

Arbeidsparticipatie vluchtelingen

Werk is belangrijk voor de integratie van vluchtelingen in Nederland, niet alleen omdat zij door hun baan lokale sociale netwerken en culturele vaardigheden ontwikkelen, maar ook omdat vluchtelingen met betaald werk een levensstandaard kunnen bereiken die een succesvolle vestiging ondersteunt (Tilbury & Colic-Peisker, 2007).

Stichting NOA heeft verzocht om een onderzoek naar de arbeidsparticipatie van vluchtelingen, en dan in het bijzonder naar de factoren die een duurzame toetreding tot de arbeidsmarkt mogelijk maken. In deze literatuurstudie kijken we naar wat er in de (wetenschappelijke) literatuur bekend is over de factoren die de arbeidsparticipatie van vluchtelingen beïnvloeden, en wat beleidsonderzoeken op gemeenteniveau en van (semi)overheidsinstellingen aan kennis uit de praktijk opleveren.

Uit recente onderzoeken blijkt dat vluchtelingen met een verblijfsvergunning (statushouders¹) grote moeite hebben om betaald werk te vinden (CBS, 2017, 2018; SCP, 2017, 2018; SER, 2018). Slechts elf procent van de volwassen vluchtelingen die in 2014 een verblijfsvergunning kregen, heeft na tweeëneenhalf jaar een betaalde baan ². Hierbij zijn er verschillen naar herkomstland, zo heeft 6% van de Eritreeërs, 10% van de Syriërs, en 29% van de Afghanen werk. Deze banen zijn echter onzeker; statushouders hebben vaak een contract voor bepaalde tijd en/of voor deeltijdwerk in branches die bekend staan om hun verloop en baan-onzekerheid zoals de horeca (30%) en de uitzendbranche (24%). Van de werkende statushouders is 1% aan de slag als zelfstandige. Benadrukt dient te worden dat deze cijfers de arbeidsparticipatie onder de vluchtelingen die vanaf 2014 naar Nederland zijn gekomen behelzen. Dit betekent dat de meesten van deze vluchtelingen dus zeer waarschijnlijk hun verplichte inburgering nog niet hebben afgerond. Eerder onderzoek liet al zien dat vooral in de eerste jaren de arbeidsparticipatie van vluchtelingen zeer laag is, waarna deze na 15 jaar gemiddeld rond de 57% uitkomt, afhankelijk van herkomstland en opleidingsniveau (Bakker, 2016; Bakker, Dagevos, & Engbersen, 2017; Martin e.a., 2016; SCP, 2017; WODC, 2017).

(Wetenschappelijke) literatuur: factoren die arbeidsparticipatie beïnvloeden

De wetenschappelijke literatuur die de factoren identificeert die de integratie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt beïnvloeden is beperkt, en veelal gelimiteerd tot de disciplines sociologie, economie, en interdisciplinaire immigratiestudies. Deze onderzoeken zijn veelal beschrijvend van aard, met inachtneming van een aantal

¹ Wij gebruiken de termen vluchtelingen en statushouders. In beide gevallen bedoelen we hiermee vluchtelingen die een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd hebben gekregen.

² De 11% is gebaseerd op cijfers van het CBS, die een betaalde baan definieert als "betaalde baan, ongeacht het aantal uren per week, en/of is actief als zelfstandige ondernemer" (CBS, 2018: 50).

mogelijk verklarende factoren zoals herkomstland, opleidingsniveau, gender, of taalbeheersing. De causaliteit van de relatie tussen deze factoren en arbeidsparticipatie wordt echter niet altijd voldoende getoetst (Martin e.a., 2016). Daarnaast zijn er een aantal studies die de arbeidsparticipatie van vluchtelingen vergelijken met die van andere migranten, zoals arbeidsmigranten (bijv., Bakker e.a., 2017; Fasani, Frattini, & Minale, 2018). Uit deze onderzoeken kunnen de factoren worden gedestilleerd die specifiek voor vluchtelingen, anders dan voor andere migranten, invloed hebben op een succesvolle arbeidsparticipatie. Ook is er naar aanleiding van de toenemende instroom van vluchtelingen sinds 2014 een aantal studies uitgevoerd naar de arbeidsparticipatie van eerdere grote groepen vluchtelingen (Bakker e.a., 2017; WODC, 2017). Tussen 1995 en 1999 vond er ook (tijdelijk) een grote toename plaats in het aantal vluchtelingen dat naar Nederland kwam. In deze periode vestigden zich bijna 100.000 vluchtelingen vooral afkomstig uit Irak, Afghanistan, voormalig Joegoslavië en Somalië in Nederland (WODC, 2017: 93). De onderzoeken, ook buiten het wetenschappelijke vakgebied, naar de arbeidsparticipatie van deze vluchtelingen leveren relevante informatie over de factoren die misschien ook wel van toepassing kunnen zijn op de arbeidsparticipatie van de huidige groep vluchtelingen.

Hieronder vatten we de literatuur voor wat betreft de factoren die arbeidsmarktparticipatie van vluchtelingen beïnvloeden samen. We doen dit aan de hand van drie niveaus van analyse, namelijk factoren op het individuele niveau, op groepsniveau, en op omgevingsniveau.

Individuele factoren

Voor immigranten in het algemeen geldt dat (een gebrek aan) werkervaring in Nederland, Nederlandse taalbeheersing, en erkenning van in het thuisland behaalde diploma's en/of opleiding factoren zijn die de arbeidsparticipatie beïnvloeden (Bakker e.a., 2017; Bevelander & Pendakur, 2012). Een hoge opleiding uit het land van herkomst biedt voordelen, echter, in Nederland behaalde diploma's en het beheersen van de Nederlandse taal is cruciaal voor een succesvolle arbeidsparticipatie (Auer, 2018; Chiswick, 2008; De Vroome & Van Tubergen, 2010). Slechts 8% van de vluchtelingen uit het cohort 1995-1999 is er in geslaagd om een hier gevolgde opleiding met een Nederlands diploma af te sluiten (WODC, 2017). Voor diegenen geldt dat de arbeidsparticipatie rond de 85% ligt (WODC, 2017). Een in Nederland behaald diploma leidt daarnaast ook tot een baan die aansluit op het opleidingsniveau (Bakker, 2016). Het behalen van een Nederlands diploma en de beheersing van de Nederlandse taal hangen overigens samen; "de beheersing van het Nederlands is nodig om een Nederlandse opleiding af te ronden en het volgen van een Nederlandse opleiding draagt

bij aan de beheersing van de Nederlandse taal" (Odé & Dagevos, 2017, p. 451). Ook dient opgemerkt te worden dat de leeftijd waarop vluchtelingen naar Nederland komen invloed heeft op de mogelijkheid om een Nederlands diploma te halen, oudere vluchtelingen krijgen niet altijd toestemming van de gemeente om een opleiding te volgen (Witkamp e.a., 2014).

Voor vluchtelingen gelden er daarnaast specifieke factoren die de arbeidsparticipatie de eerste jaren beïnvloeden, het zogenoemde 'refugee entry effect' (Odé & Dagevos, 2017). Ten eerste hebben zij te maken met een onderbroken arbeidsverleden (of studieloopbaan) als gevolg van de vlucht en de asielpprocedure (Klaver & Van der Welle, 2009). Zij missen hierdoor recente werkervaring, wat vaak een vereiste is voor het vinden van een baan (Klaver & Van der Welle, 2009).

De overige factoren zijn het best te omschrijven als 'mentale gezondheid' en 'praktisch'. De factor mentale gezondheid behelst de psychische klachten die vluchtelingen kunnen ervaren door de oorzaken voorafgaand aan de vlucht, de ervaringen tijdens de vlucht zelf, het verblijf in (verschillende) opvang-locaties en AZC's, en de onzekerheid over elders verblijvende familieleden. Bekend is dat problemen met de mentale gezondheid de (arbeids)participatie belemmeren (Odé & Dagevos, 2017). Eerder gaf de Gezondheidsraad aan dat er bij 13% tot 25% van de vluchtelingen sprake is van PTSS en depressieve klachten (Gezondheidsraad, 2016), recent bleek uit onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) echter dat ruim 41% van de Syrische vluchtelingen psychische problemen ervaart (SCP, 2018). Dit verschil in cijfers kan misschien verklaard worden door de gebruikte definities; de Gezondheidsraad onderzocht PTSS en depressie, terwijl het SCP ook neerslachtigheid, somberheid en zenuwachtigheid rekent onder psychische klachten.

Een van de praktische factoren is dat bij vluchtelingen vaak een (sociaal) lokaal netwerk in het aankomstland ontbreekt. Onderzoek wijst uit dat het hebben van informele contacten de arbeidsparticipatie positief beïnvloed (Kanas, Chiswick, Lippe, & Tubergen, 2012; Klaver & Van der Welle, 2009). Ook dienen vluchtelingen binnen drie maanden na statusverlening een aanvraag voor gezinshereniging te doen willen ze niet aan strengere voorwaarden worden gebonden. Daarnaast beginnen ze aan een inburgeringscursus. De tijd en inspanning die in deze activiteiten gestoken wordt kan niet besteed worden aan activiteiten die de arbeidsparticipatie bevorderen (Bakker e.a., 2017; De Vroome & Van Tubergen, 2010).

In deze opsomming van individuele factoren ontbreken individuele psychologische kenmerken zoals bijvoorbeeld competenties en persoonlijkheidskenmerken. Er is dan ook weinig tot geen onderzoek te vinden dat deze individuele eigenschappen van vluchtelingen overtuigend in verband brengt met arbeidsparticipatie. Slechts één recent

onderzoek was beschikbaar. Pajic et al. (2018) vond dat de mate waarin Syrische vluchtelingen beschikten over self-efficacy, hoop, veerkrachtigheid en optimisme (in een schaal genoemd 'psychologisch kapitaal') invloed had op het werkzoekgedrag van deze vluchtelingen. Een hogere mate van psychologisch kapitaal hing samen met een meer zelfverzekerde zoektocht naar werk. Maar een groter aantal sociale barrières, zoals ervaren sociale en culturele verschillen, temperde deze positieve relatie.

Factoren op groepsniveau

Onderzoeken naar factoren op groepsniveau die samenhangen met arbeidsparticipatie richten zich vooral op herkomstland en geslacht.

Van de eerdere grote vluchtelingenstroom is bekend dat er grote verschillen zijn in de arbeidsparticipatie tussen de vluchtelingengroepen. Iraanse Nederlanders doen het goed op de arbeidsmarkt, gevolgd door de Afghaanse en Iraakse Nederlanders. De arbeidsparticipatie van Somalische Nederlanders is zeer laag (Bakker e.a., 2017; WODC, 2017). Echter, uit andere onderzoeken blijkt dat de Iraanse Nederlanders gemiddeld hoog zijn opgeleid (Dourleijn & Dagevos, 2011), terwijl de Somalische Nederlanders laag zijn opgeleid (SCP, 2017). Een duidelijke scheiding tussen de individuele factor opleidingsniveau en de factor herkomstland is hierdoor niet duidelijk (WODC, 2017), en herkomstland alleen lijkt hiermee geen betrouwbare factor om arbeidsparticipatie te voorspellen.

Ook voor geslacht lijkt er een samenhang te zijn met opleidingsniveau. De arbeidsparticipatie van vrouwelijke vluchtelingen is laag (Bakker e.a., 2017; SCP, 2017; WODC, 2017). Echter vrouwen zijn in alle vluchtelingen groepen lager opgeleid dan mannen (Dourleijn & Dagevos, 2011). Dit gebrek aan opleiding in het herkomstland werkt door in de (on)mogelijkheden van het leren van de Nederlandse taal en het volgen van een opleiding (Odé & Dagevos, 2017), twee individuele factoren waarvan we weten dat ze cruciaal zijn voor arbeidsparticipatie. Daarnaast zijn er echter ook verschillen in opvattingen over de rol van vrouwen binnen het gezin, ingegeven door culturele en religieuze overtuigingen die arbeidsparticipatie belemmeren. Vaak zijn traditionele rolverdelingen dominant (Razenberg, Kahman, & De Gruijter, 2018). Bovendien krijgen vrouwen ook minder aandacht en praktische ondersteuning vanuit de gemeenten bij hun zoektocht naar werk. Hieronder komen we daar kort op terug. Vluchtelingenwerk Nederland concludeerde dan ook al eerder dat de achterstand van vrouwelijke vluchtelingen op de arbeidsmarkt groot is (Witkamp e.a., 2014).

Omgevingsfactoren

Onderzoek concludeert dat beleid en maatregelen gericht op het ontmoedigen van de vluchtelingeninstroom, als neveneffect hebben dat de snelheid van de arbeidsparticipatie van vluchtelingen die arriveren vertraagd wordt (Fasani e.a., 2018). Een voorbeeld hiervan is de verspreiding van grote groepen vluchtelingen over AZC's, die ook nog in afgelegen gebieden liggen. De SER concludeerde onlangs dat dit vertraging in de opstart van ondersteuning naar integratie en werk kan opleveren (SER, 2018). Ook al omdat de gemeente waar de vluchteling gaat wonen vaak op grote afstand van dit ACZ is. Regeringsbeleid, ingegeven door politieke overtuigingen en korte termijn kosten baten analyses, staat hiermee dus soms een lange termijn voordeel in de weg (Fasani e.a., 2018).

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de arbeidsmarktoeleiding van de statushouders, en hebben daarmee een grote invloed op de arbeidsparticipatie. Echter, bijna 40% van de gemeenten geeft aan dat zij hiermee pas starten als het inburgeringstraject is afgerond (Razenberg & De Gruijter, 2016). Daarnaast hebben de gemeenten op dit moment geen invloed op het verloop van dit inburgeringstraject, waar ook de Nederlandse taalbeheersing onder valt (Razenberg & De Gruijter, 2016; SER, 2018). In 2017 bleek dat slechts 33% van de vluchtelingen na 3 jaar het inburgeringsexamen had behaald, waarvan 98% het examen Nederlands aflegde op het minimale taalniveau A2 (Algemene Rekenkamer, 2017). Ook vallen vluchtelingen onder het algemene arbeidsmarkt-re-integratiebeleid van de Participatiewet, en zijn niet altijd onderdeel van doelgroepenbeleid in een gemeente. In 2016 was er in 46% van de gemeenten geen aanvullend beleid voor de arbeidsparticipatie van vluchtelingen (Razenberg & De Gruijter, 2016). Hierdoor is er minder aandacht voor de specifieke factoren die invloed hebben op de arbeidsparticipatie van vluchtelingen (WODC, 2017). Het gemeentelijk beleid is daarnaast vaak gericht op het snelst bemiddelbare lid van het gezin. Dit is vaak de man, aangezien deze eerder arriveerde in Nederland, over het algemeen hoger opgeleid is en al werkervaring heeft. Dit betekent echter dat vrouwelijke vluchtelingen, vaak na-reizigers, minder ondersteund worden (Razenberg e.a., 2018). De nadelige invloed van de traditionele rolopvattingen en lagere opleiding die vrouwen doorgaans hebben (hierboven al genoemd), worden door dit beleid in stand gehouden en versterkt (Razenberg e.a., 2018).

Ook hebben vluchtelingen, net als andere migranten, te maken met bepaalde vormen van discriminatie, al geeft de literatuur hierover tegenstrijdige bevindingen (Dourleijn & Dagevos, 2011; Klaver & Van der Welle, 2009; Tilbury & Colic-Peisker, 2007; WODC, 2017). Aan de ene kant geven vluchtelingen aan dat discriminatie plaatsvindt als zij solliciteren naar een baan, terwijl ze aan de andere kant het

antidiscriminatiebeleid van Nederland noemen als belangrijke reden dat ze zich hier veilig voelen.

Tenslotte is het ook van belang om de economische groei en marktcondities in Nederland te noemen. Uit onderzoek blijkt dat de arbeidsparticipatie van vluchtelingen afneemt als het economisch minder gaat in Nederland, bijvoorbeeld vanaf het eerste economische crisisjaar 2008 (WODC, 2017). Aydemir (2003) concludeerde al eerder dat macro-economische omstandigheden een grote invloed kunnen hebben op de arbeidsparticipatie van vluchtelingen van een bepaald cohort.

Conclusie

Diverse individuele, groeps-, en omgevingsfactoren beïnvloeden de arbeidsparticipatie van vluchtelingen. De studies en onderzoeken die hierboven kort besproken zijn wijzen bijna allemaal zonder uitzondering op de gelaagdheid en verwevenheid van deze factoren. Van de SER en WODC (SER, 2018; WODC, 2017) tot aan de gemeenten (Razenberg & De Gruijter, 2016) zijn beleidsadviseurs en uitvoerders het er ook over eens dat een gecombineerde aanpak, waarbij tegelijkertijd aandacht is voor de individuele factoren taal, onderwijs, en werk(ervaring), noodzakelijk is. Echter, (regerings-)beleid en maatregelen, en andere omgevingsfactoren, kunnen deze gecombineerde aanpak zowel frustreren als faciliteren.

Er zijn al veel initiatieven ondernomen om vluchtelingen aan een baan te helpen. Dit betreffen initiatieven die lokaal door gemeente, vrijwilligers, en met behulp van partners zoals werkgevers, uitgevoerd worden. In deze projecten wordt veelal de gecombineerde aanpak gevolgd. Een overzicht van voorbeelden hiervan is te vinden op de website <https://www.werkwijzervluchtelingen.nl/initiatieven>, opgezet door de SER. Onderzoek naar de effectiviteit van deze projecten ontbreekt, waardoor niet ingeschat kan worden welke initiatieven, waarom, en voor wie, leiden tot een duurzame toetreding tot de arbeidsmarkt. Daarnaast brengt dit ongelijkheid met zich mee: afhankelijk van de gemeente of regio waarin een vluchteling geplaatst wordt is er meer of minder kans op deelname aan een dergelijk project.

Deze projecten zijn daarnaast vaak veelal kleinschalig en tijdelijk van aard, bijvoorbeeld door het ontbreken van financiering. Het idee bestaat bovendien dat deze initiatieven gericht zijn op vluchtelingen waarvan ingeschat wordt dat zij kansrijk zijn gezien hun 'hogere score' op de factoren Nederlandse taalbeheersing, opleidingsniveau, en werkervaring. Dit is niet de grootste groep vluchtelingen. Gemeenten geven bijvoorbeeld aan dat zij 10% van de vluchtelingen als direct plaatsbaar zien, en 30% plaatsbaar na het volgen van een opleidings- of werkervaringstraject (Razenberg & De Gruijter, 2016). Dit betekent dat 60% van de vluchtelingen een grote kans loopt om pas

laat (na de inburgering) terecht te komen in een arbeidstoeleidingstraject, terwijl ze ook de Nederlandse taal nog onvoldoende beheersen. Op basis van bovenstaande literatuur is het beeld van hun kansen op een succesvolle arbeidsparticipatie vrij somber.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2017). *Inburgering. Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Auer, D. (2018). Language Roulette -The Effect of Random Placement on Refugee's Labour Market Integration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(3), 341–362.

Aydemir, A. (2003). *Effects of business cycles on the labour market assimilation of immigrants*. Ottawa, ON, Canada: Statistics Canada.

Bakker, L. (2016). *Seeking Sanctuary in the Netherlands: Opportunities and obstacles to refugee integration*. Erasmus University Rotterdam.

Bakker, L., Dagevos, J., & Engbersen, G. (2017). Explaining the refugee gap: a longitudinal study on labour market participation of refugees in the Netherlands. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(11), 1775–1791.

Bevelander, P., & Pendakur, R. (2012). The labour market integration of refugee and family reunion immigrants: A comparison of outcomes in Canada and Sweden. *Discussion Paper Series, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, No. 6924, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn*.

CBS. (2017). *Van opvang naar integratie*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS. (2018). *Uit de startblokken. Cohortstudie naar recente asielmigratie*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Chiswick, B. R. (2008). The economics of language: an introduction and overview. *IZA Discussion Papers, No. 3568, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn*.

De Vroome, T., & Van Tubergen, F. (2010). The Employment Experience of Refugees in the Netherlands. *International Migration Review*, 44(2), 376–403.

- Dourleijn, E., & Dagevos, J. (2011). *Vluchtelingengroepen in Nederland: over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Fasani, F., Frattini, T., & Minale, L. (2018). (The Struggle for) Refugee Integration into the Labour Market: Evidence from Europe. *Discussion Paper Series CDP 16/17, Centre for Research and Analysis of Migration Department of Economics, University College London*.
- Gezondheidsraad. (2016). *Briefadvies Geestelijke gezondheid van vluchtelingen* (No. Publicatienr. 2016/01). Den Haag: Gezondheidsraad.
- Kanas, A., Chiswick, B. R., Lippe, T., & Tubergen, F. (2012). Social contacts and the economic performance of immigrants: A panel study of immigrants in Germany. *International Migration Review, 46*(3), 680–709.
- Klaver, J., & Van der Welle, I. (2009). *Vluchtelingenwerk IntegratieBarometer Rapport 2009*. Vluchtelingen Werk Nederland.
- Martin, I., Arcarons, A., Aumüller, J., Bevelander, P., Emilsson, H., Kalantaryan, S., ... Zorlu, A. (2016). *From Refugees to Workers: Mapping Labour-Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States*. Florence, Italy / Gütersloh, Germany: Migration Policy Centre, EUI / Bertelsmann Stiftung.
- Odé, A., & Dagevos, J. (2017). Statushouders aan het werk. *Mens en maatschappij, 92*(4), 447–468.
- Pajic, S., Ulceluse, M., Kismihók, G., Mol, S. T., & den Hartog, D. N. (2018). Antecedents of job search self-efficacy of Syrian refugees in Greece and the Netherlands. *Journal of Vocational Behavior, 105*, 159–172.
- Razenberg, I., & De Gruijter, M. (2016). *Vluchtelingen aan het werk Enquête onder gemeenten over arbeidstoeleiding van statushouders*. Utrecht: Kennisplatform Integratie en Samenleving.

- Razenberg, I., Kahman, M., & De Gruijter, M. (2018). *"Mind the gap": barrières en mogelijkheden voor de arbeidsparticipatie van vluchtelingenvrouwen*. Utrecht: Kennisplatform Integratie en Samenleving.
- SCP. (2017). *Gevlucht met weinig bagage* (No. 2017-21). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP. (2018). *Syriërs in Nederland* (No. 2018-14). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER. (2018). *Vluchtelingen en Werk. Een nieuwe tussenbalans* (No. Signalering 18/05). Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Tilbury, F., & Colic-Peisker, V. (2007). Skilled refugees, employment and social inclusion: A Perth case study of three communities. In V. Colic-Peisker & F. Tilbury (Red.), *Settling in Australia: The social inclusion of refugees* (pp. 108-128). Perth, Western Australia: Centre for Social and Community Research, Murdoch University.
- Witkamp, B., Paulussen-Hoogeboom, M., Slotboom, S., Stouten, J., Putters, K., & Klaver, J. (2014). *Vluchtelingenwerk Integratiebarometer 2014: een onderzoek naar de integratie van vluchtelingen in Nederland*. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.
- WODC. (2017). *Een kwestie van tijd? De integratie van asielmigranten: een cohortonderzoek* (No. Cahier 2017-3). Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.