

Hoge arbeidsparticipatie Oekraïense vluchtelingen maar vaak onder niveau

Oekraïense vluchtelingen kunnen bij aankomst in Nederland direct participeren op de arbeidsmarkt. Mede hierdoor ligt hun arbeidsparticipatie een stuk hoger dan onder Oekraïense vluchtelingen in Duitsland. Is dit 'work first'-model daarmee ook een voorbeeld voor andere landen?

IN HET KORT

- Door de Nederlandse focus op arbeidsdeelname werken Oekraïense vluchtelingen hier vaker dan in Duitsland.
- Oekraïners werken in Nederland wel vaker onder hun niveau dan in Duitsland, waar meer wordt ingezet op inburgering.
- Meer focus op inburgering zou kunnen helpen om Oekraïners meer op hun niveau te laten werken en zo beter te integreren.

JACO DAGEVOS

Senior onderzoeker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau en bijzonder hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

KATJA RUSINOVIC

Lector aan De Haagse Hogeschool, en lid van de Adviesraad Migratie

Sinds de inval van Rusland in Oekraïne zochten grote aantallen Oekraïners een veilig heenkomen, ook naar Nederland waar inmiddels bijna 106.000 Oekraïense ontheemden zich hebben ingeschreven in de Basisregistratie Persoonsgegevens (Rijksoverheid, 2024). Zij verblijven in gemeentelijke opvanglocaties of worden door familieleden, kennissen, vrienden of Nederlandse gasthuishoudens opgevangen.

Oekraïense ontheemden hebben een status die afwijkt van die van asielzoekers. Zij verblijven in Nederland op grond van de Europese Richtlijn Tijdelijke Bescherming. De huidige ontheemdenstatus van Oekraïners maakt dat zij bij aankomst in Nederland geen asielprocedure hoeven te doorlopen en dat zij het hele jaar door kunnen werken zonder tewerkstellingsvergunning.

Door de Europese richtlijn hebben Oekraïners meer mogelijkheden om deel te nemen aan de Nederlandse samenleving dan asielzoekers. Asielzoekers mogen pas zes maanden na het in behandeling nemen van hun asielaanvraag werken, hebben een tewerkstellingsvergunning nodig en mochten tot voor kort maximaal 24 weken per jaar werken (onlangs heeft de rechter een streep gezet door de 24-wekeneis). Deze beperkingen gelden voor Oekraïense ontheemden dus niet. Het idee is dat Oekraïners op deze manier zo goed mogelijk door kunnen met hun leven en, zodra dat mogelijk is, in staat zijn om terug te gaan naar hun

land. Een ander verschil met asielmigranten is dat Oekraïners geen doelgroep zijn van het inburgeringsbeleid.

Het beleid ten aanzien van Oekraïense ontheemden is een voorbeeld van een 'work first'-aanpak; er wordt hun alle ruimte geboden om de arbeidsmarkt te betreden, maar er is geen beleid om de taal te leren en kennis te maken met de cultuur van het bestemmingsland.

Bij vluchtelingen wordt daarentegen het 'settle first'-model toegepast. Dat is erop gericht om vluchtelingen eerst voor te bereiden op het leven in een nieuwe samenleving; in het bijzonder door de taal van het bestemmingsland te leren. Dit gebeurt in Nederland via het inburgeringsbeleid: asielmigranten die in Nederland mogen blijven – statushouders – zijn verplicht om binnen een periode van drie jaar na vergunningverlening te voldoen aan de inburgeringsplicht.

Met de komst van de Oekraïners rijst de vraag of het work first-model niet ook toegepast zou moeten worden in het opvangbeleid van asielmigranten. In dit artikel bespreken wij zowel de voordelen als de nadelen van het work first-model en de beleidslessen die hieruit getrokken kunnen worden.

Oekraïners werken relatief vaak

Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat op 1 mei 2023 ongeveer de helft van de 68.000 Oekraïense vluchtelingen tussen de 15 en 65 jaar in Nederland een betaalde baan in loondienst hebben (CBS, 2023). Dit aandeel werkenden is veel hoger dan bij statushouders met een vergelijkbare verblijfsduur: onder de statushouders die in 2019 een status kregen, heeft na een jaar vijf procent werk.

Een andere vergelijking: de omvang van de arbeidsparticipatie die Oekraïners na ongeveer een jaar bereiken, bereiken statushouders pas na vijf jaar na vergunningverlening (Dagevos, 2023).

Er is bij deze vergelijking overigens geen rekening gehouden met de mogelijke invloed van verschillen in kenmerken tussen beide groepen, zoals bijvoorbeeld het opleidingsniveau, werkervaring en psychische gezondheid. Het is dus in zekere zin appels met peren vergelijken en nader onderzoek moet uitwijzen welke betekenis verschillen in samenstelling hebben.

Tegelijkertijd durven we de conclusie wel te trekken dat de verschillen in beleid een belangrijke rol spelen. Voor asielzoekers gelden diverse beperkingen om tijdens de asiel-



procedure betaald werk te verrichten. Onderzoek wijst uit dat met name de 24-wekeneis een belangrijke belemmering vormt (Regioplan, 2023). Het resultaat is dat weinig asielzoekers tijdens de opvangperiode hebben gewerkt; dit gold voor ongeveer vijf procent van de asielzoekers (Regioplan, 2023; Dagevos et al., 2018). Ook het inburgeringsbeleid houdt mensen af van de arbeidsmarkt.

Hoewel in het inburgeringsbeleid het belang van een combinatie van werken en inburgeren breed wordt onderschreven, blijkt dat veel statushouders pas na afronding van de inburgering naar werk gaan zoeken (Huijnk et al., 2021; Damen, 2022). Het combineren van inburgeren en werken is ingewikkeld. Het volgen van taallessen kost vaak een aantal dagdelen per week en bemoeilijkt het vinden van een (voltijd)baan.

Oekraïners werken tijdelijk en onder niveau

Oekraïense ontheemden slagen er naar verhouding dus snel in om aan het werk te gaan in Nederland; soms vrijwel direct bij aankomst in ons land. Oekraïners hebben, vergeleken met het gemiddelde in de EU, een hoog opleidingsniveau. In 2021 voltooide 60 procent van de vrouwen in Oekraïne een tertiaire opleiding (mbo, hbo of wo) terwijl dit percentage in de rest van de EU 46 procent is (Eurostat, 2023).

Onlangs hun relatief hoge opleidingsniveau, slagen Oekraïense ontheemden er in Nederland veelal niet in om werk te vinden in hun eigen werkveld en op hun eigen opleidingsniveau (Rusinovic en Ham, 2023; Adviesraad

Migratie, 2023). Uit gegevens van het CBS (2023) blijkt dat het overgrote deel van hen in Nederland op tijdelijke basis werkt. Meer dan de helft van hen (57 procent) is werkzaam in de uitzendbranche, en in laagbetaalde sectoren waar grote tekorten zijn en werkgevers doorgaans weinig investeren in de ontwikkeling en opleiding van mensen.

Daar komt bij dat veel Oekraïners niet weten wat hun rechten zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt; zij krijgen hier onvoldoende voorlichting over. Hierdoor lopen Oekraïense ontheemden het risico op uitbuiting en slachtoffer te worden van malafide arbeidsbureaus of tussenpersonen die misbruik maken van hun (afhankelijke) positie. Hun situatie lijkt daarmee sterk op die van veel EU-arbeidsmigranten (Strockmeijer, 2020).

Een van de belangrijkste obstakels die Oekraïense ontheemden ervaren voor het vinden van (meer passend) werk, is – afgezien van diploma-erkenning – de beheersing van de Nederlandse en/of Engelse taal. Er is onder Oekraïense ontheemden dan ook een behoefte aan (meer) goede, betaalbare taaltrainingen.

Een andere barrière op de Nederlandse arbeidsmarkt is dat Oekraïners niet als zelfstandige aan de slag kunnen. Vanwege het risico op uitbuiting heeft het kabinet in eerste instantie besloten om de toegang tot de arbeidsmarkt te beperken tot werken in loondienst (Tweede Kamer, 2023). Dit besluit is vooral nadelig voor mensen die in Oekraïne als zelfstandige werkten of mensen die willen werken in een sector waarin in Nederland veel mensen zzp'er zijn, zoals de ICT.

Oekraïners in Duitsland vaker werk op niveau

Als we ter vergelijking naar Duitsland kijken, dan laat de arbeidsmarktpositie van Oekraïense ontheemden daar een heel ander beeld zien. Duitsland heeft in tegenstelling tot Nederland niet voor een ‘work first’- maar voor een ‘settle first’-aanpak gekozen. In de Duitse aanpak wordt voorrang gegeven aan het leren van de Duitse taal en integratie in de samenleving. Zo zijn de officiële taal- en inburgeringscursussen in Duitsland al in maart 2022 opengesteld voor de oorlogsvluchtelingen uit Oekraïne. Dit betekent dat zij in eerste instantie bijna 800 uur aan taal- en integratielessen ontvangen.

Naarmate de oorlog langer duurt, is de kans groot dat Oekraïners zich hier permanent gaan vestigen

Het aandeel werkenden in Duitsland ligt mede hierdoor op dit moment veel lager dan in Nederland; in Duitsland is slechts 17 procent van de Oekraïense ontheemden aan het werk. Het is daarbij wel opvallend dat 71 procent van de Oekraïense ontheemden die aan het werk zijn, (hoog)geschoold werk heeft (Brücker et al., 2022).

Het lijkt er dus op dat de kost voor de baat uitgaat: eerst investeren in de taal van het bestemmingsland leidt weliswaar in het begin tot minder hoge arbeidsparticipatiecijfers, maar resulteert uiteindelijk in meer passende banen. In Nederland is het beeld eerder andersom.

Conclusie en implicaties

Het is aannemelijk dat een work-first aanpak een belangrijke bijdrage levert aan de relatief hoge arbeidsparticipatie van Oekraïners in Nederland. Die vaststelling ondersteunt de lopende politieke en maatschappelijke discussie om asielzoekers meer mogelijkheden te geven om tijdens de asielprocedure te werken.

De bevindingen over de arbeidsmarktpositie van Oekraïners laten echter ook zien dat zij vooral aangewezen zijn op het flexibele segment van de arbeidsmarkt waar de meeste onder hun niveau werken. Dit is een groot verschil met de situatie in Duitsland. Een van de lessen zou kunnen zijn om in navolging van Duitsland de inburgering ook open te stellen voor Oekraïense ontheemden (Groenendijk, 2023).

Oekraïense ontheemden kwamen naar Nederland met de gedachte dat dit tijdelijk zou zijn, en ook het beleid van de Nederlandse overheid is hierop gestoeld. Deze tijdelijkheidsgedachte brengt met zich mee dat langeretermijnoverwegingen nauwelijks een rol spelen in onder meer de oriëntatie op de arbeidsmarkt en de geneigdheid om de taal te leren. Naarmate de oorlog langer duurt, is de kans groot dat Oekraïners zich hier permanent gaan vestigen. Ook dat is een reden om in beleid het perspectief meer te verschui-

ven in de richting van een settle first-aanpak, die misschien op korte termijn de arbeidsparticipatie inperkt, maar als het goed is in de naaste toekomst tot een betere arbeidsmarktpositie en grotere zelfredzaamheid leidt.

Om gefundeerdere keuzes te maken in het opvang- en inburgeringsbeleid voor zowel Oekraïense als andere vluchtelingen is nader onderzoek belangrijk. Er is verdiepend (quasi-)experimenteel onderzoek nodig om uitspraken te kunnen doen welk gewicht beleidsfactoren hebben in de verklaring van de verschillen in positie van Oekraïners in Nederland en Duitsland. Belangrijk is om niet alleen te kijken naar verschillen in arbeidsparticipatie, maar ook naar de kwaliteit van de banen (flexibel of vast, onder of aansluitend op het opleidingsniveau). Ook is meer inzicht in de (maatschappelijke) kosten en baten gewenst.

Literatuur

- Adviesraad Migratie (2023) *De prijs van tijdelijkheid. Perspectief voor Oekraïense ontheemden in Nederland*. Adviesraad Migratie, Signalering.
- Brücker, H., A. Ette, M. Grabka et al. (2022) *Ukrainian refugees in Germany: Escape, arrival and everyday life*. Institute for Employment Research. IAB-Forschungsbericht, 24/2022. Te vinden op iab.de.
- CBS (2023) *Aandeel Oekraïense vluchtelingen met werk toegenomen*. CBS Statistiek, 1 februari.
- 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, 25 november.
- Dagevos, J. (2023) *De ene vluchtelingengroep is de andere niet: Is de hoge arbeidsparticipatie van Oekraïners een signaal voor een ander opvang- en inburgeringsbeleid?* Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 39(1), 49–52.
- Dagevos, J., W. Huijnk, M. Maliepaard en E. Miltenburg (red.) (2018) *Syriërs in Nederland: Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland*. SCP-publicatie, 2018-14.
- Eurostat (2023) *European neighbourhood policy – East – education statistics*. Eurostat – Statistics Explained, maart. Te vinden op ec.europa.eu.
- Groenendijk, K. (2023) *Neem aan voorbeeld aan Duitsland en laat Oekraïners fatsoenlijk inburgeren*. De Volkskrant, 1 augustus.
- Huijnk, W., J. Dagevos, M. Djundeva et al. (red.) (2021) *Met beleid van start: Over de rol van beleid voor ontwikkelingen in de positie en levenssituatie van Syrische statushouders*. SCP-publicatie 2021-9.
- Regioplan (2023) *Belemmeringen asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt*. Regioplan Eindrapport, 22097. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Rijksoverheid (2024) *Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland*. Rijksoverheid Statistiek, cijfers 12-1-2024.
- Rusinovic, K. en A. Ham (2023) *Kwetsbaar maar kansrijk: Oekraïense ontheemden op de arbeidsmarkt*. Sociale Vraagstukken Publicatie, 9 juni.
- Strockmeijer, A. (2020) *De arbeidsmarktpositie verklaart: Werk en uitkeringsgebruik van Oost-Europese arbeidsmigranten in Nederland*. Proefschrift Universiteit van Amsterdam, 12 februari.
- Tweede Kamer (2023) *Lessons learned Oekraïense ontheemden in NL*. Kamerbrief, 2023-0000102457.