



Cahier 2024-16

Met beleid vooruit?

*Wat betekent het opvang-,
inburgerings- en spreidingsbeleid voor
ontwikkelingen in de positie en
leefsituatie van statushouders?*

Samenvatting

Cahier 2024-16

Met beleid vooruit?

*Wat betekent het opvang-,
inburgerings- en spreidingsbeleid voor
ontwikkelingen in de positie en
leefsituatie van statushouders?*

Samenvatting

Redactie

J.M. Dagevos (EUR/SCP)

M. Maliepaard (WODC)

M. de Mooij (CBS)

Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum is verricht. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen voor beleid

Jaco Dagevos (EUR/SCP), Mieke Maliepaard (WODC) en Djamila Schans (WODC)

Inleiding: ontwikkelingen in de leefsituatie en beleidsfactoren

In het Longitudinaal Onderzoek Cohort Statushouders (LOCS-project, zie box S.1) volgen we statushouders die in de periode 2014-2016 in Nederland een verblijfsvergunning hebben gekregen. In dit rapport onderzoeken we hoe de positie van deze statushouders zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld en welke factoren hierop van invloed zijn. We zijn daarbij in het bijzonder geïnteresseerd in beleidsfactoren. Statushouders verkeren gedurende de eerste jaren in Nederland in wat wel een *policy-dense environment* (Otmani, 2023) wordt genoemd: vanaf het moment van aankomst in Nederland hebben asielzoekers (en later statushouders) te maken met uiteenlopende vormen van beleid. Het merendeel komt in aanraking met het opvangbeleid (dat niet alleen van invloed is op de procedure van het verkrijgen van een vergunning, maar ook op de duur van het verblijf in de opvang en verhuizingen tussen verschillende opvanglocaties). Na vergunningverlening worden statushouders geplaatst in een gemeente (vanwege het zogenoemde spreidingsbeleid¹). Statushouders zijn daarnaast verplicht om in te burgeren. De Nederlandse overheid heeft via deze vormen van beleid een grote impact op hun levens in de eerste periode in Nederland.

Uit eerder onderzoek weten we dat het opvangbeleid gevolgen heeft voor de positieverwerving van statushouders – vaker verhuizen tussen opvanglocaties en geringe participatiemogelijkheden tijdens de opvangperiode hebben bijvoorbeeld nadelige consequenties voor de psychische gezondheid. Uit Nederlands en internationaal onderzoek komen aanwijzingen dat het spreidingsbeleid in ieder geval op korte termijn samenhangt met verschillen in arbeidsmarktkansen. Het inburgeringsbeleid² is erop gericht om statushouders een goede start te bezorgen, met name gericht op de verbetering van de Nederlandse taalvaardigheid en kansen op de Nederlandse arbeidsmarkt.

In deze studie is onderzocht welke (bedoelde en onbedoelde) gevolgen deze vormen van beleid hebben voor de *ontwikkeling* in de positie en leefsituatie van statushouders. Omdat we ons richten op de groep statushouders die rond de zeven jaar in Nederland zijn, kunnen we ook uitspraken doen over of beleidseffecten zich blijven voortdoen of uitdoven.

Box S.1 LOCS-project

Deze studie maakt deel uit van het Longitudinaal Onderzoek Cohort Statushouders (LOCS). Het LOCS heeft als doel om de positie en leefsituatie van statushouders te beschrijven en te verklaren. We maken gebruik van drie waves van het surveyonderzoek Nieuwe Statushouders in Nederland (NSN-survey), uitgevoerd in 2017, 2019 en 2022 onder dezelfde groep Syrische statushouders. Het gaat om de groep die 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. Daarnaast maken we gebruik van een door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) samengesteld bestand van gekoppelde registergegevens, waarmee we de positie van asielzoekers en statushouders kunnen volgen. 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.

Het LOCS-project wordt uitgevoerd op verzoek van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Justitie en Veiligheid (JenV). Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het CBS werken aan het LOCS mee.

We hebben onderzoek gedaan naar verschillende indicatoren van de positie en leefsituatie van statushouders. In tabel S.1 staan deze genoemd en is aangegeven welke vormen van beleid in de respectievelijke hoofdstukken zijn onderzocht.

Tabel S.1 Overzicht van de onderwerpen, de relaties met beleidsvormen en de bijdragen van de deelnemende organisaties

Onderwerp	Opvangbeleid	Spreidingsbeleid	Inburgeringsbeleid
Taalverwerving	X		X
Bijstandsafhankelijkheid	X		X
Arbeidsmarktparticipatie			X
Mentale gezondheid	X		
Ervaren uitsluiting	X		
Gevolgen spreidingsbeleid voor arbeidsmarktparticipatie		X	
Gevolgen spreidingsbeleid voor sociale contacten		X	

We vatten hierna voor elk hoofdstuk de belangrijkste bevindingen samen. Op grond hiervan trekken we een aantal meer overkoepelende conclusies en formuleren we aanbevelingen voor beleid.

Samenvatting van de belangrijkste bevindingen

Hoofdstuk 2: Ontwikkelingen in de taalverwerving van Syrische Nederlanders

We onderzochten de relatie tussen het opvang- en inburgeringsbeleid en de ontwikkeling van de Nederlandse taalbeheersing. Voor beide beleidsfactoren zijn we geïnteresseerd in de werking op de korte en op de wat langere termijn.

Eerder onderzoek heeft aangetoond dat het afronden van de inburgering en aspecten van de opvang invloed hebben op de Nederlandse taalverwerving (Bakker et al., 2023; Damen et al., 2021), maar het is niet duidelijk in hoeverre de effecten van deze factoren in de tijd blijven voortbestaan of juist afvlakken. Door gebruik te maken van longitudinale data met drie tijdstippen (2017, 2019 en 2022), onderzoeken we voor deze beleidsfactoren of er sprake is van een verandering in het effect over de tijd, en zo ja, wat deze verandering inhoudt.

Sterkste toename in eerste jaren van verblijf

Ten eerste tonen de bevindingen aan dat de sterkste verbetering van het taalniveau plaatsvindt in de eerste jaren van het verblijf in Nederland, waarna het afvlakt. Deze bevinding komt overeen met eerder onderzoek dat laat zien dat de initiële snelle verbeteringen van het taalniveau na verloop van tijd afvlakken (Hartshorne et al., 2018). Onze bevindingen wijzen erop dat de sterkste verbetering samenvalt met het volgen van de inburgering: de grootste toename van het taalniveau vindt plaats bij mensen die nog bezig zijn met de inburgering. Het duidt op het belang van deelnemen aan taalonderwijs. Na afronding stagneert de taalverwerving van het Nederlands.

Afronden van de inburgering is belangrijk

Verder wijzen de bevindingen op het belang van afronding van de inburgering. Mensen die het inburgeringsexamen hebben gehaald, zijn beter in Nederlands dan mensen die nog bezig zijn. Mensen die een ontheffing³ kregen, hebben daarentegen een lager taalniveau en blijven achter in hun taalontwikkeling.

Langer in de opvang en vaker verhuizen is ongunstig voor de taalverwerving

Onze resultaten bevestigen bevindingen van voorgaand onderzoek (bijv. Damen et al., 2022): een langere verblijfsduur in de opvang en meer verhuizingen tussen opvanglocaties zijn beide gerelateerd aan een lager taalniveau. De resultaten suggereren dat deze negatieve effecten na verloop van tijd uitdoven, wat impliceert dat het mensen grotendeels lukt om de opgelopen relatieve taalachterstand weg te werken. Het is echter belangrijk om op te merken dat het wegwerken van deze achterstand een proces is dat jaren duurt.

Een actieve opvangperiode draagt bij aan een hoger taalniveau

Een actieve opvangperiode heeft een positief effect op het taalniveau. Daarbij gaat het om het deelnemen aan activiteiten in de opvang (o.a. volgen van taallessen) en om het verrichten van (vrijwilligers)werk tijdens de opvangperiode. We vinden geen indicatie dat het effect van vroege participatie na verloop van tijd uitdooft: het resulteert in een blijvend hoger taalniveau. Aangezien de mogelijkheden tot deelname aan activiteiten (deels) afhankelijk zijn van de opvanglocatie, bevestigen deze resultaten het belang van het verruimen van de mogelijkheden tot participatie tijdens de opvangperiode. We kunnen echter niet uitsluiten dat het effect ook deels verklaard kan worden door verschillen tussen mensen. Het is denkbaar dat mensen die in de

opvang gemotiveerd waren om aan meer activiteiten deel te nemen, ook na de azc-periode meer activiteiten bleven ondernemen.

Hoofdstuk 3: De effecten van het opvang- en inburgeringsbeleid op de uitstroom uit de bijstand naar werk

We hebben onderzocht in hoeverre de duur van het verblijf in COA-locaties, het aantal verhuizingen tijdens de opvangperiode en het afronden van de inburgering samenhangt met de snelheid waarmee statushouders uit de bijstand doorstromen naar werk.

Duur van de opvang en verhuizingen vertragen de uitstroom uit de bijstand

De resultaten laten zien dat een langere duur van de opvangperiode de uitstroom uit de bijstand uitstelt onder mannen. Het nadeel dat mannelijke statushouders ondervinden van een langer verblijf in een COA-opvang neemt af met de tijd, wat mogelijk duidt op een uitdooeffect. Voor vrouwen hangt vaker verhuizen tijdens de opvangperiode samen met een langzamere uitstroom uit de bijstand. Bij mannen hangt vaker verhuizen vooral kort na de uitstroom uit de COA-opvang samen met een langzamere uitstroom, maar de invloed hiervan neemt af met tijd, in lijn met een uitdooeffect.

Afronden van inburgering verhoogt de kans op uitstroom naar werk

Statushouders die de inburgering hebben afgerond, verlaten de bijstand sneller dan statushouders die nog bezig zijn met de inburgering of hiervan ontheven zijn. Wel zien we dat de verschillen in uitstroom tussen statushouders die ingeburgerd zijn en (nog) niet ingeburgerd zijn, afnemen naarmate meer tijd verstrijkt. Inburgeren op een hoger taalniveau (B1 of B2) dan het minimaal vereiste niveau (A2) blijkt ook samen te hangen met een kortere bijstandsduur. Een uitzondering hierop vormen mannen die op B2-niveau inburgeren. Zij stromen niet sneller uit de bijstand dan mannen met een A2-diploma gedurende de eerste maanden na huisvesting. Daarna nemen hun kansen op uitstroom wel toe.

Hoofdstuk 4: De invloed van (on)succesvolle inburgering op de positie op de arbeidsmarkt

Afronden van inburgering vergroot de kans op een (vaste) baan

Wie succesvol de inburgering heeft afgerond, heeft een grotere kans op werk en op een vaste baan. Dit effect is groot, houdt lang aan en geldt zowel voor mannen als voor vrouwen. Mannelijke werknemers die ingeburgerd zijn, werken daarna gemiddeld meer uren dan mannelijke werknemers die nog bezig zijn met de inburgering of het examen niet halen. Bij vrouwen vindt geen verandering van de arbeidsduur plaats als zij inburgeren. Verder maken mannelijke werknemers die zijn ingeburgerd een grotere stijging van het uurloon door dan mannelijke werknemers die het inburgeringsexamen niet hebben behaald, al gaat het om een klein verschil. Bij vrouwelijke werknemers ontwikkelt het uurloon zich na inburgering niet anders dan daarvoor.

Door ontheffing minder gunstige positie, maar wel meer uren werken

Het cohort statushouders dat wij onderzoeken is ingeburgerd onder de Wet inburgering 2013 (Wi2013). Deze wet is in 2022 vervangen door een nieuwe wet. In de Wi2013 bestond een mogelijkheid tot ontheffing van de inburgeringsplicht. Een deel van de mensen die een ontheffing kregen, behaalde wel het examenonderdeel Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA). Degenen die ontheven zijn van de

inburgeringsplicht hebben ongeveer dezelfde kans op werk en onderhouden dezelfde arbeidsrelatie als statushouders die nog bezig zijn met het inburgeringstraject. In dat opzicht doen zij het dus slechter dan statushouders die hun inburgeringsexamen hebben behaald. Wel gaan statushouders na een ontheffing meer uren werken. Dit lijkt erop te duiden dat het inburgeringstraject concurreert met tijd die anders aan betaalde arbeid zou worden besteed. Onder statushouders die van de inburgeringsplicht zijn ontheven, is nauwelijks verschil tussen degenen die examenonderdeel ONA wel of niet afronden.

Inburgeringsbeleid heeft positieve langetermijneffecten op arbeidsparticipatie

Het behalen van het inburgeringsexamen heeft drie jaar later nog steeds een positief effect op de kans om werkzaam te zijn. Dat effect is tegen die tijd zelfs iets toegenomen. Bovendien verschuiven na verloop van tijd de arbeidsrelaties van flexibel werk en werk als zelfstandige naar tijdelijke en vaste banen. Ook bij het uurloon zien we het effect van inburgering toenemen, al zijn de effecten daar klein. Bij de arbeidsduur zien we voor mannelijke werknemers vooral in de eerste twee jaar een positieve toename, waarna deze toename afvlakt. Na twee jaar werken veel mannelijke werknemers fulltime.

Hoofdstuk 5: De ontwikkeling van de psychische gezondheid van Syrische Nederlanders

De prevalentie van psychische ongezondheid van Syrische Nederlanders neemt in Nederland toe door de tijd heen. Daarnaast is deze hoger dan het prevalentiecijfer in de gehele Nederlandse bevolking. Eerder onderzoek toont ook aan dat aspecten van psychische gezondheid niet automatisch verbeteren nadat men een oorlogsgebied is ontvlucht. Dit onderzoek laat zien dat de volgende factoren allemaal significant negatief geassocieerd zijn met de psychische gezondheid over tijd: het aantal jaren in Nederland, vrouw zijn, een hoger opleidingsniveau, nareiziger zijn, alleenwonend zijn, het aantal negatieve ervaringen tijdens de reis en het aantal verplaatsingen tussen verschillende azc's. Veel effecten zijn echter klein. Het enige effect dat overblijft als significant en klinisch relevant is het aantal negatieve ervaringen tijdens de reis. Verder lijkt de invloed van de risicofactoren en persoonskenmerken niet af of toe te nemen over tijd. De invloed van het totale aantal negatieve ervaringen onderweg op de mentale gezondheid, zoals afpersing, beroving, geweld, misbruik, schipbreuk en ontvoering, blijft dus even groot, ook op langere termijn na aankomst in Nederland.

Hoofdstuk 6: Ervaren uitsluiting: hoe denken Syrische statushouders over het maatschappelijk klimaat ten aanzien van migranten in Nederland?

Behalve dat we onderzoek hebben gedaan naar de ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van statushouders, hebben we ook gekeken naar hoe zij het maatschappelijk klimaat ten aanzien van migranten beoordelen. Dit is onder meer afgemeten aan of zij vinden dat mensen met een migratieachtergrond veel kansen hebben, of hun rechten worden gerespecteerd en of mensen met een migratieachtergrond vaak worden gediscrimineerd.

Vooraf oordelen over opvang zijn van belang

Uit dit onderzoek blijkt dat we over het geheel genomen geen steun vinden voor de hypothese dat een lange procedure, veelvuldig verhuizen en weinig activiteiten bijdragen aan de ervaren uitsluiting. Deze meer objectieve metingen van de

opvangperiode hangen dus niet systematisch samen met opvattingen over het maatschappelijk klimaat in Nederland ten aanzien van personen met een migratieachtergrond. Dit is op zichzelf genomen een gunstige conclusie: dergelijke ervaringen leiden dus niet tot een negatief beeld over de maatschappelijke kansen van mensen met een migratieachtergrond. Wel wijzen de bevindingen erop dat deelnemen aan meer activiteiten tijdens de opvangperiode samenhangt met het ervaren van minder uitsluiting. Tevens is duidelijk dat dit effect over tijd uitdooft.

Belangrijker voor de mate van ervaren uitsluiting zijn opvattingen over de opvangperiode. Degenen die tevreden zijn over hun periode in de opvang zijn positiever over het maatschappelijk klimaat voor migranten dan degenen die met grote ontevredenheid terugkijken op hun periode in de opvang. Die laatsten ervaren meer uitsluiting. Ook ervaringen met de IND hebben hun doorwerking in de mate van ervaren uitsluiting. Wel is hier voorzichtigheid geboden omdat het verband niet in alle modellen significant blijkt te zijn en er geen longitudinale analyse kon worden uitgevoerd.

Dat subjectieve opvattingen over de opvangperiode van belang zijn, blijkt ook uit eerder onderzoek van Maliepaard et al. (2021) over institutioneel vertrouwen van Syrische statushouders. Hieruit blijkt dat niet zozeer objectieve factoren, zoals de duur van het verblijf in de opvang en het aantal verhuizingen, ertoe doen, maar vooral de ervaringen met de opvang. Een gunstig oordeel over de bejegening en een sterke mate van ervaren procedurele rechtvaardigheid door overheidsinstanties werken door in gunstige opvattingen over de samenleving en politiek.

Langer in Nederland, hoger opgeleid en aan het werk: meer ervaren uitsluiting

Verder tonen de resultaten aan dat Syrische statushouders meer uitsluiting ervaren naarmate zij langer in Nederland zijn. We zien dit ook bij hoger opgeleiden en bij mensen die werken. Het is aannemelijk dat mensen die langer in Nederland zijn meer op de hoogte raken van het maatschappelijk debat over migranten en dat zij persoonlijk en de mensen in hun omgeving vaker worden geconfronteerd met uitsluiting. Het zijn mechanismen die ook zijn blootgelegd in onderzoek naar de integratieparadox: meer participatie brengt ervaringen met uitsluiting met zich mee en nieuwkomers raken met een langere verblijfsduur en een hogere opleiding meer op de hoogte van het – ongunstige – maatschappelijk klimaat ten aanzien van migranten (vgl. Geurts, 2022; Van Doorn et al., 2012).

We zien ook parallellen met onderzoek naar het institutioneel vertrouwen bij Syrische statushouders (Nooitgedagt, 2023). Dit is zeer hoog, maar neemt af naarmate zij langer in Nederland wonen. Ook bij andere groepen met een vluchtelingenachtergrond zien we dit (Dagevos & Vermeulen, 2024). Het hoge vertrouwen in de politiek wordt wel toegeschreven aan de *reference point*-hypothese (Röder & Mühlau, 2012): men maakt een vergelijking met het land van herkomst wanneer ze de Nederlandse politiek beoordelen, en die valt in het voordeel uit voor Nederland. Voor veel vluchtelingen is juist de politieke situatie in het herkomstland een reden om te vluchten. Met het stijgen van de verblijfsduur verschuift het perspectief meer naar Nederland. Het is denkbaar dat er bij de beoordeling van de ervaren uitsluiting een vergelijkbaar mechanisme optreedt. Bij aankomst in Nederland is het contrast met het herkomstland groot, wat van invloed kan zijn op het oordeel over de mogelijkheden en kansen in dit land. Dit oordeel is aan slijtage onderhevig als men langer in Nederland woont, meer

participeert en ervaart dat in dit land groepen niet op dezelfde manier worden behandeld en beoordeeld.

Hoofdstuk 7: Ongelijke baankansen als gevolg van het spreidingsbeleid

Nadat asielzoekers een status hebben gekregen, wordt hun een woning toegewezen door een gemeente. Via het Nederlandse spreidingsbeleid worden statushouders evenredig en grotendeels willekeurig over het land verdeeld, naar rato van het inwoneraantal per gemeente. Deze willekeurige uitplaatsing vormt een quasi-experiment en maakt het mogelijk om causale uitspraken te doen over de invloed van de plaatsingsregio op de baankansen van statushouders.

Spreidingsbeleid heeft langdurige invloed op de baankansen

Uit de analyses blijkt dat het voor de baankansen uitmaakt waar mensen zijn komen te wonen. De analyses geven ook inzicht in *wanneer* en voor *hoelang* er een invloed is van de plaatsingsregio. Vlak na de huisvesting is de invloed van de plaatsingsregio klein, omdat er nog maar weinig mensen actief zijn op de arbeidsmarkt, vooral onder vrouwen (Dagevos & Miltenburg, 2020). Zodra meer statushouders de arbeidsmarkt betreden, zien we verschillen ontstaan tussen de plaatsingsregio's. De invloed van de plaatsingsregio neemt dan toe tot ongeveer drie jaar na de huisvesting (versterkend effect). Daarna neemt de invloed weer langzaam af. Het is dus belangrijk om deze veranderingen over de tijd te laten zien: het complete beeld wordt pas duidelijk als we kijken hoe de invloed zich ontwikkelt over de tijd.

Verschillen nemen over de tijd af, maar initiële achterstanden zijn groot

De resultaten geven een tweeledig beeld over de invloed van de plaatsingsregio op de arbeidsparticipatie. Aan de ene kant is het positief dat de verschillen tussen statushouders in verschillende plaatsingsregio's lijken af te nemen over de tijd. Aan de andere kant gaat de afname dermate langzaam dat we vrijwel gedurende de gehele observatieperiode van zeven jaar een invloed van de plaatsingsregio op de arbeidsparticipatie zien. Statushouders geplaatst in regio's met meer werkloosheid hebben dus jarenlang minder kans om een baan te vinden en lopen hierdoor duizenden euro's aan (arbeids)inkomen en pensioensopbouw mis.

Bovendien zijn er subgroepen waarbinnen we nog geen afnemende invloed over de tijd zien. Zo lijkt onder statushouders van hogere leeftijd de invloed van de plaatsingsregio nog steeds toe te nemen over de tijd. Dit is een groep die al minder participeert op de arbeidsmarkt en dus ook in toenemende mate wordt beïnvloed door de plaatsingsregio. Verder lijken mannen sterker te worden beïnvloed door de plaatsingsregio dan vrouwen. Dit kan te maken hebben met verschillen in hun arbeidsparticipatie. Binnen gezinnen van statushouders gaan mannen vaak als eerste op zoek naar een baan en ligt de arbeidsparticipatie van vrouwen lager (De Gruijter & Razenberg, 2019). De lagere activiteit op de arbeidsmarkt van vrouwen kan voor hen een dempend effect hebben op de invloed van de plaatsingsregio. Voor vrouwen die niet actief op zoek zijn naar een baan bijvoorbeeld, zijn de baankansen in de plaatsingsregio ook minder van belang.

Hoofdstuk 8: De invloed van de plaatsingsgemeente op sociale contacten van Syrische statushouders

Het spreidingsbeleid kan niet alleen gevolgen hebben voor de arbeidsmarktpositie, maar kan ook invloed hebben op de sociale contacten. Informele sociale contacten met leden van de ontvangende samenleving zijn belangrijk voor statushouders. Ze dragen

namelijk bij aan het leren van de Nederlandse taal en bevorderen een gevoel van acceptatie en zich thuis voelen (Glorius et al., 2020; Vervoort & Dagevos, 2008). Deze contacten blijken ook samen te hangen met een lagere mate van ervaren discriminatie. Daarnaast blijkt uit eerder onderzoek dat het onderhouden van contacten met mensen uit het eigen herkomstland waardevol is voor vluchtelingen. Deze contacten helpen niet alleen bij het vinden van werk, maar bieden ook andere praktische ondersteuning bij het wegwijs worden in Nederland, vooral in de beginperiode van hun verblijf (Larsen, 2013).

De etnische samenstelling van de sociale contacten hangt samen met etnische samenstelling van de woonplaats

De resultaten laten zien dat de woonplaats een belangrijke rol inneemt als ontmoetingsplek voor sociale contacten en dat de woonplaats beïnvloedt met wie men in contact komt. Uit de analyses blijkt dat Syrische statushouders die in gemeentes met een hoger aandeel Nederlanders zonder migratieachtergrond worden gehuisvest, vaker contact hebben met deze groep. Syrische statushouders hebben vaker contact met andere Syriërs als ze in gemeentes met een groter aandeel inwoners met een Syrische herkomst worden gehuisvest. De aanwezigheid van andere migrantengemeenschappen in de gemeente lijkt geen invloed te hebben op het contact met deze groepen.

Er zijn geen aanwijzingen voor opstapel- of uitdoofeffecten; de invloeden van de plaatsingsgemeente veranderen niet naarmate de tijd sinds huisvesting verstrijkt. Ook blijkt de mate van stedelijkheid van de plaatsingsgemeente geen duidelijke invloed te hebben op de etnische samenstelling van de sociale contacten van Syrische statushouders.

Conclusies en aanbevelingen voor beleid

In deze studie hebben we voor verschillende indicatoren onderzocht welke factoren van invloed zijn op de ontwikkelingen in de positie van (Syrische) statushouders, met bijzondere aandacht voor de betekenis van het opvang-, inburgerings- en spreidingsbeleid. Deze focus is op zichzelf genomen niet nieuw (vgl. Damen, 2022; Damen et al. 2023a; Huijnk et al., 2021), maar onderscheidend is dat we de ontwikkelingen met het beschikbare longitudinale materiaal voor een langere periode hebben kunnen onderzoeken. We trekken een aantal conclusies.

Opvangbeleid van belang voor taalverwerving en uitstroom uit de bijstand

Het opvangbeleid is van invloed op de taalverwerving, op de uitstroom uit de bijstand en, zij het bescheiden, op de psychische gezondheid. Een lange duur van de opvang en een groot aantal verhuizingen tijdens de opvangperiode bezorgen statushouders een slechte start. Deze factoren zijn echter niet van belang voor de mate van ervaren uitsluiting. Hoe tegen het maatschappelijk klimaat wordt aangekeken, hangt wel samen met het oordeel over het verblijf in de opvang en de bejegening door de IND.

De effecten van het opvangbeleid op het terrein van taalverwerving en uitstroom uit de bijstand doven uit naarmate de tijd verstrijkt. Dit neemt echter niet weg dat aanpassingen in het opvangbeleid nodig zijn. De resultaten van het opvangbeleid kunnen verbeterd worden zodat alle statushouders een betere start maken in hun participatie. Belangrijk hierbij is het verkorten van de duur van de opvang en het

beperken van het aantal verhuizingen tijdens de opvangperiode. Ook het bieden van mogelijkheden om gedurende de opvang activiteiten te ontplooiën (onder andere werk, taalfaciliteiten) dragen bij aan de participatie van statushouders in de eerste jaren van hun verblijf in Nederland. Belangrijk om hierbij op te merken is dat het cohort (statusverlening 2014-half 2016) dat we hier onderzoeken betrekkelijk kort in de opvang heeft gezeten. In vergelijking hiermee is de verblijfsduur van asielzoekers die de laatste jaren naar Nederland zijn gekomen aanzienlijk langer. Daarnaast zijn de omstandigheden – vanwege onder meer het inrichten van (tijdelijke) noodopvanglocaties – er niet op vooruitgegaan. Daardoor zijn de genoemde effecten van het opvangbeleid op de huidige statushouders naar verwachting eerder groter dan voor het cohort dat wij hebben onderzocht.

Opvangbeleid: van een asiel- naar een participatiemodel

We staan op dit moment nog ver af van wat wel het participatiemodel van de opvang wordt genoemd (De Bakker et al., 2023). Het opvangbeleid is in dat model niet alleen bedoeld voor het afwickelen van de asielprocedure, maar heeft ook als doel om asielzoekers eerder en beter voor te bereiden op hun participatie in Nederland. De voortdurende zoektocht naar opvangplekken staat de inwerkingtreding van dit model in de weg. Die zoektocht is voor een belangrijk deel het gevolg van opvanglocaties die sluiten en gemeenten die terughoudend zijn in het openen van nieuwe locaties. Het participatiemodel impliceert een korte procedure, weinig verhuizingen en ruime mogelijkheden voor het leren van de taal en (vrijwilligers)werk, liefst in kleinschalige opvang in (de buurt van) de gemeente waar asielzoekers na statusverlening gaan wonen. Dat biedt gemeenten de mogelijkheid om vroegtijdig in contact te komen met hun nieuwe inwoners en een start te maken met de inburgering.

Het afschaffen van de 24-wekeneis⁴ geeft asielzoekers betere mogelijkheden om te werken, en dit resulteert ook daadwerkelijk in een toename van de arbeidsparticipatie. Voor asielzoekers zijn hiermee niet alle belemmeringen weggenomen om toe te treden tot de arbeidsmarkt. Zo mogen zij pas een half jaar na de asielaanvraag gaan werken en is een tewerkstellingsvergunning nog steeds nodig. Ook neemt de inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP) vaak veel tijd in beslag en kunnen mensen zonder die inschrijving niet werken. Het wegnemen van deze belemmeringen zou een verdere bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van een participatiemodel. Een dergelijk participatiemodel vereist eerst en vooral een omslag in het denken over opvangbeleid; het is een eerste stap in het participatiebeleid van toekomstige statushouders.

De rol van instanties: het belang van een goede bejegening en procedurele rechtvaardigheid

Als mensen op een goede en respectvolle manier worden bejegend en men het gevoel heeft dat procedures eerlijk worden toegepast, heeft dat gevolgen voor hoe ze naar de samenleving kijken en – zo blijkt uit ander onderzoek – voor hun vertrouwen in Nederlandse instituties en politiek. De duur van de opvang of het aantal verhuizingen hebben daar weinig invloed op.

Inburgering is relevant: zorg voor een effectieve Wi2021

De bevindingen van deze studie wijzen op het grote belang van de inburgering: het verhoogt de kansen op werk, vast werk en een hoger uurloon. De effecten werken bovendien lang door. Zoals gezegd hebben deze bevindingen betrekking op de Wet

inburgering 2013. De bevindingen ondersteunen het belang van een goed inburgeringsstelsel. Nieuwkomers plukken daar op verschillende terreinen de vruchten van. De verwachting is dat de huidige inburgeringswet (Wet inburgering 2021, Wi2021) een duidelijke verbetering zal zijn ten opzichte van de vorige. Statushouders (en gezinsmigranten) worden beter begeleid en de marktwerking van taalaanbieders is ingeperkt. Of de Wi2021 daadwerkelijk tot betere resultaten leidt, is nog niet te zeggen. Daarvoor is het nog te vroeg. Gegeven het belang van de inburgering voor de taalverwerving en participatiekansen, is het belangrijk dat de Wi2021 tot een succes wordt gemaakt. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de eerste fase van de uitvoering van de Wi2021 met de nodige knelpunten gepaard is gegaan (Damen et al., 2023b; RadarAdvies, 2024). De Wi2021 is, zo stelt de wetgever, een lerend en adaptief stelsel. Dit houdt in dat er tussentijds aanpassingen kunnen worden gedaan om de wet beter en effectiever te maken. In de praktijk gebeurt dit volop. Het is belangrijk dat, mede aan de hand van gedegen evaluatieonderzoek, de uitvoering en effectiviteit van de wet op een zo hoog mogelijk peil worden gebracht.

Goed dat in Wi2021 minder mogelijkheden bestaan voor ontheffingen

Uit dit onderzoek blijkt dat mensen die in de Wi2013 zijn ontheven, een duidelijk minder gunstige arbeidsmarktpositie realiseren dan degenen die de inburgeringsexamens hebben behaald. Het is dus een goede zaak dat in de Wi2021 de mogelijkheid tot ontheffen is ingeperkt.

In de Wi2021 is het streven dat zoveel mogelijk deelnemers inburgeren op B1-niveau. Uit dit onderzoek komt naar voren dat statushouders die op een hoger niveau inburgeren, eerder de bijstand verlaten. Dat zou een mooie voorbode kunnen zijn van gunstige resultaten voor de nieuwe inburgeringswet. We maken hier wel een voorbehoud. Het is denkbaar dat in de Wi2013 een selectieve groep heeft gekozen voor B1 of B2. We moeten afwachten of, en zo ja, in hoeverre dit in de Wi2021 ook het geval is, en of we vergelijkbare uitstroom uit de bijstand zullen zien van deelnemers die op B1-niveau zijn ingeburgerd.

Taalverwerving stagneert na eerste jaren verblijf

Uit het onderzoek blijkt dat de grootste taalwinst wordt geboekt in de periode dat statushouders met de inburgering bezig zijn. Daarna vlakkt de verbetering van de taal af. Dit duidt erop dat het belangrijk is dat statushouders ook na de inburgering taalonderwijs blijven volgen. Kennelijk bieden hun sociale en werkomgeving geringe mogelijkheden om de taal te oefenen en verder te leren. Werkgevers zouden in dit verband gestimuleerd kunnen worden om te investeren in de verbetering van de Nederlandse taalvaardigheid van hun nieuwe werknemers. Er zijn subsidiemogelijkheden voor het instellen van leer- en werkervaringsplekken. Die zouden uitgebreid kunnen worden. Verder zou overwogen kunnen worden om een bredere infrastructuur in te richten voor taalonderwijs voor migranten. Daar zouden dan niet alleen ingeburgerde statushouders gebruik van kunnen maken, maar ook arbeids- en kennismigranten.

Psychische gezondheid: zorg blijft nodig voor statushouders die langer in Nederland zijn

Dit onderzoek laat zien dat hachelijke ervaringen tijdens de vlucht langetermijneffecten hebben voor de psychische gezondheid van statushouders. Met

het toenemen van de verblijfsduur in Nederland wordt de psychische gezondheid eerder slechter dan beter. Het is dus niet alleen van belang dat hiervoor aandacht is in de eerste jaren van het verblijf, maar ook daarna nog. Statushouders die al langer in Nederland zijn hebben namelijk ook een hoog risico op psychische ongezondheid. Instanties en professionals met wie de statushouder regelmatig contact heeft, zoals de gemeente, taalscholen, huisartsen en werkgevers, zouden hier alert op moeten zijn en getraind moeten worden om signalen te herkennen. Het is nodig dat de ggz-zorg over expertise beschikt om specifiek aan statushouders gerichte zorg te verlenen.

Nadenken over aanpassingen in het spreidingsbeleid

Dit onderzoek laat zien dat de plaats waar je komt te wonen gevolgen heeft voor de arbeidsmarkt- en sociale participatie. In een recent kwalitatief onderzoek hebben statushouders al hun zorgen gedeeld over de willekeur bij plaatsing, de potentiële grote impact van de plaatsingsregio, en de onmacht in het niet zelf kunnen kiezen van een regio (Van der Meer et al., 2024). Het huidige onderzoek onderschrijft hun zorgen met kwantitatieve analyses; de plaatsingsregio heeft langdurige impact op hun mogelijkheden tot arbeidsparticipatie en beïnvloedt de samenstelling van de sociale netwerken. Statushouders hebben baat bij plaatsing in regio's met gunstigere arbeidsmarktomstandigheden in de vorm van lagere werkloosheidspercentages.

Het gericht plaatsen van statushouders in gunstige regio's vormt echter een dilemma omdat het afstappen van evenredige spreiding ook nadelen heeft. Gericht plaatsing in bepaalde regio's kan namelijk zorgen voor extra druk op de woningmarkt in die regio's. Daarnaast kan het ten koste gaan van het draagvlak onder de bevolking van die regio's voor het huisvesten van statushouders. Ook kan het tot langere wachttijden leiden voor de huisvesting van statushouders. Een optie die niet ten koste gaat van evenredige spreiding is het bieden van extra ondersteuning bij de toegang tot de arbeidsmarkt voor statushouders in ongunstige plaatsingsregio's. Dit kan bijvoorbeeld door hun meer begeleiding te bieden bij het zoeken naar werk. Zo kan gepoogd worden een deel van de ongelijkheid tussen statushouders in verschillende plaatsingsregio's te verkleinen. Daarbij kan overwogen worden om extra in te zetten op de begeleiding van oudere statushouders; zij hebben al een lagere arbeidsparticipatie en worden daarnaast langduriger beïnvloed door de plaatsingsregio. Via het project Kansrijke Koppeling wordt gepoogd rekening te houden met in hoeverre de arbeidsmarkt van de plaatsingsregio aansluit bij de vaardigheden, werkervaring, en opleiding van de statushouder. Het is echter nog maar de vraag in hoeverre de invloed van de plaatsingsregio hiermee verdwijnt. De evenredige spreiding wordt niet losgelaten bij de kansrijke koppeling, dus zullen er nog steeds statushouders geplaatst worden in de regio's met hogere werkloosheid.

Al langer is er discussie over het spreidingsbeleid en wordt er nagedacht of de matching tussen personen en regio's met hulp van AI-methoden fijnmaziger zou kunnen plaatsvinden. Het blijft belangrijk om een goede balans te vinden tussen een evenwichtige spreiding van statushouders over het land en een zo eerlijk mogelijke plaatsing. Daar zijn geen simpele oplossingen voor, maar het staat vast dat het huidige spreidingsbeleid onbedoelde gevolgen heeft voor ongelijkheid in arbeids- en sociale participatie.

Literatuur

- Bakker, L., Dagevos, J., & Djundeva, M. (2023). Making the most of language acquisition of Syrian asylum permit holders in the Netherlands: the role of policy factors examined. *Journal of Social Policy*, 1-23. <https://doi.org/10.1017/s0047279423000557>
- Dagevos, J., & Miltenburg, E. (2020). Werk en werkloosheid. In J. Dagevos, E. Miltenburg, M. de Mooij, D. Schans, E. Uiters, & A. Wijga (Reds.), *Syrische statushouders op weg in Nederland: de ontwikkeling van hun positie en leefsituatie*. Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd op 6 februari 2024, van <https://digitaal.scp.nl/syrische-statushouders-op-weg-in-nederland/werk-en-werkloosheid>
- Dagevos, J., & Vermeulen, F. (2024). *Is de politiek er voor iedereen? Een onderzoek naar ervaren representatie, institutioneel vertrouwen en politieke participatie bij personen met een migratieachtergrond*. Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd op 14 augustus 2024, van <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2024/01/25/is-de-politiek-er-voor-iedereen>
- Damen, R. E. C., Dagevos, J., & Huijnk, W. (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. *Journal Of International Migration And Integration / Revue de L Integration Et de La Migration Internationale*, 23(1), 1–21. <https://doi.org/10.1007/s12134-021-00820-6>
- Damen, R. E. C. (2022). *Rooting in new soil. Explaining differences and developments in early integration processes among Syrian refugees in the Netherlands* [Proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam]. Geraadpleegd op 2 september 2024, van <https://pure.eur.nl/en/publications/rooting-in-new-soil-explaining-differences-and-developments-in-ea>
- Damen, R. E. C., Huijnk, W., & Dagevos, J. (2023a). Explaining recently arrived refugees' labor market participation: the role of policy characteristics among Syrians in the Netherlands. *Frontiers in Human Dynamics*, 4(52). <https://doi.org/10.3389/fhumd.2022.1028017>
- Damen, R., Hekelaar, A., Dagevos, J., Bruggeling, D., Moors, F., Watzeels, A., & Bakker, L. (2023b). *Van start met het nieuwe inburgeringsbeleid in Rotterdam. Een onderzoek naar de opzet en eerste ervaringen met de uitvoering*. Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR), Gemeente Rotterdam, afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI). Geraadpleegd op 2 september 2024, van <https://pure.eur.nl/files/102749623/rapport-van-start-met-het-nieuwe-inburgeringsbeleid-van-rotterdam.pdf>
- De Bakker, E., Dagevos, J., & Coenders, M. (2023). Asiel en migratie. In W. Huijnk, D. Verbeek-Oudijk, & R. Willems (Reds.), *Kwesties voor het kiezen: maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2023* (pp. 31-38). Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd op 12 augustus 2024, van <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2023/11/06/kwesties-voor-het-kiezen-2023>
- De Gruijter, M., & Razenberg, I. (2019). 'Work first', vrouwen later? Arbeidstoeleiding van vrouwelijke statushouders. *Beleid en Maatschappij*, 46(1), 7-22. <https://doi.org/10.5553/BenM/138900692019046001003>
- Geurts, N. (2022). *Puzzling pathways: The integration paradox among migrants in Western Europe* [Masterscriptie, Radboud Universiteit]. Geraadpleegd op 13 augustus 2024, van <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/246515>

- Glorius, B., Kordel, S., Weidinger, T., Bürer, M., Schneider, H., & Spenger, D. (2020). Is social contact with the resident population a prerequisite of well-being and place attachment? The case of refugees in rural regions of Germany. *Frontiers in Sociology*, 5. <https://doi.org/10.3389/fsoc.2020.578495>
- Hartshorne, J. K., Tenenbaum, J. B., & Pinker, S. (2018). A critical period for second language acquisition: Evidence from 2/3 million English speakers. *Cognition*, 177, 263-277. <https://doi.org/10.1016/j.cognition.2018.04.007>
- Huijnk, W., Dagevos, J., Djundeva, M., Schans, D., Uiters, E., Ruijsbroek, A., & De Mooij, M. (2021). *Met beleid van start. Over de rol van beleid voor ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van Syrische statushouders*. Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd op 14 augustus 2024, van <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/04/08/met-beleid-van-start-over-de-rol-van-beleid-voor-ontwikkelingen-in-de-positie-en-leefsituatie-van-syrische-statushouders>
- Larsen, B. R. (2013). Becoming part of welfare Scandinavia: Integration through the spatial dispersal of newly arrived refugees in Denmark. In K. F. Olwig, B. R. Larsen, M. Rytter (Eds.), *Migration, Family and the Welfare State: Integrating Migrants and Refugees in Scandinavia* (pp. 153-170). Routledge.
- Maliepaard, M., Noyon, S., & Schans, D. (2021). Een goed begin is het halve werk? De relatie tussen eerste ervaringen in Nederland en institutioneel vertrouwen en identificatie. In W. Huijnk, J. Dagevos, M. Djundeva, D. Schans, E. Uiters, A. Ruijsbroek & M. de Mooij (Eds.), *Met beleid van start. Over de rol van beleid voor ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van Syrische statushouders* (p.110-127). Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd op 14 augustus 2024, van <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/04/08/met-beleid-van-start-over-de-rol-van-beleid-voor-ontwikkelingen-in-de-positie-en-leefsituatie-van-syrische-statushouders>
- Nooitgedagt, W. (2023). In- en uitsluiting. In M. Maliepaard, S. Negash, J. Dagevos, T. Kuijpers, E. Uiters, R. van Dijke, & W. Nooitgedagt (Eds.), *Nagiveren in een nieuwe samenleving* (pp. 14-18). WODC. Geraadpleegd op 13 augustus 2024, van <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3297>
- Otmani, I. (2023). Towards a 'low ambition equilibrium': Managing refugee aspirations during the integration process in Switzerland. *Journal Of Ethnic And Migration Studies*, 50(4), 854-872. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2023.2235902>
- RadarAdvies. (2024). *Rapportage onderzoek uitvoering eerste fase Wi2021*. Geraadpleegd 2 september 2024, van <https://app.1848.nl/document/tkapi/507996>
- Röder, A., & Mühlau, P. (2012). Low Expectations or Different Evaluations: What Explains Immigrants' High Levels of Trust in Host-Country Institutions? *Journal Of Ethnic And Migration Studies*, 38(5), 777-792. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2012.667986>
- Van der Meer, M., Otten, K., Noyon, S. M., Hendriks, I. P., & Schans, J. M. D. (2024). *Een passende plek voor statushouders? Ervaringen met de woonomgeving en het huisvestingsbeleid van Syrische en Eritrese statushouders*. WODC. Cahier 2024-3. Geraadpleegd op 14 augustus 2024, van <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3354>
- Van Doorn, M., Scheepers, P., & Dagevos, J. (2012). Explaining the Integration Paradox Among Small Immigrant Groups in the Netherlands. *Journal Of International Migration And Integration / Revue de L Integration Et de La Migration Internationale*, 14(2), 381-400. <https://doi.org/10.1007/s12134-012-0244-6>
- Vervoort, M. & Dagevos, J. (2008). Stagnatie in de sociale integratie. Waarom vrijetijdscontacten tussen allochtonen en autochtonen in de afgelopen jaren niet zijn toegenomen. *Mens en maatschappij*, 83(2), 151-167. Geraadpleegd 2

september 2024, van https://www.aup.nl/journal-downloads/mens-en-maatschappij/vol_83_no_2_-_stagnatie_in_de_sociale_integratie.pdf

Eindnoten

- ¹ Niet te verwarren met de spreidingswet. Deze heeft betrekking op de verdeling over gemeenten van de opvang van asielzoekers.
- ² Omdat het onderzoek zich richt op statushouders die tussen 2014 en 2016 een status kregen, hebben de bevindingen over de inburgering betrekking op de vorige wet. De onderzoeksuitkomsten hebben niettemin betekenis voor de nieuwe Wet inburgering 2021. Die bespreken we in de paragraaf met beleidsaanbevelingen.
- ³ In de Wet inburgering 2013 (Wi2013) werd een ontheffing om verschillende redenen verleend. Het overgrote deel kreeg een ontheffing omdat het niet lukte om het inburgeringsexamen te behalen, maar men wel aantoonbaar voldoende inspanning had geleverd. Ook werd een ontheffing verleend vanwege medische of psychische gronden of omdat iemand kon aantonen voldoende ingeburgerd te zijn. Ongeveer een kwart van de inburgeringsplichtigen is onder de Wi2013 ontheven.
- ⁴ Deze eis hield in dat asielzoekers maximaal 24 weken per jaar mochten werken. Na een uitspraak van de Raad van State op 29 november 2023 is deze eis komen te vervallen; asielzoekers mogen nu het hele jaar werken.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), Kennisinstituut voor de rechtsstaat, is een onafhankelijk kennisinstituut dat valt onder het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het WODC draagt bij aan behoud en verbetering van de rechtsstaat via het (laten) uitvoeren van kwalitatief hoog wetenschappelijk onderzoek. En door het aanbieden van gevraagde en ongevraagde kennis, verbeterpunten en (waar mogelijk) denkrichtingen.

Meer informatie:

www.wodc.nl