

Met beleid van start

Over de rol van beleid voor ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van Syrische statushouders

Redactie

Willem Huijnk (SCP)

Jaco Dagevos (SCP)

Maja Djundeva (SCP)

Djamila Schans (WODC)

Ellen Uiters (RIVM)

Annemarie Ruijsbroek (RIVM)

Martine de Mooij (CBS)

Sociaal en Cultureel Planbureau

Den Haag, april 2021

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

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



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Justitie en Veiligheid



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

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2021

In samenwerking met: CBS, RIVM, WODC

SCP-publicatie 2021-9

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuren: Staet van Creatie, Tilburg

Vertaling samenvatting: AVB-vertalingen, Amstelveen

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag

Omslagbeeld: Optima Forma

ISBN 978 90 377 0974 2

NUR 740

Copyright

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

U mag SCP-bestanden op een server plaatsen mits:

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

Data

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

Contact

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

www.scp.nl

info@scp.nl

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

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting en conclusies <i>Jaco Dagevos en Willem Huijnk (SCP)</i>	6
1 Inleiding: de leefsituatie verklaard <i>Willem Huijnk en Jaco Dagevos (SCP)</i>	23
1.1 Achtergrond	23
1.2 Dimensies van de positieverwerving, de rol van de ontvangende samenleving en maatschappelijke urgentie	24
1.3 Beleid	26
1.4 Onderzoekspopulatie, data, methoden en corona	28
1.5 Toelichting op de afzonderlijke hoofdstukken	29
Noten	31
Literatuur	31
2 De rol van psychische en fysieke gezondheid bij succesvol inburgeren in Nederland <i>Ellen Uiters en Annemarie Ruijsbroek (RIVM), met medewerking van drs. Evert Bloemen</i>	33
2.1 Inleiding	33
2.2 De relatie tussen inburgering en gezondheid	34
2.3 Data en methode	35
2.4 Resultaten	37
2.5 Conclusie	44
Noten	47
Literatuur	48
3 Taal met beleid. Factoren achter de taalverbetering van Syrische statushouders <i>Linda Bakker (Significant Public), Jaco Dagevos (SCP) en Maja Djundeva (SCP)</i>	50
3.1 Inleiding	50
3.2 Beleid gericht op de Nederlandse taalverbetering van statushouders	51
3.3 Methoden en analyse	54
3.4 Resultaten	57
3.5 Conclusie	62
Noten	63
Literatuur	64

4	Arbeidsdeelname van statushouders en hun dynamiek op de arbeidsmarkt <i>Dion Dieleman, Corina Huisman, Stephan Verschuren (CBS)</i>	67
4.1	Inleiding	67
4.2	Data en methode	70
4.3	Arbeidsparticipatie van statushouders	71
4.4	Factoren die samenhangen met het hebben van een baan	77
4.5	Baandynamiek	81
4.6	Conclusie	88
	Noten	90
	Literatuur	91
5	Wat werkt? Over de invloed van beleid op de start van de arbeidsloopbaan van Syrische statushouders <i>Roxy Damen, Willem Huijnk en Maja Djundeva (SCP)</i>	93
5.1	Inleiding	93
5.2	Achtergronden van de kwetsbare positie van veel statushouders op de arbeidsmarkt	94
5.3	Data en methoden	97
5.4	Resultaten: de arbeidsmarktpositie verklaard	99
5.5	Conclusie	103
	Noten	106
	Literatuur	107
6	Een goed begin is het halve werk? <i>Mieke Maliepaard, Sanne Noyon en Djamila Schans (WODC)</i>	110
6.1	Inleiding	110
6.2	Eerste opvang	112
6.3	Data en methoden	114
6.4	Resultaten	116
6.5	Conclusie	120
	Noten	123
	Literatuur	124
	Summary and conclusions <i>Jaco Dagevos and Willem Huijnk</i>	128
	Bijlagen (te vinden op www.scp.nl bij dit rapport)	

Voorwoord

Vijf jaar geleden was er een piek in de migratie van asielzoekers naar Nederland. Veel asielzoekers ontvingen een tijdelijke verblijfsvergunning en vestigden zich in dit land. Het begin was veelal hectisch en gericht op de eerste landing. De aandacht lag vooral bij de opvang, het goed invullen van de periode in het asielzoekerscentrum en het starten van de inburgering. Langzaam maar zeker begint deze groep aan een volgende fase in het proces van ingroeien in de nieuwe samenleving. De blik is in toenemende mate gericht op het participeren in die samenleving via (vrijwilligers)werk of onderwijs of op de voorbereiding daarop, bijvoorbeeld via inburgering en het leren van de taal. Om problemen (beter) te voorkomen, is het van belang om zicht te krijgen op factoren die het integratieproces vergemakkelijken of juist belemmeren. Daarbij kan beleid een belangrijke rol spelen.

In deze publicatie richten we ons breed op relevante verklaringen, waarbij we nadrukkelijk de aandacht vestigen op ontwikkelingen in de leefsituatie van specifiek de Syrische statushouders en de rol van beleidsfactoren voor een goede start in Nederland. Wat werkt (niet)? We kijken in deze studie met name naar de invloed van drie vormen van beleid (het opvangbeleid, het huisvestingsbeleid en het inburgeringsbeleid) op de leefsituatie van Syrische statushouders. Die leefsituatie betreft de Nederlandse taalbeheersing, de arbeidsmarktparticipatie, de arbeidsmarktoriëntatie, het vertrouwen in instituties en de identificatie met Nederland. Verder onderzoeken we de relatie tussen gezondheid en inburgering. Deze studie maakt deel uit van de longitudinale cohortstudie asielzoekers en statushouders, die op verzoek van vier ministeries (Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Justitie en Veiligheid, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Volksgezondheid, Welzijn en Sport) wordt uitgevoerd. In dit project wordt samengewerkt tussen het scp, het wocd, het rivm en het cbs. Net als in het rapport *Syrische statushouders op weg in Nederland. De ontwikkeling van hun positie en leefsituatie* benutten we het surveyonderzoek uit 2017 en 2019, aangevuld met registergegevens. Het gaat om Syriërs die tussen 1 januari 2014 en 1 juli 2016 een verblijfsstatus hebben gekregen.

We danken de onderzoekers van het rivm, het wocd en het cbs voor de goede samenwerking. De leden van de voor dit project ingestelde stuurgroep danken we voor constructieve wijze waarop zij de conceptstukken van commentaar hebben voorzien.

Prof. dr. Kim Putters
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

Samenvatting en conclusies

Jaco Dagevos en Willem Huijnk (SCP)

S.1 Inleiding

Het project ‘Longitudinaal cohortonderzoek asielzoekers en statushouders’ (zie kader S.1) heeft als doel om de positie en de leefsituatie van statushouders te onderzoeken en veranderingen in kaart te brengen. Dit is de vierde kwantitatieve studie binnen dat project. Deze studie is verklarend van aard en richt zich primair op Syrische statushouders. Zij maken verreweg het grootste deel uit van de groep statushouders die in de afgelopen jaren in Nederland is komen wonen. De studie gaat na welke factoren van invloed zijn op veranderingen in de positie en de leefsituatie van Syrische statushouders, met een sterke focus op de rol van beleidsfactoren. Hiermee pogen we beter zicht te krijgen op cruciale factoren die een goede start faciliteren. Wat werkt (niet)?

Kader S.1 Project Longitudinaal cohortonderzoek asielzoekers en statushouders

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

In deze studie maken we vooral gebruik van twee surveys die in 2017 en 2019 onder dezelfde groep Syrische statushouders zijn gehouden. Dit stelt ons in staat om ook ontwikkelingen in posities en leefsituaties te analyseren. Doordat deze studie gebruikmaakt van

longitudinale gegevens en geavanceerde analysemethoden kunnen we beter dan voorheen uitspraken doen over de invloed van beleid, maar voorzichtigheid blijft geboden. Zo zijn selectie-effecten niet volledig uit te sluiten. Denk in dit verband bijvoorbeeld aan de mogelijkheid dat in de opvang vooral de gemotiveerde asielzoekers deelnemen aan taallessen. Effecten die aan beleid worden toegeschreven, zouden dan eigenlijk (voor een deel) toegeschreven dienen te worden aan verschillen in motivatie. In hoeverre dergelijke selectie-effecten in deze studie een rol spelen, valt niet te bepalen. Uitspraken over beleids-effectiviteit blijven dus omgeven met een zekere mate van onzekerheid.¹

De gebruikte gegevens hebben betrekking op de periode voor de coronacrisis. Het staat buiten kijf dat deze crisis ook de Syrische statushouders op tal van vlakken raakt, op sommige terreinen wellicht zelfs harder dan andere groepen in Nederland. In de slotbeschouwing plaatsen we onze bevindingen en aanbevelingen daarom in het licht van de coronacrisis.

Beleidsfactoren: drie vormen van beleid

We kijken in deze studie naar drie vormen van beleid waarmee statushouders tijdens hun eerste jaren in Nederland te maken krijgen. Het gaat om het opvangbeleid, het spreidingsbeleid en het inburgeringsbeleid.

Opvang in Nederland

Asielzoekers die in Nederland aankomen, worden opgevangen in de centrale ontvangstlocatie van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Daarna verhuizen ze naar een asielzoekerscentrum (azc). Eerder onderzoek liet zien dat langdurig verblijf in een azc en veelvuldige verhuizingen negatieve gevolgen hebben voor de positie en het welzijn van statushouders. In dit rapport gaan we na of dit ook geldt voor de statushouders in dit onderzoek. In de afgelopen jaren zijn de mogelijkheden verruimd om tijdens de opvangperiode actief te zijn, onder meer door Nederlands te leren en vrijwilligerswerk te doen. Het programma Voorbereiding op de inburgering is gericht op statushouders die nog in het azc wonen en heeft als doel hen voor te bereiden op hun inburgering na de azc-periode. Dit gebeurt gedurende veertien weken door middel van Nederlandse taallessen, persoonlijke begeleiding en het bieden van informatie over de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt.

Spreidingsbeleid: uitplaatsing over het land

Na het verkrijgen van de verblijfsvergunning verhuizen statushouders van het azc naar een eigen woonruimte in een gemeente. Dit gebeurt naar rato van het aantal inwoners van een gemeente (taakstelling): grotere gemeenten moeten meer statushouders huisvesten dan kleinere gemeenten. Het uitplaatsingsbeleid heeft tot gevolg dat statushouders gespreid over het land komen te wonen. In de internationale literatuur zijn er steeds meer aanwijzingen dat een dergelijke spreiding niet alleen ongelijke kansen creëert – het maakt uit waar je toevallig terecht komt –, maar ook ongunstig uitwerkt voor de sociaaleconomische

participatie van statushouders (CPB en SCP 2020). Tussen gemeenten en regio's kunnen immers verschillen bestaan in voorzieningen, beleidsinspanningen en arbeidsmarktomstandigheden. In deze studie voeren we geen stringent effectiviteitsonderzoek uit naar spreidingsbeleid, maar onderzoeken we in hoeverre er een samenhang is tussen de regio waar een statushouder is komen te wonen en zijn arbeidsmarktpositie. Dit biedt inzicht in de vraag in hoeverre de consequentie van het spreidingsbeleid – namelijk het gespreid over het land woonachtig zijn – bijdraagt aan verschillen in arbeidsmarktpositie.

Inburgeringsbeleid

Nederland kent sinds 1998 de verplichte inburgering. De wetgeving is sindsdien meerdere malen aangepast, maar een constante is de nadruk op het leren van de Nederlandse taal. Daarnaast wil het inburgeringsbeleid een bijdrage leveren aan het vergroten van de kennis van de Nederlandse maatschappij (KMM) en het versterken van de oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt (ONA). Sinds 2017 maakt ook het ondertekenen van een participatieverklaring deel uit van de inburgering. Inburgeringsplichtigen moeten binnen drie jaar aan de inburgeringsplicht voldoen. Ontheffing van de inburgeringsplicht kan om diverse redenen worden verleend, bijvoorbeeld vanwege gezondheidsproblemen of aantoonbaar geleverde inspanning om het inburgeringsexamen te behalen. Vrijstelling kan worden verkregen als de inburgeringsplichtige een Nederlands diploma heeft behaald of een Nederlandse opleiding volgt.

5.2 De hoofdstukken samengevat

Aan deze studie zijn bijdragen geleverd door het CBS, het WODC, het RIVM en het SCP. We vatten hierna voor elk hoofdstuk de belangrijkste bevindingen samen. In de analyses zijn individuele en beleidsfactoren tegelijkertijd opgenomen, zodat we een beeld krijgen van het gewicht van beide typen factoren. Op grond van de bevindingen van de bijdragen trekken we een aantal meer overkoepelende conclusies. Deze hebben betrekking op het belang van individuele en beleidsfactoren en gaan in op de onderlinge relaties tussen de hier bestudeerde thema's (gezondheid, taal en arbeidsmarktpositie). We koppelen onze bevindingen aan aandachtspunten voor het beleid, die we ook in het licht van de huidige coronacrisis plaatsen (5.3).

Hoofdstuk 2. De rol van psychische en fysieke gezondheid bij succesvol inburgeren in Nederland (RIVM)

In 2022 gaat het nieuwe inburgeringsstelsel in en krijgen gemeenten de regie over de inburgering en participatie van statushouders. Er komt dan onder andere meer ruimte voor maatwerk ten behoeve van statushouders die door fysieke en/of psychische gezondheidsproblemen beperkt zijn in hun vermogen om te leren of te werken. Gezondheid is een indicator die, in Nederland en daarbuiten, nog relatief weinig is meegenomen in onderzoek naar inburgering.

Gezondheid belangrijk voor het behalen van het inburgeringsexamen

Een goede gezondheid hangt samen met de kans op het behalen van het inburgeringsexamen. Het hebben van beperkingen in het dagelijks functioneren en contact hebben gehad met een psycholoog of psychiater blijken de duidelijkste voorspellers voor het niet behalen van het inburgeringsexamen. Dit zijn belangrijke inzichten voor het nieuwe inburgeringsstelsel, waarin zoals gezegd meer mogelijkheden gaan komen om maatwerk te bieden aan onder andere mensen met gezondheidsproblemen. Gezondheid speelt ook een rol bij het krijgen van ontheffing voor het inburgeringsexamen. Statushouders met langdurige aandoeningen en beperkingen in functioneren krijgen vaker ontheffing voor het inburgeringsexamen dan statushouders zonder deze gezondheidsproblemen. Dit geldt niet voor statushouders met een slechte ervaren of slechte psychische gezondheid.

Statushouders die voor hun psychische problemen hulp hebben gezocht, behalen het inburgeringsexamen minder vaak. Het is aannemelijk dat hulp zoeken vanwege de psychische gezondheid voor een deel samenhangt met de ervaren ernst van de klachten. De psychische gezondheid van de gehele groep statushouders hangt in deze studie minder duidelijk samen met het behalen van het inburgeringsexamen. Dat is niet in lijn met eerdere bevindingen uit de literatuur. Mogelijk kan dit verklaard worden doordat in onze studie is gevraagd naar psychische gezondheid in het algemeen en niet naar specifieke klachten. Ook zou het zo kunnen zijn dat voor een deel van de statushouders het volgen van het inburgeringstraject positief bijdraagt aan de psychische gezondheid waardoor het lukt om, ondanks de minder goede psychische gezondheid in het begin van het traject, toch het inburgeringsexamen te halen. De bevinding dat voor de groep statushouders die hulp heeft gezocht vanwege psychische ongezondheid de kans op het behalen van het inburgeringsexamen kleiner is dan voor de groep die geen hulp heeft gezocht, suggereert dat dit niet lijkt op te gaan voor statushouders die ernstige klachten ervaren.

Hoofdstuk 3. Taal met beleid. Factoren achter de taalverbetering van Syrische statushouders (SCP en Significant Public)

We analyseren de ontwikkeling in de beheersing van de Nederlandse taal van Syrische statushouders tussen 2017 en 2019. De belangstelling gaat in het bijzonder uit naar de betekenis van drie clusters van beleidsfactoren: het opvangbeleid (duur van de opvang, aantal verhuizingen, het volgen van taallessen tijdens de opvang en het doen van andere activiteiten), het inburgeringsbeleid en het participatiebeleid (actief zijn op de arbeidsmarkt of in het vrijwilligerswerk als factoren voor verbetering van de Nederlandse taalbeheersing).

Er is een samenhang tussen de verbetering van de Nederlandse taalbeheersing en het succesvol afronden van de inburgering. Het Nederlands blijft achter bij personen die ontheven worden van de inburgeringsplicht. Dit zijn zoals hiervoor is toegelicht vaak personen met gezondheidsproblemen (langdurige aandoeningen en beperkingen in functioneren) en ouderen – groepen die het inburgeringsexamen toch al minder vaak behalen. Ook een lang verblijf in het azc en veelvuldig verhuizen tussen opvanglocaties komen de taalverbetering

van Syrische statushouders niet ten goede. Deelname aan activiteiten in het azc – vooral het volgen van taallessen – dragen bij aan de verbetering van de beheersing van het Nederlands. Verder gaan participatie op de arbeidsmarkt en vrijwilligerswerk hand in hand met verbetering van de taal.

Beleidsfactoren zijn dus van belang. Maar wat de analyses ook uitwijzen, is het grote belang van individuele factoren. Tussen Syrische statushouders blijken grote verschillen te bestaan in de sprong die zij maken in de beheersing van de Nederlandse taal. Jongeren en hoger opgeleiden verbeteren hun taalbeheersing relatief snel, ook los van de invloed van beleid. Verder doet verblijfsduur ertoe. Het leren van de Nederlandse taal is tot op zekere hoogte een autonoom proces dat tijd vergt.

[Twee hoofdstukken over arbeidsmarktpositie](#)

Dit rapport bevat twee hoofdstukken over de positie op de arbeidsmarkt, met duidelijk verschillende invalshoeken. Hoofdstuk 4 is gebaseerd op registergegevens en brengt de factoren in kaart die samenhangen met de kans op werk. Daarnaast wordt beschreven in hoeverre het werkende statushouders lukt om aan het werk te blijven en – indien dat het geval is – of zij na verloop van tijd een betere arbeidspositie gaan innemen. Dit hoofdstuk gaat niet alleen over Syriërs, maar over alle statushouders die vanaf 2014 een verblijfsvergunning hebben gekregen. Hoofdstuk 5 maakt gebruik van de surveys die in 2017 en 2019 onder Syrische statushouders zijn gehouden. Er zijn analyses uitgevoerd naar arbeidsmarktparticipatie in brede zin (zowel het zoeken als het hebben van een betaalde baan) en naar een meer uitgebreide set van individuele factoren (bv. taal en gezondheid).

[Hoofdstuk 4. Arbeidsdeelname van statushouders en hun dynamiek op de arbeidsmarkt \(CBS\)](#)

[Samenhang factoren met kans op baan](#)

De arbeidsparticipatie van statushouders neemt toe naarmate zij langer in Nederland zijn. Een Eritrese of Afghaanse nationaliteit, een behaald inburgeringsexamen, een in Nederland behaald diploma en het volgen van onderwijs in Nederland hangen positief samen met de kans om na 55 maanden aan het werk te zijn. Mannen hebben vaker werk dan vrouwen. De arbeidsdeelname stijgt met de leeftijd tot 27 jaar en daalt daarna weer. Ook de ruimtelijke context speelt een rol. Hoe lager het werkloosheidspercentage in de woongemeente van statushouders, des te groter de arbeidsdeelname. Het hebben van een kind hangt negatief samen met werk; dit effect is groter voor vrouwen dan voor mannen.

We hebben geen significant effect gevonden van het laten overkomen van familie (nareizigers of gezinsherenigers). Ook de tijd dat iemand moet wachten op een verblijfsvergunning hangt niet samen met het hebben van werk. Het naturaliseren heeft daarop evenmin effect, maar in de onderzoeksperiode had slechts een kleine groep de mogelijkheid om te naturaliseren.

Veel flexibele banen en baanveranderingen

Statushouders zijn vooral werkzaam in conjunctuurgevoelige sectoren zoals de horeca, de uitzendbranche en de reiniging. Ook in tijden van economische groei (2017-2019) is de arbeidsdynamiek groot: slechts een derde van de werkende statushouders is een jaar lang elke maand aan het werk. Dit betekent onzekerheid van werk en daarmee ook inkomen. Ondanks het verlies van werk gaat een groot deel van de statushouders weer snel aan de slag bij dezelfde of een andere werkgever. Zowel het uurloon als de omvang van de baan neemt in de loop van de tijd toe.

Uurloon hoger onder Syrische en Iraanse statushouders

De arbeidsparticipatie van Syrische en Iraanse statushouders komt later op gang en ligt na 55 maanden nog steeds op een lager niveau dan die van Eritrese en Afghaanse statushouders. Wel hebben Syrische en Iraanse statushouders in hun laatste baan een hoger uurloon dan Eritrese en Afghaanse statushouders. Dit lijkt te wijzen op verschillende integratiepatronen, waarbij Syrische en Iraanse statushouders zich langer voorbereiden op hun arbeidsmarktparticipatie en dan terechtkomen in wat betere banen, terwijl bij met name Eritrese statushouders de arbeidsmarktparticipatie vooropstaat, die vaak uitzendwerk betreft met lagere uurlonen.

Hoofdstuk 5. Wat werkt? Over de invloed van beleid op de start van de arbeidsloopbaan van Syrische statushouders (SCP)

Uit eerdere onderzoeken weten we dat met een langere verblijfsduur steeds meer Syrische statushouders hun inburgering hebben afgerond en zich op de arbeidsmarkt hebben begeven (Dagevos et al. 2020). Dit laatste blijkt uit het feit dat het aandeel Syriërs met betaald werk en het aandeel dat werk wil en daarvoor beschikbaar is beide zijn toegenomen. Dit hoofdstuk richt zich op deze arbeidsmarktparticipatie in brede zin door zowel aandacht te schenken aan het hebben of vinden van betaald werk als aan de arbeidsmarktoriëntatie (willen, kunnen en beschikbaar zijn voor werk).

Beleid doet ertoe: korte en actieve opvangperiode, inburgering en plaatsing hangen samen met een betere arbeidsmarktpositie

Verskillende beleidsfactoren dragen bij aan een betere arbeidsmarktpositie van Syrische statushouders. Een korte en actieve opvangperiode vergroot de kans op betaald werk. Daarnaast bevordert het voldoen aan de inburgeringsplicht zowel de arbeidsmarkt-oriëntatie als de participatie op de arbeidsmarkt. Enerzijds zal de inburgering bijdragen aan de opbouw van postmigratie *human capital*, zoals het leren van Nederlands en het opdoen van kennis over de Nederlandse cultuur. Anderzijds wijst deze uitkomst op het fasekarakter van het integratieproces: na het voldoen aan de inburgeringsplicht is men toe aan de stap naar betaald werk. Het positieve effect van de inburgering is voor mannen groter dan voor vrouwen; in die zin lijkt het inburgeringsbeleid verschillen tussen mannen en vrouwen in arbeidsparticipatie te vergroten. Ook doet de omgeving waar iemand terechtkomt na

plaatsing ertoe: hoe hoger het werkloosheidspercentage in de regio, hoe minder kans statushouders hebben op werk of op georiënteerd zijn op de arbeidsmarkt.

Vrijwilligerswerk geen opstap; taalbeheersing en gezondheid wel voorwaarden voor de arbeidsmarktpositie

Tegen de verwachtingen in blijkt vrijwilligerswerk geen opstap te zijn voor betaald werk. Mogelijk komen vooral die statushouders in vrijwilligerswerk terecht voor wie de stap naar betaald werk te groot is. Zij kunnen door middel van vrijwilligerswerk participeren, maar onze bevindingen wijzen op geringe doorstroom naar betaald werk. Vrijwilligerswerk is met betrekking tot de financiële zelfredzaamheid geen volwaardig alternatief voor betaald werk. Een betere beheersing van het Nederlands leidt wel tot betaald werk en een sterkere oriëntatie op de arbeidsmarkt. Een verbeterde mentale gezondheid vergroot daarnaast de kans op de arbeidsmarktparticipatie. Dat mentale gezondheid een aandachtspunt is voor de participatie van statushouders was al bekend (De Vroome en Van Tubergen, 2010; Dagevos, 2011; Bakker et al. 2013); uit deze studie blijkt dat ook de fysieke gezondheid van betekenis is voor de arbeidsmarktpositie. Een aandachtspunt is bovendien dat zowel de arbeidsmarktparticipatie als de arbeidsmarktoriëntatie van vrouwelijke statushouders fors lager is dan van mannelijke statushouders.

Vijf jaar na de grote instroom bevindt een deel van de statushouders zich dus op de arbeidsmarkt. Voor anderen is dit door verschillende omstandigheden (bv. inburgering nog niet afgerond, nog niet goed genoeg Nederlands spreken, problemen met de mentale/fysieke gezondheid) niet of nog niet aan de orde. Ook niet in de analyses opgenomen factoren, zoals discriminatie, kunnen daarbij een rol spelen. Het is bovendien de vraag wat voor impact de coronacrisis gaat hebben op hun arbeidsmarktpositie. Gezien de veelal kwetsbare posities van statushouders op de arbeidsmarkt zijn de vooruitzichten hier niet gunstig.

Hoofdstuk 6. Een goed begin is het halve werk? De relatie tussen eerste ervaringen in Nederland en institutioneel vertrouwen en identificatie (wOdc)

Statushouders die positieve ervaringen opdoen in zowel de allereerste fase (azc-periode) als de fase daarna (inburgeringsfase) hebben later meer vertrouwen in Nederlandse instituties en identificeren zich daarnaast (iets) sterker als Nederlander. Het behalen van het inburgeringsexamen heeft een aanvullend positief effect: statushouders die dit examen behaald hebben, identificeren zich sterker als Nederlander.

Positieve ervaringen werken niet alleen door op vertrouwen in de instituties waarmee de ervaringen zijn opgedaan, maar ook in bredere zin, op vertrouwen in instituties zoals de regering, de media en de rechterlijke macht. De objectieve kenmerken van de eerste fase in Nederland, zoals de duur van de procedure, de duur van de periode in het azc en het aantal azc's waarin men verbleef, spelen voor de groep Syrische statushouders uit dit onderzoek geen rol in de latere identificatie met Nederland of het institutioneel vertrouwen.

De hoge mate van institutioneel vertrouwen onder statushouders is positief te noemen. Het zou te maken kunnen hebben met het feit dat statushouders de situatie in Syrië als

referentiekader gebruiken. De ervaringen met Nederlandse instanties steken waarschijnlijk positief af in vergelijking met de Syrische context. De statushouders zijn echter pas relatief kort in Nederland en het is nog te vroeg om te kunnen vaststellen of hun vertrouwen in Nederlandse instanties stabiel is. Hoe het institutioneel vertrouwen zich zal ontwikkelen naarmate Syriërs langer in Nederland verblijven, hun referentiekader minder bepaald zal worden door de situatie in Syrië en zij mogelijk meer te maken krijgen met discriminatie, is een vraag voor de toekomst.

5.3 Conclusies en aandachtspunten voor beleid

Belangrijkste conclusies

In deze publicatie vragen we ons af welke factoren van invloed zijn op (veranderingen in) de positie en de leefsituatie van statushouders, met een bijzondere interesse voor de invloed van beleidsfactoren. De bevindingen uit onze studie laten zien dat beleid van invloed is op de positie en de leefsituatie van statushouders.

Ten aanzien van het *opvangbeleid* wijzen de bevindingen op het belang van een korte en actieve periode in de opvang met weinig verhuizingen voor de beheersing van de Nederlandse taal en de arbeidsmarktparticipatie. Vrijwilligerswerk gedurende de opvangperiode vergroot de kans op succesvol afronden van de inburgering.

Het Nederlandse *uitplaatsingsbeleid* heeft tot gevolg dat statushouders gespreid over het land komen te wonen. Degenen die in regio's met ongunstige arbeidsmarktomstandigheden worden geplaatst, hebben minder kans op werk. Dat is vanzelfsprekend nooit de bedoeling geweest van dit beleid, maar wel de implicatie ervan.

Inburgering blijkt voor de arbeidsmarktpositie (het hebben van werk en het actief zijn op de arbeidsmarkt) een belangrijke factor te zijn. Het levert een bijdrage aan het post-migratie *human capital* en voor veel statushouders is de afronding van de inburgering het startpunt om zich op de arbeidsmarkt te begeven. Verder bevordert het afronden van de inburgering de identificatie met dit land. Personen die de inburgering hebben afgerond, hebben hun Nederlands meer verbeterd dan degenen die nog met de inburgering bezig zijn. Dat de verbetering van het Nederlands achterblijft bij degenen die worden ontheven van hun inburgeringsplicht wijst op selectiviteit in het inburgeringsbeleid. Ontheffingen komen vaak voor bij ouderen, laagopgeleiden (onder wie analfabeten) en personen met een slechte gezondheid. Zij hebben toch al meer moeite om Nederlands te leren en het ontheffingsbeleid draagt hier verder aan bij.

Niet alleen de 'objectieve' kant van het beleid is van belang, dat geldt ook voor hoe statushouders het beleid ervaren en hoe ze worden bejegend. Deze meer 'subjectieve' kant draagt bij aan institutioneel vertrouwen en de binding met Nederland. Het gaat dus niet alleen om de vormgeving van het beleid, maar ook om de wijze van uitvoering, die van invloed is op de sociaal-culturele en politieke dimensies van integratie.

Verschillen binnen de groep statushouders

Behalve op het belang van beleid wijzen de analyses op verschillen tussen (Syrische) statushouders. Voor de taalverwerving zijn het opleidingsniveau en de verblijfsduur belangrijke factoren. Daarnaast hangen gezondheid en leeftijd samen met een succesvolle inburgering, de verbetering van de Nederlandse taalbeheersing en de arbeidsmarktpositie. Ten aanzien van de arbeidsmarktpositie is sprake van duidelijke verschillen tussen mannen en vrouwen. De Syrische groep statushouders is gelaagd: ouderen, lager opgeleiden, vrouwen en ongezonde statushouders integreren minder snel en op een lager niveau. Dat zien we zowel bij de inburgering als de taalverwerving en de arbeidsmarktpositie.

Dat (Syrische) statushouders verschillen in het tempo waarin ze een bepaalde positie (inburgering, taalniveau of arbeidsmarktpositie) kunnen verwerven, is voor het beleid een belangrijk gegeven. Het betekent dat er groepen zijn die achterblijven, en het beleid zou zich in het bijzonder op die groepen kunnen richten. Dat dit in het huidige beleid niet altijd het geval is, blijkt uit onze bevinding dat vooral zwakkere groepen worden ontheven van de inburgeringsplicht, waarmee ze feitelijk zonder het bereiken van het minimale taalniveau van A2 buiten het beleid worden geplaatst. Differentiatie binnen de groep betekent gedifferentieerd beleid qua in te zetten instrumenten, timing en doelstellingen.

Overwegingen voor het beleid

Het belang van een intensief en op maatwerk gebaseerd inburgeringsbeleid

Deze publicatie wijst op het belang van inburgeringsbeleid en op het selectieve karakter ervan in de praktijk. De besproken bevindingen zijn van belang voor het nieuwe stelsel, dat in 2022 van kracht wordt. Dit stelsel gaat uit van drie routes (de B1-route, de onderwijsroute en de Z- of Zelfredzaamheidsroute) die meer recht beogen te doen aan de differentiatie in opleidingsniveau en mogelijkheden binnen de groep statushouders, zowel in termen van activiteiten als in termen van doelstellingen (personen in de Z-route hoeven bijvoorbeeld geen examen te doen). De keuze voor drie routes past dus goed bij onze onderzoeksbevindingen. In het nieuwe stelsel zal de B1-route, waarvan het de bedoeling is dat de meeste inburgeraars die gaan volgen, het leren van de Nederlandse taal combineren met (vrijwilligers) werk. Het doel is om vaker zogenoemde duale trajecten in te zetten. Onze bevindingen ondersteunen deze aanpak: participeren op de arbeidsmarkt of als vrijwilliger draagt bij aan het leren van de Nederlandse taal.

Positief is ook dat de mogelijkheid tot ontheffingen sterk wordt ingeperkt. In het nieuwe stelsel verdwijnen de ontheffingen vanwege aantoonbaar geleverde inspanningen. Ontheffingen in het huidige stelsel zorgen, zo blijkt uit ons onderzoek, voor een dubbele achterstand: personen die ontheven worden van hun inburgeringsplicht zijn vaak minder gezond en ouder – personen die toch al moeilijk de Nederlandse taal leren. In het nieuwe inburgeringsbeleid blijven deze personen onderdeel van het beleid, met hopelijk gunstige gevolgen voor hun integratie.

In het nieuwe stelsel heeft de gemeente een regierol (net als in het stelsel dat voor 2013 van kracht was). Onderdeel hiervan is dat de gemeente met iedere statushouder een brede intake houdt, die uitmondt in een persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP). In het PIP worden afspraken gemaakt over de te volgen leerroute en de aanbieder die de lessen gaat geven. Tevens is voorzien in voortgangsgesprekken. Anders dan in het huidige stelsel krijgt de statushouder dus ondersteuning bij de keuze van de taalaanbieder.

Hoge verwachtingen van het nieuwe stelsel

Het beleid heeft hoge verwachtingen van het nieuwe stelsel. Dat is de afgelopen jaren vormgegeven in samenspraak met gemeenten, uitvoeringsorganisaties, onderzoekers en maatschappelijke organisaties en treedt in 2022 in werking. Het vormt een duidelijke breuk met het huidige inburgeringsbeleid, dat al geruime tijd ter discussie staat (o.a. Algemene Rekenkamer 2017; Blom et al. 2018; ACVZ 2019). De kritiek richt zich onder meer op de sterke nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar, die op een weinig transparante markt van taalaanbieders zelf de best passende taalcursus moet kiezen. In het nieuwe stelsel keert de gemeente terug als belangrijke schakel. Zij is niet alleen verantwoordelijk voor de intake en het opstellen van het PIP, maar selecteert ook de taalaanbieders die in de gemeente het inburgeringsonderwijs gaan aanbieden. Dit moet leiden tot een aanbod van kwalitatief goede taalaanbieders en een betere match tussen inburgeraar en taalaanbieder. Een meer intensieve begeleiding en de mogelijkheid tot differentiatie zouden moeten bijdragen aan een efficiënter verloop van de inburgering en een voor een groot deel van de inburgeraars hoger gerealiseerd taalniveau (B1 in plaats van A2).

Dit onderzoek ondersteunt een aantal van de inrichtingskeuzes van het nieuwe stelsel (bv. duale trajecten, betere ondersteuning door de gemeente en differentiëren van de groep inburgeraars via drie leerroutes). De effectiviteit van de nieuwe wet moet zich in de praktijk gaan bewijzen.

De inburgering van nieuwkomers is een complexe taak die de nodige uitvoeringsproblemen met zich zal meebrengen. Niet onbelangrijk in dit verband is de constatering dat de herziening van het inburgeringsbeleid ook een decentraliseringsoperatie is, die een belangrijk deel van de uitvoering van het beleid weer neerlegt bij de gemeenten. Daarvoor zijn met betrekking tot het inburgeringsbeleid goede redenen, maar ervaringen met andere decentraliseringsoperaties (Wmo, Jeugdwet en Participatiewet) van de afgelopen jaren stemmen in dit verband niet optimistisch (Kromhout et al. 2020). In beginsel biedt het nieuwe inburgeringsstelsel (vanwege brede intake, het PIP en de voortgangsgesprekken) de nodige mogelijkheden om aandacht te besteden aan de knelpunten waarmee statushouders te maken hebben, waaronder (psychische) gezondheidsproblemen. Tegelijkertijd stelt het hoge eisen aan de uitvoering door de gemeente (KIS 2019). Het signaleren van (psychische) gezondheidsproblemen en het zo nodig adequaat verwijzen vergen de nodige expertise en de mogelijkheid om door te verwijzen naar geschikte voorzieningen, zoals de ggz-zorg (waarvoor in veel gemeenten lange wachttijden aan de orde zijn). In de afgelopen jaren zijn diverse initiatieven genomen om duale trajecten vorm te geven, maar die stuiten

vaak op financiële en organisatorische problemen (Oostveen et al. 2018). De doelstelling om voor het grootste deel van de inburgeringsplichtigen de lat te leggen op B1-niveau is met het oog op de participatie in de samenleving en op de arbeidsmarkt te begrijpen, maar dat het overgrote deel van de huidige inburgeraars inburgert op A2-niveau (Boot et al. 2020) is een niet mis te verstaan signaal dat het B1-niveau binnen drie jaar voor veel nieuwkomers niet haalbaar is. Deze voorbeelden wijzen op de complexe opgaven voor het inburgeringsbeleid. De inrichtingskeuzen van het nieuwe stelsel zijn beter doordacht dan die van het huidige stelsel, maar het effect van het nieuwe beleid staat of valt met de wijze van uitvoering.

Opvangbeleid: kort en zinnig

Hoe korter de procedure en hoe zinniger de tijdsbesteding, des te beter de beheersing van het Nederlands en des te gunstiger de arbeidsmarktpositie, zo blijkt uit ons onderzoek. Opvangbeleid is, gegeven deze uitkomsten, te beschouwen als een vorm van integratiebeleid. Dit onderzoek ondersteunt dus het beleid van de laatste jaren dat de mogelijkheden heeft vergroot om gedurende de opvangperiode activiteiten te ontplooiën. Een voorbeeld van dergelijk beleid is de zogenoemde ‘Voorbereiding op inburgering’ (ook wel Voorinburgering genoemd), die statushouders al in de opvang de mogelijkheid biedt om lessen te volgen om de taalbeheersing te verbeteren en kennis op te doen over de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt. Een evaluatie van de Voorinburgering laat zien dat dit programma naar inschatting van de betrokkenen bijdraagt aan de taalverwerving, maar dat er nog wel diverse verbeteringen mogelijk zijn (Blom et al. 2018; Bakker et al. 2020). De taalwinst is vaak beperkt en ligt nogal eens onder het gewenste streefniveau (A1min). Ook doorlopen niet alle deelnemers het gehele programma. De doelstelling om met de Voorinburgering een zogenoemde doorlopende leerlijn naar de reguliere inburgering te creëren, wordt vaak niet behaald.

Verder blijkt uit dit onderzoek het belang van een beperking van de duur van de asielprocedure en de periode tot uitplaatsing. In de afgelopen jaren is de periode in de opvang fors toegenomen als gevolg van achterstanden bij de IND en de krapte op de gemeentelijke woningmarkten. Dit is een complex probleem waarvoor geen eenvoudige oplossingen bestaan. Om de nadelige gevolgen van het oplopen van de verblijfsduur in de opvang voor de verdere integratie te beperken, zou al tijdens de opvangperiode zo veel mogelijk moeten worden ingezet op participatie door het bieden van professionele taallessen en ruime participatiemogelijkheden in en buiten de azc's. Door bovendien in te zetten op meer kleinschalige opvang dicht bij de omringende samenleving wordt het voor bewoners mogelijk om minder geïsoleerd te leven en contact te maken met de Nederlandse samenleving. Bovendien maakt dit het voor gemeenten mogelijk om al in de opvang te starten met inburgering onder de nieuwe wet.

Uitplaatsingsbeleid

Het Nederlandse uitplaatsingsbeleid leidt tot een spreiding van statushouders over het land. De achterliggende gedachte is dat hierdoor segregatie wordt tegengegaan en dat de

lusten en lasten van de integratie van statushouders naar rato van het inwonertal tussen gemeenten worden verdeeld. Spreiding leidt echter, zo blijkt uit dit onderzoek, tot ongelijke uitkomsten op de arbeidsmarkt. In navolging van gericht plaatsingsbeleid in het buitenland is in Nederland het programma ‘Screening en matching’ ontwikkeld, dat bedoeld is om een betere match te maken tussen de opleiding en werkervaring van de statushouder en de regio waar hij komt te wonen. Uit evaluatieonderzoek van de pilot ‘Kansrijke koppeling’ blijkt dat er nog tal van knelpunten bestaan in de uitvoering van deze pilot (Sax et al. 2019). Adviezen om statushouders vanwege hun kennis en ervaring te plaatsen in een bepaalde regio, resulteren niet altijd in feitelijke vestiging die die regio. Ook ontbreekt het functionarissen vaak aan de benodigde arbeidsmarktinformatie om tot een adequaat regioadvies te komen. Het verdient dan ook aanbeveling om na te gaan hoe de uitvoering van het beleid verbeterd kan worden. Voorts zou een verkenning van werkwijzen en ervaringen in het buitenland kunnen bijdragen aan het verwerven van het inzicht dat nodig is om bij de uitplaatsing een betere match tussen kenmerken van de statushouder en die van de regio te realiseren. Daarbij kunnen algoritmes en *big data* mogelijk behulpzaam zijn (Gerritsen et al. 2018; CPB en SCP 2020). Bij een verkenning van de mogelijkheden om het uitplaatsingsbeleid aan te passen, is het belangrijk om rekening te houden met het draagvlak onder de bevolking. Nu worden statushouders evenredig over het land verdeeld op grond van het inwonertal van de gemeente; van die regel afwijken zou kunnen leiden tot hogere aantallen statushouders in bepaalde gebieden en kwalitatieve verschillen in de samenstelling van groepen (bv. regionale verschillen in kansrijke en kansarme statushouders).

Meer statushouders een Nederlands diploma

Een Nederlands diploma is van groot belang voor de arbeidsmarktpositie. Voor statushouders bestaan diverse belemmeringen om in te stromen in Nederlandse onderwijsinstellingen. Die hebben onder meer betrekking op de erkenning van buitenlandse diploma’s en de taaleisen van onderwijsinstellingen en op de mogelijkheden die gemeenten bieden om met een uitkering te studeren. Het beleid op het terrein van onderwijs en statushouders is versnipperd. Sommige onderwijsinstellingen bieden bijvoorbeeld een oriëntatiejaar voor statushouders, waarin taal en het volgen van onderwijs worden gecombineerd, maar dit is geen algemeen beleid. Gemeenten verschillen in hun beleid ten aanzien van studeren met een uitkering. Gunstig is dat in het nieuwe inburgeringsbeleid een aparte onderwijsroute is onderscheiden om de toegang tot het Nederlandse onderwijsstelsel te faciliteren.

Gezondheidsbeleid

Gezondheid speelt een rol bij de inburgering. Aandacht voor gezondheid van statushouders zou dus positief kunnen bijdragen aan het succesvol doorlopen van het inburgeringstraject. Een korte asielprocedure en een beperkte duur in de opvang door onder meer het beperken van het aantal verhuizingen en snelle huisvesting en gezinshereniging verminderen de gezondheidsrisico’s. Verder zouden bijvoorbeeld vermijdbare

gezondheidsproblemen zo veel mogelijk voorkomen kunnen worden door vroegtijdige signalering, gerichte preventie en faciliteren van een goede toegankelijkheid van de zorg. Specifieke aandacht voor gezondheid gedurende het inburgeringstraject zou kunnen voorkomen dat statushouders vanwege hun gezondheidsproblemen het inburgeringsexamen niet (tijdig) behalen of inburgeren op een lager niveau dan past bij hun capaciteiten. Mede doordat in het huidige inburgeringsstelsel de gemeente geen duidelijke rol heeft, ontbreekt een duidelijke partij die de impact van gezondheidsproblemen voor het verloop van het inburgeringstraject zou kunnen signaleren. Gelet op de duidelijke samenhang tussen fysieke gezondheid en inburgering verdient de groep statushouders met chronische aandoeningen en beperkingen in het dagelijks leven specifieke beleidsaandacht, aangezien deze een hoger risico loopt op het niet behalen van het inburgeringsexamen. Ook de groep statushouders met een minder goede psychische gezondheid die hiervoor professionele hulp ontvangen is een belangrijke aandachtsgroep. De ruime inzet en financiering van professionele tolken is een van de manieren om te voorkomen dat taalproblemen de toegang en daadwerkelijke zorgverlening voor statushouders bemoeilijken. De nieuwe inburgeringswet, we wezen hier al op, biedt de mogelijkheid om statushouders met fysieke en/of psychische gezondheidsproblemen door middel van maatwerk te begeleiden bij het zo goed mogelijk doorlopen van het inburgeringstraject.

Uitvoering: het belang van bejegening en ervaren rechtvaardigheid

Een belangrijke bevinding van deze studie betreft de betekenis van ervaringen van statushouders met de uitvoering van het beleid. Juist in de eerste fase van hun leven in Nederland zijn zaken als bejegening, rechtvaardigheid en zich welkom voelen van belang voor de zachtere kanten van integratie. Die zijn uiteindelijk weer van belang voor de structurele integratie, waarop het beleid zich meer richt. Over het algemeen blijken Syrische statushouders tevreden te zijn met de werkwijze en bejegening door instellingen, maar dat geldt niet voor iedereen. Uit kwalitatief onderzoek weten we dat vooroordelen en onbegrip ook voorkomen in de interactie tussen beleid en statushouder (Damen et al. 2019; Van Liempt en Staring 2020; Sterckx en Fessehazion 2018). Het gaat in essentie om de kwaliteit van de dienstverlening, waarbij zo veel mogelijk misverstanden als gevolg van communicatieproblemen en het ontbreken van kennis over de (culturele) achtergrond van de statushouder zouden moeten worden voorkomen. Het belang van beleid ligt niet alleen in het ontwerp en de keuze van doelstellingen, maar ook in de wijze van uitvoering en in de bejegening door en de kwaliteit van medewerkers.

Draagvlak voor beleid: wisselwerking tussen positie statushouder en ontvangende samenleving

De bevindingen van dit onderzoek ondersteunen voor verschillende thema's het belang van beleid voor de positie van statushouders. Omdat in dit rapport het perspectief van de statushouder centraal staat, hebben we weinig aandacht besteed aan het belang van draagvlak onder de bevolking voor dergelijk beleid. Dit draagvlak is echter allerm minst onbelangrijk, omdat mag worden aangenomen dat het van invloed is op zowel de vorm-

geving als de continuïteit en de werking van het beleid. Het is niet makkelijk om een duidelijk beeld van het draagvlak te geven, laat staan van de invloed ervan.

Binnen de bevolking is er ruime steun voor de opvang van ‘echte’ vluchtelingen. Tegelijkertijd zijn er ook zorgen over de opvang en de integratie van statushouders (Den Ridder et al. 2016; Mensink en Miltenburg 2018). In Nederland blijkt er een brede middengroep te bestaan die dergelijke zorgen en een ruimhartige houding ten aanzien van toelating en integratie met elkaar combineert. Toen rond 2015 veel vluchtelingen naar Nederland kwamen, werd duidelijk dat sommige Nederlanders het onterecht vinden dat er veel voorzieningen voor vluchtelingen bestaan en dat zij zich zorgen maken over de druk op de woningmarkt, de zorg en andere voorzieningen. Twee op de vijf Nederlanders dacht in 2016 dat op zijn minst de helft van alle vluchtelingen misbruik maakt van uitkeringen (Den Ridder et al. 2016). Onder een deel van de Nederlandse bevolking is het draagvlak voor een uitzonderingspositie van statushouders beperkt. Zij voelen zich in de steek gelaten, ervaren dat zij niet krijgen wat hun is beloofd en verwijzen hierbij soms expliciet naar migrantengroepen: ze ervaren dat immigranten meer hulp ontvangen (Den Ridder et al. 2019). De toegenomen verscheidenheid naar herkomst, mede als gevolg van de instroom van vluchtelingen, kan op lokaal niveau de samenhang onder druk zetten (WRR 2020). Door beleidsmatig het samenleven tussen verschillende groepen te faciliteren, kan het wederzijdse begrip en daarmee mogelijk ook het draagvlak voor specifiek beleid voor statushouders worden vergroot.

Beleid voor statushouders (of breder: migranten) ligt dus al snel onder een vergrootglas en met name beleid dat tot voordeel van statushouders leidt, kan op kritiek rekenen. In dat licht is de politieke eensgezindheid over het nieuwe inburgeringsbeleid opvallend groot te noemen. Niet minder dan 145 van de 150 Kamerleden stemden voor (alleen Denk en Forum voor Democratie stemden tegen). Ook maatschappelijke organisaties als Vluchtelingenwerk steunen de nieuwe inburgeringswet. Er bestaat een breed gedeelde overtuiging dat de huidige wet niet functioneert en vervangen moet worden door een nieuwe, beter werkende wet. Ook uit de verkiezingsprogramma's blijkt veel steun voor het inburgeringsbeleid. Veel partijen staan nadrukkelijk stil bij het belang van het vergroten van de arbeidsmarktparticipatie van statushouders (Van Noije et al. 2021). Het politieke draagvlak voor het stimuleren van de participatie van nieuwkomers strekt zich ook uit tot de periode in de opvang, waar in de afgelopen jaren de mogelijkheden al zijn verruimd om de taal te leren en vrijwilligerswerk te doen. Met betrekking tot het te voeren asielbeleid zijn de verschillen tussen de politieke partijen groter. De nieuwe inburgeringswet beoogt dat gemeenten al starten met de brede intake in de opvang. Het participatiebeleid wordt daardoor zo veel mogelijk naar voren gehaald. Tot enkele jaren geleden waren beleidsvoorstellen om in de opvang de mogelijkheden tot participatie te vergroten onderwerp van hevig debat. Dergelijk beleid zou tot verkeerde verwachtingen leiden bij asielzoekers en een aanzuigende werking hebben. Deze argumenten zijn op de achtergrond geraakt, waarmee het inburgeringsbeleid de afgelopen jaren in rustiger politiek vaarwater is beland, waarbij praktische argumenten de overhand hebben gekregen. Dit lijkt gunstig te zijn voor de

werking van het nieuwe beleid, zonder dat dit betekent dat er geen budgettaire en uitvoeringskwesties meer (zullen) zijn of dat het draagvlak voor op statushouders gericht beleid bij de bevolking sterk is toegenomen.

De coronacrisis

Wat de gevolgen van de coronapandemie zullen zijn op de langere termijn is nog ongewis. Tegelijkertijd weten we dat de Syrische statushouders op verschillende domeinen een kwetsbare positie innemen, en daardoor waarschijnlijk sterker geraakt worden door de crisis (vgl. Dagevos en Miltenburg 2020). Hun arbeidsmarktpositie is veelal fragiel. De meeste Syrische statushouders die werken, doen dit in banen die flexibel van aard zijn – het type banen dat in tijden van economische neergang doorgaans niet wordt gecontinueerd (zie Muns et al. 2020; Adema et al. 2020). Een verhoogde uitstroom van werk naar bijstand is reëel en de kansen op het vinden van een nieuwe baan zullen naar verwachting sterk afnemen. Ook wordt het leren van de Nederlandse taal belemmerd, bijvoorbeeld omdat taalscholen gesloten zijn, online taalvoorzieningen niet worden aangeboden en er minder mogelijkheden zijn om sociale contacten met Nederlandssprekenden op te bouwen of te onderhouden. Syrische statushouders zijn bovendien kwetsbaar vanwege hun ongunstige psychische gezondheid. Gedwongen thuiszitten en onzekerheid over de leefsituatie in Nederland komen daar nu als extra risicofactoren voor de psychische gezondheid bij (Pharos 2020). Alle Nederlanders maken vanwege de coronacrisis een moeilijke tijd door, maar dat geldt waarschijnlijk eens te meer voor statushouders die dreigen in een isolement terecht te komen juist nu zij bezig zijn met hun eerste stappen richting een nieuw bestaan.

Noot

- 1 Er zijn diverse manieren om evaluatieonderzoek te verrichten, maar strikt genomen zijn alleen experimentele onderzoeksopzetten (random toewijzing, een experimentele en een controlegroep die duidelijk van elkaar verschillen in blootstelling aan een bepaalde interventie) geschikt om iets te zeggen over de effectiviteit van beleid. In de praktijk zijn dergelijke opzetten hoogst zelden mogelijk. Dat geldt ook bij onderzoek naar de positieverwerving van statushouders in Nederland.

Literatuur

- acvz (2019). *Marktwerving in het inburgeringsonderwijs en de verantwoordelijkheid van de overheid*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- Adema, Y., W. van den Berge en A. Zulkarnain (2020). *Langdurige effecten van de coronacrisis voor de arbeidsmarkt*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Algemene Rekenkamer (2017). *Inburgering. Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Bakker, L., J. Dagevos en G. Engbersen (2013). The importance of resources and security in the socio-economic integration of refugees. A study on the impact of length of stay in asylum accommodation and residence status on socio-economic integration for the four largest refugee groups in the Netherlands. In: *Journal of International Migration and Integration*, jg. 15, nr. 1, p. 431-448.
- Bakker, L., M. Zwanepol, G. van der Maas-Vos, I. Kalisvaart en M. Blom (2020). *Evaluatie programma voorbereiding op de inburgering*. Utrecht: Significant Public.

- Blom, M., L. Bakker, M. Goedvolk, G. van der Maas-Vos en W. Plaggenhoef (2018). *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013*. Barneveld: Significant Public.
- Boot, N., E. Miltenburg en J. Dagevos (2020). Inburgering. In: J. Dagevos, E. Miltenburg, M. de Mooij, D. Schans, E. Uiters en A. Wijga (red.), *Syrische statushouders op weg in Nederland. De ontwikkeling van hun positie en leefsituatie* (p. 32-41). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 10 maart 2021 via <https://digitaal.scp.nl/syrische-statushouders-op-weg-in-nederland/>.
- CBS (2019). *Asiel en integratie 2019. Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2020). *Asiel en migratie 2020. Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CPB en SCP (2020). *Kansrijk integratiebeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dagevos, J. (2011). Positie op de arbeidsmarkt. In: E. Dourleijn en J. Dagevos (red.), *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten* (p. 108-125). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dagevos, J. en E. Miltenburg (2020). Werk en werkloosheid. In: *Syrische statushouders op weg in Nederland. De ontwikkeling van hun positie en leefsituatie* (p. 88-103). Geraadpleegd op 1 december 2020 via <https://digitaal.scp.nl/syrische-statushouders-op-weg-in-nederland/werk-en-werkloosheid>.
- Dagevos, J., W. Huijnk, M. Maliepaard en E. Miltenburg (2018). *Syriërs in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dagevos, J., E. Miltenburg, M. de Mooij, D. Schans, E. Uiters en A. Wijga (2020). *Syrische statushouders op weg in Nederland. De ontwikkeling van hun positie en leefsituatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 10 maart 2021 via <https://digitaal.scp.nl/syrische-statushouders-op-weg-in-nederland/>.
- Damen, R., M. van der Linden en J. Dagevos (2019). *Een stroef begin. Vroege integratie en eerste ervaringen met het SNTR-programma en gemeentelijk beleid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Gerritsen, S., M. Kattenburg en W. Vermeulen (2018). *Regionale plaatsing vergunninghouders en kans op werk*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- KIS (2019). *Nieuw inburgeringsstelsel moet gezondheidsproblemen eerder signaleren*. Geraadpleegd 10 maart 2021 via <https://www.kis.nl/artikel/nieuw-inburgeringsstelsel-moet-gezondheidsproblemen-eerder-signaleren>.
- Kromhout, M., P. van Echtelt en P. Feijten (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Liempt, I. van en R. Staring (2020). *Nederland papierland. Syrische statushouders en hun ervaringen met participatiebeleid in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Mensink, W. en E. Miltenburg (2018). Eerder ambivalentie dan polarisatie over het vluchtelingenvraagstuk. In: J. Dagevos, A. Odé, P. Beckers en K. de Vries (red.), *Nieuwe wegen voor vluchtelingen in Nederland. Over opvang, integratie en beleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Miltenburg, E., J. Dagevos en W. Huijnk (2019). *Opnieuw beginnen. Achtergronden van positieverschillen tussen Syrische statushouders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Muns, S., M. Olsthoorn, L. Kuyper en J.D. Vlasblom (2020). *Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Beleids-signalement maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noije, L. van, D. Verbeek-Oudijk en J. de Haan (2021). *Kwesties voor het kiezen 2021. Analyse van vijf urgente maatschappelijke vraagstukken voor de komende kabinetsperiode*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Oostveen, A., A. Odé en A. Mack (2018). *Duale trajecten taal en werk. Inventarisatie van duale trajecten voor statushouders*. Amsterdam: Regioplan.
- Pharos (2020). *Oog voor diversiteit ten tijde van de corona-crisis. Handreiking psychosociale ondersteuning aan migranten, vluchtelingen en asielzoekers tijdens de corona-pandemie*. Utrecht: Pharos.
- Ridder, J. den, W. Mensink en P. Dekker (2016). *Burgerperspectieven 2016 | 2*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Ridder, J. den, E. Miltenburg, W. Huijnk en S. van Rijnberk (2019). *Burgerperspectieven 2019 | 4*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sax, M., G. Walz en M. Engelen (2019). *De mens centraal? Onderzoek naar de kansrijke koppeling*. Leiden: De Beleidsonderzoekers.
- Sterckx, L. en M. Fessehazion (2018). *Eritrese statushouders in Nederland. Een kwalitatief onderzoek over de vlucht en hun leven in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vermeulen, F. (2021). *Open armen en dichte deuren. Percepties van Syrische en Eritrese statushouders over hun sociaal-culturele positie in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vroome, T. de en F. van Tubergen (2010). The employment experience of refugees in the Netherlands. In: *International Migration Review*, jg. 44, nr. 2, p. 376-403.
- WRR (2020). *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor migratiesamenleving*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

1 Inleiding: de leefsituatie verklaard

Willem Huijnk en Jaco Dagevos (SCP)

1.1 Achtergrond

Vijf jaar geleden was er een piek in de migratie van asielzoekers naar Nederland. Veel asielzoekers ontvingen een tijdelijke verblijfsvergunning en vestigden zich in dit land. Het begin was veelal hectisch en gericht op de eerste landing. De aandacht lag vooral bij de opvang, het goed invullen van de periode in het asielzoekerscentrum (azc) en het opstarten van de inburgering. Langzaam maar zeker begint deze groep aan een volgende fase in het proces van ingroeien in de nieuwe samenleving. De blik is in toenemende mate gericht op het participeren in die samenleving via (vrijwilligers)werk of onderwijs of op de voorbereiding daarop, bijvoorbeeld via inburgering en/ of het leren van de taal (bv. Dagevos et al. 2020). Vanuit ervaringen met eerdere vluchtelingengroepen weten we dat het integratieproces over het algemeen een stoeve start kent, wat zichtbaar is in een de moeizame instroom op de arbeidsmarkt en een kwetsbare financiële positie (Dourleijn en Dagevos 2011; Maliepaard et al. 2017). Dit geldt ook voor deze groep vluchtelingen. Om problemen (beter) te voorkomen, is het daarom van belang om zicht te krijgen op factoren die het integratieproces vergemakkelijken of juist belemmeren. Daarbij kan beleid een belangrijke rol spelen.

In deze publicatie richten we ons breed op relevante verklaringen, waarbij we nadrukkelijk de aandacht vestigen op ontwikkelingen in de leefsituatie van Syrische statushouders en de rol van beleidsfactoren voor een goede start in Nederland. Die twee elementen – ontwikkelingen en beleid – vormen de rode draad van deze studie. Wat werkt (niet)? De overkoepelende onderzoeksvraag is:

Hoe kunnen we (veranderingen in) de posities en leefsituatie van statushouders verklaren en hoe hangt dit samen met gevoerd beleid?

Dit rapport is de vierde kwantitatieve publicatie binnen het overkoepelende project ‘Longitudinaal cohortonderzoek asielzoekers en statushouders’ (zie kader 1.1). Het belangrijkste doel van dat project is om de ontwikkelingen van statushouders te volgen vanaf de prille start van hun verblijf in Nederland en te zien welke factoren van invloed zijn op hun positieverwerving en leefsituatie. Het benut longitudinale gegevens van een vaste groep statushouders, wat het mogelijk maakt om personen over de tijd te volgen. In deze studie richten we ons specifiek op de Syrische statushouders, met name aan de hand van surveygegevens gekoppeld aan registergegevens. In één hoofdstuk vestigen we de aandacht op de hele groep statushouders uit 2014-2016 via (alleen) registergegevens. Dit maakt het onder meer mogelijk om de positie van de Syrische statushouders wat meer in perspectief te plaatsen.

De gebruikte gegevens hebben betrekking op de periode voor de coronacrisis. Het staat buiten kijf dat deze crisis ook de Syrische statushouders op tal van vlakken raakt, op sommige terreinen wellicht nog harder dan andere groepen in Nederland (zie ook § 1.4). Dit vergroot alleen maar de noodzaak om meer zicht te krijgen op (beleids)kenmerken die hun leefsituatie positief kunnen beïnvloeden.

Kader 1.1 Project ‘Longitudinaal cohortonderzoek asielzoekers en statushouders’

Dit project heeft als doel om de positie van asielzoekers en statushouders die sinds 2014 naar Nederland zijn gekomen in kaart te brengen en te volgen. Het is een initiatief van vier ministeries (Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Justitie en Veiligheid, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Volksgezondheid, Welzijn en Sport). Het project maakt gebruik van surveys, kwalitatief onderzoek en registergegevens. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is gevraagd om in samenwerking met het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) een survey uit te voeren onder Syrische statushouders. Het gaat om het cohort Syriërs dat tussen 1 januari 2014 en 1 juli 2016 een verblijfsvergunning asiel heeft gekregen en om hun kinderen en partners die als nareiziger of in het kader van gezinshereniging naar Nederland zijn gekomen. In 2017 is de eerste wave van de survey uitgevoerd, waarin ruim 3200 Syriërs van 15 jaar en ouder zijn geïnterviewd (respons 81%). De uitkomst vormde de basis voor de studies *Syriërs in Nederland* (Dagevos et al. 2018) en *Opnieuw beginnen* (Miltenburg et al. 2019). De tweede wave vond plaats in 2019. Hierin zijn 2544 respondenten geïnterviewd. Beide surveys (2017 en 2019) vormden de basis voor de meer beschrijvende studie *Syrische statushouders op weg in Nederland* (Dagevos et al. 2020) en voor de huidige studie, die een meer analytisch-verklarend karakter heeft. Daarnaast verschenen kwalitatieve studies over de positie van Eritrese (Sterckx en Fessehazion 2018) en Syrische statushouders (Van Liempt en Staring 2020). Het CBS heeft een bestand van gekoppelde registergegevens opgebouwd waarmee de positie van asielzoekers en statushouders kan worden gevolgd. Hierover is inmiddels meerdere malen gepubliceerd (bv. CBS 2019, 2020). De registerbestanden bevatten gegevens van alle asielmigranten die in de cohortperiode naar Nederland zijn gekomen, ongeacht hun nationaliteit of land van herkomst. Informatie uit de registerbestanden is gekoppeld aan de surveys.

1.2 Dimensies van de positieverwerving, de rol van de ontvangende samenleving en maatschappelijke urgentie

Bij het inzichtelijk maken van de positieverwerving en de leefsituatie van de Syrische statushouders kan het integratieperspectief behulpzaam zijn. In de kern richt dit perspectief zich op posities van migranten in het sociaaleconomische, sociaal-culturele en politieke domein in interactie met de kenmerken en mogelijkheden van de ontvangende samenleving. Het verwijst naar een tweezijdig proces. De interactie tussen groepen en instituties (in- en uitsluiting, beleidsprocessen) is bepalend voor het verloop van de integratie. Integratieonderzoek besteedt dus aandacht aan uiteenlopende groepen en instituties. Het integratieperspectief is niet uitsluitend op de migranten gericht en is bij uitstek multidimensionaal. De structurele dimensie betreft de positie in diverse leefdomeinen, zoals participatie in de vorm van onderwijs en betaald en onbetaald werk, inkomenspositie en

huisvesting. De sociaal-culturele dimensie omvat naast een sociale en een culturele component (opvattingen, waarden) ook emotioneel-affectieve thema's (bv. identificatie en zich thuis voelen). Bij de politieke dimensie gaat het onder meer om de mate van politieke participatie en het vertrouwen in politieke en maatschappelijke instituties. Daarnaast is sprake van hulpbronnen die van invloed zijn op de positieverwerving en soms ook zelf gezien worden als een indicator van integratie, zoals de gezondheid.

1.2.1 Maatschappelijk prangende vraagstukken

Deze dimensies bieden een conceptueel kader om te kijken naar de wijze waarop nieuwkomers hun nieuwe leven vormgeven. Mede dankzij de eerdere publicaties (zie kader 1.1) weten we al veel over de meest urgente en prominente problemen. Op structureel gebied is sprake van zowel vooruitgang als achterstand (zie Dagevos et al. 2020). De beheersing van de Nederlandse taal is vooruitgegaan: steeds meer statushouders sluiten hun inburgering en de cursus Nederlandse taal succesvol af. In 2017 had 11% van de Syrische statushouders een betaalde baan, in 2019 is dit 34% (Dagevos en Miltenburg 2020). Dit is een flinke toename, maar het betreft overwegend kleine, preciaire banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Een groot deel van de Syrische statushouders (70%) is afhankelijk van een bijstandsuitkering¹ (Miltenburg et al. 2020) en velen van hen geven aan dat in hun huishouden te weinig geld is om rond te komen. De onderwijsparticipatie neemt ook toe, maar het niveau waarop dit gebeurt is gemiddeld laag en de schooluitval is relatief hoog. Daarnaast bestaan zorgen over de psychische gezondheid van deze groep. Alhoewel het aandeel psychisch ongezonde mensen onder Syrische statushouders licht gedaald is, is dit nog steeds driemaal zo hoog als in de algemene bevolking (Dagevos et al. 2020).

Op sociaal-cultureel gebied springt vooral de identificatie met Nederland in het oog. Voor een groep die nog maar zo kort in Nederland is, voelen opvallend veel Syriërs zich Nederlander. Dit is de laatste jaren bovendien toegenomen: de groep die zich (heel) sterk als Nederlander identificeert, is gegroeid van 34% naar 43% (Maliepaard en Noyon 2020). Ook zijn er frequente sociale contacten met autochtone Nederlanders en tonen Syrische statushouders zich tevreden met hun leven in Nederland en met de werking van Nederlandse instituties. Men voelt zich over het algemeen rechtvaardig behandeld door die instanties. Deze vertrouwenscijfers zijn hoger dan onder de algemene bevolking. Bovendien ervaren Syrische statushouders in vergelijking met andere migrantengroepen betrekkelijk weinig discriminatie (Dagevos et al. 2020).

In deze publicatie richten we ons op een aantal domeinen, waarbij we voortborduren op de inzichten van de vorige publicaties. Op structureel gebied komen met name de taal en de arbeidsmarktpositie aan bod. Verder onderzoeken we de relatie tussen gezondheid en inburgering. Analyses op het terrein van de sociaal-culturele dimensie richten zich op de identificatie met Nederland. De politieke dimensie komt aan bod aan de hand van het vertrouwen dat Syriërs hebben in instituties. Het tweezijdige perspectief komt in deze studie vooral tot uitdrukking waar het gaat om de ervaringen met en de invloed van beleid bij de Syrische statushouders.

1.3 Beleid

Zoals gezegd gaan we in deze publicatie in op de mogelijke invloeden van beleid, met name beleid dat zich expliciet richt op nieuwkomers, zoals de statushouders. We kijken met name naar drie vormen van beleid waarmee statushouders tijdens de eerste jaren van hun leven in Nederland te maken krijgen: het opvangbeleid, het spreidingsbeleid en het inburgeringsbeleid. We beschrijven kort hoe het beleid op deze drie vlakken eruitziet.

1.3.1 Opvang in Nederland

Asielzoekers die in Nederland aankomen, worden opgevangen in de centrale ontvangstlocatie van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Vervolgens gaan zij naar een procesopvanglocatie, waar de algemene asielprocedure start. Asielzoekers die in de algemene asielprocedure worden doorverwezen naar de verlengde asielprocedure, verhuizen naar een azc (de azc's zijn verspreid over het hele land). Wie op basis van gezinshereniging naar Nederland komt, gaat wonen bij de aanvrager van de gezinshereniging (de referent).

Nederlands leren in de opvang, waaronder programma voorbereiding op de inburgering

Het doen van betaald werk is in de opvangperiode gebonden aan strikte regels. Recent zijn de mogelijkheden verruimd om gedurende de asielprocedure de Nederlandse taal te leren en vrijwilligerswerk te doen. Asielzoekers kunnen in het azc taallessen van vrijwilligers volgen. Een asielzoeker met een goede kans op een verblijfsvergunning mag 24 uur lessen Nederlands als tweede taal (NT2) (van een gecertificeerde docent) volgen. Een statushouder die nog in de opvang zit in afwachting van woonruimte in een gemeente, kan op vrijwillige basis deelnemen aan het programma 'Voorbereiding op inburgering' (Voorinburgering) van het COA. Dit bestaat uit taallessen (NT2), oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt en kennis van de Nederlandse maatschappij. Het programma loopt sinds 2008 en is sindsdien aangepast en met name in 2016 geïntensiveerd (Bakker et al. 2020). De Voorinburgering houdt dus verband met zowel de opvangperiode als met de inburgering.

De invloed van de opvangperiode bestudeerd

Net als langdurige onzekerheid over de afloop van de asielprocedure kunnen een langdurig verblijf in een azc en veelvuldige verhuizingen negatieve effecten hebben op het welzijn van asielzoekers. Om deze effecten te beperken, zijn de mogelijkheden verruimd om tijdens de opvangperiode actief te zijn, al dan niet in de vorm van de officiële Voorinburgering. De in dit rapport uitgevoerde analyses geven meer duidelijkheid over de betekenis van de verblijfsduur, het aantal verhuizingen en een actieve invulling van de opvangperiode voor onder meer de beheersing van de Nederlandse taal en de arbeidsparticipatie.

1.3.2 Inburgeringsbeleid in Nederland

Nederland kent sinds 1998 een inburgeringswet voor nieuwe migranten en dus ook voor statushouders. De wetgeving is sindsdien meerdere malen aangepast (en dat gaat opnieuw

gebeuren in 2022). In het huidige stelsel bedraagt de inburgeringstermijn drie jaar en is de inburgeraar grotendeels zelf verantwoordelijk voor de inburgering. Het volgen van een cursus is niet verplicht, maar het behalen van het examen (inburgerings- of staatsexamen NT2) wel. Statushouders tussen de 18 jaar en de pensioengerechtigde leeftijd met een verblijfsvergunning asiel, zijn inburgeringsplichtig. Het inburgeringsbeleid is primair gericht op het leren van de Nederlandse taal en daarnaast op kennis van de Nederlandse maatschappij (KNM) en oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt (ONA). Als inburgeringsplichtigen binnen de gestelde termijn aan de inburgeringsplicht voldoen, wordt de lening die ze hebben afgesloten om de inburgeringscursus en het examen te bekostigen kwijtgescholden. De maximale inburgeringstermijn is in principe drie jaar en voor analfabeten vijf jaar. Van de inburgeringsplicht kan ontheffing worden verleend (bv. vanwege gezondheidsklachten of aantoonbaar geleverde inspanning²) en vrijstelling worden gegeven (bv. bij het volgen van een Nederlandse opleiding of het behaald hebben van een Nederlands diploma).

De invloed en de achtergronden van inburgering bestudeerd

In deze studie kijken we zowel naar factoren die van invloed zijn op het succesvol afronden van de inburgering als naar de invloed van de inburgering op het beheersen van de Nederlandse taal en de arbeidsparticipatie.

1.3.3 Spreidingsbeleid: uitplaatsing van statushouders uit asielzoekerscentra naar eigen woonruimte

Na het verkrijgen van de verblijfsvergunning verhuizen statushouders van het azc naar een eigen woonruimte. Zij bepalen niet zelf waar ze terechtkomen; het COA wijst hen toe aan een gemeente. De Rijksoverheid bepaalt elk halfjaar het aantal statushouders dat de gemeenten moeten huisvesten ('taakstelling huisvesting vergunninghouders'). Dit gebeurt naar rato van het aantal inwoners: grotere gemeenten moeten meer statushouders huisvesten dan kleinere gemeenten. Gemeenten zijn verplicht om de statushouders woonruimte te bieden. Het uitplaatsingsbeleid heeft tot gevolg dat de statushouders gespreid over het land komen te wonen. In de literatuur zijn er steeds meer aanwijzingen dat dit ongunstig uitwerkt voor hun sociaaleconomische participatie (CPB en SCP 2020).

De invloed van het spreidingsbeleid bestudeerd

We onderzoeken de gevolgen van het spreidingsbeleid door te kijken in hoeverre het voor de arbeidsmarktkansen uitmaakt waar de statushouder terechtkomt. De invloed van de regionale context kan lopen via verschillende paden, zoals het lokale (gemeentelijk) beleid, de samenstelling van de bevolking of de regionale arbeidsmarktomstandigheden (SER 2019; Razenberg et al. 2017; Gerritsen et al. 2018). Alhoewel gemeentelijk beleid en de variatie tussen gemeenten wellicht relevant zijn voor de arbeidsmarktpositie van de Syrische statushouders, valt dit buiten de scope van deze studie, omdat we geen informatie hebben over dit beleid. We bekijken hier wel de relatie tussen de regio waar een statushouder woont en de arbeidsmarktkansen.

(On)bedoelde effecten van beleid?

We onderzoeken de rol van verschillende vormen van beleid voor verschillende terreinen. Beleid kan expliciet een doelstelling hebben op het terrein dat onderzocht wordt. Zo is de inburgering er specifiek op ingericht om de taalbeheersing te versterken en de kansen op betaald werk te vergroten. Tegelijkertijd kan beleid ook onbedoelde (of zelfs ongewenste) gevolgen hebben. We stellen ons bijvoorbeeld de vraag in hoeverre de ervaringen in de opvangperiode verband houden met het vertrouwen in instituties en de emotionele band met Nederland. Het spreidingsbeleid is deels gebaseerd op het idee van een evenredige verdeling van statushouders over alle gemeenten in Nederland, maar kan onbedoeld leiden tot een ongelijkheid in kansen, bijvoorbeeld voor de arbeidsmarktpositie.

1.4 Onderzoekspopulatie, data, methoden en corona

Voor de analyses maken we gebruik van verschillende databestanden. Voor alle hoofdstukken, behalve hoofdstuk 4, is *Nieuwe Statushouders in Nederland* (NSN) de voornaamste bron. De NSN bestaat uit twee surveys die in 2017 (N = 3209, response rate was 86%) en 2019 (N = 2544) zijn gehouden onder dezelfde groep ('cohort') Syrische statushouders (zie Kappelhof 2018) voor een toelichting). Het gaat om de Syriërs die tussen 1 januari 2014 en 1 juli 2016 een verblijfsvergunning asiel hebben gekregen en om hun kinderen en partners die als nareiziger of in het kader van gezinshereniging naar Nederland zijn gekomen. Aan het surveybestand zijn registergegevens uit het CBS-asielcohort gekoppeld.³ In hoofdstuk 4 wordt alleen gebruikgemaakt van de registergegevens van het CBS-asielcohort. Hierbij zijn naast Syrische statushouders ook statushouders met andere nationaliteiten in de analyse opgenomen. In de diverse hoofdstukken gebruiken we verschillende methoden om antwoord te geven op de onderliggende onderzoeksvragen (zie de hoofdstukken zelf). Hierbij is onder andere sprake van verschil in de mate waarin gebruik wordt gemaakt van het longitudinale karakter van de survey.

1.4.1 Corona

De onderzoeksgegevens hebben betrekking op de periode voor de uitbraak van het coronavirus. Hoewel nog onduidelijk is welke gevolgen deze crisis precies zal hebben, is het realistisch om te veronderstellen dat statushouders, die op verschillende domeinen een kwetsbare positie innemen, hierdoor waarschijnlijk sterk geraakt (gaan) worden. De arbeidsmarktpositie van Syrische statushouders is nog heel broos. Als zij al werken, hebben ze bijna zonder uitzondering flexibele en kleine banen, die in tijden van economische neergang doorgaans niet worden gecontinueerd (zie Muns et al. 2020; Adema et al. 2020). Uitstroom is waarschijnlijk het gevolg, en de kansen op het vinden van een nieuwe baan nemen naar verwachting sterk af. Een economische crisis treft migranten doorgaans hard, en er zijn geen redenen om aan te nemen dat dit nu anders zal zijn. Ook kan de ontwikkeling van de beheersing van het Nederlands worden belemmerd door de coronacrisis, bijvoorbeeld doordat die de deelname aan taalcursussen bemoeilijkt en sociale contacten met Nederlandssprekenden in de weg staat. Syrische statushouders zijn bovendien kwets-

baar vanwege hun ongunstige psychische gezondheid. Gedwongen thuiszitten en onzekerheid over de leefsituatie in Nederland zijn extra risicofactoren voor de psychische gezondheid. Heel Nederland maakt vanwege de coronacrisis een moeilijke tijd door, maar dat geldt zeker voor statushouders die bezig zijn met hun eerste stappen richting een nieuw bestaan.

1.5 Toelichting op de afzonderlijke hoofdstukken

De hoofdvraag in deze studie, waaraan is bijgedragen door het CBS, het WODC, het RIVM en het SCP, is hoe we (veranderingen in) de posities en leefsituatie van statushouders kunnen verklaren en hoe dit samenhangt met beleid. In de diverse hoofdstukken bekijken we dit voor een aantal specifieke thema's, waarbij de beleidskenmerken nadrukkelijk aandacht krijgen. Dit wordt per hoofdstuk anders ingevuld. Zo zijn niet alle factoren even relevant voor de diverse levenssferen. We lichten de hoofdstukken hierna kort toe.

Hoofdstuk 2. De rol van psychische en fysieke gezondheid bij succesvol inburgeren in Nederland

In 2022 gaat het nieuwe inburgeringsstelsel in en krijgen gemeenten meer mogelijkheden om maatwerk te bieden. Dit kan positief bijdragen aan het zo optimaal mogelijk volgen van een inburgeringstraject, ook als sprake is van gezondheidsproblemen. Veel vluchtelingen en statushouders kampen met gezondheidsproblemen, en bij Syrische statushouders is dit niet anders. Zo komt uit voorgaande publicaties naar voren dat slecht slapen en psychische ongezondheid in alle geledingen van de groep Syriërs veel voorkomt (Dagevos et al. 2018). Er is weinig bekend over de vraag in hoeverre deze gezondheidsproblemen een rol spelen bij het (succesvol) doorlopen van individuele inburgeringstrajecten. In hoofdstuk 2 gaan we na hoe gezondheid samenhangt met inburgering in Nederland. Daarbij is de centrale onderzoeksvraag in hoeverre een minder goede gezondheid gevolgen heeft voor het al dan niet succesvol doorlopen van het inburgeringstraject.

Hoofdstuk 3. Taal met beleid: factoren achter de taalverbetering van Syrische statushouders

De beheersing van de taal van het bestemmingsland is van groot belang voor succesvolle integratie van migranten. Het is een belangrijke vorm van postmigratie *human capital*. Met een goede beheersing van de taal nemen de kansen op betaald werk toe. In hoofdstuk 3 richten we ons op de bijdrage van beleidsfactoren aan taalverwerving, in het bijzonder op de reguliere inburgering, de duur van het verblijf in het azc, activiteiten in het azc en participatie via vrijwilligerswerk of op de arbeidsmarkt. Hiermee bieden we inzicht in het belang van het afronden van de inburgering, de invulling van een zinvolle wachttijd in het azc en de versterkende werking van participatie op het verbeteren van de taalbeheersing.

Twee hoofdstukken over arbeidsmarktpositie

Dit rapport bevat twee hoofdstukken over de positie op de arbeidsmarkt met elk een eigen invalshoek. Hoofdstuk 4 is gebaseerd op registergegevens en brengt de veranderingen in positie van alle statushouders in kaart die in 2014 een verblijfsvergunning kregen. Hierbij lichten we de positie van de Syrische groep eruit en zetten deze af tegen die van andere groepen. Behalve naar arbeidsparticipatie kijken we in dit hoofdstuk ook naar baankenmerken (uurloon, omvang). Hoofdstuk 5 maakt gebruik van de surveys die in 2017 en 2019 onder Syrische statushouders zijn gehouden. De gegevens daaruit maken analyses mogelijk van arbeidsmarktparticipatie in brede zin (zowel het zoeken als het hebben van een betaalde baan) en van een meer uitgebreide set van individuele factoren (bv. taal, gezondheid). De analyses in hoofdstuk 5 zijn, in tegenstelling tot hoofdstuk 4, gericht op het verklaren van individuele veranderingen.

Hoofdstuk 4. Arbeidsdeelname van statushouders en hun dynamiek op de arbeidsmarkt

In dit hoofdstuk richten we ons dus niet alleen op Syrische statushouders, maar ook op statushouders met andere nationaliteiten die in 2014 een verblijfsvergunning ontvingen. De positieverwerving van statushouders verloopt vaak moeizaam – in de literatuur wordt wel gesproken van een *refugee gap*. Het vinden van (geschikt) werk is voor statushouders een van de grootste opgaven. Het is niet verwonderlijk dat de arbeidsmarktparticipatie van Syrische statushouders nog tamelijk beperkt is. Zij zijn nog kort in Nederland en hebben dus relatief weinig tijd gehad om zich goed toe te rusten voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Hoewel de arbeidsparticipatie van de statushouders toeneemt naarmate zij langer in Nederland zijn, is deze in vergelijking met die van andere bevolkingsgroepen nog steeds laag. Vijf jaar na het verkrijgen van de verblijfsvergunning willen we onderzoeken welke kenmerken samenhangen met het hebben van werk. Zijn dit voornamelijk individuele kenmerken of spelen ook regionale en beleidsspecifieke factoren een rol? Daarnaast gaan we in op de dynamiek op de arbeidsmarkt van statushouders. Daarbij wordt onderzocht in hoeverre het werkende statushouders lukt om aan het werk te blijven en – indien dat het geval is – in hoeverre zij na verloop van tijd een betere arbeidspositie gaan innemen in termen van bijvoorbeeld de grootte van de baan en het uurloon. Het onderzoek is volledig gebaseerd op registerdata.

Hoofdstuk 5. Wat werkt? Over de invloed van beleid op de start van de arbeidsloopbaan van Syrische statushouders

Ook in dit hoofdstuk richten we ons op de arbeidsmarktpositie, maar we kijken naast de arbeidsmarktparticipatie ook naar de oriëntatie op betaald werk. Wie hebben er nog geen baan, maar zouden wel willen werken? De centrale vraag is hoe het vijf jaar na de grote instroom staat met de arbeidsmarktpositie van Syriërs in Nederland en wat tussen 2017 en 2019 faciliterende dan wel hinderende factoren zijn geweest voor hun arbeidsmarkt-oriëntatie en -participatie. We focussen expliciet op de wijze waarop enkele beleidsfactoren (inburgering, opvangperiode) de arbeidsmarktpositie beïnvloeden. Daarnaast zijn we geïnteresseerd in de vraag of beleid anders uitpakt voor mannen dan voor vrouwen.

De arbeidsmarktpositie van veel vluchtelingenvrouwen, onder wie ook Syrische statushouders, is precair. Draagt beleid bij aan toe- of afnemende ongelijkheid tussen mannen en vrouwen? Ten slotte kijken we door in te zoomen op de invloed van de regionale arbeidsmarktomstandigheden naar de wijze waarop het uitplaatsingsbeleid mogelijk leidt tot ongelijke kansen.

Hoofdstuk 6. Een goed begin is het halve werk? De relatie tussen eerste ervaringen in Nederland en institutioneel vertrouwen en identificatie

Hoewel het bevorderen van de identificatie met Nederland en de politieke integratie geen expliciete beleidsdoelen zijn in de eerste fase na aankomst, kunnen juist de ervaringen met beleid en overheidsinstanties in het begin van het verblijf in Nederland van belang zijn voor deze vormen van integratie. Het kan hierbij gaan om objectieve kenmerken, zoals de duur van de procedure, de duur van de periode in het azc en het aantal azc's waarin men verbleef, maar ook om meer subjectieve ervaringen van statushouders in die periode. Voorbeelden hiervan zijn tevredenheid met bejegening door instanties, ervaren procedurele rechtvaardigheid en het oordeel over het azc, de taal cursus en maatschappelijke begeleiding. In dit hoofdstuk kijken we naar de (onbedoelde) invloed van die ervaringen in de allereerste fase (de azc-periode) en de fase daarna (de inburgeringsfase) op deze integratiedomeinen. We gaan na of en hoe deze ervaringen doorwerken in het vertrouwen dat statushouders hebben in Nederlandse instituties (politieke dimensie) en op hun identificatie met Nederland (emotionele aspect van de sociaal-culturele dimensie).

Noten

- 1 Een deel van de werkenden heeft ook een bijstandsuitkering. De percentages tellen samen dus op tot meer dan 100%.
- 2 Mensen die een inburgeringscursus hebben gevolgd, kunnen om ontheffing vragen als ze minimaal 600 uur cursus hebben gevolgd en ten minste vier keer examen hebben gedaan.
- 3 Het betreft hier drie peildata. De peildatum voor de gehanteerde registergegevens gekoppeld aan de 2017 survey is 1 januari 2017 (deze peildatum ligt vóór de interviewdata in 2017). De peildata voor de gehanteerde registergegevens gekoppeld aan de 2019 surveys zijn januari 2019 (deze peildatum ligt vóór de interviewdata in 2019) en juli 2019 (deze peildatum ligt na de interviewdata in 2019).

Literatuur

- Adema, Y., W. van den Berge en A. Zulkarnain (2020). *Langdurige effecten van de coronacrisis voor de arbeidsmarkt*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Bakker, L., M. Zwanepol, G. van der Maas-Vos, I. Kalisvaart en M. Blom (2020). *Evaluatie programma voorbereiding op de inburgering*. Utrecht: Signicant Publics.
- CBS (2019). *Asiel en integratie 2019. Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2020). *Asiel en migratie 2020. Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CPB en SCP (2020). *Kansrijk integratiebeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal Cultureel Planbureau.

- Dagevos, J. en E. Miltenburg (2020). Werk en werkloosheid. In: J. Dagevos, E. Miltenburg, M. de Mooij, D. Schans, E. Uiters en A. Wijga (red.), *Syrische statushouders op weg in Nederland. De ontwikkeling van hun positie en leefsituatie* (p. 88-103). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 1 december 2020 via <https://digitaal.scp.nl/syrische-statushouders-op-weg-in-nederland/werk-en-werkloosheid>.
- Dagevos, J., W. Huijnk, M. Maliepaard en E. Miltenburg (2018). *Syriërs in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dagevos, J., E. Miltenburg, M. de Mooij, D. Schans, E. Uiters en A. Wijga (2020). *Syrische statushouders op weg in Nederland. De ontwikkeling van hun positie en leefsituatie*. Geraadpleegd 26 februari 2021 via <https://digitaal.scp.nl/syrische-statushouders-op-weg-in-nederland/>.
- Dourleijn, E. en J. Dagevos (2011). *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Gerritsen, S., M. Kattenburg en W. Vermeulen (2018). *Regionale plaatsing vergunninghouders en kans op werk*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Kappelhof, J. (2018). *Survey Onderzoek Nieuwe Statushouders in Nederland 2017. Verantwoording van de opzet en uitvoering van een survey onder Syrische statushouders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Liempt, I. van en R. Staring (2020). *Nederland papierland. Syrische statushouders en hun ervaringen met participatiebeleid in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Miltenburg, E., J. Dagevos en W. Huijnk (2019). *Opnieuw beginnen. Achtergronden van positieverschillen tussen Syrische statushouders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Maliepaard, M., B. Witkamp en R. Jennissen (red.) (2017). *Een kwestie van tijd? De integratie van asielmigranten, een cohortonderzoek*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Maliepaard, M. en S.M. Noyon (2020). Thuis in Nederland? In: J. Dagevos, E. Miltenburg, M. de Mooij, D. Schans, E. Uiters en A. Wijga (red.), *Syrische statushouders op weg in Nederland. De ontwikkeling van hun positie en leefsituatie* (p. 149-157). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 9 september 2020 via <https://digitaal.scp.nl/syrische-statushouders-op-weg-in-nederland/thuis-in-nederland/>.
- Miltenburg, E., N. Boot en J. Dagevos (2020). Uitkering en rondkomen. In: J. Dagevos, E. Miltenburg, M. de Mooij, D. Schans, E. Uiters en A. Wijga (red.), *Syrische statushouders op weg in Nederland. De ontwikkeling van hun positie en leefsituatie* (p. 104-111). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 1 december 2020 via <https://digitaal.scp.nl/syrische-statushouders-op-weg-in-nederland/uitkering-en-rondkomen>.
- Muns, S., M. Olsthoorn, L. Kuyper en J.D. Vlasblom (2020). *Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Beleids-signalement maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Razenberg, I., M. Kahmann en M. de Gruijter. (2017). *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2017*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- SER (2019). *Integratie door werk. Meer kansen op werk voor nieuwkomers*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Sterckx, L. en M. Fessehazion (2018). *Eritrese statushouders in Nederland. Een kwalitatief onderzoek over de vlucht en hun leven in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

2 De rol van psychische en fysieke gezondheid bij succesvol inburgeren in Nederland

Ellen Uiters en Annemarie Ruijsbroek (RIVM), met medewerking van drs. Evert Bloemen

2.1 Inleiding

Naar verwachting wordt in 2022 het nieuwe inburgeringsstelsel van kracht en krijgen gemeenten regie op inburgering en participatie van statushouders. Er komt dan onder andere meer ruimte voor maatwerk voor statushouders die door fysieke en/of psychische gezondheidsproblemen beperkt zijn in hun vermogen om te leren of te werken. Mensen kunnen dan ondanks hun gezondheidsproblemen zo optimaal mogelijk een inburgerings-traject volgen. Daarbij is het belangrijk om te voorkomen dat statushouders vanwege gezondheidsproblemen onder hun niveau inburgeren (Razenberg en Asmoredjo 2019). Dat een groot aantal vluchtelingen en statushouders kampt met gezondheidsproblemen, komt veelvuldig naar voren in de beschikbare literatuur. Bij Syrische statushouders is dit niet anders. Zo blijkt uit voorgaande publicaties dat slecht slapen en psychische ongezondheid in alle geledingen van de Syrische groep veel voorkomen (Dagevos et al. 2018). Daarnaast weten we dat ongeveer een kwart van de Syrische statushouders langdurige aandoeningen en/of beperkingen heeft bij het dagelijks functioneren (Dagevos et al. 2018). Er is echter veel minder bekend over de mate waarin deze gezondheidsproblemen een rol spelen bij het doorlopen van individuele inburgeringstrajecten. Dat het aannemelijk is dat gezondheid hierbij een rol speelt, komt wel naar voren in verschillende onderzoeken (Razenberg en Asmoredjo 2019), maar er zijn geen cijfers bekend over hoe vaak gezondheidsproblemen de inburgering van statushouders in het algemeen in de weg staan.

Binnen het huidige inburgeringsstelsel is het mogelijk om op medische grond ontheffing aan te vragen (zie de inleiding van dit rapport voor een nadere toelichting op het inburgeringsstelsel). Deze ontheffing wordt vanwege de hoge kosten en de strenge criteria echter weinig aangevraagd (Razenberg en Asmoredjo 2019). Recente cijfers laten zien dat onder zowel Syrische statushouders als statushouders met een andere nationaliteit 13% een ontheffing van de inburgeringsplicht heeft gekregen (Boot 2020). Een goed beeld van hoe vaak gezondheid de belangrijkste reden is voor het krijgen van zo'n ontheffing ontbreekt echter. Waarschijnlijk krijgen statushouders met gezondheidsklachten nu veelal een ontheffing op basis van geleverde inspanning (zie hoofdstuk 1). Hierdoor blijven de achterliggende gezondheidsproblemen, zoals concentratieproblemen vanwege psychische gezondheidsklachten, onzichtbaar. Ontheffing is volgens diverse deskundigen niet wenselijk, omdat mensen dan veel minder mogelijkheden hebben om de Nederlandse taal te leren, terwijl dat voor deze groep belangrijk is om de weg binnen de Nederlandse samenleving te vinden (Miltenburg en Dagevos 2020; Adema et al. 2020).

Aangezien er op dit gebied veel vragen leven bij lokale beleidsmakers en professionals, wordt de relatie tussen gezondheid en inburgering in dit hoofdstuk uitgediept voor Syrische statushouders. Daarbij staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

In hoeverre heeft een minder goede gezondheidssituatie gevolgen voor het al dan niet succesvol doorlopen van het inburgeringstraject in Nederland?

We willen nagaan hoe gezondheidsindicatoren (gemeten in 2017) samenhangen met het verloop van het inburgeringstraject (gemeten in 2019) en welke gezondheidsindicator in dit opzicht het meest van belang is. Twee belangrijke aspecten van het inburgeringstraject zullen hierbij centraal staan, namelijk het slagen voor het inburgeringsexamen en het krijgen van een ontheffing. Ook zal gezondheid in de breedte worden meegenomen. Behalve aan ervaren en psychische gezondheid besteden we in de analyses aandacht aan fysieke ziekten en aandoeningen.

2.2 De relatie tussen inburgering en gezondheid

Zoals in de inleiding van deze rapportage al is beschreven, zijn statushouders tussen de 18 en 65 jaar inburgeringsplichtig zodra ze een verblijfsvergunning asiel ontvangen. De inburgeringstermijn begint later, bijvoorbeeld als de statushouders zijn uitgestroomd naar een gemeente. Hoewel ook in het asielzoekerscentrum (azc) al activiteiten kunnen worden ondernomen die statushouders voorbereiden op wonen en werken in een gemeente, begint het formele inburgeringstraject pas na de azc-periode. Veel Europese landen hebben een verplicht inburgeringsbeleid (OECD 2019). Dit beleid heeft vaak als doel dat migranten kennis opdoen over het betreffende land en de taal en heersende waarden en normen leren kennen. De achterliggende gedachte is dat het overdragen van *civic skills* migranten beter in staat stelt om politiek, economisch en sociaal te integreren (Goodman 2015). Het effect van inburgeringstrajecten wordt in tal van studies gerelateerd aan vooral arbeidsmarktparticipatie.

De rol van gezondheid in deze inburgeringstrajecten blijft echter onderbelicht. Hierdoor ontbreekt het aan een systematisch inzicht in de mate waarin gezondheid een rol speelt bij het verloop van het inburgeringstraject (Kahmann et al. 2018), hoewel het belang van gezondheid voor een succesvolle integratie en participatie in tal van rapporten wordt genoemd (Ager en Strang 2008; Witkamp et al. 2019). Een van de weinige studies die hier wel naar hebben gekeken, concludeert dat statushouders met een slechte (ervaren) gezondheid minder kansen lijken te hebben om de inburgering succesvol af te ronden (Dourleijn en Dagevos 2011). Ook bleek de groep met een minder goede gezondheid minder positief tegenover inburgering te staan dan de groep met een betere gezondheid. Dit komt mogelijk doordat mensen met een minder goede gezondheid een kleinere kans hebben het inburgeringstraject met goed gevolg af te sluiten. In de evaluatie van de Wet inburgering 2013 wordt geconstateerd dat gezondheidsproblemen van statushouders reden kunnen zijn om later met het verplichte inburgeringstraject te starten, wat leidt tot een

grotere kans op het niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht (Blom et al. 2018). Uit diezelfde evaluatie komt naar voren dat slechts een klein deel van de inburgeraars een onthefing of verlenging krijgt vanwege medische redenen. In een onderzoek bij de gemeente Amsterdam concludeert men dat ziekte en lichamelijke of psychische klachten veel genoemd worden om te verklaren waarom statushouders na vijf jaar nog niet aan de inburgeringsplicht hebben voldaan (Besselsen en De Hart 2015). In de VluchtelingenWerk IntegratieBarometer noemen statushouders zelf ook dat lichamelijke en psychische klachten hun inburgeringstraject negatief beïnvloeden (Kahmann et al. 2018). Uit een recent verkennend onderzoek blijkt dat met name psychische en psychosociale klachten een negatief effect hebben op inburgering (Razenberg en Asmoredjo 2019). Dit kan worden verklaard doordat psychische klachten slaapproblemen, een verminderde concentratie en een slechter geheugen met zich meebrengen. Deze verschijnselen hebben vervolgens invloed op de mate van leerbaarheid en taalverwerving. De hiervoor genoemde samenhang tussen gezondheid en inburgering is veelal gebaseerd op retrospectief, crossectioneel verzamelde gegevens. In het huidige cohortonderzoek zijn Syrische statushouders gevolgd over de tijd, hetgeen de mogelijkheid biedt om na te gaan hoe het inburgeringstraject is verlopen van gezonde en minder gezonde statushouders.

2.3 Data en methode

In dit hoofdstuk onderzoeken we of de gezondheidssituatie van statushouders in 2017¹ samenhangt met het succesvol inburgeren in Nederland in 2019. Statushouders die op 1 juli 2019 hun inburgeringsexamen hebben behaald, worden daarvoor vergeleken met statushouders die dit examen op dat moment (nog) niet hebben behaald. Daarnaast bekijken we of de gezondheidssituatie van statushouders samenhangt met het krijgen van een onthefing voor het inburgeringsexamen.^{2, 3}

We besteden aandacht aan zowel de subjectieve belevingskant van gezondheid als de aanwezigheid van fysieke ziekten en aandoeningen, om zo gezondheid in brede zin te bestuderen. Voor subjectieve gezondheid gebruiken we allereerst de veelgebruikte indicator ervaren algemene gezondheid (goede versus slechte algemene gezondheid).⁴ Daarnaast gebruiken we een indicator voor de ervaren psychische gezondheid (psychisch gezond versus psychisch ongezond).⁵ Voor psychische gezondheid kijken we aanvullend specifiek naar statushouders die contact hebben gehad met een psycholoog of psychiater.⁶ Voor de fysieke ziekten en aandoeningen gebruiken we ook twee indicatoren. Eén indicator betreft de aanwezigheid van langdurige aandoeningen (een of meerdere langdurige ziekten, zoals diabetes of hart- en vaatziekten, handicaps of gezondheidsproblemen). De andere indicator geeft aan of mensen door gezondheidsproblemen beperkt worden in hun dagelijks functioneren (hebben mensen in de afgelopen vier weken door lichamelijke gezondheid of door pijn bepaald werk of bepaalde bezigheden niet kunnen doen?). Beide indicatoren zijn dichotome variabelen (wel/niet langdurige aandoeningen; wel/niet beperkingen in dagelijks functioneren).

Allereerst beschrijven we welk deel van de statushouders met gezondheidsproblemen in 2019 het inburgeringsexamen in 2019 heeft behaald en welk deel (nog) niet en hoe dit is voor statushouders zonder gezondheidsproblemen. We onderzoeken vervolgens met multivariate logistische regressieanalyses of er een verband bestaat tussen de gezondheidssituatie van statushouders in 2017 en het behalen van het inburgeringsexamen in 2019, waarbij we rekening houden met persoonskenmerken die (mogelijk) ook samenhangen met gezondheid en inburgering.⁷ Dit zijn:

- geslacht;
- leeftijd (18-35 jaar; 35-45 jaar; 45 jaar en ouder);⁸
- opleidingsniveau (maximaal basisonderwijs; lager middelbaar onderwijs; hoger middelbaar onderwijs; hoger onderwijs);
- gezinssituatie (alleenstaand, geen kinderen; met partner, geen kinderen; met partner en kinderen; met kinderen, geen partner).

In de volgende stap betrekken we de deelname aan activiteiten gedurende hun opvangperiode in het azc (als dichotome ja/nee variabelen) in de analyses. Hierbij onderscheiden we:

- deelname aan taalles;
- deelname aan vrijwilligerswerk;
- deelname aan betaald werk;
- deelname aan scholing.

We willen nagaan of statushouders die tijdens hun verblijf in het azc hebben deelgenomen aan activiteiten, zoals vrijwilligerswerk, vaker hun inburgeringsexamen behalen en of dit verband houdt met gezondheid. Ook dit onderzoeken we voor elk van de gezondheidsindicatoren (ervaren algemene gezondheid, ervaren psychische gezondheid, langdurige aandoeningen en beperkingen in het dagelijks functioneren), die elk apart zijn geanalyseerd.

Om te beoordelen welke gezondheidsindicator het belangrijkste is als het gaat om het behalen van het inburgeringsexamen, rapporteren we de *Akaike Information Criterion*-score (AIC-score). Dit is een wiskundige methode om na te gaan hoe goed een model de uitkomst (in dit geval het behalen van het inburgeringsexamen) verklaart. Hoe lager de AIC-score, hoe beter het model is. De gezondheidsindicator die behoort bij het model met de laagste AIC-score is dus het belangrijkste voor het behalen van het inburgeringsexamen.

Vervolgens bekijken we of er een verband bestaat tussen de gezondheidssituatie van statushouders en het krijgen van ontheffing voor het examen. Opnieuw beschrijven we eerst welk aandeel van de statushouders met gezondheidsproblemen en welk aandeel van de statushouders zonder gezondheidsproblemen in 2019 ontheffing hebben gekregen. Vervolgens onderzoeken we het verband tussen de gezondheidssituatie van statushouders in 2017 en het krijgen van ontheffing voor het inburgeringsexamen in 2019, waarbij we reke-

ning houden met de persoonskenmerken geslacht, leeftijd, opleiding en gezinssituatie. Het model is voor elke gezondheidsindicator apart geschat.

In bijlage A (te vinden op www.scp.nl bij dit rapport) is een overzicht van de gebruikte variabelen weergegeven met de frequentieverdeling in 2017 en 2019.⁹ Alle analyses zijn gewogen en uitgevoerd in SAS.

2.4 Resultaten

2.4.1 Behalen van het inburgeringsexamen

Allereerst beschrijven we de ervaren gezondheid en de inburgeringsstatus van statushouders in 2019 (tabel 2.1).¹⁰ Van de Syrische statushouders die in 2019 hun gezondheid als slecht ervaren, heeft 44% het inburgeringsexamen op 1 juli 2019 behaald. Van de statushouders met een goede ervaren gezondheid heeft 58% het inburgeringsexamen behaald.

Tabel 2.1

Inburgeringssituatie 1 juli 2019 naar gezondheid in 2019 (n = 2323; in procenten)

	inburgeringssituatie op 1 juli 2019			totaal
	examen behaald	examen niet behaald	onthefing	
ervaren gezondheid				
matig/(zeer) slecht	44,0	28,5	27,4	100
(zeer) goed	58,3	30,6	11,1	100
langdurige aandoening(en)				
ja	43,8	27,9	28,3	100
nee	57,1	30,6	12,3	100
beperking in functioneren				
ja	45,9	30,4	23,7	100
nee	57,3	29,8	12,9	100
psychische gezondheid				
slecht	52,6	29,5	17,9	100
goed	54,7	30,2	15,1	100

Bron: SCP/CBS (NSN'17 en '19 verrijkt met registergegevens), gewogen gegevens

Uit de analyses naar de invloed van de ervaren gezondheid in 2017 op het behalen van het inburgeringsexamen in 2019 blijkt, rekening houdend met andere persoonskenmerken, dat een slechte ervaren gezondheid statushouders belemmert bij het behalen van dit examen (tabel 2.2, model 1). Met andere woorden: Syrische statushouders met een slechte ervaren gezondheid in 2017 hebben een kleinere kans om in 2019 het inburgeringsexamen te hebben behaald dan statushouders met een goede ervaren gezondheid in 2017 (*odds ratio* (OR) 0,72).

Tabel 2.2

Invloed van gezondheid en persoonskenmerken (2017) op het behalen van het inburgeringsexamen (2019) (model 1), en met toevoeging van activiteiten in het AZC (model 2), gecorrigeerd voor jaar van toekenning verblijfsvergunning (n = 1916; in odds ratio's (OR) en betrouwbaarheidsintervallen (95% BI))^{a, b, c}

	inburgeringsexamen gehaald ^d model 1 OR (BI)	inburgeringsexamen gehaald ^d model 2 OR (BI)
slechte ervaren gezondheid	0,72 (0,56-0,93)	0,72 (0,56-0,94)
activiteiten AZC – taalles		1,03 (0,81-1,30)
activiteiten AZC – vrijwilligerswerk		1,33 (1,05-1,67)
activiteiten AZC – betaald werk		1,16 (0,72-1,86)
activiteiten AZC – scholing		0,83 (0,61-1,13)
vrouw	0,89 (0,69-1,14)	0,96 (0,74-1,24)
leeftijd (referentie is 18-24 jaar)		
25-34 jaar	1,49 (1,11-2,00)	1,43 (1,06-1,93)
35-44 jaar	1,57 (1,09-2,27)	1,50 (1,03-2,17)
>44 jaar	0,96 (0,63-1,47)	0,92 (0,60-1,40)
opleidingsniveau (max. basisschool = referentie)		
lager middelbaar onderwijs	2,19 (1,47-3,24)	2,20 (1,48-3,27)
hoger middelbaar onderwijs	4,68 (3,26-6,72)	4,56 (3,17-6,56)
hoger onderwijs	5,15 (3,60-7,36)	4,92 (3,43-7,06)
gezinssituatie (alleenstaand, geen kinderen = referentie)		
partner, geen kinderen	0,96 (0,68-1,36)	0,94 (0,66-1,33)
partner en kinderen	1,26 (0,93-1,70)	1,26 (0,93-1,71)
kinderen, geen partner	1,01 (0,49-2,07)	1,03 (0,50-2,12)
langdurige aandoening(en)	0,65 (0,50-0,86)	0,65 (0,49-0,86)
activiteiten AZC – taalles		1,03 (0,82-1,30)
activiteiten AZC – vrijwilligerswerk		1,33 (1,06-1,68)
activiteiten AZC – betaald werk		1,16 (0,72-1,86)
activiteiten AZC – scholing		0,82 (0,61-1,12)
beperking in functioneren	0,62 (0,48-0,80)	0,62 (0,48-0,80)
activiteiten AZC – taalles		1,04 (0,82-1,32)
activiteiten AZC – vrijwilligerswerk		1,33 (1,06-1,69)
activiteiten AZC – betaald werk		1,13 (0,70-1,83)
activiteiten AZC – scholing		0,83 (0,61-1,13)

Tabel 2.2

(Vervolg)

	inburgeringsexamen gehaald ^d model 1 OR (BI)	inburgeringsexamen gehaald ^d model 2 OR (BI)
slechte psychische gezondheid	0,86 (0,69-1,07)	0,85 (0,68-1,06)
activiteiten AZC – taalles		1,05 (0,83-1,32)
activiteiten AZC – vrijwilligerswerk		1,34 (1,06-1,69)
activiteiten AZC – betaald werk		1,16 (0,72-1,86)
activiteiten AZC – scholing		0,83 (0,61-1,13)

- a Een odds ratio < 1 betekent een kleinere kans op het behalen van het inburgeringsexamen en een odds ratio > 1 een grotere kans op het behalen van het inburgeringsexamen. Een odds ratio is significant met $p = < 0,05$ als het 95%-betrouwbaarheidsinterval niet 1 bevat.
- b Bij alle modellen zijn geslacht, leeftijd, opleiding, gezinssituatie meegenomen, maar in deze tabel alleen voor ervaren gezondheid getoond.
- c De gezondheidsindicatoren zijn om en om meegenomen in het model.
- d Inburgeringsexamen gehaald, inclusief vrijstelling, versus examen niet gehaald (referentie). Ontheffing is uit deze analyses gelaten.

Bron: SCP/CBS (NSN'17 en '19 verrijkt met registergegevens), gewogen gegevens

Van de Syrische statushouders met langdurige aandoeningen in 2019 heeft 44% het examen op 1 juli 2019 behaald, tegenover 57% van de statushouders zonder langdurige aandoeningen (tabel 2.1). Voor statushouders met beperkingen in dagelijks functioneren in 2019 geldt dat 46% het examen heeft behaald, tegenover 57% van de statushouders zonder dergelijke beperkingen (tabel 2.1). Als we rekening houden met andere persoonskenmerken die samenhangen met inburgering, dan blijkt dat het hebben van langdurige aandoeningen of beperkingen in het dagelijks functioneren statushouders belemmeren bij het behalen van het inburgeringsexamen (tabel 2.2, model 1). Syrische statushouders die in 2017 rapporteerden langdurige aandoeningen of beperkingen in het dagelijks functioneren te hebben, hebben een kleinere kans om in 2019 geslaagd te zijn voor het inburgeringsexamen dan statushouders zonder deze gezondheidsproblemen (OR 0,65 voor langdurige aandoeningen en OR 0,62 voor beperkingen in het dagelijks functioneren).

Bij psychische gezondheid is het beeld wat anders. Het aandeel statushouders dat in 2019 het inburgeringsexamen heeft behaald, is vergelijkbaar voor statushouders met een goede psychische gezondheid (55% examen behaald) in 2019 en statushouders met een slechte psychische gezondheid in dat jaar (53% examen behaald) (tabel 2.1). Omdat het aannemelijk is dat hulp zoeken vanwege de psychische gezondheid samenhangt met de ervaren ernst van klachten op dit gebied, hebben we vervolgens gekeken naar de relatie tussen contact hebben gehad met een psycholoog of psychiater en het succesvol afronden van het inburgeringsexamen. In lijn met de verwachting zien we dat statushouders die in 2017 contact hebben gehad met een psycholoog of psychiater (7% van de statushouders in deze studie) een kleinere kans hebben op het behalen van het inburgeringsexamen in 2019 dan

statushouders die geen contact hebben gehad met een psycholoog of psychiater (tabel 2.3). De intensiteit van de psychische klachten lijkt dus invloed te hebben op de kans op het behalen van het inburgeringsexamen. Daarbij is wel de kanttekening op zijn plaats dat niet alle statushouders met ernstige klachten hulp zoeken of krijgen, bijvoorbeeld vanwege de wachtlijsten voor specialistische geestelijke gezondheidszorg (ggz-zorg) en onbekendheid met of bereidheid tot gebruik van ggz-zorg (Razenberg en Asmoredjo 2019).

Tabel 2.3

Relatie tussen contact hebben gehad met een psycholoog of psychiater en persoonskenmerken (2017) en het behalen van het inburgeringsexamen (2019), gecorrigeerd voor jaar van toekenning verblijfsvergunning (n = 1916; in OR en betrouwbaarheidsintervallen – 95% BI)^{a, b}

	inburgeringsexamen behaald OR (BI)
contact gehad met psycholoog of psychiater	0,40 (0,26-0,62)
vrouw	0,87 (0,68-1,11)
leeftijd (referentie = 18-24 jaar)	
25-34 jaar	1,46 (1,09-1,96)
35-44 jaar	1,49 (1,04-2,15)
> 44 jaar	0,86 (0,57-1,30)
opleidingsniveau (referentie = max. basisschool)	
lager middelbaar onderwijs	2,16 (1,46-3,22)
hoger middelbaar onderwijs	4,71 (3,28-6,77)
hoger onderwijs	5,40 (3,77-7,74)
gezinssituatie (referentie = alleenstaand, geen kinderen)	
partner, geen kinderen	0,92 (0,65-1,31)
partner en kinderen	1,21 (0,89-1,64)
kinderen, geen partner	1,06 (0,52-2,17)

a Een OR < 1 betekent een kleinere kans op ontheffing voor het inburgeringsexamen en een OR > 1 een grotere kans op ontheffing voor het inburgeringsexamen. Een OR is significant met $p = < 0,05$ als het 95%-betrouwbaarheidsinterval niet 1 bevat.

b Inburgeringsexamen behaald, inclusief vrijstelling, versus examen niet behaald (referentie). Ontheffing is uit deze analyses gelaten.

Bron: SCP/CBS (NSN'17 en '19 verrijkt met registergegevens), gewogen gegevens

De negatieve invloed op het inburgeringstraject is niet zo duidelijk gevonden voor psychische ongezondheid in het algemeen. Statushouders die in 2017 psychisch ongezond zijn, blijken een vergelijkbare kans hebben om te slagen voor het inburgeringsexamen in 2019 als statushouders die in 2017 psychisch gezond zijn (OR 0,86; niet significant) (tabel 2.2, model 1). Dit is niet conform de verwachting en komt ook niet overeen met onderzoek van

Razenberg en Asmoredjo (2019), die juist concluderen dat psychische (en psychosociale) klachten een negatief effect hebben op inburgering. Mogelijk wordt dit verklaard doordat in onze studie is gevraagd naar psychische gezondheid in het algemeen en niet naar specifieke psychische klachten zoals depressie en posttraumatisch stresssyndroom. Verder is op basis van de beschikbare gegevens niet te achterhalen in hoeverre de genoemde langdurige aandoeningen en beperkingen een onderliggende psychische oorzaak hebben. Daarnaast is bekend dat het ondernemen van activiteiten positief bijdraagt aan de psychische gezondheid van statushouders. Dit zou voor een deel van de statushouders ook kunnen opgaan voor het volgen van een inburgeringstraject. De bevinding dat voor de groep statushouders die contact hebben gehad met een psycholoog of psychiater de kans op het behalen van het inburgeringsexamen kleiner is dan voor de groep die geen psychische hulp heeft gezocht, suggereert dat dit niet lijkt op te gaan voor statushouders die ernstige klachten ervaren.

Uit de analyses blijkt verder dat, naast de gezondheidssituatie, ook het opleidingsniveau en de leeftijd van de statushouders relevant zijn voor het behalen van het inburgeringsexamen. We zien bij alle gezondheidsindicatoren hetzelfde patroon (tabel 2.2, model 1, alleen getoond voor ervaren gezondheid; zie bijlage B voor volledige tabel). Hoe hoger iemand is opgeleid, hoe groter de kans dat in 2019 het inburgeringsexamen is behaald. Verder hebben statushouders in de leeftijd van 25-44 jaar van alle leeftijdsgroepen de grootste kans om het examen te behalen.

Om een indruk te krijgen van de gezondheidsproblemen die statushouders het meest belemmeren bij het behalen van het inburgeringsexamen, hebben we de AIC-scores van slechte ervaren gezondheid, slechte psychische gezondheid, contact gehad met psycholoog of psychiater, langdurige aandoeningen en beperkingen in functioneren met elkaar vergeleken.¹¹ Het hebben van beperkingen bij het dagelijks functioneren en contact hebben gehad met een psycholoog of psychiater blijken de belangrijkste voorspellers voor het behalen van het inburgeringsexamen. Zoals gezegd, is op basis van de beschikbare gegevens niet te achterhalen in hoeverre de onderzochte gezondheidsproblemen met elkaar samenhangen, bijvoorbeeld in hoeverre sprake is van een onderliggende psychische problematiek bij het ervaren van beperkingen.

2.4.2 Activiteiten in het azc

Het verband tussen de gezondheidsindicatoren en het behalen van het inburgeringsexamen verandert niet als we de activiteiten in het azc meenemen in de analyses (tabel 2.2, model 2). Er zijn dus geen aanwijzingen dat gezondere mensen vaker hun inburgeringsexamen behalen omdat zij tijdens hun verblijf in het azc hebben deelgenomen aan activiteiten. Van de meegenomen activiteiten in het azc hangt alleen vrijwilligerswerk significant samen met het behalen van het examen (tabel 2.2). Het doen van vrijwilligerswerk in deze beginperiode in Nederland draagt bij aan een succesvol inburgeringstraject na het verlaten van het azc, ongeacht de gezondheid van de statushouder.

2.4.3 Gezondheid en ontheffing

Statushouders met psychische of lichamelijke beperkingen of een verstandelijke handicap die gedurende vijf jaar niet in staat worden geacht om het inburgeringsexamen te behalen, kunnen ontheven worden van hun inburgeringsplicht. We hebben per gezondheidsindicator gekeken hoeveel statushouders ontheffing hebben gekregen. Het vaakst is ontheffing verleend bij langdurige aandoeningen (28%) en bij een slechte ervaren gezondheid (27%) in 2019 (tabel 2.1). Van de Syrische statushouders met beperkingen in het dagelijks functioneren heeft 24% ontheffing gekregen het inburgeringsexamen en van de statushouders met een slechte psychische gezondheid geldt dat voor 18% (tabel 2.1).

Net als bij het behalen van het inburgeringsexamen hebben we vervolgens gekeken hoe de relatie tussen gezondheid in 2017 en het hebben van ontheffing in 2019 eruitziet als we de persoonskenmerken geslacht, leeftijd, opleiding en gezinssituatie meenemen in de analyses (tabel 2.4; zie bijlage C voor volledige tabel).

De verwachting is dat mensen met een slechtere gezondheid vaker ontheffing krijgen voor het verplichte inburgeringstraject dan mensen met een goede gezondheid. Voor langdurige aandoeningen en beperkingen in het dagelijks functioneren is dit inderdaad het geval. Statushouders met langdurige aandoeningen of met beperkingen in het dagelijks functioneren in 2017 hebben een grotere kans op ontheffing voor het inburgeringsexamen in 2019 dan statushouders zonder deze gezondheidsproblemen (tabel 2.4). Dit geldt niet voor statushouders met een slechte ervaren gezondheid of een slechte psychische gezondheid en voor de groep die vanwege psychische klachten contact heeft gehad met een psycholoog of psychiater.

Tabel 2.4

Invloed van gezondheid en persoonskenmerken (2017) op het krijgen van ontheffing voor inburgering (2019), gecorrigeerd voor jaar van toekenning verblijfsvergunning (n = 2304; in odds ratio's (OR) en betrouwbaarheidsintervallen (95% BI))^{a, b, c}

	ontheffing gekregen ^b OR (BI)
slechte ervaren gezondheid	1,27 (0,95-1,70)
vrouw	0,89 (0,66-1,21)
leeftijd (18-34 jaar = referentie)	
35-44 jaar	2,39 (1,69-3,39)
>44 jaar	5,70 (3,84-8,45)
opleidingsniveau (max. basisschool = referentie)	
lager middelbaar onderwijs	0,34 (0,24-0,48)
hoger middelbaar onderwijs	0,10 (0,07-0,14)
hoger onderwijs	0,04 (0,02-0,06)
gezinssituatie (alleenstaand, geen kinderen = referentie)	
partner, geen kinderen	0,75 (0,40-1,43)
partner en kinderen	1,59 (1,03-2,43)
kinderen, geen partner	2,45 (1,18-5,10)
langdurige aandoening(en)	1,58 (1,17-2,13)
beperking in functioneren	1,67 (1,26-2,23)
slechte psychische gezondheid	1,19 (0,90-1,57)
contact gehad met psycholoog/psychiater	1,32 (0,80-2,17)

- a Een odds ratio < 1 betekent een kleinere kans op ontheffing voor het inburgeringsexamen en een odds ratio > 1 een grotere kans op ontheffing voor het inburgeringsexamen. Een odds ratio is significant met $p = < 0,05$ als het 95%-betrouwbaarheidsinterval niet 1 bevat.
- b Bij alle modellen zijn geslacht, leeftijd, opleiding, gezinssituatie meegenomen, maar in deze tabel alleen voor ervaren gezondheid getoond.
- c De gezondheidsindicatoren zijn om en om meegenomen in het model.
- d In deze analyse zijn de mensen die ontheffing hebben gekregen voor het inburgeringsexamen afgezet tegen de rest (al dan niet examen gehaald is referentie).

Bron: SCP/CBS (NSN'17 en '19 verrijkt met registergegevens), gewogen gegevens

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is geprobeerd meer zicht te geven op de mate waarin en de manier waarop gezondheidsproblemen een rol spelen bij het (succesvol) doorlopen van individuele inburgeringstrajecten. Daarbij is zowel aandacht besteed aan ervaren en psychische gezondheid als aan fysieke ziekten en aandoeningen. In onderzoek is vooralsnog relatief weinig aandacht besteed aan dit onderwerp. Het ligt in de lijn der verwachting dat statushouders die zich minder gezond voelen het inburgeringstraject minder vaak succesvol doorlopen dan statushouders die aangeven zich gezond te voelen. In dit hoofdstuk is dat onderzocht door in de survey van 2017 verzamelde gezondheidsgegevens te koppelen aan registratiegegevens met betrekking tot inburgering uit 2019. Uit de resultaten komt naar voren dat een goede gezondheid de kans op het behalen van het inburgeringsexamen inderdaad vergroot. Het omgekeerde is echter ook gevonden: het hebben van beperkingen in het dagelijks functioneren en contact hebben gehad met een psycholoog of psychiater zijn de duidelijkste voorspellers van het niet behalen van het inburgeringsexamen. Het is aannemelijk dat de onderzochte gezondheidsproblemen onderling samenhangen en elkaar versterken. Met de beschikbare gegevens was het niet mogelijk om hierop dieper in te gaan en bijvoorbeeld zicht te krijgen op de mate waarin een onderliggende psychische problematiek (mee)speelt bij het ervaren van beperkingen.

Bij de conclusie van dit hoofdstuk is een aantal kanttekeningen te plaatsen. In de eerste plaats ligt in de analyses de nadruk op de relatie tussen gezondheid in 2017 en het al dan niet behalen van het inburgeringsexamen in de vervolgmeting in 2019. De meting van gezondheid in 2017 valt niet samen met het verkrijgen van de verblijfsvergunning. De meeste statushouders in dit onderzoek hebben namelijk een verblijfsvergunning vanaf 2015. Dit betekent dat het inburgeringstraject al kan zijn gestart voor de meting van gezondheid, hetgeen mogelijk effect kan hebben gehad op de gezondheidstoestand in 2017. De relatie tussen gezondheid en inburgering is naar verwachting wederkerig: de gezondheid is waarschijnlijk niet alleen gerelateerd aan de kans op het behalen van het inburgeringsexamen, maar het behalen van het examen kan op zichzelf ook positieve gevolgen hebben voor de gezondheid. Gelet op de relatie tussen inburgeren in Nederland en bijvoorbeeld kansen op het vinden van een baan, taalbeheersing en zich hier thuis voelen, is het aannemelijk dat ingeburgerde statushouders een minder onzekere maatschappelijke positie ervaren dan statushouders die niet zijn ingeburgerd. De nadelige gezondheidseffecten die voortvloeien uit stress vanwege een onzekere maatschappelijke positie (bijvoorbeeld armoede en werkloosheid) is inmiddels veelvuldig aangetoond (WRR 2017). In dit hoofdstuk is niet ingegaan op de mogelijke positieve gezondheidsgevolgen van het behalen van het inburgeringsexamen. Een eventuele vervolgmeting zou de mogelijkheden voor dit soort analyses en het trekken van meer causale conclusies beter mogelijk maken. Opvallend is dat de psychische gezondheid een minder grote rol speelt bij het behalen van het inburgeringsexamen dan het hebben van langdurige aandoeningen en het hebben van beperkingen, terwijl bekend is dat psychische klachten gerelateerd zijn aan minder goede

leerprestaties (als gevolg van een verminderde concentratie en een slechter geheugen). Op dit onderwerp kan in vervolgonderzoek nader worden ingegaan. Mogelijk worden bijvoorbeeld psychische klachten gemaskeerd door het benoemen van lichamelijke klachten, die minder met schaamte zijn omgeven.

Het voorgaande neemt echter niet weg dat de resultaten in dit hoofdstuk relevante inzichten bieden voor het nieuwe inburgeringsstelsel, dat meer mogelijkheden biedt voor maatwerk aan onder andere mensen met gezondheidsproblemen. Vanwege de rol die gezondheid speelt bij inburgering, zou gerichte aandacht voor dit onderwerp positief kunnen bijdragen aan het succesvol doorlopen van het inburgeringstraject. Daarbij is ten eerste een *tijdige signalering van gezondheidsproblemen* essentieel. Gezondheidsproblemen blijven nu vaak verborgen en belemmeren zo de inburgering (Razenberg en Asmoredjo 2019). In het nieuwe inburgeringsstelsel is het de bedoeling dat iedere statushouder in het begin een brede intake krijgt. Hierbij zou ook het onderwerp gezondheid voldoende aan bod moeten komen, zodat er zicht is op (het ontstaan van) eventuele gezondheidsproblemen. Gemeenten kunnen in vervolgcontact dan de vinger aan de pols houden. Het bespreken van gezondheidsproblemen vraagt wel om het opbouwen van een vertrouwensband, wat extra belangrijk is met betrekking tot psychische gezondheid. Hierbij spelen meerdere professionals en andere (vrijwillige) begeleiders een rol, zoals klantmanagers van gemeenten, taaldocenten en maatschappelijk begeleiders. Verschillende gemeenten trainen hun ambtenaren in cultuursensitief werken om hun begeleiding op dit gebied verder te verbeteren (www.vng.nl).

Inzetten op preventie is een tweede aandachtspunt. Preventie richt zich niet alleen op het voorkomen van het ontstaan of het terugkeren van klachten, maar bijvoorbeeld ook op het bevorderen van de gezondheid en het versterken van de eigen kracht. Er bestaan tal van preventieve interventies die gericht zijn op het versterken van de psychische gezondheid van statushouders (De Haan et al. 2018). Ook inzetten op een gezonde leefstijl van statushouders kan bijdragen aan het voorkomen van gezondheidsproblemen in de toekomst. Veel gemeenten investeren al in een gezonde leefstijl (Pharos 2018), bijvoorbeeld door preventie gericht op roken (dat relatief veel voorkomt onder statushouders), op meer beweging (van belang voor veel chronische aandoeningen), op psychische klachten en op sociale steun (van belang bij de mildere psychische problemen) (De Haan et al. 2018). Sommige interventies kunnen op kosten van de zorgverzekering worden aangeboden, andere interventies – zoals die op psychosociaal gebied – zijn afhankelijk van gemeentelijke financiering.

Ten derde is *het faciliteren van een goede toegankelijkheid van passende zorg* een belangrijk aandachtspunt, zowel na uitstroom naar een gemeente als in de centrale opvang. In eerdere rapportages kwam naar voren dat taalproblemen veelvuldig genoemd worden als barrière voor de toegang tot zorg (Haker et al. 2016). Verschillende gemeenten hebben positieve ervaringen met de inzet van sleutelpersonen om een brug te slaan tussen statushouders en het Nederlandse zorgsysteem (Razenberg en Asmoredjo 2019). Met een ruime inzet en financiering van professionele tolken kan worden voorkomen dat taalproblemen de toe-

gang tot zorgverlening en de daadwerkelijke zorgverlening bemoeilijken (Van Berkum et al. 2016; Triemstra et al. 2016). In de praktijk blijken beperkte vergoedingsmogelijkheden voor de inzet van tolken de toegang tot tolkvoorzieningen echter te belemmeren. Behalve de taal is de beschikbaarheid van passende zorg een belangrijk aandachtspunt. Wachtlijsten in de specialistische ggz blijken bijvoorbeeld een belangrijke barrière (Razenberg en Asmoredjo 2019).

Signalering, preventie en toegang tot passende zorg kunnen helpen voorkomen dat een minder goede gezondheid het succesvol verlopen van een inburgeringstraject in de weg staat, met mogelijke gevolgen voor de verdere integratie in de Nederlandse samenleving. Deze drie punten kunnen niet geheel los van elkaar gezien worden. Zo kan bij het signaleren van relatief lichte gezondheidsklachten een preventieve interventie gericht op bijvoorbeeld activering voorkomen dat de klachten verergeren. Het signaleren van zwaardere ggz- of verslavingsproblematiek vraagt om de inzet van specialistische zorg, waarbij aspecten die te maken hebben met toegankelijkheid een belangrijke rol spelen.

Zeker in het licht van de huidige pandemie – waarbij er signalen zijn dat mensen met een migratieachtergrond extra kwetsbaar zijn voor het krijgen van COVID-19, alsook voor de gevolgen van de beperkende maatregelen – is het belangrijk om aandacht te hebben voor de relatie tussen inburgering en gezondheid (Bambra et al. 2020). De impact van de coronacrisis op het inburgeren laat zich lastig voorspellen. Het belang van het doorgaan van inburgeringstrajecten, bijvoorbeeld in de vorm van onderwijs op afstand, wordt ook in deze periode echter breed onderschreven (Koolmees 2020). De verwachting op de korte termijn is dat de beperkende maatregelen niet alleen de mogelijkheden tot het volgen van klassikale lessen beïnvloeden, maar ook tot gevolg hebben dat er geen of minder examens afgelegd kunnen worden, waardoor de wachttijden waarschijnlijk zullen oplopen. Bovendien kunnen de leningen die statushouders afsluiten voor het volgen van het inburgeringstraject uitgeput raken zonder dat het beoogde taalniveau gehaald is vanwege de lagere opbrengst van digitaal onderwijs ('minder waar voor het geld'). Het is aannemelijk dat dit gepaard zal gaan met extra stress en onzekerheid en daardoor negatieve gevolgen voor de gezondheid en het welbevinden. Bovendien beperken de maatregelen de mogelijkheden tot contact met Nederlanders, wat mogelijk leidt tot minder mogelijkheden om te oefenen met de Nederlandse taal.

Voorheen kwamen groepen die niet als kansrijk werden gezien voor het behalen van het inburgeringsexamen in aanmerking voor ontheffing. In de nieuwe inburgeringswet behoort een ontheffing op basis van geleverde inspanning niet meer tot de mogelijkheden. Een (gedeeltelijke) medische ontheffing behoort in deze wet nog wel tot de mogelijkheden. Het nadeel van het krijgen van een ontheffing is dat alle taallessen hiermee stoppen en dat statushouders daardoor qua kansen in de samenleving nog meer op achterstand komen te staan. De nieuwe inburgeringswet biedt de mogelijkheid om deze groepen door middel van maatwerk te begeleiden bij het zo goed mogelijk doorlopen van het inburgeringstraject. Onze resultaten laten de relevante rol zien van gezondheid voor het behalen van

het inburgeringsexamen. Daarom verdient gezondheid aandacht bij de invulling van dit maatwerk in de praktijk.

Noten

- 1 We kijken niet naar verandering in gezondheid, omdat de gezondheid van de statushouders niet aanzienlijk is veranderd tussen 2017 en 2019 (zie vorige rapportage *Syrische statushouders op weg in Nederland. De ontwikkeling van hun positie en leefsituatie*).
- 2 De gegevens met betrekking tot inburgeringsstatus zijn verkregen uit registratiegegevens van het CBS. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen 1) examen behaald, inclusief vrijstelling (statushouders kunnen een – tijdelijke – vrijstelling van de inburgeringsplicht krijgen als ze een diploma van een Nederlandse onderwijsinstelling hebben behaald of zolang ze een opleiding volgen waarvan het diploma leidt tot vrijstelling van de inburgeringsplicht), 2) examen (nog) niet behaald en 3) ontheffing (statushouders kunnen een ontheffing van de inburgeringsplicht krijgen als ze een psychische of lichamelijke beperking of een verstandelijke handicap hebben of als het ze niet lukt om aan de inburgeringsvereisten te voldoen, hoewel ze zich daartoe aantoonbaar voldoende ingespannen hebben). Er waren 68 missende waarden op inburgering. Dit betreft met name mensen die niet gekoppeld zijn aan het inburgeringsbestand, onder wie personen die wel zijn begonnen als inburgeringsplichtige, maar het traject om diverse redenen niet hebben afgemaakt. Ook mensen die vertrokken zijn uit Nederland of gedurende de studie zijn overleden zijn niet meegenomen in de analyses.
- 3 We hebben voor deze analyses statushouders geselecteerd die in 2017 tussen de 18 en 63 jaar waren, omdat die groep inburgeringsplichtig is gedurende de looptijd van deze studie.
- 4 Ervaren gezondheid is uitgevraagd met de vraag: ‘Hoe is over het algemeen uw gezondheid?’ Antwoorden: zeer goed; goed (goede ervaren gezondheid); matig; slecht; zeer slecht (slechte ervaren gezondheid).
- 5 We maken voor psychische gezondheid gebruik van de RAND Mental Health Inventory-5 (MHI-5). Deze schaal brengt met vijf vragen aspecten van de gemoedstoestand in de afgelopen vier weken in kaart: erg zenuwachtig; neerslachtig en somber; kalm en rustig; zo erg in de put (down) dat niets u kon opvrolijken; gelukkig. Respondenten kunnen voor iedere vraag kiezen uit zes antwoordcategorieën: voortdurend, meestal, vaak, soms, zelden of nooit. Op basis van de antwoorden wordt een somscore berekend, de maximale score is 100 punten (Van der Zee en Sanderman 1993). Hoe lager de score, hoe slechter de psychische gezondheid. Vervolgens wordt de score omgezet naar psychisch ongezond (een totaalscore op de MHI-5 < 60 punten) versus psychisch gezond (Driessen 2011). Voor één persoon is de waarde voor psychische gezondheid missend in de survey van 2019. Deze persoon is niet meegenomen in de analyses.
- 6 Contact met psycholoog of psychiater is in 2017 uitgevraagd met de vraag: ‘Heeft u de in de afgelopen 12 maanden in Nederland contact gehad met een psycholoog of psychiater?’
- 7 Alle persoonskenmerken komen uit de survey 2017. Voor elke gezondheidsindicator is een apart model gedraaid.
- 8 Bij de analyses met ontheffing als uitkomstmaat zijn vanwege de kleine aantallen de eerste twee leeftijdscategorieën samengevoegd.
- 9 Van de 2391 beschikbare vragenlijsten (na selectie op deelname in beide surveys en afbakening op inburgeringsplichtige respondenten) hebben we 2323 vragenlijsten kunnen gebruiken voor de beschrijvende analyses en 2304 vragenlijsten voor de multivariate analyses (door extra missende waarden op opleiding en de controlevariabele jaar van toekenning verblijfsvergunning). Vanwege het verschil in de gebruikte studipopulatie kunnen er kleine verschillen bestaan tussen de cijfers die zijn gerapporteerd in de publicatie *Syrische statushouders op weg in Nederland. De ontwikkeling van hun positie en leefsituatie* (2020) en de cijfers in dit rapport.

- 10 Voor de statushouders die betrokken zijn in deze analyses was niet bekend wanneer het inburgerings-traject gestart is.
- 11 Hoe lager de AIC-score, hoe beter het model is geschat. De modellen met beperkingen bij het dagelijks functioneren en contact gehad met een psycholoog/psychiater hebben de laagste scores en zijn daarmee de beste modellen voor het schatten van het behalen van het inburgeringsexamen.
slechte psychische gezondheid: AIC 2048,949
slechte ervaren gezondheid: AIC 2044,415
langdurige aandoening(en): AIC 2041,924
beperkingen in functioneren: AIC 2037,299
contact gehad met psycholoog/psychiater: AIC 2034,078

Literatuur

- Ager, A. en A. Strang (2008). Understanding integration. A conceptual framework. *Journal of Refugee Studies*, jg. 21, nr. 2, p. 166-191.
- Adema, Y., W. van den Berge en A. Zulkarnain (2020). *Langdurige effecten van de coronacrisis voor de arbeidsmarkt*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Bambra, C., R. Riordan, J. Ford en F. Matthew (2020). The COVID-19 pandemic and health inequalities. In: *Journal of Epidemiology & Community Health*, jg. 74, nr. 11, p. 964-968.
- Besselsen, E. en B. de Hart (2015). *Verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet inburgering*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Blom, M., L. Bakker, M. Goedvolk, G. van der Maas-Vos en W. van Plaggenhoef (2018). *Inburgering. Systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013*. Barneveld: Significant.
- Boot, N., E. Miltenburg en J. Dagevos (2020). Inburgering. In: J. Dagevos, E. Miltenburg, M. de Mooij, D. Schans, E. Uiters en A. Wijga (red.), *Syrische statushouders op weg in Nederland. De ontwikkeling van hun positie en leefsituatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 9 september 2020 via <https://digitaal.scp.nl/syrische-statushouders-op-weg-in-nederland/inburgering/>.
- Dagevos, J., W. Huijnk, M. Maliepaard en E. Miltenburg (2018). *Syriërs in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dourleijn, E. en J. Dagevos (2011). *Vluchtelingengroepen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Driessen, M. (2011). *Geestelijke ongezondheid in Nederland in kaart gebracht. Een beschrijving van de MHI-5 in de gezondheidsmodule van het Permanent Onderzoek Leefsituatie*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Goodman, S.W. en M. Wright (2015). Does mandatory integration matter? effects of civic requirements on immigrant socio-economic and political outcomes. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jg. 41, nr. 12, p. 1885-1908.
- Haan, A. de, E. Bloemen, J. Beekman en P. Tichelman (2018). *Preventieve interventies voor het versterken van de psychische gezondheid en veerkracht van statushouders. Wat kunt u inzetten in de gemeente?* Utrecht: Pharos. Geraadpleegd 26 februari 2021 via https://www.pharos.nl/wp-content/uploads/2018/09/Preventieve_interventies_voor_het_versterken_van_de_psychische_gezondheid_en_veerkracht_van_statushouders_handreiking_Pharos.pdf.
- Haker, F., M. van den Muijsenbergh, M. Torensma, M. van Berkum, E. Smulders, B. Looman, J. van Wieringen, E. Bloemen en R. van Bokhoven (2016). *Kennissynthese gezondheid van nieuwkomende vluchtelingen en indicaties voor zorg, preventie en ondersteuning*. Utrecht: Pharos.
- Kahmann, M., S. Winter-Koçak, M. de Gruijter en I. Razenberg (2018). *VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2018*. Utrecht: Verweij-Jonker Instituut en VluchtelingenWerk.

- Koolmees, W. (2020). *Effecten corona op inburgering*. Geraadpleegd 5 oktober 2020 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/27/kamerbrief-over-gevolgen-coronavirus-op-inburgering>.
- Miltenburg, E., J. Dagevos en W. Huijnk (2019). *Opnieuw beginnen. Achtergronden van positieverschillen tussen Syrische statushouders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- OECD (2019). *International migration outlook 2019*. Parijs: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.
- Pharos (2018). *Handreiking gezonde leefstijl statushouders. Wat kunt u als gemeente doen?* Utrecht: Pharos.
- Razenberg, I. en J. Asmoredjo (2019). *De rol van gezondheid bij inburgering. Naar een optimale ondersteuning van statushouders met gezondheidsproblemen in het nieuwe inburgeringsstelsel*. Utrecht: Pharos en Kennisplatform Integratie en Samenleving.
- Triemstra, M., C. Veenvliet, C. Zuizewind, P. van Kessel en N. Bos (2016). *Noodzaak en omvang van de inzet van professionele tolken in de zorg. Een inventarisatie onder zorgverleners*. Utrecht: Nivel.
- Witkamp, B., J. Klaver, I. Razenberg, M. de Gruijter, B. Panhuijzen en S. Verweij (2019). *Gezondheid en participatie. Een verkennende studie naar de rol van gezondheid van vergunninghouders bij de gemeentelijke dienstverlening richting werk en participatie*. Amsterdam en Utrecht: Regioplan, Verwey-Jonker Instituut, Movisie en Pharos.
- Zee, K.I. van der en R. Sanderman (1993). *Het meten van de algemene gezondheidstoestand met de RAND-36. Een handleiding*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

3 Taal met beleid. Factoren achter de taalverbetering van Syrische statushouders

Linda Bakker (Significant Public), Jaco Dagevos (SCP) en Maja Djundeva (SCP)

3.1 Inleiding

De beheersing van de taal van het bestemmingsland is van groot belang is voor succesvolle integratie van migranten. Het is een belangrijke vorm van postmigratie menselijk kapitaal. Met een goede beheersing van de taal nemen de kansen op betaald werk toe (Aldashev et al. 2009; Dustmann en Fabbri 2003; Dagevos en Odé 2011; De Vroome en Van Tubergen 2010; Chiswick en Miller 2009; Martin et al. 2016; Zimmermann 2005). Ook op andere leefgebieden is beheersing van de taal van groot belang; denk aan het voeren van gesprekken met de huisarts, met leerkrachten, burens en kennissen of met functionarissen van de gemeente en andere overheden (Hou en Beiser 2006). Op de vraag wat integratie inhoudt, noemen statushouders die de afgelopen jaren in Rotterdam zijn komen wonen het vaakst het beheersen van de Nederlandse taal (Damen et al. 2019). Taal is volgens hen de sleutel tot integratie; zonder de beheersing van het Nederlands komen sociale contacten niet op gang en is het moeilijk om werk te vinden. De verwachtingen van deze statushouders over de betekenis van de beheersing van het Nederlands zijn hooggespannen.

In dit hoofdstuk gaan we op zoek naar factoren die van invloed zijn op de verbetering van de beheersing van de Nederlandse taal van Syrische statushouders. In lijn met de hoofdvragen van dit rapport zijn we in het bijzonder geïnteresseerd in beleidsfactoren. We onderscheiden drie vormen van beleid. Het *inburgeringsbeleid* is primair bedoeld om de taalontwikkeling van statushouders te ondersteunen en versnellen. Aandacht voor taal is met de invoering van dit beleid in 1998 een centraal onderdeel van het integratiebeleid in Nederland. Het huidige inburgeringsbeleid verplicht statushouders om het Nederlands binnen drie jaar op ten minste op A2-niveau te beheersen. Naast de inburgering is het *asiel- en opvangbeleid* een factor die van invloed kan zijn op de mate waarin statushouders Nederlands leren. Daarmee doelen we zowel op de duur van de asielprocedure als op de mogelijkheden binnen de opvang om Nederlands te leren en andere activiteiten te ontplooiën. Een voorbeeld is het programma 'Voorbereiding op inburgering' (Voorinburgering), dat met het aanbieden van activiteiten in het asielzoekerscentrum (azc) beoogt statushouders beter voor te bereiden op hun leven in Nederland. Tot slot besteden we in dit hoofdstuk aandacht aan de relatie tussen participatie en het leren van de Nederlandse taal. De Policy Brief *Geen tijd verliezen* (Engbersen et al. 2015) pleitte naar aanleiding van de asielinstroom in 2015 voor het *combineren van verschillende vormen van participatie*, zoals werk en het leren van de Nederlandse taal. De achterliggende gedachte is dat participatie (op de arbeidsmarkt of via vrijwilligerswerk) en taalverwerving elkaar versterken.

We richten ons in dit hoofdstuk op de analyse van de verbetering van de Nederlandse taal, zoals gemeten in de surveys van 2017 (*wave 1*) en 2019 (*wave 2*). Gegeven onze interesse in de betekenis van beleidsfactoren voor de taalverbetering van statushouders, formuleren we de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre draagt beleid bij aan de verbetering van taalbeheersing van Syrische statushouders in Nederland?

Zoals toegelicht onderzoeken we de bijdrage van de reguliere inburgering, de duur van het verblijf en de activiteiten in het azc en de participatie via vrijwilligerswerk of op de arbeidsmarkt.

Behalve voor de relatie tussen beleid en de verbetering van de Nederlandse taal hebben we in dit hoofdstuk aandacht voor de invloed van andere factoren. Uit onderzoek blijkt dat mannen, jongeren, hoogopgeleiden en gezonde statushouders de taal beter beheersen dan vrouwen, ouderen, laagopgeleide en ongezonde statushouders (Beiser en Hou 2000; Cheung en Phillimore 2017; Chiswick et al. 2008; Chiswick en Miller 2001; Dagevos en Odé 2011; Van Tubergen 2010; Van Tubergen en Kalmijn 2005; Pottie et al. 2008). In de literatuur worden enkele mechanismen genoemd die deze verschillen kunnen verklaren: blootstelling (*exposure*) en beschikbaarheid van menselijk kapitaal (*human capital*). Beiser en Hou (2000) geven aan dat taallessen en andere informele activiteiten om de taal te leren minder toegankelijk zijn voor vrouwen. Dit kan onder meer het gevolg zijn van een gebrek aan kinderopvang of aanbod van vrouwenklassen (Dumper 2002; Koyama 2014). De verminderde blootstelling kan ook gelden voor de andere groepen: ouderen, laagopgeleiden en ongezonde statushouders die belemmeringen ervaren bij het volgen van taalonderwijs en minder contacten onderhouden, waardoor de taalverwerving minder voorspoedig verloopt. Tot slot beschikken deze groepen volgens de *human capital* benadering over minder middelen (*resources*) om de taal te leren. Het leren van een nieuwe taal kost tijd en energie en vraagt een bepaalde motivatie. Mede om deze redenen wordt aangenomen dat ouderen zich een nieuwe taal minder makkelijk eigen maken dan jongeren. En personen die hoogopgeleid zijn, leren een nieuwe taal doorgaans sneller dan laagopgeleiden (Van Tubergen 2010).

3.2 Beleid gericht op de Nederlandse taalverbetering van statushouders

3.2.1 Relatie tussen inburgering en verbetering van de Nederlandse taal

Het Nederlandse inburgeringsbeleid bestaat sinds 1998 en heeft, ondanks diverse stelselwijzigingen, altijd het leren van de Nederlandse taal als centrale doelstelling gehad. Dat geldt ook voor het huidige (en toekomstige) inburgeringsbeleid.¹ Andere onderdelen zijn gericht op kennis van de Nederlandse maatschappij (KMM) en de oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt (ONA). Inburgeraars dienen binnen een termijn van drie jaar te slagen voor het inburgeringsexamen op taalniveau A2 (of B1 via het Staatexamen NT2).² Uit evaluatieonderzoek blijkt dat 60% van de inburgeraars binnen de termijn slaagt voor het

inburgeringsexamen (of Staatsexamen NT2) (Blom et al. 2018). Anderen krijgen een vrijstelling, ontheffing of verlenging (en bij verwijtbare overschrijding van de termijn een boete). De basisveronderstelling achter het beleid is dat dit bijdraagt aan de beheersing van de Nederlandse taal. Die veronderstelling gaan we in dit hoofdstuk onderzoeken. Gegeven het feit dat het inburgeringsbeleid het centrale onderdeel is van het Nederlandse integratiebeleid, is het opmerkelijk dat er betrekkelijk weinig onderzoek is uitgevoerd naar de relatie tussen inburgering en de beheersing van de Nederlandse taal. Bovendien laat het beschikbare onderzoek vanwege het gebruik van cross-sectionele gegevens vragen open over de causaliteit van de relatie tussen inburgering en taal (Dagevos en Odé 2011; Klaver et al. 2012). De voor dit rapport beschikbare data stellen ons in staat om beter dan in het verleden na te gaan of inburgering samenhangt met de verbetering van de beheersing van het Nederlands. Dit lijkt misschien evident, maar het is eveneens denkbaar dat statushouders hun Nederlands hebben verbeterd door andere activiteiten, zoals (vrijwilligers)werk en/of het onderhouden van contacten met Nederlanders.

3.2.2 Relatie tussen asiel- en opvangbeleid en verbetering van de Nederlandse taal

Er bestaat een uitgebreide onderzoeksliteratuur over de relatie tussen het verblijf in de opvang en de verdere integratie van statushouders. Deze maakt over het geheel genomen duidelijk dat de duur van het verblijf in het azc *negatief* samenhangt met diverse integratie-indicatoren. Een langer verblijf heeft negatieve consequenties voor de mentale gezondheid van statushouders (Hainmueller et al. 2016; Bakker et al. 2014; Ghorashi 2005; Laban et al. 2004; Phillimore 2011), wat vervolgens mogelijk uitwerkt in diverse aspecten van maatschappelijke participatie, waaronder taalbeheersing (Damen et al. 2021). De onderzoeksliteratuur schetst een somber beeld van de impact van de opvang op de leefsituatie van asielzoekers en de verdere gevolgen voor onder meer de verwerving van het Nederlands. Of deze ongunstige gevolgen ook gelden voor de statushouders die in de afgelopen jaren naar Nederland zijn gekomen, zullen we in dit hoofdstuk nader onderzoeken. Het is daarbij belangrijk om te noemen dat in vergelijking met bijvoorbeeld de jaren negentig van de vorige eeuw het een en ander is veranderd. Zo hebben de asielzoekers die sinds het midden van dit decennium naar Nederland zijn gekomen gemiddeld gesproken minder lang in de opvang gezeten dan asielzoekers die in de jaren negentig arriveerden. Syriërs in dit onderzoek hebben gemiddeld negen maanden in de opvang doorgebracht, terwijl uit onderzoek in 2009 bleek dat Afghanen, Somaliërs en Irakezen gemiddeld ruim anderhalf jaar in de opvang verbleven en Iraniërs zelfs tweeënhalf jaar (Dourleijn en Dagevos 2011). Wel hebben Syriërs vaker in meer opvanglocaties gewoond (gemiddeld vier verschillende opvanglocaties) dan de in het onderzoek uit 2009 genoemde vluchtelingengroepen (gemiddeld twee verschillende opvanglocaties). Onderzoek onder recent gearriveerde statushouders laat zien dat niet zozeer de duur in de opvang van belang is voor de mentale gezondheid, maar vooral het aantal keren dat van opvanglocatie is gewisseld (Weeda et al. 2019; Wijga et al. 2019). Naar aanleiding van het voorgaande verwachten we dat statushouders die langer in de opvang verblijven en vaker zijn verhuisd tussen opvanglocaties minder vooruitgang boeken met de beheersing van de Nederlandse taal.

Verder zijn in de afgelopen jaren de mogelijkheden vergroot om tijdens de opvang activiteiten te ontplooien, zoals het leren van Nederlands. De Voorinburgering is gericht op statushouders die nog in het azc wonen en heeft als doel hen voor te bereiden op het wonen en inburgeren in de gemeente. Dit gebeurt gedurende veertien weken door middel van Nederlandse taallessen, het voorzien in (basale) kennis over de Nederlandse samenleving en de arbeidsmarkt en persoonlijke begeleiding. Deelname aan dit programma is niet verplicht, maar wordt door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) gestimuleerd. Het streven is dat iedereen deelneemt, tenzij er een (zwaarwegende) reden is om dat niet te doen (bv. een medische reden). Uit de evaluatie van de Voorinburgering (Bakker et al. 2020) blijkt dat de deelname rond de 70% ligt. Iets meer dan de helft (55% in 2019) van de deelnemers slaagt er op deze manier in om het beoogde taalniveau A1 min te behalen. Dit blijkt sterk persoonsafhankelijk te zijn. Voor laagopgeleiden en analfabeten is A1 min vaak te hoog gegrepen. Verder geldt dat personen die relatief kort in het azc verblijven minder tijd hebben om deel te nemen en de taal te leren dan personen die de volledige veertien weken van de Voorinburgering kunnen doorlopen. Het programma werd ten tijde van het evaluatieonderzoek op 41 locaties aangeboden (Bakker et al. 2020). Betrokken professionals in de uitvoering zien een positief effect van de Voorinburgering op vroege activering van statushouders, maar naast deze subjectieve inschatting is verder onbekend welke bijdrage de Voorinburgering heeft op de taalbeheersing van statushouders.

Binnen onze onderzoeksgroep heeft 60% deelgenomen aan taallessen in het azc. Dit kan in het kader van de Voorinburgering zijn geweest, maar dat is op basis van de survey niet vast te stellen. Ook buiten de Voorinburgering kan men gedurende het verblijf in de opvang taallessen volgen. Asielzoekers kunnen in het azc taallessen volgen van vrijwilligers. Een asielzoeker met een goede kans op een verblijfsvergunning kan vrijwillig 24 uur taallessen Nederlands als tweede taal (NT2) volgen.

Ook de mogelijkheden voor het ondernemen van andere activiteiten vanuit het azc, zoals het doen van vrijwilligerswerk, zijn de afgelopen jaren verruimd. Het aanbod van dit type activiteiten verschilt per azc. Een voorbeeld is het project 'Aan de slag', dat azc-bewoners (incidenteel) vrijwilligerswerk laat doen buiten het azc, het liefst samen met Nederlanders. Zo kan men op laagdrempelige wijze kennismaken met de bevolking buiten het azc en met de Nederlandse taal. Er zijn aanwijzingen dat dit project de deelname van azc-bewoners aan vrijwilligerswerk heeft vergroot (Bakker et al. 2018). Statushouders die nog in het azc verblijven, is het toegestaan om betaald werk verrichten. Asielzoekers zonder verblijfsvergunning mogen 24 weken per jaar betaald werken.³ Binnen onze onderzoeksgroep deed 53% tijdens het verblijf in de opvang vrijwilligerswerk of een cursus of opleiding en verrichtte 5% betaald werk.

De Voorinburgering en de andere activiteiten in het azc zijn bedoeld om de tijd in de opvang nuttig te besteden en asielzoekers en statushouders beter voor te bereiden op hun integratie in Nederland. Met de beschikbare longitudinale gegevens toetsen we in dit hoofdstuk de verwachting dat statushouders die deelnamen aan deze activiteiten (taallessen, vrijwilligerswerk, betaald werk, opleiding) meer vooruitgang boeken op het gebied van de Nederlandse taal.

3.2.3 Relatie tussen participatie en verbetering van de Nederlandse taal

Sinds de verhoogde asielinstroom in 2015 en mede naar aanleiding van de Policy Brief *Geen tijd verliezen* (Engbersen et al. 2015) is de laatste jaren beleid ingezet om de arbeidsmarkt-participatie van statushouders te vergroten. Daarvoor hebben gemeenten in het kader van het bestuursakkoord Verhoogde asielinstroom in 2016/2017 aanvullende middelen van het Rijk ontvangen. In lijn met *Geen tijd verliezen* is het streven om de participatie op de arbeidsmarkt vroegtijdig te bevorderen en verschillende vormen van participatie te combineren. Participatie draagt niet alleen bij aan financiële zelfredzaamheid, maar versterkt eveneens de integratie op andere domeinen. Van Niejenhuis et al. (2015) tonen aan dat werken en andere vormen van participatie (zoals vrijwilligerswerk) bijdragen aan het leren van de Nederlandse taal. Diverse pilots⁴ (onder meer uit het programma ‘Verdere integratie op de arbeidsmarkt’) zijn gericht op de combinatie van de taal leren en werken (duale trajecten), vanuit de gedachte dat deze elkaar versterken (zie CPB/SCP 2020, p. 88-89). Een inventarisatie wijst uit dat veel gemeenten leerwerktrajecten en vrijwilligerswerk actief stimuleren. Onderzoek laat zien dat duale trajecten in de praktijk moeilijk zijn te organiseren en dat de vormgeving ervan nogal verschilt (Oostveen et al. 2018). In onze data is niet te onderscheiden of personen participeren in een duaal traject. Wel kunnen we vaststellen of personen actief zijn op de arbeidsmarkt of in het vrijwilligerswerk.

3.3 Methoden en analyse

We maken gebruik van het gebalanceerd NSN-paneldatabestand, dat bestaat uit respondenten die in beide waves alle voor deze analyse benodigde surveyvragen hebben beantwoord (zie voor uitvoerige toelichting op deze data hoofdstuk 1 en Dagevos et al. 2020). We meten de taalverbetering op basis van het verschil in het taalcijfer dat de statushouders zichzelf geven (op een schaal van 1-10) op beide meetmomenten (2017 en 2019). We maken dus gebruik van een zelfgerapporteerd taalcijfer. Binnen het kader van de uitgevoerde survey was het niet mogelijk om een uitgebreide taaltest af te nemen. Een mogelijk nadeel van zelfrapportage is dat men de eigen taalbeheersing niet goed kan beoordelen en dat sociale wenselijkheid een rol speelt. Om verschillende redenen hebben we echter het nodige vertrouwen in de validiteit van deze meting. Zo komen de verschillen in de gerapporteerde taalbeheersing tussen jongeren en ouderen, hoger en lager opgeleiden en statushouders met een verschillende verblijfsduur overeen met wat verwacht mag worden. Verder zijn ook in eerdere surveys onder migranten metingen op grond van zelfrapportage gebruikt, met eveneens plausibele resultaten.⁵ In sommige van deze surveys was het mogelijk om de beoordeling van de Nederlandse taalbeheersing van de enquêteur te relateren aan de eigen inschatting van de respondent. De correlatie is behoorlijk hoog (0,66 bij onderzoek naar vluchtelingengroepen, zie Dagevos en Odé 2011). Het nadeel van een subjectieve meting van de taalbeheersing lijken dus beperkt te zijn. Een andere reden om van deze variabele gebruik te maken, hangt samen met het feit dat we in dit hoofdstuk geïnteresseerd zijn in de individuele vooruitgang in de Nederlandse taalbeheersing, waarbij we het verschil in taalcijfer tussen beide meetmomenten gebruiken. Het gaat hier om een

beoordeling door dezelfde persoon op twee meetmomenten. We veronderstellen dat de intrapersoonbetrouwbaarheid hier tamelijk hoog is. Eventuele subjectieve verschillen tussen (groepen) respondenten in hun inschatting van hun taalbeheersing zijn voor de analyses in dit hoofdstuk minder van belang.

We onderzoeken of de eventuele verbanden tussen beleid en taalverbetering op zichzelf staan of afhankelijk zijn van andere factoren. Dit doen we door de panelregressieanalyse stapsgewijs op te bouwen. Alvorens we deze modelopbouw toelichten, is het van belang om te noemen dat, net als bij de afhankelijke variabele, een aantal onafhankelijke variabelen over de tijd (dus tussen de twee meetmomenten) kan veranderen.

In stap 1 nemen we alleen de beleidskenmerken op. 'Inburgeringsstatus' is gemeten in vier categorieën: (1) op enig moment (2017-2019) geslaagd voor het inburgeringsexamen (of staatsexamen NT2, of een vrijstelling hebben) (2) op enig moment (2017-2019) ontheven, (3) niet inburgeringsplichtig en (4) op beide meetmomenten inburgeringsplichtig en bezig met de inburgering (= referentiecategorie). De informatie over de inburgeringsstatus is afkomstig uit de CBS-registergegevens. Omdat ten tijde van de survey respondenten (bijna) allemaal niet meer in de opvang verbleven, zijn hun activiteiten gedurende het verblijf in de opvang retrospectief bevraagd. Het gaat hier om een meting op één meetmoment in de eerste wave van de survey in 2017. Het betreft deelname aan taallessen in het azc (dummyvariabele, ja = 1), deelname aan een andere activiteit in het azc⁶ (zoals opleiding of (vrijwilligers)werk) (dummyvariabele, ja = 1), duur van de opvang in het azc⁷ (in jaren) en aantal verhuizingen⁸ (het aantal opvanglocaties waar de statushouder heeft gewoond tijdens de opvangperiode: 0-9 locaties). Voor de kenmerken van participatie geldt dat deze kunnen veranderen tussen de twee meetmomenten. We nemen 'actief op de arbeidsmarkt' op als een dichotome variabele waarbij een statushouder op enig moment (2017-2019) actief (werkzaam of werkzoekend) is (geweest). De referentiecategorie wordt gevormd door statushouders die nooit actief zijn geweest op de Nederlandse arbeidsmarkt. De variabele 'actief in vrijwilligerswerk' geeft weer of statushouders op enig moment vrijwilligerswerk hebben gedaan ten opzichte van statushouders die nooit vrijwilligerswerk hebben gedaan. In stap 2 worden de volgende persoonskenmerken toegevoegd: geslacht (vrouw = 1), leeftijd (in categorieën: 18-24 jaar (referentiecategorie), 25-34 jaar, 35-44 jaar, 45 jaar en ouder), migratieleeftijd⁹ (de leeftijd op het moment van aankomst in Nederland), opleiding in herkomstland of ander buitenland¹⁰ (in categorieën: geen of basisonderwijs (referentiecategorie), lager middelbaar onderwijs, hoger middelbaar onderwijs of beroepsonderwijs, hoger onderwijs), verblijfsduur in Nederland¹¹ (in jaren) en vestigingsintenties¹² (dichotome variabele 'wil in Nederland blijven' = 1). De laatste variabele die we in deze stap toevoegen, is 'ervaren gezondheid' (als indicator voor zowel fysieke als mentale gezondheid). Deze variabele kan wel variëren over de tijd en we nemen de eventuele veranderingen dan ook op in de meting. De dummyvariabele geeft weer of de statushouder op enig moment (2017-2019) gezond/zeer gezond is (geweest). De referentiecategorie bestaat uit statushouders die hun gezondheid op beide momenten als slecht ervaren.

In stap 3 voegen we de variabelen toe die betrekking hebben op sociale contacten in Nederland en op de vraag of statushouders zich hier thuis voelen. De veronderstelling is

dat beide variabelen positief samenhangen met de verbetering van de Nederlandse taalbeheersing. ‘Contacten met Nederlandse burenen’ en ‘contacten met Nederlandse vrienden en kennissen’ zijn beide opgenomen als vier dummyvariabelen. De eerste set dummyvariabelen geeft statushouders weer die over de tijd meer contacten hebben gekregen (referentiecategorie = geen verandering in contacten). De tweede set betreft statushouders die over de tijd minder contacten hebben gekregen (referentiecategorie = geen verandering in contacten). ‘Thuis voelen’ is gemeten als tijdsafhankelijke dummyvariabele (voel me thuis in Nederland = 1).¹³

Wanneer de verbanden tussen beleid en taalverbetering in tabel 3.1 (stap 3) significant blijven, kunnen we concluderen dat deze verbanden bestaan nadat voor de invloed van andere kenmerken is gecontroleerd.

3.3.1 Analyse: hybride model en aanvullend random effects-model

Om optimaal gebruik te kunnen maken van het panelkarakter van de data passen we een hybride model toe (Allison 2009). Een hybride model is een combinatie van een *fixed effects*-model (FE-model) en een *random effects*-model (RE-model). Anders dan bij een FE-model kunnen in een hybride model zowel de effecten van tijdsvariërende (zoals afronden van de inburgering) als niet-tijdsvariërende factoren consistent worden geschat (Schunck en Perales 2017). Het hybride model schat binnenpersoonseffecten voor de tijdsvariërende factoren en random effects (een combinatie van binnen- en tussenpersoonseffecten) voor de niet-tijdsvariërende factoren. De binnenpersoonseffecten geven het effect van verandering over de tijd weer. De random effects voor de niet-tijdsvariërende factoren kunnen worden geïnterpreteerd als verschillen tussen personen in de uitkomstmaat.¹⁴ De op de FE-benadering gebaseerde binnenpersoonseffecten staan het best causale interpretaties toe. De FE-benadering is tegelijkertijd een ‘strengere’ wijze van het vaststellen van relaties. Deze benadering is vanzelfsprekend afhankelijk van de tijdstmomenten waarop de respondenten zijn bestudeerd. De FE-benadering neemt alleen veranderingen mee die plaatsvinden tussen *wave 1* en *wave 2*. Als veranderingen voor *wave 1* (2017) of na *wave 2* (2019) plaatsvinden, tellen deze dus niet mee. De FE-benadering laat respondenten die tussen de geobserveerde tijdstmomenten niet veranderd zijn op de afhankelijke variabele buiten beschouwing. Vanwege deze ‘strengere’ benadering betekent het ontbreken van een significant fixed effect niet (altijd) dat er in de werkelijkheid geen relatie is. Om deze redenen hebben we naast een hybride model ook een aanvullend RE-model geschat. Hoewel causale interpretaties hier minder goed mogelijk zijn, kunnen we wel vaststellen of er significante verschillen tussen personen bestaan. We gebruiken het aanvullende model vooral in het geval er geen sprake is van een significant effect van tijdsvariërende factoren in het hybride model. Een vergelijking met de bevindingen van het aanvullende RE-model wijst uit of er wel significante verschillen tussen personen bestaan. In dat geval spreken we niet van causale relaties, maar van samenhangen.

3.4 Resultaten

Tabel A.1 in bijlage A geeft een beschrijving van de veranderingen met betrekking tot taal, beleidsfactoren en andere factoren voor alle statushouders die in 2017 en 2019 hebben deelgenomen aan de survey. Tabel 3.1 toont de resultaten van het hybride model om deze taalverbetering te verklaren.

Tabel 3.1

Verklarende analyses van de taalverbetering van Syrische statushouders in Nederland, 2017-2019 (hybride model, gebalanceerd panel, standard errors tussen haakjes)

	hybride model stap 1	hybride model stap 2	hybride eindmodel
deelname aan taallessen in azc ^f	0,412*** (0,070)	0,309*** (0,060)	0,276*** (0,059)
deelname aan andere activiteit in azc ^f	0,269*** (0,074)	0,157** (0,063)	0,118† (0,062)
duur van opvang in azc (in jaren) ^f	-0,336*** (0,099)	-0,232*** (0,080)	-0,219*** (0,079)
aantal verhuizingen in opvangperiode ^f	-0,072*** (0,020)	-0,036** (0,017)	-0,037** (0,016)
inburgeringsstatus: succesvol afgerond, inclusief vrijstelling (referentie = nog bezig met inburgeren) ^w	0,735*** (0,058)	-0,017 (0,069)	-0,017 (0,069)
inburgeringsstatus: niet inburgeringsplichtig ^w	0,713** (0,290)	-0,046 (0,277)	-0,061 (0,275)
inburgeringsstatus: ontheven ^f	-1,307*** (0,092)	-0,499*** (0,092)	-0,508*** (0,091)
actief op arbeidsmarkt ^w	0,737*** (0,065)	0,370*** (0,061)	0,370*** (0,060)
actief in vrijwilligerswerk ^w	0,368*** (0,064)	0,237*** (0,058)	0,227*** (0,058)
leeftijd 25-34 jaar (referentie = 18-24 jaar) ^w		0,554*** (0,180)	0,580*** (0,180)
leeftijd 35-44 jaar ^w		0,761*** (0,230)	0,773*** (0,230)
leeftijd 45 jaar en ouder ^w		0,352 (0,306)	0,396 (0,302)
migratieleeftijd ^f		-0,054*** (0,008)	-0,055*** (0,008)
hoogst gevolgde opleiding in Syrië of elders (buitenland): lager middelbaar onderwijs (referentie = max, basisonderwijs) ^f		0,606*** (0,091)	0,581*** (0,089)

Tabel 3.1

(Vervolg)

	hybride model stap 1	hybride model stap 2	hybride eindmodel
hoogst gevolgde opleiding in Syrië of elders (buitenland): hoger middelbaar en beroepsonderwijs ^f		0,669***	0,649***
		(0,087)	(0,085)
hoogst gevolgde opleiding in Syrië of elders (buitenland): hoger onderwijs ^f		1,221***	1,205***
		(0,091)	(0,090)
geslacht (referentie = man) ^f		0,092	0,107
		(0,073)	(0,071)
ervaren gezondheid ^w		0,261***	0,236***
		(0,072)	(0,072)
vestigingsintenties ^f		-0,191	-0,198
		(0,216)	(0,213)
verblijfsduur in Nederland ^w		0,515***	0,521***
		(0,028)	(0,028)
meer contacten gekregen met Nederlandse burens ^w			0,121
			(0,119)
minder contacten gekregen met Nederlandse burens ^w			0,072
			(0,113)
meer contacten gekregen met Nederlandse vrienden ^w			0,072
			(0,133)
minder contacten gekregen met Nederlandse vrienden ^w			-0,127
			(0,131)
thuis voelen in Nederland ^w			0,127*
			(0,067)
constant	4,415***	5,284***	4,367***
	(0,106)	(0,345)	(0,361)
variantie intercept	1,584***	1,033***	0,965***
	(0,073)	(0,053)	(0,051)
observaties	4282	4282	4282
N	2141	2141	2141

a b = coëfficiënt.

b ^f = RE-schatter, ^w = FE-schatter.

*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1.

Bron: SCP/CBS (NSN'17 en '19 verrijkt met registergegevens), ongewogen gegevens

3.4.1 Geen effect, wel samenhang tussen afronden inburgering en verbetering taalbeheersing

Anders dan verwacht kunnen we op basis van het hybride model níet constateren dat het succesvol afronden van de inburgering bijdraagt aan de verbetering van de taalbeheersing van statushouders. Na toevoeging van achtergrondkenmerken van statushouders (in stap 2) vervalt het initiële positieve effect van inburgering. Het gaat hier om een binnenpersoonseffect, wat wil zeggen dat de personen die in deze periode hun inburgeringsexamen hebben behaald geen grotere verbetering in hun taalbeheersing laten zien dan personen die dat examen niet hebben behaald.

Als gezegd is de hier uitgevoerde analyse een ‘strengere toets’ voor het vaststellen van causale relaties van tijdsvariërende factoren (zoals inburgering). Om die reden kijken we ook naar de uitkomsten van het aanvullende RE-model (zie tabel B.1 in bijlage B). Daaruit blijkt dat sprake is van een positieve samenhang tussen inburgering en verbetering van de taalbeheersing: statushouders die de inburgering succesvol hebben afgerond, hebben een betere taalbeheersing dan statushouders die nog bezig zijn met de inburgering. Deze uitkomsten duiden dus op een samenhang, zonder dat we causale uitspraken kunnen doen.

3.4.2 Taalverbetering blijft achter bij statushouders met ontheffing inburgeringsplicht

Uit de analyse blijkt verder dat statushouders die een ontheffing kregen (vaak ouderen en lager opgeleiden) hun taalbeheersing minder verbeterden dan de groep die bezig was met inburgeren (Dagevos et al. 2020; CPB 2020, zie tabel A.2 in bijlage A). Uit deze analyse blijkt dus dat sprake is van een samenhang tussen de ontheffing en de taalbeheersing. De ontheffing zelf, maar ook de persoonlijke kenmerken van de statushouders die deze krijgen, hangen ongunstig samen met de verbetering van de Nederlandse taal.

3.4.3 Langer in opvang en vaker verhuisd belemmeren beheersing Nederlandse taal

Conform onze verwachtingen constateren we dat statushouders die langer in het azc verblijven een lagere taalscore hebben dan statushouders die hier korter verblijven (tabel 3.1). Ook het aantal verhuizingen tussen opvanglocaties hangt negatief samen met de taalscore van statushouders (tabel 3.1).

3.4.4 Deelname aan activiteiten in het azc draagt bij aan taalbeheersing van statushouders

Uit het hybride model blijkt dat deelname aan taallessen in het azc bijdraagt aan taalbeheersing van statushouders (tabel 3.1). Ook deelname aan andere activiteiten in het azc, zoals vrijwilligerswerk, betaald werk of een opleiding, draagt hieraan bij.¹⁵ De impact van de activiteiten in de azc-periode staat op zichzelf en is dus niet afhankelijk van andere kenmerken. Deze bevindingen bevestigen het belang van een zinvolle invulling van het verblijf in het azc, in het bijzonder van het volgen van taallessen.

3.4.5 Statushouders die actief participeren, boeken meer vooruitgang met de Nederlandse taalbeheersing

Uit de analyses (tabel 3.1) blijkt dat statushouders die op één of beide meetmomenten (2017-2019) actief zijn (geweest) op de arbeidsmarkt (betaald werk hebben of werkzoekend zijn) hun taalbeheersing meer hebben verbeterd dan statushouders die dat niet waren. Dit is een binnenpersoonseffect: degenen die tussen 2017 en 2019 actief zijn geworden op de arbeidsmarkt hebben hun Nederlandse taal meer verbeterd (met 0,37 punten) dan degenen voor wie dat niet geldt. We vinden eveneens een positief verband voor het doen van vrijwilligerswerk. Statushouders die tussen 2017 en 2019 actief zijn geworden in vrijwilligerswerk boeken meer vooruitgang met de taal dan statushouders die op geen van beide meetmomenten vrijwilligerswerk deden

Deze bevindingen benadrukken het belang van vroege (arbeidsmarkt)participatie. Uit eerder onderzoek bleek al dat degenen die in 2017 actief waren op de arbeidsmarkt dat bijna zonder uitzondering combineerden met het leren van Nederlands (zie Miltenburg et al. 2019). Hoewel uit deze data niet is af te leiden of het om een duaal traject gaat (waarbij het leren van de taal echt wordt geïntegreerd op de werkvloer), ondersteunt deze bevinding wel de gedachte dat participatie en het leren van het Nederlands elkaar versterken.

3.4.6 Behalve door beleidsfactoren wordt taalverbetering van statushouders vooral bepaald door leeftijd, gezondheid, opleiding en verblijfsduur in Nederland

Naast de bijdrage van beleid aan taalverbetering van statushouders noemen we nog vier factoren die een grote bijdrage leveren aan de taalverbetering van statushouders. Statushouders die op latere leeftijd naar Nederland zijn gekomen, hebben een lagere taalscore (tabel 3.1). De gangbare verklaring hiervoor is dat jongeren sneller en makkelijker leren dan ouderen. Verder blijkt dat alle leeftijdsgroepen met uitzondering van de groep ouder dan 45 jaar over tijd vooruitgang boeken met de taalbeheersing (tabel B.1 in bijlage B). Statushouders ouder dan 45 jaar verbeterden hun taalbeheersing in de periode 2017-2019 gemiddeld niet.

De opleiding (in het land van herkomst of elders in het buitenland) doet er ook toe: statushouders met een hoger opleidingsniveau hebben een hogere taalscore dan lager opgeleiden (tabel 3.1). Dit verband is aanwezig voor elk opleidingsniveau. Statushouders die lager middelbaar onderwijs hebben gevolgd, hebben dus een hogere taalscore dan statushouders die geen of alleen basisonderwijs hebben gevolgd. Dit geldt vervolgens in sterkere mate voor statushouders die hoger middelbaar onderwijs of beroepsonderwijs hebben gevolgd en het sterkst voor statushouders die hoger onderwijs hebben gevolgd. Er blijkt geen verschil tussen mannen en vrouwen in de verandering in taalbeheersing. Ten aanzien van ervaren gezondheid (zowel fysiek als mentaal) constateren we dat statushouders die tussen 2017 en 2019 een gezondheidsverbetering doormaakten meer vooruitgang boeken met de taalbeheersing dan statushouders die ongezond bleven. Dit is een binnenpersoonseffect, dat laat zien dat gezondheidsverbetering gepaard gaat met taalverbetering.

Verder verbeteren statushouders hun Nederlandse taalbeheersing meer naarmate ze langer in Nederland verblijven. Tot slot blijkt dat de taalbeheersing verbetert naarmate men zich meer thuis voelt in Nederland (tabel 3.1).

Deze bevindingen illustreren het belang van menselijk kapitaal: statushouders die jong, hoogopgeleid en gezond zijn, beschikken over de capaciteiten om meer vooruitgang te boeken met het leren van de taal. Verder is de duur van het verblijf in Nederland een belangrijke factor.

3.4.7 Beleidsfactoren en andere factoren ten opzichte van elkaar bekeken

Voor verschillende van de door ons onderscheiden beleidsfactoren stellen we een relatie vast met de verbetering van de taalbeheersing. Om een uitspraak te kunnen doen over het gewicht van beleidsfactoren vergelijken we die met de sterkte van de effecten van de andere onderzochte factoren. Om een indruk te krijgen van de sterkte van de effecten is het nuttig om te weten dat Syrische statushouders in de onderzochte periode 2017-2019 gemiddeld 0,8 punten (van 4,8 naar 5,6) vooruit zijn gegaan met de taalbeheersing (op een schaal van 1-10) (zie tabel A.1 in bijlage A).

In het licht van de weging van beleidsfactoren is het in de eerste plaats van belang om nogmaals op te merken dat we geen causaal binnenpersoonseffect vinden van het afronden van de inburgering en de verbetering van de Nederlandse taal. Wel vinden een sterk verband met het ontheven zijn van de inburgeringsplicht (-0,51).

Het leren van de Nederlandse taal in de azc-periode leidt gemiddeld tot een toename van 0,28 punten in de taalbeheersing. Dat effect is significant, maar bescheiden ten opzichte van personen die dit niet hebben gedaan. Met elk jaar dat statushouders in de opvang verblijven, neemt de verbetering in de taalbeheersing met 0,22 punten af. Belangrijk om ons te realiseren is dat Syrische statushouders gemiddeld korter dan een jaar in de opvang hebben verbleven (zie tabel A.1 in bijlage A), zodat deze factor voor veel statushouders uit die onderzoeksgroep niet zo'n grote impact heeft gehad op de verbetering van de Nederlandse taalbeheersing. Elke verhuizing tussen opvanglocaties hangt negatief samen met de Nederlandse taalbeheersing ter hoogte van 0,04 punten. In deze onderzoeksgroep is men gemiddeld vier keer van opvanglocatie veranderd (zie tabel A.1 in bijlage A), wat resulteert in een lagere taalbeheersing van 0,16 punten ten opzichte van degenen die niet zijn verhuisd. Verder blijkt dat de taalbeheersing sterker is toegenomen bij degenen die actief zijn geweest op de arbeidsmarkt (0,37) en als vrijwilliger (0,23). Beleidsfactoren doen er dus toe, maar de effecten hiervan zijn niet altijd sterk. In vergelijking daarmee leggen sommige individuele factoren veel gewicht in de schaal. Vooral verblijfsduur en opleidingsniveau zijn belangrijk. De taalscore neemt met elk jaar verblijf in Nederland met 0,52 punten toe. Dit zijn grote veranderingen op de hier gehanteerde schaal, die het belang van tijd voor taalbeheersing onderstrepen. Het verschil tussen lager en hoger opgeleiden is groot: degenen die voor hun komst naar Nederland hoger onderwijs hebben gevolgd, hebben hun taal-

beheersing met 1,2 punten meer verbeterd dan personen die ten hoogste basisonderwijs hebben gevolgd.

Naast beleidsfactoren spelen andere factoren dus een belangrijke rol. Mensen verschillen in capaciteiten en mogelijkheden om de taal te leren (bv. gezondheid en opleiding) en het leren van het Nederlands heeft tijd nodig (verblijfsduur).

3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we de relatie onderzocht tussen belangrijke vormen van beleid voor statushouders en de verbetering van de Nederlandse taalbeheersing van deze groep. Voor de inburgering stellen we vast dat er geen causale relatie is met taalverbetering, maar wel een positieve samenhang. Statushouders die de inburgering succesvol hebben afgerond, hebben een betere taalbeheersing dan statushouders die nog bezig zijn met inburgeren. De andere hypothesen die we voor de invloed van beleid formuleerden, worden ondubbelzinniger bevestigd: deelname aan activiteiten in het azc, en dan met name het leren van de Nederlandse taal, dragen bij aan de verbetering van de beheersing van het Nederlands van Syrische statushouders. Een lang verblijf en veelvuldig verhuizen tussen opvanglocaties doen dat niet. Ook vroegtijdig participeren op de arbeidsmarkt of als vrijwilliger is gunstig voor de taalbeheersing.

Daarnaast blijken andere factoren van groot belang voor de verbetering van de taalbeheersing. Wie op jonge leeftijd naar Nederland komt en hoogopgeleid en gezond is, leert de Nederlandse taal relatief snel. Verder is het leren van de Nederlandse taal gerelateerd aan tijd: wie langer in Nederland is, beheerst het Nederlands beter.

3.5.1 Aanknopingspunten voor beleid

Onze resultaten wijzen erop dat in de inburgering sprake is van een soort dubbele achterstand: niet alleen maken ouderen en lager opgeleiden minder vooruitgang met het leren van het Nederlands, ze worden ook vaker ontheven van de inburgeringsplicht, wat hen verder op achterstand zet. In het nieuwe inburgeringsstelsel (per 2022 in werking) worden ontheffingen in principe slechts verleend in uitzonderlijke gevallen¹⁶, bijvoorbeeld vanwege een medische beperking.

De uitkomsten wijzen op grote verschillen binnen de groep Syrische statushouders, onder meer wat betreft opleidingsniveau, leeftijd en gezondheid. Een gedifferentieerde groep vraagt gedifferentieerd beleid. In de opzet van het nieuwe inburgeringsbeleid is voorzien in meer op maat toegesneden inburgeringstrajecten. Dit is echter geen oplossing voor de groep inburgeraars die onder de huidige Wet inburgering 2013 valt.

Mede vanwege de grotere rol van de gemeente is er onder de nieuwe inburgeringswet meer ruimte om vormen van participatie en het leren van de taal te combineren in duale trajecten. Dit hoofdstuk illustreert het belang hiervan; actief zijn op de arbeidsmarkt gaat hand in hand met verbetering van de taalbeheersing. Het sluit aan bij de veronderstelling dat combinaties van activiteiten beter werken dan activiteiten na elkaar – zoals eerst de

taal leren en dan actief worden op de arbeidsmarkt (Engbersen et al. 2015; Miltenburg en Dagevos 2020).

Tegen het beleid om in de opvang de mogelijkheden te verruimen voor het ontplooiën van activiteiten en participatie is lang weerstand geweest. Het zou een aanzuigende werking hebben op andere asielzoekers en het riep vragen op over de effectiviteit. Onze bevindingen wijzen in elk geval op de positieve relatie tussen dergelijke activiteiten en de verbetering van de beheersing van het Nederlands, en draagt op die manier dus bij aan een zinvolle wachttijd (die niet alleen bijdraagt aan de beheersing van het Nederlands, maar ook aan werk – hoofdstuk 5 – en het behalen van het inburgeringsexamen – hoofdstuk 2). We merken hierbij op dat het aanbod van dergelijke activiteiten in of vanuit azc's verschilt per locatie. Het aanbod is dus niet voor alle statushouders gelijk. Dit betekent dat de bijdrage van dergelijke activiteiten (waaronder de Voorinburgering) in deze studie mogelijk nog worden onderschat. Met betrekking tot het opvang- en asielbeleid lijken een korte duur van de procedure, een kort verblijf in de opvang, weinig verhuizingen gedurende de opvangperiode en de mogelijkheid om de taal te leren en activiteiten te ontplooiën de beste omstandigheden te zijn om de beheersing van het Nederlands te verbeteren.

Een laatste belangrijke bevinding uit dit hoofdstuk die aanknopingspunten biedt voor beleid betreft de gezondheid. We stellen vast dat gezondheidsverbetering gepaard gaat met taalverbetering. Toegankelijkheid van de zorg voor asielzoekers en statushouders is dus belangrijk, bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen of vergoeden van tolken (zie ook hoofdstuk 2).

Dit hoofdstuk werpt, mede vanwege het causale karakter ervan, nieuw licht op de determinanten achter de verwerving van de Nederlandse taal door statushouders en biedt daarmee belangrijke aandachtspunten voor beleid. Het belang van de beheersing van de Nederlandse taal voor de integratie van statushouders valt moeilijk te onderschatten. Tegelijkertijd wijzen Ghorashi en Van Tilburg (2006) erop dat de mogelijkheden voor statushouders om te participeren in Nederland worden beperkt door uitsluiting. Een eenzijdige nadruk in het integratiebeleid op taal en opleiding gaat voorbij aan het negatieve discours over migranten en de belemmeringen waarmee zij worden geconfronteerd (zie ook Ponzoni et al. 2017). Integratiebeleid moet dus meer omvatten dan alleen beleid om de beheersing van de Nederlandse taal te stimuleren.

Noten

- 1 In 2022 wordt de nieuwe Wet inburgering van kracht, die nadrukkelijker gericht is op participeren in de samenleving waarbij gestreefd wordt naar een verbinding tussen taal/inburgering en participatieactiviteiten.
- 2 In de Wet inburgering 2022 wordt dit taalniveau verhoogd naar B1.
- 3 Werkgevers moeten een tewerkstellingsvergunning (twv) hebben voor het in dienst nemen van asielzoekers. Deze wordt verleend als een asielaanvraag minimaal 6 maanden in behandeling is.

- 4 Onder meer de pilots Leren en Werken in Utrecht, Leren en Werken in de zorg, Leren en Werken op de rails en Leren en Werken bij Liander en Stedin.
- 5 Dit betreft surveyonderzoeken naar onder de grote niet-westerse groepen in de zogenoemde SPVA- en SIM-onderzoeken en in surveyonderzoek onder vluchtelingengroepen die in de jaren negentig van de vorige eeuw naar Nederland zijn gekomen.
- 6 Alle 'activiteiten in azc' zijn voor wave 2 geïmputeerd van wave 1, omdat respondenten in wave 2 niet meer in het azc verblijven. Respondenten die niet in azc hebben verbleven, krijgen in plaats van een missende waarde de waarde 0 toegekend. Dit betekent dat de missende waarden worden omgezet naar 'geen activiteit'.
- 7 Statushouders die nooit in een azc hebben verbleven (volgens CBS én NSN), krijgen de waarde 0 bij 'verblijfsduur azc'. 'Verblijfsduur azc' is berekend op basis van de CBS-gegevens.
- 8 Dit is op basis van de eigen inschatting gegeven in de survey.
- 9 De geboortedatum werd gebruikt om de 'migratieleeftijd' te berekenen. Informatie over geboortedatum ontbreekt in CBS- en surveygegevens. Daarom is ervoor gekozen om alle respondenten de 15de van de maand als geboortedatum toe te kennen. Dit betekent dat de foutmarge twee weken is en dat de kans bestaat dat de migratieleeftijd met twee weken wordt overschat of onderschat. We gebruiken migratieleeftijd in jaren en deze foutmarge is (ook daardoor) acceptabel.
- 10 'Opleiding gevolgd in Syrië of anders' is voor wave 2 geïmputeerd van wave 1, omdat dit niet verandert na aankomst in Nederland.
- 11 Voor 'verblijfsduur in Nederland' zijn statushouders met negatieve waarden naar 0 omgezet. Negatieve waarden komen voor omdat voor enkele respondenten de interviewdatum (van de survey) voor het verkrijgen van vergunning ligt.
- 12 'Vestigingsintenties' is voor wave 2 geïmputeerd van wave 1, omdat de intenties in de beginperiode relevant zijn voor het verklaren van de taalverbetering tussen wave 1 en wave 2. Bovendien is in wave 2 een andere vraag gesteld om 'vestigingsintenties' te meten. Deze is dus niet vergelijkbaar met wave 1 en kunnen we daarom niet opnemen in wave 2.
- 13 Een aanvullende sensitiviteitsanalyse laat zien dat de resultaten niet veranderen met een alternatieve specificatie van de sociale contacten.
- 14 Op basis van een significante Hausman-test van het geschatte RE-model.
- 15 Dit verband is net niet significant (0,118†, $p = 0,53$).
- 16 In het nieuwe stelsel verdwijnen de ontheffingen vanwege aantoonbaar geleverde inspanningen.

Literatuur

- Allison, P.D. (2009). *Fixed effects regression models*. Thousand Oaks: SAGE publications.
- Aldashev, A., J. Gernandt en S.L. Thomsen (2009). Language usage, participation, employment and earnings: Evidence for foreigners in West Germany with multiple sources of selection. In: *Labour Economics*, jg. 16, nr. 3, p. 330-341.
- Bakker, L., J. Dagevos en G. Engbersen (2014). The importance of resources and security in the socio-economic integration of refugees. A study on the impact of length of stay in asylum accommodation and residence status on socio-economic integration for the four largest refugee groups in the Netherlands. In: *Journal of International Migration and Integration*, jg. 15, nr. 3, p. 431-448.
- Bakker, L., R. Bekkers, J. Reitsma, C. Sederel, P. Smets en Y. Younes (2018). *Vrijwilligerswerk: stimulans voor tijdige participatie en integratie*. Barneveld/Amsterdam: Significant Public i.s.m. vu Amsterdam.
- Bakker, L., M. Zwanepol, G. van der Maas-Vos, I. Kalisvaart en M. Blom (2020). *Evaluatie Programma Voorbereiding op inburgering*. Utrecht: Significant Public.

- Beiser, M. en F. Hou (2000). Gender differences in language acquisition and employment consequences among Southeast Asian refugees in Canada. In: *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*, jg. 26, nr. 3, p. 311-330.
- Blom, M., L. Bakker, M. Goedvolk, G. van der Maas en W. van Plaggenhoef (2018). *Systeemwereld versus leefwereld: Evaluatie Wet Inburgering 2013*. Barneveld: Significant Public.
- Cheung, S.Y. en J. Phillimore (2017). Gender and refugee integration: A quantitative analysis of integration and social policy outcomes. In: *Journal of Social Policy*, jg. 46, nr. 2, p. 211-230.
- Chiswick, B.R. en P.W. Miller (2001). A model of destination-language acquisition: Application to male immigrants in Canada. In: *Demography*, jg. 38, nr. 3, p. 391-409.
- Chiswick, B.R. en P.W. Miller (2009). The international transferability of immigrants' human capital. In: *Economics of Education Review*, jg. 28, nr. 2, p. 162-169.
- Chiswick, Barry R. en Paul W. Miller (2008). A test of the critical period hypothesis for language learning. In: *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, jg. 29, nr. 1, p. 16-29.
- CPB (2020). *Een nieuwe kijk op de Wet inburgering 2013*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB/SCP (2020). *Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dagevos, J. en A. Odé (2011). Inburgering en taal. In: E. Dourleijn en J. Dagevos (red.), *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten* (p. 58-80). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dagevos, J., E. Miltenburg, M. de Mooij, D. Schans, E. Uiters en A. Wijga (2020). *Syrische statushouders op weg in Nederland: de ontwikkeling van hun positie en leefsituatie*. Den Haag/Utrecht: Sociaal en Cultureel Planbureau, Centraal Bureau voor de Statistiek, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Damen, R., M. van der Linden, A. van Dam en J. Dagevos (2019). *Een stroef begin. Vroege integratie en eerste ervaringen van statushouders met het SNTR-programma en gemeentelijk beleid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Damen, R., J. Dagevos en W. Huijnk (2021). Refugee Reception Re-examined: a Quantitative Study on the Impact of the Reception Period for Mental Health and Host Country Language Proficiency Among Syrian Refugees in the Netherlands. In: *Journal of International Migration and Integration* ([dx.doi.org/10.1007/s12134-021-00820-6](https://doi.org/10.1007/s12134-021-00820-6)).
- Dourleijn, E. en J. Dagevos (2011). *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dumper, H. (2002). *Is it Safe Here?: Refugee Women's Experiences in the UK*. Londen: Refugee Action.
- Dustmann, C. en F. Fabbri (2003). *Language proficiency and labour market performance of immigrants in the UK*. In: *The Economic Journal*, jg. 113, p. 695-717.
- Engbersen, G., J. Dagevos, R. Jennissen, L. Bakker, A. Leerkes, J. Klaver en A. Odé (2015). *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*. Den Haag/Rotterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Sociaal en Cultureel Planbureau, Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum en Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Ghorashi, H. (2005). Refugees: Agents of Change or Passive Victims: The Impact of Welfare States (The case of The Netherlands) on Refugees. In: *Journal of Refugee Studies*, jg. 18, p. 182-198.
- Ghorashi, H. en M. van Tilburg (2006). "When is My Dutch Good Enough?" Experiences of Refugee Women with Dutch Labour Organisations. In: *Journal of International Migration and Integration*, jg. 7, p. 51-70.
- Hainmueller, J., D. Hangartner en D. Lawrence, D. (2016). When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees. In: *Science advances*, jg. 2, nr. 8, art. e1600432.
- Hou, F. en M. Beiser (2006). Learning the language of a new country: A ten-year study of English acquisition by South-East Asian refugees in Canada. In: *International Migration*, jg. 44, nr. 1, p. 135-165.

- Klaver, J., A. Odé, J. Dagevos en L. Bakker (2012). Inburgering in Nederland. In: *Jaarrapport Integratie 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Koyama, J. (2014). Constructing Gender: Refugee Women Working in the United States. In: *Journal of Refugee Studies*, jg. 28, nr. 2, p. 258-275.
- Laban, C.J., H.B. Gernaat, I.H. Komproe, B.A. Schreuders en J.T. De Jong (2004). Impact of a long asylum procedure on the prevalence of psychiatric disorders in Iraqi asylum seekers in The Netherlands. In: *The Journal of nervous and mental disease*, jg. 192, nr. 12, p. 843-851.
- Martin, I., A. Arcarons, J. Aumüller, P. Bevelander, H. Emilsson, S. Kalantaryan, A. MacIver, I. Mara, G. Scaletaris, A. Venturini, H. Vidovic, I. van der Welle, M. Windisch, R. Wolffberg en A. Zorlu (2016). *From Refugees to Workers. Mapping Labour-Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States. Volume II: Literature Review and Country Case Studies*. Gütersloh: Bertelsmanstiftung (dx.doi.org/10.11586/2016002).
- Miltenburg, E., J. Dagevos en W. Huijnk (2019). *Opnieuw beginnen. Achtergronden van positieverschillen tussen Syrische statushouders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Niejenhuis, C. van, M. van der Werf en S. Otten (2015). Predictors of immigrants' second-language proficiency: A Dutch study of immigrants with a low level of societal participation and second-language proficiency. In: *International Journal of the Sociology of Language*, jg. 236, p. 75-100.
- Oostveen, A., A. Odé en A. Mack (2018). *Duale trajecten en werk. Inventarisatie van duale trajecten voor statushouders* (in opdracht van SBCM, Cedris en VluchtelingenWerk Nederland). Amsterdam: Regioplan.
- Phillimore, J. (2011). Refugees, acculturation strategies, stress and integration. In: *Journal of Social Policy*, jg. 40, nr. 3, p. 575-593.
- Ponzoni, E., H. Ghorashi en S. van der Raad (2017). Caught between norm and difference: Narratives on refugees' inclusion in organizations. In: *Equality, diversity and inclusion: An international Journal*, jg. 36, p. 222-237.
- Pottie, K., E. Ng, D. Spitzer, A. Mohammed en R. Glazier (2008). Language proficiency, gender and self-reported health. In: *Canadian Journal of Public Health*, jg. 99, nr. 6, p. 505-510.
- Schunck, R. en F. Perales (2017). Within-and between-cluster effects in generalized linear mixed models: A discussion of approaches and the xthybrid command. In: *The Stata Journal*, jg. 17, nr. 1, p. 89-115.
- Tubergen, F. van (2010). Determinants of second language proficiency among refugees in the Netherlands. In: *Social Forces*, jg. 89, nr. 2, p. 515-534.
- Tubergen, F. van en M. Kalmijn (2005). Destination-language proficiency in cross-national perspective: A study of immigrant groups in nine western countries. In: *American Journal of Sociology*, jg. 110, nr. 5, p. 1412-1457.
- Vroome, T. de en F. van Tubergen (2010). The employment experience of refugees in the Netherlands. In: *International Migration Review*, jg. 44, nr. 2, p. 376-403.
- Weeda, L., M. van der Linden en J. Dagevos (2019). Breekt de zon door in het azc? De rol van de azc-periode voor de mentale gezondheid en sociale integratie van statushouders in Rotterdam. In: *Mens en maatschappij*, jg. 93, nr. 4, p. 313-342.
- Wijga, A., M. Maliepaard, W. Huijnk en E. Uiters (2019). Inzicht in psychische gezondheid. In: E. Miltenburg, J. Dagevos en W. Huijnk (red.), *Opnieuw beginnen. Achtergronden van positieverschillen tussen Syrische statushouders* (p. 74-106). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Zimmermann, K.F. (2005). European Labour Mobility: Challenges and Potentials. In: *De Economist*, jg. 153, nr. 4, p. 425-450 (dx.doi.org/10.1007/s10645-005-2660-x).

4 Arbeidsdeelname van statushouders en hun dynamiek op de arbeidsmarkt

Dion Dieleman, Corina Huisman, Stephan Verschuren (CBS)

4.1 Inleiding

Om het integratieproces van statushouders in Nederland succesvol te laten verlopen, is het beleid vanuit het Rijk erop gericht statushouders actief te laten participeren in de samenleving (Rijksoverheid 2020). Daarbij ligt de focus vooral op het leren van de Nederlandse taal en, daarmee samenhangend, het vinden van werk. Onderzoek van het CBS (2020a) wees uit dat de arbeidsdeelname van statushouders stijgt naarmate zij langer in Nederland wonen: 4,5 jaar na het verkrijgen van de verblijfsvergunning in 2014 heeft 38% van de 18- tot 64-jarige statushouders betaald werk. Het gaat daarbij vooral om banen in deeltijd en met een tijdelijk contract. Ondanks de stijging van de arbeidsdeelname heeft het grootste deel van de statushouders na 4,5 jaar dus nog altijd geen werk (Dagevos en Miltenburg 2020).

Eerder onderzoek van onder meer Bakker en Dagevos (2017) en Bakker et al. (2016) naar arbeidsdeelname onder statushouders richtte zich op vluchtelingen uit de jaren negentig van de vorige eeuw. Nu de eerste groep nieuwe vluchtelingen uit voornamelijk Syrië enkele jaren in Nederland verblijft, kan ook gekeken worden naar verklaringen voor arbeidsdeelname van deze groep.

4.1.1 Menselijk kapitaal

Vanuit de literatuur worden meerdere verklaringen gegeven voor het achterblijven van de arbeidsdeelname van statushouders. Vaak wordt daarbij gewezen op de invloed van menselijk kapitaal op de arbeidspositie (Miltenburg en Dagevos 2019; Bakker en Dagevos 2017). Menselijk kapitaal heeft betrekking op eigenschappen die voornamelijk via het volgen van onderwijs en via werkervaring worden verkregen, zoals taalvaardigheid, kennis en andere competenties (Bakker en Dagevos 2017). Miltenburg en Dagevos (2019) maken voor statushouders onderscheid tussen pre- en postmigratie menselijk kapitaal. Premigratie menselijk kapitaal heeft betrekking op zaken die statushouders in het land van herkomst, dus voor aankomst in Nederland, hebben verkregen. Postmigratie menselijk kapitaal gaat juist over zaken die zijn verkregen in Nederland, zoals een Nederlands diploma, verblijfsrecht middels een Nederlands paspoort of een permanente verblijfsvergunning (Miltenburg en Dagevos 2019). De mate van succes op de arbeidsmarkt is groter naarmate statushouders over meer menselijk kapitaal beschikken. Omdat er geen registerdata beschikbaar zijn van premigratie menselijk kapitaal hebben de analyses alleen betrekking op postmigratie menselijk kapitaal.

Het behalen van een Nederlands diploma is een belangrijke vorm van menselijk kapitaal die kan bijdragen aan arbeidsmarktparticipatie van statushouders (Bakker en Dagevos 2017; Bakker et al. 2016). Dat vooral Nederlandse diploma's van waarde zijn, komt onder meer doordat diploma's uit bepaalde herkomstlanden niet altijd in Nederland worden erkend (Dagevos en Odé 2016). Bovendien hebben statushouders door het behalen van een Nederlands diploma vaak een betere beheersing van de Nederlandse taal (Bakker en Dagevos 2017). De vraag is echter of de statushouders uit het vergunningscohort 2014 al lang genoeg in Nederland zijn om een Nederlands diploma te hebben behaald. Eerder onderzoek wees uit dat vooral statushouders van 22 jaar en ouder nauwelijks Nederlandse diploma's hebben behaald (Dieleman 2020). Onder statushouders jonger dan 22 jaar is dat aandeel hoger (ongeveer de helft), maar betreft dit voornamelijk mbo-1 diploma's, die geen startkwalificatie bieden voor de Nederlandse arbeidsmarkt.

Ook het bezitten van de Nederlandse nationaliteit en het daarmee samenhangende verblijfsrecht is van invloed op de arbeidsparticipatie. Bakker et al. (2016) toonden aan dat de kans op werk hoger is voor statushouders die de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen. In hun analyses vond het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit plaats voordat de statushouders aan het werk gingen en zij stellen daarom dat naturalisatie een belangrijke voorwaarde is voor succesvolle arbeidsparticipatie. Ook Peters et al. (2017) vonden dat immigranten een hogere kans op werk hebben wanneer zij naturaliseren. Volgens hen is dit enerzijds het resultaat van *positive signalling*. Immigranten hebben een verhoogd risico op emigratie en hebben vaker onbekende kwalificaties, en werkgevers zouden in naturalisatie een positief signaal zien dat deze risico's in mindere mate aanwezig zijn. Anderzijds zou bij naturalisatie sprake zijn van positieve selectie, omdat migranten die besluiten zich te naturaliseren meer investeren in menselijk kapitaal dat van waarde is in het gastland.

4.1.2 Inburgering

Statushouders zijn in hun eerste fase in Nederland minder georiënteerd op de arbeidsmarkt, omdat zij bezig zijn met inburgeren (Dagevos en Miltenburg 2020). Vaak willen statushouders eerst hun inburgeringsexamen behalen en richten zij zich daarna op de arbeidsmarkt. Statushouders hebben vanaf het moment dat zij een verblijfsvergunning krijgen drie jaar de tijd om het inburgeringsexamen te behalen. Het grootste deel van de statushouders lijkt van die volledige termijn gebruik te maken. Van de Syriërs die in 2015 een verblijfsvergunning kregen, had 84% het inburgeringsexamen op 1 juli 2018 nog niet behaald (Boot et al. 2020). Onder statushouders met een andere nationaliteit was dit aandeel nog wat hoger. Overschrijding van de inburgeringstermijn komt onder alle statushouders nauwelijks voor. Het succesvol afleggen van het inburgeringsexamen draagt bij aan de verwerving van cultureel en menselijk kapitaal, omdat nieuwkomers in het inburgeringstraject kennis opdoen van geldende normen en waarden en de Nederlandse taal leren (Witkamp et al. 2017).

4.1.3 Maatschappelijke context

Ook de maatschappelijke context, zoals de economische situatie in het gastland, draagt bij aan de toegankelijkheid van de arbeidsmarkt voor statushouders (Odé en Dagevos 2017). In tijden van hoogconjunctuur is de vraag naar arbeid dusdanig hoog dat de arbeidskansen van statushouders ondanks hun benadeelde situatie relatief goed zijn. Behalve landelijke factoren spelen ook regionale factoren een rol in de arbeidspositie van statushouders. Zo is succesvolle arbeidsparticipatie eveneens afhankelijk van de (arbeidsmarkt)regio waar statushouders uitgeplaatst zijn (CPB 2018). Dit hangt deels samen met regionale verschillen in werkloosheid. Daarnaast kan de vraag naar specifieke kennis en vaardigheden sterk verschillen per regio. Hierdoor is in sommige regio's sprake van een mismatch tussen de vraag naar arbeid en kennis en de vaardigheden van geplaatste statushouders.

4.1.4 Andere factoren

Behalve menselijk kapitaal, de inburgering en de maatschappelijke context beïnvloeden ook andere zaken de arbeidspositie van statushouders. Zo is bekend dat eerste aanvragers vaker werk hebben dan nareizigers of gezinsherenigers (Dagevos en Miltenburg 2020). Dat zou deels komen doordat nareizigers en gezinsherenigers vaker vrouw zijn en gemiddeld minder lang in Nederland wonen dan eerste aanvragers. Beide zijn kenmerken waarvan bekend is dat ze samenhangen met een lagere arbeidsparticipatie. Ook een lange asielprocedure zorgt voor een grotere afstand tot de arbeidsmarkt (WRR 2015). Dit is vooral een indirect effect. Zo zou de psychische gezondheid van statushouders verslechteren bij een lange asielprocedure. Daarnaast zorgt de langdurige asielprocedure voor langere werkloosheid, waardoor statushouders hun vaardigheden verliezen. Bovendien zouden werkgevers deze langere werkloosheid beschouwen als een signaal voor lage productiviteit (WRR 2015).

In dit hoofdstuk wordt op drie manieren gekeken naar de arbeidspositie van alle (niet alleen Syrische) statushouders. In paragraaf 4.3 worden middels een beschrijvende analyse verschillende kenmerken van statushouders die wel en niet werkzaam zijn met elkaar vergeleken. Daarna wordt in paragraaf 4.4 de samenhang tussen de arbeidsdeelname van statushouders en verschillende achtergrondkenmerken onderzocht middels een regressieanalyse. Behalve persoonskenmerken worden hierbij ook regionaal-economische kenmerken meegenomen, zoals het werkloosheidspercentage in de woongemeente en de arbeidsmarktregio. In paragraaf 4.5 wordt ingegaan op de dynamiek op de arbeidsmarkt van statushouders. Daarbij wordt onderzocht in hoeverre het werkende statushouders lukt om aan het werk te blijven en – indien dat het geval is – in hoeverre zij na verloop van tijd een betere arbeidspositie gaan innemen op gebied van bijvoorbeeld soort contract en aantal werkuren.

Hiertoe zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Welke kenmerken hangen samen met het hebben van een baan voor statushouders?

Hoe ziet de arbeidsdynamiek van statushouders vanaf de eerste baan eruit?

4.2 Data en methode

4.2.1 Registerdata

Dit hoofdstuk is, in tegenstelling tot de andere hoofdstukken in deze studie, volledig gebaseerd op data uit registers. Het CBS heeft een asielcohortenbestand samengesteld op basis van verschillende registraties – de belangrijkste bronnen zijn de Basisregistratie Personen (BRP), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden (SSB). Dit betekent dat gegevens uit registraties voor de gehele populatie en per maand beschikbaar zijn, zoals gegevens over werk, inburgering en onderwijs in Nederland en demografische gegevens. In de verschillende registraties zijn echter geen gegevens beschikbaar over werkervaring of opleiding in het land van herkomst, het doen van vrijwilligerswerk en de motivatie tot het vinden van werk. Hierop wordt ingegaan in hoofdstuk 5, dat grotendeels is gebaseerd op surveygegevens. Ook discriminatie op de arbeidsmarkt wordt in deze analyse niet meegenomen, aangezien hierover geen registergegevens beschikbaar zijn.

4.2.2 Populatie

Vanuit de registers zijn niet alleen gegevens beschikbaar over Syrische statushouders, maar ook over statushouders met andere nationaliteiten. Om de positie van Syrische statushouders in breder perspectief te plaatsen en deze te kunnen vergelijken met de positie van andere groepen statushouders, worden in dit hoofdstuk alle statushouders tot de onderzoekspopulatie gerekend, niet alleen de Syrische.

Het gaat om statushouders die in 2014 een verblijfsvergunning hebben gekregen, inclusief nareizigers en gezinsherenigers die zich in 2014 bij een statushouder hebben gevestigd. In totaal betreft dit 18.000 statushouders, inclusief kinderen. Het moment van toekenning van een verblijfsvergunning is vaak later dan de ingangsdatum van die verblijfsvergunning (deze wordt met terugwerkende kracht vastgesteld). De hier bestudeerde populatie asielmigranten 2014 is vastgesteld op basis van de toekenningsdatum van de verblijfsvergunning, omdat de statushouders vanaf dat moment weten dat zij werk mogen gaan zoeken. Het CBS heeft registergegevens over deze statushouders tot halverwege 2019. De statushouders uit de onderzoekspopulatie hebben op dat moment dus ruim vier à vijf jaar een verblijfsvergunning.

De in dit hoofdstuk onderzochte populatie bestaat uit alle immigranten die in 2014 een verblijfsvergunning asiel ontvingen en gedurende alle 55 maanden daarna ten minste

15 jaar oud waren en nog niet de aow-leeftijd hadden bereikt. De populatie omvat ook mensen die op enig moment onderwijs volgen.¹ Mensen die (in december 2018) als zelfstandige werkzaam zijn (204 personen), zijn uitgesloten van de populatie omdat in het databestand geen informatie beschikbaar is over zelfstandigen in 2019. In totaal worden 13.167 personen beschreven.

4.3 Arbeidsparticipatie van statushouders

In deze paragraaf wordt de arbeidsparticipatie beschreven van statushouders 55 maanden nadat zij een verblijfsvergunning ontvangen hebben. Daarbij wordt onderzocht of er verschillen zijn in de kenmerken van statushouders die wel en niet werkzaam zijn. Zo wordt bijvoorbeeld gekeken naar nationaliteit², naar leeftijd en naar geslacht. Andere variabelen die in deze paragraaf worden beschreven in relatie tot de arbeidsparticipatie van statushouders zijn arbeidsmarktregio, inburgering en gezinshereniging. Er wordt geen rekening gehouden met het aantal gewerkte uren: ook als er één uur in een maand is gewerkt, wordt de statushouder als werkzaam geteld. Dit is in overstemming met richtlijnen van de International Labour Organization (ILO) voor statistieken over arbeid.

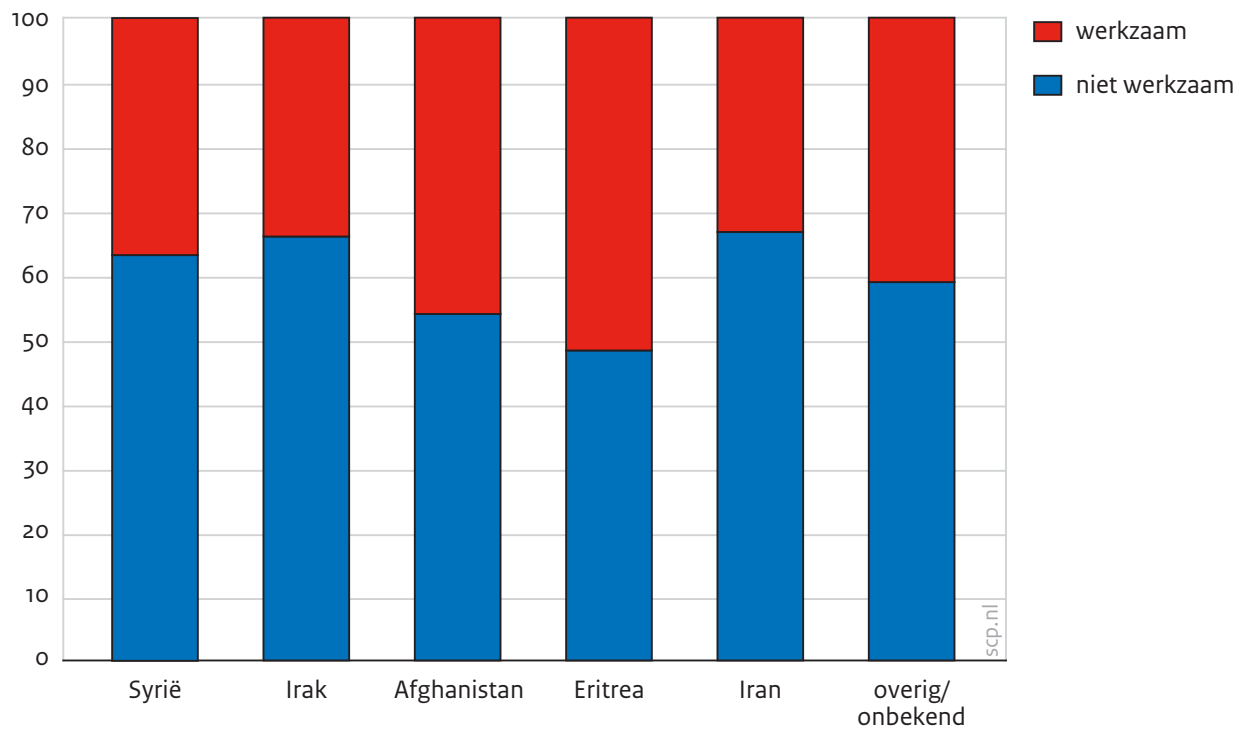
4.3.1 Arbeidsdeelname onder Syriërs relatief laag

Van alle statushouders heeft 41% 55 maanden na het ontvangen van de verblijfsvergunning werk. Onder Eritreeërs is de arbeidsdeelname het grootst: van hen is 52% aan het werk. Onder Syriërs en Iraniërs is de arbeidsdeelname relatief laag: respectievelijk 37 en 33%. Voor alle onderzochte nationaliteiten lag de arbeidsdeelname fors lager dan in de totale Nederlandse bevolking: van alle 15- tot 65-jarigen had 78% werk (CBS 2020b).

Een kleine 1%³ van de statushouders werkt als zelfstandige. Van de werknemers werkt twee derde in een deeltijdbaan. Iraanse, Syrische en Eritrese werknemers werken vaker in voltijd dan statushouders met andere nationaliteiten (respectievelijk 42%, 37% en 37%).

Figuur 4.1

Arbeidsdeelname van statushouders naar nationaliteit voor vergunningscohort 2014, 55 maanden na ontvangen van vergunning (in procenten)



Bron: CBS

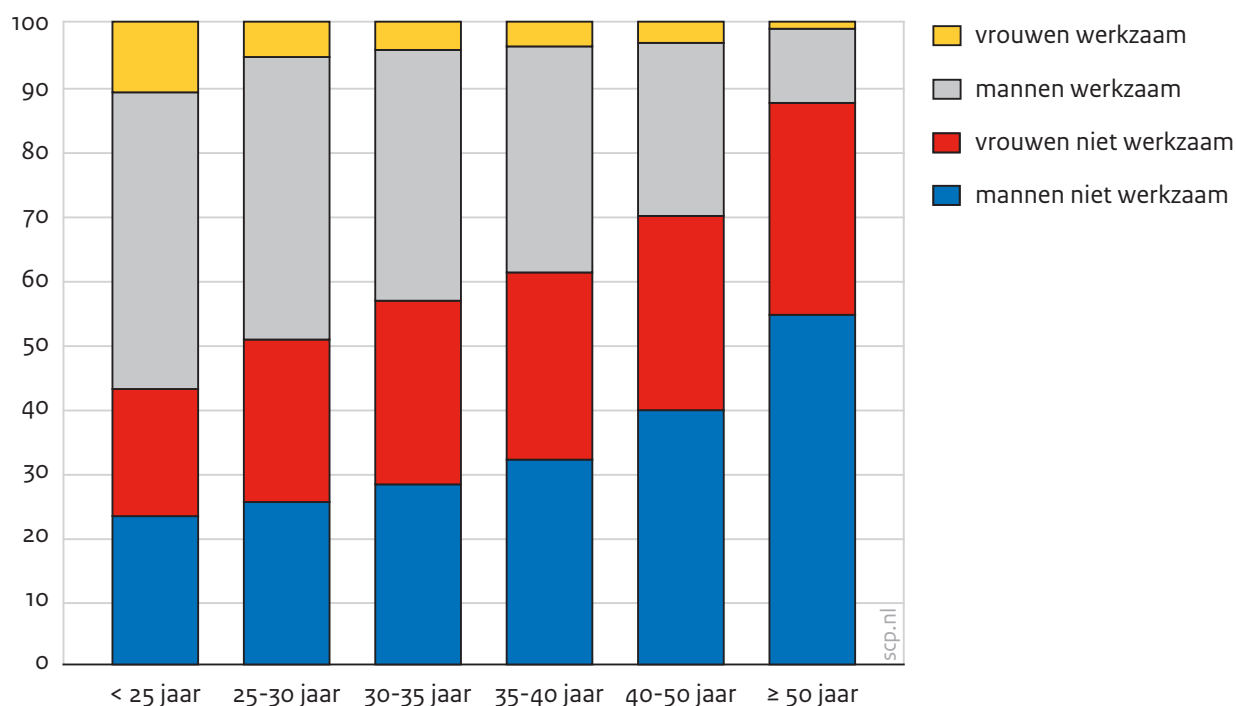
4.3.2 Vooral mannen en jongeren aan het werk

Mannen en jongeren hebben na 55 maanden vaker werk dan gemiddeld in de hele groep. Van de mannen is 54% aan het einde van die periode werkzaam, tegenover 16% van de vrouwen. Iraanse en Eritrese vrouwen zijn relatief wat vaker werkzaam, terwijl de arbeidsdeelname van Syrische vrouwen juist achterblijft.

Bij zowel mannen als vrouwen is de arbeidsdeelname hoger onder jongeren dan onder ouderen. Van de jongste leeftijdsgroep (jonger dan 25 jaar) is in totaal 57% werkzaam, terwijl dit aandeel voor de oudste categorie (50 jaar of ouder) 13% bedraagt. In deze cijfers is geen rekening gehouden met de omvang van de banen. Een klein aantal gewerkte uren, zoals in een bijbaan naast het volgen van een opleiding, telt net zo zwaar als een voltijds baan.

Figuur 4.2

Arbeidsdeelname van statushouders naar leeftijd en geslacht voor vergunningscohort 2014, 55 maanden na ontvangen van vergunning (in procenten)



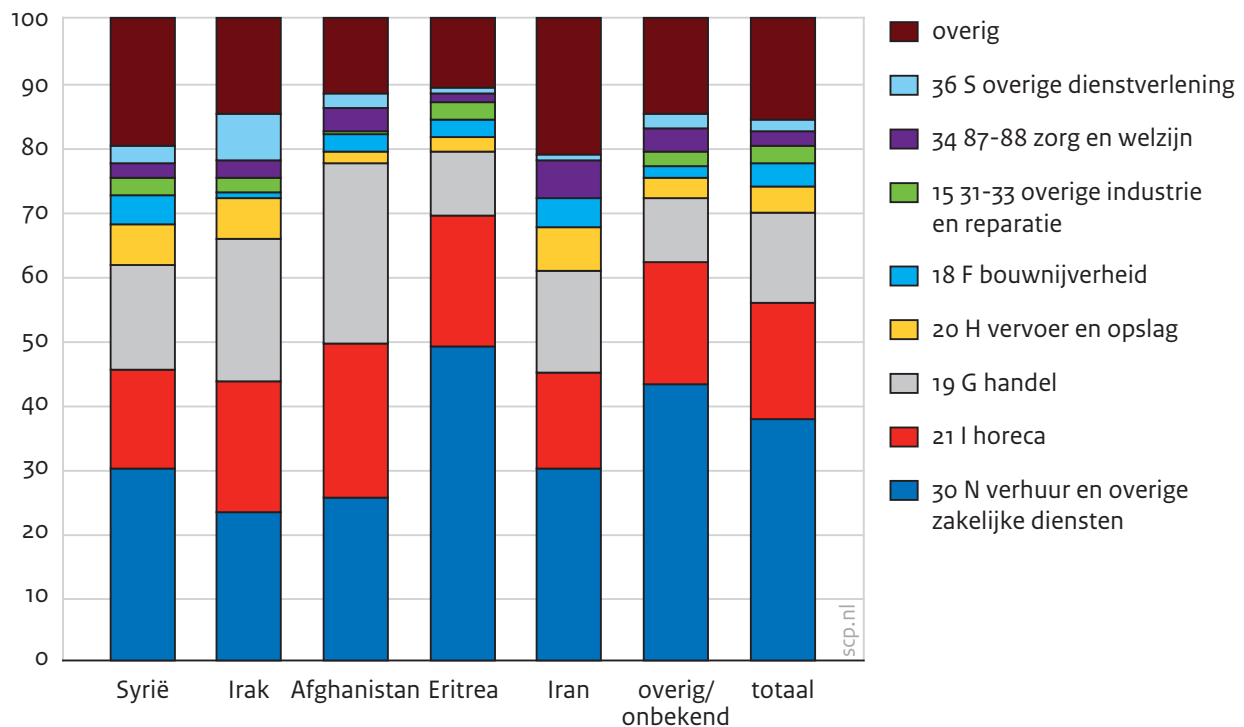
Bron: CBS

4.3.3 Veel uitzendbanen

Uit een eerdere beschrijvende studie (CBS 2020a) bleek al dat statushouders relatief vaak werkzaam zijn in de uitzendbranche, de horeca en de handel. Onderscheiden naar nationaliteit geldt dat de top drie van sectoren waarin statushouders werken voor alle nationaliteiten uit dezelfde sectoren bestaat (zij het in verschillende volgorde). De meeste statushouders werken in de verhuur en overige zakelijke dienstverlening (38%). Nog eens 18% is werkzaam in de horeca en 14% werkt in de handel (bv. in de detailhandel of als reparateur van auto's). Van de statushouders die zich bezighouden met verhuur en overige zakelijke diensten, werkt 87% in de uitzendbranche⁴ en 9% in de reiniging. Er zijn verschillen per nationaliteit. Zo werken Eritreeërs relatief vaak in de verhuur en overige zakelijke dienstverlening (49%) en is onder Afghanen het aandeel dat werkt in de handel relatief hoog (28%). De rest van de top vijf varieert per nationaliteit. Zo staan op posities 4 en 5 de sectoren vervoer (4% van alle werkende statushouders), de bouw (3%) en de zorg (2%).

Figuur 4.3

Werkzame statushouders naar nationaliteit en economische sector (SBI 2008) voor vergunningscohort 2014, 55 maanden na ontvangen van vergunning (in procenten)



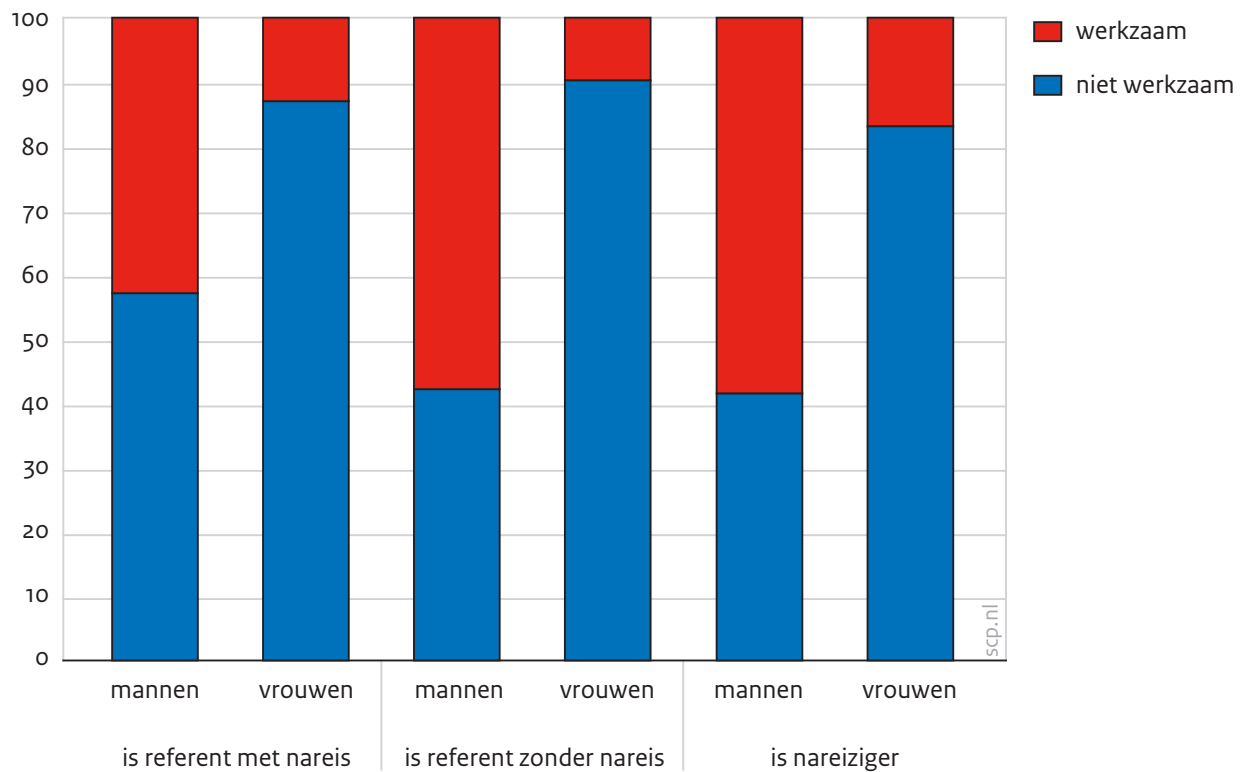
Bron: CBS

4.3.4 Lagere arbeidsparticipatie bij gezinshereniging

Statushouders die herenigd zijn met hun familie (meestal via de nareisregeling) hebben na 55 maanden minder vaak werk. Van de mannen die familie hebben laten overkomen, is minder dan de helft (43%) aan het werk, terwijl van de mannen die geen familie hebben laten overkomen of zelf nareiziger zijn ruim de helft (58%) werkt. Van de Syrisch mannen die met hun familie zijn herenigd, is 43% aan het werk. Van de groep Syrische mannen die geen gezinshereniging hebben meegemaakt of zelf nareiziger zijn, werkt 53%. Mogelijk belemmert het wachten op gezinshereniging het vinden van werk.

Figuur 4.4

Arbeidsdeelname van statushouders naar nareiziging (of gezinshereniging) en geslacht voor vergunningscohort 2014, 55 maanden na ontvangen van vergunning (in procenten)



Bron: CBS

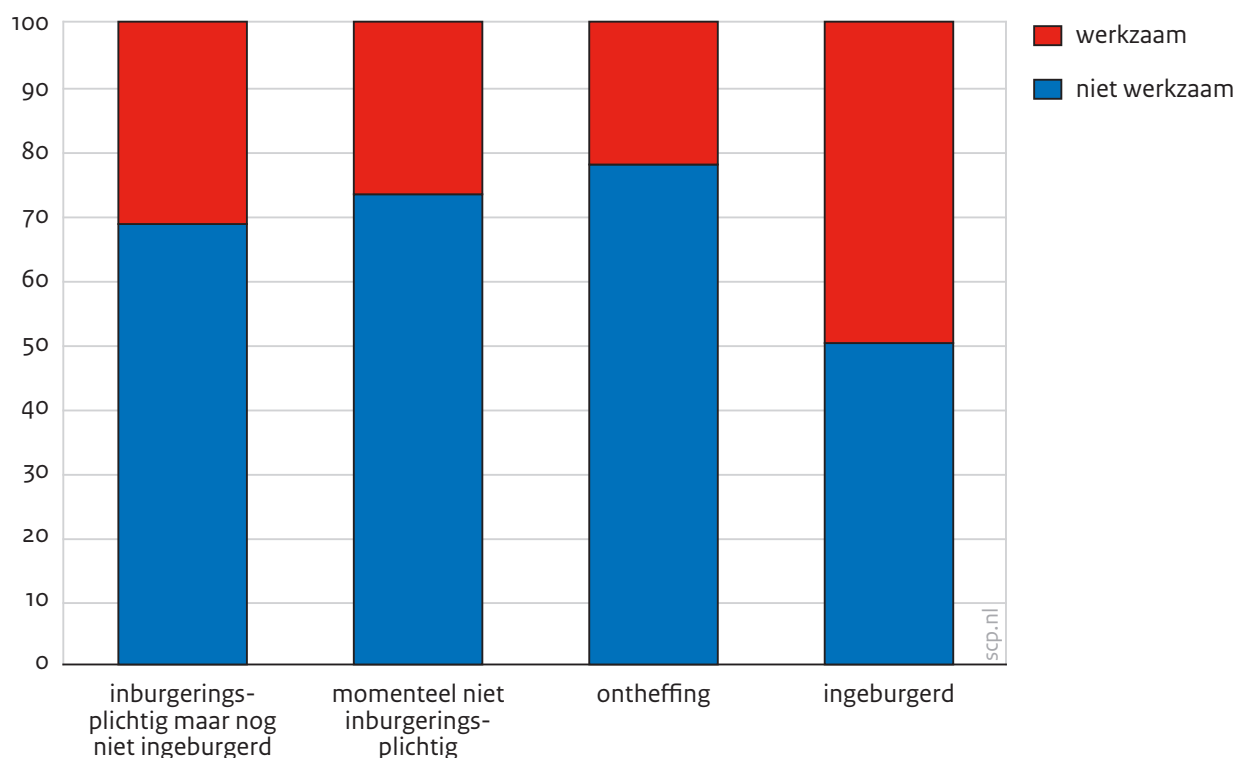
4.3.5 Arbeidsparticipatie hoogst onder ingeburgerden

Het aandeel werkzame personen is na 55 maanden het hoogst onder de ingeburgerde statushouders (50%). Onder degenen die een ontheffing hebben gekregen, is het percentage met 22% het laagst. Het gaat hier vaak om personen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking en om mensen die ondanks voldoende inzet niet in staat bleken het inburgeringsexamen te behalen. Van de groep die nog niet ingeburgerd, maar wel inburgeringsplichtig is, werkt 31%.

Ook onder de Syriërs is het aandeel werkzame personen na 55 maanden het hoogst onder ingeburgerde statushouders (43%) en het laagst onder statushouders met een ontheffing (19%).

Figuur 4.5

Arbeidsdeelname van statushouders naar inburgering voor vergunningscohort 2014, 55 maanden na ontvangen van vergunning (in procenten)



Bron: CBS

Het is opvallend dat een flink deel van de groep statushouders met ontheffing werkzaam is. Hoewel dat in dit onderzoek niet is onderzocht, gaat het waarschijnlijk vooral om mensen die vanwege bijvoorbeeld laaggeletterdheid het examen niet hebben behaald, maar wel voldoende inzet hebben getoond.

4.3.6 Wachtijd tot vergunning net iets langer voor werkenden

Gemiddeld hebben statushouders die in 2014 hun verblijfsvergunning kregen daarop 125 dagen gewacht. De verschillen in wachttijd tussen werkenden en niet-werkenden zijn erg klein. Degenen die na 55 maanden aan werk zijn, hebben iets langer op hun vergunning gewacht (130 dagen) dan degenen die niet werken (121 dagen). Voor Syriërs liggen de wachttijden een stuk lager. Zij wachtten gemiddeld 64 dagen. De Syriërs die na 55 maanden werken, wachtten gemiddeld 70 dagen. Verschillen in wachttijd tussen de nationaliteiten hangen vooral samen met de kans dat de aanvraag van de statushouders wordt gehonoreerd. Verzoeken van mensen uit Syrië en Eritrea worden veel sneller toegekend dan die van Iraniërs, Irakezen en Afghanen.

4.3.7 Grote regionale verschillen in arbeidsparticipatie

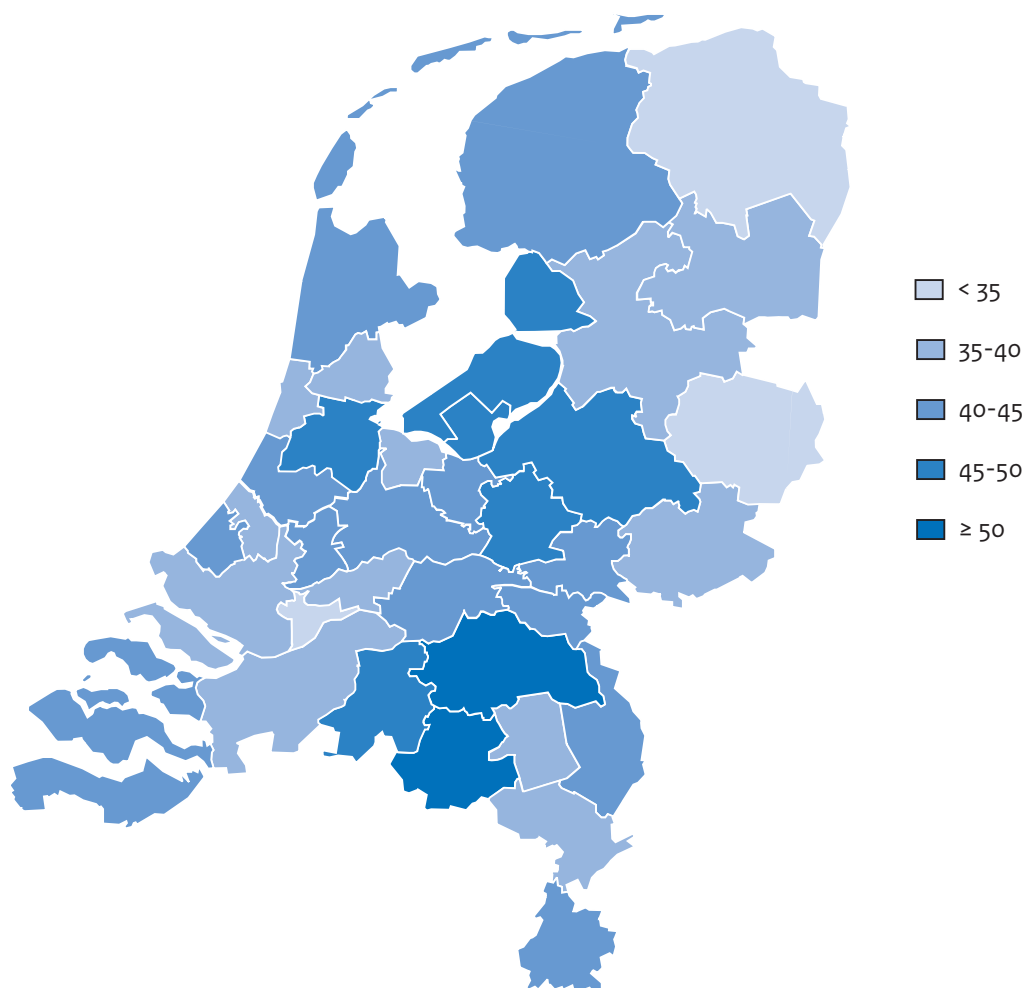
De kaart in figuur 4.6 laat per arbeidsmarktregio het aandeel statushouders zien dat 55 maanden na het ontvangen een verblijfsvergunning werkzaam is. Er blijken aanzienlijke

verschillen te zijn per regio. Zo bedraagt het aandeel statushouders met werk in de arbeidsmarktregio's Noordoost-Brabant en Zuidoost-Brabant ongeveer de helft en is dat in de regio's Groningen, Drechtsteden en Twente rond de 30%.

De hoogste participatiecijfers voor Syriërs vinden we in Zuidoost-Brabant (47%) en de laagste in Groningen (25%). De analyse in paragraaf 4.4 moet uitwijzen of dit samenhangt met specifieke kenmerken van de statushouders (zoals leeftijd, geslacht en nationaliteit) of dat hiervoor een andere verklaring is (zoals het werkloosheidspercentage in de regio).

Figuur 4.6

Werkzame statushouders per arbeidsmarktregio voor vergunningscohort 2014, 55 maanden na ontvangen van vergunning (in procenten)



Bron: CBS

4.4 Factoren die samenhangen met het hebben van een baan

Welke factoren hangen bij statushouders samen met het hebben van een baan? Om deze vraag te beantwoorden, is gebruikgemaakt van een logistische regressie met als afhankelijke variabele wel/geen baan als werknemer⁵ 55 maanden na het verkrijgen van een verblijfsvergunning. Hierbij wordt bekeken hoe de relatie tussen de verschillende factoren

en het wel of niet hebben van een baan eruitziet, waarbij rekening wordt gehouden met de onderlinge samenhang tussen de verklarende factoren. In het model is enkel gebruik gemaakt van registerdata. De resultaten van dit model zijn opgenomen in tabel 4.1.

Veranderingen over de tijd, bijvoorbeeld hoe snel iemand een baan vindt en of iemand eerst inburgerd of juist eerst een baan vindt, worden in deze analyse niet meegenomen (§ 4.5 gaat wel in op hoe snel iemand een baan vindt). Ook kunnen er geen conclusies getrokken worden over causaliteit, oftewel oorzaak en gevolg.⁶ Stel dat uit de resultaten blijkt dat het behalen van een inburgeringsexamen samenhangt met werk, dan kan daaruit niet worden geconcludeerd dat het hebben van een baan wordt veroorzaakt door het behalen van het inburgeringsexamen. Het is bijvoorbeeld ook mogelijk dat mensen die het inburgeringsexamen behalen hoger opgeleid zijn (in hun thuisland) en daardoor zowel vaker het examen behalen als een baan vinden. De resultaten van de logistische regressie geven wel aan welke factoren positief of juist negatief samenhangen met het hebben van een baan 55 maanden na het krijgen van een verblijfsvergunning.

4.4.1 Geslaagden voor inburgering hebben vaker een baan

Statushouders die hun inburgeringsexamen behalen⁷, hebben vaker een baan dan statushouders die dat examen nog niet behaalden of ontheffing kregen. Naast inburgering hangt ook het volgen van onderwijs in Nederland samen met een hogere arbeidsparticipatie. Zowel statushouders die een diploma in Nederland behaalden als statushouders die in Nederland onderwijs volgen, hebben 55 maanden na het verkrijgen van een verblijfsvergunning vaker een baan. Met name statushouders die een mbo-2- of mbo-3-diploma behaalden, waren vaker werkzaam dan statushouders zonder Nederlands diploma. Dat mensen die onderwijs volgen vaker een baan hebben, wordt mogelijk verklaard door bijbaantjes en leerbanen.

In deze studie blijkt naturalisatie niet samen te hangen met het hebben van een baan, in tegenstelling tot de verwachting op basis van de literatuur. Dit komt waarschijnlijk doordat naturalisatie in de bestudeerde populatie een selectieve groep betreft. Over het algemeen kunnen statushouders pas naturaliseren na vijf jaar met een geldige verblijfsvergunning in Nederland te hebben gewoond. Hierop zijn enkele uitzonderingen, waaronder staatloze statushouders, die al na 3 jaar mogen naturaliseren. Binnen onze onderzoeksperiode van 55 maanden hebben voornamelijk staatlozen de kans gehad om te naturaliseren. Het gaat hier met name om Palestijnen uit Syrië en mogelijk ook om Koerden. Over een aantal jaar is de relatie tussen naturalisatie en werk voor de door ons onderzochte groep beter in beeld te brengen.

Ook is in tegenstelling tot in de literatuur geen sprake van samenhang tussen wachttijd⁸ en het hebben van een baan, rekening houdend met alle andere verklarende factoren. Mogelijk komt dit doordat de statushouders uit de onderzoekspopulatie te maken hadden met relatief korte wachttijden.

Wat betreft de demografische kenmerken werd duidelijk dat mannen vaker een baan hebben dan vrouwen. Het aandeel statushouders met een baan neemt toe met de leeftijd tot dat de leeftijd van 27 jaar is bereikt, daarna daalt dit aandeel weer. Ook nationaliteit hangt significant samen met het hebben van een baan. Eritrese statushouders zijn vaker werkzaam dan Syrische statushouders.

De gezinssituatie speelt ook een rol. Statushouders die iemand hebben laten overkomen in het kader van nareis- of gezinshereniging waren vaker werkzaam als werknemer dan statushouders die dat niet deden. Dit is in tegenstelling tot de bevindingen in paragraaf 4.3 en kan worden verklaard doordat in de beschrijvende analyses geen rekening wordt gehouden met relevante achtergrondkenmerken, zoals plaats in het huishouden en leeftijd. Wanneer wel rekening wordt gehouden met deze factoren is sprake van een positieve samenhang tussen werk en het laten overkomen van nareizigers of gezinsherenigers. Statushouders met een partner en kind(eren), thuiswonende kinderen en vooral statushouders met een eenoudergezin hebben minder vaak een baan dan alleenstaande statushouders zonder kinderen. Er is geen verschil tussen alleenstaanden en statushouders met een partner maar zonder kinderen. Verder hangt het krijgen van een baby in Nederland negatief samen met het hebben van een baan. Voor vrouwen geldt dit sterker dan voor mannen. Het is mogelijk dat zij in de eerste periode na de bevalling voor hun kind zorgen en om die reden niet op zoek gaan naar werk.

Tot slot speelt ook de regio waar een statushouder woont een rol. Een hoog werkloosheidspercentage in de woongemeente bemoeilijkt het vinden van een baan. Daarnaast zijn er verschillende arbeidsregio's waar statushouders vaker werkzaam zijn, ook als rekening gehouden wordt met het werkloosheidspercentage. Statushouders hebben het vaakst een baan in Midden-Holland, Midden-, Noordoost- en Zuidoost-Brabant en Noord-Limburg. De stedelijkheid van de woongemeente van statushouders heeft geen verklarende waarde.

Tabel 4.1

Resultaten logistische regressie met het hebben van een baan als afhankelijke variabele voor vergunningscohort 2014, 55 maanden na ontvangen van vergunning (in odds ratio's en betrouwbaarheidsintervallen)

	odds ratio	betrouwbaarheidsinterval
nationaliteit		
Syrië = referentie	***	
Irak	1,19	(0,92-1,53)
Afghanistan	1,23	(0,94-1,59)
Eritrea	1,41***	(1,26-1,57)
Iran	0,99	(0,74-1,32)
overig/onbekend	1,60***	(1,39-1,85)
statushouder is man	3,61***	(3,17-4,11)
leeftijd	1,11***	(1,07-1,16)
leeftijd kwadraat	1,00***	(1-1)

Tabel 4.1

(Vervolg)

	odds ratio	betrouwbaarheids- interval
statushouder met gezinshereniging/-vorming en/of nareizen	1,19**	(1,06-1,33)
aantal verhuizingen na coA in de gehele onderzoekperiode	1,01	(0,96-1,07)
wachttijd inburgering	1,00	(1-1)
inburgeringsplichtig maar nog niet ingeburgerd = referentie	***	
momenteel niet inburgeringsplichtig onthefing	0,51	(0,24-1,09)
ingeburgerd	1,07	(0,92-1,25)
ingeburgerd	2,39***	(2,1-2,72)
plaats in het huishouden		
alleenstaand = referentie	***	
statushouder is partner zonder kind	1,06	(0,9-1,25)
statushouder is partner met kind	0,69***	(0,59-0,79)
statushouder is ouder in eenoudergezin	0,40***	(0,3-0,54)
statushouder is thuiswonend kind	0,76*	(0,61-0,94)
statushouder zit in een overig huishouden, bijvoorbeeld een institutioneel huishouden	0,80	(0,58-1,1)
statushouder met een in Nederland geboren kind	0,20***	(0,16-0,26)
geboorte kind in Nederland bij man (interactie-effect)	4,51***	(3,44-5,92)
naturalisatie	0,93	(0,8-1,08)
Nederlands diploma		
geen diploma = referentie	***	
geen startkwalificatie	2,30***	(1,94-2,73)
mbo-2-3	3,77***	(2,51-5,67)
havo, vwo, mbo4 en <i>associate degree</i>	1,83	(0,86-3,9)
hbo en wo	1,60	(0,72-3,57)
statushouder volgt onderwijs	1,32***	(1,16-1,5)
arbeidsmarktregio		
Groningen = referentie	***	
Friesland	1,50*	(1,08-2,08)
Drenthe	1,46	(0,93-2,28)
Twente	1,19	(0,83-1,7)
Stedendriehoek en Noordwest-Veluwe	1,79***	(1,29-2,48)
Midden-Gelderland	1,29	(0,9-1,87)
Rijk van Nijmegen	1,36	(0,94-1,97)
Achterhoek	1,77**	(1,15-2,72)
Rivierenland	2,14**	(1,32-3,47)
Flevoland	2,27***	(1,55-3,32)
Gooi en Vechtstreek	1,06	(0,69-1,65)
Midden-Utrecht	1,50*	(1,08-2,09)
Amersfoort	1,43	(0,95-2,14)
Noord-Holland-Noord	1,81***	(1,29-2,54)

Tabel 4.1
(Vervolg)

	odds ratio	betrouwbaarheids- interval
Zaanstreek/Waterland	1,41	(0,89-2,24)
Groot Amsterdam	2,31***	(1,69-3,16)
Holland Rijnland	1,93***	(1,35-2,76)
Midden-Holland	2,59***	(1,59-4,21)
Haaglanden	1,32	(0,98-1,79)
Rijnmond	1,31	(1-1,72)
Drechtsteden	1,11	(0,71-1,74)
Zeeland	2,38***	(1,55-3,65)
West-Brabant	1,41*	(1,02-1,95)
Midden-Brabant	2,40***	(1,67-3,44)
Noordoost-Brabant	2,47***	(1,79-3,41)
Zuidoost-Brabant	2,80***	(1,97-3,96)
Noord-Limburg	2,50***	(1,67-3,74)
Zuid-Limburg	2,12***	(1,56-2,89)
Helmond-De Peel	1,57*	(1,06-2,32)
Midden-Limburg	1,79**	(1,21-2,64)
Zuid-Holland-Centraal	1,65*	(1,09-2,5)
Gorinchem	1,36	(0,73-2,54)
Regio Zwolle	1,52*	(1,06-2,18)
Zuid-Kennemerland en IJmond	1,27	(0,85-1,91)
FoodValley	1,93**	(1,28-2,92)
werkloosheidspercentage (15-75 jaar, 2018) per gemeente	0,89*	(0,81-0,98)
stedelijkheid		
stedelijkheid zeer sterk = referentie		
stedelijkheid sterk	1,11	(0,94-1,33)
stedelijkheid matig	1,07	(0,86-1,33)
stedelijkheid weinig	0,96	(0,75-1,22)
stedelijkheid niet	0,89	(0,65-1,21)
constante	0,04***	
Nagelkerke R square	0,350	
N	12.820	

* p = 0,05, ** p = 0,01, *** p = 0,001.

Bron: CBS

4.5 Baandynamiek

Dit deel van het onderzoek richt zich op de arbeidsdynamiek van statushouders in Nederland. Eerst komt de periode voor de eerste baan aan de orde. Hoelang doen statushouders erover om hun eerste baan in Nederland te vinden? En is daarbij sprake van verschillen naar leeftijd of nationaliteit? Vervolgens wordt aandacht besteed aan de periode na de eer-

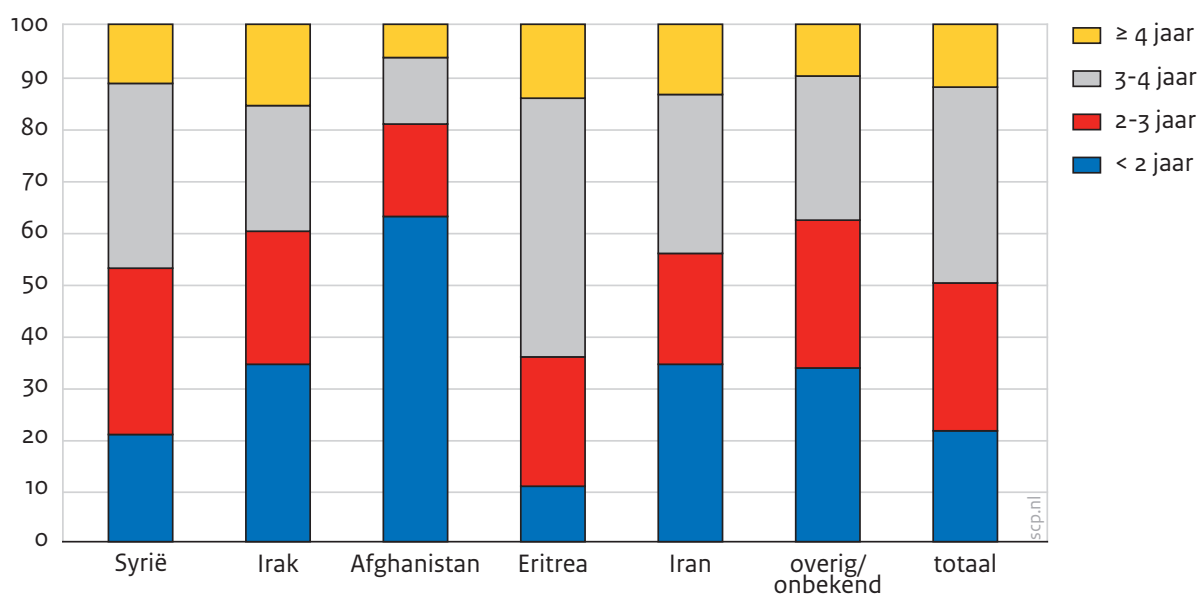
ste baan. Daarbij wordt gekeken naar het aandeel statushouders dat zijn werk binnen een jaar verliest en naar welk deel daarvan binnen die periode opnieuw aan het werk gaat bij dezelfde of een andere werkgever. Tot slot worden het uurloon en de omvang van de eerste baan vergeleken met die van de laatst bekende baan om te bepalen in hoeverre statushouders op dit vlak vooruitgang hebben geboekt.

4.5.1 Afghanen sneller aan het werk dan Syriërs

De helft van de statushouders die binnen 55 maanden na het krijgen van hun verblijfsvergunning op enig moment werkt, heeft binnen drie jaar voor het eerst een baan. Afghaanse statushouders beginnen het snelst met werken: van hen heeft 63% binnen twee jaar een baan (gehad). Onder Irakezen en Iraniërs is het aandeel dat binnen twee jaar begint met werken met ongeveer een derde een stuk lager. Syriërs doen er gemiddeld nog wat langer om hun eerste baan te vinden: 21% heeft binnen twee jaar werk. Eritreeërs zijn de laatste jaren bezig aan een inhaalslag op gebied van arbeidsparticipatie. In figuur 4.7 is te zien dat zij er gemiddeld het langst over doen om in Nederland te gaan werken: 64% van deze groep heeft meer dan drie jaar nodig om voor het eerst aan het werk te gaan.

Figuur 4.7

Duur tot aanvang eerste baan naar nationaliteit voor vergunningscohort 2014, in de eerste 55 maanden na ontvangen van vergunning (in procenten)^a



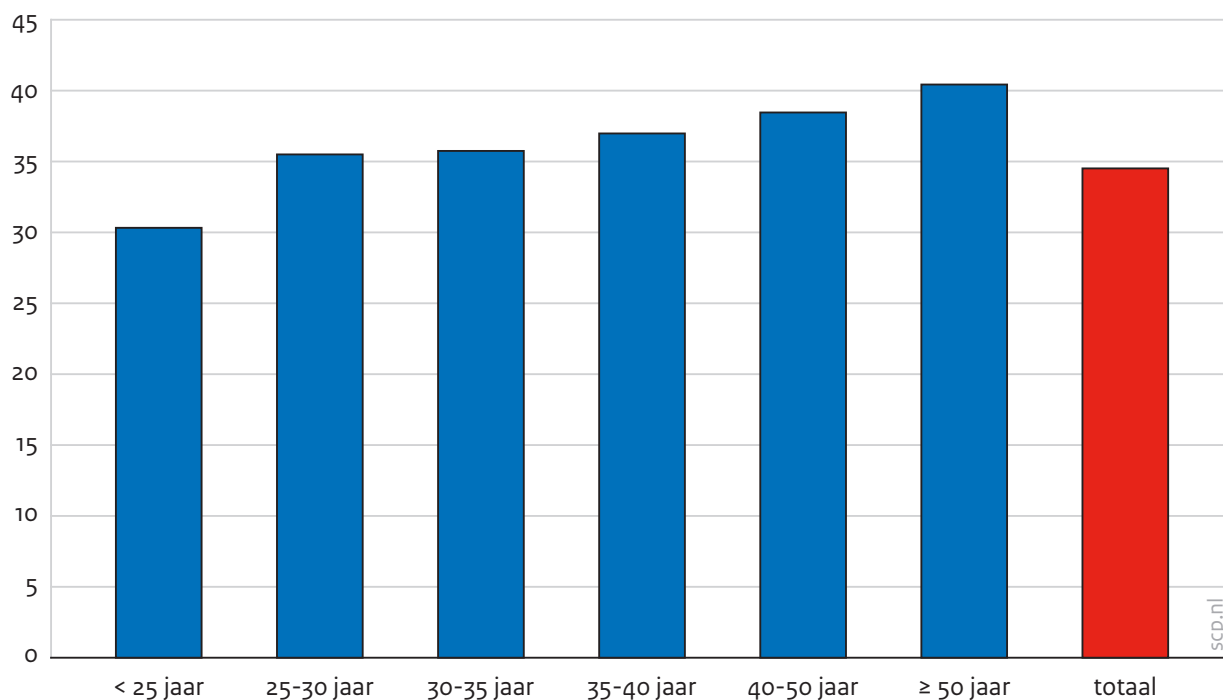
a Exclusief statushouders die in de periode 2015-2019 geen werk hadden.

Bron: CBS

Jonge statushouders hebben gemiddeld sneller werk dan oudere statushouders. Statushouders jonger dan 25 hebben gemiddeld binnen 30 maanden na het krijgen van een verblijfsvergunning hun eerste baan. Onder statushouders van 25 tot en met 30 jaar ligt dit gemiddeld 5 maanden hoger. Daarna loopt het aantal maanden tot de eerste baan per leeftijdsgroep gestaag op tot ruim 41 maanden onder statushouders ouder dan 50 jaar.

Figuur 4.8

Duur tot aanvang eerste baan naar leeftijd voor vergunningscohort 2014, in de eerste 55 maanden na ontvangen van vergunning (in aantal maanden)^a



a Exclusief statushouders die in de periode 2015-2019 geen werk hadden.

Bron: CBS

De meeste statushouders (83%) beginnen met een baan in deeltijd. Vooral onder Afghanen ligt het aandeel dat start in een deeltijdbaan met 92% hoog. Iraniërs beginnen het vaakst direct in een voltijdbaan (20%). Ook Syriërs en Eritreeërs beginnen relatief vaak in een voltijdbaan (18%). Al met al werken statushouders bij de start van hun arbeidsloopbaan fors minder vaak direct in voltijd dan de bevolking in Nederland die uitstroomt uit het onderwijs. Van alle personen in Nederland die in het schooljaar 2017/18 uitstroomden uit het mbo, hbo of wo en direct aan het werk gingen, deed bijna 60% dit voltijd (CBS 2020c; CBS 2020d).

4.5.2 Twee derde statushouders één jaar na eerste werkzame periode nog aan het werk

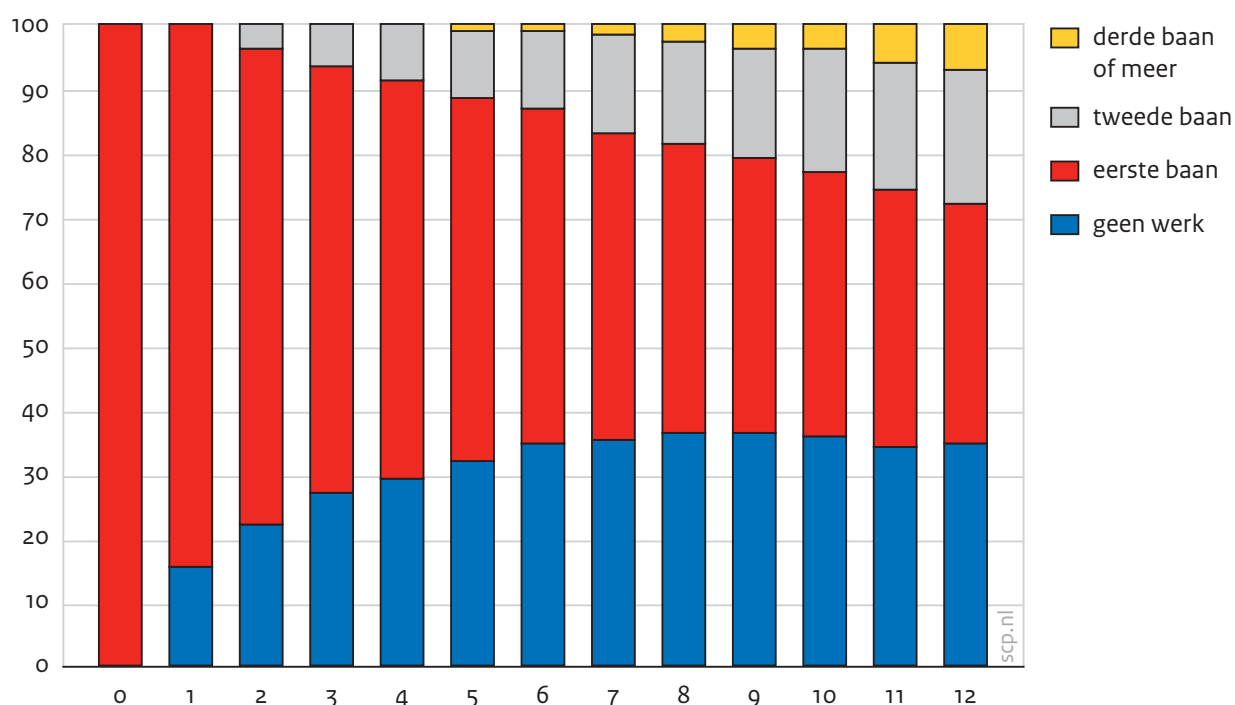
Om de periode na de eerste baan in kaart te brengen, is ervoor gekozen alleen statushouders te bekijken die binnen 42 maanden⁹ na het krijgen van hun verblijfsvergunning ten minste enige tijd hebben gewerkt. Eén jaar na aanvang van de eerste werkperiode is ruim twee derde van die statushouders nog steeds aan het werk. Van deze groep doet 37% dat zonder onderbreking en is 21% bezig aan de tweede baan en heeft dus enige tijd niet gewerkt. Ruim 7% van de statushouders is één jaar na aanvang van de eerste baan voor de derde keer of vaker aan een nieuwe baan begonnen.

Een aanzienlijk deel van de statushouders is kort na aanvang van de eerste werkzame periode al niet meer aan het werk.¹⁰ Na een maand heeft 15% van de statushouders geen werk meer, na twee maanden is dit bij 22% van de statushouders het geval. Dat aandeel loopt maandelijks op tot ruim 36% in de achtste maand na de eerste werkzame periode. Daarna stabiliseert het aandeel statushouders dat geen werk meer heeft en loopt het zelfs iets terug.

Tussen de verschillende nationaliteiten is sprake van weinig verschillen in arbeidspositie in het eerste jaar nadat zij voor het eerst in Nederland werken. Uitzondering zijn de Eritreeërs, van wie bijna driekwart een jaar na aanvang van de eerste baan nog aan het werk is. Dat is het hoogste aandeel van alle onderzochte nationaliteiten. Eritreeërs kennen echter wel een hoge arbeidsdynamiek in de eerste 12 maanden na aanvang van de eerste baan. Ruim een kwart is na een jaar bezig aan de tweede werkzame periode en 8% heeft zelfs al meer dan twee werkzame periodes doorgemaakt.

Figuur 4.9

Arbeidspositie in de 12 maanden na aanvang eerste baan voor vergunningscohort 2014, met een eerste baan in de eerste 42 maanden na ontvangen van vergunning (in procenten)



Bron: CBS

Kader 4.1 Dynamiek arbeidspositie statushouders op langere termijn

De genoemde cijfers over arbeidsdynamiek hebben betrekking op alle statushouders die binnen 42 maanden na het verkrijgen van hun verblijfsvergunning in 2014 ten minste één maand betaald werk hebben gehad. Op deze manier worden statushouders in de populatie gevolgd vanaf een min of meer gelijke startpositie. Hierdoor is de periode om de dynamiek op de arbeidsmarkt te

analyseren beperkt tot maximaal een jaar, omdat voor statushouders die pas laat zijn gaan werken geen recentere gegevens beschikbaar zijn.

Om toch iets te kunnen zeggen over de arbeidsdynamiek van statushouders over een langere periode, is ook onderzocht wat de arbeidspositie is van statushouders die binnen 30 maanden na het krijgen van hun verblijfsvergunning ten minste één maand betaald werk hebben gehad. Voor deze groep kan de arbeidsdynamiek tot twee jaar na aanvang van de eerste baan worden gevolgd. Hier komt eenzelfde beeld naar voren als voor statushouders die binnen 42 maanden na het krijgen van hun verblijfsvergunning beginnen met hun eerste baan. Na twee jaar is bijna twee derde van deze statushouders nog aan het werk. Het aandeel statushouders dat niet meer werkt, piekt ook hier op 8 maanden na aanvang van de eerste baan. Daarna neemt het aandeel statushouders zonder werk licht af. Wel neemt de dynamiek in het aantal werkzame perioden toe. Na twee jaar is een vijfde van de statushouders nog zonder onderbreking aan het werk en is ongeveer een vijfde toe aan de derde of latere werkzame periode.

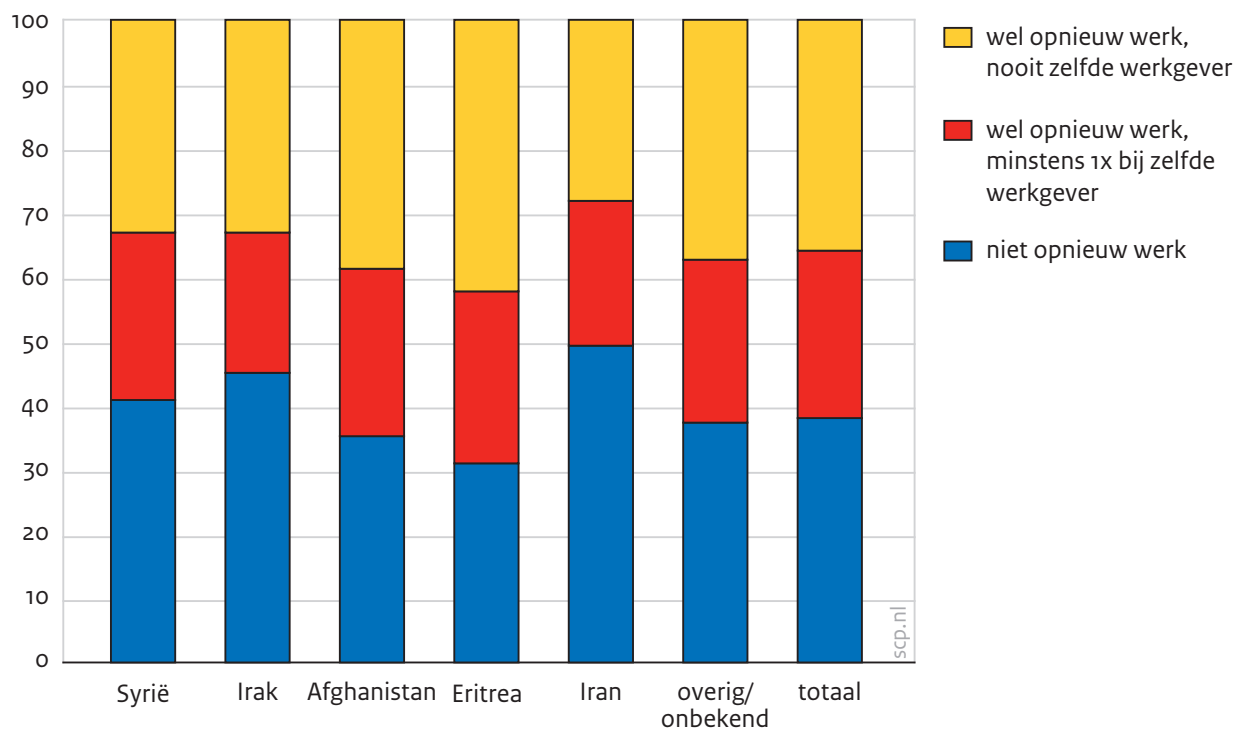
4.5.3 Kwart statushouders werkt met onderbrekingen voor dezelfde werkgever

Het grootste deel van de statushouders dat binnen 13 maanden na aanvang van de eerste baan enige tijd niet heeft gewerkt, is binnen een jaar opnieuw (enige tijd) aan het werk: 62%.¹¹ Eritreeërs (69%) en Afghanen (65%) zijn het vaakst weer (enige tijd) begonnen met werken. Mogelijk is dit het gevolg van de branches waarin zij werkzaam zijn. Eritreeërs werken relatief vaak in de uitzendbranche en Afghanen in de horeca. Beide branches kennen een hoge mate van dynamiek en nulurencontracten. Onder Iraniërs is het aandeel dat na een onderbreking van de werkzame periode opnieuw werkt met 51% het laagst. Syriërs gaan met 59% iets minder vaak dan gemiddeld opnieuw aan het werk.

Daarnaast blijkt dat de werkzame periode van een statushouder bij één werkgever regelmatig wordt onderbroken door periodes waarin geen werk is verricht voor deze werkgever. Van de statushouders die binnen een jaar na aanvang van de eerste baan ten minste één maand zonder baan zaten, verricht iets meer dan een kwart in datzelfde jaar opnieuw werkzaamheden voor dezelfde werkgever. Dit geldt eigenlijk voor alle onderzochte nationaliteiten, maar iets minder voor Irakezen en Iraniërs. Dit komt mogelijk doordat een aanzienlijk deel van de statushouders werkt in de uitzendbranche of een nulurencontract heeft.

Figuur 4.10

Arbeidspositie in de 12 maanden na verlies van eerste baan voor vergunningscohort 2014, met een baan in de eerste 42 maanden na ontvangen van vergunning (in procenten)



Bron: CBS

4.5.4 Uurloon Iraniërs het hoogst, ook Syriërs hebben hoog uurloon

Om te bepalen of werkende statushouders na verloop van tijd een hoger uurloon¹² ontvangen, is het uurloon van de eerste baan vergeleken met het uurloon van de laatste baan. In tegenstelling tot de gegevens over baanverlies is hierbij dus geen vaste verslagperiode van een jaar gehanteerd. Een jaar is doorgaans een te korte periode voor werknemers om een (of meerdere) salarisverhogingen te ontvangen. Het nadeel van deze methode is dat de invloed van tijd en werkervaring op de achtergrond meespeelt. Zo is bekend dat Afghanen gemiddeld sneller beginnen met werken dan bijvoorbeeld Eritreeërs, waardoor zij meer werkervaring hebben en mogelijk een hoger uurloon ontvangen.

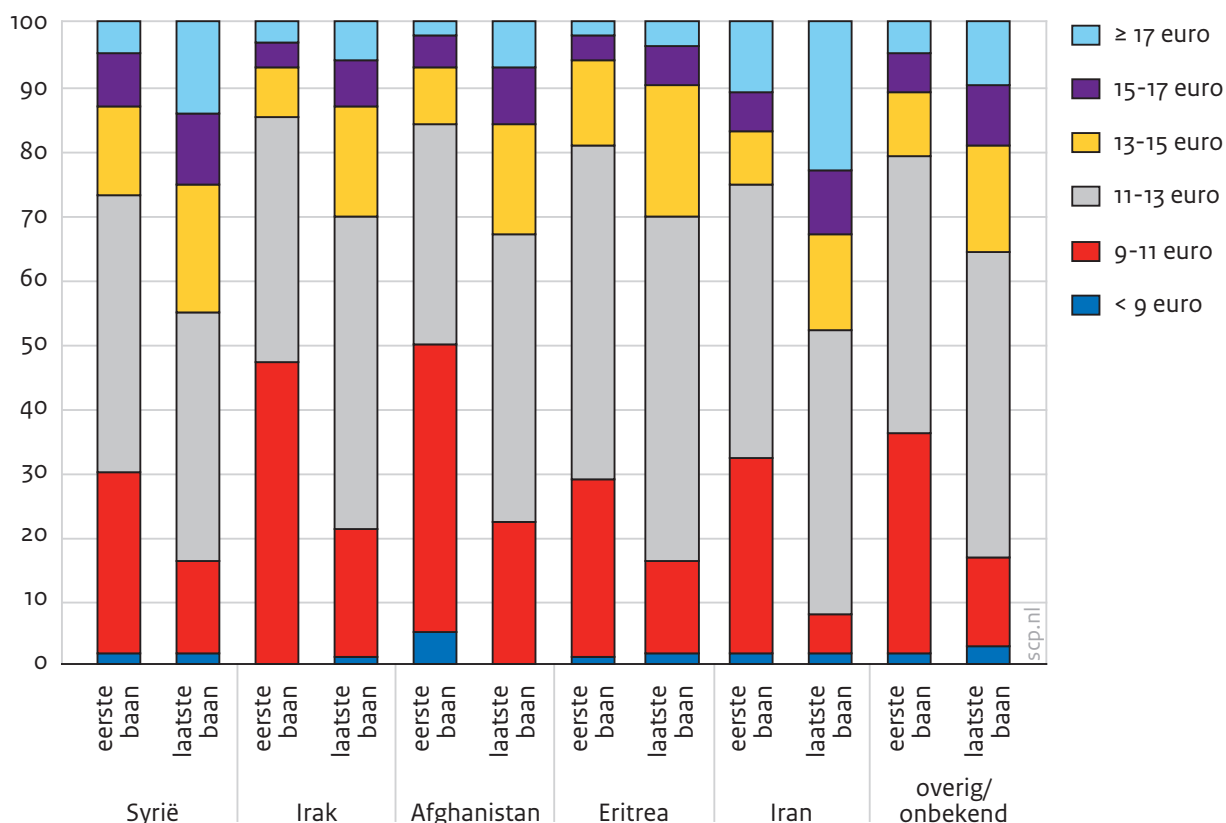
Werkende statushouders ontvangen een hoger uurloon in hun laatst bekende werkzame maand dan in de eerste maand dat zij werkten. Bij de eerste baan ontvangen de meeste statushouders een uurloon tussen de 9 en 13 euro. De hoogte van het salaris bij de eerste baan verschilt wel per nationaliteit. Irakezen (47%) en Afghanen (45%) ontvangen het vaakst een salaris tussen de 9 en 11 euro per uur. Eritreeërs (52%) en in mindere mate Syriërs en Iraniërs (43%) verdienen in hun eerste baan relatief vaak een uurloon tussen de 11 en 13 euro.

Het aandeel met een uurloon van 9 tot 11 euro is in de laatste baan voor alle groepen fors kleiner geworden. Voor de meeste groepen is het aandeel met dit uurloon in de laatste baan ongeveer gehalveerd. Deze daling zorgt niet alleen voor een stijging in de daaropvolgende categorie met een uurloon van 11 tot 13 euro. Alleen in het geval van Irakezen en

Afghanistan stijgt het aandeel in deze categorie ten opzichte van de eerste baan. De verschuiving vindt vooral plaats naar de uurlonen van 13 euro en hoger. Vooral Iraniërs verdienen in hun laatste baan een hoog uurloon. Van de werkende Iraniërs heeft 23% een uurloon van 17 euro of hoger. Ook onder Syriërs is het aandeel met een uurloon van 17 euro of hoger groot (14%) ten opzichte van de statushouders met andere nationaliteiten. Uit paragraaf 4.3 blijkt dat Syriërs en Iraniërs een lagere arbeidsparticipatie hebben dan Eritreeërs en dat Eritreeërs vaker uitzendwerk verrichten. Hoewel een kleiner deel van de Syriërs en Iraniërs werkt, suggereren de cijfers over uurloon wel dat zij kwalitatief betere banen hebben dan de Eritreeërs.

Figuur 4.11

Gemiddeld uurloon van statushouders bij aanvang eerste en laatste baan voor vergunningscohort 2014, in de eerste 55 maanden na ontvangen van vergunning (in euro's)



Bron: CBS

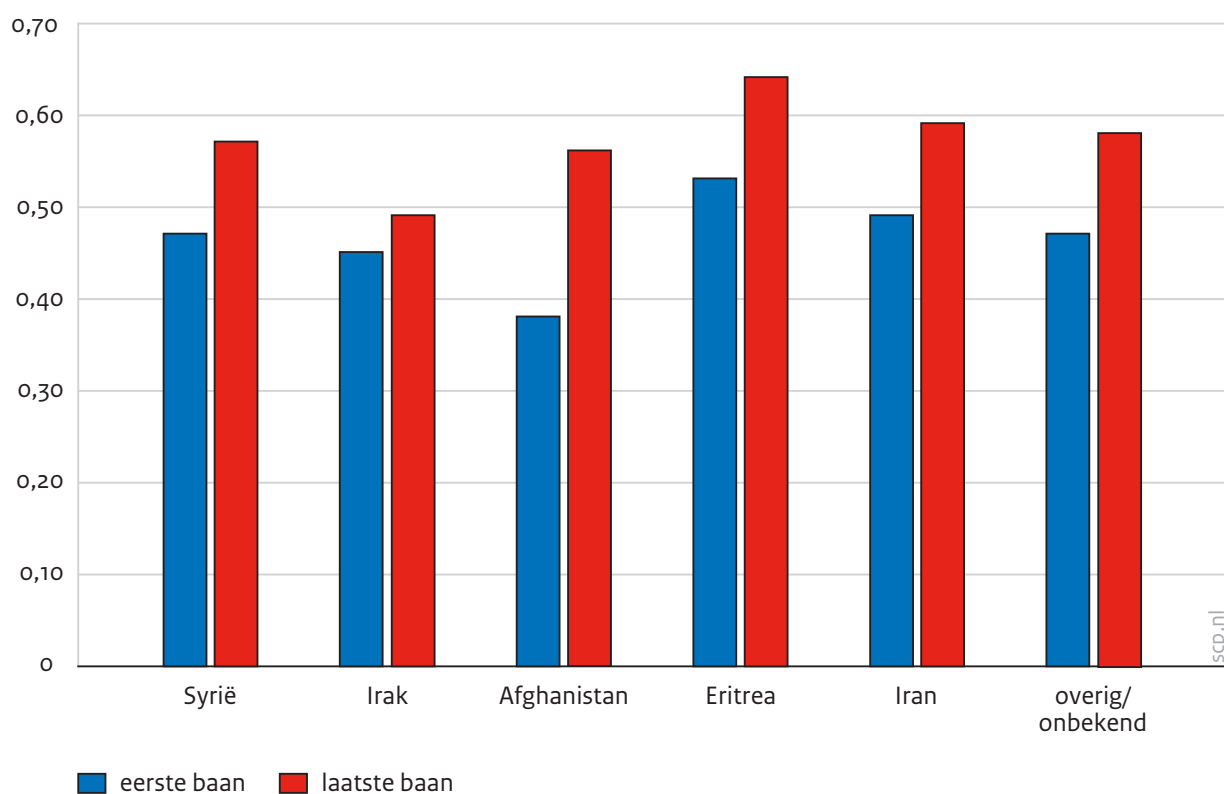
4.5.5 Omvang baan stijgt richting 0,6 vte

Net als bij salaris is bij de bepaling van ontwikkelingen in de omvang van werk in voltijds-equivalent (vte) een vergelijking gemaakt tussen de eerste en de laatst bekende baan. Niet alleen het uurloon van statushouders is gestegen, zij werken ook gemiddeld meer uren naarmate zij langer werkzaam zijn. Voor de meeste nationaliteiten geldt dat de omvang van de eerste baan iets minder dan 0,5 vte bedraagt. Onder Eritreeërs lag dit met 0,53 vte gemiddeld wat hoger, bij Afghanistan was het met 0,38 vte gemiddeld het laagst. De omvang van de eerste baan lag onder Syriërs met 0,47 vte iets lager dan gemiddeld.

Bij de meeste nationaliteiten stijgt de omvang van de baan tot iets minder dan 0,6 vte in de laatste baan. Vooral de Afghanen hebben daarbij een inhaalslag gemaakt. Met gemiddeld 0,56 vte zitten zij wat dichterbij het niveau van de andere nationaliteiten dan voorheen. Mogelijk heeft dit te maken met het feit dat zij gemiddeld langer werken dan de statushouders met andere nationaliteiten. Opvallend is verder het verschil in omvang van de eerste en de laatste baan bij Irakezen: deze is met 0,4 vte nauwelijks gegroeid in de tijd. Ook in de laatste baan is de omvang onder Eritreeërs het hoogst: 0,64 vte. Al met al zijn statushouders gemiddeld genomen steeds meer gaan werken en is hun uurloon gestegen. Dit wijst op een verbetering van hun sociaaleconomische positie naarmate meer werkervaring is opgebouwd.

Figuur 4.12

Gemiddelde omvang van de baan bij aanvang eerste baan en laatst bekende baan voor vergunningscohort 2014, in de eerste 55 maanden na ontvangen van vergunning (in vte)



Bron: CBS

4.6 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de arbeidsdeelname en -dynamiek onderzocht van statushouders die in 2014 een verblijfsvergunning asiel hebben ontvangen. Hiervoor zijn maandelijkse registerdata over statushouders in de 55 maanden na het ontvangen van de verblijfsvergunning geanalyseerd.

De meeste bevindingen uit de beschrijvende analyses over arbeidsdeelname blijven overeind in de logistische regressie waarin gecorrigeerd wordt voor verschillen in achtergrondkenmerken. De variabelen uit de beschrijvende analyse die in de logistische regressie een flink deel van de variantie verklaren, zijn geslacht (mannen werken vaker), nationaliteit (Eritrese statushouders hebben vaker werk dan Syrische statushouders) en inburgeringsstatus (ingeburgerden hebben vaker werk). Ook leeftijd speelt een rol: tot de leeftijd van 27 jaar is de relatie positief (hoe ouder, hoe vaker werk) en daarna is de relatie negatief (hoe ouder, hoe minder werk). Ook statushouders die onderwijs volgen of een Nederlands diploma behalen, hebben vaker werk. De geboorte van een baby in Nederland drukt de arbeidsdeelname.

De in de literatuur gevonden relatie tussen de wachttijd tot het verkrijgen van de verblijfsvergunning asiel en de arbeidsdeelname (hoe langer de wachttijd, hoe groter de afstand tot de arbeidsmarkt en hoe lager de arbeidsparticipatie) wordt door dit onderzoek niet bevestigd. Voor de onderzoekspopulatie, de statushouders die in 2014 een verblijfsvergunning ontvingen, geldt echter dat de wachttijden relatief kort waren. Het is daarom de vraag of de uitkomsten te generaliseren zijn naar populaties uit vergunningsjaren waarin de wachttijden langer zijn of waarin variatie in wachttijd groter is.

Een belangrijke conclusie uit zowel de beschrijvende analyse als de regressieanalyse is dat niet alleen persoonlijke kenmerken, maar ook de regio waar een statushouder woont de arbeidsparticipatie beïnvloedt. In een gemeente met lage werkloosheidscijfers is de arbeidsparticipatie hoger (ook na controle voor verschillende persoonlijke kenmerken). In de arbeidsmarktregio's Midden-Holland, Midden-, Noordoost- en Zuidoost-Brabant en Noord-Limburg hebben statushouders vaker werk. Nader onderzoek moet uitwijzen wat hiervan de oorzaak is. Misschien is de werkgelegenheid in specifieke economische sectoren hier groot of voeren gemeenten of bedrijven succesvol beleid om statushouders te plaatsen.

Statushouders zijn vooral werkzaam in conjunctuurgevoelige sectoren zoals de horeca, de uitzendbranche en de reiniging. Ook in tijden van economische groei (2017-2019) is de arbeidsdynamiek groot: slechts een derde van de werkende statushouders is een jaar lang elke maand aan het werk. Dit betekent onzekerheid op het gebied van werk en daarmee ook inkomen. Een groot deel van de statushouders gaat na baanverlies weer snel aan de slag bij dezelfde of een andere werkgever. Zowel het uurloon als de omvang van de baan neemt in de loop van de tijd toe.

Hoewel Syrische en Iraanse statushouders relatief laat aan het werk gaan en hun arbeidsdeelname na 55 maanden nog steeds lager is dan die van Eritrese en Afgaanse statushouders, hebben zij in hun laatste baan wel een hoger uurloon. Zij hebben daarmee betere banen dan bijvoorbeeld Eritreeërs, van wie de participatie relatief hoog is, maar vaak uitzendwerk betreft met lagere uurlonen. Verder onderzoek moet uitwijzen of dit verband

houdt met een betere startpositie door de opleiding en werkervaring in het land van herkomst (hierover zijn geen registergegevens beschikbaar). Een andere verklaring kan zijn dat Iraanse en Syrische statushouders meer tijd genomen hebben om een opleiding te volgen in Nederland en daarom pas later, maar met een betere uitgangspositie de arbeidsmarkt opgaan.

In de eerste vijf jaar na het verkrijgen van de verblijfsvergunning is de arbeidsmarktpositie van statushouders steeds verder verbeterd. Hun arbeidsdeelname is toegenomen, ze werken steeds meer uren en hun uurloon stijgt. Toch blijft de positie van deze groep zorgelijk: niet alleen is de arbeidsdeelname van statushouders fors lager dan die van de totale Nederlandse bevolking, ook werken statushouders voornamelijk in conjunctuurgevoelige sectoren met flexibele contracten. Hoewel de coronacrisis buiten de onderzoeksperiode valt, is het aannemelijk dat statushouders in deze crisis extra kwetsbaar zijn en relatief vaak hun baan verliezen.

Noten

- 1 De uitkomsten verschillen nauwelijks tussen statushouders die werk combineren met een studie en statushouders die werken zonder ernaast te studeren. Omdat de aantallen voor sommige groepen relatief klein zijn, is besloten geen onderscheid te maken tussen werkenden met en zonder studie.
- 2 Indien de nationaliteit van een persoon onbekend is, wordt deze afgeleid van het geboorteland of het land van herkomst (CBS 2019).
- 3 Het aandeel zelfstandigen wordt iets onderschat, omdat er nog geen gegevens over zelfstandigen in 2019 bekend zijn.
- 4 Zij werken als uitzendkracht via een uitzendbureau. Helaas is vanuit de registraties niet bekend in welke branche zij als uitzendkracht werken.
- 5 Zelfstandigen zijn in paragraaf 4.4 en 4.5 niet meegenomen, omdat de gegevens over 2019 nog niet beschikbaar zijn en het om een zeer kleine groep gaat (minder dan 1%).
- 6 Om meer te kunnen zeggen over causaliteit is getracht om naast dit logistisch model ook een hybride model toe te passen met per persoon dertien meetmomenten. In het hybride model kan wel rekening gehouden worden met factoren die gedurende de onderzoeksperiode bij een persoon veranderen en die van invloed kunnen zijn op het vinden van een baan, zoals het behalen van een inburgeringsexamen. Met een hybride model kan getoetst worden of het behalen van het inburgeringsexamen een positief effect heeft op het vinden van een baan. De data bleken hiervoor echter onvoldoende geschikt, omdat in de registerdata te weinig kenmerken beschikbaar waren die gedurende de onderzoeksperiode veranderden. Bij de kenmerken die bij een persoon wel konden veranderen over tijd (zoals hoogste in Nederland behaalde opleiding, naturaliseren of een kind krijgen), was sprake van te weinig variatie.
- 7 Inburgeringsexamen behaald is inclusief statushouders die een vrijstelling gekregen hebben en statushouders van wie de inburgeringsstatus onbekend was, maar die schoolgaand waren. Een in Nederland behaald diploma geeft vrijstelling van het inburgeringsexamen.
- 8 In de literatuur wordt gesproken van de duur van de asielprocedure, de periode tussen de aanvraag en het verkrijgen van een verblijfsvergunning. Bij wachttijd, zoals in het model is opgenomen, gaat het om het aantal dagen vanaf de instroom in een COA-opvanglocatie tot aan het verkrijgen van een verblijfsvergunning.
- 9 Zo kan iedereen in de populatie vanaf de start van de eerste baan voor een periode van ten minste een jaar worden gevolgd. Hierbij wordt maandelijks gekeken naar de arbeidspositie vanaf het moment dat statushouders zijn gestart met hun eerste baan.

- 10 In deze analyses wordt verlies van werk gedefinieerd als een periode van een maand zonder werk. Statushouders die achtereenvolgens voor meerdere werkgevers werken en daarbij niet zonder werk komen te zitten, worden dus niet gerekend tot personen die werk hebben verloren. Andersom is ook mogelijk: statushouders met een nulurencontract die gedurende een maand niet hebben gewerkt, maar wel onder contract stonden bij dezelfde werkgever vallen in dit onderzoek onder personen met verlies van werk.
- 11 Het gaat hierbij om alle statushouders uit de onderzoekspopulatie die binnen één jaar na aanvang van de eerste werkperiode in Nederland hun baan hebben verloren en binnen één jaar na aanvang van de eerste baan weer elders of bij dezelfde werkgever zijn gaan werken.
- 12 Het uurloon is in dit onderzoek gedefinieerd als het brutoloon (exclusief bijzondere beloningen en overwerkloon) gedeeld door het aantal regulier gewerkte uren (exclusief overwerkuren). Het wettelijk minimumloon van personen jonger dan 21 stijgt jaarlijks. Om voor dit effect te corrigeren, zijn alleen analyses uitgevoerd voor statushouders van 21 jaar en ouder.

Literatuur

- Bakker, L. en J. Dagevos (2017). Sociale integratie of segregatie? Ontwikkelingen in de sociale contacten van asielmigranten. In: M. Maliepaard, B. Witkamp en R. Jennissen (red.), *Een kwestie van tijd? De integratie van asielmigranten: een cohortonderzoek* (p. 77-84). Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Cahier 2017-3).
- Bakker, L., J. Dagevos en G. Engbersen (2016). Explaining the refugee gap. A longitudinal study on labour market participation of refugees in the Netherlands. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jg. 43, nr. 11, p. 1775-1791.
- Boot, N., E. Miltenburg en J. Dagevos (2020). Inburgering. In: J. Dagevos, E. Miltenburg, M. de Mooij, D. Schans, E. Uiters en A. Wijga (red.), *Syrische statushouders op weg in Nederland. De ontwikkeling van hun positie en leefsituatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 11 augustus 2020 via <https://digitaal.scp.nl/syrische-statushouders-op-weg-in-nederland/inburgering/>.
- CBS (2019). *Asiel en integratie. Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2020a). *Asiel en integratie. Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2020b). *Arbeidsdeelname kerncijfers*. Geraadpleegd 1 december 2020 via <http://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82309NED/table?ts=1606810340042>.
- CBS (2020c). *Uitstromers mbo; arbeidskenmerken na verlaten onderwijs*. Geraadpleegd 3 november 2020 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83829NED/table?dl=4480B>.
- CBS (2020d). *Uitstromers ho; arbeidskenmerken na verlaten onderwijs*. Geraadpleegd 3 november 2020 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83829NED/table?dl=4480B>.
- CPB (2018). *Regionale plaatsing vergunninghouders en kansen op werk*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Dagevos, J. en E. Miltenburg (2020). Werk en werkloosheid. In: J. Dagevos, E. Miltenburg, M. de Mooij, D. Schans, E. Uiters en A. Wijga (red.), *Syrische statushouders op weg in Nederland. De ontwikkeling van hun positie en leefsituatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 11 augustus 2020 via <https://digitaal.scp.nl/syrische-statushouders-op-weg-in-nederland/werk-en-werkloosheid>.
- Dagevos, J. en A. Odé (2016). Gemeenten vol op aan de slag met integratie vergunninghouders. In: *Socialisme & Democratie*, jg. 73, nr. 4, p. 12-19.
- Dieleman, D. (2020). Onderwijs. In: J. Dagevos, E. Miltenburg, M. de Mooij, D. Schans, E. Uiters en A. Wijga (red.), *Syrische statushouders op weg in Nederland. De ontwikkeling van hun positie en leefsituatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 11 augustus 2020 via <https://digitaal.scp.nl/syrische-statushouders-op-weg-in-nederland/onderwijs>.

- Miltenburg, E. en J. Dagevos (2019). Variatie in participatie. In: E. Miltenburg, J. Dagevos en W. Huijnk (red.), *Opnieuw beginnen. Achtergronden van positieverschillen tussen Syrische statushouders* (p. 119-144). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Odé, A. en J. Dagevos (2017). Statushouders aan het werk. In: *Mens en Maatschappij*, jg. 92, nr. 4, p. 447-468.
- Peters, F., M. Vink en H. Schmeets (2017). Anticipating the citizenship premium. Before and after effects of immigrant naturalisation on employment. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jg. 44, nr. 7, p. 1051-1080.
- Rijksoverheid (2020). *Integratie*. Geraadpleegd 6 augustus 2020 via <https://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst/4.-nederland-in-de-wereld/4.6-integratie>.
- Witkamp, B., R. Jennissen, I. Kulu Glasgow en M. Maliepaard (2017). Inleiding. In: M. Maliepaard, B. Witkamp en R. Jennissen (red.), *Een kwestie van tijd? De integratie van asielmigranten. Een cohortonderzoek* (p. 77-84). Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Cahier 2017-3).
- WRR (2015). *Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

5 Wat werkt? Over de invloed van beleid op de start van de arbeidsloopbaan van Syrische statushouders

Roxy Damen, Willem Huijnk en Maja Djundeva (SCP)

5.1 Inleiding

Steeds meer Syrische statushouders weten de weg naar betaald werk te vinden (Dagevos en Miltenburg 2020; zie hoofdstuk 4). Deze toename laat onverlet dat nog altijd een groot deel van hen niet werkt, afhankelijk is van een bijstandsuitkering en aangeeft te weinig geld te hebben om rond te komen (CBS 2019; Miltenburg et al. 2020). Ook van vluchtelingengroepen die al langer in Nederland zijn, is de arbeidsmarktpositie kwetsbaar, zowel in vergelijking met Nederlanders met een migratieachtergrond als in vergelijking met Nederlanders zonder migratieachtergrond (Huijnk 2018). De positieverwerving van statushouders verloopt vaak moeizaam – in de literatuur wordt ook wel gesproken van een *refugee gap* – en het vinden van (geschikt) werk is dan ook een van de grootste opgaven bij en voor statushouders (ACVZ 2013; Bakker et al. 2017; Connor 2010; Engbersen et al. 2015; Klaver et al. 2014). Dit zien we ook terug in het beleid. Het vinden en verrichten van betaald werk wordt beschouwd als een belangrijk doel. Met betaald werk zijn nieuwkomers immers niet langer afhankelijk van een uitkering en kunnen ze een bijdrage leveren aan de economie (Correa-Velez et al. 2015). Daarnaast is het vinden van een baan belangrijk voor nieuwkomers zelf, bijvoorbeeld voor hun zelfontplooiing, voor het opdoen van sociale contacten en voor het welzijn (Koenig et al. 2016; Van Liempt en Staring 2020).

Het is niet verwonderlijk dat de arbeidsmarktparticipatie van Syrische statushouders nog tamelijk beperkt is. Zij zijn nog maar kort in Nederland en hebben dus relatief weinig tijd gehad om zich goed toe te rusten voor de Nederlandse arbeidsmarkt. De beginperiode stond met name in het teken van het op adem komen, het een weg zoeken in een vreemde omgeving, de inburgering en het herenigen van het gezin. Die eerste fase is nu deels voorbij en we stellen ons in dit hoofdstuk de vraag hoe het na vijf jaar staat met de arbeidsmarktpositie van Syriërs in Nederland en wat faciliterende dan wel belemmerende factoren zijn bij hun arbeidsmarktparticipatie en -oriëntatie.

Zowel nationaal als internationaal is veel onderzoek gedaan naar de arbeidsmarktpositie van statushouders (bv. Bakker et al. 2017; Correa-Velez et al. 2015). In tegenstelling tot veel ander onderzoek richten wij ons op een groep die nog maar relatief kort in Nederland verblijft. Dit maakt het mogelijk om sleutelfactoren voor een goede start van de arbeidsloopbaan te identificeren. Een goede (of slechte) start op de arbeidsmarkt werkt mogelijk cumulatief door op het verdere werkend leven. De panelgegevens die we in deze studie gebruiken, maken het mogelijk om ontwikkelingen binnen individuen door de tijd – op twee tijdstippen – te volgen. Om beter grip te krijgen op de factoren die van invloed zijn, zijn dergelijke paneldata noodzakelijk. Hierbij richten we ons expliciet op de invloed

van een aantal beleidsfactoren, zoals de opvangperiode, de inburgering en het spreidingsbeleid. Gemeenten zetten daarnaast regelmatig vrijwilligerswerk in als instrument voor de arbeidsmarkttoeleiding van statushouders (Bakker et al. 2018), hoewel nog weinig bekend is over in hoeverre vrijwilligerswerk ook daadwerkelijk leidt tot een verhoogde arbeidsparticipatie. In dit hoofdstuk zullen we naast de eerder genoemde beleidsfactoren ook kijken naar de impact van vrijwilligerswerk op de arbeidsmarktpositie.

De survey maakt het mogelijk om naast de werkenden ook de onderbelichte groep te bestuderen die wel georiënteerd is op werk, maar nog geen werk heeft. De statushouders uit deze groep willen werken en zijn een vorm van ‘onbenut potentieel’. Deze oriëntatie op de arbeidsmarkt kan, zeker voor statushouders die nog maar relatief kort in Nederland zijn, al een belangrijke stap naar participatie vormen.

Bij dit alles hanteren we een gender-perspectief. Het is bekend dat de arbeidsmarktpositie van vrouwen met een vluchtelingenachtergrond extra precair is (Gijsberts en Dagevos 2016; Huijnk en Miltenburg 2018). Tegelijkertijd is er relatief weinig bekend over of de invloed van beleidsfactoren op de arbeidsmarktpositie verschilt naar geslacht. Hebben de inburgering of de ervaringen tijdens de opvangperiode andere effecten voor de arbeidsmarktpositie van mannen dan voor die van vrouwen?

Een kanttekening bij deze studie is dat de informatie vergaard is voor de corona-uitbraak en de daarmee gepaard gaande economische crisis. Het ligt in de rede dat deze met name een schaduw zal werpen op de mensen met de meest precaire arbeidsmarktposities, onder wie veel van de (Syrische) statushouders (Adema et al. 2020; Muns et al. 2020; Van den Berge et al. 2020; zie ook hoofdstuk 4).

5.2 Achtergronden van de kwetsbare positie van veel statushouders op de arbeidsmarkt

Verklaringen voor de kwetsbare arbeidsmarktpositie van (gevestigde) statushouders ordenen we aan de hand van drie overkoepelende clusters (zie Huddleston et al. 2013): de individuele kenmerken (met name de individuele hulpbronnen – economisch, cultureel, sociaal en persoonlijk), de (maatschappelijke) context waarin migranten integreren (het maatschappelijke en economische klimaat, alsmede de fysieke omgeving) en het (integratie)beleid. In dit hoofdstuk plaatsen we met name de beleidsfactoren op de voorgrond. Op welke wijze zijn beleid en regelgeving van invloed op de arbeidsmarktpositie van de Syrische statushouders?

5.2.1 Beleidsfactoren

We kijken naar vier verschillende beleidsfactoren: de opvangperiode, de inburgering, het uitplaatsingsbeleid en het verrichten van vrijwilligerswerk.

De opvangperiode

De opvangperiode kan op verschillende manieren het verdere verloop van de eerste stappen in de samenleving kleuren. Een langere verblijfsduur in het asielzoekerscentrum (azc) had een negatieve invloed op de arbeidsmarktkansen van de vluchtelingen die in de jaren

negentig naar Nederland kwamen (Bakker et al. 2014). Een verschil met de huidige groep is dat zij aanzienlijk langer in het azc verbleven. Het aantal verhuizingen tijdens de opvangperiode kan eveneens van negatieve invloed zijn op de wijze waarop statushouders daarna hun weg weten te vinden in de nieuwe samenleving (Goosen et al. 2013; Nielsen et al. 2008). Ook voor de Syrische statushouders verwachten we dat een langere verblijfsduur en meer verhuizingen hun arbeidsmarktpositie schaadt. Dit wil zeggen dat de kans om betaald werk te verrichten op een later tijdstip hierdoor wordt verkleind en dat de kans dat iemand zich niet oriënteert op de arbeidsmarkt (behoort tot de niet-beroepsbevolking) hierdoor wordt vergroot.

Langdurige inactiviteit in de opvangperiode kan ook samengaan met negatieve consequenties, zoals passiviteit, sociaal isolement en gevoelens van uitzichtloosheid (ACVZ 2013; Bakker et al. 2014; Van Gool 2016). Sinds enkele jaren is er in de opvangprocedure het een en ander veranderd, zodat deze periode beter kan worden benut (zie ook hoofdstuk 1). Zo zijn maatregelen genomen om inactiviteit in de opvang tegen te gaan, bijvoorbeeld door middel van de Voorinburgering (waarbij deelnemers de Nederlandse taal kunnen leren en kennis kunnen opdoen over de Nederlandse maatschappij). We verwachten dat een actievulde invulling van de tijd in de opvang positief bijdraagt aan de kans op werk, bijvoorbeeld door de verbeterde taalvaardigheid of door meer kennis over de Nederlandse samenleving.

Effecten van inburgering

Nederland kent een verplichte inburgering voor nieuwe migranten, en dus ook voor statushouders (zie hoofdstuk 1 voor een toelichting). Onderzoek laat zien dat het behalen van het inburgeringsdiploma positief samenhangt met de kans op betaald werk (CPB en SCP 2020; Odé et al. 2013). Het succesvol afronden van de inburgering is ook positief gerelateerd aan de beheersing van het Nederlands (Dagevos en Odé 2011; zie ook hoofdstuk 3). Inburgeraars geven aan het belang van het inburgeringstraject te onderkennen, bijvoorbeeld voor de beheersing van het Nederlands, een grotere kennis van de Nederlandse samenleving en de opbouw van hun sociaal netwerk (Dagevos en Odé 2011; Klaver et al. 2014; Odé et al. 2013). We verwachten dat het behalen van het inburgeringsexamen de arbeidsoriëntatie versterkt en de arbeidsparticipatie vergroot.

Spreadingsbeleid, gemeentelijk beleid en regionale arbeidsmarktomstandigheden

Vanwege de wettelijke taakstelling voor gemeenten (zie ook hoofdstuk 1) komen statushouders in eerste instantie verspreid over het land te wonen. De omgeving waarin de statushouder terechtkomt (bijvoorbeeld de gemeente en de regio), beïnvloedt de arbeidsmarktkansen (Gerritsen et al. 2018). Het maakt dus uit wie waar geplaatst wordt. De invulling van eventueel aanvullend beleid om de arbeidstoeleiding van statushouders te verbeteren (Bevelander en Lundh 2007; Razenberg et al. 2017; SER 2018) verschilt bijvoorbeeld per gemeenten en kan er dus toe leiden dat de kansen op de arbeidsmarkt voor statushouders afhangen van de gemeente waarin ze wonen. Hoewel gemeentelijk beleid en de variatie tussen gemeenten dus wellicht relevant zijn voor de arbeidsmarktpositie van de Syrische statushouders, vallen ze buiten de scope van dit hoofdstuk. Dat heeft met name

een praktische oorzaak: we hebben geen informatie over het beleid dat de gemeenten voeren. Een andere manier waarop het spreidingsbeleid van invloed kan zijn op de arbeidsmarktpositie, is via de regio waarin de statushouder terechtkomt. De baankansen zijn niet in elke regio hetzelfde. Dit heeft onder meer te maken met de regionale arbeidsmarktomstandigheden (Gerritsen et al. 2018). De algemene verwachting is dat de wooncontext de arbeidsmarktpositie van statushouders beïnvloedt en specifiek dat gunstige regionale arbeidsmarktomstandigheden (een lagere werkloosheid) positief bijdragen aan de arbeidsparticipatie- en oriëntatie.

Vrijwilligerswerk als katalysator voor arbeidsmarktparticipatie?

Vrijwilligerswerk is werk dat zonder verplichting en onbetaald wordt verricht, geen winst-oogmerk heeft en van maatschappelijk nut is. Het bevorderen van vrijwilligerswerk is een expliciete taak van gemeenten. Diverse beleidsinitiatieven, zoals het stimuleringsprogramma 'Aan de slag', zijn ontplooid om specifiek het verrichten van vrijwilligerswerk door asielzoekers en statushouders in de opvang te bevorderen (Bakker et al. 2018). Het idee is dat vrijwilligerswerk kan bijdragen aan het opbouwen van een sociaal netwerk, de beheersing van de Nederlandse taal, mentale gezondheid, burgerschapsvaardigheden en zelfontplooiing (Bakker et al. 2018). Vrijwilligerswerk kan zo positief bijdragen aan de arbeidsmarktparticipatie. De andere kant van de medaille is dat vrijwilligerswerk mogelijk zorgt voor een insluitingseffect. Wie veel tijd aan vrijwilligerswerk besteedt, zoekt minder naar betaald werk. Het ontbreekt aan onderzoek dat deze mogelijke effecten van vrijwilligerswerk goed in beeld brengt (De Wit et al. 2015). We verwachten dat het verrichten van vrijwilligerswerk – ondanks mogelijke insluitingseffecten – positief bijdraagt aan de arbeidsmarktparticipatie en -oriëntatie van Syrische statushouders.

5.2.2 Individuele kenmerken en het maatschappelijk klimaat

Verschillen in de arbeidsmarktpositie tussen statushouders en andere migranten kunnen ook worden verklaard aan de hand van verschillen in hulpbronnen (bv. De Vroome en Van Tubergen 2010). Voor een belangrijk deel wordt de positie op de arbeidsmarkt bepaald door het economisch of menselijk kapitaal (*human capital*) waarover men beschikt, zoals de opleiding, kennis, werkervaring, taalbeheersing en andere vaardigheden (Chiswick et al. 2003; Van Tubergen et al. 2004). Daarnaast zijn sociale hulpbronnen (bv. sociale netwerken), cultureel kapitaal (bv. opvattingen over man-vrouwrollen) en persoonlijke hulpbronnen (bv. gezondheid) van invloed op de positieverwerving (Bisin et al. 2011; Heath en Cheung 2007; Kanas et al. 2011; Koopmans 2016; Lancee 2012). Daarbij kan van belang zijn of de hulpbronnen pre- of post-migratie vergaard zijn. Zo is bekend dat de premigratie economische hulpbronnen (bv. opleiding of werkervaring in het herkomstland) vaak moeizaam te verzilveren zijn in het nieuwe land. Postmigratie *human capital*, bijvoorbeeld een diploma uit het vestigingsland, is vaak juist van groot belang voor de positieverwerving (Maliapaard et al. 2017). Verder hebben veel statushouders te kampen met psychische problemen (Uiters en Wijga 2018). Ook de onderbroken onderwijs- en arbeidsmarktloopbanen

door de situatie in het herkomstland, taalachterstanden en sociaal-culturele verschillen, kunnen hun arbeidsmarktpositie negatief beïnvloeden (Huijnk en Miltenburg 2018). Verschillen in de arbeidsmarktpositie tussen statushouders en andere migranten kunnen ook worden verklaard aan de hand van de maatschappelijke context, bijvoorbeeld door het maatschappelijk klimaat. Kenmerken van dit klimaat – zoals processen van in- en uitsluiting en de mate van discriminatie – hebben we niet kunnen meenemen in dit hoofdstuk. De individuele hulpbronnen nemen we wel mee in de analyses, al staat hun invloed op de arbeidsmarktparticipatie hier niet centraal.

5.2.3 Pakt beleid anders uit voor mannen dan voor vrouwen?

Eerder onderzoek onder statushouders – en ook specifiek bij Syriërs – liet zien dat vooral de arbeidsmarktpositie van vrouwen precair is (CBS 2020; Gijsberts en Dagevos 2016; Huijnk 2018). Dit heeft veelal te maken met het lagere opleidingsniveau van vrouwen (een groot deel is ongeschoold). Dit vermindert de baanvindkans ook indirect, bijvoorbeeld omdat het leren van de Nederlandse taal voor lager opgeleiden vaak moeilijker is. Bij de Syriërs is het opleidingsniveau van de vrouwen overigens niet lager dan dat van mannen (Dagevos et al. 2018).

Ook opvattingen over de rol van de vrouw binnen het gezin kunnen de participatie van vrouwen belemmeren (Gijsberts en Dagevos 2016; Khoudja en Fleischmann 2015). Bij Syrische vrouwen was bijvoorbeeld het deel dat in Syrië niet werkzaam was vanwege zorgtaken veel groter dan bij Syrische mannen (Huijnk 2018).

Daarnaast is het mogelijk dat beleid anders uitpakt voor mannen dan voor vrouwen. Statushouders met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt krijgen soms minder intensieve begeleiding richting werk dan meer kansrijke statushouders (Razenberg en De Gruijter 2020). Ook verloopt de bemiddeling van vrouwen moeizamer. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat een deel van de vrouwelijke statushouders minder sterk georiënteerd is op de arbeidsmarkt, geringere werkervaring heeft en een beperktere Nederlandse taalbeheersing. Het hangt wellicht ook samen met het feit dat gemeenten zich in het geval van een echtpaar vaak met name richten op de toeleiding naar arbeid van de man, bijvoorbeeld omdat mannen vaker als eerste aankomen en vrouwen nareizen of omdat de kansen van mannen op een snelle uitstroom uit de uitkering positiever worden ingeschat (Razenberg et al. 2018). We verkennen of de activiteiten in de opvang en de inburgering een ander effect hebben op de arbeidsmarktoriëntatie en -participatie voor Syrische mannen dan voor Syrische vrouwen.

5.3 Data en methoden

Dit onderzoek is gebaseerd op twee metingen (2017 en 2019) van de NSN-data gecombineerd met gegevens uit de registers (zie hoofdstuk 1 voor een uitgebreide toelichting op de data). We richten ons hier op twee aspecten van de arbeidsmarktpositie. We kijken ten eerste naar de arbeidsmarktparticipatie, waarbij we statushouders die al werk hebben vergelijken met statushouders die geen werk hebben. Daarbij laten we de omvang of duur van

het werk buiten beschouwing (hieronder valt dus zowel fulltime werk als parttime werk en werk als zelfstandig ondernemer). In hoofdstuk 4 wordt wel aandacht besteed aan verschillende soorten van werk. Ten tweede kijken we naar de groep die geen betaald werk verricht, maar daarop wel georiënteerd is (deze groep wil werken, is beschikbaar en actief op zoek naar werk) versus de groep die niet werkzaam is en niet georiënteerd op betaald werk (de niet-beroepsbevolking). Vanwege de leesbaarheid spreken we in dit hoofdstuk veelal van ‘participatie en oriëntatie’ in plaats van ‘arbeidsmarktparticipatie of -oriëntatie’.

Hybride modellen: het toetsen van veranderingen binnen en tussen personen

Om de relatie tussen de arbeidsmarktpositie en onderliggende factoren zo goed mogelijk te bestuderen, toetsen we een hybride model (Allison 2009) waarbij gebruik wordt gemaakt van het panelkarakter van de data. Een hybride model is een combinatie van een fixed effects-model (FE-model) en een random effects-model (RE-model), die veel gebruikt worden voor het analyseren van paneldata. Hoewel we met een FE-benadering het dichtst bij een causale interpretatie komen, is het nadeel dat niet-tijdsvariërende factoren in dit type analyse niet kunnen worden meegenomen. Met niet-tijdsvariërende factoren bedoelen we factoren die niet zijn veranderd tussen de twee meetmomenten, zoals bijvoorbeeld de opleiding in Syrië (waarin we ook zijn geïnteresseerd). Binnen een hybride model kunnen zowel de effecten van tijdsvariërende (zoals bijvoorbeeld inburgering) als niet-tijdsvariërende factoren consistent worden geschat (Schunck en Perales 2017). Het hybride model schat binnenpersoonseffecten (FE) voor de tijdsvariërende factoren en random effects (RE, een combinatie van binnen- en tussenpersoonseffecten) voor de niet-tijdsvariërende factoren (zie hoofdstuk 1 voor verdere methodologische toelichting).

In de analyses naar participatie zijn alleen respondenten meegenomen die in 2017 tussen de 15 en 74 jaar oud waren, aan beide metingen hebben deelgenomen en voor wie op de onafhankelijke en afhankelijke variabelen geen antwoorden ontbreken ($n = 2379$). Voor de analyses naar arbeidsmarktoriëntatie was het aantal respondenten 1563, de werkenden zijn hierbij buiten beschouwing gelaten. Hoe de meetinstrumenten zijn opgebouwd, komt aan de orde in bijlage A. De beschrijvende statistieken van alle variabelen in de analyses zijn te vinden in tabel B.1 in bijlage B. De gepresenteerde resultaten in het hoofdstuk zijn ongewogen¹ en we laten alleen de resultaten zien van de volledige hybride eindmodellen voor beide dichotome uitkomstvariabelen² (zie tabel C.1 in bijlage C voor resultaten inclusief *standard error*³). Het model hebben we echter in verschillende stappen opgebouwd om meer zicht te krijgen op directe en indirecte effecten. Zie voor een stapsgewijze opbouw van de modellen tabel D.1 (participatie) en tabel D.2 (oriëntatie) in bijlage D.

5.4 Resultaten: de arbeidsmarktpositie verklaard

Als eerste zijn we geïnteresseerd in de vraag welke factoren bijdragen aan ontwikkelingen in de arbeidsmarktpositie. Met een FE-benadering komen we het dichtst bij een causale interpretatie. We gaan na in hoeverre veranderingen in een achterliggende factor, zoals het behalen van de inburgering of een Nederlands diploma, samenhangen met het vinden of verliezen van (de oriëntatie op) betaald werk. Fixed effects geven het effect van verandering over de tijd binnen personen weer. Voor niet-tijdsvariërende variabelen, zoals het behaalde opleidingsniveau in Syrië of geslacht, kunnen geen fixed effects geschat worden. Het hybride model kan voor dit type onafhankelijke variabelen wel een relatie schatten op basis van random effects. Deze kunnen worden geïnterpreteerd als verschillen tussen personen in de uitkomstmaat. De resultaten – zowel FE als RE – zijn gepresenteerd in modellen 1 (voor participatie) en 2 (voor oriëntatie) van tabel 5.1.

Ten slotte bespreken we de RE-effecten van de tijdsvariërende variabelen waarvoor we geen significant fixed effect hebben gevonden (zie bijlage E voor een toelichting en bijlage F voor de resultaten). Deze resultaten uit aanvullende RE-modellen duiden we ook als verschillen tussen personen in de uitkomstmaat.

We bespreken de resultaten vanuit de invloed van de diverse onafhankelijke variabelen op de twee arbeidsmarktpositie-uitkomsten (participatie en oriëntatie), waarbij met name de invloed van de beleidskenmerken centraal staat. De resultaten zijn weergegeven in odds ratios (OR) en kunnen als volgt worden geïnterpreteerd: beneden de 1 betekent een lagere kans, boven de 1 betekent een hogere kans.

5.4.1 Inburgering, opvangperiode en woonregio van belang voor de arbeidsmarktparticipatie

Het voldoen aan de inburgeringsplicht heeft een positieve invloed op de arbeidsmarktpositie van Syrische statushouders. Statushouders die aan de inburgeringsplicht hebben voldaan, hebben een hogere kans om werk te vinden (OR = 2,28) of georiënteerd te worden op werk (OR = 2,67) dan statushouders die hier niet aan hebben voldaan. Deze resultaten onderschrijven het veronderstelde belang van de inburgering voor de arbeidsmarktparticipatie van statushouders. Dit kan zowel te maken hebben het beter toegerust zijn voor die arbeidsmarkt – in termen van kennis en vaardigheden (*human capital*) – als met de (na het voldoen aan de inburgeringsplicht) toegenomen ruimte om werk te zoeken.

Tabel 5.1

Verklaringen voor participatie (n = 2379; model 1) en oriëntatie (n = 1563; model 2) van Syrische statushouders, 15-74 jaar, hybride modellen, 2017-2019 (in OR)^a

	model 1	model 2
inburgering ^w	2,28***	2,67***
duur azc in jaren ^r	0,47***	0,75
aantal azc ^r	1,04	0,96
actief azc ^r	1,46*	1,20
werkloosheid COROP ^w	0,32***	0,67***
d/w ^b vrijwilligerswerk ^w	0,39***	1,10
m/j ^c vrijwilligerswerk ^w	0,42***	0,90
hoger onderwijs syr/bl ^{d,r}	0,82	0,91
werkstatus Syrië ^r	0,93	1,54*
diploma onbekend ^w	0,91	0,21**
diploma behaald ^w	1,46	0,28**
taalcijfer ^w	1,24**	1,19*
contact herkomstgroep ^w	0,90	0,97
contact Nederlanders ^w	0,80	0,85
mentale gezondheid ^w	1,02**	1,00
langdurige (fysieke) aandoening(en) ^w	0,66	1,07
vrouw ^r	0,09***	0,19***
25-34 jaar ^r	0,89	0,82
35-44 jaar ^r	0,85	1,29
45 of ouder ^r	0,34***	0,75
aankomstjaar 2015 ^r	0,49***	0,60**
aankomstjaar 2016 ^r	0,34**	0,42*
thuiswonende kinderen ^w	0,54*	1,76
nareiziger ^r	0,79	0,86
man-vrouwrollen ^w	1,17	1,53**
man#actief azc ^e	0,97	0,76
man#inburgering voldaan ^e	3,23***	1,04

* p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,001.

a ^w FE-schatting, ^r RE-schatting.

b Dagelijks of wekelijks.

c Maandelijks of jaarlijks.

d In Syrië of ander land buiten Nederland.

e Om de interactie-effecten te schatten, hebben we aanvullend een apart *multilevel mixed-effects generalized linear-model* (meglm-model) getoetst (hierbij kan men zelf een hybride model specificeren). Coëfficiënten van een hybride model en een meglm-model met dichotome uitkomstvariabele zijn vergelijkbaar, maar niet exact hetzelfde. In deze tabel zijn alleen de interactie-effecten uit het meglm-model weergegeven, de andere resultaten zijn de hoofdverbanden uit het hybride model, exclusief interacties.

Bron: SCP/CBS (NSN'17 en '19 verrijkt met registergegevens), ongewogen gegevens

Wat er tijdens de opvangperiode gebeurt, is ook gerelateerd aan het al dan niet hebben van werk in de periode daarna. Hoe langer een statushouder in de opvang verblijft, des te kleiner de kans op betaald werk ($OR = 0,47$). Het is belangrijk om te noemen dat Syrische statushouders gemiddeld korter dan een jaar in de opvang hebben verbleven en dat de spreiding in verblijfsduur tussen de Syrische statushouders relatief klein is (zie tabel B.1 in bijlage B). We zien, in lijn met de verwachting, dat statushouders die actief zijn geweest terwijl ze in de opvang verbleven meer kans hebben om te werken dan statushouders die gedurende het verblijf in de opvang niet hebben deelgenomen aan activiteiten. Deze bevinding ondersteunt de gedachte dat de Voorinburgering bevorderlijk kan zijn voor het vinden van betaald werk. De resultaten wijzen niet op een verband tussen het aantal azc's waarin een statushouder heeft verbleven tijdens de opvangperiode en de arbeidsmarktparticipatie.⁴ Ook vinden we geen verband tussen de verschillende opvangkenmerken en de arbeidsoriëntatie.

Daarnaast is de fysieke context waar iemand woont van belang voor de arbeidsmarktparticipatie en -oriëntatie. Hoe hoger het werkloosheidscijfer van de regionale arbeidsmarkt, des te lager de kans op het vinden van werk ($OR = 0,32$) en des te lager de kans op georiënteerd worden op werk ($OR = 0,67$). De gemeente waar Syrische statushouders worden uitgeplaatst, beïnvloedt dus hun arbeidsmarktpositie.

5.4.2 Het behalen van het Inburgeringsexamen heeft voor mannen een grotere invloed op het vinden van werk dan voor vrouwen

Syrische vrouwen hebben een (veel) kleinere kans op zowel werkzaam als werkzoekend zijn dan Syrische mannen (zie model 1 – $OR = 0,09$ – en model 2 – $OR = 0,19$). Enerzijds kan worden gesteld dat dit niet verrassend is; de precaire arbeidsmarktpositie van vrouwen met een vluchtelingenachtergrond is al vaker vastgesteld (bv. CBS 2020; Gijsberts en Dagevos 2016; Huijnk en Miltenburg 2018). Anderzijds houden we in deze analyses rekening met veel factoren die vaak gebruikt worden als verklaring voor die achterstandspositie, zoals een gemiddeld lager opleidingsniveau, het vaker nareizen, opvattingen over betaald werk of het hebben van thuiswonende kinderen. Er zijn dus nog andere verklaringen voor het verschil in participatie.

In dit hoofdstuk ligt overigens niet zozeer de focus op genderverschillen an sich, maar op de vraag of beleid anders uitwerkt voor Syrische mannen dan voor Syrische vrouwen. Het behalen van het inburgeringsexamen draagt bij aan een grotere kans om betaald werk te vinden, maar die invloed is onder mannen en vrouwen niet even groot. Het beleid lijkt voor mannen en vrouwen anders uit te pakken. De invloed van inburgeren op het vinden van betaald werk is sterker positief voor mannen dan voor vrouwen (zie model 1).⁵ Voor de oriëntatie op betaald werk zien we geen verschillende invloed van inburgering voor mannen en vrouwen (zie model 2). Evenmin is sprake van een verschillende invloed van de activiteiten in het azc op de arbeidsmarktpositie – zowel participatie als oriëntatie – van mannen en vrouwen (zie bijlage G voor aanvullende analyses van deze interacties).

5.4.3 Vrijwilligerswerk geen opstap naar betaald werk

De analyses duiden op een negatieve invloed van vrijwilligerswerk op de arbeidsmarktparticipatie.⁶ Statushouders die vrijwilligerswerk doen, ook al is het slechts maandelijks of jaarlijks, hebben minder kans om werk te vinden dan statushouders die nooit vrijwilligerswerk doen. In tegenstelling tot de verwachting vinden we dus geen ondersteuning voor het idee dat vrijwilligerswerk de arbeidsmarktparticipatie bevordert. Sterker nog, vrijwilligerswerk lijkt betaald werk in de weg te staan. Het is mogelijk dat statushouders juist vrijwilligerswerk zijn gaan doen omdat betaald werk vinden niet is gelukt, waardoor vervolgens het vinden van betaald werk wellicht minder prioriteit krijgt. Ook is het mogelijk dat er een bepaalde groep is voor wie betaald werk een te grote stap is, maar voor wie vrijwilligerswerk beter geschikt is (Mack et al. 2019). We zien overigens geen invloed van het verrichten van vrijwilligerswerk op het georiënteerd zijn op werk (zie model 2).

5.4.4 Een betere gezondheid en Nederlandse taalbeheersing versterken de arbeidsmarktpositie

Hoewel we met name geïnteresseerd zijn in de invloeden van de beleidskenmerken op de arbeidsmarktparticipatie, zijn ook de individuele kenmerken relevant, bijvoorbeeld factoren die centraal staan in een van de andere hoofdstukken, zoals gezondheid (hoofdstuk 2) en de beheersing van de Nederlandse taal (hoofdstuk 3).

Een betere psychische gezondheid leidt tot een grotere kans om betaald werk te vinden (zie model 1). Dit effect (de OR) lijkt wellicht bescheiden (1,02), maar het is belangrijk hierbij op te merken dat de schaal van 0 tot 100 loopt. Bij verminderende mentale gezondheid zal dit mogelijk grotere impact hebben. Een verbetering van de Nederlandse taalbeheersing draagt zowel positief bij aan de kans om betaald werk te gaan verrichten als aan de kans om georiënteerd te worden op werk.

5.4.5 Andere verklaringen voor de arbeidsmarktpositie: leeftijd, thuiswonende kinderen, aankomstjaar, progressieve opvattingen en werkstatus in Syrië

We gaan nog kort in op de resultaten met betrekking tot de andere kenmerken uit het model, die vooral opgenomen zijn als controlevariabelen. De kansen om werkzaam te zijn, liggen lager voor Syriërs van boven de 45 jaar, voor Syriërs met thuiswonende kinderen en voor Syriërs die later naar Nederland zijn gekomen (model 1). Progressieve opvattingen over man-vrouwrollen gaan samen met een grotere kans op oriëntatie op betaald werk. Syriërs die in het herkomstland werk hadden met een 'hoge' status hebben een grotere kans op arbeidsoriëntatie en Syriërs die later naar Nederland zijn gekomen, hebben daarop een kleinere kans (zie model 2).

Het nareiziger zijn, sociale contacten met Nederlanders en binnen de herkomstgroep en de sociaaleconomische status in Syrië ('premigratie kapitaal') laten – wat wellicht opvallend is – overwegend geen significante relatie zien met de arbeidsmarktpositie. Het is goed denkbaar dat een deel van de effecten van deze kenmerken verloopt via andere kenmerken uit het model, zoals de Nederlandse taalbeheersing of de activiteiten in het azc. Opvallend is dat statushouders die een diploma in Nederland hebben behaald of die wel onderwijs heb-

ben gevolgd maar waarvan onbekend is of zij een diploma hebben gehaald een kleinere kans hebben om georiënteerd te worden op werk. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat het hier veelal gaat om (diploma's voor) bijvoorbeeld schakelklassen en dat deze (vaak jongere) statushouders eerst doorstuderen voordat zij zich gaan richten op werk (Dieleman 2020).

5.4.6 Geen causale verbanden, wel samenhangen

Voor het vaststellen van de causale verbanden leunen we op de fixed effects-resultaten (FE-resultaten) uit de hybride modellen. Wanneer daaruit significante relaties blijken, is dat een ondersteuning voor het idee dat sprake is van een causale relatie. Tegelijkertijd zijn er enkele kenmerken (zoals de fysieke gezondheid) waarvan we geen significant FE hebben kunnen vaststellen, maar die wel een relatie laten zien met de arbeidsmarktpositie in een aanvullend RE-model (bijlage F). Het is mogelijk dat het hebben van een fysieke beperking inderdaad geen invloed heeft op de arbeidsmarktpositie, maar dit lijkt op basis van eerder onderzoek onwaarschijnlijk. De FE-benadering is een mooie, maar tegelijkertijd 'strengere' wijze van het vaststellen van relaties (zie bijlage E voor een toelichting). Deze benadering is vanzelfsprekend afhankelijk van de tijdsmomenten waarop de respondenten zijn bestudeerd. De FE-benadering neemt alleen veranderingen mee die plaatsvinden tussen *wave 1* (2017) en *wave 2* (2019), veranderingen die daarvoor of daarna plaatsvinden tellen dus niet mee. De FE-benadering laat respondenten die tussen de geobserveerde tijdsmomenten niet veranderd zijn op de afhankelijke variabele buiten beschouwing. De statushouders die al een fysieke beperking hadden toen ze in Nederland aankwamen en daarom niet kunnen werken, vallen dus buiten de boot. Er zijn maar weinig mensen die tussen de twee geobserveerde tijdsmomenten een fysieke beperking hebben gekregen. Dit maakt het goed schatten van de relatie tussen werk en fysieke gezondheid lastig. We zouden op basis van de beschikbare gegevens mogelijk te snel kunnen concluderen dat de fysieke gezondheid geen invloed heeft op de arbeidsmarktpositie. Op basis van de aanvullende RE-modellen wordt in ieder geval duidelijk dat mensen met een fysieke beperking minder vaak betaald werk hebben of georiënteerd zijn op betaald werk dan mensen zonder fysieke beperking. Uit deze modellen blijkt bijvoorbeeld ook dat Syriërs met een diploma uit Nederland vaker betaald werk hebben dan Syriërs zonder een diploma uit Nederland.

5.5 Conclusie

Het doel van dit hoofdstuk was meer zicht te krijgen op de wijze waarop specifiek beleid gericht op statushouders van invloed is op de arbeidsmarktpositie van Syrische statushouders. Inzicht krijgen in wat werkt was gezien de precare positie van veel statushouders altijd al van belang, maar is dat in de huidige economische crisis wellicht zelfs nog meer. We kunnen in elk geval concluderen dat beleid ertoe doet. Zowel de inburgering en de periode in het azc (de ontplooiende activiteiten en de duur van verblijf) als de woonregio – die sterk bepaald wordt door het uitplaatsingsbeleid – beïnvloeden de arbeidsmarktpositie van Syrische statushouders.

5.5.1 Inburgering faciliteert de arbeidsmarktparticipatie, sterker voor mannen dan voor vrouwen

Statushouders die hebben voldaan aan de inburgeringsplicht hebben een hogere kans om betaald werk te vinden of georiënteerd te worden op werk dan met statushouders die hieraan nog niet hebben voldaan. Deze bevinding kan op twee manieren worden begrepen. Enerzijds is het voldoen aan de inburgeringsplicht een vorm van *human capital*: om het examen te behalen, moeten statushouders namelijk een bepaald taalniveau laten zien alsmede vragen over de Nederlandse samenleving en cultuur correct kunnen beantwoorden. Dit kapitaal kan vervolgens worden ingezet om de arbeidsmarktpositie te bevorderen. Daarnaast is het als gezegd mogelijk dat er na het voldoen aan de inburgeringsplicht meer ruimte is om naar werk te zoeken, als een volgende fase in het integratieproces. Inburgering is dus een belangrijke voorwaarde voor participatie. Een belangrijke bevinding is dat dit verband sterker is voor mannen dan voor vrouwen. De inburgering werkt op dit vlak dus minder goed voor vrouwen, die al een veel ongunstigere arbeidsmarktpositie bezaten dan mannen. Dat verschil wordt dus versterkt door beleid.

5.5.2 Een korte en actieve opvangperiode ook van belang voor participatie

Verschillende studies wijzen op de (voornamelijk negatieve) gevolgen van de periode in de opvang voor het verdere leven van de statushouders. Enerzijds kunnen de duur en het aantal verhuizingen negatieve gevolgen hebben voor de mentale gezondheid en de participatie, anderzijds kan actieve invulling juist van positieve betekenis zijn. Onze bevindingen bevestigen dit grotendeels. Een langere verblijfsduur in de opvang leidt er inderdaad toe dat men minder kans heeft om betaald werk te hebben. Een actieve invulling van de periode in opvang beïnvloedt het vinden van betaald werk juist positief. Ons onderzoek heeft niet direct de effecten van de Voorinburgering onderzocht, maar de resultaten ondersteunen het idee dat naast de ‘reguliere’ inburgering ook de Voorinburgering een instrument kan zijn om de participatie na de opvangperiode te bevorderen.

5.5.3 Context matters

De regio in Nederland waar Syrische statushouders wonen, is ook van belang voor hun arbeidsmarktpositie. In een omgeving met een relatief lage werkloosheid vinden zij eerder werk en is de kans om georiënteerd te worden op werk groter dan in een context met minder gunstige arbeidsmarktomstandigheden. Uitplaatsing en de omgeving waar zij terechtkomen, zijn dus van belang voor de arbeidsmarktpositie van Syrische statushouders. Het positieve effect van gunstige regionale arbeidsmarktomstandigheden – afgemeten aan lage werkloosheidscijfers – geldt waarschijnlijk voor iedereen die werk zoekt en dus niet alleen voor statushouders. Meer specifiek is het wellicht nuttig individuele kenmerken – bijvoorbeeld type werkervaring of beroepsgroep – van statushouders mee te wegen bij de keuze voor de gemeente waar zij worden uitgeplaatst. Screening en matching zou hier uitkomst kunnen bieden (zie ook Gerritsen et al. 2018). Tegelijkertijd vormen de regionale arbeidsmarktomstandigheden maar één aspect van de fysieke omgeving waar de statushouder terechtkomt. De bevolkingssamenstelling van de

buurt en het gemeentelijke beleid zijn mogelijk ook van invloed op de arbeidsmarktpositie (Bevelander en Lundh 2007; Razenberg et al. 2017). Overigens is de woonplek vanzelfsprekend geen constante: mensen verhuizen. Alhoewel de hier bestudeerde Syriërs nog nauwelijks verhuisd zijn en verspreid wonen over het land (Huisman 2020), is het denkbaar dat ze net als eerdere vluchtelingengroepen uiteindelijk vanuit de dunbevolkte gebieden richting de stad en het westen zullen trekken, waar wellicht meer en andere mogelijkheden zijn voor arbeidsmarktparticipatie.

5.5.4 Vrijwilligerswerk geen opstap voor betaald werk

Tegen de verwachting in blijkt dat statushouders die vrijwilligerswerk doen minder kans hebben om betaald werk te vinden. Vrijwilligerswerk faciliteert dus niet de stap naar de arbeidsmarkt, tenminste niet op korte termijn. Dit kan wijzen op een insluitingseffect: de tijd die besteed wordt aan vrijwilligerswerk wordt niet besteed aan het zoeken van werk. Dit geldt mogelijk met name voor statushouders die geen betaald werk kunnen vinden en daarom vrijwilligerswerk doen. Een andere mogelijke verklaring is dat vrijwilligerswerk door gemeenten vooral wordt ingezet bij statushouders met een (te) grote afstand tot de arbeidsmarkt (Mack et al. 2019). Het doen van vrijwilligerswerk kan allerlei gunstige effecten hebben (bijvoorbeeld voor de sociale netwerken, de Nederlandse taalbeheersing en het welzijn), maar de bevindingen impliceren dat de invloeden minder gunstig zijn op andere vlakken, zoals het vinden van betaald werk en waarschijnlijk ook daarmee samenhangende zaken als bijstandsafhankelijkheid, armoede en economische zelfstandigheid. Vrijwilligerswerk is in dat opzicht voor sommigen dus geen volwaardig alternatief voor betaald werk.

5.5.5 Een betere taalbeheersing en gezondheid houden verband met arbeidsmarktparticipatie

Het spreken van de Nederlandse taal bevordert de arbeidsmarktparticipatie. Indirect heeft de inburgering dus mogelijk ook effect op de arbeidsmarktparticipatie via de Nederlandse taalbeheersing (zie hoofdstuk 3).

We weten dat met name de psychische gezondheid van veel vluchtelingen onder druk is komen te staan door de ervaringen voor, tijdens en na hun vlucht. Psychische en fysieke problemen kunnen de participatie in bredere zin in de weg staan. Dit zien we inderdaad terug in onze analyses, zowel wat betreft participatie als wat betreft arbeidsoriëntatie vormen een slechte psychische en fysieke gezondheid een belemmering. Het is dan ook belangrijk om hier al tijdens de opvangperiode aandacht voor te blijven behouden. Zoals ook in ander onderzoek naar de participatie van statushouders naar voren komt, bekleden vrouwen, ouderen, statushouders die later zijn aangekomen en statushouders met thuiswonende kinderen een minder gunstige positie op de arbeidsmarkt. Opvallend is dat het nareizen op zichzelf niet direct verband houdt met de arbeidsmarktparticipatie. Mogelijk hangen kenmerken van nareizigers sterk samen met andere kenmerken, zoals geslacht, opvattingen over man-vrouwrollen, het hebben van thuiswonende kinderen of aankomstjaar (nareizigers zijn veelal later naar Nederland gekomen).

5.5.6 Beleid, individuele factoren en mogelijk ook bredere maatschappelijke context van belang voor arbeidsmarktparticipatie

Een combinatie van beleids- en individuele factoren is dus bepalend voor het succes op de arbeidsmarkt. Beleid doet er dan ook toe. De resultaten uit deze studie en de beschrijvende studie naar ontwikkelingen bij de Syrische statushouders (Dagevos et al. 2020) lijken ook aan te sluiten bij het fasekarakter dat past bij het proces van ingroeien in een nieuwe samenleving. Kort na aankomst en opvang zijn statushouders vaak vooral bezig met praktische zaken zoals gezinshereniging, vervolgens verschuift de focus naar het leren van de taal en het behalen van het inburgeringsexamen. Vaak ontstaat pas daarna ruimte om de stap te maken naar werk zoeken en uiteindelijk betaald werk verrichten. Uit de analyses blijkt dat een deel van de respondenten na ongeveer vijf jaar aan deze fase begint, maar voor anderen duurt dit als gevolg van verschillende omstandigheden (bv. inburgeringsexamen nog niet behaald, de taal nog niet goed genoeg spreken, mentale/fysieke gezondheidsproblemen) nog langer.

Vanzelfsprekend kunnen we alleen de invloed en de samenhang bepalen van de factoren die we gemeten hebben. Zo kunnen we in dit hoofdstuk niets zeggen over de invloed van discriminatie op de participatie op de arbeidsmarkt. Statushouders geven zelf aan weinig ervaring met discriminatie te hebben, maar dit is voor individuen vaak lastig te beoordelen. Gezien de korte verblijfsduur zal wellicht niet vaak sprake zijn van gelijke geschiktheid ten opzichte van personen die de taal beter spreken en meer ervaring hebben op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het is echter niet onwaarschijnlijk dat discriminatie een rol speelt. In tijden van economische tegenwind neemt de rol van discriminatie doorgaans toe. In combinatie met de veelal kwetsbare positie waarin veel werkende Syrische statushouders zich bevinden (zie ook hoofdstuk 4) stemt dit niet hoopvol voor (de ontwikkeling van) hun arbeidsmarktpositie op de korte termijn. Het is zeer waarschijnlijk dat juist hun preciaire arbeidsmarktpositie onevenredig hard geschaad gaat worden in crisistijd (CPB en SCP 2020). Tijdens laagconjunctuur verliezen personen in een preciaire arbeidsmarktpositie (zoals statushouders) als eersten hun baan en komen ze vaak lastiger weer aan het werk (Huijnk en Andriessen 2016). Aandacht voor de arbeidsmarktpositie van statushouders in tijden van crisis lijkt dus niet overbodig.

Noten

- 1 Als sensitiviteitsanalyse zijn de modellen ook gewogen getoetst. De resultaten komen grotendeels overeen.
- 2 We hebben gekozen voor een *logit*-model en geen multinomiale logit ten behoeve van de interpretatie van de resultaten en omdat de categorieën niet exclusief zijn over de meetmomenten.
- 3 In de modellen hebben we een *robust standard error* gespecificeerd met behulp van de optie *vce* (cluster respondentnummer).
- 4 In het eindmodel vinden we in tegenstelling tot in model 1 tot en met 6 geen significante relatie meer wat betreft het aantal azc's. Dit betekent dat de invloed van het aantal locaties samenhangt met een of meer van de demografische kenmerken die we toevoegen in het laatste model, bijvoorbeeld aankomstjaar of nareiziger zijn.

- 5 Om de interactie-effecten te schatten hebben aanvullend een meglm-model getoetst (hierbij kan men zelf een hybride model specificeren). Coëfficiënten van een hybride model en een meglm-model met dichotome uitkomstvariabele zijn vergelijkbaar, maar niet exact hetzelfde.
- 6 Uit een sensitiviteitsanalyse waarin we beginnen met de variabelen omtrent vrijwilligerswerk en het model in stapjes opbouwen, blijkt dat deze relatie vanaf model 1 significant en negatief is.

Literatuur

- Adema, Y., W. van den Berge en A. Zulkarnain (2020). *Langdurige effecten van de coronacrisis voor de arbeidsmarkt*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- ACVZ (2013). *Verloren tijd. Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- Allison, P.D. (2009). *Fixed effects regression models*. Newbury Park, CA: SAGE.
- Bakker, L., J. Dagevos en G. Engbersen (2014). The importance of resources and security in the socio-economic integration of refugees. A study on the impact of length of stay in asylum accommodation and residence status on socio-economic integration for the four largest refugee groups in the Netherlands. In: *Journal of International Migration and Integration*, jg. 15, nr. 3, p. 431-448.
- Bakker, L., J. Dagevos en G. Engbersen (2017). Explaining the refugee gap. A longitudinal study on labour market participation of refugees in the Netherlands. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jg. 43, nr. 11, p. 1775-1791.
- Bakker, L., R.H.F.P. Bekkers, J. Reitsma, C. Sederel, P. Smets en Y. Younes (2018). *Vrijwilligerswerk: Stimulans voor tijdige participatie en integratie. Monitor- en evaluatie onderzoek vrijwilligerswerk door asielzoekers en statushouders die in de opvang verblijven*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Berge, W. van den, S. Rabaté en L. Swart (2020). *Crisis op de arbeidsmarkt. Wie zitten in de gevarezone? CPB Corona-publicatie*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Bevelander, P. en C. Lundh. (2007). Employment integration of refugees. The influence of local factors on refugee job opportunities in Sweden (nr. 2551). Bonn: Institute of Labor Economics (IZA).
- Bisin, A., E. Patacchini, T. Verdier en Y. Zenou (2011). Ethnic identity and labour market outcomes of immigrants in Europe. In: *Economic Policy*, jg. 26, nr. 65, p. 57-92.
- CBS (2019). *Asiel en integratie 2019. Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2020). *Asiel en migratie 2020. Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Chiswick, B.R., Y.L. Lee en P.W. Miller (2003). Patterns of immigrant occupational attainment in a longitudinal survey. In: *International Migration*, jg. 41, nr. 4, p. 47-69.
- Connor, P. (2010). Explaining the refugee gap. Economic outcomes of refugees versus other immigrants. In: *Journal of Refugee Studies*, jg. 23, nr. 3, p. 377-397.
- Correa-Velez, I., A.G. Barnett en S. Gifford (2015). Working for a better life. Longitudinal evidence on the predictors of employment among recently arrived refugee migrant men living in Australia. In: *International Migration*, jg. 53, nr. 2, p. 321-337.
- CPB en SCP (2020). *Kansrijk integratiebeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal Cultureel Planbureau.
- Dagevos, J., W. Huijnk, M. Maliepaard en E. Miltenburg (2018). *Syriërs in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dagevos, J. en E. Miltenburg (2020). Werk en werkloosheid. In: J. Dagevos, E. Miltenburg, M. de Mooij, D. Schans, E. Uiters en A. Wijga (red.), *Syrische statushouders op weg in Nederland. De ontwikkeling van hun positie en leefsituatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 1 december 2020 via <https://digitaal.scp.nl/syrische-statushouders-op-weg-in-nederland/werk-en-werkloosheid>.

- Dagevos, J. en A. Odé (2011). Inburgering en taal. In: E. Dourleijn en J. Dagevos (red). *De positie van vluchtelingen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten* (p. 58-80). Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Dieleman, D. (2020). Onderwijs. In: J. Dagevos, E. Miltenburg, M. de Mooij, D. Schans, E. Uiters en A. Wijga (red.), *Syrische statushouders op weg in Nederland. De ontwikkeling van hun positie en leefsituatie*. Geraadpleegd 1 december 2020 via <https://digitaal.scp.nl/syrische-statushouders-op-weg-in-nederland/onderwijs>.
- Engbersen, G., J. Dagevos, R. Jennissen, L. Bakker en A. Leerkes (2015). *Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten* (WRR Policy Brief 4). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Gerritsen, S., M. Kattenburg en W. Vermeulen (2018). *Regionale plaatsing vergunninghouders en kans op werk*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Gijsberts, M. en J. Dagevos (2016). *De integratie van vluchtelingengroepen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Gool, W.A. van (2016). *Briefadvies Geestelijke gezondheid van vluchtelingen*. Den Haag: Gezondheidsraad.
- Goosen, S., K. Stronks en A.E. Kunst (2013). Frequent relocations between asylum-seeker centres are associated with mental distress in asylum-seeking children. A longitudinal medical record study. In: *International Journal of Epidemiology*, jg. 43, nr. 1, p. 94-104.
- Heath, A. en S.Y. Cheung (2007). *Unequal chances. Ethnic minorities in Western labour markets*. Oxford: Oxford University Press.
- Huijnk, W. en I. Andriessen (2016). *Integratie in zicht? De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen bekeken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Huijnk, W. (2018). Werk, bijstand en de ervaren financiële situatie. In: J. Dagevos, W. Huijnk, M. Maliepaard en E. Miltenburg (red.), *Syriërs in Nederland. Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland* (p. 113-129). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Huijnk, W. en E. Miltenburg (2018). Moeizaam aan het werk. Over de arbeidsmarktpositie van statushouders. In: J. Dagevos, A. Odé, P. Beckers en K. de Vries (red.), *Nieuwe wegen voor vluchtelingen in Nederland. Over opvang, integratie en beleid* (p. 145-170). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Huisman, C. (2020). Demografie. In: J. Dagevos, E. Miltenburg, M. de Mooij, D. Schans, E. Uiters en A. Wijga (red.), *Syrische statushouders op weg in Nederland. De ontwikkeling van hun positie en leefsituatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 1 december 2020 via <https://digitaal.scp.nl/syrische-statushouders-op-weg-in-nederland/demografie>.
- Kanas, A., F. van Tubergen en T. van der Lippe (2011). The role of social contacts in the employment status of immigrants. A panel study of immigrants in Germany. In: *International Sociology*, jg. 26, nr. 1, p. 95-122.
- Khoudja, Y. en F. Fleischmann (2015). Ethnic differences in female labour force participation in the Netherlands. Adding gender role attitudes and religiosity to the explanation. In: *European Sociological Review*, jg. 31, nr. 1, p. 91-102.
- Klaver, J., B. Witkamp, M. Paulussen-Hoogbeem, S. Slotboom en J. Stouten (2014). *VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2014*. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.
- Koenig, M., M. Maliepaard en A. Güveli (2016). Religion and new immigrants' labor market entry in Western Europe. In: *Ethnicities*, jg. 16, nr. 2, p. 213-235.
- Koopmans, R. (2016). Does assimilation work? Sociocultural determinants of labour market participation of European Muslims. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jg. 42, nr. 2, p. 197-216.
- Lancee, B. (2012). *Immigrant performance in the labour market. Bonding and bridging social capital*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Liempt, I. van en R. Staring (2020). *Nederland papierenland. Syrische statushouders en hun ervaringen met participatiebeleid in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Mack, A., A. Odé, B. Witkamp en M. Witvliet (2019). *Bij elkaar brengen van statushouders en werkgevers. Rapportage over effecten van dienstverlening in Den Haag*. Amsterdam: RegioPlan.

- Maliepaard, M., B. Witkamp en R. Jennissen (2017). *Een kwestie van tijd? De integratie van asielmigranten. Een cohortonderzoek*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Miltenburg, E., N. Boot en J. Dagevos (2020). Uitkering en rondkomen. In: J. Dagevos, E. Miltenburg, M. de Mooij, D. Schans, E. Uiters en A. Wijga (red.), *Syrische statushouders op weg in Nederland. De ontwikkeling van hun positie en leefsituatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 1 december 2020 via <https://digitaal.scp.nl/syrische-statushouders-op-weg-in-nederland/uitkering-en-rondkomen>.
- Muns, S., M. Olsthoorn, L. Kuyper en J.D. Vlasblom (2020). *Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Beleids-signalement maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Nielsen, S.S., M. Norredam, K.L. Christiansen, C. Obel, J. Hilden en A. Krasnik (2008). Mental health among children seeking asylum in Denmark. The effect of length of stay and number of relocations. A cross-sectional study. In: *BMC Public Health*, jg. 8, nr. 1, p. 293.
- Odé, A., M. Paulussen-Hoogeboom en M. Witvliet (2013). *De bijdrage van inburgering aan participatie*. Amsterdam: Regioplan.
- Razenberg, I., M. Kahmann en M. de Gruijter (2017). *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2017*. Utrecht: Kennisplatform Integratie en Samenleving.
- Razenberg, I. en M. de Gruijter (2020). *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2020. Op weg naar een nieuw inburgeringsstelsel*. Utrecht: Kennisplatform Integratie en Samenleving.
- Razenberg, I., M. Kahmann en M. de Gruijter (2018). *Mind the gap. Barrières en mogelijkheden voor de arbeidsparticipatie van vluchtelingenvrouwen*. Utrecht: Kennisplatform Integratie en Samenleving.
- Schunck, R. en F. Perales (2017). Within-and between-cluster effects in generalized linear mixed models. A discussion of approaches and the xthybrid command. In: *The Stata Journal*, jg. 17, nr. 1, p. 89-115.
- SER (2018). *SER advies. Vluchtelingen en werk: een nieuwe tussenbalans*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Tubergen, F. van, I. Maas en H. Flap (2004). The economic incorporation of immigrants in 18 western societies. Origin, destination, and community effects. In: *American Sociological Review*, jg. 69, nr. 5, p. 704-727.
- Uiters, E. en A. Wijga (2018). Gezondheid, leefstijl en zorggebruik. In: J. Dagevos, W. Huijnk, M. Maliepaard en E. Miltenburg (red.), *Syriërs in Nederland. Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland* (p. 181-199). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vroome, T. de en F. Van Tubergen (2010). The employment experience of refugees in the Netherlands. In: *International Migration Review*, jg. 44, nr. 2, p. 376-403.
- Wit, A. de, R. Bekkers, A.D. Karamat en D. Verkaik (2015). *Welfare impacts of participation*. Brussel: European Commission en DG Research.

6 Een goed begin is het halve werk?

De relatie tussen eerste ervaringen in Nederland en institutioneel vertrouwen en identificatie

Mieke Maliepaard, Sanne Noyon en Djamila Schans (wOdc)

6.1 Inleiding

Het asiel- en integratiebeleid (zie hoofdstuk 1) heeft een grote impact op de levens van asielmigranten in de eerste fase van hun verblijf in Nederland: het bepaalt of en hoe snel ze een verblijfsvergunning krijgen, waar ze wonen en voor hoelang, of sprake is van gezinshereniging en hoe snel die gerealiseerd kan worden en of en wanneer ze naar school kunnen, mogen werken of kunnen inburgeren. Uit de literatuur blijkt dat deze eerste fase grote invloed heeft op de latere integratie van asielmigranten in Nederland (Engbersen et al. 2015; Miltenburg et al. 2019).

Integratie is een complex begrip, dat verschillende domeinen beslaat (Ager en Strang 2008; Alba en Nee 1997). Onderzoek naar integratie richt zich veelal op de structurele en sociaal-culturele integratie van nieuwkomers, waarbij de structurele component zaken omvat als onderwijsprestaties en arbeidsmarktparticipatie en de sociaal-culturele dimensie betrekking heeft op onder meer sociale interacties tussen groepen en de mate waarin het normen- en waardepatroon van migranten overeenkomt met dan wel verschilt van dat van de ontvangende samenleving (Huijnk et al. 2015).

In dit hoofdstuk kijken we naar emotionele en politieke dimensies van integratie. Emotionele integratie heeft onder andere betrekking op de vraag of mensen zich verbonden voelen met het land van aankomst en zich hiermee identificeren (Gordon 1964; Verkuyten en Martinovic 2012) en wordt vaak als een element van sociaal-culturele integratie gezien (Esser 2001). Politieke integratie is een aparte dimensie die betrekking heeft op zaken als participatie in politieke partijen, maar ook op bijvoorbeeld vertrouwen in de instituties en de politieke waarden van een land (Esser 2015; Maxwell 2010). Hoewel het bevorderen van emotionele en politieke integratie geen expliciet beleidsdoel is in de eerste fase na aankomst, kunnen juist de ervaringen die in het begin van het verblijf in Nederland opgedaan worden met beleid en overheidsinstanties van belang zijn voor deze dimensies van integratie. Over dit onderwerp bestaat echter nog vrijwel geen onderzoek. Aan de hand van grootschalige surveydata, aangevuld met registergegevens, onderzoeken we of het objectieve verloop van de eerste fase in Nederland (zoals het aantal verhuizingen in de opvang en de verblijfsduur in een asielzoekerscentrum – azc) en de subjectieve ervaringen die Syrische statushouders in het begin van hun verblijf in Nederland met instanties opdoen gevolgen hebben voor hun institutionele vertrouwen en identificatie met Nederland.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre spelen eerste ervaringen van statushouders in Nederland met het asiel- en integratiebeleid en daaraan gerelateerde instanties een rol in het verklaren van institutioneel vertrouwen en identificatie met Nederland?

Belang van identificatie met de ontvangende samenleving en institutioneel vertrouwen

Hoewel de concepten emotionele en politieke integratie al langer bestaan (bv. Gordon 1964), wordt hiernaar de laatste jaren meer empirisch onderzoek gedaan (Dagevos 2015). Volgens Maxwell (2010) krijgen deze dimensies meer aandacht sinds in veel landen debat is ontstaan over de gevolgen van grootschalige internationale migratie voor sociale cohesie en de gedeelde politieke waarden van een samenleving. Empirisch onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat een lage identificatie van migranten met het nieuwe land ervoor kan zorgen dat zij zich terugtrekken in eigen kring, wat uiteindelijk kan leiden tot vervreemding van de maatschappij (Huijnk et al. 2015; Kranendonk 2018). Een gebrek aan (institutioneel) vertrouwen kan daarnaast negatieve gevolgen hebben voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat (vgl. Trinkner en Tyler 2016). Identificatie met de ontvangende samenleving en institutioneel vertrouwen zijn bovendien bevorderlijk voor integratie op andere dimensies, zoals empirisch is aangetoond voor bijvoorbeeld participatie op de arbeidsmarkt, onderwijsprestaties en contacten met leden van andere herkomstgroepen (bv. Ager en Strang 2008; Bilodeau en White 2016; Jugert et al. 2018).

Onderzoek naar de determinanten van identificatie met de ontvangende samenleving toont aan dat de ervaringen die mensen na hun migratie opdoen grote invloed hebben. Zo kunnen ervaringen met discriminatie ervoor zorgen dat migranten zich niet (meer) identificeren met de ontvangende samenleving (Huijnk et al. 2015), terwijl gevoelens van acceptatie en positieve interacties met de bevolking leiden tot sterkere identificatie met het land van aankomst (Bilodeau et al. 2020; Verkuyten en Martinovic 2012). Verschillen in ervaren vertrouwen tussen mensen kunnen ten dele worden toegeschreven aan persoonlijkheidskenmerken (Lindstrom en Mohesin 2009; Newton en Norris 2000), maar ook de mate van vertrouwen wordt beïnvloed door ervaringen die mensen opdoen, en kan mettertijd veranderen (Dinesen en Hooghe 2010). Giddens (1990) benadrukte al dat interacties met professionals, als poortwachters van instituties, cruciaal zijn voor vertrouwen in het systeem en in de samenleving als geheel.

Voor zover wij weten, zijn er nog geen studies gedaan naar de invloed van de eerste fase na aankomst op identificatie en institutioneel vertrouwen van statushouders. Juist die eerste fase kan op dit punt van grote invloed zijn, omdat contacten met de Nederlandse maatschappij dan vaak verlopen via (medewerkers van) publieke instanties gerelateerd aan het asiel- en integratiebeleid (zie kader 6.1). Ook voor identificatie met Nederland kunnen ervaringen in de eerste fase van belang zijn, omdat zij het beeld kleuren dat statushouders van Nederland hebben en omdat deze ervaringen bepalen of mensen zich welkom voelen.

We zullen hierna eerst uiteenzetten hoe de beginfase in Nederland eruitziet voor statushouders. Daarna komen we tot enkele verwachtingen ten aanzien van de consequenties van deze eerste fase voor het institutioneel vertrouwen en voor identificatie, die wij aansluitend zullen toetsen.

Kader 6.1 Instanties

Asielzoekers krijgen bij aankomst in Nederland te maken met allerlei instanties. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is verantwoordelijk voor het beoordelen van asiel- en gezinsherenigingsaanvragen. Ook als iemand een permanente verblijfsvergunning wil aanvragen, beoordeelt de IND of hij/zij hiervoor in aanmerking komt. Zolang de eerste asielaanvraag in behandeling is bij de IND, is het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers. Als een asielaanvraag is ingewilligd, gaat die verantwoordelijkheid over naar de gemeente. Behalve voor huisvesting is de gemeente verantwoordelijk voor het organiseren van maatschappelijke begeleiding. Voor inburgeringsonderwijs en taalcursussen kunnen statushouders een lening afsluiten bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). DUO is ook verantwoordelijk voor het afnemen van de inburgeringsexamens. VluchtelingenWerk Nederland (VWN) biedt vluchtelingen (maatschappelijke) begeleiding bij alles waar zij tijdens hun eerste tijd in Nederland mee te maken krijgen. Daarnaast biedt VWN ondersteuning bij zaken als gezinshereniging (Noyon en Maliepaard 2020).

6.2 Eerste opvang

Bijna alle Syrische statushouders in dit onderzoek hebben een periode in de opvang verbleven (Dagevos et al. 2018). Tijdens de piek van de asielinstroom in 2015 werden asielmigranten in eerste instantie opgevangen op noodlocaties en moesten zij vaak verhuizen van de ene naar de andere opvanglocatie. Het gebrek aan privacy en zorgen over achtergelaten familie zorgde in de beginperiode voor veel frustratie en stress onder de bewoners (Van Heelsum 2017). Na de eerste piek kwam de opvang beter op orde en werden de noodopvanglocaties gesloten. Hoewel de asielprocedure zelf voor Syriërs relatief snel verliep, konden de wachttijden voor gezinshereniging en de uitplaatsing naar de gemeente oplopen.

Aan het (langdurig) wonen in de opvang en de langdurige onzekerheid over de verblijfsstatus worden in de literatuur doorgaans negatieve effecten toegeschreven (Engbersen et al. 2015; Ghorashi 2005). Empirisch onderzoek laat zien dat veelvuldige verhuizingen en (zeer) langdurig verblijf in een azc bijvoorbeeld gepaard gaan met mentale gezondheidsproblemen (Wijga et al. 2019) en met negatieve gevolgen voor structurele integratie (Bakker et al. 2014; De Vroome en Van Tubergen 2010). Zo kan volgens de Policy Brief *Geen tijd verliezen* (Engbersen et al. 2015) de problematische arbeidsmarktpositie van veel asielmigranten weliswaar deels worden verklaard uit factoren als een lage opleiding, geringe werkervaring en het ontbreken van relevante sociale netwerken, maar spelen daarnaast ook factoren een rol die verbonden zijn met de asielprocedure en het inburgeringsbeleid voor statushouders: lang verblijf in een opvangcentrum, weinig mogelijkheden tot werk en

interactie met de Nederlandse samenleving en lang moeten wachten op taalcursussen. Al deze factoren worden gezien als obstakels op weg naar geslaagde integratie (zie ook Miltenburg et al. 2019). Het beleid heeft daarom de afgelopen jaren de mogelijkheden verruimd om gedurende de periode in de opvang Nederlands te leren en vrijwilligerswerk te doen (Dagevos et al. 2018). In hoeverre de azc-periode consequenties heeft voor identificatiepatronen en institutioneel vertrouwen is een vraag die nog grotendeels openligt. Fersch en Breidahl (2018) onderzochten dit onderwerp onder migranten in Denemarken via kwalitatieve interviews. Uit dat kleinschalige onderzoek komt naar voren dat ervaringen met instanties gerelateerd aan de asielprocedure en de inburgeringsprocedure in Denemarken heel belangrijk zijn voor vertrouwen in Deense instituties en verbondenheid met de Deense samenleving. Het gaat er bij ervaringen met instanties niet alleen om of de uitkomst van de interactie de gewenste uitkomst is, maar ook om gevoelens van procedurele rechtvaardigheid (gevoel dat men eerlijk behandeld is door instanties) en ervaren bejegening door medewerkers (Fersch en Breidahl 2018). Ook in recent onderzoek onder statushouders in Nederland werden aanwijzingen gevonden voor een verband tussen vertrouwen en ervaringen met instanties (Noyon et al. 2020). Het lijkt dus van belang om niet alleen ‘objectieve’ ervaringen zoals duur en aantal verhuizingen mee te nemen in onderzoek naar vertrouwen en identificatie, maar ook meer subjectieve ervaringen zoals ervaren procedurele rechtvaardigheid en bejegening door medewerkers van instanties.

6.2.1 Fase na uitplaatsing gemeente en inburgering

De wachttijd voor een woning verschilt per gemeente en kan oplopen tot een jaar (CBS 2019). In de periode tussen de inwilliging van het asielverzoek en de uitplaatsing naar een gemeente kunnen statushouders ook in een COA-opvang (azc) verblijven, waar ze het programma ‘Voorbereiding op inburgering’ (Voorinburgering) kunnen volgen. Dit programma biedt taallessen, individuele begeleiding en de cursus kennis van de Nederlandse maatschappij (KNM), waarbij statushouders praktische kennis opdoen over het leven in Nederland (bv. regelzaken voor verhuizing naar de gemeente, werk en inkomen, gezondheidszorg en eigen verantwoordelijkheid). Ook is het de laatste jaren makkelijker geworden om al vanuit het azc ervaring op te doen met (vrijwilligers)werk. Na huisvesting in een gemeente krijgen statushouders maatschappelijke begeleiding via de gemeente (meestal uitbesteed aan VluchtelingenWerk Nederland). Deze begeleiding bestrijkt verschillende terreinen, zoals het uitzoeken van een inburgeringscursus en het aanvragen van een lening bij DUO voor deze cursus.

Statushouders dienen binnen drie jaar na de statusverlening hun inburgeringsexamen te hebben behaald. Het leren van de Nederlandse taal vormt een belangrijke component van de inburgering, maar ook kennis van de Nederlandse maatschappij, oriëntatie op de arbeidsmarkt en het ondertekenen van de participatieverklaring zijn hier onderdeel van. De inburgering is bedoeld om zelfredzaamheid en (arbeids-)participatie te vergroten en om de statushouder bekend te maken met de Nederlandse samenleving, taal en cultuur. Er zijn grote verschillen in de kwaliteit en de intensiteit van de maatschappelijke begeleiding en de taalcursussen (Algemene Rekenkamer 2017; Razenberg et al. 2018), en dat is terug te

zien in de grote variatie bij de beoordeling van de taalcursus en in mindere mate de maatschappelijke begeleiding door statushouders (Dagevos et al. 2018; Van Liempt en Staring 2020).

Hoewel het aantal studies over dit onderwerp nog beperkt is, zijn er aanwijzingen dat het volgen van taalcursussen en het succesvol volbrengen van het inburgeringstraject op termijn leiden tot betere taalvaardigheid (zie hoofdstuk 3) en betere kansen op de arbeidsmarkt (zie hoofdstuk 5). Er zijn ook aanwijzingen dat intensievere (maatschappelijke) begeleiding van statushouders positieve consequenties heeft voor hun arbeidsmarktparticipatie (Klaver et al. 2019). Op welke manier de inburgeringsfase van invloed is op emotionele en politieke integratie is een vraag die nog grotendeels onbeantwoord is. In deze fase verhuizen statushouders van de institutionele context van het azc naar een eigen woning en gaan zij dus meer deel uitmaken van de maatschappij. Fozdar en Hartley (2013) ontwikkelden het concept van *civic belonging*, dat betrekking heeft op het gevoel gelijke toegang te hebben tot voorzieningen en op het vertrouwen in het ontvangen van een eerlijke en gelijkwaardige behandeling door officiële instanties. Zij maken hiermee inzichtelijk dat migranten een gevoel van *belonging* ontwikkelen door het ontvangen van een eerlijke en gelijkwaardige behandeling door instanties. De eerdergenoemde bevindingen van Fersch en Breidahl (2018) in acht nemend, zou verwacht kunnen worden dat niet alleen van belang is welke rechten migranten hebben, maar ook op welke manier zij behandeld worden, waarbij positieve ervaringen leiden tot sterker institutioneel vertrouwen en toegenomen identificatie. Daarnaast speelt voor identificatie mogelijk nog een ander mechanisme, namelijk het opdoen van kennis van de ontvangende samenleving. Meer kennis over een land en het leren van de taal kunnen de identificatie met dat land bevorderen (bv. Remmenick 2004; De Vroome et al. 2014a).

We verwachten dat statushouders die positieve ervaringen opdoen in de asiel- en inburgeringsfase, een groter institutioneel vertrouwen zullen ontwikkelen en zich sterker met Nederland zullen identificeren. Mogelijk hebben verschillende fasen verschillende effecten op vertrouwen en op identificatie. We kijken hier in dit onderzoek exploratief naar.

6.3 Data en methoden

Dit onderzoek is gebaseerd op twee metingen van de NSN-data (uit 2017 en 2019) gecombineerd met registergegevens (zie hoofdstuk 1 voor een toelichting op de data).

Institutioneel vertrouwen is gemeten aan de hand van de vraag ‘Wilt u voor elk van de volgende instanties aangeven hoeveel vertrouwen u hierin heeft? Het is niet erg als u geen persoonlijke ervaring heeft met deze instanties, denkt u aan het algemene beeld dat u van elk van de instanties heeft.’ Respondenten konden hun vertrouwen aangeven op een vierpuntsschaal (variërend van ‘helemaal geen vertrouwen’ tot ‘heel veel vertrouwen’) voor de Nederlandse regering, Nederlandse rechters en de Nederlandse politie, Nederlandse media, VluchtelingenWerk Nederland, het COA, de IND, DUO en de gemeente.¹ Deze vraag is alleen in 2019 gesteld.

Identificatie is gemeten met de vraag ‘In hoeverre voelt u zich Nederlander?’. Respondenten konden dit aangeven op een vijfpuntsschaal (variërend van ‘helemaal niet’ tot ‘heel sterk’). Deze vraag is zowel in 2017 als in 2019 gesteld.

Voor de ervaringen met het asielbeleid maken we gebruik van de volgende indicatoren: ‘aantal verhuizingen binnen het azc’ (zelfrapportage), ‘duur van verblijf in het azc’ en ‘duur van de asielprocedure’.² Uit de survey is daarnaast de vraag naar *tevredenheid met het verblijf in het azc* gebruikt (gevraagd in 2017). Respondenten konden hun oordeel hierover aangeven op een vijfpuntsschaal (van ‘zeer ontevreden’ tot ‘zeer tevreden’). Ook is geïnventariseerd of mensen tijdens de periode in het azc hebben gewerkt (als vrijwilliger of betaald) en of zij scholing (inclusief taallessen) hebben gevolgd in die periode (ja/nee). Tot slot zijn aan de helft van de respondenten in 2019 zes stellingen voorgelegd waarmee het oordeel over asiel- en gezinsherenigingsprocedure wordt gemeten in termen van snelheid, eerlijkheid en duidelijkheid.³ Omdat maar de helft van de respondenten (N = 1257, random toewijzing) deze stellingen voorgelegd heeft gekregen, zullen we deze variabele in een aanvullend model toetsen.

Wat betreft de inburgeringsfase inventariseren we op basis van registergegevens of statushouders het *inburgeringsexamen* hebben gehaald.⁴ *Tevredenheid met de maatschappelijke begeleiding* en *tevredenheid met de gevolgde Nederlandse taal cursus* zijn beide gemeten op een vijfpuntsschaal (van ‘zeer ontevreden’ tot ‘zeer tevreden’). Naar beide onderwerpen is zowel in 2017 als in 2019 gevraagd.⁵

Tot slot worden enkele algemene vragen over interacties met instanties meegenomen, namelijk met betrekking tot de ervaren procedurele rechtvaardigheid (het gevoel dat men bijvoorbeeld eerlijk, respectvol en deskundig is behandeld door specifieke instanties) (aan de hand van vier stellingen⁶) en met betrekking tot de tevredenheid met instanties (beide gemeten in 2019). Alle respondenten kregen deze vragen en stellingen over de IND en over één andere instantie waarmee ze contact hadden gehad (Nederlandse politie, vwn, COA, duo of de gemeente). Het is belangrijk op te merken dat dit item dus niet bij alle respondenten over dezelfde instantie gaat.⁷

In alle analyses wordt rekening gehouden met leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, jaar van aankomst en de vraag of de statushouder een nareiziger of gezinshereniger is. Het aantal ontbrekende waarden is over het algemeen beperkt.⁸

De gegevens worden geanalyseerd in Stata 15. Voor het verklaren van institutioneel vertrouwen (alleen gemeten in 2019) wordt gebruikgemaakt van reguliere regressieanalyses.⁹ Op basis van deze analyse kunnen geen harde uitspraken worden gedaan over causaliteit. De tweede afhankelijke variabele (*identificatie*) is wel op twee tijdstippen gemeten. Voor deze variabele wordt gebruikgemaakt van een *maximum likelihood random effects*-model (MLE-model), waarbij de verandering in zowel de afhankelijke als de onafhankelijke variabelen kan worden meegenomen.¹⁰ De effecten in RE-modellen geven zowel variatie binnen personen als tussen personen weer; causaliteit is op grond van deze modellen niet vast te stellen. De resultaten zijn gewogen, de weegfactor is over het algemeen laag.

6.4 Resultaten

6.4.1 Institutioneel vertrouwen en identificatie nemen toe

Over het algemeen ligt het vertrouwen van Syrische statushouders in Nederland hoog: op een schaal van 1-4 is het gemiddelde ruim 3,4 (tussen ‘tamelijk veel vertrouwen’ en ‘zeer veel vertrouwen’). Noyon en Maliepaard (2020) lieten op basis van deze data eerder al zien dat ook voor de afzonderlijke elementen (de Nederlandse regering, Nederlandse rechters en de Nederlandse politie, Nederlandse media, VluchtelingenWerk Nederland, het COA, de IND, DUO en de gemeente) het vertrouwen hoog ligt (de percentages ‘tamelijk/zeer veel vertrouwen’ variëren tussen de 80% en 96%).

Ook identificeren betrekkelijk veel Syriërs zich al als Nederlander, en neemt deze identificatie gemiddeld toe over de tijd. Maliepaard en Noyon (2020) lieten zien dat het aandeel dat zich (heel) sterk als Nederlander identificeert tussen 2017 en 2019 toenam van 34% naar 43%, terwijl de groep die zich (helemaal) niet als Nederlander identificeert kleiner werd (van 20% naar 13%). De correlatie tussen 2017 en 2019 is met .34 betrekkelijk laag. In de manier waarop identificatie zich ontwikkelt in de tijd is sprake van flinke individuele verschillen. Er zijn zowel Syriërs die zich meer als Nederlander zijn gaan identificeren als Syriërs die zich minder als Nederlander zijn gaan identificeren.

6.4.2 Positieve ervaringen dragen sterk bij aan institutioneel vertrouwen

Kenmerken van de Nederlandse asielprocedure blijken beperkt samen te hangen met het vertrouwen van Syriërs. Noch de duur van de asielprocedure, noch de duur van het verblijf in het azc, noch het aantal azc's waar statushouders hebben gewoond beïnvloeden hun institutionele vertrouwen (zie tabel 6.1). Dit is een opvallende bevinding. Mogelijk speelt hierbij een rol dat, vergeleken met andere groepen, de procedure bij de meeste Syriërs snel verliep; gemiddeld nam deze iets meer dan drie maanden in beslag. Er zijn wel grote onderlinge verschillen in de duur van het verblijf in het azc en het aantal verhuizingen waarmee men te maken kreeg (zie Dagevos et al. 2018 voor meer informatie), maar die lijken geen invloed te hebben op het institutioneel vertrouwen op langere termijn. De kwaliteit van de opvang daarentegen is wel van belang: Syriërs die in 2017 hun verblijf in het azc positiever beoordelen, hebben in 2019 iets meer institutioneel vertrouwen. Statushouders die de asiel- en gezinsherenigingsprocedure in algemene zin positiever beoordelen, vertonen daarnaast aanmerkelijk meer institutioneel vertrouwen (zie tabel A.1, model 1 in bijlage A).

In de fase na de toekenning van de verblijfsvergunning en de verhuizing naar een gemeente start de inburgering en krijgen statushouders maatschappelijke begeleiding. Statushouders die in 2017 tevreden waren over de maatschappelijke begeleiding die ze ontvingen en taalcursus die ze volgden, hebben in 2019 iets meer institutioneel vertrouwen dan statushouders die hier negatiever over oordeelden. Het succesvol afronden van het inburgeringstraject hangt niet samen met het vertrouwen in instanties. Dit wil zeggen dat

mensen die het inburgeringsexamen hebben gehaald niet meer vertrouwen hebben in instituties dan mensen die dat examen (nog) niet hebben gehaald. De effecten van de inburgeringsfase zijn deels significant, maar vanwege hun geringe omvang niet erg betekenisvol.

Er is ook gekeken naar de rol van procedurele rechtvaardigheid (het gevoel dat men bijvoorbeeld eerlijk is behandeld door specifieke instanties). Ervaren procedurele rechtvaardigheid blijkt sterk samen te hangen met vertrouwen. Ter indicatie: een toename van 1 punt in ervaren procedurele rechtvaardigheid leidt tot een toename van .25 in institutioneel vertrouwen. Dit is het sterkste effect in het model. Statushouders die zich rechtvaardig behandeld voelen door specifieke organisaties hebben veel meer institutioneel vertrouwen. Tevredenheid met de behandeling door instanties heeft een (kleiner) aanvullend positief effect.

Tabel 6.1

Verklarende analyse van institutioneel vertrouwen, 2019 (in multiële regressiemodellen)

	B(SE)
duur van de asielprocedure	-0,016 (0,044)
verblijfsduur in het azc	-0,002 (0,037)
aantal opvanglocaties	0,003 (0,006)
gewerkt in het azc	-0,027 (0,020)
scholing gevolgd in het azc	-0,017 (0,020)
tevredenheid met azc	0,038 (0,010)***
inburgeringsplicht voldaan	0,030 (0,021)
tevredenheid maatschappelijke begeleiding	0,053 (0,012)***
tevredenheid met taal cursus	0,028 (0,009)***
procedurele rechtvaardigheid	0,248 (0,022)***
tevredenheid met instanties	0,070 (0,021)***
constante	1,596 (0,102)***
R ²	0,291
N	2143

* p < 0,05, **p < 0,01, *** p < 0,001. In alle modellen is gecontroleerd voor geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, aankomstjaar en nareiziger/eerste aanvrager.

Bron: SCP/CBS (NSN'17 en '19 verrijkt met registergegevens), gewogen gegevens

Al met al kunnen we het institutioneel vertrouwen van statushouders dus goed verklaren aan de hand van de ervaringen die zij in de eerste fase in Nederland binnen de asiel- en inburgeringstrajecten hebben opgedaan. De effecten zijn robuust en verklaren een belangrijk deel van de individuele verschillen in institutioneel vertrouwen (R² = 0,29). De diverse elementen hebben een cumulatief effect, vullen elkaar aan. Het oordeel over specifieke

ervaringen (tevredenheid met azc, maatschappelijke begeleiding, taalcursus), meer algemeen het gevoel rechtvaardig behandeld te zijn en tevredenheid met de interacties met instanties spelen dus elk een eigen rol in het verklaren van institutioneel vertrouwen.

6.4.3 Positieve ervaringen met instanties dragen ook bij aan vertrouwen in rechtspraak, media en de regering

Het is mogelijk dat ervaringen met organisaties zoals de IND, het COA en VWN enkel gevolgen hebben voor het vertrouwen in die specifieke organisaties. Om na te gaan of ervaringen met specifieke organisaties doorwerken op vertrouwen in andere Nederlandse instituties (een zogeheten *spillover effect*), zijn aanvullende analyses uitgevoerd. Hierbij is de afhankelijke variabele institutioneel vertrouwen opnieuw vormgegeven op basis van vertrouwen in (1) de rechtspraak, (2) media en (3) de regering.¹¹

We herhalen exact hetzelfde model voor deze aangepaste afhankelijke variabele (vertrouwen in rechtspraak, media en regering). De resultaten wijken weinig af van de resultaten uit tabel 6.1 (zie tabel B.1 in bijlage B). Statushouders die in 2017 tevreden waren over hun verblijf in het azc, de door hen gevolgde taalcursus en de ontvangen maatschappelijke begeleiding, hebben later meer vertrouwen in rechters, media en regering. Ook ervaren procedurele rechtvaardigheid (de behandeling door verschillende instanties) werkt door in het vertrouwen in (andere) instituties. Net als in het voorgaande model heeft dit het sterkste effect, samen met het oordeel over de asiel- en gezinsherenigingsprocedures. Alleen tevredenheid met instanties heeft in dit model geen effect (in tegenstelling tot in het model in tabel 6.1). Over het algemeen valt te concluderen dat Syriërs die positieve ervaringen opdoen in de eerste fase van hun verblijf in Nederland later meer vertrouwen hebben in bijvoorbeeld de Nederlandse regering.

De verklaarde variantie van het model in B6.2 ligt overigens aanmerkelijk lager dan die van het oorspronkelijke model. Het model waarin vertrouwen op basis van negen instanties wordt gemeten, is dus sterker dan het model met maar drie instanties. Dit kan komen doordat de afhankelijke variabele minder goed is gemeten, maar het heeft mogelijk ook inhoudelijke betekenis. De specifieke vroege ervaringen binnen de asiel- en inburgeringsprocedure hebben een sterke invloed op het vertrouwen in de instanties die rechtstreeks verbonden zijn aan deze procedures en dragen daarnaast in minder sterke mate bij aan algemeen vertrouwen in instituties op de middellange termijn.

6.4.4 Duur asielprocedure speelt geen rol in verklaren identificatie

In hoeverre hebben ervaringen in de asiel- en inburgeringsperiode gevolgen voor de identificatieprocessen van statushouders? Uit de analyses komt naar voren dat ook hier de duur van de procedure, het aantal azc's en de duur van het verblijf in het azc geen effect hebben op identificatie als Nederlander (zie tabel 6.2). Dit wil zeggen dat Syriërs die langer in de asielprocedure zaten, vaker moesten verhuizen tussen azc's en langer in azc's woonden, zich later niet meer of minder Nederlander voelen dan Syriërs die na een korte procedure in het azc snel naar een gemeente verhuisden. Syriërs die hun periode in het azc posi-

tief beoordelen, blijken zich echter later wel meer Nederlands voelen dan Syriërs die hun azc-periode minder positief beoordelen.¹² Ook blijken statushouders die in de azc-periode werkten (vrijwilligerswerk of betaald werk) zich sterker te identificeren als Nederlander. Beide effecten zijn beperkt in omvang.

Van de helft van de respondenten weten we hoe zij de asiel- en gezinsherenigingsprocedure in Nederland beoordelen. Wanneer we dit oordeel opnemen in de analyses (zie tabel A.1, model 2 in bijlage A), blijkt dat Syriërs die de asiel- en gezinsherenigingsprocedures achteraf als eerlijk, duidelijk en snel beoordelen zich sterker identificeren als Nederlander.

Samenvattend spelen voor identificatie 'objectieve' kenmerken van de asielprocedure geen rol, terwijl de subjectieve ervaringen uit die periode wel een kleine rol spelen.

6.4.5 Inburgering van belang voor identificatie

Na het azc start de inburgering. Syriërs die het inburgeringsexamen al hebben behaald, identificeren zich sterker als Nederlander dan Syriërs die dit examen nog niet behaalden. Dat effect, hoewel significant, is klein te noemen. Behalve van het inburgeringsexamen zien we ook effecten van tevredenheid over de taal cursus en de maatschappelijke begeleiding. Deze effecten zijn iets sterker. Syriërs die hun taal cursus en de maatschappelijke begeleiding positief evalueren, blijken zich sterker als Nederlander te identificeren. Tot slot kijken we naar ervaringen die statushouders tijdens de asiel- en inburgeringsprocedure hebben opgedaan met instanties. Hieruit komt naar voren dat statushouders die meer procedurele rechtvaardigheid hebben ervaren (dus zich bijvoorbeeld eerlijk en respectvol behandeld voelden door instanties) zich meer als Nederlander identificeren. Dit is, net als bij institutioneel vertrouwen, het sterkste effect in het model. Tot slot identificeren statushouders die tevreden zijn met hun interacties met instanties zich iets sterker als Nederlander.

We blijken aan de hand van het model de variatie tussen personen beter in kaart te kunnen brengen dan de verandering binnen personen over de tijd. Dit is een logisch gevolg van het feit dat er maar weinig variabelen over de tijd gemeten zijn. De verklaringskracht van het identificatiemodel is minder hoog dan bij de modellen over institutioneel vertrouwen. Mogelijk komt dit doordat vertrouwen beter is gemeten (met een sterke schaal) dan identificatie (één vraag). De lagere verklaarde variantie geeft echter ook aan dat hoewel de genoemde factoren een rol spelen, identificatie voor een groot deel bepaald wordt door factoren die niet in het model zijn opgenomen. Factoren rondom de asiel- en integratieprocedure spelen een betrekkelijk kleine rol in het verklaren van verschillen in identificatie.

Tabel 6.2

Verklarende analyse van identificatie, 2017-2019 (in random effects regressiemodellen)

	B (SE)
duur van de asielprocedure	0,001 (0,085)
verblijfsduur in het azc	-0,028 (0,056)
aantal opvanglocaties	-0,013 (0,011)
gewerkt in het azc	0,109 (0,036)***
scholing gevolgd in het azc	0,035 (0,037)
tevredenheid met azc	0,041 (0,017)**
inburgeringsplicht voldaan	0,095 (0,043)**
tevredenheid maatschappelijke begeleiding	0,064 (0,019)***
tevredenheid met taal cursus	0,075 (0,014)***
procedurele rechtvaardigheid	0,114 (0,039)***
tevredenheid met instanties	0,062 (0,033)*
wave	0,178(0,030)***
constante	1,502 (0,168)***
N	3860/2087

* $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, ***, $p < 0,001$. In alle modellen is gecontroleerd voor geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, aankomstjaar en nareiziger/eerste aanvrager.

Bron: scp/cbs (nsn'17 en '19 verrijkt met registergegevens), gewogen gegevens

6.5 Conclusie

In de eerste fase nadat asielzoekers aankomen in Nederland is het asiel- en integratiebeleid gericht op opvang, het al dan niet verlenen van een verblijfsvergunning en (na het verkrijgen van die vergunning) inburgering en toewerken naar participatie op de arbeidsmarkt. De meer emotionele en politieke dimensies van integratie treden in deze fase minder op de voorgrond als beleidsdoelen. Toch blijkt uit ons onderzoek dat ook deze integratiedimensies beïnvloed worden door de ervaringen in de eerste fase van het verblijf in Nederland. Statushouders die positieve ervaringen opdoen in zowel de allereerste fase (de azc-periode) als de fase daarna (de inburgeringsfase) hebben later meer vertrouwen in Nederlandse instituties en identificeren zich daarnaast (iets) sterker als Nederlander. Een hoge mate van institutioneel vertrouwen en sterkere identificatie zijn op hun beurt van belang voor de integratie en het welzijn van individuele statushouders, maar ook voor de maatschappij als geheel. Voor de legitimiteit van overheidsinstituties en -beleid (een basisvoorwaarde voor het functioneren van elke democratische rechtsstaat) is institutioneel vertrouwen ook onder nieuwkomers van belang (Miltenburg en Schaper 2020; Noyon et al. 2020; Thomassen et al. 2017). Een breed gedeelde nationale identiteit kan daarnaast een

bijdrage leveren aan een goed functionerende maatschappij waarin mensen zich verbonden voelen met elkaar (Putnam 2007).

6.5.1 Eerste fase vooral belangrijk voor institutioneel vertrouwen

Syriërs zijn over het algemeen tevreden over de Nederlandse asiel- en gezinsherenigingsprocedures, Nederlandse instanties en de manier waarop zij door deze instanties behandeld worden. Volgens Fersch en Breidahl (2018) kan dit positieve oordeel leiden tot een groter vertrouwen in de staat en zelfs in de maatschappij als geheel. Ons onderzoek wijst in dezelfde richting. Institutioneel vertrouwen hangt sterk samen met ervaringen in de eerste fase in Nederland – dit geldt zowel voor de asiel- als voor de inburgeringsfase. Vroege ervaringen werken niet alleen door op vertrouwen in de instanties waarmee de ervaringen zijn opgedaan, maar ook in bredere zin, op instituties zoals de regering, de media en de rechterlijke macht. Vooral het gevoel eerlijk, respectvol en rechtvaardig te zijn behandeld, is cruciaal.

Ook voor identificatieprocessen zijn de azc- en de inburgeringsperiode van belang, hoewel de omvang van de effecten hier betrekkelijk klein is. (Werk)ervaringen die statushouders opdeden in het azc en positieve ervaringen met de maatschappelijke begeleiding en de taal cursus dragen allemaal bij aan identificatie als Nederlander. Inburgering heeft dus niet alleen een positief effect op de taalbeheersing en de participatie op de arbeidsmarkt (zie hoofdstuk 3 en 5), maar werkt dus ook door op identificatieprocessen van statushouders. Tijdens de taal cursus en de maatschappelijke begeleiding leren statushouders veel over de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving; dit leereffect is waarschijnlijk groter wanneer de cursus/begeleiding van hogere kwaliteit is. We weten dat er veel verschil in kwaliteit bestaat tussen aanbieders van taal cursussen (Algemene Rekenkamer 2017; Van Liempt en Staring 2020) en ook dat de aanpak van maatschappelijke begeleiding verschilt tussen gemeenten (Klaver et al. 2019). Deze grote verschillen zullen dus ook consequenties hebben voor identificatieprocessen van statushouders op de lange termijn. Naast de taal cursus en de maatschappelijke begeleiding heeft het behalen van het inburgeringsexamen een klein aanvullend positief effect op identificatie. Statushouders die ingeburgerd zijn, identificeren zich (iets) sterker als Nederlander. Dit suggereert dat het behalen van het inburgeringsexamen bijdraagt aan het zich Nederlands voelen. Dat zou een mooi neveneffect kunnen zijn van een traject dat toch met name gericht is op het zelfstandig kunnen functioneren in de Nederlandse samenleving.

Een kanttekening hierbij is dat we aan de hand van de gebruikte methode niet met zekerheid kunnen stellen of het zo is dat doordat Syriërs de inburgering succesvol doorlopen, zij zich meer gaan identificeren als Nederlander; of dat er een onderliggende component is die zorgt dat sommige mensen zich sterker identificeren als Nederlander en het inburgeringsexamen sneller behalen. Deze kanttekening geldt overigens ook voor institutioneel vertrouwen. We zien dat mensen die in 2017 negatiever oordelen over hun ervaringen, in 2019 minder institutioneel vertrouwen hebben. Het is echter niet uit te sluiten dat het negatievere oordeel en het lagere institutioneel vertrouwen beide veroorzaakt worden door

onderliggende persoonskenmerken (Newton en Norris 2000). Om dit uit te sluiten, is aanvullend onderzoek nodig.

Een laatste kanttekening betreft het risico op sociale wenselijkheid. In deze studie zien we een vrij positieve beoordeling van de ervaringen met het asiel- en inburgeringsbeleid in de eerste periode in Nederland. Syrische statushouders zeggen over het algemeen dat zij zich rechtvaardig behandeld voelen en zijn tevreden met hun omgang met instanties. Recent ander onderzoek op dit terrein onder dezelfde groep (Van Liempt en Staring 2020) laat een wat meer genuanceerd beeld zien. Alhoewel respondenten in dit kwalitatieve onderzoek zich in eerste instantie welkom voelden en interacties met instanties en beleid in vergelijking met andere landen waar zij verbleven positief beoordeelden, kanteelde dit beeld voor sommige respondenten mettertijd door communicatieproblemen met instanties en negatieve ervaringen met beleid, waarbij met name de zeer beperkte zeggenschap over de uitplaatsing als probleem werd ervaren. Naar dit specifieke thema is in ons onderzoek niet expliciet gevraagd. Het zou kunnen dat in ons onderzoek sociale wenselijkheid een rol speelt. Het is echter niet zo dat alle interacties met instanties even positief worden beoordeeld. Men is bijvoorbeeld kritischer over de gezinsherenigingsprocedures en we zien veel variatie in de oordelen over de taal cursus. Daarnaast geldt dat eventuele sociaal wenselijke antwoorden (een hogere tevredenheid rapporteren) vooral invloed zouden hebben op het niveau van de gemeten tevredenheid, en niet op de relatie met identificatie of vertrouwen.

6.5.2 Vooral subjectieve ervaringen spelen een rol

Met name de subjectieve ervaringen die statushouders opdoen in de eerste fase van hun verblijf in Nederland blijken van belang voor hun identificatie en hun institutioneel vertrouwen. Objectieve kenmerken van de asielprocedure, zoals de duur van de procedure, de duur van de periode in het azc en het aantal azc's waarin men verbleef, hebben geen effect op de latere identificatie met Nederland of het institutioneel vertrouwen.

Het is hierbij wel van belang aan te tekenen dat de procedure voor veel Syriërs snel verliep, waardoor de onzekerheid over het al dan niet kunnen blijven van beperkte duur is geweest.

Met name aan deze onzekerheid worden veel negatieve consequenties toegeschreven (Bakker et al. 2014). Het is vooralsnog onduidelijk hoe de problemen die zich momenteel voordoen in de asielketen hierop een effect zullen hebben. Al voor de coronacrisis liepen de wacht- en doorlooptijden in asielprocedures bij de IND op. De opgelopen achterstanden konden, ondanks eerdere beloften, door de speciaal daarvoor ingerichte Taskforce niet voor het eind van 2020 worden weggewerkt (TK 2020/2021). Hierdoor neemt zoals voorspeld (SCP 2020) de verblijfsduur in het azc weer toe en zullen asielzoekers veel langer in onzekerheid zitten over hun kans op verblijfsrecht. Dit zal mogelijk gevolgen kunnen hebben op hun latere institutioneel vertrouwen. Daarnaast beïnvloedt het vervangen van fysieke door digitale contactmomenten naar aanleiding van de coronamaatregelen wellicht de subjectieve beleving van interacties met instanties.

Bovendien is het mogelijk dat vertrouwen en identificatie alsnog afnemen naarmate statushouders langer in Nederland verblijven. Hiervoor zijn meerdere redenen. Institutioneel vertrouwen zou relatief hoog kunnen zijn kort na aankomst in Nederland, omdat

statushouders dan de situatie in Syrië als referentiekader hebben (vgl. Röder en Mühlau 2012). Daarmee vergeleken steken Nederlandse instituties positief af. Dit referentiekader kan in de loop der tijd veranderen wanneer statushouders zich meer gaan spiegelen aan de algemene bevolking en bijvoorbeeld ervaren dat zij door instanties in Nederland anders behandeld worden dan de autochtone bevolking. Ook identificatie met Nederland kan afnemen als er meer negatieve ervaringen opgedaan worden, bijvoorbeeld met discriminatie. Dit is bekend vanuit onderzoek onder klassieke migrantengroepen waarbij juist hoogopgeleiden, die over het algemeen relatief succesvol meedraaien in de maatschappij, hogere verwachtingen hebben van het leven in Nederland en daardoor eerder frustratie voelen wanneer hun ervaringen niet aansluiten bij hun verwachtingen en behoeften. Dit wordt de integratieparadox genoemd (Buijs et al. 2006; De Vroome et al. 2014b). Tegelijkertijd is het ook denkbaar dat de identificatie met Nederland onder statushouders juist toeneemt naarmate het verblijf in Nederland langer duurt, conform verwachtingen uit de klassieke assimilatietheorie (Alba en Nee 1997).

Overkoepelend blijkt uit ons onderzoek dat met name subjectieve ervaringen (of mensen zich eerlijk en rechtvaardig behandeld voelen in de eerste periode in Nederland) van belang zijn voor institutioneel vertrouwen en identificatie. Daarnaast dragen goede taalcurssussen en een goede maatschappelijke begeleiding bij aan een sterkere identificatie met Nederland en aan institutioneel vertrouwen. De uitkomsten van investeringen van de overheid in inburgering beperken zich dus niet tot betere structurele integratie, maar dragen ook bij aan emotionele en politieke integratie.

Noten

- 1 Samengenomen vormen deze items een solide schaal (Cronbachs $\alpha = 0,86$).
- 2 Voor het vaststellen van de duur van de asielprocedure is aankomstdatum in het azc als proxy gebruikt voor aanvraag van de verblijfsvergunning asiel; als einddatum is de datum van de statusverlening door IND gebruikt. Verblijfsduur in het azc en duur van de procedure zijn gemeten in dagen, waarna dit is omgezet in jaren om de interpretatie van de coëfficiënt te vergemakkelijken (ter illustratie: iemand die 100 dagen in het azc verbleef, krijgt een waarde van $100/365,25 = 0,274$).
- 3 Deze zes items vormen een goede schaal (Cronbachs $\alpha = 0,85$).
- 4 Statushouders die geslaagd zijn voor het inburgeringsexamen of het NT2-examen krijgen hierbij een waarde van '1'. Ook de zeer kleine groep die een vrijstelling heeft, krijgt een '1'. De nulcategorie betreft zodoende statushouders die nog bezig zijn met het inburgeringstraject, mensen die niet inburgeringsplichtig zijn of een ontheffing hebben en mensen voor wie de gegevens over hun inburgeringsstatus ontbreken.
- 5 Deze twee vragen zijn enkel voorgelegd aan mensen die zelf ervaring hadden met maatschappelijke begeleiding en die zelf een taalcursus hadden gevolgd (N = 2409 en N = 2516 resp. in 2017).
- 6 (1) 'Ik ben met respect behandeld door [instantie]'; (2) 'Er werd goed naar mij geluisterd door [instantie]'; (3) 'Ik ben eerlijk behandeld door [instantie]'; en (4) 'ik vond de [instantie] medewerkers waarmee ik te maken kreeg deskundig' (Van den Bos en Van der Velden 2013, p. 52). Voor elk van de instanties geldt dat deze variabelen samen een goede schaal vormen (Cronbachs α 's > 0,88).
- 7 Voor alle respondenten zijn de oordelen over de IND en de tweede toegewezen instantie gecombineerd tot een nieuwe variabele. Er waren ook respondenten die aangaven geen contact te hebben gehad met

de IND (n = 1144) of juist alleen contact te hebben gehad met de IND (n = 21). Voor deze mensen zijn tevredenheid met instanties en procedurele rechtvaardigheid gebaseerd op één instantie. Omdat de correlatie tussen de oordelen over beide instanties beperkt was (0,3 voor tevredenheid en 0,4 voor procedurele rechtvaardigheid), is een aanvullende analyse uitgevoerd waarbij procedurele rechtvaardigheid en tevredenheid enkel gebaseerd worden op het oordeel over de IND. De effectgroottes van deze variabelen zijn zeer vergelijkbaar met de resultaten op basis van de metingen op basis van twee instanties. Omdat er veel cases verloren gaan wanneer enkel de IND wordt gebruikt, kiezen we voor de meting op basis van twee instanties.

- 8 Variabelen met (relatief) meer ontbrekende waarden zijn identificatie en tevredenheid met maatschappelijke begeleiding. Bij identificatie geeft (in beide surveys) 10% aan niet te weten in hoeverre zij zich identificeren als Nederlander. Deze groep is buiten de analyses gelaten. Bij maatschappelijke begeleiding geeft in 2017 13% aan geen maatschappelijke begeleiding te hebben gehad; die variabele is daarnaast in 2019 slechts aan de helft van de respondenten voorgelegd (at random). Bij deze variabele en bij tevredenheid met de taal cursus (2017 = 7% en 2019 = 3% ontbrekende waarden) is ervoor gekozen om indien een respondent een ontbrekende waarde had op een van de surveys, de waarde van die persoon in de andere survey toe te kennen. Missende waarden op variabelen die betrekking hebben op de azc-periode hangen samen met het feit dat een kleine groep (N = 151) nooit in het azc heeft verbleven. Voor het aantal azc's, de duur van het verblijf in het azc en werk/taal-activiteiten in het azc is aan deze mensen een waarde van 'o' toegekend in plaats van een ontbrekende waarde. De overige ontbrekende waarden zijn *listwise* verwijderd.
- 9 Predictoren worden waar mogelijk opgenomen op t₁ (2017); daarnaast worden enkele vragen uit 2019 die niet in 2017 waren gesteld als predictoren opgenomen.
- 10 Er is vanwege de mogelijkheid om te wegen gekozen voor een MLE-model in plaats van een regulier (GLS) RE-model. De resultaten van deze twee modellen komen echter zeer sterk overeen. Er is niet gekozen voor een FE-model, omdat slechts drie van alle onafhankelijke variabelen op beide tijdstippen zijn gemeten. Voor twee van deze variabelen (tevredenheid met maatschappelijke begeleiding en tevredenheid met taal cursus) geldt dat zij retrospectief zijn bevraagd in 2019 en dus dat de antwoorden mogelijk dezelfde begeleiding/cursus betreffen als in 2017. Tot slot geldt voor maatschappelijke begeleiding dat de helft van de waarden in 2019 is geïmputeerd met waarden uit 2017. Al met al is er te weinig verandering aan de onafhankelijke kant om een goed FE-model te kunnen uitvoeren. Naast een FE-model is ook een OLS-model overwogen. Aan de hand van de *Breusch-Pagan Lagrangian multiplier test for random effects* ($\chi^2 = 138,70$, $p < 0,001$) is gekozen voor een RE-model.
- 11 De betrouwbaarheid van deze vertrouwenschaal is minder goed dan die van de overkoepelende schaal (Cronbachs $\alpha = 0,68$ versus $0,86$).
- 12 Om uit te sluiten dat het effect van de verblijfsduur in azc en het effect van het aantal verhuizingen in het azc afwezig zijn omdat die effecten via tevredenheid met het azc lopen (mediatie), is het model nog een keer getoetst zonder tevredenheid met het azc. Ook dan is er geen effect van deze variabelen.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2017). *Inburgering: Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Ager, A. en A. Strang (2008). Understanding integration. A conceptual framework. In: *Journal of Refugee Studies*, jg. 21, nr. 2, p. 166-191.
- Alba, R. en V. Nee (1997). Rethinking assimilation theory for a new era of immigration. In: *International Migration Review*, jg. 31, nr. 4, p. 826-874.
- Bakker, L., J. Dagevos en G. Engbersen (2014). The importance of resources and security in the socio-economic integration of refugees. A study on the impact of length of stay in asylum accommodation

- and residence status on socio-economic integration for the four largest refugee groups in the Netherlands. In: *International Migration & Integration*, jg. 15, nr. 3, p. 431-448.
- Bilodeau, A. en S. White (2016). Trust among recent immigrants in Canada. Levels, roots and implications for immigrant integration. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jg. 42, nr. 8, p. 1317-1333.
- Bilodeau, A., S.E. White, L. Turgeon en A. Henderson (2020). Feeling attached and feeling accepted. Implications for political inclusion among visible minority immigrants in Canada. In: *International Migration*, jg. 58, nr. 2, p. 272-288.
- Bos, K. van den en L. van der Velden (2013). *Prettig contact met de overheid. Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten & ervaren procedurele rechtvaardigheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Buijs, F.J., F. Demant en A. Hamdy (2006). *Strijders van eigen bodem. Radicale en democratische moslims in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- CBS (2019). *Asiel en integratie. Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Dagevos, J. (2015). *Over de integratie van migranten in Nederland en de actualiteit van het integratieconcept (oratie)*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Dagevos, J., W. Huijnk, M. Maliepaard en E. Miltenburg (2018). *Syriërs in Nederland. Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dinesen, P.T. en M. Hooghe (2010). When in Rome, do as the Romans do. The acculturation of generalized trust among immigrants in Western Europe. In: *International Migration Review*, jg. 44, nr. 3, p. 697-727.
- Engbersen, G., J. Dagevos, R. Jennissen, L. Bakker, A.S. Leerkes, J. Klaver en A. Odé (2015). *Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten (WRR Policy Brief 4)*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Esser, H. (2001). *Integration und ethnische Schichtung*. Mannheim: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung.
- Esser, H. (2015). Early conditions of political participation and civic integration of immigrant children. In: T. Poguntke en J.W. van Deth (red.), *Citizenship and democracy in an era of crisis. Essays in honour of Jan W. van Deth* (p. 115-134). Londen en New York: Routledge and Taylor & Francis Group.
- Fersch, B. en K.N. Bredahl (2018). Building, breaking, over-riding...? Migrants and institutional trust in the Danish welfare state. In: *International Journal of Sociology and Social Policy*, jg. 38, nr. 7-8, p. 592-605.
- Fozdar, F. en L. Hartley (2013). Civic and ethno belonging among recent refugees to Australia. In: *Journal of Refugee Studies*, jg. 27, nr. 1, p. 126-144.
- Ghorashi, H. (2005). Agents of change or passive victims. The impact of welfare states (the case of the Netherlands) on refugees. In: *Journal of Refugee Studies*, jg. 18, nr. 2, p. 181-198.
- Giddens, A. (1990). *The consequences of modernity*. Polity Press: Cambridge.
- Gordon, M.M. (1964). *Assimilation in American life. The role of race, religion, and national origins*. New York: Oxford University Press.
- Heelsum, A. van (2017). Aspirations and frustrations. Experiences of recent refugees in the Netherlands. In: *Ethnic and Racial Studies*, jg. 40, nr. 13, p. 2137-2150.
- Huijnk, W., J. Dagevos, M. Gijsberts en I. Andriessen (2015). *Werelden van verschil. Over de sociaal-culturele afstand en positie van migrantengroepen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Jugert, P., L. Leszczensky en S. Pink (2018). The effects of ethnic minority adolescents' ethnic self-identification on friendship selection. In: *Journal of Research on Adolescents*, jg. 28, nr. 2 p. 379-395.
- Klaver, J., J. Dagevos, R. Dekker, K. Geuijen en A. Odé (2019). Leren en werken voor vluchtelingen. Beleid en interventies in drie grote gemeenten. In: *Beleid en Maatschappij*, jg. 46, nr. 1, p. 43-64.
- Kranendonk, M., F. Vermeulen en A. Van Heelsum (2018). Unpacking the identity-to-politics link. The effects of social identification on voting among Muslim immigrants in Western Europe. In: *Political Psychology*, jg. 39, nr. 1, p. 43-67.

- Liempt, I. van en R.H.J.M. Staring (2020). *Nederland papierland. Syrische statushouders en hun ervaringen met participatiebeleid in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Lindstrom, M. en M. Mohseni (2009). Social capital, political trust and self-reported psychological health. A population-based study. In: *Social Science & Medicine*, jg. 68, nr. 3, p. 436-443.
- Maliepaard, M. en S.M. Noyon (2020). Thuis in Nederland? In: J. Dagevos, E. Miltenburg, M. de Mooij, D. Schans, E. Uiters en A. Wijga (red.), *Syrische statushouders op weg in Nederland. De ontwikkeling van hun positie en leefsituatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 9 september 2020 via <https://digitaal.scp.nl/syrische-statushouders-op-weg-in-nederland/thuis-in-nederland/>.
- Maxwell, R. (2010). Evaluating migrant integration. Political attitudes across generations in Europe. In: *International Migration Review*, jg. 44, nr. 1, p. 25-52.
- Miltenburg, E., J. Dagevos en W. Huijnk (2019). *Opnieuw beginnen. Achtergronden van positieverschillen tussen Syrische statushouders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Miltenburg, E. en J. Schaper (2020). *Verwachte gevolgen van corona voor de opvattingen en houdingen van Nederlanders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Newton, K. en P. Norris (2000). *Confidence in public institutions. Disaffected democracies*. Cambridge: Princeton University Press.
- Noyon, S.M. en M. Maliepaard (2020). Vertrouwen in Nederlandse instanties. In: J. Dagevos, E. Miltenburg, M. de Mooij, D. Schans, E. Uiters en A. Wijga (red.), *Syrische statushouders op weg in Nederland. De ontwikkeling van hun positie en leefsituatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd 9 september 2020 via <https://digitaal.scp.nl/syrische-statushouders-op-weg-in-nederland/vertrouwen-in-nederlandse-instanties>.
- Noyon, S.M., M. van der Meer, I. Kulu-Glasgow en D. Schans (2020). *Steun voor de Nederlandse rechtsstaat onder statushouders*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Putnam, R.D. (2007). E Pluribus Unum. Diversity and community in the twenty-first century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture. In: *Scandinavian Political Studies*, jg. 3, p. 137-174.
- Razenberg, I., M. Kahman, M. de Gruijter en E. Damhuis (2018). *Monitor gemeentelijk beleid en arbeidstoeleiding vluchtelingen 2018*. Utrecht: Divosa/kis.
- Remennick, L. (2004). Language acquisition, ethnicity and social integration among former Soviet immigrants of the 1990s in Israel. In: *Ethnic and Racial Studies*, jg. 27 nr. 3, p. 431-454.
- Röder, A. en P. Mühlau (2012). Low expectations or different evaluations. What explains immigrants' high levels of trust in host-country institutions? In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jg. 38, nr. 5, p. 777-792.
- SCP (2020). *Eerste doordenking maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen. Beleidssignalement*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Thomassen, J., R. Andeweg en C. van Ham (2017). Political trust and the decline of legitimacy debate. A theoretical and empirical investigation into their relationship. In: S. Zmerli en T.W.G. van der Meer (red.), *Handbook on political trust* (p. 509-525). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- TK (2020/2021). *Taskforce en Asiel stand van zaken IND*. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 18 november 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 19 637, nr. 2682. Geraadpleegd 22 februari 2021 via https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z21980&did=2020D46851.
- Trinkner, R. en T.R. Tyler (2016). Legal socialization. Coercion versus consent in an era of mistrust. In: *Annual Review of Law and Social Science*, jg. 12, nr. 1, p. 417-439.
- Verkuyten, M. en B. Martinovic (2012). Immigrants' national identification. Meanings, determinants, and consequences. In: *Social Issues and Policy Review*, jg. 6, nr. 1, p. 82-112.
- Vroome, T. de en F. van Tubergen (2010). The employment experience of refugees in the Netherlands. In: *International Migration Review*, jg. 44, nr. 2, p. 376-403.

- Vroome, T. de, M. Verkuyten en B. Martinovic (2014a). Host national identification of immigrants in the Netherlands. In: *International Migration Review*, jg. 48, nr. 1, p. 1-27.
- Vroome, T. de, B. Martinovic en M. Verkuyten (2014b). The integration paradox. Level of education and immigrants' attitudes towards natives and the host society. In: *Cultural Diversity and Ethnic Minority Psychology*, jg. 20, nr. 2, p. 166-175.
- Wijga, A., M. Maliepaard, E. Ueters en W. Huijnk (2019). Inzicht in psychische ongezondheid. In: E. Miltenburg, J. Dagevos en W. Huijnk (2019). *Opnieuw beginnen. Achtergronden van positieverschillen tussen Syrische statushouders* (p. 70-100). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Summary and conclusions

Policy in the starting blocks

The role of policy in developments in the position and life situation of Syrian asylum permit-holders

Jaco Dagevos and Willem Huijnk

S.1 Introduction

The purpose of the project ‘Longitudinal Cohort Study of Asylum-seekers and Asylum Permit-holders (see Box S.1) is to investigate the position and life situation of permit-holders and map any changes over time. This fourth quantitative study within that project is an explanatory study which focuses primarily on Syrian permit-holders. They are by far the biggest group of permit-holders who have come to live in the Netherlands in recent years. This study investigates what factors influence changes in the position and life situation of Syrian permit-holders, and looks in particular at the role of policy factors. The intention is to gain a better understanding of the crucial factors which can facilitate a good start. What works? And what does not?

Box S.1 Longitudinal Cohort Study of Asylum-seekers and Asylum Permit-holders

The purpose of the Longitudinal Cohort Study of Asylum-seekers and Asylum Permit-holders project is to map and track the position and life situation of asylum-seekers and permit-holders who have come to live in the Netherlands since 2014. The project is a joint initiative of four Dutch ministries (Social Affairs and Employment; Justice and Security; Education, Culture and Science; and Health, Welfare and Sport). The project draws on data from surveys, qualitative research and registers. The Netherlands Institute for Social Research (SCP) was asked to carry out a survey of Syrian permit-holders in partnership with the Research and Documentation Centre (WODC), the National Institute for Public Health and the Environment (RIVM) and Statistics Netherlands (CBS). The survey covers a cohort of Syrians who received an asylum residence permit between 1 January 2014 and 1 July 2016, and their children and partners who travelled to the Netherlands later as dependants or for family reunification. The first wave of the survey was administered in 2017, the second in 2019. Three quantitative studies have been published regarding these survey waves (Dagevos et al. 2018; Miltenburg et al. 2019; Dagevos et al. 2020). This publication is the fourth quantitative study. Qualitative research has also been carried out as part of the project (see Sterckx & Fessehazion 2018; Van Liempt & Staring 2020; Vermeulen 2021). Statistics Netherlands (CBS) has compiled a database of linked register data enabling the position of asylum-seekers and permit-holders to be tracked, and has published several reports on this (e.g. CBS 2019, 2020). The CBS databases contain information on all origin groups who came to the Netherlands as asylum migrants during the cohort period. The register data are linked to the above surveys among Syrian permit-holders.

In this study we draw mainly on data from two surveys held among the same group of Syrian permit-holders, in 2017 and 2019. This enables us to analyse developments in their positions and life situations. As this study uses longitudinal data and advanced analysis methods, we are better able than previously to make statements about the influence of policy, though caution is still called for. Selection effects can for example not be completely ruled out – for example the possibility that it is mainly highly motivated asylum-seekers in reception centres who take part in language courses. Effects attributed to policy should in that case in reality be ascribed (at least in part) to differences in motivation. It is not possible to determine to what extent such selection effects play a role in this study, and any statements about policy effectiveness are thus hedged in with a degree of uncertainty.¹

The data used relate to the period before the coronavirus crisis. This crisis has obviously also impacted on Syrian permit-holders in all kinds of ways, and in some areas they have been harder hit than other groups in the Netherlands. In the conclusion we accordingly place our findings and recommendations in the context of the coronavirus crisis.

Policy factors: three forms of policy

In this study we consider three forms of policy that permit-holders encounter during their first years in the Netherlands: reception policy, dispersal policy and civic integration policy.

Reception of asylum-seekers in the Netherlands

Asylum-seekers arriving in the Netherlands are housed in the central reception facility of the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers (COA), before being subsequently transferred to an asylum-seekers reception centre. Earlier research has shown that long-term residence in a reception centre has a negative influence on the position and well-being of permit-holders. In this report we examine whether this also applies for the permit-holders in our study. The opportunities for asylum-seekers to be active during the reception period have expanded in recent years, for example learning the Dutch language and volunteering. The ‘Preparing for civic integration’ programme is aimed at permit-holders who are still living in an asylum-seekers reception centre and aims to prepare them for integration into Dutch society after they leave the centre. The programme lasts for fourteen weeks and includes Dutch language lessons, personal counselling and the provision of information about Dutch society and the labour market.

Dispersal policy: placement throughout the country

After obtaining an asylum residence permit, permit-holders relocate from the asylum-seekers reception centre to their own home in a Dutch municipality. A formula is used for this based on the number of inhabitants in a municipality, with larger municipalities being required to house more permit-holders than smaller municipalities. The result of this placement policy is that permit-holders end up dispersed throughout the country. The international literature contains more and more indications that this dispersal not only leads to inequality of opportunity – it makes a difference where an asylum-seeker ends

up – but also has a negative impact on the socioeconomic participation of permit-holders (CPB & SCP 2020), because municipalities and regions can differ in terms of their provisions, policy and labour market conditions. This study does not carry out stringent research on the effectiveness of dispersal policy, but rather examines to what extent there is a correlation between the region where a permit-holder ends up living and their labour market position. This offers an insight into the question of how much the dispersal policy – whereby permit-holders end up living dispersed throughout the country – contributes to differences in labour market position.

Civic integration policy

The Netherlands has had a policy of mandatory civic integration since 1998. The legislation has been amended several times since then, but the one constant is the emphasis on learning the Dutch language. The civic integration policy also aims to help increase newcomers' knowledge of Dutch society and strengthen their orientation towards the Dutch labour market. Since 2017, the requirement to sign a participation statement has also formed part of the civic integration process. Newcomers who are required to follow a civic integration programme must complete it within three years. Exemptions from this requirement can be granted on various grounds, for example health problems or demonstrable efforts made to pass the civic integration exam. Exemption can also be obtained if the newcomer has obtained a Dutch qualification or is following a Dutch course of education.

5.2 Summary of the chapters

Contributions for this study were provided by Statistics Netherlands (CBS), the Research and Documentation Centre (WODC), the National Institute for Public Health and the Environment (RIVM) and the Netherlands Institute for Social Research (SCP). Below we summarise the key findings of each chapter in this report. The analyses simultaneously included individual and policy factors, providing us with a picture of the importance of the two types of factor. Based on the findings in the different contributions, we draw a number of more overarching conclusions. These concern the importance of individual and policy factors and home in on the interrelationships between the themes studied here (health, language and labour market position). We link our findings to pointers for policy, which we also place in the context of the current coronavirus crisis (5.3).

Chapter 2. The role of mental and physical health on successful integration into Dutch society (National Institute for Public Health and the Environment (RIVM))

The new civic integration system which comes into effect in the Netherlands in 2022 will give local authorities control over civic integration and participation by permit-holders. Among other things, it will introduce scope for a customised approach for permit-holders whose physical and/or mental health problems restrict their ability to learn or work. Health is an indicator which is relatively rarely included in research on civic integration, either in the Netherlands or elsewhere.

Physical health important for passing the civic integration exam

Poor subjective health, long-term chronic illness or conditions and impairments in daily functioning all reduce the likelihood of Syrian permit-holders passing the civic integration exam. Impairments in daily functioning are found to be an important impediment to successful integration in Dutch society; permit-holders with impairments more often fail the civic integration exam. It is plausible that there is a correlation with other underlying health problems, for example mental health issues. These are important findings for the new civic integration system which, as stated, introduces more scope for customisation, for example for people with health problems. Health also plays a role in receiving an exemption from the civic integration exam. Permit-holders with long-term illnesses or conditions and functional impairments are exempted from the exam more often than their peers without these health problems. This does not apply for permit-holders with poor subjective health or poor mental health.

Permit-holders who have sought help for mental health problems less often pass the civic integration exam. It is plausible that seeking help because of mental health issues is partly associated with the perceived severity of the complaints.

In this study we found a less clear-cut relationship between the mental health of the group of permit-holders as a whole and passing the civic integration exam. This does not tally with earlier findings in the literature, possibly because respondents in our study were asked about mental health in general, not about specific complaints. It is also possible that, for some permit-holders, following the civic integration programme has a positive impact on their mental health. The finding that permit-holders who have sought help for mental ill-health are less likely to pass the civic integration exam than their peers who have not sought this help suggests that this may not apply for permit-holders with severe complaints.

Chapter 3. Language with policy. Factors underlying the language improvement of Syrian permit-holders (scp and Significant Public)

We analysed the development in the command of the Dutch language among Syrian permit-holders between 2017 and 2019. We were particularly interested in the significance of three clusters of policy factors: the reception policy (duration of reception, number of relocations, following language lessons during the reception period and performing other activities), the civic integration policy and the participation policy (being active on the labour market or doing voluntary work as factors for improving the command of Dutch). There is a correlation between the improvement in command of Dutch and successful completion of the civic integration programme. The Dutch language skills of people who are exempted from the civic integration duty lag behind. As explained earlier, these are often people with health problems (long-term illness/conditions and functional impairments) and older persons – groups who are already less often successful in the civic integration exam. A long period spent in reception and frequent relocations between reception centres also does nothing to improve the Dutch language skills of Syrian permit-holders.

Participating in activities in the reception centre – and especially following language lessons – does by contrast contribute to improving their command of Dutch. Participation on the labour market and volunteering also go hand in hand with an improvement in Dutch language skills.

Policy factors are thus important. However, the analyses also show the great importance of individual factors. We find wide differences between Syrian permit-holders in the progress they make in their command of Dutch. Young people and highly educated permit-holders acquire a mastery of the language relatively quickly, regardless of the influence of policy. The time spent living in the Netherlands is also relevant; learning Dutch is to some extent an autonomous process which simply takes time.

Two chapters on labour market position

This report contains two chapters on labour market position, written from clearly different perspectives. Chapter 4 is based on register data and describes the factors that are associated with the chance of finding work. It also describes to what extent working permit-holders are successful in keeping their jobs and, where they do, whether they are able to improve their employment situation over time. This chapter looks not only at Syrians, but at all permit-holders who received a residence permit from 2014 onwards. Chapter 5 draws on data from the surveys held among Syrian permit-holders, in 2017 and 2019. It describes analyses of labour market participation in a broad sense (both looking for and being in paid work) and of a more extensive set of individual factors (e.g. language and health).

Chapter 4. Labour participation of permit-holders and their labour market dynamic (Statistics Netherlands (CBS))

Influence of factors on chance of finding work

The labour participation rate of permit-holders increases the longer they have been in the Netherlands. Having Eritrean or Afghan nationality, having passed the civic integration exam, holding a qualification obtained in the Netherlands and following a course of education in the Netherlands are all positively associated with the chance of being in work after 55 months. Men are in work more often than women. The labour participation rate increases with age up to 25, after which it falls again. The situational context also plays a role: the lower the unemployment rate in the municipality where permit-holders live, the greater the labour participation. Having a child is negatively associated with being in work; this effect is greater for women than for men.

We found no significant effect of bringing family over from the country of origin (dependants or reunifying family members). The length of time spent waiting for a residence permit also shows no correlation with having work. Naturalisation also has no effect, though during the study period only a small group had the opportunity to become naturalised.

High proportion of flexible jobs and job changes

One concerning finding is that permit-holders are mainly employed in sectors that are susceptible to economic developments, such as the hospitality industry, the temporary employment sector and the cleaning industry. Even during times of economic growth (2017-2019), the employment dynamic is high: only a third of working permit-holders are in work for every month during the course of a year. This translates into uncertainty, in terms of both job security and income. Despite losing their jobs, a high proportion of permit-holders quickly find work again with the same or another employer. Both the hourly pay rate and the size of the job increase over time.

Hourly pay rate of Syrian and Iranian permit-holders

The labour market participation of Syrian and Iranian permit-holders gets off to a slower start, and after 55 months is still lower than among their Eritrean and Afghan peers. On the other hand, Syrian and Iranian permit-holders have a higher hourly pay rate in their last job than Eritrean and Afghan permit-holders. This appears to suggest different integration patterns, with Syrian and Iranian permit-holders spending longer preparing for their labour market participation and then ending up in somewhat better jobs, while for Eritrean permit-holders in particular the priority is to have work, which often means taking temporary work with a lower hourly pay rate.

Chapter 5. What works? The influence of policy on the start of the employment career of Syrian permit-holders (SCP)

We know from earlier research that the longer Syrian permit-holders have spent in the Netherlands, the more likely they are to have completed their civic integration programme and to be in work (Dagevos et al. 2020). The latter is evident from the fact that the proportion of Syrians in paid work and the proportion wanting and available to work have both increased. This chapter focuses on this labour market participation in a broad sense by devoting attention both to having or finding paid work and to the orientation towards the labour market (wanting to work, able to work and available for work).

Policy matters: short and active reception period, successful civic integration and placement are all associated with a better labour market position

Several policy factors contribute to the better labour market position of Syrian permit-holders. A short and active reception period increases the chance of paid work, while completing the civic integration programme promotes both an orientation towards the labour market and participation in it. On the one hand, the integration programme will contribute to the building of post-migration human capital, such as learning Dutch and acquiring knowledge about Dutch culture. On the other hand, this finding illustrates the phased nature of the integration process: after completing the integration programme, they are ready for the step into paid work. The positive effect of the civic integration programme is greater for men than for women, and in this sense the integration policy appears to magnify differences in the labour market participation between the sexes. The setting where

someone ends up after placement also matters: the higher the unemployment rate in the region, the lower the chance that permit-holders will be in work or orientated towards the labour market.

Volunteering is not a stepping stone, but command of the language and health are conditions determining the labour market position

Contrary to expectations, volunteering proves not to be a stepping stone to paid work. It may be that volunteering mainly attracts those permit-holders for whom the step into work is too great; they are able to participate by volunteering, but our findings suggest a low rate of transfer into paid work. Voluntary work is not a valid alternative for paid work in terms of financial self-reliance. A better command of Dutch does lead to paid work and to a stronger orientation towards the labour market. Better mental health also increases the chance of being in work. The relevance of mental health for the participation of permit-holders was already known (De Vroome & Van Tubergen, 2010; Dagevos, 2011; Bakker et al. 2013); this study shows that physical health is also a relevant factor for labour market position. A further point for attention is that both the labour market participation and labour market orientation of female permit-holders are much lower than for male permit-holders.

Five years after the major influx, then, a proportion of permit-holders are in paid work. For others, this is not or not yet the case, due to a variety of circumstances (e.g. civic integration programme not yet complete; insufficient command of Dutch; problems with mental/physical health). Factors not included in the analyses, such as discrimination, can also play a role. It also remains to be seen what impact the coronavirus crisis will have on their labour market position; given their generally vulnerable position, the prospects here are not favourable.

Chapter 6. A good start: half the battle? The relationship between first experiences in the Netherlands and institutional trust and identification (Research and Documentation Centre (WODC))

Permit-holders who have positive experiences in both the initial phase (period spent in reception) and the subsequent phase (civic integration) go on to develop more trust in Dutch institutions and also identify (slightly) more strongly as being Dutch. Passing the civic integration exam has a further positive effect: permit-holders who have passed this exam identify more strongly as Dutch.

Positive experiences not only have an influence on trust in the institutions with which they have gained experience, but also in a broader sense on trust in institutions such as the government, media and judiciary. The objective characteristics of the first phase in the Netherlands, such as the duration of the procedure, the length of time spent in an asylum reception centre and the number of reception centres in which permit-holders have stayed, do not play a role for the Syrian permit-holders in this study in their later identification with the Netherlands or their trust in its institutions.

The high degree of institutional trust among permit-holders is a positive finding. It could be that permit-holders use their situation in Syria as a frame of reference; their experiences with Dutch institutions are likely to compare positively with the Syrian context. However, these permit-holders have only spent a relatively short time in the Netherlands, and it is too early to determine whether their trust in Dutch institutions will prove to be stable. How their institutional trust will develop as they spend longer living in the Netherlands, their frame of reference is less shaped by the situation in Syria and their potentially greater experience of discrimination, are questions for the future.

5.3 Conclusions and pointers for policy

Key conclusions

In this study we have sought to determine what factors influence the position and life situation of asylum permit-holders and changes in these aspects, with a particular interest in the influence of policy factors. Our findings suggest that policy has an influence on the position and life situation of permit-holders.

The findings with regard to the *reception policy* point to the importance of a short, active period in reception, with few relocations, for the command of Dutch and labour market participation. Volunteering during the reception period increases the likelihood of successfully completing the integration programme.

The result of the Dutch *placement policy* is that permit-holders end up dispersed throughout the country. Those who end up in regions with unfavourable labour market conditions are less likely to find work. That was obviously never the intention of this policy, but it is the implication of it.

Civic integration proves to be an important factor for labour market position (being in work and being active on the labour market). It contributes to post-migration human capital, and for many permit-holders completing the civic integration programme marks the starting point for their entry to the labour market. Completing the programme also promotes identification with the Netherlands. Command of Dutch improves more among those who have completed the civic integration programme than those who are still engaged in the programme. The slower improvement in the command of Dutch among those with an exemption from their civic integration duty is an indication of selectivity in the civic integration policy. Exemptions often apply for older people, low-educated people (including those who are illiterate) and people with poor health. These are groups who already find it more difficult to learn Dutch, and the exemption policy exacerbates this.

It is not just the 'objective' aspects of the policy that are important, but also how permit-holders experience the policy and how they are treated. This more 'subjective' side contributes to institutional trust and affinity with the Netherlands. The sociocultural and political dimensions of integration are thus influenced not just by how the policy is designed, but also how it is implemented.

Differences between permit-holders

As well as affirming the importance of policy, the analyses also reveal differences between (Syrian) permit-holders. Education level and period of residence are important factors for language acquisition. There is also a correlation between a person's health and age and their successful civic integration, improvement in command of Dutch and labour market position. There are clear differences between men and women as regards labour market position. Syrian permit-holders are a layered group, in which older people, lower-educated people, women and those in poor health integrate less rapidly and at a lower level. This applies for civic integration, language acquisition and labour market position.

The fact that (Syrian) permit-holders differ in the speed with which they are able to acquire a given position in Dutch society (civic integration, language level or labour market position) is an important consideration for policy. It means there are groups that lag behind, and the policy could devote particular attention to them. The fact that this does not always happen under current policy is evident from our finding that it is mainly weaker groups that are exempted from the civic integration duty, effectively marginalising them from the policy without achieving a minimum language level of A2 (Common European Framework of Reference for Languages). Differentiation within the group creates a need for differentiated policy in terms of the instruments to be deployed, timing and objectives.

Considerations for policy

The importance of an intensive and customised civic integration policy

This study highlights the importance of civic integration policy and also its selective character in practice. The findings are important for the new civic integration system which comes into effect in 2022. The new system is built around three routes (the 'B1 route', the 'education route' and the 'self-reliance route', or Z-route), which are intended to better reflect the differentiation in education level and ability within the group of permit-holders, in terms of both activities and objectives (people in the Z-route, for example, do not need to take an exam). The decision to use three routes fits in well with our study findings. In the new system, the B1 route, which is intended to be the route followed by most candidates, combines learning the Dutch language with paid or voluntary work. The intention is to make more use of 'dual trajectories'. Our findings support this approach: participation on the labour market or as a volunteer contributes to learning the Dutch language.

A further positive development is the major curtailment of the scope for exemptions. In the new system, exemptions due to making demonstrable efforts will for example disappear. Our survey suggests that exemptions in the current system lead to a double disadvantage: the people who are exempted from their civic integration duty are often less healthy and older – groups who already find it difficult to learn the Dutch language. In the new civic integration system, these groups will be brought within the scope of the policy, and this will hopefully have a positive impact on their integration.

In the new system, control will be handed to local authorities (as was the case in the system that was in force prior to 2013). Part of the new process involves local authorities conducting wide-ranging intake interviews with every permit-holder, culminating in a personal Participation and Integration Plan (PIP), which sets out the agreements made on the learning route to be followed and the provider that will deliver the lessons. A series of progress interviews is also built in. Unlike the present system, the permit-holder thus receives support in choosing a language provider.

High expectations of the new system

The policy has high expectations of the new system. It has been developed over recent years in liaison with local authorities, implementing bodies, researchers and civil-society organisations, and comes into effect in 2022. It marks a clear break with the current civic integration system, which has been the subject of debate for some time (e.g. Algemene Rekenkamer [Netherlands Court of Audit] 2017; Blom et al. 2018; ACVZ 2019). Criticism focuses among other things on the heavy emphasis placed on newcomers taking responsibility for their integration themselves, forcing them to choose the most appropriate language course from a relatively intransparent market of language providers. In the new system, the local authority returns as a key link in the process, with responsibility not just for the intake and formulating the PIP, but also for selecting the language providers that will be allowed to provide the civic integration lessons in the municipality. This is intended to lead to a supply of good-quality language providers and a better match between those providers and participants in the civic integration programme. More intensive support and scope for differentiation are intended to contribute to a more efficient civic integration process and enable a high proportion of participants to achieve a higher language level (B1 rather than A2).

This study supports a number of the choices made for the design of the new system (e.g. dual trajectories, better support by the local authority and differentiation into three learning routes for participants in civic integration programmes). Time will tell how effective the new system proves to be.

Integration of newcomers is a complex undertaking which is bound up with numerous implementation difficulties. Not insignificant in this context is the observation that the reform of the civic integration policy is also a decentralisation operation, which places a large share of responsibility for implementing the policy back in the hands of local authorities. Whilst there are good reasons for doing this in relation to integration policy, experiences with other decentralisation operations in recent years (Social Support Act, Youth Act and Participation Act) do not give cause for optimism (Kromhout et al. 2020). In principle, the new civic integration system offers scope (because of the wide-ranging intake interviews, the PIP and the progress interviews) to devote attention to the issues encountered by permit-holders, including mental and physical health problems. At the same time, it places high demands on implementation by the local authority (KIS 2019). Recognising mental and physical health problems and ensuring adequate referral where necessary

demand the requisite expertise and the ability to refer permit-holders to suitable provisions, such as mental health care services (for which there are long waiting lists in many municipalities). Numerous initiatives have been taken in recent years to develop dual trajectories, but these are often beset by financial and organisational problems (Oostveen et al. 2018). The goal of raising the envisaged language standard to B1 for the majority of newcomers with a civic integration duty is understandable from the perspective of participation in society and the labour market, but the fact that a majority of those currently on civic integration programmes finish the programme at level A2 (Boot et al. 2020) is a clear signal that achieving B1 within three years is not attainable for many newcomers. These examples illustrate the complex challenges for the civic integration policy. The design choices made for the new system have been better thought through than in the present system, but the effect of the new policy will depend on how it is implemented.

Reception policy: short and meaningful

According to our study, the shorter the asylum procedure and the more meaningfully asylum-seekers spend their time, the better their command of Dutch and the better their labour market position will be. Given these findings, asylum-seeker reception policy can be seen as a form of integration policy. This study thus provides support for the policy of recent years which has expanded the possibilities for undertaking activities during the reception period. An example of such a policy is the ‘Preparation for integration’ (also referred to as ‘pre-integration’) programme, which enables permit-holders to begin following lessons to improve their command of the language and learn about Dutch society and the labour market whilst they are still in the reception centre. An evaluation has shown that, in the assessment of those concerned, the pre-integration programme contributes to their language acquisition, but that several improvements could be made (Blom et al. 2018; Bakker et al. 2020). The language gains are often limited and frequently below the envisaged target level (A1-minus). Moreover, not all participants complete the full programme. The goal of using the pre-integration programme to create a ‘continuous learning pathway’ to the regular integration programme is often not achieved.

This study also illustrates the importance of limiting the length of the asylum procedure and the period until placement in society. In recent years, the length of time spent in reception centres has increased sharply due to backlogs at the Immigration and Naturalisation Service (IND) and the shortage on local authority housing markets. This is a complex problem for which there are no simple solutions. To limit the negative impact on subsequent integration of the increasing length of time spent in reception, maximum efforts should be made during the reception period to foster participation in integration programmes by offering professional language lessons and wide participation opportunities within and outside the reception centres. By also aiming to create more smaller-scale reception facilities close to the surrounding community, residents of reception centres would be enabled to feel less isolated and to make contact with Dutch society. This would also make it possible for local authorities to begin the civic integration process under the new system whilst asylum-seekers are still in reception centres.

Placement policy

The Dutch placement policy leads to dispersal of permit-holders across the country. The idea behind the policy is that this helps prevent segregation and that the pros and cons of the integration of permit-holders are distributed among municipalities in proportion to the size of the local population. As this study shows, however, dispersal leads to unequal outcomes on the labour market. Following the example of the more targeted placement policy in other countries, a ‘Screening and matching’ programme has been developed in the Netherlands, aimed at creating a better match between the education and work experience of permit-holders and the region in which they are placed. An evaluation of the pilot ‘Promising links’ (‘Kansrijke koppeling’) reveals that there are still many problems in the implementation of this project (Sax et al. 2019). Recommendations for placement in a particular region based on the knowledge and experience of the permit-holders concerned do not always result in them actually being placed in that region. The officials concerned also often lack the necessary labour market information to make adequate recommendations for particular regions. It therefore makes sense to look at ways of improving the implementation of the policy. A review of working practices and experiences in other countries could also help develop the insight that is needed to ensure that the placement policy achieves a better match between the characteristics of the permit-holder and those of the region. Algorithms and big data could potentially be useful here (Gerritsen et al. 2018; CPB & SCP 2020). In exploring the possibilities for modifying the placement policy, it is important to take into account the degree of support in the population. At present, permit-holders are dispersed proportionately across the country based on the number of people in the local population; deviating from that rule could lead to higher numbers of permit-holders in certain regions and differences in the quality and composition of groups of permit-holders (e.g. regional differences in advantaged and disadvantaged permit-holders).

More permit-holders with a Dutch qualification

Having a Dutch qualification is very important for a person’s position on the labour market. Permit-holders face several obstacles in gaining entry to Dutch education establishments. These relate among other things to the recognition of foreign qualifications and the language requirements imposed by education institutions, and the possibilities that local authorities offer for studying whilst receiving benefits. The policy in relation to education and permit-holders is fragmented. Some education institutions, for example, offer permit-holders an ‘orientation year’, in which language lessons and following a course of education are combined, but this is not a general policy. The policy on studying whilst receiving benefits also varies from one local authority to another. One positive aspect of the new civic integration system is the separate education route to facilitate access to the Dutch education system.

Health policy

Health plays a role in civic integration. Attention for the health of permit-holders could accordingly contribute to their successful completion of the civic integration process.

A short asylum procedure and limited period spent in reception facilities, among other things by limiting the number of relocations, rapid access to housing and family reunification, reduce the health risks. Avoidable health problems could also be prevented as far as possible by early recognition, targeted prevention and facilitating good access to care. Specific attention for health during the civic integration process could avoid permit-holders failing to pass the integration exam (on time) or integrating at a level that is below their capabilities due to health problems. Partly due to the lack of a clear role for the local authority in the current integration system, it is unclear who would be the appropriate party to signal health problems. Given the clear relationship between physical health and civic integration, permit-holders with chronic illnesses/conditions and impairments in daily functioning warrant specific policy attention, since they are at greater risk of failing the civic integration exam. Permit-holders with mental health issues who are receiving professional help are also an important group for attention. The wide deployment and funding of professional interpreters is one way of preventing language problems impeding access to and delivery of care for permit-holders. As we have pointed out already, the new civic integration legislation offers the opportunity for permit-holders with physical and/or mental health problems to achieve the best possible progress through the civic integration programme by offering them tailor-made support.

Implementation: the importance of respectful treatment and perceived fairness

A key finding of this study relates to the significance of the experiences of permit-holders with the implementation of the policy. It is precisely in the first phase of their lives in the Netherlands that issues such as being treated respectfully, fairness and feeling welcome are important for the 'softer' aspects of integration. These are in turn ultimately important for the structural integration which is the principal focus of the policy. In general, Syrian permit-holders are found to be satisfied with how the relevant institutions operate and treat them, though this does not apply for everyone: we know from qualitative research that prejudices and lack of understanding occur in the interaction between policy and permit-holder (Damen et al. 2019; Van Liempt & Staring 2020; Sterckx & Fessehazion 2018). In essence, it is about the quality of the service, where the aim should as far as possible be to avoid misunderstandings due to communication problems and lack of knowledge about the (cultural) background of the permit-holder. The importance of policy lies not only in its design and the choice of goals, but also in how it is implemented, how the subjects of the policy are treated by policy staff and the quality of those staff.

Public support for policy: interaction between position of permit-holder and host community

The findings of our study endorse the importance of policy for the position of permit-holders in a number of areas. As this report is based on the perspective of the permit-holder, we devoted little attention to the importance of public support for such policy. However, this in no way suggests that public support is not important, since it may be

assumed that it influences both the design and continuity of policy, as well as its operation. It is not easy to provide a clear picture of the public support, let alone its influence. While there is wide support within the Dutch population for the acceptance of ‘genuine’ refugees, at the same time there are concerns about the reception and integration of permit-holders (Den Ridder et al. 2016; Mensink & Miltenburg 2018). There is a large middle group in Dutch society who combine such concerns with a generous attitude towards admission and integration. When large numbers of refugees came to the Netherlands in around 2015, it became clear that some Dutch citizens felt it was wrong that there were lots of facilities for refugees and were concerned about pressures on the housing market, the care system and other public services. Two out of five Dutch citizens felt in 2016 that at least half of all refugees were abusing the benefits system (Den Ridder et al. 2016). In part of the Dutch population, support for policy specially for permit-holders is limited. They feel abandoned, that they are not getting what they were promised, and sometimes refer explicitly to migrant groups, who they believe receive more help (Den Ridder et al. 2019). The increased diversity by origin, partly resulting from the influx of refugees, can put social cohesion under strain at local level (WRR 2020). Using policy to help different groups live alongside each other could potentially increase the mutual understanding and therefore possibly also the support for specific policy for permit-holders.

Policy for permit-holders (or more broadly, migrants) thus rapidly becomes an object of scrutiny, and policy which leads to an advantage for permit-holders, in particular, is likely to be criticised. Seen in this light, the political consensus about the new civic integration policy can be described as remarkably strong: no fewer than 145 of the 150 members of the House of Representatives voted in favour of it (only the Denk and Forum for Democracy parties voted against). Civil-society organisations such as the Dutch Council for Refugees also support the new civic integration system. There is a broadly shared belief that the present system is not working and needs to be replaced by a new, more effective system. The election programmes of the different parties also reveal strong support for the civic integration policy. Many parties emphatically highlight the importance of increasing the labour market participation of permit-holders (Van Noije et al. 2021). The political support for encouraging the participation of newcomers also extends to the period spent in reception facilities, where the opportunities for learning the language and doing voluntary work have already been expanded in recent years. The differences between the parties are wider when it comes to the asylum policy to be pursued. The new civic integration system envisages that local authorities will begin straight away with the broad-based intake whilst permit-holders are in reception facilities. To facilitate this, the participation policy is being brought forward as much as possible. Until a few years ago, policy proposals to expand the possibilities for participation by residents of reception facilities were the subject of fierce debate. It was argued that such policy would set the expectations of asylum-seekers too high and exert a pull-effect, drawing in additional migrants. These arguments have faded into the background, enabling the civic integration policy to enter calmer political waters in recent years, with practical arguments gaining the upper hand. This would seem to be

helpful for the operation of the new policy, without eliminating all the questions surrounding budgets and implementation or implying that there has been a strong increase in public support for policy directly targeting permit-holders.

The coronavirus crisis

What the longer-term consequences of the coronavirus pandemic will be is currently anyone's guess. What we do know is that Syrian permit-holders are in a vulnerable position in several areas, and it is therefore likely that they are also being hit harder by the crisis (cf. Dagevos & Miltenburg 2020). Their labour market position is generally fragile: the majority of Syrian permit-holders who are in work are in flexible jobs – the kind of jobs which are generally discontinued in times of economic downturn (see Muns et al. 2020; Adema et al. 2020). The prospect of an increase in the number of permit-holders moving out of work and onto social assistance benefit is a real one, and the chances of them finding new jobs are likely to decline sharply. The pandemic also makes it more difficult for them to learn the Dutch language, for example because language schools are closed, online language lessons are not being offered and there are fewer opportunities to build or maintain social contacts with Dutch-speakers. Syrian permit-holders are also vulnerable because of their poorer mental health, and the risk to their mental health is exacerbated by being forced to stay at home and the uncertainty of their lives in the Netherlands (Pharos 2020). All Dutch citizens are going through a difficult time because of the coronavirus crisis, but this is probably even more applicable for permit-holders who are in danger of falling into isolation precisely at a time when they are taking their first steps towards a new life.

Note

- 1 There are several ways of performing evaluation research, but strictly speaking only experimental research designs (random allocation, an experimental and a control group which differ clearly from each other in their exposure to a given intervention) are suitable for making statements about the effectiveness of policy. In practice, it is very rarely possible to use such designs. The same applies for research on the positions attained by permit-holders in Dutch society.

References

- ACVZ (2019). *Marktwerking in het inburgeringsonderwijs en de verantwoordelijkheid van de overheid [Market forces in civic integration education and the responsibility of the government]*. The Hague: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken [Dutch Advisory Committee on Migration Affairs].
- Adema, Y., W. van den Berge & A. Zulkarnain (2020). *Langdurige effecten van de coronacrisis voor de arbeidsmarkt [Long-term impact of the coronavirus crisis on the labour market]*. The Hague: Centraal Planbureau [Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis].
- Algemene Rekenkamer (2017). *Inburgering. Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013. [Civic integration. First results of the Civic Integration Act 2013]*. The Hague: Algemene Rekenkamer [Netherlands Court of Audit].
- Bakker, L., J. Dagevos & G. Engbersen (2013). The importance of resources and security in the socio-economic integration of refugees. A study on the impact of length of stay in asylum accommodation and residence status on socio-economic integration for the four largest refugee groups in the Netherlands. In: *Journal of International Migration and Integration*, vol. 15, no. 1, pp. 431-448.

- Bakker, L., M. Zwanepol, G. van der Maas-Vos, I. Kalisvaart & M. Blom (2020). *Evaluatie programma voorbereiding op de inburgering* [Evaluation of civic integration preparation programme]. Utrecht: Significant Public.
- Blom, M., L. Bakker, M. Goedvolk, G. van der Maas-Vos & W. Plaggenhoef (2018). *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013* [Civic integration: systemic world versus experiential world. Evaluation of Civic Integration Act 2013]. Barneveld: Significant Public.
- Boot, N., E. Miltenburg & J. Dagevos (2020). Inburgering [Civic integration]. In: J. Dagevos, E. Miltenburg, M. de Mooij, D. Schans, E. Uiters & A. Wijga (eds.), *Syrische statushouders op weg in Nederland. De ontwikkeling van hun positie en leefsituatie* [Syrian permit-holders making their way in the Netherlands. Development of their position and life situation] (pp. 32-41). The Hague: Netherlands Institute for Social Research. Accessed on 10 March 2021 at <https://digitaal.scp.nl/syrische-statushouders-op-weg-in-nederland/>.
- CBS (2019). *Asiel en integratie 2019. Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders* [Asylum and integration 2019. Cohort study among asylum-seekers and permit-holders]. The Hague: Centraal Bureau voor de Statistiek [Statistics Netherlands].
- CBS (2020). *Asiel en integratie 2020. Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders*. [Asylum and integration 2020. Cohort study among asylum-seekers and permit-holders]. The Hague: Centraal Bureau voor de Statistiek [Statistics Netherlands].
- CPB & SCP (2020). *Kansrijk integratiebeleid* [Promising integration policy]. The Hague: Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) and Netherlands Institute for Social Research (SCP).
- Dagevos, J. (2011). Positie op de arbeidsmarkt [Position on the labour market]. In: E. Dourleijn & J. Dagevos (eds.), *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten* [Refugee groups in the Netherlands. On the integration of Afghan, Iraqi, Iranian and Somali migrants] (pp. 108-125). The Hague: Netherlands Institute for Social Research.
- Dagevos, J. & E. Miltenburg (2020). Werk en werkloosheid [Jobs and joblessness]. In: *Syrische statushouders op weg in Nederland. De ontwikkeling van hun positie en leefsituatie* [Syrian permit-holders making their way in the Netherlands. Development of their position and life situation] (pp. 88-103). Accessed on 1 December 2020 at <https://digitaal.scp.nl/syrische-statushouders-op-weg-in-nederland/werk-en-werkloosheid>.
- Dagevos, J., W. Huijnk, M. Maliepaard & E. Miltenburg (2018). *Syriërs in Nederland* [Syrians in the Netherlands]. The Hague: Netherlands Institute for Social Research.
- Dagevos, J., E. Miltenburg, M. de Mooij, D. Schans, E. Uiters & A. Wijga (2020). *Syrische statushouders op weg in Nederland. De ontwikkeling van hun positie en leefsituatie* [Syrian permit-holders making their way in the Netherlands. Development of their position and life situation]. The Hague: Netherlands Institute for Social Research. Accessed on 10 March 2021 at <https://digitaal.scp.nl/syrische-statushouders-op-weg-in-nederland/>.
- Damen, R., M. van der Linden & J. Dagevos (2019). *Een stroef begin. Vroege integratie en eerste ervaringen met het SNTR-programma en gemeentelijk beleid* [Tough beginnings. Early integration and first experiences with the SNTR (New Home Rotterdam) programme and local authority policy]. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Gerritsen, S., M. Kattenburg & W. Vermeulen (2018). *Regionale plaatsing vergunninghouders en kans op werk* [Regional placement of permit-holders and chance of work]. The Hague: Centraal Planbureau [Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis].
- KIS (Knowledge Platform for Integration & Society) (2019). *Nieuw inburgeringsstelsel moet gezondheidsproblemen eerder signaleren* [New civic integration system must signal health problems earlier]. Accessed on 10 March 2021 at <https://www.kis.nl/artikel/nieuw-inburgeringsstelsel-moet-gezondheidsproblemen-eerder-signaleren>.
- Kromhout, M., P. van Echtelt & P. Feijten (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid* [Social reforms on track? Expectations and results of five years of decentralised policy]. The Hague: Netherlands Institute for Social Research.
- Noije, L. van & R. Kessels (2020). *Nederland papierenland. Syrische statushouders en hun ervaringen met participatiebeleid in Nederland* [The Netherlands - the land of paperwork. Syrian permit-holders and their experiences with participation policy in the Netherlands]. The Hague: Netherlands Institute for Social Research.

- Mensink, W. & E. Miltenburg (2018). Eerder ambivalentie dan polarisatie over het vluchtelingenvraagstuk [More ambivalence than polarisation on the refugee question]. In: J. Dagevos, A. Ode, P. Beckers & K. de Vries (eds.), *Nieuwe wegen voor vluchtelingen in Nederland. Over opvang, integratie en beleid* [New ways for refugees in the Netherlands. On reception, integration and policy]. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Miltenburg, E., J. Dagevos & W. Huijnk (2019). *Opnieuw beginnen. Achtergronden van positieverschillen tussen Syrische statushouders* [Starting over. Background to differences in the position of Syrian permit-holders in Dutch society]. The Hague: Netherlands Institute for Social Research.
- Muns S., M. Olsthoorn, L. Kuyper & J.D. Vlasblom (2020). *Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt* [Vulnerable groups on the labour market]. *Beleidssignalement maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen* [Policy report on societal impact of coronavirus measures]. The Hague: Netherlands Institute for Social Research.
- Noije, L. van, D. Verbeek-Oudijk & J. de Haan (2021). *Kwesties voor het kiezen 2021. Analyse van vijf urgente maatschappelijke vraagstukken voor de komende kabinetsperiode* [Questions of choice 2021. Analysis of five urgent societal issues for the forthcoming government term]. The Hague: Netherlands Institute for Social Research.
- Oostveen, A., A. Odé & A. Mack (2018). *Duale trajecten taal en werk. Inventarisatie van duale trajecten voor statushouders* [Dual trajectories for language and work. Inventory of dual trajectories for permit-holders]. Amsterdam: Regioplan.
- Pharos (2020). *Oog voor diversiteit ten tijde van de corona-crisis. Handreiking psychosociale ondersteuning aan migranten, vluchtelingen en asielzoekers tijdens de corona-pandemie* [An eye for diversity during the coronavirus crisis. Guide to psychosocial support for migrants, refugees and asylum-seekers during the coronavirus pandemic]. Utrecht: Pharos.
- Ridder, J. den, W. Mensink & P. Dekker (2016). *Burgerperspectieven* [Citizens Outlook Barometer] 2016 | 2. The Hague: Netherlands Institute for Social Research.
- Ridder, J. den, E. Miltenburg, W. Huijnk & S. van Rijnberk (2019). *Burgerperspectieven* [Citizens Outlook Barometer] 2019 | 4. The Hague: Netherlands Institute for Social Research.
- Sax, M., G. Walz & M. Engelen (2019). *De mens centraal? Onderzoek naar de kansrijke koppeling* [Humans at the heart? Research on 'promising links']. Leiden: De Beleidsonderzoekers.
- Sterckx, L. & M. Fessehazion (2018). *Eritrese statushouders in Nederland. Een kwalitatief onderzoek over de vlucht en hun leven in Nederland* [Eritrean asylum status holders in the Netherlands. A qualitative study of their flight from Eritrea and their lives in the Netherlands]. The Hague: Netherlands Institute for Social Research.
- Vermeulen, F. (2021). *Open armen en dichte deuren. Percepties van Syrische en Eritrese statushouders over hun sociaal-culturele positie in Nederland* [Open arms and closed doors. Perceptions of Syrian and Eritrean permit-holders regarding their sociocultural position in the Netherlands]. The Hague: Netherlands Institute for Social Research.
- Vroome, T. de & F. van Tubergen (2010). The employment experience of refugees in the Netherlands. In: *International Migration Review*, vol. 44, no. 2, pp. 376-403.
- WRR (2020). *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor migratiesamenleving* [Living together in diversity. Policy for a migration society]. The Hague: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [Scientific Council for Government Policy].