



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK



Oekraïense vluchtelingen op de arbeidsmarkt

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Annemieke Mack
Job Velseboer
Miranda Witvliet

Met medewerking van

Titus Scholten
Tatiana Uhnivenko
Anna-Mariia Sukhar

OpenEmbassy

Sandrine Lafay
Jolien de Vries

Amsterdam, 21 december 2023
Publicatienr. 22131

© 2024 RegioPlan, met financiering van Stichting Instituut Gak.

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Factsheet	1
1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Probleemstelling	3
1.3 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen	5
1.4 Onderzoeksopzet	6
1.5 Leeswijzer	7
2 Kenmerken Oekraïense vluchtelingen op de arbeidsmarkt	9
2.1 Persoonlijke factoren	9
2.2 Demografische kenmerken Oekraïense vluchtelingen in Nederland	11
2.3 Oekraïense vluchtelingen op de arbeidsmarkt	13
2.4 Vergelijking met statushouders	16
3 Arbeidsmarktintegratie van Oekraïense vluchtelingen	20
3.1 Een overzicht van de mechanismen bij de arbeidstoeleiding van statushouders	20
3.2 Contextfactoren in de arbeidsparticipatie van Oekraïense vluchtelingen	22
3.3 Wet- en regelgeving en CMO-configuraties	24
4 Oekraïense vluchtelingen op de arbeidsmarkt: kwalitatieve ervaringen	34
4.1 Werkervaringen	34
4.2 Duurzaamheid van werk	36
4.3 Knelpunten vanuit verschillende perspectieven	37
4.4 Succesfactoren vanuit verschillende perspectieven	41
4.5 Verschillen Oekraïners en andere groepen vluchtelingen	44
4.6 Werkzame mechanismen in de praktijk	46
5 Conclusies en geleerde lessen	50
5.1 Beantwoording onderzoeksvragen	50
5.2 Geleerde lessen	54
Bijlage	59
Geanonimiseerde respondentenlijst	59



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Factsheet



Arbeidsmarktintegratie van Oekraïense vluchtelingen in Nederland

Onderzoek uitgevoerd door Regioplan en Open Embassy, gefinancierd door Instituut GAK.

Aanleiding

Van de 68.000 Oekraïners tussen 15 en 65 jaar die sinds 24 februari 2022 in Nederland zijn gevestigd, was op 1 mei 2023 50% werkzaam.

Onderzoeksdoel

Lessen trekken uit succesvolle arbeidsdeelname van deze groep, voor Oekraïners en andere nieuwkomers.

Methodologie

- Kwantitatieve analyse van CBS- en UWV-data.
- Deskresearch van wet- en regelgeving en bestaand onderzoek.
- Kwalitatieve diepte-interviews met Oekraïense vluchtelingen, werkgevers, professionals, en lokale beleidsmedewerkers.

Bevindingen

Kwantitatieve beschrijving groep

- Voornamelijk (jonge) vrouwen en kinderen.
- 40% werkzaam in Zakelijke dienstverlening, 30% in Handel, vervoer en horeca.
- Veel werken als uitzendkracht, tijdelijk contract, of oproepkracht.

Wet- en regelgeving

- Directe toegang tot arbeidsmarkt voor Oekraïners via Richtlijn tijdelijke bescherming, vrijstelling TWV.
- Onderscheid met asielzoekers en statushouders in toegang, ondersteuning, integratieverplichtingen, sociale zekerheid, en huisvesting.

Contextuele factoren

- Positieve ontvangst in krappe arbeidsmarkt.
- Informele ondersteuning cruciaal via sociale netwerken.

Belangrijkste knelpunten

- Taalbarrière grootste uitdaging.
- Informatievoorziening over arbeidsmarkt en rechten achterblijvend.
- Erkenning van buitenlandse werkervaring en opleidingen problematisch.
- Juridische belemmeringen voor zzp'ers.

Belangrijkste succesfactoren

- Taalvaardigheid in Nederlands of Engels.
- Richtlijn tijdelijke bescherming als toegangspoort.
- Positieve maatschappelijke context en informele ondersteuning.

Conclusies

Geleerde lessen

- Investeer in taalvaardigheid, bied intensieve formele taallessen aan.
- Focus op duurzaamheid van werk.
- Duidelijkheid over (verblijfs-)perspectief, ook voor werkgevers.
- Benut informele netwerken voor ondersteuning.
- Bied ruimte voor differentiatie en oriëntatie.

Lessen voor andere nieuwkomers

- Pas regels aan voor snellere arbeidsdeelname.
- Investeer in infrastructuur voor werk en vrijwilligerswerk.
- Focus op algehele gezondheid van nieuwkomers.

Succesvolle arbeidsmarktintegratie van Oekraïense vluchtelingen biedt waardevolle inzichten en kansen voor beleidsaanpassingen ten behoeve van deze groep en andere nieuwkomers.



Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Van de circa 68.000 personen tussen de 15 en 65 jaar met de Oekraïense nationaliteit die zich sinds 24 februari 2022 in een Nederlandse gemeente hebben gevestigd, was op 1 mei 2023 50 procent werkzaam.¹ Daarmee is hun arbeidsparticipatie in vergelijking met andere groepen met een vluchtachtergrond hoog. De intrede van de Oekraïners op de arbeidsmarkt is dus een uitgelezen mogelijkheid om nieuwe inzichten op te doen over (werkzame mechanismen achter) arbeidsmarktintegratie van nieuwkomers. Welke verschillen in wet- en regelgeving zijn er? En hoe stimuleren of belemmeren die verschillen arbeidsparticipatie? Hoe kunnen we de bestaande kennis over werkzame mechanismen van arbeidstoeleiding aanvullen? En welke individuele kenmerken doen ertoe?

In lijn hiermee heeft RegioPlan met financiering van Instituut Gak een onderzoek uitgevoerd naar de arbeidsparticipatie van Oekraïense vluchtelingen. Het doel van dit onderzoek is het trekken van lessen uit de relatief voorspoedige arbeidsmarktintegratie van Oekraïners met een vluchtachtergrond. Deze kennis kan worden gebruikt om belemmeringen in wet- en regelgeving voor andere groepen aan te tonen en de werkzame mechanismen achter arbeidstoeleiding aan te vullen.

In dit onderzoek werkte RegioPlan samen met OpenEmbassy. RegioPlan was verantwoordelijk voor de deskresearch, de kwantitatieve analyse en de meeste gesprekken met de professionals en het beleid. Oekraïenstalige interviewers van zowel RegioPlan als OpenEmbassy hielden tijdens het kwalitatieve onderzoek interviews met mensen met een vluchtachtergrond. OpenEmbassy sprak ook met een aantal professionals. Beide organisaties zijn samen verantwoordelijk voor de analyse en de eindproducten.

1.2 Probleemstelling

Een veelgebruikt model om de positie van Oekraïners te begrijpen, is dat van Huddleston e.a. (2013).² Zij onderscheiden drie clusters van factoren: *individuele kenmerken*, *maatschappelijke context* en *wet- en regelgeving*.³ In tabel 1.1 concretiseren we deze factoren verder. We laten hierbij zien hoe de factoren verschillen tussen Oekraïners met een vluchtachtergrond aan de ene kant en asielzoekers en statushouders aan de andere kant. De tabel laat zien dat de groepen verschillen op basis van individuele factoren, wet- en regelgeving en maatschappelijke context. In het licht van de ogenschijnlijk efficiënte arbeidsparticipatie van Oekraïense vluchtelingen bieden deze verschillen relevante aanknopingspunten om de situatie van deze groep op de arbeidsmarkt verder te verdiepen. In de volgende hoofdstukken worden deze verschillen verder uitgewerkt.

¹ [Oekraïense vluchtelingen, 1 mei 2023 \(cbs.nl\)](#)

² Huddleston, T., Niessen, J. & Dag Tjaden, J. (2013). *Using EU Indicators of Immigrant Integration*. Brussels, European Commission, DG Home Affairs.

³ De studie laat zien dat specifieke arbeidsmarktfaciliteiten, het taal- en inburgeringsbeleid en het verkrijgen van staatsburgerschap positief bijdragen aan de integratie van migranten in diverse EU-lidstaten.

Tabel 1.1 Positie van Oekraïense vluchtelingen in Nederland

Cluster	Subthema	Doelgroep	
		Oekraïners	Asielzoekers en statushouders
Individueel		Veel van de Oekraïense vluchtelingen zijn vrouw of minderjarig. ⁴	Het merendeel van asielzoekers is jonger dan 35 jaar bij aankomst in Nederland. Het grootste deel is man. ⁵
		Veel Oekraïense vluchtelingen hebben in hun herkomstland gewerkt en zijn bekend met het werk in Nederland.	Asielzoekers hebben vaak een slepende asielprocedure en daardoor ook een enorme werkonderbreking. Daarnaast sluit de werkervaring vaak niet aan bij wat ze hier kunnen doen.
		Vaker middelbaar of hoogopgeleid. ⁶	Vaker lager opgeleid. ⁷ Er ontbreekt regelmatig een opleiding, diploma's worden niet erkend en er kan sprake zijn van culturele verschillen. ⁸
		Ervaren uiteenlopende problematiek, zoals taalproblemen op het werk, weinig inzicht in hun rechten en plichten en een onzekere huisvestingssituatie. ⁹	Vergelijkbare uitdagingen als Oekraïense vluchtelingen. ¹⁰
Wet- en regelgeving	Integratieverplichtingen	Geen verplichte inburgering. ¹¹	Verplichte inburgering voor statushouders. ¹²
		Geen standaard aanbod inburgering door gemeente.	Aanbod inburgeringsroute door gemeente voor erkende vluchtelingen.
	Toeleiding naar de arbeidsmarkt	Beperkte ondersteuning ('nugger-status'). Wel hulp van particuliere initiatieven.	In het kader van de Participatiewet door gemeenten ondersteund.
	Opvang en statusverlening	Directe statusverlening.	Langdurige procedure.
		Opvang in gemeenten/bij particulieren.	Opvang van asielzoekers in azc's.
	Toegang tot arbeidsmarkt	Directe toegang tot de arbeidsmarkt voor werkenden in loondienst (richtlijn Tijdelijke Bescherming 2001/55 EG). ¹³	Beperkte toegang voor degenen zonder vluchtelingenstatus (asielzoekers pas na 6 maanden toegang tot arbeidsmarkt, tot kort geleden voor slechts 24 weken in een jaar. Inmiddels is er geen beperking in het aantal weken meer. ¹⁴)
		Geen tewerkstellingsvergunning vereist.	Tewerkstellingsvergunning (TWV) vereist voor asielzoekers.
	Toegang tot sociale zekerheid	Aparte regeling voor Oekraïners (leefgeld). ¹⁵	Aparte regeling voor asielzoekers (leefgeld). ¹⁶
Beperkte toegang.		Volledige toegang voor erkende vluchtelingen.	
Mogelijkheden aanspraak op toeslagen voor specifieke groepen. ¹⁷		Aanspraak op toeslagen voor erkende vluchtelingen. Geen aanspraak voor asielzoekers. ¹⁸	

⁴ CBS (2022). *Vooral vrouwen en kinderen uit Oekraïne ingeschreven*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/14/vooral-vrouwen-en-kinderen-uit-oekraïne-ingeschreven>

⁵ CBS (2022). *Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders: Asiel en integratie 2022*. <https://longreads.cbs.nl/asielenintegratie-2022/>

⁶ OECD (2022). *The potential contribution of Ukrainian refugees to the labour force in European host countries*. <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/the-potential-contribution-of-ukrainian-refugees-to-the-labour-force-in-european-host-countries-e88a6a55/>

⁷ OECD (2022). *The potential contribution of Ukrainian refugees to the labour force in European host countries*. <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/the-potential-contribution-of-ukrainian-refugees-to-the-labour-force-in-european-host-countries-e88a6a55/>

⁸ Buimer, L., Klaver, J., Oostveen, A., & Korf, W. (2022). *Een nieuw bestaan, een nieuwe baan*. Regioplan.

⁹ Shaidrova, M., Bonnepart, J., & Ngo, M. (2022). *Situational Report 18 May 2022*. Onderzoek in opdracht van het ministerie van JenV door de Stichting Oekraïners in Nederland.

¹⁰ Deze problematiek wordt wel aangeduid als de 'refugee gap' Zie Bakker, L. e.a. (2016) Explaining the refugee gap: a longitudinal study on labour market participation of refugees in the Netherlands. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Volume 43, 2017 - Issue 11.

¹¹ Rijksoverheid (2022). *Aankomst, registratie en verblijf van vluchtelingen uit Oekraïne*. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne/aankomst-verblijf-en-registratie>

¹² SER (2022). *Inburgering*. <https://www.ser.nl/nl/thema/werkwijzer-vluchtelingen/inburgering>

¹³ Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming. Hierin is bepaald dat ontheemden uit Oekraïne in Nederland recht op opvang en medische zorg hebben, maar ook het recht om te werken. Dit laatste geldt overigens niet voor zelfstandigen.

¹⁴ [Asielzoekers mogen meer dan 24 weken per jaar werken | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/nieuwsberichten/2022/06/15/asielzoekers-mogen-meer-dan-24-weken-per-jaar-werken)

¹⁵ Rijksoverheid (2022). *Werken inkomen voor vluchtelingen uit Oekraïne*. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/opvang-vluchtelingen-uit-oekraïne/werk-en-inkomen>

¹⁶ Rijksoverheid (2022). *Hoeveel geld krijgen asielzoekers in Nederland?* <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/hoeveel-geld-krijgen-asielzoekers-in-nederland>

¹⁷ Rijksoverheid (2022). *Kinderopvang- en huurtoeslag voor Oekraïense vluchtelingen*. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/06/15/kinderopvang--en-huurtoeslag-voor-oekraïense-vluchtelingen>

¹⁸ Rijksoverheid (2022). *Hoeveel geld krijgen asielzoekers in Nederland?* <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/hoeveel-geld-krijgen-asielzoekers-in-nederland>

Vervolg tabel 1.1

Cluster	Subthema	Doelgroep	
		Oekraïners	Asielzoekers en statushouders
Maatschappelijke context	Krapte	De groep Oekraïense vluchtelingen komt in een tijd van arbeidsmarktkrapte. Veel Oekraïners vinden werk via uitzendbureaus, in de horeca of zakelijke dienstverlening. ¹⁹	Bij de komst van andere groepen vluchtelingen de afgelopen tien jaar was minder sprake van arbeidsmarktkrapte.
	Beeldvorming werkgevers	De beeldvorming van werkgevers over de inzetbaarheid en arbeidsmoraal ten aanzien van de Oekraïense vluchteling is gunstig.	Bij andere groepen vluchtelingen heerste dit beeld in algemene zin minder.
	Bereidwilligheid Nederlanders	Nederlanders voelden zich al in een vroeg stadium verbonden met Oekraïense vluchtelingen. ²⁰	Nederlanders voelen zich minder sterk verbonden met andere groepen vluchtelingen. ²¹

1.3 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is het trekken van lessen uit de relatief voorspoedige arbeidsmarktintegratie van Oekraïners met een vluchtachtergrond. Deze kennis kan worden gebruikt om belemmeringen in wet- en regelgeving voor andere groepen aan te tonen en de werkzame mechanismen achter arbeidstoeleiding aan te vullen.

Vraagstelling

Individuele factoren

- 1 Wat zijn de kenmerken van de Oekraïense vluchtelingen die naar Nederland zijn gekomen en die op zoek zijn of aan de slag zijn gegaan op onze arbeidsmarkt (leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, oorspronkelijk beroep, taalvaardigheid, plaats van herkomst en vestiging, type huisvesting, aanwezigheid oorlogstrauma etc.)? Hoe verhouden deze kenmerken zich tot de kenmerken van andere groepen nieuwkomers in ons land?

Wet- en regelgeving

- 2 Waarin onderscheiden de wetgeving en regelingen (inclusief de uitvoering daarvan) met betrekking tot het uitvoeren van betaald werk door Oekraïense vluchtelingen zich ten opzichte van die van andere nieuwkomers?
- 3 Wat is de mogelijke rol van flankerend beleid in dit verband (kinderopvang, mogelijkheid tot vrijwillige inburgering waaronder taallessen)?
- 4 Wat zijn de ervaringen van Oekraïense vluchtelingen met de situatie waarin er nog geen definitief besluit is genomen over hun verblijf in Nederland en men toch aan het werk mag? Hoe verhoudt dit zich tot ervaringen van andere groepen vluchtelingen?

Contextfactoren

- 5 Wat is de houding in de ontvangende samenleving tegenover Oekraïense vluchtelingen, in vergelijking met de houding tegenover andere vluchtelingengroepen?
- 6 Welke opvattingen en ervaringen hebben werkgevers met Oekraïense vluchtelingen in vergelijking met hun opvattingen over en ervaringen met andere vluchtelingengroepen?
- 7 Hoe speelt de arbeidsmarktdynamiek een rol bij de arbeidsintegratie van Oekraïense en andere groepen vluchtelingen?
- 8 Welke informele ondersteuning (o.a. informatie, netwerk, huisvesting) helpt Oekraïense vluchtelingen bij het verwerven en behouden van betaald werk en hoe verhoudt zich dit tot de ondersteuning voor andere groepen nieuwkomers?

¹⁹ CBS (2023). *Opnieuw meer Oekraïense vluchtelingen in loondienst*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/39/opnieuw-meer-okraïense-vluchtelingen-in-loondienst>

²⁰ Zie ook het Kamerdebat van 21 april 2022 over opvang van Oekraïense vluchtelingen.

²¹ I&O-research (2022). *Nederlanders maken zich grote zorgen om oorlog in Oekraïne*. <https://www.ioresearch.nl/actueel/nederlanders-maken-zich-grote-zorgen-om-oorlog-in-oekraïne/>

Overkoepelend beeld en lessen

- 9 Welke knelpunten ondervinden Oekraïense vluchtelingen bij het vinden van betaald werk in ons land? Zijn dit ook de knelpunten die worden gesignaleerd in onze studie en ander onderzoek naar het aan het werk helpen van nieuwkomers? Waarin onderscheiden deze knelpunten zich van andere groepen vluchtelingen?
- 10 Wat zijn de succesfactoren in het vinden en behouden van betaald werk door Oekraïense vluchtelingen?
- 11 Wat kan er geleerd worden van de aanpak voor Oekraïense vluchtelingen op onze arbeidsmarkt voor andere (huidige en toekomstige) groepen nieuwkomers?

1.4 Onderzoeksopzet

We zijn het onderzoek gestart met een kwantitatieve analyse. Vervolgens voerden we een deskresearch uit van wet- en regelgeving en bestaand onderzoek. In het kwalitatieve onderdeel onderzochten we de perspectieven van Oekraïense vluchtelingen, werkgevers, professionals en lokaal beleid.

1. Kwantitatieve analyse

We zijn het onderzoek gestart met een kwantitatieve analyse. De kwantitatieve analyse beantwoordt onderzoeksvraag 1. Op basis van literatuuronderzoek gaan we eerst in op de persoonlijke factoren die mogelijk verband houden met de arbeidsparticipatie van Oekraïense vluchtelingen. Vervolgens gebruiken we secundaire, publiekelijk beschikbare data van CBS en UWV om de persoonskenmerken te beschrijven. Het gaat hierbij om leeftijd, geslacht, huishouden, woongemeente en week van vestiging.²² Deze data gebruiken we ook om specifiek in te gaan op de kenmerken van deze groep op de arbeidsmarkt. Hierbij hebben we gekeken naar leeftijd, geslacht, continuïteit van werkgever, soort baan, bedrijfstak, uurloon en arbeidsmarktregio. Ten slotte hebben we een vergelijking gemaakt tussen de arbeidsmarktparticipatie van Oekraïense vluchtelingen en statushouders.

2. Deskresearch

Vervolgens voeren we een driedelige deskresearch uit. We bespreken hierin ten eerste beknopt de factoren die door eerder onderzoek als ‘werkzame elementen’ zijn bestempeld bij de arbeidstoeleiding van nieuwkomers in het algemeen. Welke mechanismen bevorderen hun arbeidsdeelname, en welke knelpunten bemoeilijken deze aansluiting? Deze review levert input voor onderzoeksvragen 9, 10 en 11. Vervolgens hebben we de relevante contextfactoren beschreven die een rol spelen bij de arbeidstoeleiding van Oekraïense vluchtelingen en asielzoekers en statushouders. Dit draagt bij aan het beantwoorden van onderzoeksvragen 5, 6 en 7. Om onderzoeksvragen 2, 3, 8 en 9 te beantwoorden, hebben we hierna de relevante beleidsinstrumenten uitgelicht die zijn ingezet ten tijde van de komst van Oekraïense vluchtelingen en in verband staan met het vinden en het behouden van een baan. Daarbij hebben we de veronderstelde werkzame mechanismen uiteengezet waardoor de beleidsinstrumenten tot arbeidsparticipatie kunnen leiden. Hierbij stelden we per beleidsfactor CMO-configuraties op.²³ Deze configuraties toetsen we vervolgens in de kwalitatieve gesprekken.

3. Kwalitatief onderzoek

Om onderzoeksvragen 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, en 10 te beantwoorden, voeren we vervolgens kwalitatief onderzoek uit. We betrekken hierbij de onderstaande vier perspectieven. In bijlage 1 is een geanonimiseerde respondentenlijst te vinden van alle doelgroepen.

- *Oekraïners met een vluchtachtergrond.* We hebben door middel van diepte-interviews 44 werkende Oekraïense vluchtelingen gesproken over hun verblijf in Nederland, zoektocht naar werk en ervaringen op de arbeidsmarkt. Van hen hebben we er vijftien twee keer gesproken, om te horen over eventuele ontwikkelingen op deze thema’s. In totaal hebben we dus 59 gesprekken gevoerd. De

²² Over de andere factoren die in onderzoeksvraag 1 staan (opleidingsniveau, oorspronkelijk beroep, taalvaardigheid, plaats van herkomst en aanwezigheid van trauma) bestaat geen open data. Deze informatie halen we wel deels uit de kwalitatieve interviews.

²³ Een CMO-configuratie beschrijft de samenhang tussen Context, Mechanisme en Outcome en weerspiegelt een werkzaam principe van beleid, een interventie of aanpak.

respondenten hebben we geworven via een aantal methoden. We hebben de groep ten eerste benaderd via het persoonlijke netwerk van de Oekraïense teamleden uit het onderzoeksteam van RegioPlan. Ook hebben we het verzoek tot een interview uitgezet via het netwerk van OpenEmbassy en particuliere initiatieven uit ons netwerk. De meeste interviews zijn in het Oekraïens afgenomen.

Kenmerken Oekraïense respondenten

Van alle Oekraïense respondenten waren er 37 vrouw en 28 waren er tussen de 26-45 jaar oud. Deze verdeling is in lijn met de kenmerken van de groep Oekraïense vluchtelingen die in Nederland verblijft (zie paragraaf 2.2).

- *Professionals*. We hebben 25 professionals gesproken over de wijze waarop zij mensen ondersteunen, hoe zij met beperkingen in wet- en regelgeving omgaan en in hoeverre het ondersteunen van Oekraïners anders is dan andere groepen. Dit waren beleidsmedewerkers van gemeenten, regionale mobiliteitsteams (RMT), arbeidsmarktregio's, werkgeversverenigingen, vertegenwoordigers van het midden- en klein bedrijf (mkb), welzijnsorganisaties en organisaties die nieuwkomers ondersteunen.
- *Werkgevers*. We hebben 21 werkgevers geïnterviewd die Oekraïners in dienst hebben. Dit betrof ook uitzendbureaus. Ook met hen bespraken we ervaringen en gingen we in op belemmeringen in wet- en regelgeving.
- *Beleid*. In geselecteerde gemeenten hebben we ook met vier *beleidsadviseurs* gesproken om hun de geleerde lessen uit de interviews met de bovenstaande groepen voor te leggen. In deze gesprekken gingen we dieper in op de mogelijkheden voor gemeenten om de geïdentificeerde knelpunten te verhelpen en de succesfactoren te versterken.

1.5 Leeswijzer

In *hoofdstuk 2* van deze rapportage staan de kenmerken van Oekraïense vluchtelingen op de arbeidsmarkt centraal. We geven een beschrijving van de groep, waarbij ook een vergelijking met andere groepen nieuwkomers aan bod komt. In *hoofdstuk 3* beschrijven we de factoren die de arbeidsmarktparticipatie van Oekraïense vluchtelingen en asielzoekers en statushouders mogelijk bevorderen of bemoeilijken. Hierbij formuleren we ook CMO-configuraties over de mechanismen die tot succesvolle arbeidsdeelname moeten leiden. In *hoofdstuk 4* komen de ervaringen van verschillende partijen aan bod: van de Oekraïense vluchtelingen zelf, van werkgevers en uitzendbureaus, en van professionals die de groep begeleiden. Tot slot worden in *hoofdstuk 5* de conclusies gepresenteerd: we geven antwoord op de onderzoeksvragen, en we gaan in op geleerde lessen voor zowel de arbeidsparticipatie van Oekraïense vluchtelingen als voor andere groepen nieuwkomers.



Kenmerken Oekraïense vluchtelingen op de arbeidsmarkt

Cijfermatige data en context-
factoren



2 Kenmerken Oekraïense vluchtelingen op de arbeidsmarkt

In dit hoofdstuk beschrijven we de kenmerken van de Oekraïense vluchtelingen in Nederland. Op basis van literatuuronderzoek gaan we eerst in op de persoonlijke contextfactoren die mogelijk verband houden met de arbeidsparticipatie van Oekraïense vluchtelingen. Daarnaast gebruiken we ook openbare kwantitatieve CBS- en UWV-data om de persoonskenmerken te beschrijven. Vervolgens gebruiken we deze data om specifiek in te gaan op de kenmerken van deze groep op de arbeidsmarkt. Ten slotte maken we een vergelijking tussen de arbeidsparticipatie van Oekraïense vluchtelingen en statushouders.

In de kwalitatieve gesprekken hebben we de inzichten uit dit hoofdstuk getoetst. De verschillen en overeenkomsten zetten we in dit hoofdstuk in kaders beknopt uiteen.

2.1 Persoonlijke factoren

Een aantal persoonlijke factoren houdt verband met de arbeidsdeelname van Oekraïense vluchtelingen, en van asielzoekers en statushouders in het algemeen. Hieronder verstaan we geslacht en leeftijd, opleidingsniveau, arbeidsverleden en motivatie. Deze contextfactoren worden hieronder belicht.

Geslacht en leeftijd

Onderzoek laat zien dat de kans op het krijgen van werk kleiner is naarmate de leeftijd bij het verkrijgen van een asielstatus hoger is.²⁴ Verder hebben vrouwen met een migratieachtergrond in vergelijking met mannen met een migratieachtergrond over het algemeen een ongunstige positie op de arbeidsmarkt.²⁵ Het feit dat de groep Oekraïense vluchtelingen met name bestaat uit vrouwen en kinderen (zie paragraaf 2.2), terwijl dit in vergelijkbare groepen vluchtelingen vooral mannen tussen de 18-35 jaar betreft²⁶, is daarom een relevante contextfactor om rekening mee te houden bij het bestuderen van de arbeidsdeelname van de groepen.

Onder groepen vluchtelingen wordt geobserveerd dat vrouwen minder vaak betaald werk buitenshuis hebben. Hierbij kunnen culturele normen rondom de verdeling van het huishouden een rol spelen, waar traditioneel gezien de man de kostwinner is en de vrouw de zorg over het huishouden op zich neemt.²⁷ Dat zorgt ervoor dat deze vrouwen vaker aan huis gebonden zijn dan ze misschien zouden willen.²⁸ Deze vrouwen moeten vaak voor kinderen en/of ouderen zorgen en zijn mogelijk – met name in het geval van Oekraïense vluchtelingen – ook als kostwinner verantwoordelijk voor het huishouden. Zelfstandig op zoek gaan naar werk wordt door deze factoren bemoeilijkt, waardoor de juiste begeleiding voor het vinden van werk extra belangrijk kan zijn.²⁹

Opleidingsniveau

Het opleidingsniveau van asielmigranten is een belangrijke voorspeller voor het type werk waarvoor ze in aanmerking komen.³⁰ Het opleidingsniveau onder Oekraïense vluchtelingen is relatief hoog, zeker in vergelijking met andere groepen vluchtelingen.³¹ In de decennia na de Oekraïense onafhankelijkheid is het aandeel hoogopgeleiden fors gestegen, voornamelijk onder vrouwen: 56 procent van de Oekraïense vrouwen heeft een tertiaire opleiding gevolgd tegenover 43 procent van de mannen (gemeten in 2020). Dit is ook hoger dan het Europese gemiddelde. Deze cijfers geven een algemene indruk van alle Oekraïense vluchtelingen die door het OECD ondervraagd zijn. Er zijn geen data over opleidingsniveau onder Oekraïners die in Nederland verblijven.

²⁴ KIS (2018). *Wat werkt bij arbeidsparticipatie statushouders*.

²⁵ Dit wordt ook wel de 'gender gap' genoemd, zie: De Gruijter, M., & Razenberg, I. (2019). 'Work first', vrouwen later? *Beleid en Maatschappij*, 46-1.

²⁶ CBS (2022). *Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders: Asiel en integratie 2022*. <https://longreads.cbs.nl/asielenintegratie-2022/>

²⁷ [participatieprofielen vrouwen met een migratieachtergrond- compleet.pdf \(kis.nl\)](#)

²⁸ [participatieprofielen vrouwen met een migratieachtergrond- compleet.pdf \(kis.nl\)](#)

²⁹ Ibid.

³⁰ KIS (2018). *Wat werkt bij arbeidsparticipatie statushouders*.

³¹ [What we know about the skills and early labour market outcomes of refugees from Ukraine | OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine | OECD iLibrary \(oecd-ilibrary.org\)](#)

In Nederland kunnen Oekraïners eenmalig een gratis diplomawaardering laten uitvoeren.³² Het opleidingsniveau van diploma's behaald in Oekraïne is vaak vergelijkbaar met soortgelijke diploma's in Nederland.³³ De aansluiting op de arbeidsmarkt kan hierdoor ook soepeler verlopen. Andere factoren zijn echter onlosmakelijk verbonden met de mogelijkheid om te werken op niveau, zoals taalniveau en de houding van werkgevers. Zo is bekend dat de diploma's van Syrische vluchtelingen vaak minder werden gewaardeerd door werkgevers dan een vergelijkbaar Nederlands diploma.³⁴

Arbeidsverleden

Relevante werkervaring en een 'beroepsidentiteit' kunnen een voorspeller zijn voor de arbeidsparticipatie van statushouders.³⁵ Uit onderzoek van het OECD-EEUA blijkt dat rond de 77 procent van alle gevluchte Oekraïners een baan had op het moment dat ze het land moesten verlaten.³⁶ Onderzoeken uit het Verenigd Koninkrijk³⁷ en Duitsland³⁸ geven vergelijkbare verhoudingen. Het CBS noch UWV heeft cijfers over het arbeidsverleden van Oekraïense vluchtelingen in Nederland. Op basis van data over het gemiddelde opleidingsniveau in Oekraïne ontstaat wel het beeld dat Oekraïense vluchtelingen over het algemeen werk hadden met hoge startkwalificaties, in lijn met hun opleidingsniveau. Eenmaal werkzaam in Nederland is hun baan vaak als oproepkracht of in de uitzendbranche (zie paragraaf 2.3), wat kan betekenen dat Oekraïners een baan onder hun niveau hebben.³⁹ Een Verzamelbrief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid schetst hetzelfde beeld.⁴⁰

Motivatie

Vluchtelingen willen veelal graag snel aan het werk.⁴¹ Regelingen in land van aankomst alsook arbeidsverleden in land van herkomst hebben wel invloed op de motivatie om naar werk te zoeken. Een voorbeeld van het eerstgenoemde is dat het toekennen van een tijdelijk visum ervoor kan zorgen dat migranten minder motivatie voelen om zich aan te passen in het land van aankomst. Er is nog weinig bekend over de motivatie van Oekraïense vluchtelingen om langer in Nederland te blijven. Gebaseerd op observaties van andere groepen vluchtelingen wordt verwacht dat ook de Oekraïense groep lang in Nederland zal verblijven, ook als de situatie in Oekraïne verbetert.⁴² Voor kortdurend verblijf wordt geobserveerd dat er niet tot weinig naar 'duurzaam' werk wordt gezocht.⁴³ Duurzaam werk in deze zin is werk dat voor de langere termijn behouden kan worden. Werk in de uitzendbranche, waarin veel Oekraïners werkzaam zijn, valt niet onder duurzaam werk.

Inzichten uit gesprekken

- Uit de gesprekken met professionals en werkgevers komt naar voren dat de groep graag wil werken, onder andere om iets omhanden te hebben en om familie in het thuisland financieel te ondersteunen.
- De jongere generatie spreekt volgens professionals en werkgevers over het algemeen redelijk Engels, de oudere generatie echter nauwelijks.
- Sommige professionals merken op dat er steeds meer behoefte is aan psychische ondersteuning, maar dat het taboe hierop binnen de groep nog groot is.
- Volgens de professionals zijn sommige Oekraïners hoogopgeleid, maar is een groot deel van de groep lager opgeleid. Dit wordt echter niet bevestigd door de gesprekken met de Oekraïners. Van de Oekraïners met wie is gesproken zijn de meesten hoger opgeleid. Allen hadden zij werkervaring in Oekraïne en de meesten in 'highly skilled' banen.

³² [startpagina - Internationale diplomawaardering \(idw.nl\)](#).

³³ [Niveaus van diploma's | Nuffic](#).

³⁴ [Werkgevers zien weinig in Syrisch diploma | BNR Nieuwsradio](#).

³⁵ KIS (2018). Wat werkt bij arbeidsparticipatie statushouders.

³⁶ [What we know about the skills and early labour market outcomes of refugees from Ukraine \(oecd-ilibrary.org\)](#).

³⁷ [Document - Lives on Hold: Profiles and Intentions of Refugees from Ukraine #1 \(unhcr.org\)](#).

³⁸ [BMI - Pers - Enquête onder vluchtelingen: 84 procent is vrouw, 58 procent vluchtte samen met hun kinderen \(bund.de\)](#).

³⁹ [Informatie over Oekraïense vluchtelingen | SER](#).

⁴⁰ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-49e95f0ef0ed55d49f23d5fe52aa613d57079954/pdf>.

⁴¹ [Vluchtelingen willen niks liever dan werken. Waarom krijgen ze zo weinig steun? - De Correspondent](#).

⁴² Dadush & Weil 2022 [Will Ukraine's refugees go home? \(bruegel.org\)](#).

⁴³ Kamerbrief 'Lessons learned' feb. 2023.

2.2 Demografische kenmerken Oekraïense vluchtelingen in Nederland

De demografische kenmerken van de Oekraïense vluchtelingen in Nederland, evenals de kenmerken van hun opvang, zetten we uiteen op basis van openbare CBS-data.

Databron

Het CBS heeft op verzoek van het ministerie van SZW demografische cijfers verzameld over de Oekraïense vluchtelingen die zich sinds 24 februari 2022 als ingezetene in een Nederlandse gemeenten hebben ingeschreven. Hierover zijn twee keer cijfers gepubliceerd. De eerste peildatum van de informatie is 1 november 2022⁴⁴, de tweede op 1 mei 2023⁴⁵. Dit maakt het vergelijken van de data mogelijk. Het bronbestand van de data is de Basisregistratie Personen (BRP).

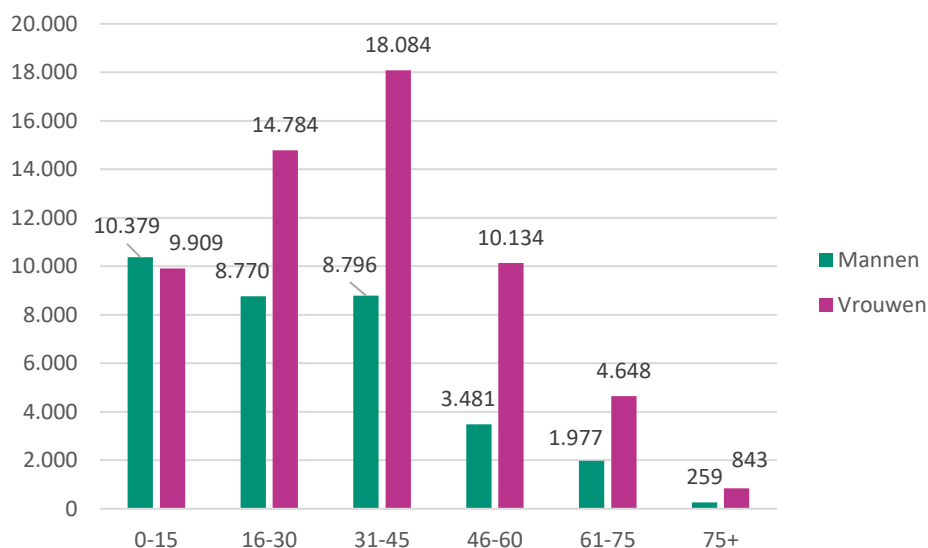
Persoonlijke kenmerken

Uit de CBS-data blijkt dat in de periode van 24 februari tot 1 mei 2023 (de peildatum) 92.064 personen met de Oekraïense nationaliteit zich hebben ingeschreven bij een gemeente.⁴⁶ Het ging hierbij om 33.662 mannen en 58.402 vrouwen. In figuur 2.1 is te zien dat de groep Oekraïense vluchtelingen met name bestaat uit jonge vrouwen en kinderen, wat overeenkomt met de demografische verdeling zoals die ook aan het begin van de migratiestroom was, op 7 april 2022⁴⁷, en op de eerste peildatum van de CBS-data⁴⁸.

Inzichten uit gesprekken

Uit de interviews met professionals komt het beeld naar voren dat oorspronkelijk vooral veel vrouwen en kinderen zijn aangekomen, terwijl de laatste maanden ook meer mannen komen. Dit bevestigt het beeld uit de CBS-data.

Figuur 2.1 Leeftijd en geslacht Oekraïense vluchtelingen, periode 24 februari 2022 – 1 mei 2023



Figuur 2.2 laat zien dat ongeveer 38 procent van de Oekraïense vluchtelingen alleenstaand is. Dit is een iets kleiner percentage dan het geval was op 1 november 2022 (ruim 40%). Verder bestaat een substantieel deel van de groep, ruim 13 procent, uit thuiswonende kinderen in eenouderhuishoudens. Het grote aandeel jonge vrouwen en kinderen, en kinderen in eenouderhuishoudens, is niet verwonderlijk gezien de algehele mobilisatie van mannen in Oekraïne die hen beperkt (mee) te verplaatsen naar Nederland.

⁴⁴ [Oekraïense vluchtelingen, 1 november 2022 \(cbs.nl\)](#).

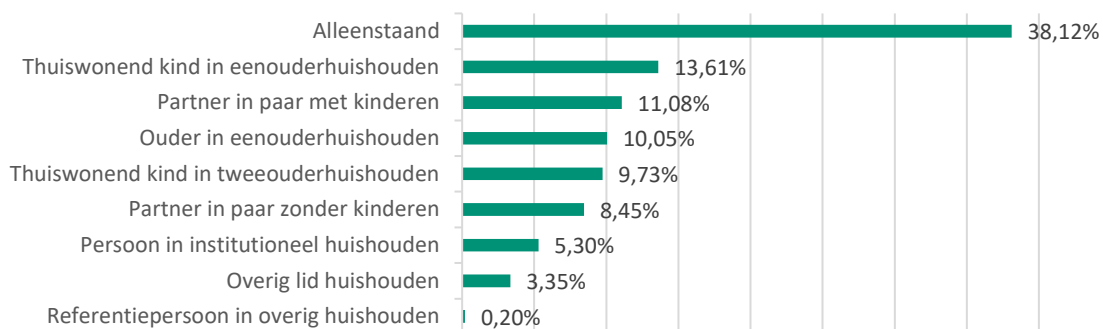
⁴⁵ [Oekraïense vluchtelingen, 1 mei 2023 \(cbs.nl\)](#).

⁴⁶ Wanneer ook personen afkomstige uit Oekraïne met een niet-Oekraïense nationaliteit worden meegerekend is dit aantal 98.176. In het vervolg van dit hoofdstuk beschrijven we enkel de kenmerken van personen afkomstig uit Oekraïne met een Oekraïense nationaliteit.

⁴⁷ [Vooral vrouwen en kinderen uit Oekraïne ingeschreven \(cbs.nl\)](#).

⁴⁸ [Oekraïense vluchtelingen, 1 november 2022 \(cbs.nl\)](#).

Figuur 2.2 Plaats in het huishouden van Oekraïense vluchtelingen, periode 24 februari 2022 – 1 mei 2023

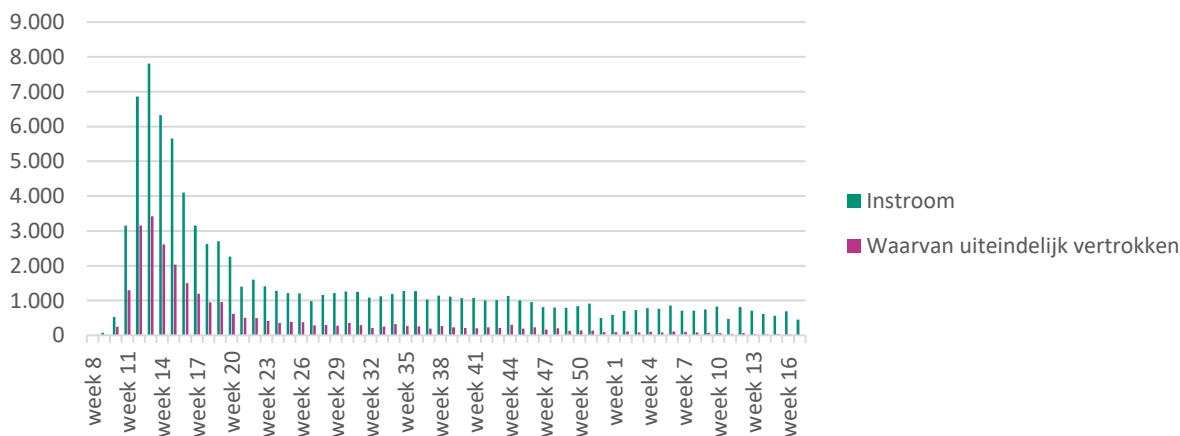


Vestiging

De data laten verder zien dat de Oekraïense vluchtelingen op 1 mei 2023 in 342 gemeenten zijn opgevangen, verspreid over Nederland. Relatief de meesten van hen worden opgevangen in de Randstad, waarbij Amsterdam het grootste percentage opvangt (5,5%). Op de tweede plaats komt Den Haag (3,8%), gevolgd door Rotterdam (2,5%). De relatief lage percentages per gemeente geven een duidelijk beeld van de brede spreiding van de Oekraïense vluchtelingen over Nederlandse gemeenten.

Figuur 2.3 laat grofweg de instroomweek van de Oekraïense vluchtelingen in Nederland zien en het aandeel van hen dat uiteindelijk is vertrokken uit Nederland, na een tijd in een Nederlandse gemeente te hebben verbleven.⁴⁹ Dit kan een terugkeer naar Oekraïne betekenen, of een doorreis naar een ander land. De instroompiek in week 13 in 2022, met een hoogtepunt van 8.702 ingeschreven vluchtelingen, kan verklaard worden door de start van de oorlog in Oekraïne op 24 februari 2022 (week 8). Sindsdien is het aantal opgevangen vluchtelingen in Nederland gestaag gestegen, waarna de aantallen per week nieuw geregistreerde Oekraïense vluchtelingen vanaf ongeveer week 21 in 2022 redelijk stabiel zijn gebleven. In 2023 is het aandeel uiteindelijke emigranten wat gedaald. Mogelijk komt dit doordat deze personen op de peildatum 1 mei 2023 nog relatief kort in Nederland verbleven en in de toekomst alsnog vertrekken.

Figuur 2.3 Instroomweek en aandeel uiteindelijke emigranten, periode 24 februari 2022 – 1 mei 2023



⁴⁹ De tijd die ze in Nederland hebben gependend kan hierbij per persoon verschillen.

2.3 Oekraïense vluchtelingen op de arbeidsmarkt

De kenmerken van de Oekraïense vluchtelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt beschrijven we opnieuw aan de hand van openbare CBS-data.

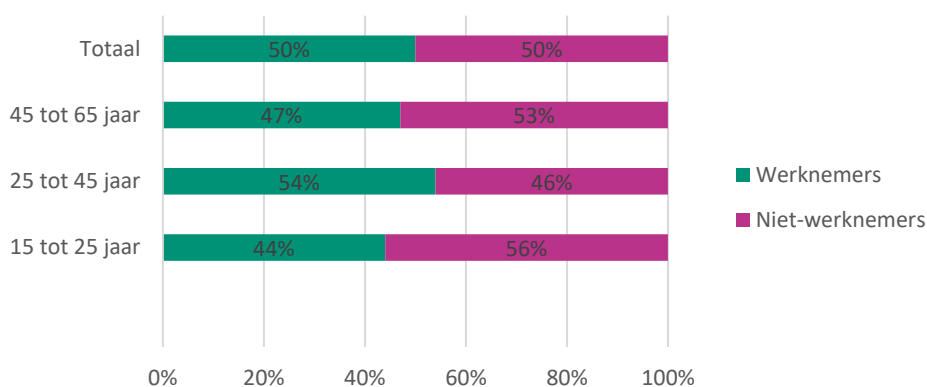
Databron
Het CBS heeft op verzoek van het ministerie van SZW demografische cijfers en cijfers over arbeidsparticipatie verzameld over de Oekraïense vluchtelingen die zich sinds 24 februari 2022 als ingezetene in een Nederlandse gemeenten hebben ingeschreven. Voor de analyse gebruiken we met name twee CBS-bronbestanden. De eerste peildatum van de informatie is 1 november 2022 ⁵⁰ , de tweede op 1 mei 2023 ⁵¹ . Het CBS heeft daarnaast ook data vrijgegeven over het percentage Oekraïense werkenden dat van baan is gewisseld tussen 1 juli 2022 en 1 mei 2023. Het bronbestand van de data is de Basisregistratie Personen (BRP).

Kenmerken

Van de circa 68 duizend personen tussen de 15 en 65 jaar met de Oekraïense nationaliteit die zich sinds 24 februari 2022 in een Nederlandse gemeente hebben gevestigd, was 50 procent werkzaam op peildatum 1 mei 2023. Op 1 november 2022 was dit nog 44 procent. Onder de vrouwen is 51 procent werkzaam, onder de mannen is dit 49 procent. De leeftijdsgroep 25 tot 45 jaar is relatief de meest werkzame groep, zo laat figuur 2.4 zien. Ook onder de andere leeftijdsgroepen is een aanzienlijk deel werkzaam. Hier zijn weinig verschillen te zien tussen mannen en vrouwen.

Van het totaal aantal werkende Oekraïners in Nederland heeft 94 procent op 1 mei 2023 één baan, en 6 procent heeft twee of meer banen gelijktijdig (dit percentage is gelijk gebleven sinds 1 november 2022). Ongeveer de helft (49%) van de werkende Oekraïense vluchtelingen werkt op 1 mei 2023 voltijd (35 uur per week of meer). Ruim een kwart van de groep (27%) werkt op deze peildatum minimaal 25 uur per week. Vergeleken met peildatum 1 november 2022 zijn deze percentages grofweg gelijk.

Figuur 2.4 Percentage werkende Oekraïense vluchtelingen naar leeftijd, periode 24 februari 2022 – 1 mei 2023



Oekraïense werknemers wisselen relatief vaak van werkgever. Op basis van openbare CBS-data⁵² is te zien dat 39 procent tussen 1 juli 2022 en 1 mei 2023 van werkgevers wisselde. Bij 95 procent van de werknemers met een andere baan gaat het om een wisseling tussen twee banen met een flexibel dienstverband.

Het grootste deel van de werkende Oekraïense vluchtelingen in Nederland is werkzaam in de uitzendbranche. Figuur 2.5 laat zien dat 38 procent als uitzendkracht werkzaam is. In november 2022 was dit nog 42 procent, dus dit aandeel is licht gedaald. Flexibele contracten zijn daarnaast veelvoorkomend. Te zien is 28 procent van de werkende Oekraïners als oproepkracht werkzaam is (vergeleken met 27% in november 2022). Ook worden er veel tijdelijke arbeidsovereenkomsten met de Oekraïners gesloten: van

⁵⁰ [Oekraïense vluchtelingen, 1 november 2022 \(cbs.nl\)](#).

⁵¹ [Oekraïense vluchtelingen, 1 mei 2023 \(cbs.nl\)](#).

⁵² [Oekraïense vluchtelingen, 1 mei 2023 \(cbs.nl\)](#).

de 34 procent ‘overige’ werknemers is 31 procent werkzaam in een dienstverband voor bepaalde tijd, en 4 procent heeft een contract voor onbepaalde tijd afgesloten.

Inzichten uit gesprekken

- Uit de gesprekken met werkgevers komt ook naar voren dat de meeste Oekraïners een nuluren- of uitzendcontract hebben. De Oekraïners willen vaak veel uren werken en werkgevers zijn hier vaak flexibel in. Hierbij is er echter meestal geen urengarantie.

Figuur 2.5 Soort baan Oekraïense vluchtelingen, periode 24 februari 2022 – 1 mei 2023

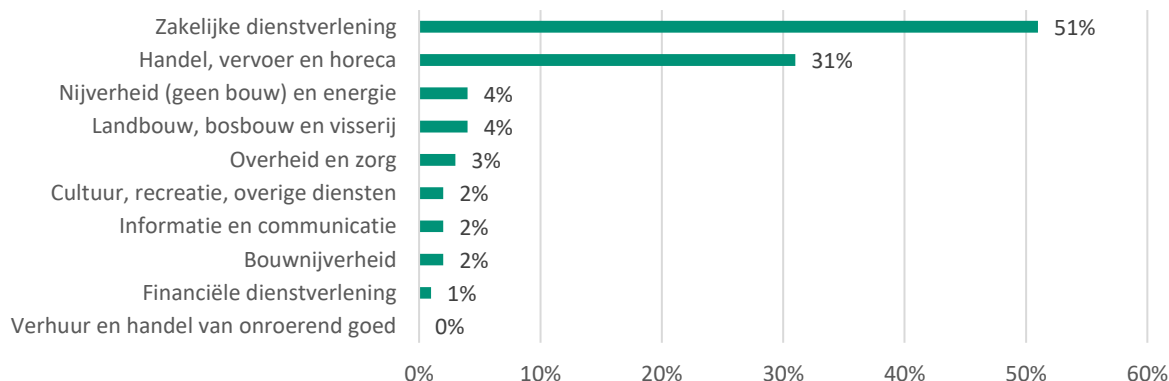


De bedrijfstakken⁵³ waarin de Oekraïense vluchtelingen werkzaam zijn is te zien in figuur 2.6. Meer dan de helft van hen is werkzaam in de Zakelijke dienstverlening. Dit is een verzameling van verschillende soorten dienstverleners, waaronder de uitzendbranche en schoonmaakwerk. Gezien het grote percentage Oekraïners dat werkzaam is in de uitzendbranche, is de grote vertegenwoordiging van hen in de Zakelijke dienstverlening goed verklaarbaar. Van de Oekraïense vluchtelingen werkzaam in de uitzendbranche is vaak niet na te gaan naar welke bedrijfstak zij worden uitgezonden.⁵⁴ Verder werkte 31 procent van de groep in de bedrijfstak Handel, vervoer en horeca. De andere bedrijfstakken zijn slechts beperkt vertegenwoordigd onder de werkende Oekraïense vluchtelingen. Dit beeld is vergelijkbaar met de verdeling op het vorige meetmoment, op 1 november 2022.

Inzichten uit gesprekken

- Uit de gesprekken met zowel Oekraïners als professionals komt naar voren dat de meeste Oekraïners werken in de horeca, schoonmaak, bouw, postsorteerbedrijven, warenhuizen of kassen. Vaak is dit fysiek werk en werk waarbij weinig tot geen Nederlandse taalvereisten gelden.
- In de meeste gesprekken wordt benoemd dat de Oekraïners veelal onder hun niveau werken. Zij zijn bijvoorbeeld soms hoger opgeleid of hebben veel werkervaring in gespecialiseerde beroepen, maar kunnen dit werk vaak niet uitvoeren in Nederland. De taalbarrière speelt hier vrijwel altijd een bepalende rol in. Als ze geen Engels of Nederlands spreken, dan is werk onder hun niveau al snel de enige mogelijkheid om te werken. Ook voor werkgevers of uitzendbureaus is dit een uitdaging, omdat voor sommige banen taal en klantcontact belangrijke componenten van het werk zijn.

Figuur 2.6 Bedrijfstak Oekraïense vluchtelingen, periode 24 februari 2022 – 1 mei 2023

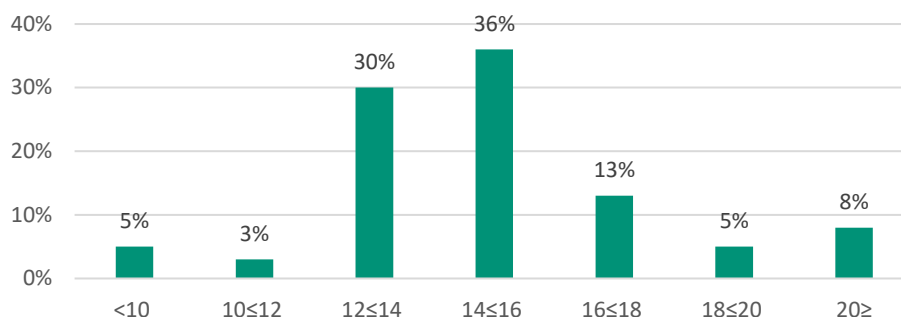


⁵³ De gebruikte indeling naar bedrijfstak is de Standaard Bedrijfsindeling (SBI), 1ste digit. De SBI is een hiërarchische indeling van economische activiteiten die het CBS onder meer gebruikt om bedrijfseenheden in te delen naar hun hoofdactiviteit.

⁵⁴ [Opnieuw meer Oekraïense vluchtelingen in loondienst \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl/nl-nl/onderwerpen/overige-landsgroepen/overige-landsgroepen).

In figuur 2.7 is te zien dat 66 procent van de werkende Oekraïense vluchtelingen een uurloon⁵⁵ tussen de 12 en 16 euro verdient. Het deel dat meer dan 16 euro per uur verdient is 26 procent, terwijl 8 procent onder de 12 euro per uur verdient. Op 1 november 2022 verdiende bijna de helft van de werkzame Oekraïense vluchtelingen (47%) een uurloon tussen de 12 en 14 euro en verdienen relatief minder personen meer dan 16 euro per uur vergeleken met de situatie op 1 mei 2023. Oekraïense vluchtelingen zijn dus gemiddeld meer gaan verdienen in de periode tussen november 2022 en mei 2023. Een uurloon tussen de 12 en 16 euro is vergelijkbaar met de gemiddelde uurlonen in de bedrijfstakken Handel, vervoer en horeca en Zakelijke dienstverlening in 2021 (respectievelijk 14 en 17 euro), maar fors lager dan het gemiddelde uurloon van het totale aantal werknemers in Nederland in 2021 (24 euro).

Figuur 2.7 Uurloon Oekraïense vluchtelingen, periode 24 februari 2022 – 1 mei 2023



Geografische distributie van arbeidsparticipatie Oekraïense vluchtelingen

Data over de spreiding van werkende Oekraïense vluchtelingen over de arbeidsmarktregio's in Nederland geven – als aanvulling op de reeds beschreven verdeling over vestigingsgemeenten – een indicatie van de mate waarin zij zich concentreren in bepaalde regio's.

Databron

Naast het CBS verzamelt ook UWV data over de arbeidsparticipatie van Oekraïense vluchtelingen.⁵⁶ De UWV-data geven een aanvullend beeld van de geografische spreiding van de werkende Oekraïense vluchtelingen. UWV baseert deze informatie op de meldingen die werkgevers doen bij UWV wanneer ze een Oekraïense vluchteling in dienst nemen.⁵⁷ In de praktijk betekent dit dat de UWV-data over de arbeidsparticipatie niet gelijkstaan aan het daadwerkelijke aantal werkende Oekraïense vluchtelingen: een werknemer kan door twee werkgevers zijn aangemeld (en telt hierdoor twee keer mee), of kan inmiddels al zijn vertrokken bij de werkgever (zonder dat dit is doorgegeven). Hiermee dient rekening te worden gehouden bij het interpreteren van de data. De peildatum van de data is oktober 2023.

Figuur 2.8 laat zien dat het grootste deel van de werkende Oekraïners werkzaam is in de arbeidsmarktregio Groot Amsterdam, Rijnmond en Haaglanden. De Randstad is dus, naast de regio waar veel Oekraïners zijn opgevangen ook de regio waar veel van hen werkzaam zijn.⁵⁸

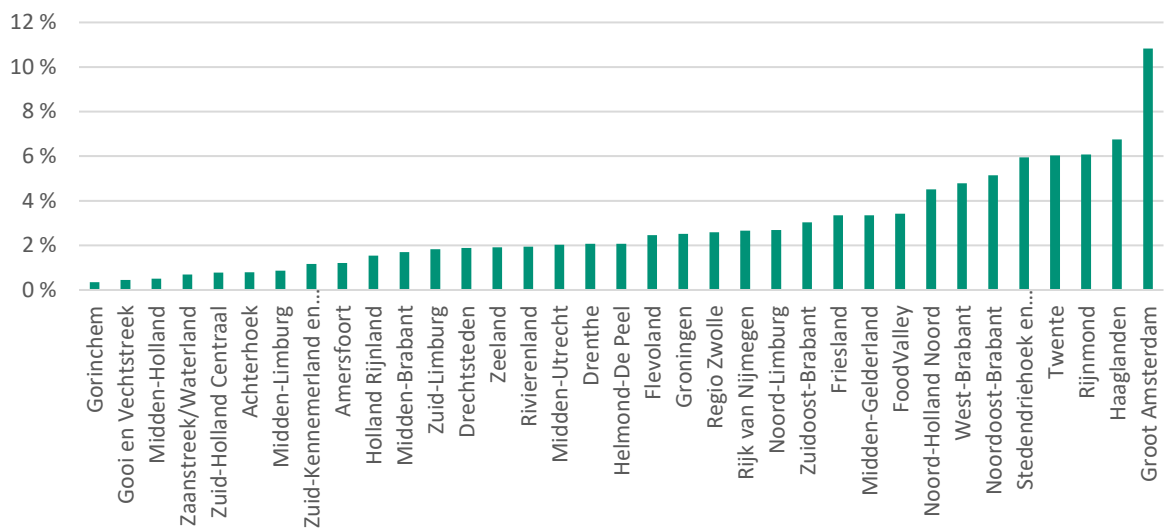
⁵⁵ Het CBS definieert het uurloon als: het gemiddelde uurloon per jaar is het overeengekomen brutoloon (exclusief bijzondere beloning en overwerkloon, maar inclusief de fiscale waarde van niet in geld uitgekeerde belaste vergoedingen) per verloond uur (exclusief overwerkuren en verlofuren in verband met vakantie, ADV en algemeen erkende feestdagen). Het gehanteerde loonbegrip komt overeen met dat van het maandloon, exclusief overwerkloon en het arbeidsduurbegrip met dat van de jaarlijkse arbeidsduur. Het uurloon wordt bepaald door de desbetreffende jaarloonsom te delen door de bijbehorende jaarsom van de uren.

⁵⁶ [Dashboard Vluchtelingen uit Oekraïne \(werk.nl\)](https://dashboard.vluchtelingen.nl/).

⁵⁷ Werkgevers hebben een meldplicht in het kader van de Europese richtlijn tijdelijke bescherming. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-2907.html>.

⁵⁸ Ook hier zijn de uitzendbranche (55%) en horeca (10%) de meest voorkomende werksectoren.

Figuur 2.8 Arbeidsmarktregio Oekraïense vluchtelingen, periode 24 februari 2022 – oktober 2023



Op basis van de openbare cijfermatige data over de kenmerken van de (werkende) Oekraïense vluchtelingen kunnen we een aantal samenvattende lessen trekken:

- De groep Oekraïense vluchtelingen bestaat voornamelijk uit jonge vrouwen, die vaak alleenstaand zijn of een eenouderhuishouden vormen. Ook bestaat de groep voor een relatief groot deel uit kinderen.
- De Oekraïense vluchtelingen zijn verspreid over een groot aantal gemeenten, maar zijn geconcentreerd in de Randstad. Dit is ook de regio waar de meesten van hen werkzaam zijn.
- De helft van de groep is werkzaam en vrijwel alle werkenden hebben één baan. Ongeveer de helft van hen werkt voltijd.
- Oekraïense werknemers wisselen relatief vaak van baan.
- Bijna 40 procent van de werkenden werkt als uitzendkracht en de rest werkt vaak als oproepkracht of op basis van een tijdelijk contract.
- Meer dan de helft werkt in de Zakelijke dienstverlening (waaronder de uitzendbranche), en bijna een derde werkt in de bedrijfstak Handel, vervoer en horeca.
- Twee derde van de groep verdient een uurloon tussen de 12 en 16 euro.

2.4 Vergelijking met statushouders

Om de bovenstaande informatie in perspectief te plaatsen en hier meer duiding aan te geven dienen we ook een blik te werpen op de arbeidsparticipatie van statushouders in Nederland. Hiervoor gebruiken we het Dashboard cohortstudie asiel van het CBS.⁵⁹

Databron

Het Dashboard cohortstudie asiel van het CBS brengt in opdracht van het ministerie van SZW en JenV jaarlijks in kaart hoe het asielmigranten vergaat die vanaf 2014 hun verblijfsvergunning asiel hebben ontvangen. Voor elk cohort vanaf 2014 zijn data beschikbaar over verschillende thema's, waaronder demografie en werk en inkomen. Dit laatste thema bestaat uit indicatoren waarmee een vergelijking kan worden gemaakt met de groep Oekraïense vluchtelingen.

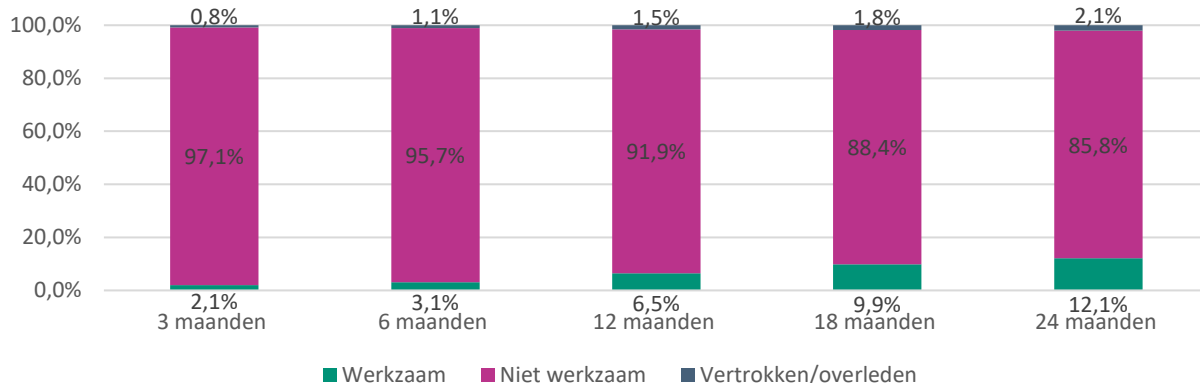
Om een relevante vergelijking te kunnen maken bestuderen we het cohort uit 2018. Voor dit cohort kunnen we de ontwikkeling beschrijven op de langere termijn, maar vermijden we de jaren waarin de coronapandemie een invloed had op de arbeidsmarkt en -participatie (2020-2022).

In de figuren laten we de gegevens zien voor het gehele cohort, dat wil zeggen, voor de statushouders uit Syrië, Eritrea, Irak, Afghanistan, Iran, Turkije, en Overig/onbekend samen. Dit zijn de top-6 nationaliteiten binnen de totale groep statushouders in Nederland.

⁵⁹ [Dashboard cohortstudie asiel \(cbs.nl\)](https://dashboard.cbs.nl/).

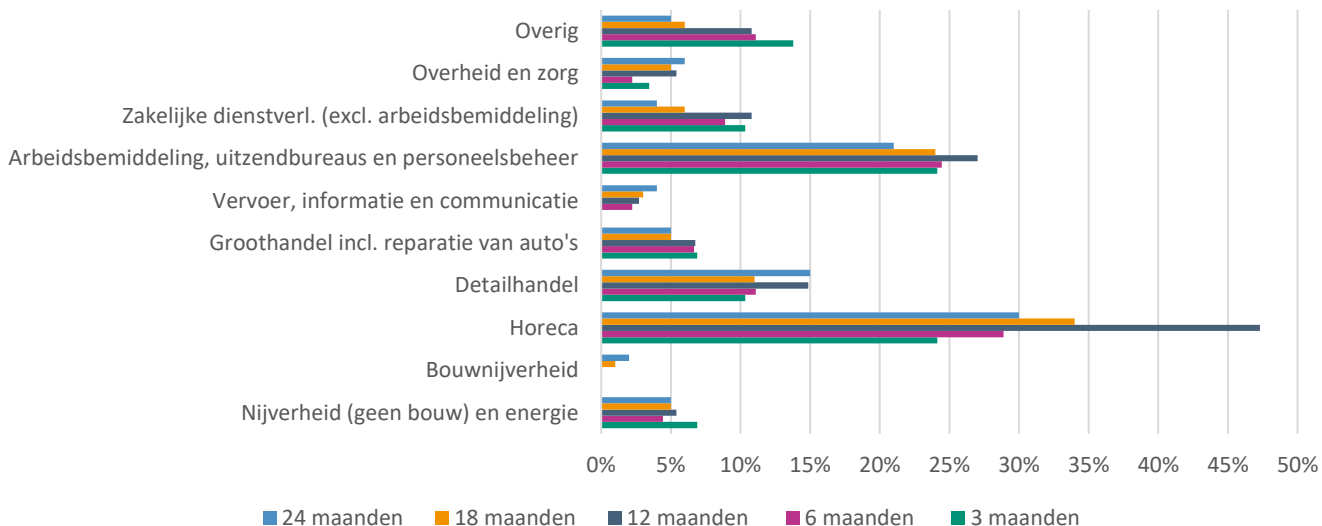
Een eerste observatie is dat de arbeidsparticipatie van het cohort statushouders ver achterloopt vergeleken met de groep Oekraïense vluchtelingen die recentelijk naar Nederland zijn gekomen. Figuur 2.9 laat zien dat dit percentage na twee jaar 12,1 procent is en drie maanden na statusverlening slechts 2,1 procent.

Figuur 2.9 Arbeidsparticipatie statushouders cohort 2018, maanden na statusverlening



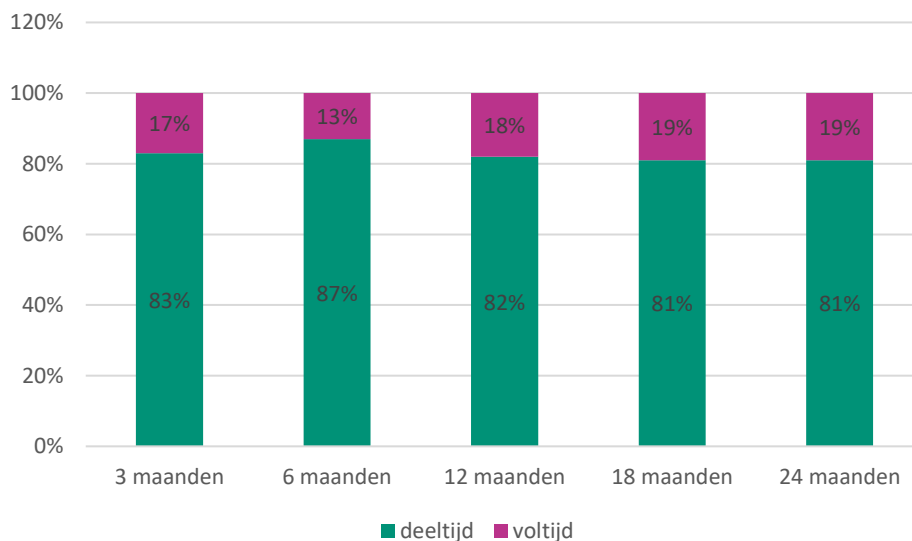
Het grootste deel van de statushouders uit het cohort 2018 werkt in de horeca na statusverlening, zo laat figuur 2.10 zien. Na twaalf maanden neemt dit aandeel af. Verder werkt een groot deel van de statushouders in de sector Arbeidsbemiddeling, uitzendbureaus en personeelsbeheer. Dit is vergelijkbaar met de bedrijfstakken waar de Oekraïense vluchtelingen werkzaam zijn, zoals te zien is in figuur 2.6.

Figuur 2.10 Arbeidssector statushouders cohort 2018, maanden na statusverlening



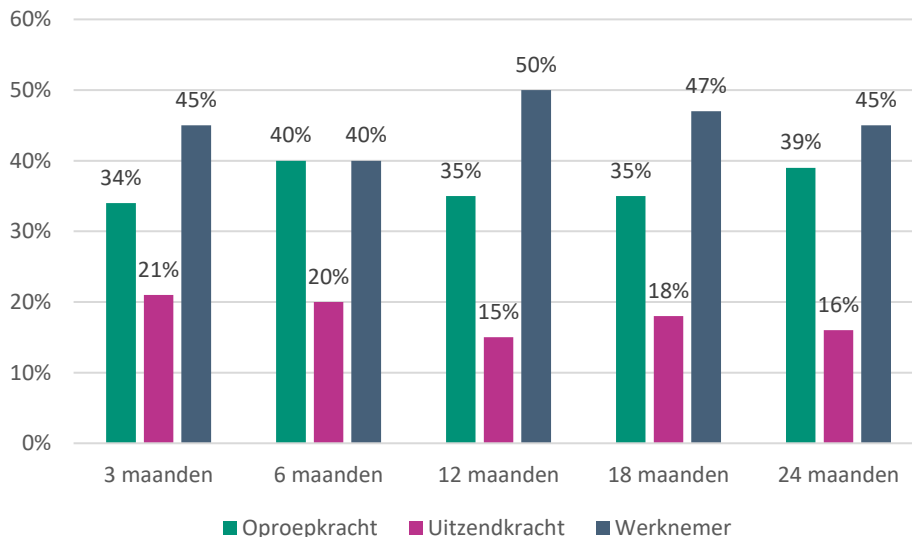
Het percentage statushouders dat in deeltijd werkt is groot en figuur 2.11 laat zien dat dit aandeel redelijk stabiel blijft na statusverlening. Dit is ook bij de groep werkende Oekraïense vluchtelingen het geval. Een ander vergelijkbaar kenmerk is het grote aandeel werkenden dat een contract voor bepaalde tijd heeft. Voor statushouders is dit 90 procent na 3 maanden, en 89 procent na 24 maanden.

Figuur 2.11 Dienstverband statushouders cohort 2018, maanden na statusverlening



Ten slotte laat figuur 2.12 zien dat het grootste deel van de werkende statushouders als werknemer in loondienst werkt. Verder werkt ook een groot deel als oproepkracht. Deze verdeling blijft redelijk gelijk in de periode van twee jaar na statusverlening. Oekraïense vluchtelingen daarentegen werken met name als uitzendkracht, zoals figuur 2.5 laat zien. Hierin verschillen de twee groepen nieuwkomers.

Figuur 2.12 Soort baan werkende statushouders cohort 2018, maanden na statusverlening



Uit de vergelijking tussen werkende Oekraïense vluchtelingen en statushouders kunnen we een aantal lessen trekken:

- Een aanzienlijk kleiner deel van de groep statushouders heeft betaald werk vergeleken met de groep Oekraïense vluchtelingen.
- Oekraïense vluchtelingen zijn vaker werkzaam als uitzendkracht, statushouders zijn met name werkzaam in loondienst.
- Zowel Oekraïense vluchtelingen als statushouders hebben met name een contract voor bepaalde tijd en werken veelal in deeltijd.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Arbeidsmarkt- integratie van Oekraïense vluchtelingen

Documentstudie

3

3 Arbeidsmarktintegratie van Oekraïense vluchtelingen

In dit hoofdstuk zetten we de factoren uiteen die de arbeidstoeleiding van Oekraïense vluchtelingen en asielzoekers en statushouders mogelijk bevorderen of bemoeilijken. Allereerst bespreken we beknopt de factoren die door eerder onderzoek als ‘werkzame elementen’ zijn bestempeld bij de arbeidstoeleiding van statushouders in het algemeen. Welke mechanismen bevorderen hun arbeidsdeelname, en welke knelpunten bemoeilijken deze aansluiting? Vervolgens beschrijven we de relevante contextfactoren die een rol spelen bij de arbeidstoeleiding van Oekraïense vluchtelingen en asielzoekers en statushouders. Hierna lichten we de relevante beleidsinstrumenten toe die zijn ingezet ten tijde van de instroom van Oekraïense vluchtelingen, en in verband staan met het vinden en behouden van een baan. Daarbij zetten we de veronderstelde werkzame mechanismen uiteen waardoor de beleidsinstrumenten tot arbeidsparticipatie kunnen leiden.

Om deze informatie over de mechanismen die tot succesvolle arbeidsdeelname moeten leiden op een systematische wijze te beschrijven, stellen we per beleidsfactor CMO-configuraties op. Een CMO-configuratie beschrijft de samenhang tussen Context, Mechanisme en Outcome en weerspiegelt een werkzaam principe van beleid, een interventie of een aanpak. In de tweede fase van het onderzoek vullen we de configuraties aan op basis van de verkregen inzichten uit het veldwerk.

Gehanteerde definities

In dit hoofdstuk hanteren we de onderstaande definities om groepen met een verschillende verblijfsstatus te onderscheiden:

- *Statushouder*: asielzoeker van wie het verzoek is ingewilligd en die een (legale) verblijfsstatus heeft gekregen.⁶⁰
- *Asielzoeker*: persoon die een aanvraag om toelating als vluchteling heeft ingediend.⁶¹
- *Vluchteling*: niet-Nederlander die naar Nederland is gekomen en van wie op grond van het Vluchtelingenverdrag van Genève van 1951 is vastgesteld dat hij of zij in het herkomstland gegronde vrees heeft voor vervolging, vanwege een godsdienstige of politieke overtuiging, nationaliteit, ras of het behoren tot een bepaalde sociale groep.⁶²
- *Asielmigrant*: asielzoeker, statushouder of uitgenodigde vluchteling die is opgenomen in het gemeentelijk bevolkingsregister.⁶³

3.1 Een overzicht van de mechanismen bij de arbeidstoeleiding van statushouders

Van vluchtelingen is bekend dat hun arbeidsparticipatie regelmatig achterblijft vergeleken met andere groepen migranten en niet-migrant⁶⁴, met name in de eerste jaren na aankomst.⁶⁵ Drie soorten factoren liggen hier veelal aan ten grondslag: individuele kenmerken (denk hierbij opleidingsniveau, taalniveau, sociaal netwerk), de maatschappelijke context waarin migranten integreren (denk hierbij aan discriminatie, en de terughoudende opstelling van werkgevers), en het integratiebeleid (de wet- en regelgeving).⁶⁶ De knelpunten die een succesvolle arbeidsdeelname van statushouders en asielmigranten in de weg staan laten echter onverlet dat een aantal mechanismen deze participatie juist bevordert.

Vroege (en duurzame) ondersteuning bij (arbeidsmarkt)participatie. Asielmigranten ontvluchten hun land van herkomst en hebben vaak een ingrijpende vluchtgeschiedenis achter de rug. In de eerste periode waarin ze aankomen in Nederland verblijven ze in asielzoekerscentra, en komen ze vaak weinig in aanraking met de Nederlandse samenleving. Dit kan al vroeg zorgen voor een achterstand op de ar-

⁶⁰ [Statushouder \(cbs.nl\)](#).

⁶¹ [Asielzoeker \(cbs.nl\)](#).

⁶² [Vluchteling \(cbs.nl\)](#).

⁶³ [Asielmigrant \(cbs.nl\)](#).

⁶⁴ SER (2018). *Vluchtelingen en Werk: Een nieuwe tussenbalans*.

⁶⁵ Bakker, L. & Dagevos, J. (2017). Arbeidsmarktparticipatie asielmigranten: stroeve start en blijvende achterstand. In M. Maliepaard, B. Witkamp & R. Jennissen (Reds.), *Een kwestie van tijd? De integratie van asielmigranten: een cohortonderzoek* (p. 63-75). Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

⁶⁶ Huddleston, T., Niessen, J., & Dag Tjaden, J. (2013). *Using EU Indicators of Immigrant Integration*. Brussel: Europese Commissie/DG Home Affairs).

Zoals gebruikt in Odé, A., & Dagevos, J. (2017). Statushouders aan het werk: De moeizame positieverwerving op de arbeidsmarkt en de betekenis van beleidsfactoren. *Mens en maatschappij*, 92(4), 447-468.

beidsmarkt, wat zich kan ontwikkelen tot meer vormen van achterstand naarmate arbeidsdeelname uitblijft.⁶⁷ Om dit ‘refugee entry effect’ te beperken wordt steeds vaker ingezet op participatie vóór statusverlening.⁶⁸ Ook in andere Europese landen is deze trend te zien.⁶⁹ Denk hierbij aan het aanbieden van taallessen en vrijwilligerswerk in de asielopvang. Een korte en actieve opvangperiode vergroot daarnaast de kans op betaald werk op de langere termijn.⁷⁰ Ook zijn er aanwijzingen dat duurzame ondersteuning, gedurende alle fasen van de arbeidstoeleiding, de succesvolle arbeidsmarktparticipatie van statushouders vergroot.⁷¹

Inburgering. Eerder onderzoek laat zien dat het voldoen aan de inburgeringsplicht de arbeidsmarktorientatie en -participatie van statushouders bevordert. Dit gebeurt veelal op twee manieren: door taalontwikkeling en het leren over de Nederlandse samenleving (het opbouwen van ‘menselijk kapitaal’), en omdat men na het inburgeringstraject vaak ‘toe’ is aan deelname aan de arbeidsmarkt (het ‘fasekarakter’ van het inburgeringsproces).⁷²

Het niet voldoende beheersen van de Nederlandse taal is dan ook één van de prominentste uitdagingen van statushouders en asielzoekers bij hun arbeidstoeleiding.^{73;74;75} Het inzetten op intensieve en vroegtijdige taalondersteuning, bijvoorbeeld middels taaleducatie, een (taal)stage of door werkervaring op te doen, kan de arbeidstoeleiding van statushouders en asielmigranten aanzienlijk bevorderen.⁷⁶ Het mes snijdt hierbij overigens aan twee kanten: met voldoende taalbeheersing is de kans op arbeidsdeelname groter, en door arbeidsdeelname wordt de taalontwikkeling versterkt.⁷⁷ Informele taalondersteuning (denk aan taalcafés en taalmaatjes) spelen hier ook een positieve rol in.⁷⁸

Sociaal netwerk. Om wegwijs te worden in de Nederlandse samenleving, en bekend te raken met de kansen op de arbeidsmarkt en mogelijkheden voor (taal)ondersteuning, zijn sociale netwerken van statushouders en vluchtelingen van belang.⁷⁹ Het ontbreekt hun echter vaak aan deze netwerken.⁸⁰ Het aanbieden van een sociaal netwerk aan statushouders kan de kans op arbeidsdeelname dan ook vergroten.⁸¹ Er is hierbij een sterke verwevenheid met het hebben van Nederlandse contacten en het leren van de taal.⁸² Interventies die bijvoorbeeld ‘buddy’s’ koppelen aan statushouders, of hen in contact brengen met Nederlandse professionals of werkgevers, behalen dan ook sterke resultaten bij het begeleiden van statushouders naar werk.⁸³

⁶⁷ Bakker, L. & Dagevos, J. (2017). Arbeidsmarktparticipatie asielmigranten: stroeve start en blijvende achterstand. In M. Maliepaard, B. Witkamp & R. Jennissen (Red.), *Een kwestie van tijd? De integratie van asielmigranten: een cohortonderzoek* (p. 63-75). Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

⁶⁸ Buimer, L., Klaver, J., Oostveen, A., & Korf, W. (2022). *Een nieuw bestaan, een nieuwe baan*. Regioplan.

⁶⁹ Scholten, P., Baggerman, F., Dellouche, L., Kampen, V., Wolf, J., & Ypma, R. (2017). *Policy innovation in refugee integration? A comparative analysis of innovative policy strategies toward refugee integration in Europe*. Rotterdam: Erasmus University of Rotterdam.

⁷⁰ 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 (SCP).

⁷¹ SER (2018). *Vluchtelingen en Werk: Een nieuwe tussenbalans*.

⁷² 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 (SCP).

⁷³ Odé, A., & Dagevos, J. (2017). Statushouders aan het werk: De moeizame positieverwerving op de arbeidsmarkt en de betekenis van beleidsfactoren. *Mens en maatschappij*, 92(4), 447-468.

⁷⁴ Klaver, J., Mallee, L., Odé, A., & Smit, W. (2015). *De integratie van statushouders op lokaal niveau: belemmeringen en oplossingen*. Amsterdam: Regioplan.

⁷⁵ De Vroome, T., & Van Tubergen, F. (2010). The employment experience of refugees in the Netherlands. *International Migration Review*, 44(2), 376-403.

⁷⁶ KIS (2018). *Wat werkt bij arbeidsparticipatie statushouders*.

⁷⁷ Odé, A., & Dagevos, J. (2017). Statushouders aan het werk: De moeizame positieverwerving op de arbeidsmarkt en de betekenis van beleidsfactoren. *Mens en maatschappij*, 92(4), 447-468.

⁷⁸ Buimer, L., Klaver, J., Oostveen, A., & Korf, W. (2022). *Een nieuw bestaan, een nieuwe baan*. Regioplan.

⁷⁹ De Vroome, T., & Van Tubergen, F. (2010). The employment experience of refugees in the Netherlands. *International Migration Review*, 44(2), 376-403.

⁸⁰ Dagevos, J., & Odé, A. (2016). Gemeenten volop aan de slag met integratie statushouders. *Socialisme & Democratie*, 73(4), 12-19.

⁸¹ KIS (2018). *Wat werkt bij arbeidsparticipatie statushouders*.

⁸² Odé, A., & Dagevos, J. (2017). Statushouders aan het werk: De moeizame positieverwerving op de arbeidsmarkt en de betekenis van beleidsfactoren. *Mens en maatschappij*, 92(4), 447-468.

⁸³ Buimer, L., Klaver, J., Oostveen, A., & Korf, W. (2022). *Een nieuw bestaan, een nieuwe baan*. Regioplan.

Maatwerk. Ten slotte laat onderzoek zien dat maatwerk en intensieve persoonlijke begeleiding vitale factoren zijn die statushouders aan werk helpen.⁸⁴ De grote verscheidenheid aan achtergronden, vaardigheden en kennisniveaus, maar ook de vaak ontbrekende kennis van de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt, vereisen een maatwerk aanpak door gemeenten en andere maatschappelijke organisaties.⁸⁵ Een ondersteuningsaanbod dat statushouders kan begeleiden in de matching met potentiële werkgevers, rekening houdend met hun specifieke kwaliteiten en achtergrond, sluit hierbij aan.⁸⁶ Het (financieel) ontzorgen van statushouders middels maatwerk door gemeenten geeft hun daarnaast de ruimte om te werken aan hun arbeidsintegratie en andere vormen van maatschappelijke participatie.⁸⁷ De bovengenoemde mechanismen geven een beknopt overzicht van eerder onderzoek naar de arbeidstoeleiding van statushouders en asielmigranten. Het bestuderen van de huidige unieke positie van Oekraïense vluchtelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt vereist echter een aanvullende, systematische aanpak. De onderstaande CMO-configuraties geven hier richting aan. Hiervoor is het belangrijk om eerst de relevante contextfactoren te noemen die verband houden met de arbeidsparticipatie van Oekraïense vluchtelingen.

3.2 Contextfactoren in de arbeidsparticipatie van Oekraïense vluchtelingen

Persoonlijke en maatschappelijke contextfactoren geven vorm aan de arbeidsparticipatie van Oekraïense vluchtelingen, en verklaren daarnaast de mogelijke verschillen binnen de groep. Deze contextfactoren zijn in bepaalde opzichten vergelijkbaar met de karakteristieken van statushouders en asielmigranten, maar kennen ook belangrijke verschillen. Bij het uitzetten van de contextfactoren houden we rekening met de brede variatie binnen de groep Oekraïense vluchtelingen, en de maatschappelijke context waarin ze zijn aangekomen in Nederland.

3.2.1 Persoonlijke kenmerken

Allereerst kunnen persoonlijke kenmerken van vluchtelingen de arbeidstoeleiding van Oekraïense vluchtelingen beïnvloeden, en zowel belemmerend als ondersteunend werken. Onder persoonlijke contextfactoren verstaan we geslacht en leeftijd, opleidingsniveau, arbeidsverleden en motivatie. Deze kenmerken zijn reeds in hoofdstuk 2 besproken en worden in dit hoofdstuk daarom niet opnieuw toegelicht.

3.2.2 Maatschappelijke context

Daarnaast speelt de maatschappelijke context een belangrijke rol in de arbeidstoeleiding van Oekraïense vluchtelingen, en van statushouders en asielmigranten in het algemeen. Hieronder verstaan we de houding van de samenleving en van werkgevers.

Samenleving. Vluchtelingen uit Oekraïne zijn veelal met open armen opgevangen door de Nederlandse bevolking. Zo vond 78 procent van de Nederlanders aan het begin van de oorlog in Oekraïne dat vluchtelingen uit Oekraïne ruimhartig moesten worden opgevangen in Nederland.⁸⁸ Mensen lieten vluchtelingen uit Oekraïne logeren, werkgevers namen in recordaantallen vluchtelingen aan en er werd bijzondere wet- en regelgeving uitgerold om de participatie van Oekraïners te bevorderen. In mei 2023 stond 69 procent van de Nederlanders positief tegenover het feit dat Oekraïense vluchtelingen worden opgevangen in Nederland.⁸⁹ Dit percentage is vergeleken met een jaar eerder dus wat gedaald, maar nog steeds zeer positief.

Ten opzichte van andere groepen vluchtelingen is dit een groot verschil. Eind 2020 vond bijvoorbeeld slechts 29 procent van de Nederlanders dat Nederland meer vluchtelingen zou moeten ophalen uit de vluchtelingenkampen in Griekenland.⁹⁰ De beeldvorming rondom niet-Oekraïense vluchtelingen is dan ook vaak negatief, wat tot negatieve reacties van de bevolking kan leiden. Dit was in 2022 bijvoorbeeld

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ SER (2018). *Vluchtelingen en Werk: Een nieuwe tussenbalans*.

⁸⁶ Buimer, L., Klaver, J., Oostveen, A., & Korf, W. (2022). *Een nieuw bestaan, een nieuwe baan*. Regioplan.

⁸⁷ KIS (2018). *Wat werkt bij arbeidsparticipatie statushouders*.

⁸⁸ I&O Research (2022). *Nederlanders maken zich grote zorgen om oorlog in Oekraïne*. <https://www.ioresearch.nl/actueel/nederlanders-maken-zich-grote-zorgen-om-oorlog-in-oekraïne/>

⁸⁹ I&O Research (2023). *Flitspeiling (10e) Vluchtelingen uit Oekraïne - mei 2023*. [Flitspeiling \(10e\) Vluchtelingen uit Oekraïne - mei 2023](https://www.rijksoverheid.nl/onderzoek/flitspeilingen/flitspeiling-10e-vluchtelingen-uit-oekraïne-mei-2023) | Publicatie | Rijksoverheid.nl

⁹⁰ Ibid.

te zien bij de protesten rondom de bouw van een nieuw aanmeldcentrum in Albergen.⁹¹ Daarbij komt dat een significant deel van de Nederlandse bevolking (27%) vluchtelingen als ‘gelukzoekers’ ziet.⁹² Een groot deel vindt ook dat deze vluchtelingen in eigen land opgevangen moeten worden, in plaats van in landen zoals Nederland.

In het verloop rondom vluchtelingen worden vrouwen en kinderen vaker als ‘waardigere vluchtelingen’ gezien dan mannen.^{93,94,95} Vrouwelijke vluchtelingen worden vaker geportretteerd als kwetsbaar en hulpbehoevend dan mannen. Negatieve stereotypingen van vluchtelingen richten zich voornamelijk op de man. In de literatuur wordt er dan vaak gesproken over ‘deservingness’. In de praktijk betekent het bijvoorbeeld dat mensen die een oorlogssituatie ontvluchten positiever worden gezien dan bijvoorbeeld migranten die uit een relatief ‘veilig’ land vertrekken. Dit kan ertoe leiden dat Oekraïense vluchtelingen zich meer welkom in Nederland voelen, wat kan resulteren in een betere toenadering tot de Nederlandse samenleving en, in het verlengde daarvan, de arbeidsmarkt.

Werkgevers. Veel werkgevers zeiden vanaf het begin van de oorlog de Oekraïense vluchtelingen graag aan het werk te willen helpen⁹⁶ en Oekraïners worden door werkgevers veelal als een ‘vergelijkbare groep’ gezien als Nederlandse werknemers of seizoensarbeiders waar zij al ervaring mee hebben. Het gebrek aan kennis over de Nederlandse taal en cultuur, alsook de kwetsbare situatie waarin veel Oekraïners zich bevinden, kunnen echter geëxploiteerd worden door werkgevers. Ook omdat het vaak kortdurende werkovereenkomsten betreft zijn deze mensen extra kwetsbaar.⁹⁷

De positieve ontvangst en ervaringen van werkgevers met de Oekraïense vluchtelingen is een contextfactor die voor een snellere toeleiding tot de arbeidsmarkt kan hebben gezorgd. Dat wil niet zeggen dat elke vluchteling uit Oekraïne werk heeft, noch dat elke werkgever de Oekraïense vluchtelingen goed behandelt. De open houding van werkgevers leidt niet noodzakelijkerwijs tot een gelijkwaardige behandeling van deze groep op de arbeidsmarkt. Er zijn dan ook signalen over uitbuiting van Oekraïense vluchtelingen in Nederland.⁹⁸ Door gebrek aan kennis over de Nederlandse arbeidsmarkt worden sommigen onder valse voorwendselen aangenomen en aan het werk gezet, om vervolgens na verloop van tijd te worden ontslagen zonder uitbetaling van salaris. Ook worden ‘wurgcontracten’ aangeboden met strenge voorwaarden en wordt er zelfs bedreigd met deportatie.⁹⁹

3.2.3 Arbeidsmarktsituatie

Ten slotte vindt de arbeidstoeleiding van Oekraïense vluchtelingen plaats in een context van krapte op de arbeidsmarkt. Op het moment van de Russische invasie van Oekraïne groeide het aantal vacatures in Nederland.¹⁰⁰ UWV voorspelt dat de krapte op de arbeidsmarkt in de komende jaren iets gaat toemen.¹⁰¹ In de uitzendbranche, die tijdens de coronapandemie hard werd getroffen, wordt groei in het aantal vacatures verwacht. Oekraïense vluchtelingen zijn vaak aan de slag gegaan in deze branche.¹⁰²

⁹¹ RTL Nieuws. (2022, augustus 22). *Ooit een warm welkom, nu protest: oud-vluchtelingen over ontvangst in Nederland*. <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5328323/vluchtelingen-asielzoekers-albergen-ter-apel-syrie-irak>

⁹² Stichting Vluchteling (z.d.). *Een kwart van de Nederlanders vindt vluchtelingen gelukszoekers*. <https://www.vluchteling.nl/nieuws/2021/6/een-kwart-van-de-nederlanders-vindt-vluchtelingen-gelukszoekers>

⁹³ Kyriakidou, M. (2021). Hierarchies of deservingness and the limits of hospitality in the ‘refugee crisis’. *Media, Culture & Society*, 43(1), 133–149.

⁹⁴ Krzyzanowski, M., Triandafyllidou, A., & Wodak, R. (2018). The Mediatization and the Politicization of the “Refugee Crisis” in Europe. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 16(1–2), 1–14.

⁹⁵ Ravn, S., Mahieu, R., Belloni, M., & Timmerman, C. (2020). Shaping the “Deserving Refugee”: Insights from a Local Reception Programme in Belgium. In IMISCOE research series (pp. 135–153). *Springer International Publishing*.

⁹⁶ NOS. (2022, 6 maart). *Uitzendbureaus verwelkomen Oekraïners met open armen*. <https://nos.nl/collectie/13888/artikel/2420091-uitzendbureaus-verwelkomen-oekraïners-met-open-armen>

⁹⁷ Winsemius, F. (2023, 22 maart). *Oekraïense vluchtelingen benadeeld en uitgebuit in Nederland*. FairWork. <https://www.fair-work.nu/2023/03/22/oekraïense-vluchtelingen-benadeeld-en-uitgebuit-in-nederland/>

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Hoorntje, R. (2023, 22 maart). *Zorgen over uitbuiting Oekraïense vluchtelingen in Nederland*. NOS. <https://nos.nl/artikel/2468389-zorgen-over-uitbuiting-oekraïense-vluchtelingen-in-nederland>

¹⁰⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022, 16 mei). *Arbeidsmarkt nog krappere in eerste kwartaal*. <https://www.cbs.nl/nl-nieuws/2022/20/arbeidsmarkt-nog-krappere-in-eerste-kwartaal>

¹⁰¹ UWV (2022, 31 mei). *Arbeidsmarkt bereikt in 2022 hoogtepunt, 2023 onzeker*. [Arbeidsmarkt bereikt in 2022 hoogtepunt, 2023 onzeker \(uwv.nl\)](https://www.uwv.nl)

¹⁰² Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023, 31 januari). *Aandeel Oekraïense vluchtelingen met werk toegenomen*. <https://www.cbs.nl/nl-nieuws/2023/05/aandeel-oekraïense-vluchtelingen-met-werk-toegenomen>

Voor veel werkgevers is het in deze tijd lastig om personeel te vinden, waardoor zij actief Oekraïense vluchtelingen hebben geworven voor vacatures. Daarnaast speelt ook mee dat de oorlog in Oekraïne van start ging toen de coronapandemie richting het einde liep en de samenleving weer ‘open’ ging. Hierdoor had de horeca een grote toeloop, en dit betekende ook meer werkgelegenheid voor Oekraïense vluchtelingen.

Niet-Oekraïense vluchtelingen ervaren vaak een grote afstand tot de arbeidsmarkt.¹⁰³ Deze afstand tot de arbeidsmarkt wordt ook wel de ‘refugee gap’ genoemd. Een aspect van deze ‘gap’ is dat deze groep vaker lager opgeleid is en last kan hebben van psychologische problemen door hun ervaringen in hun herkomstland of de reis naar Nederland.¹⁰⁴ Wat daarbij arbeidsparticipatie moeilijker kan maken is dat er tevens sprake kan zijn van discriminatie door werkgevers.¹⁰⁵ Dit kan al plaatsvinden tijdens de sollicitatieprocedure. Naast kenmerken zoals opleidingsniveau en sekse beïnvloedt negatieve stereotypering een werkgever ook in zijn of haar keuze. Sollicitanten met een ‘buitenlandse’ naam worden dan ook minder vaak uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek.¹⁰⁶ Hierbij is echter met name getoetst voor de vier grote migrantengroepen (Turks, Marokkaans, Surinaams en Antilliaans) en niet bijvoorbeeld de Poolse migranten in Nederland, die voor de oorlog in Oekraïne een significant deel uitmaakten van de Oost-Europese migranten in Nederland.

3.3 Wet- en regelgeving en CMO-configuraties

De arbeidstoeleiding van Oekraïense vluchtelingen vindt plaats binnen een kader van wet- en regelgeving dat deze arbeidstoeleiding vormgeeft. Op basis van parlementaire informatie (Kamerbrieven, bestuurlijke voortgangsrapporten, beleidsdocumenten, etc.¹⁰⁷) is een aantal kernelementen te destilleren die, samen met de contextfactoren en eerder beschreven mechanismen, de basis vormen voor de CMO-configuraties. Per beleidsfactor is de CMO-configuratie gevisualiseerd.

De beleidsmaatregelen die zijn ingezet om de arbeidstoeleiding van Oekraïense vluchtelingen mogelijk te maken en de verschillen en overeenkomsten met de situatie van asielzoekers en statushouders kunnen worden samengevat in tabel 3.1. Deze beleidscontext wordt hieronder verder uitgewerkt, waarin opvallende verschillen tussen Oekraïense vluchtelingen en asielzoekers en/of statushouders telkens in een kader worden uitgelicht.

Tabel 3.1 Beleidscontext arbeidstoeleiding Oekraïense vluchtelingen en asielzoekers en statushouders

CMO	Oekraïense vluchtelingen	Asielzoekers	Statushouders
<i>1. Toegang tot de arbeidsmarkt</i>	Directe toegang tot werken in loondienst op grond van de Richtlijn tijdelijke bescherming; vrijstelling TWV	Toegang na 6 maanden (tot kort geleden voor slechts 24 weken in een jaar. Inmiddels is er geen beperking in het aantal weken meer ¹⁰⁸); verplichte TWV	Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het begeleiden van statushouders naar werk na statusverlening, gekoppeld aan de inburgering
<i>2. Ondersteuning vanuit gemeente</i>	Beperkte ondersteuning onder Participatiewet als niet-uitkeringsgerechtigde (‘nugger’)	Geen ondersteuning vanuit de gemeente vóór statusverlening	Volledige ondersteuning onder Participatiewet
<i>3. Integratieverplichtingen en taal</i>	Geen inburgeringsplicht; geen verplichte taalles (taalles afhankelijk van gemeentelijk beleid)	Vroege start inburgering in azc voor asielzoekers met (grote kans op) verblijfsvergunning (verzorgd door COA)	Inburgeringsplicht; taalles vanaf vroeg stadium

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ OECD (2016). *Making Integration Work: Refugees and others in need of protection*. https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/making-integration-work-humanitarian-migrants_9789264251236-en

¹⁰⁵ Andriessen, I., Nievers, E., Faulk, L., & Dagevos, J. (2023). *Ethnic discrimination in the labour market: why different groups encounter more discrimination than others*.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Zie voor een eerste aanzet van deze informatiebronnen: [Informatie over Oekraïense vluchtelingen | SER](#).

¹⁰⁸ [Asielzoekers mogen meer dan 24 weken per jaar werken | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

Vervolg tabel 3.1 Beleidscontext arbeidstoeleiding Oekraïense vluchtelingen en asielzoekers en statushouders

CMO	Oekraïense vluchtelingen	Asielzoekers	Statushouders
4. Toegang tot sociale zekerheid	Recht op leefgeld; recht op kinderbijslag onder voorwaarden; ziektekosten vergoed	Recht op leefgeld vóór krijgen status; ziektekosten vergoed vóór krijgen status	Recht op uitkering en sociale zekerheid bij statusverlening
5. Huisvesting	Directe opvang door gemeenten (GOO) of particulier (POO), vaak in stedelijke regio's	Directe opvang in asielzoekerscentra, vaak buiten stedelijke centra in meer afgelegen regio's	Na statusverlening huisvesting via gemeenten

3.3.1 CMO 1: Toegang tot de arbeidsmarkt

De Europese richtlijn tijdelijke bescherming¹⁰⁹, betreffende de minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming, is sinds 4 maart 2022 geactiveerd in Nederland. Hierin is bepaald dat vluchtelingen uit Oekraïne (met de Oekraïense nationaliteit, of onder voorwaarden met een andere nationaliteit¹¹⁰) recht op opvang en medische zorg hebben, maar ook het recht om te werken. In oktober 2022 heeft de Europese Raad aangekondigd dat deze regeling in de huidige vorm met een jaar verlengd wordt, in ieder geval tot 4 maart 2024.¹¹¹ Gerelateerd aan dit besluit heeft het ministerie van SZW per 1 april 2022 (met terugwerkende kracht vanaf 4 maart 2022) Oekraïense vluchtelingen die onder de Europese richtlijn tijdelijke bescherming vallen vrijgesteld van de tewerkstellingsvergunningsplicht.¹¹²

Om Oekraïense vluchtelingen die in loondienst willen werken de kans te bieden om zo snel mogelijk aan het werk te gaan, kunnen zij dus direct voor een werkgever werken zonder dat een werkgever een tewerkstellingsvergunning¹¹³ dient aan te vragen. Om het risico op misstanden te voorkomen, zoals onderbetaling en slechte werkomstandigheden, en tegelijkertijd zicht te houden op de mensen die aan het werk gaan, zijn werkgevers die Oekraïense vluchtelingen aannemen wel verplicht om dit bij UWV te melden. Zij dienen twee dagen voor aanvang van de arbeidswerkzaamheden een melding te doen bij UWV.¹¹⁴ Bovendien moeten werknemers giraal worden uitbetaald om onderbetaling tegen te gaan, en moeten zij een BSN hebben om aan het werk te kunnen.¹¹⁵ De directe toegang geldt echter niet voor Oekraïense vluchtelingen die als zelfstandige aan het werk willen gaan. Het kabinet heeft besloten om zelfstandigen niet te includeren in de beleidsmatige richtlijnen vanwege de kwetsbaarheid van de groep, en het risico op uitbuiting.¹¹⁶

De directe toegang tot de arbeidsmarkt voor vluchtelingen uit Oekraïne is dus mogelijk gemaakt om hen zo snel mogelijk, op een veilige manier, aan het werk te krijgen als zij dit willen. Het risico van deze directe toegang is echter wel dat Oekraïense vluchtelingen werk onder hun niveau doen, wanneer er geen tijd wordt genomen om de taal te leren, of bekend te worden met de (on)mogelijkheden op de arbeidsmarkt¹¹⁷ (zie hiervoor ook CMO 3).

Asielzoekers: tewerkstellingsvergunning

Voor asielzoekers zonder vluchtelingenstatus is het minder eenvoudig om snel aan het werk te gaan. Pas na zes maanden na de asielaanvraag kan een asielzoeker aan het werk gaan, tot kort geleden voor slechts 24 weken over een periode van 52 weken. Inmiddels is er geen beperking meer in het aantal weken.¹¹⁸ Daarnaast moet een werkgever die een asielzoeker zonder vluchtelingenstatus in dienst wil nemen eerst een tewerkstellingsvergunning (TWV) aanvragen.¹¹⁹

¹⁰⁹ Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001. [EUR-Lex - 32001L0055 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

¹¹⁰ [Richtlijn Tijdelijke Bescherming Oekraïne | IND](#)

¹¹¹ Rijksoverheid (14-10-2022). *Kamerbrief over opvang Oekraïne (Verzamelbrief)*. [Kamerbrief over opvang Oekraïne \(Verzamelbrief\) | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

¹¹² Ministerie van SZW (22-02-2023). *Lessons learned Oekraïense ontheemden in NL*. [Kamerbrief Lessons learned Oekraïense ontheemden in Nederland | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

¹¹³ [Vergunningen buitenlandse werknemers | Buitenlandse werknemers | Rijksoverheid.nl](#)

¹¹⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-2907.html>

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Ministerie van SZW (22-02-2023). *Lessons learned Oekraïense ontheemden in NL*. [Kamerbrief Lessons learned Oekraïense ontheemden in Nederland | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

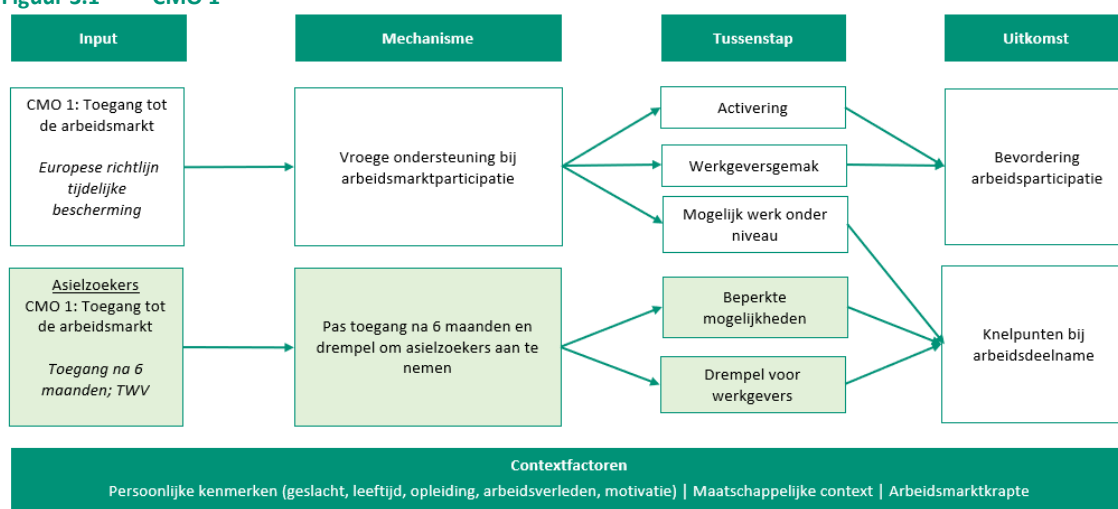
¹¹⁷ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-49e95f0ef0ed55d49f23d5fe52aa613d57079954/pdf>

¹¹⁸ [Asielzoekers mogen meer dan 24 weken per jaar werken | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

¹¹⁹ Rijksoverheid (2022). *Mogen asielzoekers werken?* <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/mogen-asielzoekers-werken>

De samenhang tussen Context, Mechanisme en Outcome (CMO) betreffende de toegang tot de arbeidsmarkt voor zowel Oekraïense vluchtelingen als asielzoekers en statushouders kan worden gevisualiseerd middels de onderstaande figuur. Te zien is dat de Europese richtlijn tijdelijke bescherming als beleidsmaatregel voorziet in de vroege ondersteuning van Oekraïense vluchtelingen, direct bij aankomst in een Nederlandse gemeente. Via dit mechanisme wordt verondersteld dat de beleidsmaatregel de arbeidsparticipatie bevordert. Asielzoekers mogen echter pas (onder beperkende voorwaarden) werken nadat zij zes maanden in de asielaanvraagprocedure hebben gezeten, wat hun arbeidsparticipatie beperkt. Deze configuratie, en de configuraties die hierna volgen, vinden plaats binnen een context van variërende persoonlijke kenmerken, de houding van de samenleving en werkgevers, en arbeidsmarktcrapte. De ‘tussenstappen’ van de mechanismen, ofwel de uitwerking van het mechanisme dat het beleidsinstrument aan de uitkomst verbindt, zijn ook weergegeven in de figuren.

Figuur 3.1 CMO 1



3.3.2 CMO 2: Ondersteuning vanuit de gemeente

Om de arbeidstoeleiding van Oekraïense vluchtelingen te vergemakkelijken is per 1 juli 2022 het Besluit SUWI aangepast.¹²⁰ Hierdoor is ondersteuning bij arbeidsinschakeling van Oekraïense vluchtelingen door gemeenten mogelijk gemaakt. Het doel hiervan is om Oekraïense vluchtelingen die willen werken, maar de arbeidstoeleiding niet op eigen kracht kunnen bewerkstelligen, te ondersteunen bij het vinden van werk. Zij kunnen hierdoor zowel via private routes (uitzendbureaus en vacaturesites) als via publieke dienstverlening (de gemeentelijke infrastructuur) op zoek gaan naar werk.¹²¹ Gemeenten kunnen Oekraïense werkzoekenden ondersteunen bij hun arbeidstoeleiding op grond van de Participatiewet, op voorwaarde dat zij hen kenmerken als niet-uitkeringsgerechtigden (zogenoemde ‘nuggers’¹²²). Hiervoor dienen Oekraïense vluchtelingen geregistreerd te staan als werkloze werkzoekende bij UWV. Met de herziening van het Besluit SUWI is dit voor hen mogelijk gemaakt. Gemeenten kunnen bij het ondersteunen van Oekraïense werkzoekenden gebruikmaken van bestaande infrastructuur om nieuwkomers aan het werk te helpen.¹²³

Een evaluatie van de Participatiewet door het SCP (2019)¹²⁴ laat echter wel zien dat gemeenten over het algemeen weinig financiële prikkels hebben om ‘nuggers’ actief te begeleiden, omdat hun status als niet-uitkeringsgerechtigde niet zorgt voor een financiële besparing voor de gemeente bij het vinden van een baan. Zij krijgen dan ook relatief minder re-integratietrajecten aangeboden door gemeenten dan mensen die een bijstandsuitkering ontvangen.

¹²⁰ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-af88f91f495ff95e3cdc4b3d4ffb3bf7e4fb814d/pdf>

¹²¹ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-fe811446073294b8f84955d3bb041dfb064f8b05/pdf>

¹²² [Niet-uitkeringsgerechtigde \(in het kader van de Participatiewet\) \(cbs.nl\)](https://open.overheid.nl/documenten/ronl-fe811446073294b8f84955d3bb041dfb064f8b05/pdf)

¹²³ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-fe811446073294b8f84955d3bb041dfb064f8b05/pdf>

¹²⁴ [Eindevaluatie van de Participatiewet | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau \(scp.nl\)](https://open.overheid.nl/documenten/ronl-fe811446073294b8f84955d3bb041dfb064f8b05/pdf)

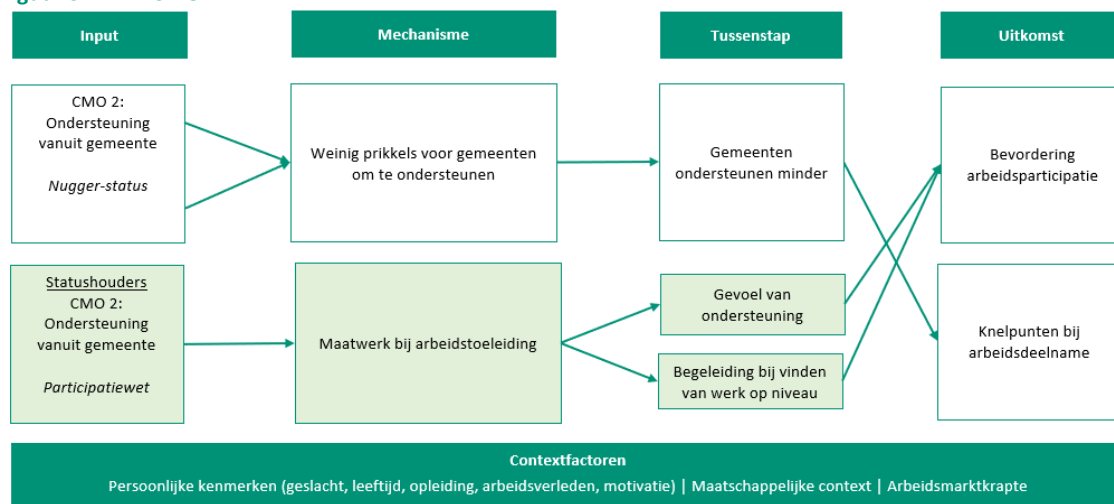
Gemeenten die Oekraïense vluchtelingen ondersteunen bij het vinden van werk kunnen een beroep doen op middelen die beschikbaar zijn gesteld door het Europees Sociaal Fonds (ESF). Zij kunnen deze middelen gebruiken om participatietrajecten op te zetten, maar ook om informele ondersteuning aan te bieden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan banenbeurzen, steunpunten en werkbezoeken.¹²⁵ Oekraïense vluchtelingen die werk zoeken als niet-uitkeringsgerechtigde onder de Participatiewet worden dus beperkt ondersteund: de gemeenten kunnen hen weliswaar ondersteunen via hun publieke infrastructuur met het vinden van een geschikte baan, maar zij ontvangen vanwege hun 'nugger'-status geen financiële hulp middels een uitkering via de Participatiewet.

Statushouders: bijstand op grond van de Participatiewet

De beperkte ondersteuning van Oekraïense vluchtelingen betekent dat zij geen uitkering krijgen. Asielzoekers met een vluchtelingenstatus hebben wel recht op een uitkering via de Participatiewet, en worden net als Oekraïense vluchtelingen door gemeenten ondersteund bij hun arbeidstoeleiding op grond van deze richtlijn.¹²⁶ Zij worden dus breder (en vaak intensiever) ondersteund dan Oekraïense vluchtelingen.

De samenhang tussen Context, Mechanisme en Outcome (CMO) betreffende de ondersteuning vanuit de gemeente voor zowel Oekraïense vluchtelingen als asielzoekers en statushouders kan worden gevisualiseerd middels de onderstaande figuur. Te zien is dat de beperkte ondersteuning van Oekraïense vluchtelingen vanuit de gemeente kan zorgen voor knelpunten bij hun arbeidsdeelname, door het niet ontvangen van bijstand en de beperkte prikkels die gemeenten kunnen hebben om hen te ondersteunen. Statushouders kunnen echter rekenen op maatwerk in de ondersteuning vanuit gemeenten, wat kan bijdragen aan de arbeidsparticipatie.

Figuur 3.2 CMO 2



3.3.3 CMO 3: Integratieverplichtingen en taal

Oekraïense vluchtelingen hebben geen inburgeringsplicht. Volgens een Kamerbrief van de minister van SZW heeft het niet hoeven na te denken over de inburgeringsplichten bijgedragen aan de snelle arbeidsparticipatie van deze groep.¹²⁷ Een bijkomstigheid van deze vrijstelling is echter dat er niet wordt gewerkt aan het leren van de Nederlandse taal. In dezelfde Kamerbrief wordt geconstateerd dat de Oekraïense vluchtelingen een zekere mate van Engels spreken, maar dat er ook behoefte is aan het leren van de Nederlandse taal.¹²⁸ Om hieraan tegemoet te komen heeft het kabinet in februari 2023 vijftien miljoen euro beschikbaar gesteld aan gemeenten om een laagdrempelig taalaanbod te ontwikkelen dat vrijwillig gevolgd kan worden door Oekraïense vluchtelingen.¹²⁹ Gemeenten kunnen dit geld ook gebruik

¹²⁵ Ministerie van SZW (22-02-2023). *Lessons learned Oekraïense ontheemden in NL*. [Kamerbrief Lessons learned Oekraïense ontheemden in Nederland | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

¹²⁶ [Wanneer heb ik recht op algemene bijstand? | Rijksoverheid.nl](#)

¹²⁷ Ministerie van SZW (22-02-2023). *Lessons learned Oekraïense ontheemden in NL*. [Kamerbrief Lessons learned Oekraïense ontheemden in Nederland | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ [Meer ondersteuning voor Oekraïense vluchtelingen | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

ken om bestaand lesaanbod te versterken. Het geld is sinds juli 2023 onderdeel van de gemeentefondsen.¹³⁰ Voor die tijd hadden gemeenten wel al de mogelijkheid om taallessen aan te bieden aan, of een taalaanbod te creëren voor, Oekraïense vluchtelingen middels financiering vanuit de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en de Regeling opvang ontheemden Oekraïne. Het is aan de gemeenten zelf of zij de middelen willen inzetten die deze regelingen hun biedt.^{131,132}

Het niet beheersen van de Nederlandse taal kan een belemmering vormen voor het vinden van een baan op niveau. Een groot deel van de Oekraïense vluchtelingen werkt in de horeca en de agrarische sector, maar het is aannemelijk dat dit niet altijd aansluit bij hun opleidingsniveau.¹³³ Een verkennend onderzoek van Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS) laat ook zien dat dit een uitdaging is voor veel hoger opgeleide Oekraïense vluchtelingen: het voldoende beheersen van de Nederlandse taal is binnen veel beroepsgroepen een vereiste waar veel vluchtelingen niet aan kunnen voldoen.¹³⁴

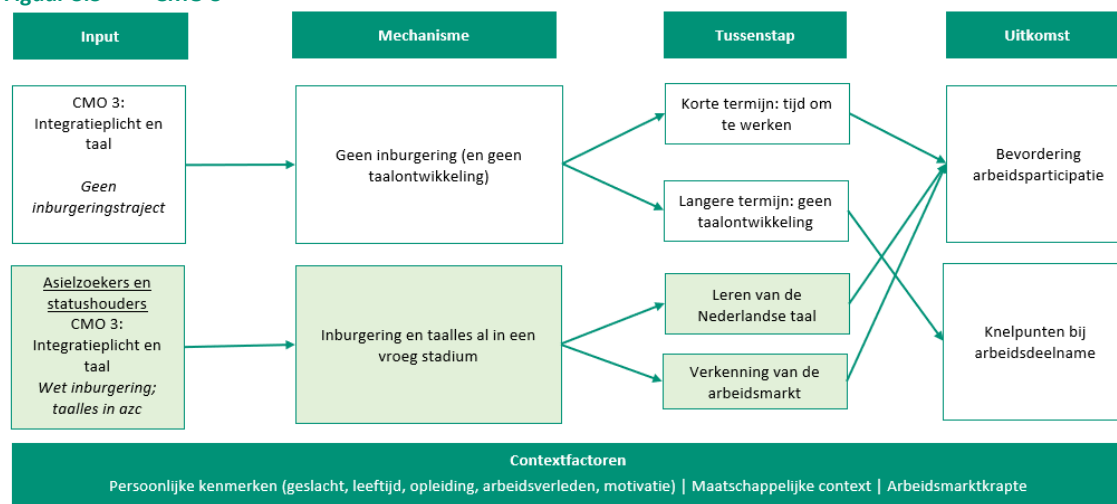
Asielzoekers en statushouders: inburgering en taalcursus

Mensen met een asielstatus moeten onder de Wet inburgering 2021 het inburgeringstraject volgen. Als vluchteling met een asielstatus kiest de gemeente aan het begin van het inburgeringstraject een taalschool.¹³⁵ Na het volgen van een inburgeringscursus volgt een inburgeringstoets, waarin onder andere het taalniveau (op A2-niveau) wordt getoetst.¹³⁶ Dit betekent dat andere groepen vluchtelingen – in tegenstelling tot Oekraïense vluchtelingen – verplicht worden om al vroeg de Nederlandse taal te leren.

Daarnaast hebben asielzoekers zonder status (met een kansrijke asielaanvraag) tijdens hun asielprocedure al de mogelijkheid om vrijwillig deel te nemen aan taallessen in de opvanglocatie, om zo in een vroeg stadium te beginnen met het leren van de Nederlandse taal.¹³⁷

De samenhang tussen Context, Mechanisme en Outcome (CMO) betreffende integratieverplichtingen en taal voor zowel Oekraïense vluchtelingen als asielzoekers en statushouders kan worden gevisualiseerd middels de onderstaande figuur. De figuur laat zien dat omdat Oekraïense vluchtelingen geen inburgeringsplicht hebben, zij niet inburgeren en hierdoor de taal niet leren. Via dit mechanisme wordt verondersteld dat zij knelpunten ervaren bij hun arbeidsdeelname. Statushouders zijn echter verplicht om het inburgeringstraject te volgen, waardoor zij zowel de taal leren als zich oriënteren in de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt. Dit kan hun arbeidsparticipatie bevorderen.

Figuur 3.3 CMO 3



¹³⁰ Rijksoverheid (09-06-2022). *Kamerbrief over opvang Oekraïne (Verzamelbrief)*. [Verzamelbrief opvang Oekraïne | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/verzamelingen/2022/06/09/kamerbrief-over-opvang-oekraïne-verzamelbrief)

¹³¹ Ministerie van Justitie en Veiligheid (december 2022). *Handreiking Gemeentelijke Opvang Oekraïners (GOO)*. [Handreiking Gemeentelijke Opvang Oekraïners \(GOO\) | Publicatie | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/publicaties/2022/12/01/handreiking-gemeentelijke-opvang-oekraïners-goo)

¹³² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-9469.html>

¹³³ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-49e95f0ef0ed55d49f23d5fe52aa613d57079954/pdf>

¹³⁴ KIS (oktober 2020). De opvang van Oekraïense vluchtelingen in Rotterdam. <https://www.kis.nl/publicatie/de-opvang-van-oekraïense-vluchtelingen-rotterdam>

¹³⁵ [U gaat inburgeren: School kiezen - DUO Inburgeren](https://www.duo.nl/onderwijs/inburgering/school-keuze)

¹³⁶ [U gaat inburgeren: Cursus kiezen - DUO Inburgeren](https://www.duo.nl/onderwijs/inburgering/cursus-keuze)

¹³⁷ [COA - Lessen Nederlands voor asielzoekers | www.coa.nl](https://www.coa.nl/lessen-nederlands-voor-asielzoekers)

3.3.4 CMO 4: Toegang tot sociale zekerheid

Toegang tot aspecten van sociale zekerheid zijn als beleidsmaatregelen ingezet om het verblijf en de arbeidstoeleiding van Oekraïense vluchtelingen in Nederland te vergemakkelijken. Onderdelen hiervan zijn leefgeld, ziektekostenverzekering, kinderbijslag en kinderopvangtoeslag.

Oekraïense vluchtelingen die staan ingeschreven bij een gemeente ontvangen een maandelijkse financiële toelage ten behoeve van voedsel, kleding en andere persoonlijke uitgaven.¹³⁸ Dit stelt hen in staat om te voorzien in hun dagelijkse kosten, zonder te veel financiële onzekerheid. Een voorwaarde voor het ontvangen van leefgeld is wel dat de Oekraïense vluchteling niet werkt en geen uitkering (zoals een uitkering bij arbeidsongeschiktheid) ontvangt. Hoewel deze voorwaarde vluchtelingen mogelijk kan ontmoedigen om te werken, is drie dagen per week werken voor een minimumloon al genoeg om meer te verdienen dan het leefgeld.¹³⁹ Om het leefgeld zo goed mogelijk gelijk te trekken met asielzoekers (en 'scheefgroei' te voorkomen), is het bedrag vanaf 1 februari 2023 aangepast.¹⁴⁰ Het totale bedrag aan leefgeld dat een Oekraïense vluchteling ontvangt is afhankelijk van de grootte van het huishouden en het type opvang (bij een gemeentelijke voorziening of particulier). Een volwassene in een eenpersoonshouden die in een gemeentelijke voorziening verblijft ontvangt zo bijvoorbeeld €271,18 per maand.¹⁴¹

Oekraïense vluchtelingen hoeven daarnaast op grond van de Regeling Medische Zorg voor Ontheemden uit Oekraïne (RMO) geen eigen zorgverzekering af te sluiten. Deze kosten worden sinds 1 juli 2022 door deze regeling gefinancierd.¹⁴²

Verder is het toekennen van kinderbijslag een belangrijke beleidsfactor die is ingezet om de arbeidstoeleiding van de groep Oekraïense vluchtelingen – die met name bestaat uit vrouwen met kinderen – te vergemakkelijken.¹⁴³ De voorwaarde is wel dat zij in Nederland in loondienst werken. Als zij niet in loondienst zijn, dan kan het leefgeld gebruikt worden om die kosten te dekken.¹⁴⁴ Ook hebben ze recht op het kindgebonden budget, onder bepaalde voorwaarden.¹⁴⁵ In september 2022 werden de voorwaarden voor het toekennen van de kinderopvangtoeslag (KOT) verruimd, zodat ook Oekraïense vluchtelingen die naar Nederland zijn gevlucht maar van wie de partner nog Oekraïne verblijft, aanspraak kunnen maken op de KOT (mits zij in loondienst werken).¹⁴⁶ Wel signaleert de minister van SZW dat er in 2022 nog beperkt gebruik werd gemaakt van kinderopvangtoeslag. Dit kan komen doordat communicatie van de mogelijkheden nog niet op orde was, of doordat zij de voorkeur hebben voor informele opvang, of door de wachtlijsten die er zijn voor een plek in de kinderopvang. Om deze reden is in 2022 ingezet op het verbeteren van de communicatie over de mogelijkheden hiervan.¹⁴⁷

De veronderstelling is dus dat het bekostigen van de kinderopvang middels kinderbijslag een belangrijke bijdrage kan leveren aan het mogelijk maken van arbeidsparticipatie van Oekraïense vluchtelingen met kinderen.

¹³⁸ [Werk en inkomen voor vluchtelingen uit Oekraïne | Opvang vluchtelingen uit Oekraïne | Rijksoverheid.nl](#)

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Ministerie van SZW (22-02-2023). *Lessons learned Oekraïense ontheemden in NL*. [Kamerbrief Lessons learned Oekraïense ontheemden in Nederland | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

¹⁴¹ Ministerie van JenV. (27-01-2023). *Leefgeld voor vluchtelingen uit Oekraïne: Veranderingen vanaf 1 februari 2023*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/01/27/factsheets-leefgeld-voor-vluchtelingen-uit-oekraïne-veranderingen-vanaf-1-februari-2023>

¹⁴² [Zorgverzekering ontheemden Oekraïne verandert | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ [Oekraïne | Kinderbijslag | SVB](#)

¹⁴⁵ [Werk en inkomen voor vluchtelingen uit Oekraïne | Opvang vluchtelingen uit Oekraïne | Rijksoverheid.nl](#)

¹⁴⁶ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-6171151c25475f476928eedab1e77f1759ca8fc2/pdf>

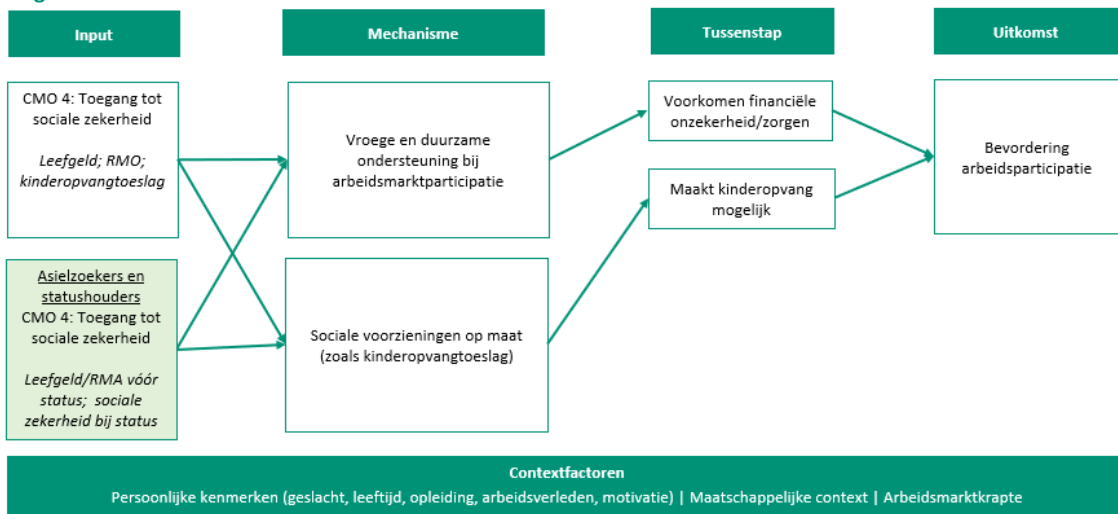
¹⁴⁷ Ibid.

Asielzoekers en statushouders: recht op toeslagen

Ook asielzoekers krijgen leefgeld bij aankomst in Nederland om eten, kleding en andere zaken te bekostigen. Dit is maximaal ongeveer €60 per week (ongeveer €270 per maand).¹⁴⁸ Dit is ongeveer hetzelfde bedrag als het leefgeld voor Oekraïense vluchtelingen. Zodra asielzoekers een asielstatus krijgen en zelfstandig gehuisvest worden in een gemeente, hebben zij recht op een bijstandsuitkering.¹⁴⁹ Verder faciliteert en financiert het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA) de zorgverzekering van asielzoekers. Asielzoekers betalen hiervoor geen eigen risico aan het COA of een zorgverzekeraar.¹⁵⁰ Dit zorgpakket (de Regeling medische zorg asielzoekers (RMA)) is hierdoor zo veel mogelijk hetzelfde als het zorgpakket voor Oekraïense vluchtelingen. Asielzoekers met een erkende vluchtelingenstatus hebben daarnaast recht op kinderbijslag en het kindgebonden budget. Drie maanden na het aanvragen van de kinderbijslag stopt het COA met het uitkeren van het leefgeld.¹⁵¹ Asielzoekers zonder status hebben bij aankomst in Nederland echter geen recht op deze toeslagen.

De samenhang tussen Context, Mechanisme en Outcome (CMO) betreffende de toegang tot sociale zekerheid voor zowel Oekraïense vluchtelingen als asielzoekers en statushouders kan worden gevisualiseerd middels de onderstaande figuur. Te zien is dat zowel Oekraïense vluchtelingen als asielzoekers en statushouders toegang hebben tot verschillende vormen van sociale zekerheid. Het maatwerk dat deze beleidsmaatregel oplevert, evenals de vroege en duurzame ondersteuning, worden verondersteld bevorderend te zijn voor hun arbeidsparticipatie.

Figuur 3.4 CMO 4



3.3.5 CMO 5: Huisvesting

Op grond van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne¹⁵² zijn gemeenten verantwoordelijk voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen. Praktisch betekent deze regeling dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het onderdak, het financieren van leefgeld, recreatieve en educatieve activiteiten, een verzekering tegen de financiële gevolgen van wettelijke aansprakelijkheid en de eventuele betaling van buitengewone kosten.¹⁵³ Gemeenten kunnen Oekraïense vluchtelingen opvangen middels de Gemeentelijke Opvang Oekraïners (GOO)¹⁵⁴, maar spelen ook een rol bij de Particuliere Opvang Oekraïners (POO)¹⁵⁵. De uitvoering en coördinering van de POO is in handen van RefugeehomeNL, een consortium van maatschappelijk organisaties (te weten het Rode Kruis, VluchtelingenWerk Nederland, het Leger des Heils en

¹⁴⁸ [Hoeveel geld krijgen asielzoekers in Nederland? | Rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielzoekers/onderwerpen/hoeveel-geld-krijgen-asielzoekers-in-nederland)

¹⁴⁹ [Vluchtelingen op de arbeidsmarkt: feiten en cijfers | SER](https://rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielzoekers/onderwerpen/vluchtelingen-op-de-arbeidsmarkt-feiten-en-cijfers)

¹⁵⁰ [Hoe is de gezondheidszorg van asielzoekers geregeld? | Rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielzoekers/onderwerpen/hoe-is-de-gezondheidszorg-van-asielzoekers-geregeld)

¹⁵¹ [Kinderbijslag en kindgebonden budget | Centraal Orgaan opvang asielzoekers \(mycoa.nl\)](https://mycoa.nl/kinderbijslag-en-kindgebonden-budget)

¹⁵² [wetten.nl - Regeling - Regeling opvang ontheemden Oekraïne - BWBR0046503 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Regeling-opvang-ontheemden-Oekraïne-BWBR0046503)

¹⁵³ [Handreiking Gemeentelijke Opvang Oekraïners \(GOO\) | Publicatie | Rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielzoekers/onderwerpen/handreiking-gemeentelijke-opvang-oekraïners-goo)

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ [Handreiking Particuliere Opvang Oekraïners \(POO\) - Versie 5 | Publicatie | Rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielzoekers/onderwerpen/handreiking-particuliere-opvang-oekraïners-poo)

TakeCareBnB). Gemeenten werken samen met RefugeehomeNL om de opvang van vluchtelingen te begeleiden.¹⁵⁶ Voor verblijf in de POO is meer zelfredzaamheid van de vluchtelingen nodig. Om dit te ondersteunen ontvangen vluchtelingen in particuliere opvang een ‘wooncomponent’ (van €93 per maand) bovenop hun standaard maandelijkse leefgeldtoelage. Met dit geld kunnen ze bijvoorbeeld het openbaar vervoer gebruiken, buitenshuis activiteiten volgen of kennissen bezoeken, of (vrijwillig) bijdragen aan het huishouden.¹⁵⁷

In de praktijk worden Oekraïense vluchtelingen dus opgevangen in een gemeentelijke voorziening (denk hierbij aan hotels, hostels en boten¹⁵⁸, of gebouwen die tijdelijk leegstaan¹⁵⁹) of bij particuliere burgers thuis. Dit zijn echter vaak tijdelijke opvanglocaties en het vinden van duurzame woonruimten waar vluchtelingen langer kunnen verblijven is dan ook een uitdaging. De Regeling huisvesting aandachtsgroepen¹⁶⁰ maakt het voor gemeenten mogelijk om een groter woningaanbod te realiseren voor kwetsbare groepen zoals asielmigranten, maar dit aanbod blijft desondanks veelal ontoereikend.¹⁶¹

De veronderstelling is hierbij dat zelfstandige woonvoorzieningen het mogelijk maken voor Oekraïense vluchtelingen om volwaardig deel te nemen aan de maatschappij.¹⁶² De nabijheid van andere Oekraïense vluchtelingen in een gemeentelijke opvang, of van Nederlandse contacten in een particuliere opvang, stellen hen in staat om vanaf aankomst in een Nederlandse gemeente een sociaal netwerk op te bouwen dat hen kan helpen wegwijs te worden in de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt.

Asielzoekers: opvang in asielzoekerscentra

In de periode waarin asielzoekers wachten op een status en vervolgens op huisvesting, verblijven ze in asielzoekerscentra. De eerste zes maanden dat zij hier verblijven, mogen ze niet werken. Verschillende studies laten zien dat deze ‘tussenfase’ kan zorgen voor een gevoel van uitzichtloosheid en passiviteit.¹⁶³ Ook moeten asielzoekers wonend in een azc een eigen bijdrage betalen aan het azc, op grond van de Regeling eigen bijdrage asielzoekers (Reba).¹⁶⁴ Deze financiële belemmeringen kunnen ervoor zorgen dat asielzoekers weinig prikkels hebben om actief te willen integreren op de arbeidsmarkt.

Daarnaast spelen praktische factoren een rol: in stedelijke azc’s is het makkelijker om (vrijwilligers)werk te vinden dan in meer afgelegen centra, omdat mogelijke locaties om arbeid te verrichten simpelweg eenvoudiger te vinden en te bereiken zijn. Asielzoekers kunnen echter niet zelf kiezen waar ze worden opgevangen.^{165,166} De opvanglocatie is verder ook van belang omdat statushouders over het algemeen minder kans hebben op werk wanneer ze geplaatst worden in een regio met een relatief hoog werkloosheidspercentage.¹⁶⁷

De samenhang tussen Context, Mechanisme en Outcome (CMO) betreffende de huisvesting voor zowel Oekraïense vluchtelingen als asielzoekers en statushouders kan worden gevisualiseerd middels figuur 3.5. De figuur laat zien dat de gemeentelijke en particuliere opvang van Oekraïense vluchtelingen het voor hen mogelijk kan maken om sociale netwerken op te bouwen, wat de arbeidsparticipatie kan bevorderen. Asielzoekers worden echter eerst opgevangen in asielzoekerscentra, en daarna geplaatst in gemeenten. Dit maakt het voor hen lastig om een sociaal netwerk op te bouwen, wat een knelpunt kan zijn voor hun arbeidsparticipatie.

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ [Staatscourant 2022, 9469 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

¹⁵⁸ [Verhuismogelijkheden Oekraïense vluchtelingen - Gemeente Amsterdam](#)

¹⁵⁹ [Onderdak voor Oekraïners in Rotterdam | Rotterdam.nl](#)

¹⁶⁰ [Regeling huisvesting aandachtsgroepen | Home | Volkshuisvesting Nederland](#)

¹⁶¹ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-fb863c5f7113854a8d0def515332aeb264971fbd/pdf>

¹⁶² <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-49e95f0ef0ed55d49f23d5fe52aa613d57079954/pdf>

¹⁶³ Odé, A., & Dagevos, J. (2017). Statushouders aan het werk: De moeizame positieverwerving op de arbeidsmarkt en de betekenis van beleidsfactoren. *Mens en maatschappij*, 92(4), 447-468.

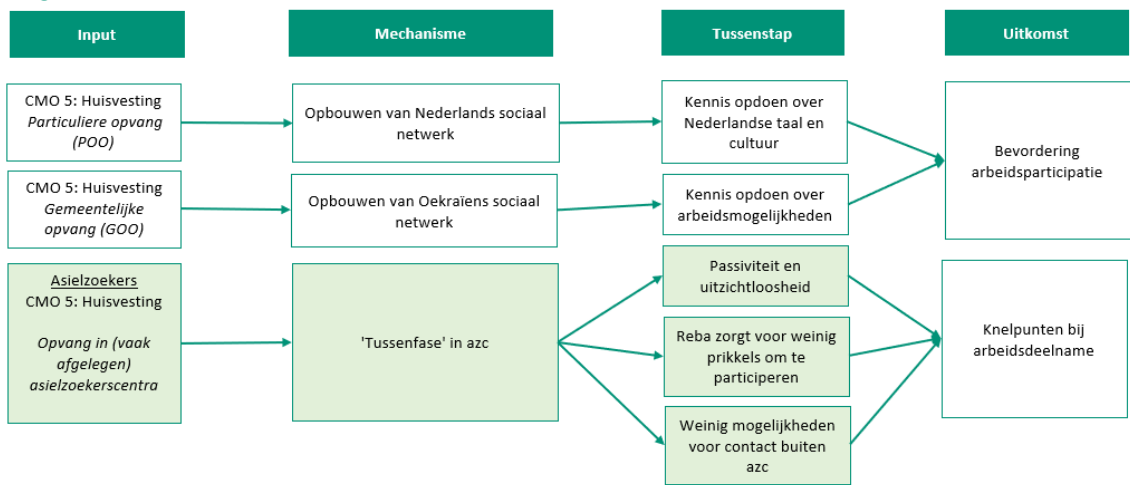
¹⁶⁴ [wetten.nl - Regeling - Regeling eigen bijdrage asielzoekers met inkomen en vermogen 2008 - BWBR0024733 \(overheid.nl\)](#)

¹⁶⁵ De Lange, T., Besselsen, E., Rahouti, S., & Rijken, C. (2017). Van azc naar een baan. *De Nederlandse regelgeving over en praktijk van arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen*.

¹⁶⁶ Huijnk, W., Dagevos, J., Djundeve, 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 (SCP).

¹⁶⁷ Ibid.

Figuur 3.5 CMO 5





Oekraïense vluchtelingen op de arbeidsmarkt: kwalitatieve ervaringen

4

4 Oekraïense vluchtelingen op de arbeidsmarkt: kwalitatieve ervaringen

In dit hoofdstuk staan de inzichten uit de gesprekken met Oekraïense vluchtelingen, professionals¹⁶⁸ en werkgevers¹⁶⁹ centraal. Achtereenvolgend bespreken we de werkervaringen van en met deze groep, de duurzaamheid van het werk, de knelpunten en succesfactoren die te maken hebben met de arbeidsparticipatie van de groep en de verschillen in opvattingen over en ondersteuning van Oekraïense vluchtelingen en andere groepen vluchtelingen. Het hoofdstuk sluiten we af met een samenvattende reflectie op de mate waarin we de eerder geïdentificeerde werkzame elementen terugzien in de praktijk.

4.1 Werkervaringen

Werving en rol van informele ondersteuning

Perspectief Oekraïners

Veel van de Oekraïners met wie we hebben gesproken hebben hun baan gevonden via informele sociale netwerken (vrienden, vrijwilligers, gastgezinnen, andere Oekraïners). Ook worden bijeenkomsten genoemd op de opvanglocatie waarbij werkgevers en Oekraïners elkaar kunnen ontmoeten. Op de opvanglocaties zijn daarnaast ook soms matchers aanwezig, die mensen in contact brachten met potentiële werkgevers. Voor het zoeken naar een baan maakten mensen ook gebruik van websites, Facebook en Telegram-groepchats opgezet door Oekraïners, waar vacatures worden geplaatst. Eén respondent zei dat ze bij het zoeken naar een baan een netwerk van werkende mensen om zich heen miste. Ze leerde namelijk gaandeweg dat het erg belangrijk was om ergens 'via via' binnen te komen.

Enkele Oekraïners hebben hulp van gemeenten gehad bij het vinden van een baan. Dit was met name voor fysiek werk dat vaak niet aansloot bij de wensen en ervaring van mensen zelf. Ook hoorden we meerdere keren in gesprekken dat de gemeente als reputatie heeft dat ze alleen begeleiding bieden richting laaggeschoold (praktisch) werk. Zo zegt een respondent:

"The jobs they offered were all or for people without education. They said that for good jobs you need to know Dutch."

Een andere respondent benoemt de hulp die ze kreeg van de gemeente met het verkrijgen van een BSN-nummer en dat ze gratis naar de kapper kon gaan. Ze kreeg echter nauwelijks hulp wat betreft het vinden van een baan, alleen een Facebookgroep met vacatures werd gedeeld.

De meeste Oekraïners met wie is gesproken zijn binnen één of twee maanden na hun aankomst in Nederland gestart met werken. De belangrijkste redenen om zo snel mogelijk een baan te vinden waren geld te verdienen om van te leven en nieuwe mensen te ontmoeten. Twee respondenten zeggen:

"It is necessary to earn money for living, but also it's important for integration."

"I moved here because of the war, I felt ashamed that I am not in Ukraine and I am not in the army. So being here and not working was morally wrong for me. I felt the need to do something."

Voor sommige mensen riep het een gevoel van schaamte op om in een afhankelijkheidspositie te zitten om in het levensonderhoud te kunnen voorzien. Dit kon gepaard gaan met zich 'nutteloos' voelen.

Perspectief werkgever

Het proces van werving verloopt in de meeste gevallen via een uitzendbureau. In sommige gevallen hebben uitzendbureaus contact met locatiemanagers van opvanglocaties. Uitzendbureaus sturen bijvoorbeeld vacatures door die mogelijk relevant zijn. Ook worden er in verschillende gemeentes banenmarkten georganiseerd waar werkgevers en Oekraïners elkaar kunnen ontmoeten. In de gesprekken komt echter wel naar voren dat de verwachtingen van banenmarkten voor de groep vaak hoog zijn, maar dat

¹⁶⁸ Dit zijn beleidsmedewerkers van gemeenten, regionale mobiliteitsteams (RMT), arbeidsmarktregio's, werkgeversverenigingen, vertegenwoordigers van het midden- en kleinbedrijf (mkb), welzijnsorganisaties en organisaties die nieuwkomers ondersteunen.

¹⁶⁹ Hieronder verstaan we ook uitzendbureaus.

het vaak niet direct tot een match leidt. Oekraïners belanden volgens professionals vaak enkel op een wachtlijst voor een baan. Enkele keren komt een Oekraïner rechtstreeks bij de werkgever terecht. In de meeste van deze gevallen worden Oekraïners via via op de hoogte gebracht van de mogelijkheden bij de betreffende werkgever. Soms speelt ook de gemeente een rol bij bemiddeling, bijvoorbeeld via een ‘meet-en-greet’ bij het Werkgeversservicepunt (WSP) of door het zelf organiseren van een banenmarkt.

Wanneer een Oekraïner in beeld is bij de werkgever volgt het proces van aannemen. In veel gevallen is dit in handen van het uitzendbureau en in sommige gevallen wordt dit door de werkgever zelf opgepakt. Veel uitzendbureaus werken daarbij ook samen met Oekraïense werkgevers in Nederland. Over het algemeen ervaren werkgevers dit proces als vrij eenvoudig en er spelen hierbij geen grote knelpunten. Wel wordt het proces soms ervaren als ‘een hoop geregeld’ en ‘extra werk’ op administratief gebied. Met name voor een klein bedrijf kan de belasting die dit oplevert vrij hoog zijn. Toch zijn dit meestal geen grote aandachtspunten voor een werkgever.

Er leven bij werkgevers met name veel onduidelijkheden over regelgeving, zoals de Richtlijn tijdelijke bescherming en de plicht tot melden bij UWV. De vragen die werkgevers hierover hebben zijn divers. Veel werkgevers hebben bijvoorbeeld behoefte aan langdurige zekerheid over de verblijfsstatus van Oekraïners. Zoals een werkgever zegt:

“Zonder duidelijkheid over regelgeving rondom de groep Oekraïners heeft het vanuit werkgevers weinig zin om te investeren.”

Er wordt benoemd dat het belangrijk is dat de overheid hierbij goed faciliteert, en de werkgevers begeleidt en de ‘weg wijst’.

Ervaringen op de werkvloer

Werkgevers zijn over het algemeen erg tevreden over het functioneren op de werkvloer van de Oekraïense werknemers. Ze worden omschreven als harde werkers, met een hoog werkethos, die een hoge kwaliteit van werk leveren. Alle werkgevers en uitzendbureaus met wie is gesproken zeggen in de toekomst met de groep te willen blijven werken, en zouden ook andere werkgevers aanraden om samen te werken met Oekraïners.

In paragraaf 4.3 en 4.4 bespreken we de factoren die het aannemen van Oekraïense werknemers tot een succes maken en brengen we knelpunten in dit proces in kaart.

Professionals stellen dat er met name net na het uitbreken van de oorlog een grote maatschappelijke betrokkenheid was vanuit werkgevers. Dit lijkt echter wat af te nemen. Professionals merken over het algemeen minder grote bereidheid onder werkgevers om met Oekraïners samen te werken. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in de eisen aan taal die worden gesteld voor een werkplek: waar het vorig jaar niet altijd nodig was voor Oekraïners om Engels te spreken, zijn over het algemeen die eisen nu verhoogd en dienen ze wél Engels te spreken voordat ze worden aangenomen. Dit geldt ook voor praktische beroepen zoals schoonmaakwerk. Professionals zeggen ook dat werkgevers inmiddels vooral geleid worden door de krappe arbeidsmarkt bij het aannemen van Oekraïners en minder door maatschappelijke betrokkenheid. De (positieve) houding lijkt dus over de tijd te veranderen.

Perspectief Oekraïners

De Oekraïners met wie we gesproken hebben zijn over het algemeen tevreden met hun baan en zijn blij om iets omhanden te hebben. Zoals een respondent zegt:

“I took the job because I wanted to do something and this practical work gave me an opportunity to change from thinking to doing something with my hands.”

Wanneer we een aantal respondenten enkele maanden na het eerste gesprek nogmaals spreken, heeft de grote meerderheid nog dezelfde baan.

Sommigen zijn echter niet tevreden met hun contract. Het betreft vaak een nul-urencontract en de respondenten zouden graag meer uren willen werken en een vast contract hebben. Aan de andere kant wordt ook gezegd dat de flexibiliteit voordelen kan hebben, vooral als werk gecombineerd moet worden met de zorg voor kinderen. Verder werd genoemd dat onduidelijkheid over het contract de relatie met de werkgever kan verslechteren. Naast negatieve ervaringen met contracten worden ook knelpunten genoemd wat betreft arbeidsomstandigheden, zoals een lange reistijd of zwaar fysiek werk. Voor andere knelpunten, zie paragraaf 4.3. Het contact met collega's wordt over het algemeen als positief ervaren. Dit geldt met name voor werkplekken waar niet iedereen Nederlands spreekt. Eén respondent kreeg van collega's vervelende opmerkingen over familie in het Oekraïense leger en over de Oekraïense taal. Ze is toen op zoek gegaan naar een andere baan.

4.2 Duurzaamheid van werk

In de meeste gevallen gaat het om eenvoudig werk dat gedaan kan worden na een korte instructie, en waar weinig kennis van de Nederlandse taal of teamwerk voor nodig is. Werkgevers verwachten hierbij vaak wel een basaal niveau van de Engelse taal. Wanneer een Oekraïner nauwelijks Engels spreekt, is het lastig een baan te vinden (zelfs bij praktisch werk waar weinig (klant)contact nodig is, zoals schoonmaakwerk).

In de meeste gevallen is de baan in Nederland niet 'op het niveau' van eerdere werkervaring in Oekraïne. Dit komt met name door onvoldoende taalvaardigheid in het Engels of Nederlands. Ook voor praktisch werk is in de meeste gevallen een basaal niveau van Engels noodzakelijk. Of mensen op eigen niveau aan het werk kunnen heeft daarnaast ook te maken met de vraag of eerdere werkervaring in Nederland direct *relevant* is (bijvoorbeeld het feit dat kennis over Oekraïens recht in Nederland minder relevant is) en/of *erkend* wordt (bijvoorbeeld het feit dat om in de zorgsector op niveau aan de slag te kunnen, ook bijscholing en BIG-registratie vaak nodig zijn). Soms werken mensen wel al binnen de sector waar ze ervaring mee hebben, maar werken ze nog niet op eigen niveau (dit geldt met name binnen de zorgsector). Als mensen wel op niveau aan de slag gaan, dan is dat vaak wanneer ze al goed Engels spreken en terecht komen in een baan waar ze ook in die taal kunnen communiceren.

Toen de Oekraïners net in Nederland waren aangekomen, vonden ze het over het algemeen geen probleem om onder hun niveau te werken. De duurzaamheid van de baan was ook minder van belang want de meesten wilden uiteindelijk weer terug naar Oekraïne. Professionals zien dit echter verschuiven en dit blijkt ook uit onze gesprekken met Oekraïners: mensen zijn nu eerder op zoek naar een baan die beter past bij hun vaardigheden en ambities. Dit komt met name doordat Oekraïners in Nederland steeds meer beseffen hoe uitzichtloos de situatie in hun thuisland is, waardoor ze zich realiseren dat het ook belangrijk is om in Nederland een toekomst op te bouwen. Ook als de oorlog stopt, dan duurt het volgens Oekraïners namelijk nog lang voordat de arbeidsmarkt en economie weer opgebouwd zijn.

Dit beeld komt ook naar voren in de gesprekken met de Oekraïense vluchtelingen. Mensen wier baan onder hun niveau ligt, zijn over het algemeen niet gelukkig met het soort werk dat ze doen of het salaris dat ze ontvangen. Ze hopen dat hun huidige baan slechts tijdelijk is en ze in de toekomst iets beters kunnen vinden (ze willen hiervoor eerst de taal leren, of bepaalde kwalificaties behalen).

"I like the least that it does not correspond with my level of education. I want to be at the same level here as I was in Ukraine. I understand that this is a different country and language, but I still want to get a higher position."

Eén respondent die werk had onder haar niveau kon dit volhouden omdat ze tegelijkertijd online werk had wat wél op haar niveau lag.

"I use my brain for my job in Ukraine, and I use my hands for my job in the Netherlands."

Sommige Oekraïners hebben een baan kunnen vinden die overeenkomt met hun kwalificaties en/of verwachtingen en zijn erg tevreden over het werk. Meestal hebben mensen in deze gevallen enkele verplichtingen om de baan te behouden, bijvoorbeeld Nederlands leren.

4.3 Knelpunten vanuit verschillende perspectieven

Interviews met Oekraïense vluchtelingen

Fysiek werk is relatief makkelijk te vinden, hier is veel vraag naar. Het vinden van werk dat past bij iemands kwaliteiten en ambities vormt echter een uitdaging voor veel mensen. Dit hangt veelal samen met het niet beheersen van de Nederlandse of Engelse taal. Dit is dan ook het belangrijkste knelpunt bij het vinden van een betaalde baan, dat door de meeste respondenten genoemd wordt. Zo leggen twee respondenten uit:

"I thought I could get a job at the airport according to my education, but I was immediately rejected because I didn't know the language. The requirements were to know English and Dutch perfectly."

"For many jobs it was important to communicate in Dutch, but I also wrote to recruiters and applied for jobs that were published in Dutch. I wish I had started learning Dutch from the beginning."

Er wordt echter ook een aantal knelpunten genoemd bij het volgen van taalcursussen. De belangrijkste zijn: geen mentale ruimte om een nieuwe taal te leren, te druk met hun huidige baan of te weinig plek bij de cursussen.

Door de taalbarrière zijn Oekraïners genoodzaakt om werk te verrichten waarbij taal geen vereiste is. Dit werk is vaak te vinden in sectoren waar minder kwalificaties voor nodig zijn, zoals fysiek werk, productiewerk, schoonmaakwerk of de horeca. Het werken onder hun niveau zien respondenten vaak als de enige optie, ook al zijn ze hier vaak niet tevreden mee. Zo vertellen twee respondenten:

"I'm not thrilled. I had a highly qualified job in Ukraine. (...) And in comparison, this is as different as chalk and cheese, but this is a forced situation. Since I don't know the language, it's hard for me to understand people sometimes, which I like the least at my work. Sometimes the manager tells me tasks, but I don't understand it. But some Ukrainians who know English also work there, so I ask them and they help me."

"I don't like this job because it's a low-skilled job. (...) I don't like the salary. They pay us less than Dutch people, I asked them. On average, 1 euro per hour less in the hotel and 2-3 euro less than my previous job."

Ook benoemen Oekraïense respondenten het knelpunt dat ze over het algemeen veel uren willen werken, maar dit bij veel werkgevers niet mogelijk is. Ook hebben ze de voorkeur voor banen die in de buurt zijn, maar hebben ze vaak een lange reistijd naar hun werk. De taalbarrière en de beperkte opties die dit biedt om aan het werk te gaan speelt ook bij deze knelpunten een rol. Zo zegt een respondent:

"During the job search, the obstacle is the distance from a small town to a big city. In a small town, it's hard to find a job. (...) There are language difficulties, especially in the small town I live in. Not everyone speaks English here, so my knowledge of English is not enough to work as a bartender here."

Sommige geïnterviewde Oekraïense vluchtelingen misten daarnaast informatie over de verschillende type contracten, de arbeidsrechten in Nederland, het belastingstelsel en over risico's van uitbuiting. Ze wisten in sommige gevallen bijvoorbeeld niet dat men over het algemeen tijdens avonddiensten per uur meer betaald krijgt. Een respondent geeft hiervan nog een ander voorbeeld:

"I did not have any information on my rights, or anything related. Last month I found out that you can get reimbursement for buying the protective glasses needed for work. This is unusual and I discovered it through my"

friend who worked for the place that sells those glasses. I am wondering how much information I am not receiving. It would be nice to have access to it. There is definitely a gap in understanding about my rights and I don't know anything about the contract types."

In enkele gevallen werkten Oekraïners zelfs enige tijd zonder een contract. De werkgever beloofde dat ze snel een contract zouden krijgen, maar hier moesten ze een aantal weken tot een aantal maanden op wachten. Eén respondent had behoefte aan een onafhankelijke HR-medewerker, waar ze terecht kon met vragen. Deze was echter niet beschikbaar. Een andere respondent benoemt ook de beperkte kennis over het sociale vangnet in Nederland als een knelpunt. Daarnaast worden uitzendbureaus over het algemeen met wantrouwen bekeken door de Oekraïense respondenten. Zo werden er bijvoorbeeld situaties beschreven waarbij mensen via uitzendbureaus minder betaald kregen dan van tevoren was beloofd. Een respondent zegt bijvoorbeeld:

"I know that several people have been cheated out of money [by recruiters, red.]. They were promised to get 200 euros more per month. And these recruiters could not explain anything, they were only apologizing. They take advantage of the fact that people do not know the language and cannot defend themselves. They are looking for ways to make money by giving us bad jobs and getting their percentage."

Ook de mentale gezondheid van Oekraïense vluchtelingen kan voor hen een knelpunt vormen om een duurzame baan te vinden. In gesprekken zeggen ze dat ze soms niet genoeg 'mentale ruimte' hebben om actief een baan te zoeken. Het is volgens hen bijna een fulltime baan om een baan te vinden. Hierdoor bestaan er verschillen binnen de groep wat betreft de tijd die nodig is voordat ze beginnen met de zoektocht naar een baan. Door de tijd die nodig is om een baan te vinden kan de motivatie hiervoor afnemen en kunnen de psychologische zorgen toenemen, des te meer wanneer dit ook gepaard gaat met afwijzingen bij sollicitaties. Zo vertelt een respondent:

"I was getting a lot of rejections for different kind of jobs. I feel that I even got a psychological problem, because I feel like nobody wants me as a specialist. If I knew Dutch, it would have been easier to find something."

Oekraïners zeggen ook dat ze zich vaak niet goed genoeg vinden voor een functie, zelfs wanneer ze bijvoorbeeld voldoende Engels of Nederlands spreken. Wanneer ze niet volledig voldoen aan een bepaalde functie-eis, dan besluiten ze al snel om niet te solliciteren voor een functie.

Ook kunnen Oekraïense respondenten over het algemeen moeilijk kinderopvang vinden, of zijn er lange wachtlijsten in de kinderopvang (dit laatste punt werd met name genoemd door mensen die op de hoogte waren van de kinderopvangtoeslag). Velen van hen willen daarnaast eerst de kinderopvang voor hun kinderen goed regelen, voordat zij op zoek gaan naar een baan. Wanneer dit moeilijk te regelen is, kan dit ervoor zorgen dat ze lange tijd geen tijd en ruimte hebben om naar een baan te zoeken. Ook zijn ze hierdoor vaak genoodzaakt om een baan te vinden met passende werktijden, wat hun zoektocht kan bemoeilijken.

Interviews met professionals

De professionals met wie is gesproken spreken zowel over hun eigen ervaringen met de groep als over de signalen die ze krijgen van werkgevers van Oekraïners. Alle professionals die we hebben gesproken stellen dat een gebrekkig niveau van Engels of Nederlands de belangrijkste belemmering is voor Oekraïense vluchtelingen om te participeren op de arbeidsmarkt. Ze merken daarnaast op dat zelfs voor banen die vooral praktisch zijn vaak een hoog Engels taalniveau vereist is. Deze vereiste is dus hardnekkig op de arbeidsmarkt. Daarnaast noemen ze de onderstaande knelpunten, die we thematisch hebben onderverdeeld.

Arbeidsmarktsituatie. Ten eerste wordt het risico op uitbuiting genoemd als knelpunt door professionals. Er is vaak onvoldoende kennis over rechten en plichten op de arbeidsmarkt. Sommige professionals ontvangen signalen die kunnen wijzen op uitbuiting. Ze zeggen dat de Oekraïners het 'minimum van

het minimum' betaald krijgen, worden ingezet op zwaar werk en regels rondom bijvoorbeeld oproepcontracten niet worden nageleefd. Oekraïners kennen daarbij meestal hun rechten niet. Zo geeft een professional een voorbeeld over een uitzendbureau dat geen contract aanbood:

“Soms zijn er malafide uitzendbureaus die zich bij ons melden en die worden doorverwezen naar mij. Die azen dan. Laatst hadden we een bedrijf waar veel mensen zijn gaan werken, maar die mensen kregen hun contract maar niet. Dan gaan we er wel naartoe om te eisen dat ze hun contract krijgen, want anders halen we ze daar weg. En dan krijgen ze altijd wel hun contract.”

Ook Oekraïners noemen dit knelpunt. Het gaat hierbij volgens hen bijvoorbeeld over het recht op uitbetaling tijdens de inwerkperiode en het gebruik van reiskostenvergoeding die vaak wordt aangeboden. Ook zijn er onduidelijkheden over het melden van afwezigheid: wanneer en hoe kun je dat doen? Belangrijk hierbij is daarom het voldoende informeren van Oekraïners over hun rechten en plichten. De meeste gemeenten waarmee we spraken zetten zich er sterk voor in om uitbuiting te voorkomen. Ze adviseren om alleen gebruik te maken van gecertificeerde uitzendbureaus, die worden gecontroleerd. Ook noemen professionals de veelvoud aan tijdelijke contracten, waardoor er voor zowel Oekraïners als werkgever een sterk kortetermijnperspectief bestaat als het gaat om werk.

Persoonlijk niveau. Op de werkvloer verloopt de interactie tussen Oekraïense werknemers en collega's soms moeizaam, met name als dit 'verticaal' is met bijvoorbeeld leidinggevendenden. Niet alleen door gebrek aan taalvaardigheid, maar ook door een verschil in communicatiestijlen (Oekraïners zouden minder gewend zijn aan 'directe' communicatie). Zo zijn voorbeelden bekend waarbij Oekraïners met hun baan stoppen als er een onvrede in de communicatie ontstaat, om zo conflict uit de weg te gaan in plaats van het aan te kaarten. Ook is er een voorbeeld genoemd waarbij een Oekraïense werknemer moest wenen aan het feit dat zijn werkgever koffie voor hem maakte, in plaats van andersom. Oekraïners trekken ook veel met elkaar op in plaats van met Nederlandse collega's, merken professionals op.

Ook zijn Oekraïners vaak onbekend met de Nederlandse manier van solliciteren. Als er bijvoorbeeld één eis in de vacature staat waarvan mensen denken dat ze het niet volledig kunnen, zullen ze volgens professionals niet reageren.

De psychische gesteldheid van Oekraïense vluchtelingen is een volgend knelpunt dat genoemd wordt in de gesprekken. Professionals zeggen dat zorgen over de situatie en bekenden in Oekraïne in een bepaalde mate altijd aanwezig is op de achtergrond. Ze checken bijvoorbeeld continu het nieuws, krijgen continu updates via sociale media, of schrikken van het maandelijkse alarmtestmoment op de eerste maandag van de maand. Deze zorgen kunnen leiden tot een beperkte mentale ruimte voor andere zaken zoals het leren van de taal in combinatie met werken, met name wanneer ze niet gelukkig zijn met hun baan. Als er weinig oog is voor dit soort traumatische gebeurtenissen dan werkt dit alleen maar door, volgens de gesproken professionals. Oekraïners zelf schuiven mentale problemen ook wel eens opzij, wordt er opgemerkt:

“Mensen lopen niet met hun problemen te koop. Ze kloppen niet aan bij de ggz bijvoorbeeld, er is schaamte. Ze willen werken en geld verdienen, en hun problemen opzijshuiven.”

Wanneer Oekraïners professionele ondersteuning nodig hebben bij mentale problematiek, dan ervaren ze hier volgens professionals ook knelpunten bij. Ten eerste is de route richting hulp niet altijd duidelijk voor Oekraïners en ook de ondersteuning vanuit gemeenten staat volgens professionals op dit vlak nog in de kinderschoenen. Daarnaast is er sprake van lange wachtlijsten bij de ggz.

Verder is de beperkte mogelijkheid om werkervaring erkend te krijgen een belangrijk persoonlijk knelpunt voor de Oekraïners. Zo komt het vaak voor dat mensen iets anders gestudeerd hebben dan waar ze werkervaring in hebben. Als ze in Nederland verder willen met het werk waar ze ervaring in hebben, maar ze deze ervaring niet met diploma's kunnen aantonen, kan dit zorgen voor knelpunten. Ze hebben dan als het ware geen 'bewijs' van hun ervaring in een bepaald vakgebied en zijn afhankelijk van de

mate waarin de werkgever vertrouwen heeft in de kwalificaties die op het cv staan. Ook wordt gesignaleerd dat Oekraïners met een theoretische opleiding vaak hoge verwachtingen hebben met betrekking tot de baan die ze in Nederland zoeken. Wanneer ze door bijvoorbeeld een taalbarrière niet de gewenste baan op niveau kunnen vinden, kan dit botsen met hun wensen en ambities.

Ook wordt door professionals genoemd dat er een bepaalde mate van urgentie heerst binnen de groep om direct een baan te vinden. Deze urgentie zorgt ervoor dat er kortetermijnfocus is op werk en er minder aandacht is voor de stappen die nodig zijn op weg naar duurzaam werk op niveau. In het zetten van zulke stappen, bijvoorbeeld het opbouwen van een professioneel netwerk, wordt door de Oekraïners weinig geïnvesteerd.

Praktische knelpunten. Professionals zeggen dat Oekraïense werknemers vaak moeite hebben met het regelen van opvang voor hun kinderen. In sommige gevallen wordt de oplossing gevonden in informele opvang door andere Oekraïners. Indien Oekraïners moeilijk kinderopvang kunnen vinden, kan dit hen beperken in zowel het zoeken naar werk als het werken van voldoende uren.

Het vervoer naar het werk vormt regelmatig een praktisch knelpunt voor Oekraïners, met name voor mensen die ver van hun werk of in een minder stedelijke omgeving wonen. Sommigen hebben een auto, maar velen hebben dit niet. Zij zijn afhankelijk van het openbaar vervoer of van werkgevers die in sommige gevallen werknemers met een busje oppikt. Dit kan volgens professionals echter ook leiden tot een afhankelijkheidsrelatie. Ook komt het voor dat Oekraïense werknemers vervoer delen, als ze in een groep ergens werken en één iemand heeft wel eigen vervoer. Dit is met name een knelpunt in dorpen en kleine steden, waar het minder eenvoudig is om gebruik te maken van het openbaar vervoer dan in grotere steden. Ook mogen Oekraïners in Nederland geen certificering halen om vrachtwagens te besturen, vertelt een professional. Dit beperkt de groep die dit beroep in het verleden heeft uitgeoefend of dit zou willen doen. De groep is dus vaak beperkt mobiel: aan de ene kant kunnen ze vaak moeilijk bij hun werk komen (geen eigen vervoer) en aan de andere kant zijn bepaalde beroepen waarvoor een rijbewijs nodig is niet makkelijk uit te oefenen in Nederland.

Een ander knelpunt is het feit dat er in kleinere steden en in dorpen minder internationale bedrijven zijn waar Engels gesproken kan worden dan in grotere steden. Dit maakt de taalbarrière in deze omgevingen nog invloedrijker voor het duurzaam deelnemen aan de arbeidsmarkt.

Wet- en regelgeving. De moeilijkheid waarmee Oekraïners een baan op niveau vinden komt zoals eerder gesteld door de taalbarrière, maar ook de diplomawaardering is nog vaak een knelpunt. Volgens professionals worden Oekraïense diploma's nog vaak laag ingeschat bij diplomawaarderingen. Daarbij aansluitend is het voor Oekraïners ook lastig om een BIG-registratie te krijgen om in de zorg aan de slag te gaan. Hieraan zijn voorwaarden verbonden, ook voor Nederlandse zorgmedewerkers, en indien Oekraïners hun ervaring in de zorg niet kunnen aantonen middels diploma's dan wordt dit proces nog uitdagender. Om te kunnen deelnemen aan een opleiding voor het behalen van een BIG-registratie is B1-niveau vereist, wat Oekraïners meestal niet hebben. Daarnaast is het halen van de BIG-registratie typerend voor de Nederlandse context en hebben Oekraïners hier überhaupt geen ervaring mee.

Professionals stellen dat er in het begin weinig toegang was tot formele Nederlandse taalcursussen, wat een obstakel was voor Oekraïners die de Nederlandse taal wilden leren. Langzamerhand is het steeds gangbaarder en zijn er voor de groep steeds meer opties, maar het blijft een aandachtspunt omdat er voor het doorgroeien binnen een functie en om op eigen niveau te kunnen komen vaak kennis van de Nederlandse taal wordt gevraagd.

Ook werkten veel Oekraïners in Oekraïne als zzp'er en dat zouden ze ook hier willen doen, maar regelgeving beperkt hen hierbij. Ze kunnen zich wel inschrijven bij de KvK, maar praktisch is het zeer beperkt mogelijk om als zzp'er aan de slag te gaan.¹⁷⁰ Hierdoor zijn ze genoodzaakt om ander werk te doen dan ze willen, of kunnen ze dit alleen uitvoeren in loondienst waardoor ze een groot deel van hun zelfstandigheid op werkgebied kwijtraken.

¹⁷⁰ <https://www.kvk.nl/starten/oekraïense-vluchteling-inschrijven-bij-kvk/>

Oekraïners zijn ook vaak genoodzaakt om ander werk te doen dan ze willen door de onzekerheid die gepaard gaat met het verblijf in Nederland. Het is voor zowel werkgevers als Oekraïners onduidelijk hoelang ze hier kunnen blijven onder de Europese richtlijn tijdelijke bescherming, wat voor beide partijen voor onzekerheid zorgt. Oekraïners kunnen zich hierdoor gaan richten op tijdelijk werk dat niet duurzaam is en werkgevers hebben mogelijk de voorkeur voor een kandidaat waarvan ze zeker weten dat de persoon voor langere tijd werkzaam kan zijn.

Maatschappelijke factoren. Een belangrijke observatie die professionals doen is dat ze een bepaalde maatschappelijke verandering zien in de bereidheid van werkgevers om Oekraïners aan te nemen. Ze stellen dat het wellicht minder prioriteit heeft voor werkgevers dan aan het begin van de oorlog en de instroom van Oekraïense vluchtelingen naar Nederland. Aan het begin van het conflict stonden werkgevers bij wijze van spreken in de rij om zich in te zetten voor de arbeidsparticipatie van de groep en werden er bijvoorbeeld veel banenmarkten georganiseerd. Hoewel deze bereidheid er bij veel werkgevers nog steeds is, is de proactieve houding volgens de respondenten wel enigszins afgenomen. Wellicht heeft de onzekerheid over de status van de groep op de lange termijn hier ook mee te maken.

Interviews met werkgevers

Veel van de signalen van professionals over de knelpunten van Oekraïense vluchtelingen op de arbeidsmarkt komen ook terug in de gesprekken met werkgevers. Aanvullend wijzen de werkgevers enkele specifieke knelpunten aan waar ze tegenaan lopen in het werken met Oekraïners.

Ten eerste hebben ze soms moeite met het sensitief omgaan met cultuurverschillen. Oekraïners zijn bijvoorbeeld vaak gewend dat er een bepaalde hiërarchie en machtsverhouding op de werkvloer is tussen de werkgever en werknemers. Ze zijn het daarom vaak niet gewend dat die verstandhouding er binnen Nederlandse bedrijven vaak niet of nauwelijks is. Werkgevers merken bijvoorbeeld dat Oekraïense werknemers niet snel bij hen aankloppen met vragen, of het ongemakkelijk vinden als een werkgever iets voor hen doet in plaats van andersom. Een ander voorbeeld is het feit dat werkgevers soms moeite hebben met het verschil in punctualiteit als het gaat om op tijd komen op het werk. Volgens hen komt dit ook door cultuurverschillen, maar ze vinden het soms moeilijk om dit bespreekbaar te maken en hier sensitief mee om te gaan.

Een ander knelpunt dat specifiek voor werkgevers geldt is de vertaling van werkspecifieke onderwerpen en gesprekken. Op de werkvloer worden vaak vertaalapps gebruikt om te communiceren. Dit gaat over het algemeen al lastig, omdat de meeste vertaalapps niet geheel betrouwbaar zijn en dit communicatie ingewikkeld maakt. Dit gaat niet per se om de uitleg van werkzaamheden, want dit kan ook praktisch gedemonstreerd worden. Het gaat vooral om gespreksonderwerpen zoals loonstroken, snipperdagen, of als de kwaliteit van werk omlaag gaat en de werkgever dit wil bespreken. Dit heeft volgens hen vaak tot misverstanden geleid. Er is veel geduld nodig om deze gesprekken met een vertaalapp aan te gaan.

4.4 Succesfactoren vanuit verschillende perspectieven

Naast knelpunten worden er in de gesprekken ook meerdere succesfactoren genoemd die de arbeidsparticipatie van Oekraïense vluchtelingen bevorderen.

Interviews met Oekraïense vluchtelingen

Nederlanders worden meestal ervaren als vrij behulpzame mensen die graag Oekraïners in dienst nemen. Vrijwel iedereen vindt dat Nederlanders heel open zijn en bereid om te helpen. Het is hierbij belangrijk om niet verlegen te zijn en om informatie te vragen, of om bijvoorbeeld iemand uit te nodigen voor een netwerkgesprek.

Succesvolle factoren voor arbeidsparticipatie zijn daarnaast sterk afhankelijk van het type huisvesting of de locatie waar iemand woont. Het hangt ervan af hoe actief de locatiemanagers zijn op een bepaalde locatie (als ze vriendelijk zijn en bereid om te helpen, voelen mensen zich meer gesteund en begeleid).

Degenen die bij de gastgezinnen wonen, krijgen meestal minder steun van de gemeente, maar juist extra ondersteuning van hun gastgezinnen.

De Oekraïners met wie wij gesproken hebben vinden het daarnaast belangrijk om de verwachtingen rondom het vinden van een baan bij te stellen. Het kan namelijk langer duren dan in Oekraïne voordat iemand een baan vindt. Het gaat dan met name om theoretisch opgeleide banen. Ook zeggen zij dat het zinnig kan zijn om contact te leggen met mensen die werken in een sector waar de werkzoekende terecht wil komen. Een netwerkgesprek kan als bron van informatie dienen en kan uiteindelijk ook toegang tot die sector bieden. Daarnaast wordt benoemd dat proactief gedrag belangrijk is: cv's opsturen, beginnen als vrijwilliger, of rechtstreeks naar een mogelijke werkplek gaan om je belangstelling te tonen.

Men beseft ten slotte dat het spreken van Nederlands (of de bereidheid om de taal te leren) leidt tot succesvolle arbeidsmarktparticipatie en bevordering van sociale relaties, indien zij ook daadwerkelijk toegang hebben tot bijvoorbeeld taallessen. Hierbij worden echter ook een aantal obstakels genoemd, zoals het gebrek aan tijd voor een taalcursus:

“And here it is again a vicious circle: you have to learn the language in order to have a higher salary, but there is no time because of work.”

Interviews met professionals

Arbeidsmarktsituatie. Professionals merken op dat door de huidige tekorten op de arbeidsmarkt werkgevers minder hoge eisen stellen aan hun personeel. Een professional zegt:

“Iemand die geen Engels en Nederlands spreekt aannemen was eerder niet denkbaar. Nu zijn werkgevers allang blij dat ze mensen hebben.”

Ook in de land- en tuinbouw is veel werkgelegenheid en ook hier is het spreken van de taal vaak niet belangrijk. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat hier ook soms veel Poolse of Roemeense werknemers werken. Dit werk is echter sterk seizoensgebonden, waardoor het niet direct tot duurzame plaatsingen leidt. De verwachting is dat de vraag naar werknemers voorlopig hoog zal blijven, waardoor er meer mogelijkheden zullen blijven bestaan voor Oekraïners (met name diegenen die geen Engels of Nederlands spreken). Wat betreft het behouden van een baan worden bedrijven waar meerdere talen worden gesproken, en die al ervaring hebben met nieuwkomers, ervaren als fijne werkplekken voor Oekraïners. In deze bedrijven is er al sprake van een bepaalde culturele sensitiviteit en bewustzijn van culturele verschillen. Bovendien zorgt de aanwezige meertaligheid tot meer connecties met collega's, alleen al omdat bijvoorbeeld de lunchtafelgesprekken niet standaard in het Nederlands zijn. In informele settings deel kunnen nemen aan gesprekken is belangrijk om binding met het team te voelen.

Persoonlijk niveau. Op het persoonlijk vlak noemen professionals dat de Oekraïners een relatief korte periode in Nederland zijn, en zich nog in de 'actiemodus' bevinden om te gaan werken. Zoals een professional het omschrijft:

“Als je in de actiemodus staat, dan past werk daar heel goed in.”

Daarnaast worden het hoge werkethos en de relatief hoge mate van zelfstandigheid benoemd als succesfactor. Ook worden relaties met mensen die in Nederland werken beschreven als succesfactor, omdat een dergelijke connectie toegang tot (andere mensen in) het werkveld kan verschaffen, of deze contacten zijn een bron van kennis over de werkcontext in Nederland.

Wet- en regelgeving. Soepelere regelgeving vergemakkelijkt de weg naar werk voor Oekraïners. Met name de Richtlijn tijdelijke bescherming is hierbij relevant, waarbij werkenden in loondienst direct toe-

gang krijgen tot de arbeidsmarkt. Ook is er geen tewerkstellingsvergunning vereist. Dit neemt de juridische hindernis om nieuwkomers aan te nemen weg en daardoor zijn werkgevers eerder bereid om Oekraïners aan te nemen. Zoals een professional het zegt:

“Los van administratieve zaken zoals BSN en bankrekening is het gewoon aan de slag gaan.”

Maatschappelijke factoren. Regelmatig wordt in de gesprekken benoemd dat voor werkgevers Oekraïners voldoen aan ‘het plaatje’ van Europese arbeidsmigranten. Werkgevers die al bekend zijn met deze groep ervaren dat er slechts minimale culturele verschillen zijn. Dit vergroot de bereidheid van werkgevers om Oekraïners aan te nemen. Enkele professionals denken dat het wellicht helpt dat de oorlog in Oekraïne wat meer als ‘onze eigen’ oorlog voelt vanwege de nabijheid. Zoals eerder gezegd was de maatschappelijke betrokkenheid (vooral direct na het uitbreken van de oorlog) hoog, en was er veel bereidheid vanuit de samenleving om de groep te ondersteunen.

Ook een netwerk van informele voorzieningen is een belangrijke succesfactor. In verschillende steden is er lokale en laagdrempelige ondersteuning richting de arbeidsmarkt beschikbaar voor Oekraïense vluchtelingen. Het gaat dan om maatschappelijke organisaties als buurtcentra, kerken of culturele centra. Vaak hanteren deze organisaties hierbij een actieve en ‘outreaching’ houding, en regelmatig werken ze samen met locatiemanagers van opvanglocaties. Het feit dat Oekraïners vaak midden in steden zijn gehuisvest draagt bij aan het contact met instellingen zoals buurtcentra. Ook is er vaak begeleiding op mentaal welzijn beschikbaar, gekoppeld aan een gezonde arbeidsmarktparticipatie. Dit is een ontwikkeling die door de tijd steeds sterker is geworden, volgens professionals. Een kleine gemeente noemt de samenwerking met het informele netwerk in hun gemeente:

“We hebben korte lijnen tussen Oekraïners, kerken, vrijwilligers en werkgevers. Elke Oekraïner heeft een buddy van de kerk die ondersteuning biedt op verschillende vlakken. Omdat de kerk vervolgens korte lijnen heeft met werkgevers, is de overstap naar werk sneller gemaakt.”

In een andere stad bieden professionals in wijken hulp aan bij het aanvragen van kinderbijslag. Oekraïners brengen elkaar hiervan op de hoogte of ze horen het via informele informatienetwerken (zoals Telegram).

Ten slotte zijn er ook enkele **praktische succesfactoren** te benoemen. Deze zijn onder te verdelen in factoren voor de begeleiding richting werk, en factoren gericht op de werkvloer.

Praktische succesfactoren voor de begeleiding naar werk:

- Mogelijkheden tot gedifferentieerde begeleiding, aangepast op individuele wensen en behoeftes. Hierbij is het ook van belang om duidelijk te maken dat een baan die niet volledig voldoet aan iemands criteria een opstapje kan zijn voor een baan die beter past bij iemands interesses en vaardigheden.
- Ondersteuning bij het opzetten van een cv, motivatiebrief en een LinkedIn-profiel (en hoe dit profiel effectief in te zetten is).
- Een lokale socialemediagroep (WhatsApp, Telegram of Facebook) waarin vacatures worden gedeeld.
- Een partij die bemiddelt bij het eerste contact tussen werkgever en werknemer, en hulp biedt bij het papierwerk dat nodig is om het contract vast te stellen (vaak zijn werkgevers onbekend met alle vertaalslagen die er nodig zijn en ondersteuning hierbij door een intermediair kan hen helpen iemand toch aan te nemen).
- Daarnaast zou betere voorziening van kinderopvang het zoeken naar werk en het werken van voldoende uren kunnen faciliteren. Dit kan gaan om het aanbieden van toegang tot formele kinderopvang en het versterken van initiatieven die door de gemeenschap zelf zijn opgericht (informele kinderopvang), maar het betreft ook het informeren van de groep over de mogelijkheden voor opvang.
- Ten slotte wordt geopperd om in vacatureteksten alle informatie over de functie en het wervingsproces te benoemen en er niet vanuit te gaan dat informatie ‘common sense’ is. Respondenten zeg-

gen bijvoorbeeld dat het belangrijk is om te benoemen of reiskosten worden vergoed. Dit kan mensen motiveren om op een vacature te reageren wanneer er gereisd moet worden naar het bedrijf, terwijl men eerder geneigd is de vacature te negeren als deze informatie er niet bij staat.

Praktische succesfactoren op de werkvloer:

- In verband met de taalbarrière wordt benoemd dat duidelijkheid belangrijk is en dat afspraken op papier staan. Ook in de gesprekken met Oekraïners komt dit naar voren: ze vinden duidelijkheid over het contract bij de start van een baan heel belangrijk.
- Bij sommige werkgevers is een constructie bedacht waarbij één Oekraïner in dienst is die Engels spreekt, en die kan vertalen voor andere Oekraïners die deze taal niet spreken. Deze constructie is echter minder geschikt op werkplekken waar veiligheid van belang is (bijvoorbeeld bij het werken met zware machines).
- Bij de aanvang van de baan kan een intermediair (zoals een uitzendbureau) een rol spelen in het opstarten, en het in eigen taal uitleggen van de werkzaamheden.
- Zoals genoemd vormen cultuurverschillen nog vaak een uitdaging voor werkgevers. Het informeren van werkgevers over manieren om hier (beter) mee om te kunnen gaan is daarom een genoemde oplossing, bijvoorbeeld in de vorm van workshops over cultuursensitief werken. Ook het aannemen van meer mensen met verschillende achtergronden kan hierbij helpen, net als het maken van ruimte om intern te leren hoe er binnen het bedrijf cultuursensitief met elkaar kan worden samengewerkt. Aansluitend kan het ook helpen om kennisdeling tussen werkgevers te stimuleren over manieren om cultuursensitief te werken binnen een organisatie.
- Ook zijn er enkele factoren genoemd die betrekking hebben op de taal. Sommige werkgevers (of uitzendbureaus) bieden korte taalcursussen aan, gericht op vaktaal. Een werkgever in de bouw geeft een voorbeeld van een app gericht op vaktaal:

“Er is een vaktaal-app, dat is heel handig voor nieuwe werknemers. Stel je hebt een bouwonderneming, dan kun je eigenlijk al je instrumenten fotograferen en in de app zetten. Dan kunnen buitenlandse werknemers dat makkelijk leren. De app is wel best prijzig.”

- Ook wordt genoemd dat in veel gevallen werkgevers hun werkinstructies vertalen naar het Oekraïens, dit is met name relevant voor relatief eenvoudige werkzaamheden.
- Daarnaast worden werkzaamheden regelmatig gevisualiseerd door werkgevers voor werknemers die de taal niet machtig zijn. Er wordt bijvoorbeeld gebruikgemaakt van pictogrammen. Eén werkgever zegt:

“Wij werken met een systeem over welke bungalows schoongemaakt moeten worden, en waar je kan aangeven dat je schoonmaakmiddelen op zijn. Dit systeem zijn we aan het vertalen naar het Oekraïens, en we maken hierbij gebruik van foto's van de bungalows en de schoonmaakmiddelen.”

Wat betreft de laatste twee punten wordt echter gezegd dat niet elke werkgever bereid is om creatieve middelen in te zetten om de Oekraïense werknemers te ondersteunen. Werkgevers die al ingericht zijn op het werken met buitenlandse werknemers of mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt staan over het algemeen meer open voor Oekraïners en zijn eerder bereid creatief mee te denken. Er wordt een voorbeeld gegeven van een groot bedrijf dat eerder al hun werkinstructies had vertaald voor andere werknemers, en deze vervolgens ook in het Oekraïens vertaalde.

4.5 Verschillen Oekraïners en andere groepen vluchtelingen

Verschillen in ondersteuning door professionals

Uit de gesprekken met professionals komt naar voren dat de werkwijze van ondersteuning voor Oekraïners en andere groepen vluchtelingen kan verschillen tussen professionals. Zo zijn er professionals die middels klantmanagers of bemiddelaars Oekraïners naar werk begeleiden en hierbij gebruikmaken van het netwerk van werkgevers dat ze al hebben opgebouwd bij het begeleiden van andere nieuwkomers naar werk. Het komt wel voor dat er speciale teams of afdelingen zijn opgezet om specifiek Oekraïense

vluchtelingen naar werk te begeleiden, maar vaak is de werkwijze vergelijkbaar. Er zijn echter ook professionals die voor andere groepen nieuwkomers maatwerk en persoonlijk contact inzetten middels bijvoorbeeld een klantmanager, maar dit voor Oekraïners niet doen. De arbeidsbemiddeling van deze groep gaat dan vaak op een grotere schaal en hier is minder sprake van persoonlijke een-op-eenondersteuning waarbij maatwerk komt kijken.

Ook voor professionals die zich primair richten op informatievoorziening zijn er verschillen te merken wat betreft de Oekraïense groep en andere groepen nieuwkomers. Uit de gesprekken komt naar voren dat werkgevers met name in het begin meer behoefte hadden aan informatievoorziening over de arbeidsparticipatie van Oekraïense vluchtelingen dan over andere groepen nieuwkomers. Dit komt met name doordat de komst van Oekraïners vrij nieuw, plotseling en snel was, waardoor werkgevers en andere organisaties vragen hadden over bijvoorbeeld de arbeidspositie, wettelijke mogelijkheden en verplichtingen die kwamen kijken bij het werven en aannemen van deze groep. Ook vielen de Oekraïners onder regelgeving die voor veel werkgevers nieuw was. Zo zegt een professional het volgende:

“In het begin waren er heel veel vragen vanuit de werkgevers. De respondent kon de werkgevers alleen verwijzen naar de informatie via de rijksoverheid, die destijds ook nog erg beperkt was. Ze hadden vragen over leefgeld, het verzekeren van ziektekosten, dat soort dingen.”

Daarbij sluit aan dat ook de Oekraïners in het begin vaak beperkt kennis hadden over de mogelijkheden binnen de Nederlandse arbeidsmarkt. Ook voor deze groep was het verstrekken van informatie, met name in de beginperiode, een belangrijke taak onder de professionals. Daarom hebben sommige van de professionals bijvoorbeeld banenmarkten georganiseerd, om werkgevers met Oekraïners te verbinden.

De werkwijze van de arbeidsbegeleiding van Oekraïners kan dus verschillen tussen professionals, waardoor de uitwerking hiervan kan verschillen tussen Oekraïense vluchtelingen en andere groepen vluchtelingen en nieuwkomers. De schaal en de snelheid van de komst van Oekraïners spelen hier vaak een rol in.

Versillen in ervaringen door werkgevers

De meeste werkgevers en uitzendbureaus die we hebben gesproken hebben ook ervaring met het werken met andere groepen nieuwkomers, zowel mensen die gevlucht zijn uit bijvoorbeeld Syrië en Eritrea als mensen uit andere (Oost-)Europese landen die ook snel aan de slag kunnen. De meeste van hen merken op dat de Oekraïners opvallen door de grote motivatie die ze hebben om aan het werk te gaan. Dit is volgens hen minder bij andere groepen nieuwkomers. Deze verschillen zijn volgens hen te merken tussen zowel Oekraïners en Syriërs of Eritreeërs, als tussen Oekraïners en bijvoorbeeld werknemers uit Slowakije. Volgens professionals kan het verschil in motivatie komen doordat Oekraïners niet eerst in ‘wachstand’ hebben gestaan toen ze in Nederland aankwamen. Tijdens de asielperiode verblijven andere groepen vluchtelingen vaak buiten de samenleving en de mogelijkheden tot participatie in de samenleving zijn beperkt. Deze mogelijkheden nemen vaak pas weer toe nadat iemand een status heeft gekregen, maar daaraan voorafgaand hebben mensen eerst lang in wachstand moeten staan. Knelpunten waar Oekraïners op de werkvloer mee te maken hebben, bijvoorbeeld de taalbarrière, zijn wel voor alle groepen hetzelfde volgens werkgevers. Het helpt volgens hen wel om al ervaring te hebben met buitenlandse werknemers, om alvast te leren om te gaan met taal- en cultuurverschillen. Een werkgever zegt over de taalbarrières het volgende:

“Ik merk dat de Oekraïners wel heel gedreven zijn om te werken. Er zijn ook veel hooggeschoolden, maar omdat ze de taal niet kunnen spreken komen ze nergens aan de bak. Dat is heel frustrerend voor ze. Verder zie ik geen verschil [tussen de groepen]. Ook bij de andere [horecabedrijven] niet.”

De werkgevers en uitzendbureaus zeggen daarnaast dat de strenge wet- en regelgeving omtrent het aannemen van niet-Oekraïense vluchtelingen werkgevers ervan weerhoudt om hen aan te nemen.¹⁷¹ Dit is volgens hen een ingewikkeld en langdurig bureaucratisch proces. Ook is het, net als bij Oekraïense

¹⁷¹ Zie ook paragraaf 3.3.1.

werknemers, voor hen een risico om nieuwkomers aan te nemen. Dit is een risico vanwege hun mogelijke terugkeer, maar ook omdat het lastig voor werkgevers kan zijn om in te schatten wat het niveau van de potentiële werknemer is en of er bijvoorbeeld nog trauma's aanwezig zijn die van invloed zijn op het functioneren van de persoon. Deze onzekerheden, samen met de wet- en regelgeving, kunnen barrières opwerpen voor werkgevers om tijd en energie te steken in het aannemen van niet-Oekraïense nieuwkomers. Ook kunnen mensen die in de asielprocedure zitten niet veel uren werken vanwege de wettelijke voorwaarden die hier restricties op leggen, wat een extra uitdaging kan vormen in de arbeidsparticipatie. Dit neemt niet weg dat werkgevers vaak wel zouden willen dat dit gemakkelijker kon. Alle werkgevers waarmee is gesproken vinden het ambivalent dat er verschillen bestaan tussen de arbeidspositie van beide groepen. Een werkgever zegt hierover het volgende:

“Hen [niet-Oekraïense vluchtelingen] zou ik ook wel willen aannemen, maar dan kunnen ze niet veel werken. Denk dat als je drie jaar lang niets kan doen en niet kan participeren en opgepropt zit met andere mensen die niets doen, dan wordt het niet veel beter. (...) En je durft misschien ook niet meer na zo'n lange tijd niet te hebben gewerkt. Dat zouden ze anders moeten doen.”

Enkele werkgevers zeggen dat werkgevers sneller Oekraïense vluchtelingen aannemen dan andere nieuwkomers, omdat ze het idee hebben dat de cultuur van hen dichterbij staat en veel bedrijven al ervaring hebben met Oost-Europese arbeidskrachten. Uitzendbureaus krijgen door beeldvorming en wet- en regelgeving dan ook veel moeilijker niet-Oekraïense nieuwkomers aan het werk dan Oekraïense vluchtelingen. Een uitzendbureau stelt dat er sprake kan zijn van discriminatie onder werkgevers, omdat Oekraïners voldoen aan de 'norm' van de arbeidsmigrant wat betreft uiterlijk en cultuur. In de gesprekken met de werkgevers en uitzendbureaus zijn deze sentimenten echter niet te horen. Een werkgever zegt hierover:

“Je merkt dat er in veel bedrijven wel frictie is om buitenlandse werknemers aan te nemen. Oekraïners worden gewoon wat beter geaccepteerd. Wij hebben altijd allerlei soorten mensen in dienst gehad. Op de eigen werkvloer valt het daarom mee met de frictie. Wij zijn een sociale onderneming die mensen kansen geeft. Dus de werknemers weten ook dat we mensen in dienst hebben uit allerlei landen.”

4.6 Werkzame mechanismen in de praktijk

In hoofdstuk 3 hebben we CMO-configuraties geformuleerd op basis van beleidsdocumenten en bestaand onderzoek over de werkzame mechanismen die bijdragen aan de arbeidsparticipatie van Oekraïners en nieuwkomers in het algemeen. Deze mechanismen hebben we ook in de kwalitatieve dataverzameling getoetst. In deze paragraaf worden de inzichten uit de voorgaande paragrafen daarom beknopt toegespitst op de verwachtingen die we in hoofdstuk 3 hebben geschetst.

Vroege ondersteuning bij arbeidsparticipatie (CMO1 en CMO4)

Het gemak dat de Europese richtlijn tijdelijke bescherming biedt voor Oekraïners om toegang te verkrijgen tot de arbeidsmarkt is het prominentste mechanisme dat bijdraagt aan de arbeidsparticipatie van de groep. Zowel voor werkgevers als Oekraïners zelf is het relatief eenvoudig om elkaar te vinden om een betaalde functie te vervullen. Hoewel werkgevers het wervings- en contractproces soms ingewikkeld of intensief vinden, noemen zij hierbij geen grote knelpunten. Dit hangt samen met een krappe arbeidsmarkt en tekorten in sectoren waar de Oekraïners nu werkzaam zijn, waardoor het voor hen relatief eenvoudig is om een betaalde baan te vinden.

Bij de kwaliteit van het werk is echter een belangrijke kanttekening te plaatsen. Banen zijn vaak tijdelijk, onder het niveau en niet in lijn met de werkervaring van de Oekraïense werknemer. Het werk is daarom vaak weinig duurzaam, wat op de langere termijn voor knelpunten kan zorgen.

Weinig prikkels voor gemeenten om te ondersteunen (CMO2)

De Oekraïense vluchtelingen zijn niet-uitkeringsgerechtigden ('nuggers') onder de Participatiewet op de arbeidsmarkt. Uit eerder onderzoek is bekend dat gemeenten over het algemeen weinig financiële prikkels hebben om 'nuggers' actief te ondersteunen, omdat hun status als niet-uitkeringsgerechtigde niet zorgt voor een financiële besparing voor de gemeente bij het vinden van een baan.¹⁷²

De gemeenten waarmee is gesproken zetten zich echter alle wel in voor de arbeidsparticipatie van de groep, al is het in verschillende mate en in variërende vormen. Enkele gemeenten houden zich hier zelf mee bezig, bijvoorbeeld via klantmanagers (als onderdeel van de generieke ondersteuning van nieuwkomers of als apart team dat zich bezighoudt met de arbeidsparticipatie van Oekraïners), maar er zijn ook gemeenten die hiervoor actief samenwerken met bijvoorbeeld uitzendbureaus of leerwerkbedrijven. Op basis van de kwalitatieve inzichten herkennen we dit mechanisme daarom niet.

Geen inburgering en geen taalontwikkeling (CMO3)

Het niet beheersen van de Nederlandse taal is het prominentste knelpunt gebleken bij de arbeidsparticipatie van Oekraïense vluchtelingen. Het gevolg hiervan is dat Oekraïense werknemers vaak onder hun niveau werken, omdat voor veel banen het beheersen van ten minste de Engelse taal een vereiste is. De groep zet zich vaak ook niet in om de Nederlandse taal te leren. Hierbij zien professionals echter wel verschillen. Theoretisch opgeleide mensen met enige kennis van de Engelse taal zijn vaak geneigd eerst Engels bij te spijkeren om toegang te hebben tot werk op niveau (zeker in steden waar meer internationale bedrijven zitten). Mensen die al goed Engels spreken zijn daarnaast eerder geneigd Nederlands te leren, maar dit is wel afhankelijk van het perspectief in Nederland. Als iemand hier kinderen heeft is het perspectief vaak meer op Nederland gefocust en ook jongeren zien zichzelf vaak langer in Nederland wonen. Relatief ouderen die geen kinderen in Nederland hebben richten zich echter vaker op terugkeer naar Oekraïne en zijn daarom minder snel geneigd de Nederlandse taal te leren.

Werkgevers proberen dit knelpunt op te vangen door bijvoorbeeld werkinstructies te vertalen, het inzetten van Google Translate op de werkvloer, door ten minste één Oekraïner aan te stellen die wel minimaal Engels begrijpt en kan vertalen voor de rest van de groep, of door hen taken te laten uitvoeren waarbij de taalbarrière geen hindernis is.

Een belangrijke nuance hierbij is wel dat werkgevers ook soms zeggen dat het taalprobleem ook voor andere groepen nieuwkomers een knelpunt is. Toch zijn andere vluchtelingen inburgeringsplichtig, wat de Oekraïense groep niet is, waardoor verwacht kan worden dat de taalbarrière ook in de toekomst een aandachtspunt zal vormen op de arbeidsmarkt. Dat wil zeggen, door de beperkte toegang tot taalcurricula zal de taalbarrière niet 'vanzelf' verdwijnen met het verstrijken van de tijd. Interventies zijn daarom nodig om Nederlandse taalcurricula te organiseren voor alle mensen uit Oekraïne. Mensen die inburgeringsplichtig zijn hebben daarentegen wel automatisch toegang tot Nederlandse formele taalcurricula.

Sociale voorzieningen op maat (CMO4)

De toegang tot sociale zekerheid voor Oekraïense vluchtelingen is in de gesprekken weinig naar boven gekomen als mechanisme dat bijdraagt aan de arbeidsparticipatie van de groep. Een negatieve uitzondering hierop is kinderopvang, dat nog vaak een knelpunt vormt voor Oekraïners. Informele kinderopvang komt in de groep veel voor, maar niet iedereen kan gemakkelijk professionele opvang vinden. Ook het aanvragen van kinderopvangtoeslag is volgens sommige Oekraïners ingewikkeld, of ze hebben hier niet van gehoord. Wanneer Oekraïense ouders of verzorgers moeilijk kinderopvang kunnen regelen, kan het voorkomen dat ze slechts een beperkt aantal uur per week kunnen werken, wat ook niet altijd past binnen de wensen van een potentiële werkgever. Werkgevers tonen zich vaak flexibel wat betreft werkuren en -dagen, maar dit blijft een aandachtspunt.

Opbouwen van Nederlands en/of Oekraïens sociaal netwerk binnen opvang (CMO5)

Contacten die worden gelegd binnen gemeentelijke (GOO) en private opvang (POO) dragen op verschillende manieren bij aan toegang tot en informatie over de Nederlandse arbeidsmarkt. Veel van de Oekraïners met wie is gesproken wonen in de gemeentelijke opvang of huren zelf een woning, maar er zijn ook respondenten die bij gastgezinnen wonen. Vanuit gemeenten en organisaties is er minder zicht op

¹⁷² Zie ook paragraaf 3.3.2.

de mensen die wonen in de POO. De ondersteuning voor deze groep is vooral informeel vanuit de gastgezinnen. Organisaties die onderscheid maken in de typen huisvesting richten zich dan ook met name op de GOO voor trajecten om Oekraïners te ondersteunen. Daarnaast is er veel informatiedeling binnen de Oekraïense groep, bijvoorbeeld over welke werkgevers vacatures hebben openstaan of wat de lonen zijn bij werkgevers. Hierdoor komt het voor dat werkgevers soms benaderd worden door een hele groep Oekraïners, of dat een groep juist opeens bij een werkgever vertrekt om gezamenlijk ergens anders te werken. Oekraïners zelf zeggen ook vooral informatie en advies over banen te vragen aan andere Oekraïners. Overigens noemen Oekraïners in de POO ook voorbeelden van hoe hun gastgezin hen heeft geholpen bij het vinden van een baan.

De contacten die Oekraïners opbouwen in zowel de POO als de GOO zijn daarom van belang bij het vinden van een betaalde baan, maar gemeenten en organisaties hebben meer zicht en bieden meer ondersteuning aan de mensen in de GOO.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Conclusies en geleerde lessen

5

5 Conclusies en geleerde lessen

In dit hoofdstuk worden de conclusies gepresenteerd. We geven antwoord op de onderzoeksvragen en gaan vervolgens in op geleerde lessen voor zowel de arbeidsparticipatie van Oekraïense vluchtelingen als voor andere groepen nieuwkomers.

5.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Op basis van de kwantitatieve analyse van openbare CBS- en UWV-data, de documentstudie en interviews met Oekraïners, professionals en werkgevers kunnen we in deze paragraaf de onderzoeksvragen beantwoorden.

Individuele factoren

De analyse van openbare CBS-data laat zien dat de groep Oekraïense vluchtelingen in Nederland voornamelijk bestaat uit (jonge) vrouwen. Het grootste deel van hen is alleenstaand, maar er is ook een aanzienlijk deel dat een eenouderhuishouden vormt. Ook bestaat de groep voor een relatief groot deel uit kinderen. Van de circa 68 duizend personen tussen de 15 en 65 jaar met de Oekraïense nationaliteit die zich sinds 24 februari 2022 in een Nederlandse gemeente hebben gevestigd, was 50 procent werkzaam op peildatum 1 mei 2023. Dit percentage was grofweg gelijk onder vrouwen en mannen.

De groep heeft voornamelijk één baan, ongeveer de helft werkt voltijd en zij wisselen relatief vaak van baan (39% wisselde van baan tussen 1 juli 2022 en 1 mei 2023). Het grootste deel is werkzaam in de Zakelijke dienstverlening, waar ook de uitzendbranche onder valt. Bijna 40 procent van de werkende Oekraïense vluchtelingen werkt dan ook als uitzendkracht. Daarnaast werkt bijna een derde in de bedrijfstak Handel, vervoer en horeca. Naast een uitzendcontract werken veel van hen op basis van een tijdelijk contract of als oproepkracht. De data laten verder zien dat de Oekraïense vluchtelingen op 1 mei 2023 in 342 gemeenten zijn opgevangen, verspreid over Nederland. Relatief de meesten van hen worden opgevangen in de Randstad, waarbij Amsterdam het grootste percentage opvangt (5,5%). Op de tweede plaats komt Den Haag (3,8%), gevolgd door Rotterdam (2,48%).

Openbare CBS-data tonen daarnaast dat de situatie van Oekraïense vluchtelingen op de arbeidsmarkt grote verschillen kent vergeleken met de arbeidsparticipatie van statushouders in Nederland. Het meest in het oog springend is het feit dat een aanzienlijk kleiner deel van de statushouders in Nederland betaald werk heeft vergeleken met de groep Oekraïense vluchtelingen. Oekraïners zijn daarnaast vaker werkzaam als uitzendkracht, terwijl statushouders vooral direct in loondienst bij een werkgever zijn. De tijdelijkheid van het werk is voor beide groepen wel vergelijkbaar. Zo hebben beide groepen met name een contract voor bepaalde tijd en werken zij veelal in deeltijd.

De kwantitatieve cijfers geven geen informatie over kenmerken van Oekraïense vluchtelingen zoals opleidingsniveau, oorspronkelijk beroep, taalvaardigheden, plaats van herkomst en vestiging en (mentale) gezondheid. De gesprekken die we in dit onderzoek hebben gevoerd geven hier wel deels inzicht in. Zo heeft een groot deel van de Oekraïense vluchtelingen die we hebben gesproken een baan onder het niveau dat ze gewend zijn of waar ze voor zijn opgeleid. Dit heeft voornamelijk te maken met de taalbarrière die ze ervaren, omdat ze vaak noch het Nederlands noch het Engels machtig zijn. Voor banen 'op niveau' van eerdere werkervaring of opleiding is vaak een enige mate van taalbeheersing vereist, waardoor de groep al snel buiten de boot valt voor deze banen. Daarnaast zorgt ook het voelen van een bepaalde mate van urgentie om een baan te vinden om zo bijvoorbeeld naasten in Oekraïne te ondersteunen, gepaard met een krappe arbeidsmarkt waarbij het relatief eenvoudig is om een praktische baan te vinden, ervoor dat de Oekraïners vaak aan het werk zijn onder hun niveau.

Ook hebben Oekraïense vluchtelingen naar eigen zeggen vaak niet de 'mentale ruimte' om veel tijd te investeren in het zoeken naar een baan. Dit kan komen door verschillende stressoren, bijvoorbeeld traumatische ervaringen in de pre-migratiefase en stress rondom het navigeren in een nog onbekende samenleving in de post-migratiefase. Ook werkgevers zien dat Oekraïense werknemers te maken hebben met deze stressoren en logischerwijs veel bezig zijn met de oorlog in hun thuisland. De bovenstaande punten worden in de onderstaande paragrafen verder uitgewerkt.

Wet- en regelgeving

In het onderzoek hebben we op basis van parlementaire informatie (Kamerbrieven, bestuurlijke voortgangsrapporten, beleidsdocumenten, etc.¹⁷³) vijf primaire beleidsfactoren geïdentificeerd die de arbeidstoeleiding van Oekraïense vluchtelingen vormgeven. Op basis van deze bronnen hebben we CMO-configuraties¹⁷⁴ opgesteld, waarin zowel de situatie van Oekraïense vluchtelingen als statushouders en/of asielzoekers uiteengezet is. In tabel 5.1 worden deze factoren samengevat. Deze beleidscontext wordt in paragraaf 3.3 in detail uitgewerkt.

Tabel 5.1 Beleidscontext arbeidstoeleiding Oekraïense vluchtelingen en asielzoekers en statushouders

CMO	Oekraïense vluchtelingen	Asielzoekers	Statushouders
<i>1. Toegang tot de arbeidsmarkt</i>	Directe toegang tot werken in loondienst op grond van de Richtlijn tijdelijke bescherming; vrijstelling TWV	Toegang na 6 maanden (tot kort geleden voor slechts 24 weken in een jaar. Inmiddels is er geen beperking in het aantal weken meer ¹⁷⁵); verplichte TWV	Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het begeleiden van statushouders naar werk na statusverlening, gekoppeld aan de inburgering
<i>2. Ondersteuning vanuit gemeente</i>	Beperkte ondersteuning onder Participatiewet als niet-uitkeringsgerechtigde ('nugger')	Geen ondersteuning vanuit de gemeente voor statusverlening	Volledige ondersteuning onder Participatiewet
<i>3. Integratieverplichtingen en taal</i>	Geen inburgeringsplicht; geen verplichte taalles (taalles afhankelijk van gemeentelijk beleid)	Vroege start inburgering in azc voor asielzoekers met (grote kans op) verblijfsvergunning (verzorgd door COA)	Inburgeringsplicht; taalles vanaf vroeg stadium
<i>4. Toegang tot sociale zekerheid</i>	Recht op leefgeld; recht op kinderbijslag onder voorwaarden; ziektekosten vergoed	Recht op leefgeld vóór krijgen status; ziektekosten vergoed vóór krijgen status	Recht op uitkering en sociale zekerheid bij statusverlening
<i>5. Huisvesting</i>	Directe opvang door gemeenten (GOO) of particulier (POO), vaak in stedelijke regio's	Directe opvang in asielzoekerscentra, vaak buiten stedelijke centra in meer afgelegen regio's	Na statusverlening huisvesting via gemeenten

De gesprekken tijdens het kwalitatieve veldwerk bevestigen het belang van de geïdentificeerde beleidsmaatregelen grotendeels:

- De toegang tot de arbeidsmarkt op basis van de Richtlijn tijdelijke bescherming lijkt de invloedrijkste beleidsmaatregel die de arbeidsparticipatie van Oekraïense vluchtelingen vormgeeft. Het is, met name vergeleken met asielzoekers, administratief relatief eenvoudig voor werkgevers om Oekraïense vluchtelingen aan te nemen, waardoor werkgevers hier ook in grote mate naar handelen. Dit is met name het geval wanneer werkgevers zelf ook moeilijk aan arbeidskrachten komen. Het aannemen van Oekraïense vluchtelingen biedt dan al snel een uitkomst.
- De Oekraïense vluchtelingen zijn niet-uitkeringsgerechtigden ('nuggers') onder de Participatiewet op de arbeidsmarkt. Uit eerder onderzoek is bekend dat gemeenten over het algemeen weinig financiële prikkels hebben om 'nuggers' actief te ondersteunen, omdat hun status als niet-uitkeringsgerechtigde niet zorgt voor een financiële besparing voor de gemeente bij het vinden van een baan. Deze verwachting is niet bevestigd in de gesprekken in dit onderzoek. Wel is er veel variatie tussen gemeenten in de praktische uitwerking van deze ondersteuning. Enkele gemeenten houden zich hier zelf mee bezig, bijvoorbeeld via klantmanagers (als onderdeel van de generieke ondersteuning van nieuwkomers of als apart team dat zich bezighoudt met de arbeidsparticipatie van Oekraïners), maar er zijn ook gemeenten die hiervoor actief samenwerken met bijvoorbeeld uitzendbureaus of leerwerkbedrijven.
- Flankerende beleidsmaatregelen, zoals het niet kunnen volgen van taalles en de mogelijkheid om sociale voorzieningen zoals kinderopvangtoeslag te ontvangen, spelen daarnaast een rol bij de arbeidstoeleiding van Oekraïense vluchtelingen. Zo is het niet beheersen van de Nederlandse of Engelse taal het prominentste knelpunt gebleken bij de arbeidsparticipatie van Oekraïense vluchtelingen. Veel relatief oudere Oekraïners met de intentie om naar Oekraïne terug te keren zetten zich

¹⁷³ Zie voor een eerste aanzet van deze informatiebronnen: [Informatie over Oekraïense vluchtelingen | SER](#).

¹⁷⁴ Een CMO-configuratie beschrijft de samenhang tussen Context, Mechanisme en Outcome en weerspiegelt een werkzaam principe van beleid, een interventie of aanpak. Zie hiervoor ook paragraaf 3.3.

¹⁷⁵ [Asielzoekers mogen meer dan 24 weken per jaar werken | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

ook niet in om de taal te leren, terwijl veel jonge mensen (met soms schoolgaande kinderen) dit wel doen omdat zij in Nederland een toekomst willen opbouwen. Onzekerheid over de mogelijkheden om in Nederland te kunnen blijven speelt hierbij echter vaak een negatieve rol. Oekraïense vluchtelingen willen veelal snel aan het werk en ook vaak voor veel uren per week, maar de onzekerheid over hun verblijf in Nederland kan hen ervan weerhouden om zich in te zetten voor duurzaam werk en het leren van de Nederlandse taal.

- Het moeilijk vinden van kinderopvang is daarnaast ook een heikel punt gebleken voor veel Oekraïners met kinderen, zowel omdat het hen beperkt in de tijd die ze hebben om werk te vinden als in de tijd die ze hebben om daadwerkelijk te werken. De kinderopvangtoeslag lijkt hiervoor niet de oplossing, omdat met name de wachtlijsten hen beperken in het vinden van kinderopvang.
- Ten slotte zijn ook de huisvestingsvoorzieningen van belang gebleken voor arbeidsparticipatie van de groep. De contacten die Oekraïners opbouwen in zowel de gemeentelijke als de private opvang zijn van belang bij het vinden van een betaalde baan. Gemeenten en organisaties hebben echter wel meer zicht op en bieden meer ondersteuning aan de mensen in de gemeentelijke opvang. Hierdoor ontvangen Oekraïners in de GOO meer formele ondersteuning bij het vinden van een baan, terwijl dit voor Oekraïners in de POO voornamelijk informele ondersteuning is.

Contextfactoren

De inzichten uit de literatuurstudie en de gesprekken met professionals en werkgevers laten zien dat zowel de houding van de ontvangende samenleving als van de werkgevers tegenover Oekraïense vluchtelingen zeer positief was, voornamelijk in de eerste paar maanden na het uitbreken van de oorlog. Terwijl de attitudes tegenover nieuwkomers van buiten de Europese Unie vaak minder positief zijn, blijkt uit zowel de literatuur als bijvoorbeeld het feit dat zij moeilijk aan het werk komen, was dit voor Oekraïense vluchtelingen niet het geval. Professionals zeggen hierbij wel dat de ontvankelijkheid die in het begin overheersend was in de loop der tijd wat is afgenomen, met name door de onduidelijkheid over de toekomst van de groep in Nederland. Over andere groepen nieuwkomers zijn werkgevers vaak minder positief, met name wanneer deze werkgevers weinig ervaring hebben met het werken met buitenlandse werknemers. Andere groepen nieuwkomers hebben volgens sommige werkgevers minder motivatie dan Oekraïense vluchtelingen, een culturele achtergrond die verder af staat van de werkgever zelf en het is vanwege wet- en regelgeving ingewikkeld en tijdrovend om hen aan te nemen.

Ook arbeidsmarktdynamieken spelen een belangrijke rol in de arbeidsparticipatie van Oekraïense vluchtelingen. De groep is gearriveerd in een tijd van krapte op de arbeidsmarkt, waardoor de vraag naar arbeidskrachten al hoog was. Werkgevers zeggen daarom in gesprekken vaak dat de motivatie om Oekraïense vluchtelingen in dienst te nemen tweeledig was. Aan de ene kant willen ze de groep een goede dienst bewijzen door hun werk aan te bieden, maar aan de andere kant zijn het ook relatief goedkope arbeidskrachten die graag willen werken, gemakkelijk aan het werk kunnen én vaak veel willen werken. Verwacht kan worden dat deze arbeidsmarktkrapte ook de arbeidsparticipatie van andere groepen nieuwkomers vergemakkelijkt. De afgelopen jaren was er echter minder sprake van een krapte.

Ten slotte draagt ook de informele ondersteuning van Oekraïense vluchtelingen bij aan de arbeidsparticipatie van de groep. Veel van de Oekraïners met wie we hebben gesproken hebben hun baan gevonden via informele sociale netwerken (vrienden, vrijwilligers, gastgezinnen, andere Oekraïners). Dit betekent dat zij zowel van andere Oekraïners als door contact met Nederlanders informatie kunnen opdoen over bijvoorbeeld vacatures, lonen, sociale voorzieningen of leven in Nederland in het algemeen. Het feit dat ze vaak in gemeentelijke opvang of bij gastgezinnen verblijven draagt hieraan bij. Andere groepen vluchtelingen, die vaak lange tijd in asielzoekerscentra verblijven die zich vaak relatief ver buiten de stad bevinden, kunnen veel minder makkelijk gebruikmaken van dit soort 'warme contacten' om informatie op te doen over de arbeidsmarkt.

Overkoepelend beeld

In de gesprekken met Oekraïense vluchtelingen, werkgevers en professionals is een reeks knelpunten en succesfactoren genoemd die relevant zijn bij het vinden en behouden van een duurzame baan voor Oekraïense vluchtelingen. Hieronder volgen de belangrijkste genoemde knelpunten en succesfactoren.

Knelpunten:

- Zoals genoemd vormt de taalbarrière de grootste uitdaging voor de groep. Door de taalbarrière zijn veel Oekraïners genoodzaakt om werk te verrichten waarbij taal geen vereiste is. Dit werk is vaak te vinden in sectoren waar minder kwalificaties voor nodig zijn, zoals fysiek werk, productiewerk, schoonmaakwerk of de horeca. Dit betekende voor veel van de Oekraïense respondenten dat ze onder hun niveau moesten werken, ook al zijn ze hier vaak niet tevreden mee.
- Ook op de werkvloer kan de taalbarrière voor werkgevers een uitdaging zijn. Zowel voor de praktische uitvoering van het werk als voor de veiligheid is het van belang om goed te kunnen communiceren met Oekraïense werknemers. Het feit dat ze de taal vaak niet machtig zijn, maar volgens werkgevers ook vaak niet gewend zijn aan een 'directe' communicatiestijl, kan wel eens zorgen voor communicatieproblemen. Werkgevers vinden het naar eigen zeggen nog vaak een uitdaging om cultuursensitief met deze cultuurverschillen om te gaan.
- Oekraïense vluchtelingen vinden de informatievoorziening over de arbeidsmarkt en hun rechten en plichten hierin nog vaak achterblijven. Professionals vullen aan dat dit kan leiden tot situaties van uitbuiting en lage lonen, wanneer Oekraïense werknemers hun rechten niet kennen.
- Het laten erkennen van werkervaring en opleidingen kan voor Oekraïense vluchtelingen een knelpunt zijn bij het vinden van een baan op niveau. Dit speelt met name wanneer ze niet beschikken over diploma's voor het werk waar ze wel veel ervaring in hebben. Het is dan moeilijk om te bewijzen dat je dan daadwerkelijk beschikt over de kwaliteiten die bij deze ervaring komen kijken. Ook komt het voor dat Oekraïners niet weten hoe ze hun diploma's moeten laten waarderen, waardoor ze genoodzaakt zijn om ander werk te doen dan waarvoor ze zijn opgeleid.
- Oekraïense vluchtelingen en professionals zeggen verder dat veel Oekraïners als zzp'er aan de slag willen omdat ze dit in hun thuisland ook gedaan hebben. Dit is echter juridisch moeilijk te realiseren voor hen, wat ervoor zorgt dat ze andere beroepen moeten uitoefenen dan ze willen of ervaring in hebben.
- Ten slotte spelen praktische knelpunten een rol. Zoals eerder genoemd gaat het hier om het moeilijk kunnen vinden van kinderopvang, maar ook het feit dat Oekraïners vaak lang moeten reizen voor hun werk maar ze in veel gevallen geen eigen vervoer hebben. Oekraïense respondenten zeggen bijvoorbeeld dat er volgens hen in kleine steden of dorpen minder werk te vinden is waarvoor geen taaleisen bestaan dan in grotere steden, en internationaal georiënteerde bedrijven daarnaast met name in grotere steden te vinden zijn. Hierdoor is reistijd vaak nodig.

Knelpunten zoals de taalbarrière, cultuurverschillen, het laten erkennen van werkervaring en diploma's en praktische uitdagingen spelen ook een rol voor andere nieuwkomers. Een belangrijk verschil is echter dat statushouders inburgeringsplichtig zijn en hierdoor meer leren over de Nederlandse taal, arbeidsmarkt en hun eigen rechten en plichten als werknemer. Ook worden ze hierin vaak ondersteund door gemeenten (zie ook paragraaf 3.1). Het gebrek aan informatie over deze punten voor Oekraïense werknemers lijkt dan ook voort te vloeien uit het feit dat ze hierover niet zijn geïnformeerd of zichzelf hierin niet hebben verdiept.

Succesfactoren:

- Hoewel dit in de praktijk vaak een knelpunt blijkt, vergemakkelijkt het spreken van de Nederlandse of Engelse taal het vinden van een duurzame betaalde baan op niveau in grote mate.
- De Richtlijn tijdelijke bescherming is een belangrijke succesfactor bij het vinden van een baan. Dit opent de deur voor Oekraïense mensen om snel aan het werk te gaan.
- Hierbij sluit aan dat de arbeidsparticipatie van de groep plaatsvindt in een overwegend positieve maatschappelijke context, zowel van de samenleving en de ondersteuning voor de groep die hieruit voortvloeit als van werkgevers die de groep willen ondersteunen met een baan. De krapte op de arbeidsmarkt is zoals gezegd een tweede belangrijke motiverende factor voor werkgevers.
- De grote mate van informele ondersteuning die de Oekraïense vluchtelingen ervaren is een andere succesfactor die voortvloeit uit de positieve houding van de samenleving. Ook het feit dat Oekraïners onderling vaak een groot netwerk vormen sluit aan bij deze informele ondersteuning.
- Werkgevers en professionals merken dat de groep in een soort 'actiemodus' stond toen ze arriveerden in Nederland. Snel beginnen met werken past goed bij deze modus. De respondenten noemen

ook de zelfstandigheid van de groep als succesfactor, die past bij deze houding. Hierbij wordt bijvoorbeeld de flexibiliteit van Oekraïense werknemers genoemd en het feit dat ze zonder veel werk-instructie kunnen en willen werken.

- Volgens professionals helpt het wanneer werkgevers al ervaring hebben met culturele verschillen binnen hun bedrijf. Als ze bijvoorbeeld al eerder nieuwkomers in dienst hebben gehad of in een internationale context werken, dan kunnen ze beter omgaan met culturele verschillen en een meertalige werkvloer en kunnen ze hier vaak sensitief mee omgaan.
- Voor werkgevers die hier minder ervaring mee hebben, zorgt het idee dat Oekraïense vluchtelingen volgens hen 'dichtbij' de Nederlandse cultuur staan ervoor dat ze hen soms sneller in dienst nemen dan bijvoorbeeld een nieuwkomer van buiten Europa. Als voorbeeld noemen ze hierbij dat Oekraïners normen en waarden hebben die volgens hen grotendeels overeenkomen met de Nederlandse cultuur. Hierbij wordt ook genoemd dat het helpt dat de oorlog in Oekraïne relatief dichtbij is, waardoor men sneller geneigd is om de groep te ondersteunen.
- Praktische methoden van ondersteuning, zoals het helpen van Oekraïense vluchtelingen bij het opstellen van een cv, het schrijven van een sollicitatiebrief, het verduidelijken van een contract, het vertalen van werkinstructies, of het verlenen van toegang tot een netwerk van werkende mensen door bijvoorbeeld mensen te koppelen voor een netwerkgesprek zijn concrete voorbeelden van manieren om de groep naar werk te begeleiden.
- Ten slotte wordt in de gesprekken ook genoemd dat de zoektocht naar werk gemakkelijker wordt voor Oekraïners wanneer ze goed worden geïnformeerd over de Nederlandse arbeidsmarkt en op basis van die informatie reële verwachtingen en een stappenplan naar duurzaam werk kunnen ontwikkelen. Dit betekent ook dat ze niet moeten verwachten dat ze binnen een korte tijd een baan op niveau hebben gevonden, maar dat dit tijd kan kosten. Oekraïense respondenten zeggen dat ze gedemotiveerd kunnen raken wanneer het vinden van werk lang duurt, maar dat het helpt om te beseffen dat het tijd kost om een passende baan op niveau te vinden.

5.2 Geleerde lessen

Uit bovenstaande beantwoording van de onderzoeksvragen en uit gesprekken met beleidsmedewerkers bij gemeenten volgt een aantal geleerde lessen en richtingen om hier praktisch uitvoering aan te geven. Dit zijn lessen voor de arbeidsparticipatie van zowel Oekraïense vluchtelingen als andere groepen nieuwkomers.

Geleerde lessen voor de arbeidsparticipatie van Oekraïners

Investeren in taalvaardigheid

Het belangrijkste knelpunt voor Oekraïense vluchtelingen voor het vinden van een duurzame baan, is het lage taalniveau in het Engels en Nederlands. Dit pleit ervoor om meer in te zetten op de taalvaardigheid van deze groep en ze te laten doorgroeien op de arbeidsmarkt. Oekraïners geven aan met name behoefte te hebben aan intensieve formele taallessen, die goed te combineren zijn met werk en eventueel zorgtaken voor kinderen.

Over het algemeen zijn de professionals met wie gesproken is het erover eens dat het organiseren van taalcurssussen een taak zou moeten zijn van gemeenten. Gemeenten hebben eenmalig een decentrale uitkering ontvangen om in te zetten op taal. Zij hebben hierbij enige beleidsvrijheid om dit vorm te geven, en er zijn dan ook grote verschillen tussen gemeenten in hoe zij dit hebben vorm gegeven. Sommige gemeenten hebben de ontvangen middelen opgehoogd met eigen middelen (bijvoorbeeld met WEB-middelen). Een gemeente waarmee gesproken is heeft het taalonderwijs daarnaast aangevuld met inburgeringsonderdelen, gelinkt met arbeidsparticipatie (waarbij onderwerpen als de werking van een uitzendbureau, rechten en plichten als werknemer en het nul-urencontract aan bod komen). Aan de uitvoering van taalcurssussen kleven nog enkele praktische haken en ogen. De voorkeur gaat uit naar een cursus op de werkvloer (gelinkt aan vaktaal), die gegeven wordt tijdens werktijden. Niet elke werkgever

zal, volgens de professionals, echter bereid zijn dit te faciliteren. Daarnaast is het belangrijk de taal cursus op te kunnen schalen. Sommige werkgevers hebben namelijk maar enkele Oekraïners in dienst, en voor de uitvoerbaarheid is het dan noodzakelijk om deze samen te brengen in één taal cursus. Voor de verdere implementatie van de taal cursussen missen gemeenten duidelijke informatie en een duidelijke visie vanuit het Rijk. Het moet met name duidelijk zijn of gemeenten ook in de toekomst gebruik kunnen maken van middelen om in te zetten op taal. Ook hebben gemeenten behoefte aan mogelijkheden voor onderlinge kennisuitwisseling wat betreft het organiseren van taal cursussen. Sommige gemeenten zijn namelijk nog aan het uitwerken hoe het geld vanuit het Rijk het beste kan worden ingezet; het delen van ‘good practices’ met andere gemeenten zou dan erg behulpzaam zijn.

Aandacht voor duurzaamheid van werk

Zoals eerder beschreven is een groot deel van de Oekraïense vluchtelingen snel aan het werk gegaan. Dit heeft zowel te maken met de hoge motivatie en daadkracht van de groep om snel aan de slag te gaan, als met de mogelijkheden in wet- en regelgeving om aan het werk te gaan. Ten slotte zijn ook werkgevers over het algemeen bereid om de groep aan te nemen. Dit leidde aanvankelijk tot veel enthousiaste geluiden. Er komt echter steeds meer aandacht voor de randvoorwaarden van succesvolle arbeidsparticipatie van de groep, en de focus ligt steeds meer op de *duurzaamheid* van werk. Want ondanks de snelle arbeidsmarktparticipatie van veel Oekraïners (ondanks de beperkte taalvaardigheid in het Nederlands), komen zij vooral terecht in laaggeschoolde banen met weinig doorgroeimogelijkheden. Dit leidt tot weinig duurzame plaatsingen. Veel professionals pleiten er daarom voor om tegelijkertijd in te zetten op werk én (vak)taal. Dit sluit ook goed aan bij het uitgangspunt van dualiteit van de Wet inburgering 2021 (Wi2021).

Bij de duurzaamheid van arbeidsmarktparticipatie speelt ook de psychische gesteldheid, ‘de mentale ruimte om te werken’, een belangrijke rol. Volgens de professionals gaat het met veel Oekraïners psychisch gezien goed, volgens hen waarschijnlijk ook omdat ze een baan hebben en hierdoor een dagritme. De verwachting is echter dat de groep met wie het niet goed gaat zal groeien, ook omdat het even kan duren voordat traumatische ervaringen zich manifesteren. Volgens professionals is het met name van belang om in te zetten op preventie en laagdrempelige ondersteuning en niet alleen wanneer het mis gaat (waar volgens hen de nadruk van het Rijk vooral ligt). Ook speelt onzekerheid op de lange termijn over de mogelijkheden tot verblijf in Nederland een rol.

Meer duidelijkheid over een (verblijfs-)perspectief

Dit leidt dan ook tot de volgende geleerde les. Veel Oekraïners hebben behoefte aan een duidelijk perspectief voor de lange termijn. Het kost veel mentale ruimte om meerdere opties open te houden, in spelend op een nog onzeker perspectief.

“The unclarity on our residency in the Netherlands causes me to do a lot of work just to keep all future options open.”

Een andere respondent vraagt zich af of het wel zin heeft om te investeren in Nederlandse taalvaardigheid, een geschiktere woning en duurzaam werk. Duidelijkheid over een verblijfsperspectief geeft de mogelijkheid om te focussen en ontwikkelen.

“Clarity on whether I can keep on living in the Netherlands would both give me more time and more motivation to practice the Dutch language.”

Uit de gesprekken komt naar voren dat ook werkgevers behoefte hebben aan een perspectief voor de lange termijn, zodat ook zij weten waar ze aan toe zijn. Voor werkgevers is het nog onduidelijk hoe lang de groep Oekraïners nog mag blijven, waardoor zij het vaak niet aandurven in de groep te investeren (bijvoorbeeld om ze vast in dienst te nemen). Om het voor werkgevers aantrekkelijk te maken om Oekraïners in dienst te nemen, is het dus wenselijk dat zij duidelijkheid krijgen over de langetermijnaanpak. Ten slotte is duidelijkheid ook voor gemeenten van belang. Zij vragen zich bijvoorbeeld af hoeveel zin het heeft om te investeren in (verbeterde) opvangplekken, terwijl het niet duidelijk is hoe lang Oekraïners hier nog kunnen blijven.

De roep om meer duidelijkheid over een langetermijnvisie is ook in andere rapporten benadrukt. Bijvoorbeeld in een recent onderzoek van de Hogeschool Inholland¹⁷⁶, en ook de Adviesraad Migratie heeft meermaals geadviseerd om meer duidelijkheid te scheppen over de toekomst van Oekraïense vluchtelingen.¹⁷⁷

Belang van het informele netwerk

De meeste gemeenten kunnen niet de ondersteuning aan Oekraïners bieden op het niveau dat ze zouden willen, door gebrek aan middelen (zie ook paragraaf 3.3 over de ondersteuning vanuit de gemeenten). Zoals een gemeente aangeeft:

“Vanuit onze gemeente is geen een-op-eenbegeleiding mogelijk, zoals statushouders en andere bijstandsgerechtigden wel ontvangen. Wij ondersteunen de groep Oekraïners vanuit het collectieve, en alleen aan mensen die zich melden.”

Voor toeleiding richting de arbeidsmarkt is daarom de ondersteuning vanuit informele netwerken van groot belang. Uit het onderzoek komt ook naar voren dat het merendeel van de Oekraïners met wie gesproken is hun baan via informele netwerken heeft gevonden. Dit netwerk bestaat bijvoorbeeld uit persoonlijke contacten (waaronder andere Oekraïners), vrijwilligers, lokale maatschappelijke organisaties of gastgezinnen. Het netwerk kan een rol spelen bij het vinden van een baan ('via-via') of als bron van informatie en inspiratie. Uiteraard is dit informele netwerk ook van belang in de gevallen waarin gemeenten wél een actieve rol spelen in de ondersteuning.

Hierbij is een goede samenwerking tussen gemeentelijke organisaties en niet-gemeentelijke organisaties die zich inzetten voor Oekraïners van belang, aangezien de lokale niet-gemeentelijke organisaties vaak betere toegang hebben tot de groep Oekraïners dan gemeentelijke organisaties.

Ruimte voor differentiatie en oriëntatie

Onverwacht de stap moeten maken om in een nog onbekende samenleving te werken gaat gepaard met een behoefte aan (her)oriëntatie. Dit ziet er voor iedereen anders uit, want mensen hebben verschillende achtergronden en ambities. Het is belangrijk om meerdere laagdrempelige mogelijkheden voor oriëntatie te organiseren, bijvoorbeeld netwerkgesprekken, 'snuffelstages' en direct contact met werkgevers. Net als de behoefte aan oriëntatie ziet ook het stappenplan naar duurzaam werk er voor iedereen anders uit. Voor de één is het direct hebben van een baan een stap op weg naar duurzaam werk. Voor de ander is een vervolg-/andere opleiding een weg naar een duurzame baan. Bouw daarom ruimte voor differentiatie in door aan te sluiten op het al bestaande systeem, met waar nodig aanpassingen. Zorg er ook voor dat iedereen zich op een eigen manier kan oriënteren.

Geleerde lessen voor andere groepen nieuwkomers

Mede door de positieve ervaringen rondom de snelle arbeidsmarktparticipatie van Oekraïners groeit bij veel partijen het besef dat het ook anders moet voor asielzoekers. De professionals met wie gesproken is zijn van mening dat de Oekraïners niet meer kansen zouden moeten krijgen dan andere groepen, en hopen dat 'de Oekraïense aanpak' deuren opent voor andere groepen. Zo hebben positieve ervaringen van werkgevers met Oekraïners hun blik verbreed, waardoor ze nu ook meer open staan voor andere groepen nieuwkomers.

Om ook andere groepen nieuwkomers laagdrempelige toegang tot de arbeidsmarkt te verlenen, zien de professionals vooral mogelijkheden in het aanpassen van wet- en regelgeving (die nu de weg naar werk voor deze groep juist belemmeren). Over het algemeen zijn de professionals met wie in dit onderzoek gesproken is ervoor om alle regels rondom arbeidsmarktparticipatie die gelden voor Oekraïense vluchtelingen ook toe te passen op de groep asielzoekers (eventueel in fasen). Het aanpassen van de regels voor asielzoekers zou het een stuk eenvoudiger voor werkgevers maken om asielzoekers aan te nemen.

¹⁷⁶ Blaakman, M. & Zoutendijk, J. (2023). *Oekraïners in niemandsland: tussen bescherming en integratie*. Hogeschool Inholland.

¹⁷⁷ De Adviesraad Migratie. (2023). *De prijs van tijdelijkheid. Perspectief voor Oekraïense ontheemden in Nederland*.

Het gaat dan met name om de mogelijkheid om vanaf dag één na aankomst te werken. Zoals een professional aangeeft:

“Heel simpel: de bezem door alle beperkende regels en tegelijkertijd dingen durven aan te pakken. Dus niet eerst inburgeren en dan taal leren en dan participeren, maar allemaal naar voren trekken.”

Daarnaast is het belangrijk dat het werk ook daadwerkelijk loont, dus niet beperkt is tot de 24-weekeneis¹⁷⁸, waarbij een deel van het inkomen ook afgestaan moet worden aan het COA (zie ook paragraaf 3.3). Professionals verwijzen hierbij ook naar het grote arbeidspotentieel van nieuwkomers en tegelijkertijd de krapte op de arbeidsmarkt.

Nieuwkomers die direct aan de slag kunnen zijn vaak nog in ‘actiemodus’, en doordat ze meestal vrij recent werkervaring hebben opgedaan (in hun land van herkomst), staan ze ook dicht bij hun competenties en ervaringen in het werkveld. Dit is anders voor mensen die tijdens de asielprocedure niet of alleen beperkt mogen meedoen in de samenleving. De modus waarin mensen zich bevinden hangt dus sterk af van de vraag of ze direct mee kunnen doen in de maatschappij of niet. Een professional omschrijft dit als volgt:

“Wanneer statushouders eenmaal mogen werken, dan moet je van nul beginnen, want er is heel lang niks gebeurd.”

Het bestaan van verschillende regels voor de verschillende groepen nieuwkomers is ook niet bevorderlijk voor het draagvlak onder alle groepen. Zoals een professional toelicht:

“De inwoners van onze gemeente en de statushouders vinden het niet eerlijk dat Oekraïners gratis mogen wonen. Oekraïners vragen zich tegelijkertijd af waarom zij geen individueel traject ontvangen in de begeleiding naar werk en minder mogelijkheden hebben tot scholing. Het valt niet meer uit te leggen dat er zoveel verschillen zijn tussen de groepen.”

Het is ten slotte wel belangrijk dat er een goede infrastructuur bestaat om nieuwkomers aan de slag te helpen. Voor asielzoekers zou de ‘meedoen-balie’ in het azc een rol kunnen spelen, niet alleen voor de toeleiding naar werk maar ook voor meer mogelijkheden richting vrijwilligerswerk. Naast toegang tot werk is het van belang om tegelijkertijd oog te hebben voor de algehele (psychische) gesteldheid van nieuwkomers. Belangrijk is bijvoorbeeld het aanbieden van preventieve positieve gezondheidsprogramma’s.

¹⁷⁸ Op 29 november 2023 heeft de Raad van State bepaald dat de 24-weekeneis ontbonden moet worden. Hierdoor is er geen beperking meer op het maximaal aantal weken dat een asielzoekers werkt. Wel moet de asielaanvraag minstens zes maanden oud zijn en moet de werkgevers een tewerkstellingsvergunning (TWV) hebben. [Mogen asielzoekers werken? | Rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielzoekers/verzoeken-om-werk)



Bijlage

B

Bijlage

Geanonimiseerde respondentenlijst

Tabel B1.1 Kenmerken Oekraïense vluchtelingen met wie is gesproken

	Aantal
Geslacht	
Man	7
Vrouw	37
Leeftijd	
15-25	6
26-45	28
46-65	10

Noot. Totale N=44, waarvan 2 keer gesproken N=15.

Tabel B1.2 Kenmerken werkgevers waarmee is gesproken

Sector	Aantal
Uitzendbureaus	8
Toerisme	1
Industrie en logistiek	3
Land- en tuinbouw	3
Horeca	3
Supermarkt	1
Detailhandel	1
IT	1

Noot. Totale N=21.

Tabel B1.3 Kenmerken professionals met wie is gesproken

Type	Aantal
Gemeenten	6
RMT	3
Arbeidsmarktregio's	1
Werkgeversverenigingen	2
Welzijns- en ondersteuningsorganisaties	11
Vertegenwoordigers mkb	2

Noot. Totale N=25.

Kenmerken beleidsmedewerkers met wie is gesproken

Wegens het kleine aantal (N=4) delen we over deze respondenten geen kenmerken.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl