

Asielzoekers en arbeidsmarkt

Warmerdam, J. & van den Tillaart, H. (2002), *Arbeidspotentieel en arbeidsmarktloopbanen van vluchtelingen en asielgerechtigden. Een verkennend onderzoek naar ervaringen van nieuwkomers op de Nederlandse arbeidsmarkt*, uitgevoerd in opdracht van de OSA, Tilburg (OSA publicatie A189, ISBN 906566 2316)

De arbeidsmarktervaringen en beroepsloopbanen van asielzoekers als nieuwkomers op de arbeidsmarkt in Nederland zijn zeer divers. De vlucht uit eigen land is de oorzaak van loopbaanonderbreking. Mede hierdoor is er bij vluchtelingen sprake van aanvankelijke onderbenutting van hun capaciteiten. Of blijven de achterstand het gevolg is hangt sterk af van de eigen inspanningen, maar ook van het functioneren van de betrokken instanties.

Asielzoekers als nieuwkomers op de arbeidsmarkt

In de afgelopen decennia hebben grote groepen 'nieuwkomers' de Nederlandse arbeidsmarkt betreden. Een bijzondere groep nieuwkomers vormen de vluchtelingen: mensen die op uitnodiging van de Nederlandse regering of op eigen initiatief, als asielzoeker, naar Nederland zijn gekomen en hier een verblijfsvergunning hebben gekregen, na weggevlucht te zijn uit crisisgebieden in het Midden-Oosten, Zuid-Oost Azië, Noord- en West-Afrika, de voormalige Sovjet-Unie en het voormalige Joegoslavië. Het aantal vluchtelingen uit deze gebieden is vooral in de jaren negentig sterk toegenomen en Nederland heeft velen van hen indertijd opvang kunnen bieden (CBS, 2001). *Over hoe het deze vluchtelingen verder is vergaan, is echter weinig bekend.* Hebben ze hun weg in Nederland weten te vinden? In hoeverre zijn ze er in geslaagd in Nederland een nieuw bestaan op te bouwen? In hoeverre

zijn ze in de Nederlandse samenleving geïntegreerd? In het Nederlandse overheidsbeleid wordt vooral de deelname aan arbeid gezien als een factor die de integratie van deze zogenaamde 'nieuwe etnische groepen' kan bevorderen. Juist dit aspect vergt beleidsmatig evenwel extra aandacht. Uit onderzoek en praktijk komen steeds meer signalen dat *de toetreding* van nieuwkomers tot de Neder-

landse arbeidsmarkt *niet optimaal verloopt* en dat nieuwkomers ook in hun verdere loopbanen vaak problemen ondervinden, waardoor hun arbeidspotentieel onvoldoende wordt benut (MBZK, 2002). In opdracht van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA) verrichtte het ITS onlangs een onderzoek om deze problemen scherper in beeld te krijgen. Het onderzoek bestond uit drie onderdelen: een kwantitatieve analyse van databestanden van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), een reeks diepte-interviews met circa 50 vluchtelingen die al langere tijd in Nederland verblijven en een aantal gesprekken met vertegenwoordigers van bij inburgering, scholing en bemiddeling betrokken instanties.

Competenties van asielzoekers

De analyse van IND-gegevens had betrekking op alle asielzoekers die zich in de periode 1995-2000

in Nederland aanmeldden. In totaal waren dit ruim 200 000 personen. Om een beeld te krijgen van hun arbeidspotentieel zijn hun beschikbare competenties bij aankomst in Nederland – opleiding en beroep – in kaart gebracht. Uit die analyse blijkt dat er een *aanzienlijke variatie is in de opleidingen* waarmee vluchtelingen naar Nederland komen. Van de vluchtelingen die 16 jaar of ouder waren toen ze in Nederland arriveerden heeft een derde deel hooguit basisonderwijs gehad; 19% heeft voortgezet lager onderwijs en 30% middelbaar onderwijs gevolgd; 18% heeft onderwijs gehad op een niveau vergelijkbaar met hoger beroepsonderwijs of universitair onderwijs in Nederland. Het beeld dat vluchtelingen doorgaans hoger opgeleide personen zijn behoeft dus enige bijstelling. Onder hen bevindt zich ook een aanzienlijke groep lager opgeleiden. Ook naar beroep is er veel variatie, hetgeen op grond van de opleidingsgegevens wel te verwachten is. Naast veel personen met beroepen die geen of weinig opleiding vragen, zoals kruiers, herder en landarbeider, zijn er ook talrijke personen met professionele beroepen, zoals artsen, juristen en ingenieurs, vertegenwoordigd. *De opleidingsbagage van vrouwen wijkt slechts licht af van die van de mannen.* De verschillen naar herkomstland zijn duidelijk groter. Uit landen van de voormalige Sovjet-Unie komen relatief veel hoger opgeleide vluchtelingen. Uit andere landen – vooral Afrikaanse landen – komen relatief veel lager opgeleiden. Kijken we naar de verschillende jaren, dan doen zich in de periode 1995-2000 wat betreft opleiding en beroep geen grote veranderingen in de instroom voor. Enig verschil is er wel tussen de asielzoekers die inmiddels over een verblijfsvergunning beschikken en degenen waarbij dat niet

het geval is. In de eerste categorie bevinden zich meer (25%) personen met een hogere opleiding dan in de tweede categorie (16%). Dit kan te maken hebben met het Nederlandse toelatingsbeleid. In de jaren negentig zijn op grond van specifiek landenbeleid relatief veel asielzoekers uit Afghanistan en Irak toegelaten, en dit zijn beide landen met een meer dan gemiddeld aantal hoger opgeleiden. Ook kan meespelen dat hoger opgeleiden eerder of meer te maken hebben met repressie en risicovolle omstandigheden. Een andere mogelijkheid is dat de toelatingsprocedures mechanismen bevatten die hoger opgeleiden meer kans geven hun asielaanvraag gehonoreerd te krijgen dan lager opgeleide asielzoekers, bijvoorbeeld omdat zij beter in staat zijn hun asiolverhaal duidelijk te maken.

Beperkte arbeidsdeelname

Een volgende vraag is in hoeverre toegelaten vluchtelingen hun arbeidspotentieel op de Nederlandse arbeidsmarkt kunnen inzetten en eventueel verder kunnen ontwikkelen. In eerdere onderzoeken bij ruim 500 in Nederland verblijvende vluchtelingen uit Irak, Iran, Ethiopië, Eritrea en Somalië is gebleken dat hun perspectieven in dit opzicht niet gunstig zijn (Tillaart e.a., 2000). Tabel 1 laat zien dat slechts een beperkt deel van hen betaald werk heeft. Daarbij gaat het in bijna een kwart van de gevallen om parttime banen van 24 uur of minder. Verder geeft ongeveer de helft van degenen die betaald werk hebben aan dat het hierbij gaat om werkzaamheden die niet aansluiten bij hun kennis en vaardigheden. Een aanzienlijk deel van de betrokkenen heeft geen betaald werk en beschouwt

Tabel 1.
Arbeidsmarktpositie van enkele grotere groepen nieuwkomers.

	Afghanen	Irakezen	Iraniërs	Somaliërs	Ethiopiërs/Eritreërs
heeft betaald werk (%)	14	41	38	31	53
werkloos en op zoek naar werk (%)	34	34	41	40	23
(nog) niet of niet meer op zoek (%)	52	24	20	29	24
totaal (n)	(98)	(106)	(112)	(111)	(117)

Bron: Tillaart e.a., 2000.

zichzelf als werkloos. De werkloosheid onder deze groepen nieuwkomers is beduidend groter dan onder traditionele doelgroepen van het integratiebeleid, zoals Turken en Marokkanen. Nadere analyses wijzen uit dat het vinden van een (aansluitende) betaalde baan in Nederland niet zozeer afhangt van iemands opleiding en werkervaring in het geboorteland, maar vooral van iemands investeringen in ontwikkeling van competenties in Nederland, met name van *investeringen in taalvaardigheid en vakkwalificaties*.

Loopbanen van vluchtelingen

Voor het OSA-onderzoek zijn diepte-interviews gehouden met circa 50 al langer in Nederland verblijvende vluchtelingen uit Irak, Iran, Somalië, Ethiopië, Eritrea en Vietnam. In de interviews is hun loopbaan op de arbeidsmarkt na aankomst in Nederland gereconstrueerd, om op die manier meer inzicht te krijgen in het proces van competentiebenutting en -ontwikkeling en in de factoren die daarbij een rol spelen. Uit deze interviews komt *een grote diversiteit en dynamiek* naar voren. Een gemeenschappelijk kenmerk is evenwel dat de vlucht voor vrijwel alle betrokkenen een *ingrijpende transitie* in de loopbaan impliceerde. Mensen waren door de vlucht gedwongen hun loopbaan veelal langdurig te onderbreken en over te stappen naar een nieuwe samenleving, met heel anders functionerende instanties en arbeidsorganisaties dan zij in hun herkomstland gewend waren. Hun startpositie op de Nederlandse arbeidsmarkt was daardoor vaak extra ongunstig. Hun verdere loopbanen in Nederland zijn vervolgens beschreven met een loopbaantypologie, waarin deze overgang is verdisconteerd. Daarbij konden de volgende typen loopbaan worden onderscheiden:

- *marginale loopbanen*: mensen blijven zich langs de onderkant van de arbeidsmarkt bewegen;
- *verbrokkelde loopbanen*: mensen switchen voortdurend in posities op en rond de arbeidsmarkt;
- *veranderde loopbanen*: mensen scholen zich om en starten opnieuw in een ander beroep;
- *voortgezette loopbanen*: mensen slagen er in hun oude beroepsloopbaan (deels) te continueren;
- *gekantelde loopbanen*: mensen starten in een nieuw beroep, doen een stap terug en starten weer opnieuw;

- *nieuw gestarte loopbanen*: mensen starten hun eerste beroepsloopbaan vanuit het onderwijs in Nederland.

Vooral bij marginale en verbrokkelde loopbanen – 21 van de 50 geïnterviewde respondenten – doet zich vaak *blijvende onderbenutting* van competenties voor. Dit blijken de meest problematische loopbaantypen te zijn. Factoren die zo'n problematisch verloop beïnvloeden zijn onder andere: langdurige asielprocedures, beperkte taalscholing, sterke gerichtheid van betrokkenen op de eigen groep, gebrek aan specifieke beroepsgerichte kwalificaties, onvoldoende erkenning en waardering van competenties, onvoldoende eigen initiatieven tot verdere opleiding of bijscholing, onvoldoende zicht op eigen wensen en mogelijkheden, gering rendement van eventuele inspanningen gericht op scholing en werk en het te weinig inspelen op de problematiek door reguliere bemiddelingsinstanties. Bij vluchtelingen die hun oude beroep (deels) kunnen voortzetten, die zich omscholen voor een ander beroep of die hun beroepsloopbaan pas na aankomst in Nederland opstarten – 29 van de geïnterviewde respondenten – doen deze problemen zich minder voor. Toch blijken ook zij uiteindelijk vaak op werk onder hun eigenlijke niveau te blijven steken. Naast mensen wier loopbanen stagneren op een niveau onder het eigen kunnen, vinden we evenwel ook mensen die echt carrière maken. Zij weten – met veel inspanningen overigens – hun structurele achterstandspositie te overstijgen en door te stromen naar posities die aansluiten bij hun (nieuw verworven) competenties en ambities. *Sterke motivatie*, veel *eigen initiatief* en *doorzettingsvermogen*, goede *persoonlijke begeleiding* door mensen in de directe omgeving, maar ook een *actieve opstelling* richting instanties en actief gebruik van de mogelijkheden die instanties en werkgevers bieden *voor de verdere ontwikkeling van competenties*, blijken in deze gevallen factoren te zijn die doorstroming naar aansluitend werk *positief* beïnvloeden.

Knelpunten bij instellingen

Vluchtelingen krijgen in de verschillende stadia van hun arbeidsmarktloopbaan met allerlei verschillende instellingen te maken, zoals instellingen voor opvang, inburgering, begeleiding, uitkering,

scholing, bemiddeling, doorstroming en – eventueel – herintreding. De geïnterviewde vluchtelingen hebben in het algemeen vrij goede ervaringen met deze instellingen, maar ze signaleren ook *diverse knelpunten*: de beperkte mogelijkheden voor scholing of werk tijdens de asielprocedure, waardoor het risico van competentieverlies dreigt; te beperkte inbedding van taalscholing in toepassingscontexten (school, buurt, bedrijf), waardoor eenmaal verworven taalvaardigheden weer teloor kunnen gaan; te weinig differentiatie in opleidings- en bijscholingsprogramma's; knelpunten in de regelgeving rond scholing en werken met behoud van uitkering; te weinig afstemming tussen bij inburgering, scholing en bemiddeling betrokken instellingen; onvoldoende afstemming van vacatures en capaciteiten bij de arbeidsbemiddeling; onvoldoende mogelijkheden voor werkbegeleiding binnen arbeidsorganisaties. Deze zaken worden nogal eens als belemmerend ervaren en vluchtelingen ondernemen vaak op eigen initiatief aanvullende activiteiten om die belemmeringen te ondervangen. Ze gaan bijvoorbeeld extra intensieve taalcursussen volgen, spreken verkorte bijscholingstrajecten af, organiseren informele werkstages voor zichzelf, gaan vrijwilligerswerk doen dat perspectief op passend werk biedt, gaan vervolgopleidingen doen naast een parttime baan of switchen van baan als een bepaalde werkgever hen te weinig ontwikkelingsmogelijkheden biedt. Met name voor deze vluchtelingen geldt dat zij na verloop van tijd steeds sterker de regie over hun eigen loopbaan in handen zijn gaan nemen.

Dynamisch perspectief

De bevindingen die uit dit onderzoek naar voren komen, illustreren het belang van een *dynamisch perspectief* op de arbeidsmarktpositie van asielzoekers als nieuwkomers. Zo'n perspectief biedt de benadering van de transitionele arbeidsmarkt. Deze benadering, die eigenlijk in een andere context is ontwikkeld (Muffels, 2001), is ook bruikbaar om de loopbanen van vluchtelingen beter te begrijpen. Vluchtelingen doorbreken vaak noodgedwongen de lineariteit die kenmerkend is voor veel traditionele loopbanen op (westerse) arbeidsmarkten. Hun loopbanen kenmerken zich bij uitstek door fragmentatie, diversiteit en flexibiliteit. Vluchtelingen nemen op de arbeidsmarkt vaak geen vaste,

welbepaalde posities in maar blijken tijdens hun loopbaan veelvuldig van positie te wisselen. Vluchtelingen blijken ook veelvuldig verschillende posities – inburgeraar, student, werkzoekende, werknemer, uitzendkracht, vrijwilliger, huisvrouw, uitkeringsgerechtigde – met elkaar te combineren. Normatief uitgangspunt van het concept van de transitionele arbeidsmarkt is dat de arbeidsmarkt beter werkt naarmate mensen posities in verschillende segmenten gemakkelijker kunnen combineren en gemakkelijker overgangen tussen de verschillende segmenten kunnen realiseren (van den Heuvel e.a., 2001). Een toereikend potentieel aan competenties is hiervoor een voorwaarde.

Besluit

We hebben in dit onderzoek gezien dat vluchtelingen vaak over een behoorlijke bagage aan competenties beschikken, maar dat ze ook vaak de ervaring hebben dat hun competenties in Nederland niet voldoende worden erkend, waardoor deze op de arbeidsmarkt niet voldoende worden benut. Veel vluchtelingen zijn werkloos of doen werk dat onder het niveau ligt dat ze eigenlijk denken aan te kunnen. Maatregelen gericht op *betere erkenning, benutting en ontwikkeling van competenties* kunnen bevorderen dat vluchtelingen gemakkelijker op een passend niveau en in passende combinaties op de arbeidsmarkt kunnen (blijven) functioneren. In het onderzoeksrapport worden hiervoor diverse aanbevelingen geformuleerd.

John Warmerdam

Harry van de Tillaart

Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen
(ITS)

Nijmegen

Bibliografie

Centraal Bureau voor de Statistiek (2001), *Alloctonen in Nederland*, Den Haag: CBS.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002), *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2001*, Den Haag: Ministerie van BZK; Tesser P., Dagevos J. & Iedema J. (2001), *Rapportage minder-*

beden 2000– Samenvatting: vorderingen op school en meer werk, Den Haag: SCP.

Tillaart H. van den, Olde Monnikhof M., van den Berg J. & Warmerdam J. (2000), *Nieuwe etnische groepen in Nederland. Een onderzoek onder vluchtelingen en statushouders uit Afghanistan, Ethiopië en Eritrea, Iran, Somalië en Vietnam*, Nijmegen: ITS; Tillaart H. van den & J. Warmerdam (2001), *Irakese vluchtelingen in Nederland*, Nijmegen: ITS.

Muffels R. (2001), *De transitionele arbeidsmarkt. Een modern en dynamisch perspectief op de arbeidsmarkt en het arbeidsmarktbeleid*, Tilburg: OSA.

Heuvel N. van den, Holderbeke F. & Wielers R. (2001), *De transitionele arbeidsmarkt. Contouren van een actief arbeidsmarktbeleid*, Den Haag: Elsevier/Siswo/Steunpunt WAV.