



Investeren in de arbeidsmarktintegratie van statushouders



Vanaf 1 januari 2022 krijgen gemeenten weer de regie over inburgering van nieuwkomers.

Een snellere begeleiding naar werk is daarbij — naast een sneller inburgeringstraject — een belangrijk beleidsdoel van de nieuwe inburgeringswet.



Van statushouders verhuist ruim 1 op de 6 binnen drie jaar naar een andere gemeente, maar niet naar plekken waar ze een grotere baankans hebben.

Wie wel of niet verhuist is niet te voorspellen. Gemeenten, ga ervan uit dat ze blijven.



Gemeenten kunnen het beste direct starten met inburgering en begeleiding van statushouders naar werk.

Zowel gemeente, inburgeraar als maatschappij zijn daarbij gebaat.



**BELEIDSTIPS
VOOR RIJK**

Geef een gemeente direct budget voor een statushouder om een snelle start te stimuleren

Plaats een statushouder direct in een regio met baankansen die aansluiten bij diens vaardigheden

CPB Policy Brief

Cécile Magnée, Gijs Roelofs
en Mark Kattenberg

september 2021

Snel investeren in integratie

Vanaf 1 januari 2022 krijgen gemeenten weer de regie over de inburgering en integratie van nieuwkomers. Voor zowel de gemeenten, de maatschappij en de nieuwkomer is het verstandig gelijk te beginnen met de integratie op de arbeidsmarkt

WACHTEN MET INTEGREREN?



Vluchtelingen die een verblijfsvergunning voor 5 jaar krijgen (statushouders) worden gelijkmatig verspreid over gemeenten

KEUZE

De gemeente staat voor een keuze als het aankomt op mensen begeleiden naar werk:



Gelijk starten met integreren



of **Wachten**, bijvoorbeeld omdat je denkt dat iemand snel verhuist of elders makkelijker werk vindt

VERHUIZINGEN



Ruim een op de zes statushouders verhuist binnen de inburgeringstermijn van 3 jaar. In zo'n geval heeft een andere gemeente profijt van die investering

MAAR WIE?

Het blijkt moeilijk te voorspellen wie er verhuist. Wachten met investeren brengt een risico op hogere bijstandsuitgaven in de toekomst met zich mee



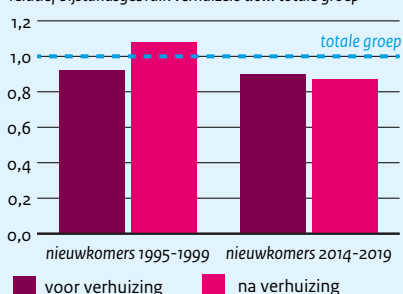
Geef een gemeente direct budget zodra een statushouder er komt wonen om een snelle start te stimuleren

KANS OP EEN BAAN

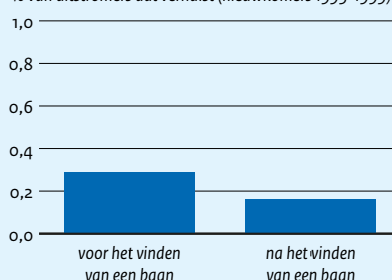
Als statushouders verhuizen, is dat vaak niet naar betere baankansen, zo blijkt uit het gebruik van bijstand. Dit verandert nauwelijks, of neemt zelfs toe na verhuizing ...

... Het vinden van een baan lijkt een motief te zijn om niet te verkassen; van de groep die een baan vindt en uit de bijstand stroomt, is het aantal dat verhuist laag

relatief bijstandsgebruik verhuizers t.o.v. totale groep



% van uitstromers dat verhuist (nieuwkomers 1995-1999)



CONCLUSIE



Begin gelijk met inburgeren en het begeleiden naar werk, want wachten is voor niemand gunstig



Plaats een statushouder direct in een regio met baankansen die aansluiten bij diens vaardigheden

© Centraal Planbureau
Den Haag 2021

De Wet Inburgering 2022 heeft de nieuwe taken en verantwoordelijkheden voor gemeenten vastgelegd

Samenvatting

De nieuwe Wet Inburgering 2022 biedt kansen voor een snellere inburgering, maar de arbeidsparticipatie van nieuwkomers blijft een aandachtspunt. Deze arbeidsparticipatie is relatief laag, ook van recente cohorten. Vanaf 1 januari 2022 gaan gemeenten weer de regie voeren over de inburgering van nieuwkomers. Een snellere begeleiding van inburgeraars naar werk is daarbij – naast een sneller inburgeringstraject – een belangrijk beleidsdoel van de nieuwe inburgeringswet.

Vraag voor gemeenten is: direct starten, of wachten met de arbeidsmarktintegratie van statushouders? Binnen enkele weken nadat een inburgeringsplichtige nieuwkomer aan een gemeente is toegewezen en zich er vestigt, moet de gemeente een persoonlijk inburgeringsplan opstellen. Maar de intensiteit waarmee gemeenten investeren in iemands arbeidsmarktintegratie kan afhangen van het nut dat gemeenten hierin zien. Als iemand waarschijnlijk snel zal verhuizen, of betere arbeidsmarktkansen heeft in een andere gemeente, is het minder nuttig om iemand snel te binden aan de lokale arbeidsmarkt. Dat geldt zowel vanuit gemeentelijk perspectief als vanuit het perspectief van de samenleving als geheel.

In deze publicatie laten we zien dat er geen reden is om te wachten. Het blijkt moeilijk om goed te voorspellen welke nieuwkomers snel weer zullen vertrekken. Het advies aan gemeenten is dan ook: ga ervan uit dat ze blijven. Bovendien blijkt dat degenen die verhuizen naar een andere gemeente in Nederland, daar uiteindelijk geen betere baankans hebben. Vanuit maatschappelijk perspectief is er dus ook geen reden om te wachten met het koppelen van nieuwkomers aan de lokale arbeidsmarkt in de gemeente van eerste vestiging.

Aandachtspunt is wel dat gemeenten geen apart participatiebudget per nieuwkomer krijgen. Gemeenten worden geacht de kosten die zij maken om mensen aan werk te helpen, te dekken uit toekomstige besparingen op bijvoorbeeld hun bijstandsuitgaven. Daarmee blijft er een risico dat gemeenten minder investeren in mensen waarvan zij denken dat ze snel zullen verhuizen of waarvoor zij om andere redenen beperkte baten verwachten van een investering.

Omdat nieuwkomers zelf niet verhuizen naar plekken waar zij een hogere baankans hebben, is het extra belangrijk dat zij direct worden geplaatst in een regio waar ze de beste baankansen hebben. Zo'n optimale plaatsing kan worden gedaan door gebruik te maken van datascience-technieken die iemands baankansen kunnen voorspellen op basis van een groot aantal persoons- en arbeidsmarktregiokenmerken.

De financiële risico's voor gemeenten ten gevolge van verhuisc Bewegingen van nieuwkomers zijn beperkt. We zien geen aanwijzingen dat gebruikers van gemeentelijke voorzieningen, specifiek de bijstand en de Wmo, zich op lange termijn sterk concentreren in bepaalde gemeenten. Bijvoorbeeld doordat het vooral de voorzieningengebruikers zijn die naar de grote steden trekken, of juist de baanvinders. De verdeelmodellen voor de gemeentelijke budgetten voor deze sociale voorzieningen kunnen dan ook niet substantieel verbeterd worden door rekening te houden met de verhuisstromen van nieuwkomers.

1 Inleiding

Vanaf 1 januari 2022 krijgen gemeenten weer een regierol bij de inburgering en integratie van nieuwkomers. De Wet Inburgering 2022 (hierna: WI2022) regelt de nieuwe taken en verantwoordelijkheden van gemeenten onder deze wet. Tot op zekere hoogte keren we hiermee terug naar de situatie van vóór de invoering van de huidige Wet Inburgering 2013 (WI2013). In onze evaluatie van de WI2013 concludeerden wij dat een regierol voor gemeenten kansrijk is om het inburgeringsproces te versnellen.¹

De integratie van statushouders op de arbeidsmarkt blijft een aandachtspunt. De arbeidsparticipatie van statushouders is relatief laag, ook van recente groepen.² De vorige herziening van de inburgeringswet heeft weliswaar gezorgd voor een hoger percentage nieuwkomers dat slaagt voor zijn inburgeringsexamen, maar heeft niet geleid tot enige verbetering van hun arbeidsmarktpositie.³ Aanvullend gemeentelijk beleid, gericht op een snelle integratie van nieuwkomers in de (lokale) arbeidsmarkt, moet hun arbeidsmarktpositie verbeteren. Daarvoor wordt met name ingezet op zogenoemde *duale trajecten* waarin inburgeraars zo snel mogelijk tijdens hun inburgeringstraject worden gekoppeld aan de lokale arbeidsmarkt.³

In deze publicatie bekijken we of de nieuwe inburgeringswet risico's met zich meebrengt voor onderinvestering of overinvestering door gemeenten in de inburgering en arbeidsmarktintegratie van nieuwkomers. Er ontstaat een risico op onderinvestering als gemeenten een financiële prikkel hebben om minder te investeren dan vanuit maatschappelijk oogpunt wenselijk is. Aan de andere kant kan een risico op overinvestering ontstaan als gemeenten te weinig beleidsvrijheid krijgen om het inburgerings- en integratietraject af te stemmen op het individu, en daardoor wettelijk gedwongen worden tot activiteiten die lage maatschappelijke baten hebben.

Het Nederlandse spreidingsbeleid en het verhuisgedrag van statushouders spelen hierin een belangrijke rol. Statushouders worden in beginsel gelijkmatig verspreid over Nederlandse gemeenten. Wanneer zij vervolgens (willen) verhuizen, om sociale redenen of omdat zij elders een betere kans hebben op werk, kan het voor de gemeente gunstiger zijn om ze te laten verhuizen voordat een gemeente investeert in hun inburgering en integratie. Als mensen tijdens of na hun inburgeringsperiode vertrekken, komen de baten van deze investeringen immers terecht bij een andere gemeente. Als nieuwkomers verhuizen omdat zij in een andere gemeente of regio betere kansen hebben op werk, kan het ook maatschappelijk gezien beter zijn om hen eerst te laten verhuizen en dan pas te helpen integreren in de (lokale) arbeidsmarkt. Integratie-inspanningen die aan een locatie gebonden zijn, zoals het regelen van een baan of werkervaringsplaats bij een lokale werkgever, kunnen immers meestal niet meegenomen worden wanneer iemand verhuist.

Vervolgens bekijken we of er financiële risico's ontstaan voor gemeenten door de verhuisstromen van statushouders. Als de verdeling van budgetten onvoldoende rekening houdt met de kosten die gemeenten objectief gezien moeten maken, kunnen er tekorten ontstaan bij sommige gemeenten. Ook als het budget op landelijk niveau toereikend is. Zo'n verdelingsprobleem kan ontstaan wanneer er door verhuisstromen een concentratie van voorzieningengebruikers in bepaalde gemeenten of regio's ontstaat. Dat zou deze gemeenten ertoe kunnen dwingen hun voorzieningenniveau te verlagen tot een niveau dat lager is dan maatschappelijk gewenst.

¹ <https://www.cpb.nl/een-nieuwe-kijk-op-de-wet-inburgering-2013>

² <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/04/08/met-beleid-van-start-over-de-rol-van-beleid-voor-ontwikkelingen-in-de-positie-en-leefsituatie-van-syrische-statushouders>

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/04/memorietoeelichting-wetsvoorstel-wet-inburgering>

Taken en budgetten voor gemeenten onder de Wl2022

In de nieuwe inburgeringswet krijgen gemeenten veel nieuwe taken rond de inburgering en integratie van statushouders. Binnen enkele weken nadat een inburgeringsplichtige migrant in een gemeente is komen te wonen, dient de gemeente een Plan Inburgering en Participatie op te stellen aan de hand van een uitgebreide intake. Tijdens deze intake moet de gemeente onder andere bepalen welke leerroute de statushouder dient te volgen, afhankelijk van diens mogelijkheden. De gemeente koopt alle benodigde cursussen voor de betreffende leerroute in bij cursusaanbieders, en monitort de voortgang tijdens het inburgeringstraject. In de meeste gevallen zullen statushouders aanvankelijk afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering van de gemeente, en dient de gemeente hen te ontzorgen en te begeleiden in hun dagelijks leven. Ook is het de bedoeling dat gemeenten inburgeraars zo snel mogelijk laten participeren, bijvoorbeeld door hen direct tijdens hun inburgeringstraject te helpen met het vinden van (vrijwilligers)werk.

Voor de uitvoering van deze taken krijgen gemeenten budgetten van het Rijk, die allemaal ‘lumpsum’ worden verstrekt. Dat wil zeggen dat gemeenten hun gemaakte kosten niet declareren bij het Rijk, maar jaarlijks een vast bedrag ontvangen voor het uitvoeren van hun taken (of een vast bedrag per persoon). Dat heeft als voordeel dat gemeenten een financiële prikkel hebben om de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten. Maar het heeft als risico dat niet alle maatschappelijke baten worden meegewogen in het gemeentelijke beleid.

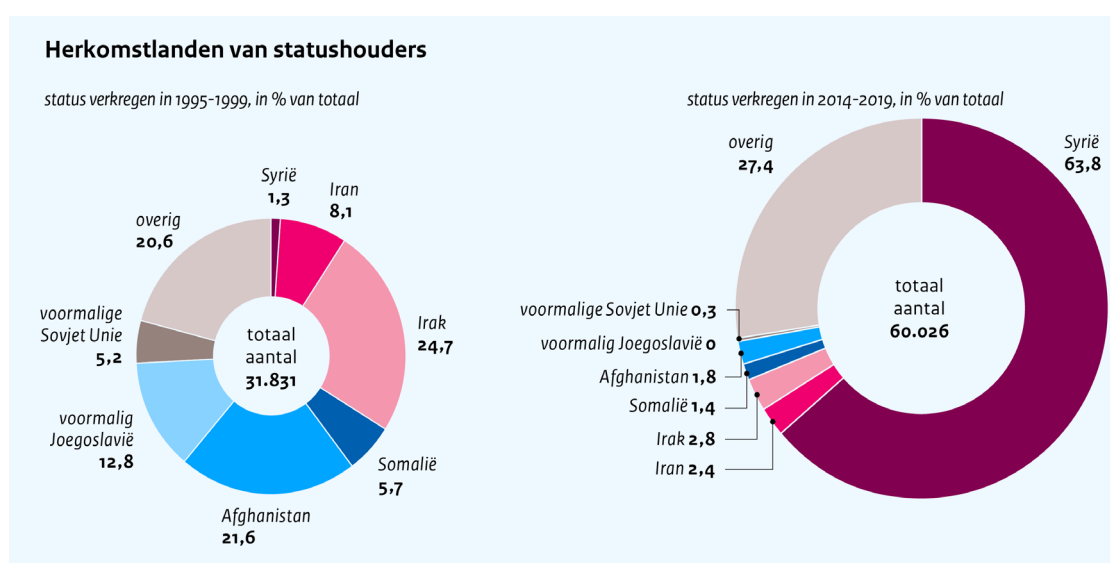
Per statushouder krijgt een gemeente ruim 15.000 euro van het Rijk voor inburgering, ontzorging en maatschappelijke begeleiding, verspreid over drie jaar – althans voor degenen die op 31 december van het jaar nog in de gemeente wonen. Voor participatie-uitgaven krijgen gemeenten geen specifiek budget per statushouder; het idee is dat gemeenten deze investeringen kunnen terugverdienen via toekomstige besparingen op sociale voorzieningen (zoals bijstand). Voor die voorzieningen krijgen gemeenten immers ook lumpsumbudgetten, dus als ze het voorzieningengebruik weten te beperken, houden ze geld over dat ze kunnen besteden aan andere zaken. De besparingen zijn in potentie aanzienlijk: een uitgespaarde bijstandsuitkering kan de gemeente zo’n 20.000 euro per jaar opleveren, plus uitvoeringskosten.

We onderzoeken deze risico’s door het voorzieningengebruik en het verhuisgedrag van twee cohorten statushouders te volgen door de tijd. We bekijken de mensen die eind jaren negentig naar Nederland kwamen, en de mensen die vanaf 2014 naar Nederland kwamen tijdens de Syrische vluchtelingencrisis. De eerste groep volgen we individueel tot circa 20 jaar nadat zij werden uitgeplaatst in een Nederlandse gemeente. De tweede groep volgen we circa vijf jaar. Hoeveel van hen verhuizen tijdens hun inburgeringsperiode naar een andere gemeente? Kunnen gemeenten voorspellen wie er gaat verhuizen? Neemt de baankans na verhuizing toe? En leiden de verhuisstromen tot een clustering van voorzieningengebruikers in bepaalde gemeenten of regio’s?

Hoe ziet de groep statushouders er uit?

De twee cohorten die in deze publicatie gevolgd zijn, lijken op elkaar in termen van leeftijd (gem. 32-33 jaar oud), geslacht (gem. 58-59% man) en huishoudsamenstelling (gem. 64% woont binnen een jaar na vestiging met een partner/kind) op het moment van uitplaatsing, maar ze verschillen aanzienlijk op basis van herkomstland⁴. Zo komen de meeste statushouders uit het recente cohort uit Syrië. De migranten die tussen 1995 en 1999 naar Nederland kwamen, zijn heterogener op het gebied van herkomstlanden; zij komen uit Iran, Irak, Afghanistan, Somalië, Voormalige Sovjet Unie en Voormalig Joegoslavië. Figuur 1 beschrijft de precieze samenstelling van deze cohorten⁵.

Figuur 1 De cohorten verschillen aanzienlijk o.b.v. herkomstlanden



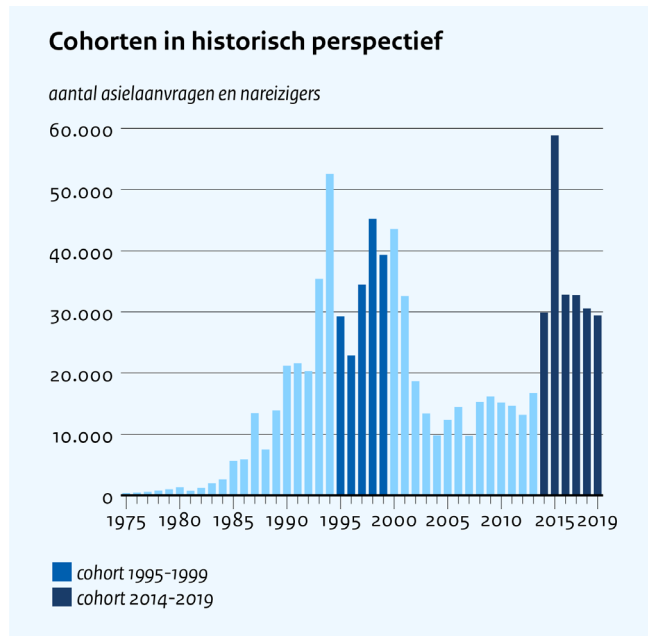
Als we deze twee cohorten in historisch perspectief plaatsen, zien we dat de instroom van asielmigranten tijdens deze periodes relatief hoog was. Figuur 2 geeft het aantal asielaanvragen en nareizigers per jaar weer. De twee pieken van instroom tijdens de periodes 1995-1999 en vanaf 2014 zijn gezamenlijk ca. 47% van de totale asielaanvragen en nareizigers sinds 1975.

⁴ Verder zijn onder andere de omstandigheden, zoals huisvesting, invulling van het inburgeringstraject en sociale opvattingen, verschillend tussen deze cohorten. Deze publicatie maakt dan ook geen vergelijking tussen deze cohorten, maar bekijkt de ontwikkelingen voor elk cohort apart.

⁵ Deze cijfers gaan over de statushouders die ouder dan 18 jaar waren op het moment van uitplaatsing van een COA-locatie naar een gemeentewoning. Voor een uitgebreide beschrijving van de data verwijzen wij naar het Achtergronddocument ([link](#)).

Hoe ziet de groep statushouders er uit? (vervolg)

Figuur 2 De cohorten omvatten historisch gezien relatief grote aantallen asielmigranten



2 Risico's op over- of onderinvestering in integratie

Er ontstaat een risico op onderinvestering in inburgering en integratie wanneer een gemeente goed kan voorspellen welke statushouders op korte termijn zullen vertrekken of denkt dat goed te kunnen voorspellen. Een gemeente weet iemands geslacht, leeftijd, herkomstland en familiesituatie⁶, en kent het verhuisgedrag van eerdere nieuwkomers met dezelfde kenmerken. Op het moment van plaatsing van een statushouder naar een gemeente kan die gemeente het verhuisgedrag van deze persoon inschatten op basis van observeerbare kenmerken. Wij bootsen dit voorspelproces na op basis van deze observeerbare kenmerken en voorspellen de kans dat een statushouder binnen 3 jaar na de eerste plaatsing in een gemeente vertrekt. Als een gemeente goed kan voorspellen wie snel wegtrekt, ontstaat er een prikkel om investeringen, die door een verhuizing niet terugverdiend kunnen worden, uit te stellen of te beperken.

⁶ Dit betreft objectieve kenmerken die in het overdrachtsdocument van het COA staan, zoals leeftijd, geslacht en herkomstland. In het bijbehorende Achtergronddocument is het creëren en toetsen van het voorspelmodel verder uitgelegd ([link](#)).

Machine learning voor economische beleidsanalyse

Vaak staat binnen economische beleidsanalyse het meten van het effect van beleid op een bepaalde uitkomst centraal. Zo onderzocht het CPB in een eerdere studie⁷ het effect van de invoering van de Wet Inburgering 2013 op de arbeidsmarktparticipatie van statushouders. In sommige gevallen zijn we echter niet zozeer geïnteresseerd in oorzaak en gevolg, maar willen we vooral weten wat in de toekomst zal gebeuren. Zo'n situatie hebben we hier: we willen weten welke statushouder in de toekomst vermoedelijk verhuist, ongeacht de precieze oorzaak van deze verhuisgeneigdheid.

Voor dergelijke voorspelvraagstukken zijn *machine learning*-technieken bij uitstek geschikt.⁸ We maken daarbij zelf geen model van het verhuisgedrag, maar geven meerdere voorspelalgoritmen alle beschikbare gegevens (in dit geval leeftijd, herkomstland, geslacht, gezinssituatie en woonplaats) en zoeken uit welk model de beste voorspelling oplevert. Dat kan een niet-lineair model zijn, waarin bepaalde combinaties van factoren relevant zijn. Zo zou bijvoorbeeld kunnen blijken dat jonge alleenstaande Somalische mannen vaak vanuit plattelandsgemeenten naar de Randstad verhuizen, terwijl iemands leeftijd, gezinssituatie, herkomstland, geslacht en woonplaats op zichzelf geen voorspellers van verhuiskans zijn. Het Achtergronddocument bij deze publicatie geeft een uitgebreide uitleg van de meest gebruikte *machine learning*-technieken voor voorspelmodellen en beschrijft welke methode wij gebruikt hebben om de verhuisgeneigdheid van statushouders te berekenen.

Het is belangrijk om te benadrukken dat we hiermee niet het proces proberen te modelleren, waarmee gemeenten in de praktijk een inschatting (kunnen) maken van iemands verhuiskans. In plaats daarvan bepalen we alleen de maximale voorspelbaarheid van verhuisgedrag gegeven de beschikbare objectieve informatie. Dit doen we omdat het belangrijke informatie geeft over het mogelijke gedrag van gemeenten. Een gemeentemedewerker zal naar verwachting een minder goede voorspelling kunnen doen, behalve in gevallen waarin hij betrouwbare aanvullende informatie van de persoon in kwestie heeft over diens verhuisplannen. Als het best presterende algoritme niet goed kan voorspellen wie er verhuist, gaan we ervan uit dat een gemeente dat ook niet kan. Maar als blijkt dat de computer het wel goed kan, is het denkbaar dat gemeenten de verhuispatronen ook leren herkennen en daar rekening mee houden bij hun inzet van inburgerings- en integratie-activiteiten.

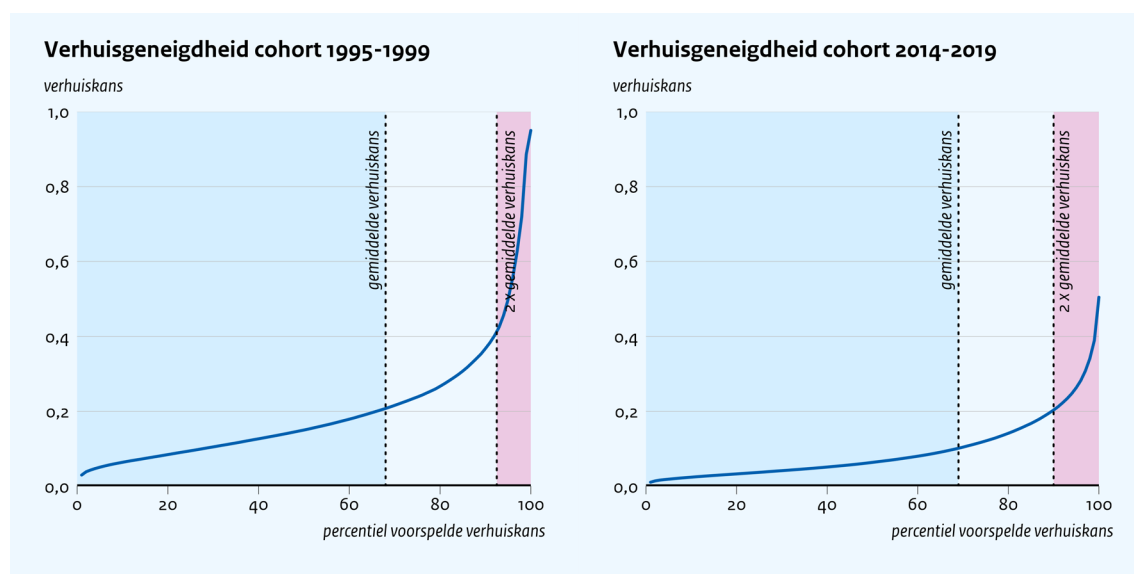
Op basis van observeerbare kenmerken van statushouders op het moment van uitplaatsing blijkt het verhuisgedrag van statushouders slechts beperkt voorspelbaar. Figuur 3 laat zien dat er bij beide cohorten maar een kleine groep is voor wie de verhuiskans veel hoger is dan gemiddeld. Voor minder dan 10% is de verhuiskans meer dan twee keer zo hoog als de gemiddelde verhuiskans (het roze vlak). Van het oude cohort heeft slechts 5% een voorspelde verhuiskans van meer dan 50%, en van het nieuwe cohort heeft zelfs de 1% met de hoogste verhuiskans een voorspelde verhuiskans van minder dan 50%.

⁷ <https://www.cpb.nl/een-nieuwe-kijk-op-de-wet-inburgering-2013>

⁸ Zie de [KVS Tinbergenlezing 2020 van Sendhil Mullainathan](#), 'Machine learning in Economics and Policy' voor een Engelstalige introductie. De CPB Lecture 2021 over [machine learning voor economisch onderzoek en beleid](#) geeft een Nederlandstalige uitleg hierover.

Deze beperkte voorspelbaarheid van verhuisgedrag suggereert dat gelijk beginnen met het integratietraject voor vrijwel alle statushouders waarschijnlijk de beste strategie is voor gemeenten. Zo riskeren gemeenten die de investering in integratie uitstellen in de toekomst hogere uitgaven aan bijstand en maatschappelijke begeleiding wanneer de statushouder (toch) niet verhuist. Hoewel de nieuwe inburgeringswet voorschrijft dat gemeenten snel moeten beginnen met het opstellen van een inburgeringsplan voor iedere inburgeringsplichtige nieuwkomer, kiest de gemeente zelf hoeveel zij investeert in met name de arbeidsmarktintegratie van nieuwkomers. Omdat gemeenten die investering zelf moeten bekostigen uit besparingen op sociale voorzieningen, is het verleidelijk om vooral te investeren in diegenen die naar verwachting in dezelfde gemeente zullen blijven. Een verstandig advies voor gemeenten lijkt te zijn: ga ervan uit dat iedereen blijft.

Figuur 3 De verhuisgeneigdheid van statushouders is lastig te voorspellen



Onder de Wl2022 kan ook een risico op overinvestering ontstaan doordat gemeenten verplicht worden binnen enkele weken te starten met een inburgeringstraject. Als statushouders zelf geneigd zijn naar een gemeente te verhuizen waar zij een grotere baankans hebben, is een snelle binding aan de lokale arbeidsmarkt vanuit maatschappelijk oogpunt mogelijk niet optimaal. Dit soort investeringen zijn namelijk meestal niet goed overdraagbaar naar andere arbeidsmarktregio's⁹. Het kan dan beter zijn om deze mensen eerst te laten verhuizen naar een plek waar zij betere kansen hebben op de arbeidsmarkt, en hen dan pas te helpen met het vinden van een baan.

Het risico op zulke overinvestering is gering, aangezien er geen aanwijzingen zijn dat statushouders naar gemeenten verhuizen waar zij betere baankansen hebben. Figuur 4 laat het relatieve bijstandsgebruik van verhuizers ten opzichte van hun cohort zien voor en na het verhuismoment. Het relatieve bijstandsgebruik van verhuizers ten opzichte van het hele cohort stijgt na verhuizing voor cohort 1995. Voor verhuizers van cohort 2014 daalt het relatieve bijstandsgebruik aanvankelijk licht rond het moment van verhuizing, maar stijgt binnen 24 maanden weer naar hetzelfde niveau als voor de verhuizing. Verhuizers vertrekken dus niet naar gemeenten met een (structureel) hogere baankans; voor cohort 1995 daalt de baankans zelfs aanzienlijk na

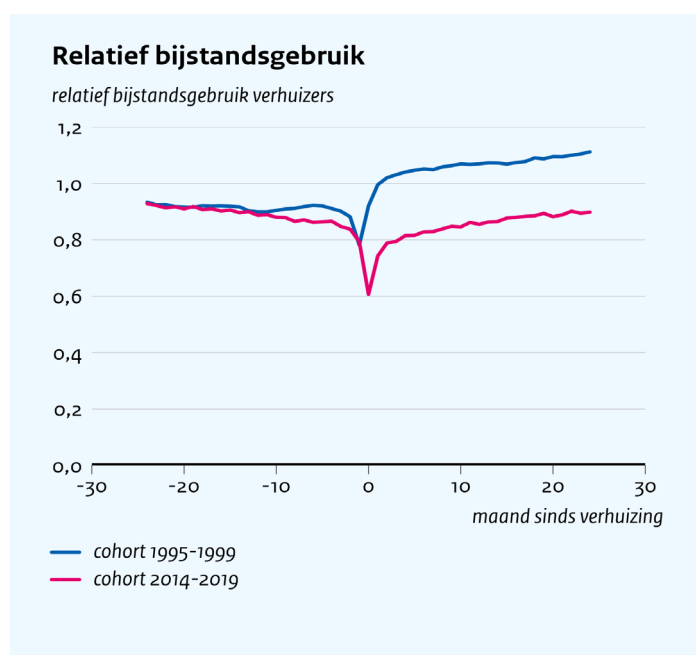
⁹ Een onderscheid in generieke en specifieke vaardigheden werd al door Becker (1962) gemaakt. Investeren in generieke vaardigheden worden door de medewerker meegenomen naar een andere baan. Specifieke vaardigheden zijn echter lastig overdraagbaar. ([link](#))

verhuizing. Een mogelijke verklaring voor het patroon van cohort 2014 is dat een concrete kans op een baan soms wel een aanleiding is om te verhuizen, maar dat dit niet leidt tot een structureel betere kans op werk¹⁰.

Een hogere baankans elders lijkt geen pullfactor voor verhuizing, maar het niet vinden van een baan is mogelijk wel een pushfactor. Figuur 5 laat zien dat het bijstandsgebruik van de personen met een hoge verhuisgeneigdheid die daadwerkelijk verhuizen significant hoger ligt dan het bijstandsgebruik van de verhuisgeneigden die uiteindelijk niet vertrekken¹¹. In figuur 6 zien we echter dat, wanneer we alleen naar de uitstromers uit de bijstand kijken, hun verhuiskansen dalen op het moment van uitstroom. De patronen in figuren 4, 5 en 6 zou je verwachten indien het niet vinden van werk een reden is om weg te trekken uit de gemeente waar je bent uitgeplaatst en, omgekeerd, het wel vinden van werk een reden is om er te blijven.

Een snelle koppeling van statushouders aan de lokale arbeidsmarkt zit hun zoekproces op de arbeidsmarkt niet in de weg. Statushouders verhuizen niet zelf naar gemeenten waar zij betere arbeidsmarktperspectieven hebben. Wanneer we naar figuren 4, 5 en 6 kijken, ontstaat het beeld dat nieuwkomers soms wel verhuizen met als motief een betere kans op werk, maar er niet in slagen daarmee hun baankans ook daadwerkelijk te vergroten. Een snelle binding aan de lokale arbeidsmarkt, via bijvoorbeeld een duaal traject waarbij de gemeente direct werk zoekt voor nieuwkomers tijdens hun inburgeringsperiode, lijkt dus niet te interfereren met het zoekproces op de arbeidsmarkt van statushouders zelf.

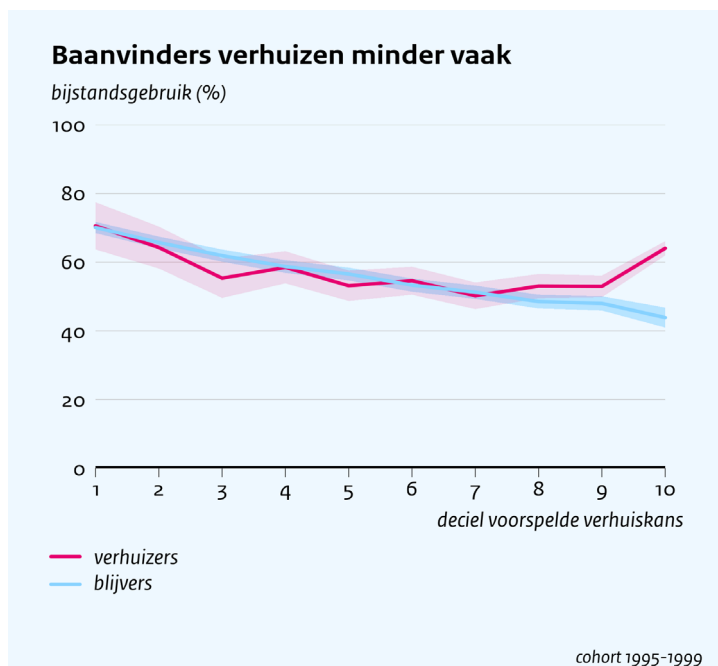
Figuur 4 Het bijstandsgebruik van verhuizers t.o.v. hun cohort ligt niet lager na verhuizing



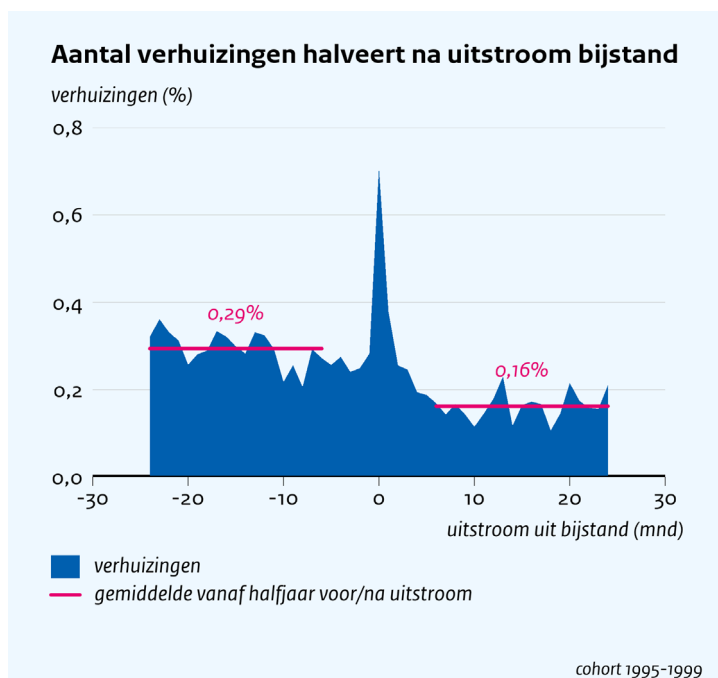
¹⁰ Er kan ook een sociaal motief zijn om te verhuizen. Een voorbeeld van een sociaal motief is gezinsvorming, maar wij vinden geen wijzigingen in het wel/niet wonen met een partner rondom het moment van verhuizing.

¹¹ De verhuisgeneigdheid is voorspeld op basis van geobserveerde kenmerken (zoals geslacht, leeftijd, herkomstland en familiesituatie). We kunnen echter niet meten of er verschillen zijn in niet-geobserveerde kenmerken (zoals opleidingsniveau). Als de niet-geobserveerde kenmerken verschillen tussen de wel en niet verhuizers, zou dit ook (een deel van) het verschil in bijstandsgebruik kunnen verklaren.

Figuur 5 Het niet vinden van een baan lijkt een pushfactor om te verhuizen



Figuur 6 Het percentage verhuizingen gaat omlaag na uitstroom uit de bijstand



3 Financiële risico's voor gemeenten

Er kunnen financiële risico's voor gemeenten ontstaan als voorzieningengebruikers zich na verloop van tijd vooral in bepaalde gemeenten of regio's vestigen en hiermee in de bekostiging voor gemeenten geen rekening wordt gehouden. Een belangrijke voorziening voor statushouders is de bijstand: een groot deel van hen is langere tijd afhankelijk van een bijstandsuitkering. Bij de verdeling van de bijstandsbudgetten over gemeenten wordt rekening gehouden met het herkomstland van de inwoners in een gemeente, omdat dat een voorspeller is van het bijstandsgebruik in die gemeente. Het model houdt echter geen rekening met de clustering van bijstandsgebruikers in bepaalde gemeenten of regio's door de verhuisbewegingen van statushouders¹². Zo kunnen er verschillen in bijstandsgebruik ontstaan, die niet gerelateerd zijn aan de gemeentelijke inspanningen om nieuwkomers te integreren en te helpen aan werk.

Na twintig jaar zien we weinig aanwijzingen voor clustering van bijstandsgebruikers en geen clustering van Wmo-gebruikers. Figuur 7 (links) laat op gemeenteniveau zien of er een afwijking van het verwachte bijstandsgebruik is doordat bijstandsgebruikers en niet-bijstandsgebruikers zich hebben gevestigd in verschillende gemeenten of regio's¹³. We vergelijken daarvoor het bijstandsgebruik in gemeenten ten opzichte van de hypothetische situatie dat niemand was verhuisd. Als we veronderstellen dat een persoon zelf grotendeels bepalend is voor de bijstandskans¹⁴, geeft dit aan of er verschillen in bijstandsgebruik ontstaan die buiten de invloedssfeer van gemeenten liggen doordat bijstandsgebruikers verhuizen naar bepaalde gemeenten of regio's, of juist 'achterblijven' in bepaalde gemeenten. We hanteren voor iedere gemeente als criterium dat de kans dat het waargenomen verschil statistisch gezien op toeval berust, minder dan 10% is: voor circa 65 gemeenten is er door toeval een verschil in bijstand te zien¹⁵. Dat betekent dat de verschillen in figuur 7 voor een (flink) deel het gevolg zijn van toevallige fluctuaties, maar de clustering van regio's waarin het bijstandsgebruik hoger is, laat zien dat er ook werkelijke verschillen zijn ten gevolge van verhuisbewegingen. We zien geen aanwijzingen voor het sorteren van Wmo-gebruikers; de verschillen in Wmo-gebruik zijn consistent met toevallige fluctuaties en correleren niet met de verschillen in bijstandsgebruik (figuur 7, rechts).

De effecten van verhuisbewegingen op het totale bijstandsgebruik per gemeente zijn beperkt. Als we kijken naar de vijf gemeenten met de meest significante stijging van bijstandsgebruik die we kunnen relateren aan de verhuisbewegingen van het cohort 1995-1999, dan vinden we gemiddeld 0,2% hogere uitgaven aan bijstand. Als we vervolgens aannemen dat eerdere en latere cohorten een vergelijkbaar patroon van verhuizingen en bijstandsgebruik laten zien, blijft het extra bijstandsgebruik in de meest extreme gevallen beperkt tot circa 1% (zie figuur 2 voor de relatieve omvang van opeenvolgende cohorten statushouders).

¹² Wellicht zijn het de bijstandsgebruikers die uiteindelijk naar de grote steden trekken in de hoop op werk, of die juist achterblijven in de gemeente van eerste vestiging. Zo weten we dat er netto verhuisstromen naar bepaalde regio's zijn, vooral regio's in de randstad; zie Gerritsen et al., 2018.

¹³ 53% van degenen die na twintig jaar nog in Nederland wonen, woont nog in de gemeente van eerste vestiging; de overige 47% is inmiddels verhuisd naar een andere gemeente

¹⁴ Het bijstandsgebruik hangt onder andere sterk samen met leeftijd.

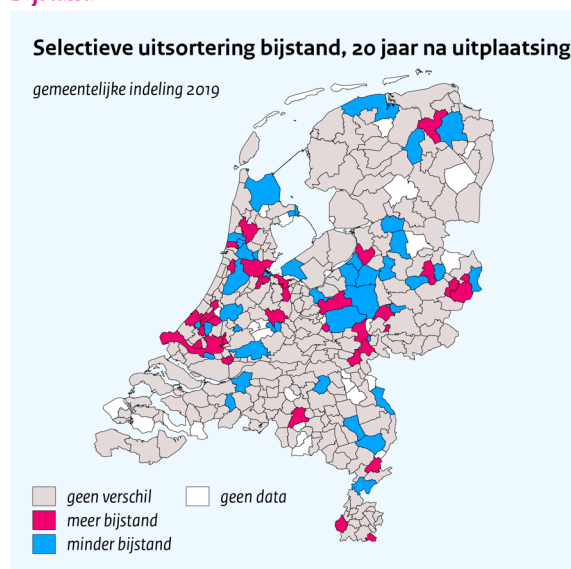
¹⁵ Twintig jaar na uitplaatsing is er bijstandsdata beschikbaar voor 324 gemeenten. Bij het hanteren van een p-waarde van 0,1 voor beide staarten van de verdeling, verwacht je $330/5=65$ gemeenten met een significante afwijking door statistisch toeval. Aangezien we voor 77 gemeenten een significante afwijking vinden, kan 85% van de afwijkingen verklaard worden door statistische ruis. Zie ook het Achtergronddocument voor een verdere beschrijving van deze berekeningen.

Het verdeelmodel voor de bijstandsbudgetten van gemeenten kan niet substantieel worden verbeterd door rekening te houden met het verhuisgedrag van statushouders. De afgelopen jaren is het verdeelmodel steeds verder verfijnd met factoren die het bijstandsgebruik in een gemeente beïnvloeden. Uitgangspunt van het verdeelmodel is dat gemeenten gecompenseerd worden voor factoren die buiten de invloedssfeer van gemeenten liggen. Verhuisbewegingen van statushouders zijn in beginsel zo'n factor, maar hebben een effect op het bijstandsgebruik van maximaal 1% in de meest extreme gevallen. Als gemeenten een tekort van meer dan 7,5% hebben op hun bijstandsbudget, kunnen zij een beroep doen op aanvullend budget van het Rijk mits zij aannemelijk kunnen maken dat het tekort wordt veroorzaakt door onvolkomenheden in het verdeelmodel voor de bijstandsbudgetten (en niet door gemeentelijk beleid). Vergelijken met die norm van 7,5% is het maximale effect van verhuisbewegingen van statushouders op het bijstandsgebruik in een gemeente beperkt.

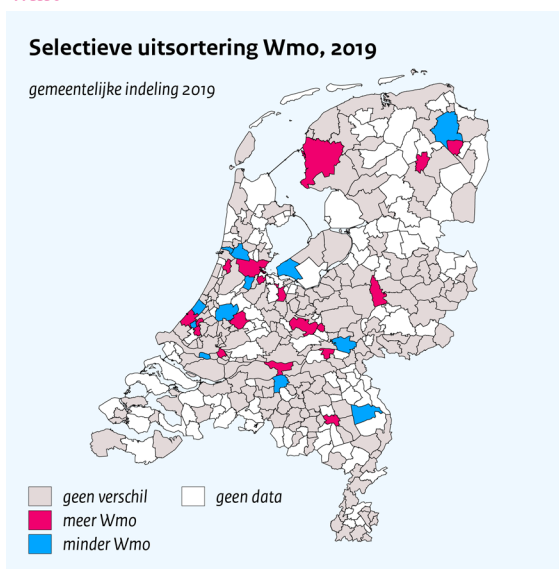
De lumpsumbekostiging van de gemeentelijke taken rondom inburgering en participatie is wel een aandachtspunt. Zo krijgt een gemeente geen geld voor de inburgering van statushouders die aan het einde van het jaar naar een andere gemeente vertrokken zijn, aangezien het budget gebaseerd is op het aantal statushouders dat op 31 december in de gemeente woont. Ook wordt er door het Rijk geen apart participatiebudget voor statushouders beschikbaar gesteld. Gemeenten dienen deze investeringen op de langere termijn te dekken met besparingen op sociale voorzieningen door betere begeleiding naar werk. Hierdoor zien gemeenten het mogelijk als een risico om veel te investeren in mensen waarvan ze denken dat ze toch zullen verhuizen, of waarvan ze om andere redenen beperkte baten van hun investeringen verwachten.

Figuur 7 Verhuisbewegingen hebben weinig effect op het bijstandsgebruik en geen significant effect op het Wmo-gebruik per gemeente

Bijstand



Wmo



4 Conclusies en aanbevelingen

Wacht niet met de inburgering en arbeidsmarktintegratie van statushouders. Vanuit maatschappelijk oogpunt is het logisch om een statushouder direct aan de lokale arbeidsmarkt te koppelen. Hoewel een groot aantal van de nieuwkomers na plaatsing in een gemeente uiteindelijk verhuist naar een andere gemeente, leidt dit gemiddeld genomen niet tot een verbetering van hun baankansen. Een snelle binding van nieuwkomers aan de lokale arbeidsmarkt, bijvoorbeeld via een duaal inburgeringstraject waarbij de gemeente direct werk voor hen regelt, zit het baanvindproces op de arbeidsmarkt dus niet in de weg. Vanuit maatschappelijk oogpunt is het dus ook geen probleem dat de nieuwe inburgeringswet gemeenten verplicht om snel te starten met de inburgering van statushouders.

Maak werk van een slim spreidingsbeleid van statushouders. Uit onze eerdere studie wisten we al dat de arbeidsmarktkansen van statushouders verbeterd kunnen worden door een slimme koppeling van mensen aan arbeidsmarktregio's. Nu zien we dat statushouders niet zelf verhuizen naar gemeenten of arbeidsmarktregio's waar zij betere arbeidsmarktkansen hebben. In het geval van cohort 1995-1999 zien we dat het niet vinden van een baan weliswaar een *pushfactor* kan zijn voor verhuizing, maar dat na verhuizing de baankans juist verder afneemt. Dit versterkt onze eerdere conclusie dat het waardevol is om statushouders direct te plaatsen in voor hen kansrijke regio's. Zo'n betere match kan bijvoorbeeld gemaakt worden met behulp van 'datascience'-technieken, waarbij een algoritme persoons- en regiokenmerken analyseert¹⁶.

Het verhuisgedrag van statushouders is moeilijk te voorspellen op basis van objectieve persoonskenmerken, ga er dus vanuit dat ze blijven. Hoewel het logisch lijkt om even af te wachten of iemand die in een gemeente wordt geplaatst daar ook blijft, alvorens je als gemeente gaat investeren in iemands (arbeidsmarkt)integratie, blijkt het moeilijk om op basis van objectieve, observeerbare kenmerken goed te voorspellen wie er blijven en wie er vertrekken. Van bijna niemand is met meer dan 50% zekerheid te zeggen dat hij of zij zal verhuizen.

De risico's op onderinvestering in inburgering en arbeidsmarktintegratie door gemeenten lijken beperkt, maar zijn niet nul. Een klein percentage nieuwkomers is voorspelbaar 'verhuisc geneigd'; voor gemeenten is het minder aantrekkelijk om tijd en energie te steken in degenen die waarschijnlijk snel zullen vertrekken. Daarnaast is het mogelijk dat een gemeente iemands verhuiskans overschat. Gemeenten vinden het wellicht ook rechtvaardig om minder te investeren in mensen van wie ze denken dat ze zullen vertrekken, omdat zij onder de nieuwe inburgeringswet geen geld krijgen van het Rijk voor inburgeringsplichtigen die op 31 december van het jaar uit de gemeente vertrokken zijn. En omdat zij geen apart participatiebudget krijgen voor statushouders, maar hun (extra) inspanningen op dat gebied dienen te dekken uit latere besparingen op sociale voorzieningen. Als dergelijke overwegingen een rol spelen bij gemeenten, zou het kunnen helpen om de financieringssysteem aan te passen, zodat gemeenten ook gecompenseerd worden voor hun uitgaven aan de statushouders die voor 31 december vertrokken zijn.

De verhuisstromen van statushouders leveren beperkte financiële risico's op voor gemeenten. We zien geen substantiële stijging van het gebruik van bijstand en Wmo in bepaalde gemeenten doordat de gebruikers van deze voorzieningen clusteren in bepaalde gemeenten of regio's. Dat betekent dat er ook beperkte meerwaarde is om bij de verdeling van budgetten over de verschillende gemeenten rekening te houden met de verhuisbewegingen van statushouders, ten opzichte van een verdeelmodel dat alleen rekening houdt met herkomstland zoals het huidige verdeelmodel voor de bijstand.

¹⁶ Gerritsen et al, 2018

Referenties

Becker, G., 1962, Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis, *Journal of Political Economy*, vol. 70(5): 9-49. ([link](#))

Dustmann, C., 1994, Speaking fluency, writing fluency and earning of migrants, *Journal of Population Economics*, vol. 7: 133-156. ([link](#))

Gerritsen, S., M. Kattenberg en W. Vermeulen, 2018, Regionale plaatsing vergunninghouders en kans op werk, CPB Policy Brief 2018/07. ([link](#))

Huijnk, W., J. Dagevos, M. Djundeva, D. Schans, E. Ueters, A. Ruijsbroek en M. de Mooij, 2021, Met beleid van start, Over de rol van beleid voor ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van Syrische statushouders, SCP. ([link](#))

Magnée, C., M. Kattenberg en G. Roelofs, 2021, Investeren in de arbeidsmarktintegratie van statushouders, CPB Achtergronddocument. ([link](#))

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2018, Kamerbrief Hoofdlijnen veranderopgave inburgering. ([link](#))

Rijksoverheid, 2020, Memorie van toelichting wetsvoorstel Wet inburgering. ([link](#))

Roelofs, G., J. Zweerink, R. Dillingh, C. Magnée en J. Frijters, 2020, Een nieuwe kijk op de Wet Inburgering 2013, CPB. ([link](#))

Shields, M.A., Price, S.W., 2002, The English language fluency and occupational success of ethnic minority immigrant men living in English metropolitan areas, *Journal of Population Economics*, vol. 15: 137-160. ([link](#))