

Samenvatting

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

Het rapport bestaat uit drie onderdelen.

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

Nederlands hervestigingsbeleid

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

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

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

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

De maatschappelijke positie

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

Arbeidsparticipatie

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

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

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

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

Onderwijs

In het onderwijs presteren uitgenodigde vluchtelingen, net als statushouders en andere allochtone groepen, minder goed dan autochtone Nederlanders. Naarmate de onderwijscarrière vordert, lijkt zich ook een verschil tussen vluchtelingen en andere allochtone groepen af te tekenen. In het voortgezet onderwijs verschillen de allochtone groepen (uitgenodigde vluchtelingen, statushouders en de klassieke vier allochtone groepen) nauwelijks van elkaar. Leerlingen uit deze groepen zijn ongeveer gelijk verdeeld over de verschillende leerjaren en onderwijstypen. Voor al deze groepen geldt dat ze minder vaak dan autochtonen op het havo of vwo zitten en vaker een diploma behalen op vmbo-basisberoepsniveau. Opvallend is dat verhoudingsgewijs minder uitgenodigde vluchtelingen en statushouders staan ingeschreven in het reguliere voortgezet onderwijs. Waarschijnlijk volgen zij praktijk- of agrarisch onderwijs.

In het mbo zijn vluchtelingen oververtegenwoordigd in de lagere niveaus. In het hoger onderwijs zijn nauwelijks uitgenodigde vluchtelingen en statushouders teruggevonden, terwijl van de andere groepen tien tot twintig procent (tussen 17-40 jr) hoger onderwijs volgt.

Omdat een groot deel van de uitgenodigde vluchtelingen jong is (onder de 18 jaar), zijn er goede kansen dat zij een betere maatschappelijke positie kunnen bereiken dan hun ouders. Vooralsnog is het niet mogelijk om cijfermatig te onderbouwen dat deze kansen ook benut worden.

Criminaliteit

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

Hervestiging in andere landen

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

Omvang

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

Selectie

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

Opvang

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

Maatschappelijke positie

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

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

Tot slot

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