

# Het spreidingsbeleid remt de arbeidsdeelname van statushouders

Statushouders worden evenredig over het land gehuisvest via het spreidingsbeleid. Naast het verdelen van de lasten en behoud van draagvlak voor de opvang van vluchtelingen, is de veronderstelling dat spreiding bijdraagt aan de integratie van statushouders. Maar klopt dat wel als het gaat om de kans op werk voor statushouders?

## IN HET KORT

- Er zijn grote regionale verschillen in de arbeidsdeelname van statushouders.
- Statushouders hebben minder arbeidskansen in gebieden met ongunstige sociale en economische omstandigheden.
- Het spreidingsbeleid heeft negatieve effecten op de arbeidsdeelname van statushouders.

**IDS  
BAALBERGEN**  
*Promovendus bij de  
Universiteit Utrecht*

**ANET  
WETERINGS**  
*Senior onderzoeker  
bij het Planbureau  
voor de Leefom-  
geving*

De afgelopen tijd is er veel discussie geweest over de Spreidingswet. Het inmiddels demissionaire kabinet-Rutte IV wil via deze wet alle gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk maken voor de opvang van asielzoekers. Zo'n aanpak geldt al twee decennia bij de opvang van statushouders – vluchtelingen met een erkende verblijfsvergunning (MinBiZa, 1995). Dit wordt het spreidingsbeleid genoemd. Via dit beleid zijn alle gemeenten verplicht om huisvesting voor statushouders te faciliteren, proportioneel aan het aantal inwoners binnen de gemeente.

De keuze van de Nederlandse overheid om statushouders te spreiden, is gestoeld op drie assumpties. Ten eerste, spreiding verdeelt de bijbehorende lasten over gemeenten. Ten tweede, spreiding is nodig om maatschappelijk draagvlak voor de opvang van vluchtelingen te behouden. En ten derde, spreiding is goed voor de 'integratie' van statushouders (Robinson et al., 2003).

De derde aanname komt voort uit de veronderstelling bij beleidsmakers dat migranten in sociaal gemixte gebieden meer kansen hebben om onderdeel uit te maken van de maatschappij. In de wetenschappelijke literatuur is er echter veel kritiek op deze veronderstelling (Bolt et al., 2010). Zo is het de vraag wat de gevolgen van spreiding zijn voor de kans op werk van statushouders, terwijl werk volgens het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2023)

de snelste route is naar participatie en integratie. Uit internationaal onderzoek is bekend dat een spreidingsbeleid negatieve gevolgen kan hebben voor de kansen van statushouders op de arbeidsmarkt (Fasani et al., 2022). Niet in elke regio zijn evenveel of hetzelfde soort banen. Ook kan het per buurt verschillen hoeveel steun iemand kan krijgen bij het zoeken naar werk. Naast individuele kenmerken hangt de kans op werk dus ook af van waar je woont, zelfs in een klein land als Nederland.

De regionale arbeidskans is extra van belang voor statushouders, omdat zij veel meer moeite hebben om werk te vinden dan niet-vluchtelingen (Buimer et al., 2020; SCP, 2021). Zo had in 2019 slechts 34 procent van alle 15- tot en met 74-jarige inwoners met een Syrische achtergrond die tussen januari 2014 en juli 2016 arriveerden, betaald werk ten opzichte van 69 procent onder de overige bevolking (SCP, 2020). Voor een deel komt deze 'werkgelegenheidskloof' door individuele kenmerken zoals de taalbarrière, (onder)waardering van buitenlandse diploma's, of gezondheidsproblemen veroorzaakt door de vlucht naar Nederland (Bakker et al., 2017). Maar mogelijk speelt ook mee dat een deel van de statushouders wordt geplaatst op plekken met beperkte mogelijkheden om werk te vinden.

Aanpassingen in het spreidingsbeleid laten zien dat de overheid het belang van waar een statushouder wordt geplaatst voor de kans op werk wel erkent. Tot 2017 werd bij de plaatsing geen rekening gehouden met individuele achtergrondkenmerken. Sinds 2017 wordt via het 'programma screening en matching' gepoogd statushouders te koppelen aan gemeenten waar de banen aansluiten bij hun arbeidsverleden, opleidingsachtergrond en professionele ambities (SCP, 2021).

In de praktijk is zo'n 'kansrijke koppeling' echter vaak lastig te realiseren. Het voornaamste uitgangspunt van het spreidingsbeleid is nog steeds een evenredige spreiding van statushouders over alle gemeenten in Nederland, waardoor vaak geen rekening kan worden gehouden met de ambities en ervaringen van statushouders (De Beleidsonderzoekers, 2019).

In dit artikel kijken we naar de gevolgen van het spreidingsbeleid voor de kansen op de arbeidsmarkt van statushouders. We onderzoeken hoe groot de regionale verschillen in de arbeidsdeelname van statushouders zijn en in hoeverre kenmerken van de plek waar een statushouder wordt geplaatst de kans op werk beïnvloeden.

## Data en methode

Met behulp van gegevens uit de sociaal-statistische bestanden van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) volgen we alle statushouders die tussen 2010 en 2016 in Nederland arriveerden, uit de vijf landen waar in die periode het grootste aantal vluchtelingen vandaan kwam (Syrië, Eritrea, Iran, Irak en Afghanistan). Aangezien we geïnteresseerd zijn in de arbeidsdeelname van statushouders, beperken we onze populatie verder tot personen tussen de 18 en 55 jaar oud. Ook gezinsherenigers en mensen die eerder in Nederland woonden, laten we buiten beschouwing, omdat zij mogelijk invloed hadden op hun eerste woonlocatie. In totaal hebben we 14.790 personen geselecteerd.

Op basis van de literatuur over de mogelijkheden van immigranten om werk te vinden na aankomst, verwachten we dat zowel economische als sociale omgevingskenmerken een rol spelen (Meeus et al., 2020). In veel studies kan het effect van omgevingskenmerken op de kans op werk niet goed worden ingeschat, omdat de keuze voor een woonlocatie vaak samenhangt met de intentie om te werken. Iemand vindt dan sneller werk in een bepaalde regio, niet alleen door de gunstige omstandigheden daar, maar ook omdat de keuze om in die regio te gaan wonen afhangt van het werk dat daar te vinden is. Zulke zelfselectie-effecten vormen geen probleem in deze studie, omdat reguliere statushouders in de periode 2010–2016 willekeurig werden geplaatst.

We onderzoeken de invloed van de omgevingskenmerken op de arbeidsdeelname van statushouders met behulp van een survivalanalyse. Dat is een methode waarbij niet alleen wordt ingeschat of een gebeurtenis zich voordoet of niet, maar waarbij ook rekening wordt gehouden met hoe lang het duurt tot dat gebeurt. We volgen alle personen in onze populatie voor een periode van zestig maanden vanaf het moment dat mensen voor het eerst ingeschreven zijn in een zelfstandige woning, en bekijken hoe lang het duurt tot ze werk in loondienst vinden.

Hoe groot de kans is dat mensen werk vinden en hoe lang dat duurt, is mede afhankelijk van andere keuzes die statushouders in deze periode kunnen maken. Als iemand besluit een opleiding te gaan volgen, is de kans om te gaan werken op de korte termijn kleiner dan voor iemand die dat niet doet. Deze uitkomsten ‘concurreren’ dus met elkaar; een statushouder kiest voor een opleiding of voor werk. Wordt hier geen rekening mee gehouden dan worden studerende statushouders gelijkgeschakeld met statushouders die nog geen werk hebben kunnen vinden, terwijl in werkelijkheid de eerste groep bewust heeft gekozen voor het volgen van onderwijs. Dit kan tot onjuiste conclusies leiden.

De resultaten kunnen ook worden vertekend als statushouders, voordat ze werk vinden, besluiten te verhuizen naar een andere woonregio. Door de verhuizing verandert de sociaal-ruimtelijke context. Als zij vooral verhuizen naar gebieden met gunstigere economische en sociale omstandigheden, leidt dat tot een onderschatting van de invloed van de omgevingskenmerken.

Om te voorkomen dat het besluit om een opleiding te gaan volgen of te verhuizen de resultaten beïnvloeden, gebruiken we een zogenaamde analyse van concurrerende risico's (*competing risks analysis*), waarmee we het effect van

omgevingskenmerken op meerdere uitkomsten tegelijkertijd kunnen schatten. We schatten dus de duur tot iemand werk heeft gevonden, een opleiding is gestart of is verhuisd naar een ander COROP-gebied (een cluster van een of meer aangrenzende gemeenten in dezelfde provincie, ontworpen voor regionaal onderzoek).

We schatten het effect op de kans op werk, opleiding of verhuizing voor vier verschillende omgevingskenmerken. Ten eerste verwachten we op basis van de economische literatuur dat een groter aantal bereikbare banen een positief effect heeft op de arbeidsdeelname van statushouders. Met behulp van het LISA-werkgelegenheidsregister hebben we per postcode-4-gebied berekend hoeveel banen een statushouder vanuit daar kan bereiken via het openbaar vervoer (voor de berekening, zie Bastiaanssen (2021)). Het LISA-werkgelegenheidsregister bevat gegevens over het adres en het aantal banen (in loondienst en als zelfstandige) van elke bedrijfsvestiging. We beperken ons tot de banen in de drie sectoren waarin statushouders het vaakst werkzaam zijn (administratieve en ondersteunende diensten – die grotendeels bestaan uit de uitzendbranche –, verschaffen van accommodatie en maaltijden, en groot- en detailhandel). Niet elke baan is zonder meer een optie voor statushouders, bijvoorbeeld omdat hun diploma niet wordt erkend in Nederland. Ook worden banen op een langere reisafstand minder zwaar gewogen.

Daarnaast onderzoeken we de invloed van sociale omgevingskenmerken via drie kenmerken van de sociale samenstelling van de buurt waarin iemand wordt geplaatst. Ten eerste stelt de bestaande literatuur dat mensen met een hogere sociaal-economische status meer ondersteuning kunnen bieden omdat zij over meer middelen beschikken. We meten dit aan de hand van de sociaal-economische status van de buurt die het CBS vaststelt op basis van de financiële welvaart, het opleidingsniveau en het recente arbeidsverleden van alle huishoudens in een buurt (SES-WOA).

Ten tweede zijn mensen die dezelfde achtergrond delen mogelijk eerder geneigd om elkaar ondersteuning te bieden. Daarom onderzoeken we de invloed van wonen in een buurt met een groter aantal mensen met dezelfde nationale achtergrond.

Ten slotte verwachten we dat er in buurten met een groter aantal statushouders meer sociale ondersteuningsstructuren zijn voor statushouders. Daarom bekijken we de invloed van het aantal mensen met een asielachtergrond binnen een buurt.

In de analyse controleren we voor leeftijd, land van herkomst, huishoudensgrootte en de afstand tussen het laatste asielzoekerscentrum waarin iemand verbleef en de eerste woning. Verder schatten we aparte modellen voor mannen en vrouwen, omdat de invloed van de vier omgevingskenmerken op de kans op werk, opleiding en verhuizen, mogelijk verschillend is.

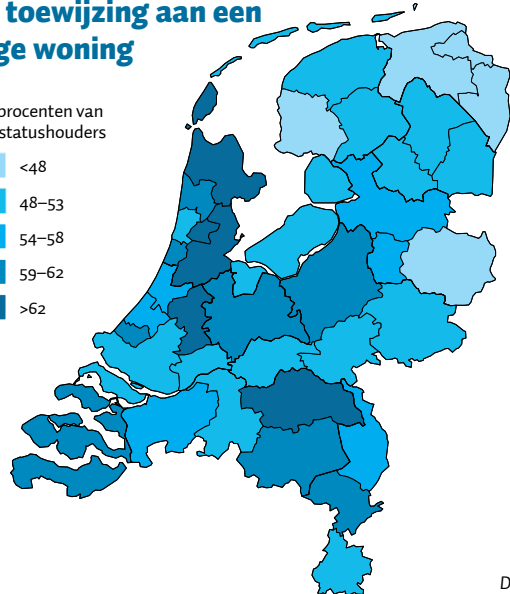
## Regionale verschillen

Er zijn grote regionale verschillen in de arbeidsdeelname van statushouders. In figuur 1 is per COROP-gebied te zien hoeveel procent van alle daar geplaatste statushouders binnen vijf jaar minimaal één maand werk in loondienst heeft gehad. In de COROP-gebieden Overig-Groningen,

## Aandeel statushouders dat werk heeft gevonden vijf jaar na toewijzing aan een zelfstandige woning

FIGUUR 1

In procenten van de statushouders

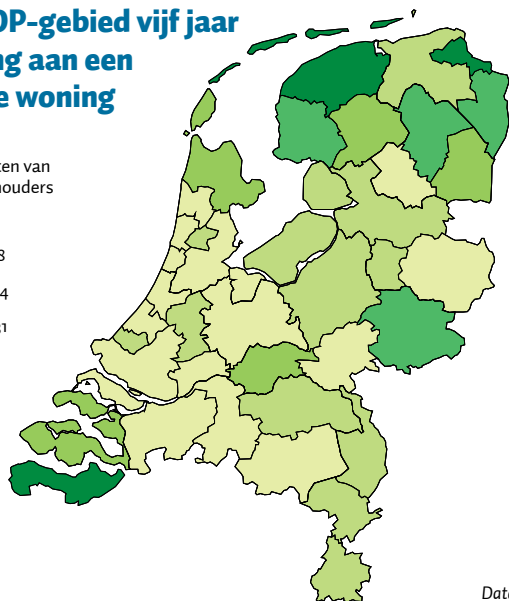


Data: CBS | ESB

## Aandeel statushouders dat is verhuisd naar een ander COROP-gebied vijf jaar na toewijzing aan een zelfstandige woning

FIGUUR 2

In procenten van de statushouders



Data: CBS | ESB

Twente en Delfzijl en omgeving is dat minder dan 47 procent, terwijl dit aandeel in de Kop van Noord-Holland en Zaandam meer dan 65 procent is.

Dat het moeilijker kunnen vinden van werk inderdaad een rol lijkt te spelen bij de keuze om naar een ander COROP-gebied te verhuizen, laat een vergelijking tussen figuur 1 en 2 zien. In figuur 2 is aangegeven hoeveel procent van alle daar geplaatste statushouders is verhuisd naar een ander COROP-gebied binnen vijf jaar na toewijzing van zelfstandige huisvesting. Het aandeel verhuisde statushouders is hoger in de COROP-gebieden waar een relatief klein aandeel werk vindt.

### Effect van omgevingskenmerken

In figuur 3 zijn de belangrijkste uitkomsten van het model van concurrerende risico's voor mannen en vrouwen weer-

gegeven. We beschrijven eerst de resultaten voor mannelijke statushouders. Hun gemiddelde kans om werk te vinden in een bepaalde maand bedraagt 1,64 procent, deze kans is groter dan de gemiddelde kans om aan een studie te beginnen (0,49 procent) of om te verhuizen naar een andere COROP-regio (0,20 procent).

De maandelijkse kans op het vinden van werk hangt voor mannelijke statushouders inderdaad af van het aantal bereikbare banen en de sociaal-economische status van de buurt; beide omgevingskenmerken hebben een positief en statistisch significant effect op die kans. Bij een toename van 50.000 extra bereikbare banen neemt de gemiddelde kans om werk te vinden in een bepaalde maand met 0,13 procentpunt toe (van 1,64 procent naar 1,77 procent). Een toename van één standaarddeviatie in de sociaal-economische status van de buurt vergroot de gemiddelde kans om werk te vinden in een bepaalde maand van 1,64 procent naar 1,80 procent. Het aantal mensen afkomstig uit hetzelfde herkomstland en het aantal mensen met een asielaachtergrond in de buurt hebben beide geen statistisch significant effect op de arbeidsdeelname.

De vier omgevingskenmerken hebben geen significant effect op de kans om een opleiding te gaan volgen. We vinden wel een negatieve samenhang tussen de sociaal-economische status van een buurt en de kans dat een mannelijke statushouder verhuist naar een ander COROP-gebied. Een toename van één standaarddeviatie verkleint de gemiddelde kans op een verhuizing van 0,20 procent naar 0,14 procent. Een verdubbeling van het aantal mensen met een asielaachtergrond in een buurt verkleint de gemiddelde kans op een verhuizing naar 0,17 procent.

De gemiddelde kans om werk te vinden in een bepaalde maand ligt voor vrouwelijke statushouders veel lager (0,29 procent) dan voor mannen (1,44 procent). Ook bij de andere twee uitkomsten zijn er verschillen tussen mannen en vrouwen, maar de verschillen zijn kleiner: de gemiddelde kans om in een bepaalde maand aan een studie te beginnen is 0,34 procent voor vrouwen versus 0,48 procent voor mannen, en om te verhuizen naar een ander COROP-gebied 0,22 procent voor vrouwen versus 0,20 procent voor mannen.

In tegenstelling tot bij mannen heeft het aantal bereikbare banen en de sociaal-economische status van de buurt geen statistisch significant effect op de arbeidsdeelname van vrouwen (figuur 3). Net als voor mannen heeft het aantal mensen met dezelfde nationaliteit in de buurt geen significante invloed op de arbeidsdeelname van vrouwelijke statushouders. Een verdubbeling van het aantal mensen met een asielaachtergrond vergroot wel de kans dat vrouwen werk vinden in een bepaalde maand. Die kans stijgt dan van 0,29 procent naar 0,36 procent.

De maandelijkse kans om onderwijs te gaan volgen is hoger voor vrouwen als er meer mensen met dezelfde nationaliteit in de buurt wonen, maar in vergelijking met de andere factoren is het effect klein. Een verdubbeling in het aantal mensen met dezelfde nationaliteit vergroot de gemiddelde kans van 0,342 procent naar 0,345 procent. Het aantal mensen met een asielaachtergrond in de buurt vergroot de kans op verhuizing van vrouwelijke statushouders van 0,22 procent naar 0,27 procent. Het aantal bereikbare banen en

de sociaal-economische status van de buurt hebben geen invloed op deelname aan onderwijs of de kans om te verhuizen naar een andere COROP-regio voor vrouwen.

## Conclusie

Statushouders hebben in vergelijking met inwoners zonder migratieachtergrond relatief veel moeite om werk te vinden. Deze verschillen komen deels voort uit de keuze van de Nederlandse overheid om statushouders te huisvesten gespreid over alle gemeenten. De kenmerken van de plek waar statushouders worden gehuisvest na het verlaten van het asielzoekerscentrum beïnvloeden de kans dat zij werk vinden. Mannelijke statushouders die in regio's worden geplaatst met een relatief groot aantal bereikbare banen vinden sneller werk dan andere statushouders.

Naast de economische omstandigheden in de verschillende regio's lijken ook sociale omstandigheden een rol te spelen. Zo is de kans op werk groter voor mannelijke statushouders aan wie een woning is toegewezen in een buurt met een hogere sociaal-economische status. Voor vrouwelijke statushouders is de kans op werk groter als zij worden geplaatst in een buurt met een groter aantal mensen met een asielachtergrond.

Ondanks de angst voor de negatieve effecten van 'segregatie' is de arbeidsdeelname onder statushouders die in een buurt worden geplaatst met veel andere vluchtelingen of mensen afkomstig uit hetzelfde herkomstland niet lager. Voor vrouwelijke statushouders heeft het aantal mensen met een asielachtergrond in de buurt juist een positief effect op de arbeidsdeelname. De preoccupatie met de etnische samenstelling van buurten onder beleidsmakers lijkt dan ook de aandacht af te leiden van andere, meer invloedrijke, regionale omstandigheden, zoals de lokale mogelijkheden op de arbeidsmarkt.

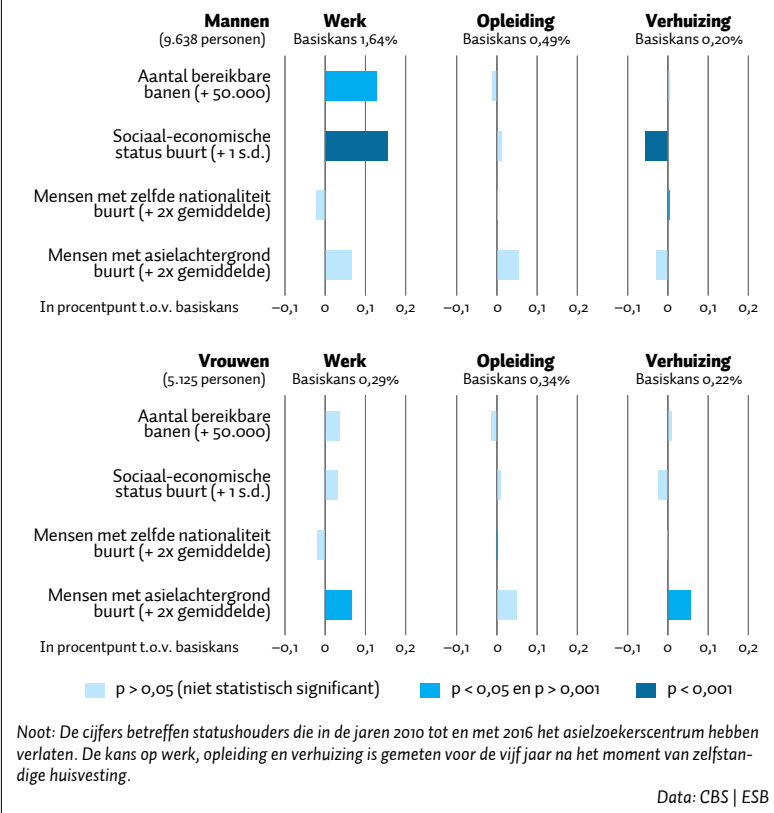
De overheid acht werk van groot belang voor de integratie van statushouders. Met het plan van aanpak 'Statushouders aan het werk' richt het Ministerie van SZW (MinSZW, 2023) zich daarom op het actief wegnemen van belemmeringen op de arbeidsmarkt voor statushouders. Het spreidingsbeleid wordt echter niet genoemd als een mogelijke belemmering in dit plan, terwijl statushouders dus meer problemen op de Nederlandse arbeidsmarkt ondervinden wanneer ze geplaatst worden in een gebied met ongunstige economische en sociale omstandigheden.

De lagere werkkans als gevolg van het spreidingsbeleid heeft niet alleen consequenties voor individuele statushouders, maar ook voor de overheidsfinanciën, omdat statushouders hierdoor langer afhankelijk blijven van een bijstandsuitkering.

Tegelijkertijd kent het loslaten van het spreidingsbeleid keerzijden. Als statushouders worden geconcentreerd in die delen van het land waar de kansen op werk het grootst zijn, neemt de druk op de woningmarkt daar nog verder toe, terwijl die daar al het hoogst is. Ook de druk op andere sociale voorzieningen – zoals de geestelijke gezondheidszorg – zal schever worden verdeeld bij het loslaten van het spreidingsbeleid, terwijl deze druk momenteel evenredig verdeeld is over alle gemeenten. Tot slot kan het loslaten van spreiding van statushouders gevolgen hebben voor het publieke draagvlak voor de opvang van vluchtelingen, dat

## Verandering in maandelijkse kans op werk, opleiding en verhuizing

FIGUUR 3



toch al onder druk staat. Kortom, het vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt voor statushouders via het loslaten van het spreidingsbeleid staat op gespannen voet met andere overwegingen rondom de opvang van vluchtelingen. Het is aan bestuurders om deze verschillende zaken te wegen.

## Literatuur

- Bakker, L., J. Dagevos en G. Engbersen (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.
- Bastiaanssen, J.A. (2021) *Youth mobility and access to economic opportunities*. Proefschrift University of Leeds.
- Bolt, G., D. Phillips en R. van Kempen (2010) Housing policy, (de)segregation and social mixing: An international perspective. *Housing Studies*, 25(2), 129–135.
- Buimer, L., P. Elah-Madadzadeh, H. Schols en A. Odé (2020) *Quickscan Arbeidsparticipatie van hoogopgeleide vluchtelingen: Een vergelijking tussen Nederland en andere Europese landen*. Regioplan Eindrapport, Publicatienummer 19197.
- De Beleidsonderzoekers (2019) *De mens centraal? Onderzoek naar de kansrijke koppeling*. De Beleidsonderzoekers Rapport, 8 april.
- Fasani, F., T. Frattini en L. Minale (2022) (The) Struggle for) Refugee integration into the labour market: Evidence from Europe. *Journal of Economic Geography*, 22(2), 351–393.
- Meeus, B., L. Beeckmans, B. van Heur en K. Arnaut (2020) Broadening the urban planning repertoire with an 'arrival infrastructures' perspective. *Urban Planning*, 5(3), 11–22.
- MinBiZa (1995) *Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf*. Ministerie van Binnenlandse Zaken. Te vinden op wetten.overheid.nl.
- MinSZW (2023) *Plan van aanpak: Statushouders aan het werk*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Publicatie, april.
- Robinson, V., R. Andersson en S. Musterd (2003) *Spreading the 'burden'? A review of policies to disperse asylum seekers and refugees*. Bristol: Policy Press.
- SCP (2020) *Syrische statushouders op weg in Nederland*. SCP Publicatie, 4 juni.
- SCP (2021) *In uitvoering: Een analyse van het op statushouders gerichte beleid en wat er nodig is om dit beleid te verbeteren*. SCP Publicatie, 9 september.