



# Inhoudsopgave

<b>0</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
0.1	Aanleiding	3
0.2	Verschillen in arbeidsmarktpositie	4
0.3	Mogelijke verklaringen voor de verschillen	7
0.4	Een schets van het huidige beleid	9
0.5	Mogelijke beleidsrichtingen	10
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>16</b>
1.1	Aanleiding	16
1.2	Afbakening	17
1.3	Leeswijzer	18
<b>2</b>	<b>Arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond</b>	<b>19</b>
2.1	Inleiding	19
2.2	Vanaf het begin op achterstand	20
2.3	Het beeld wordt steeds diverser	21
2.4	Ook óp het werk een achterstand	30
2.5	Een hiërarchie op de Nederlandse arbeidsmarkt?	34
2.6	Verschillen door de jaren heen	35
2.7	Verschillen in internationaal perspectief	35
<b>3</b>	<b>Op zoek naar verklaringen voor verschillen</b>	<b>37</b>
3.1	Inleiding	37
3.2	Jong geleerd is oud gedaan: invloed van onderwijs op de arbeidsmarktkansen	37
3.3	Binnenkomen én binnenblijven: pre-entry en post-entry uitdagingen	40
3.4	Factoren aan de aanbodkant: competenties en sociaal kapitaal van werkzoekenden	43
3.4.1	<i>Soft-skills</i>	43
3.4.2	<i>Netwerken</i>	44
3.4.3	<i>Culturele normen</i>	44
3.4.4	<i>Percepties en ervaringen</i>	45
3.5	De factoren aan de vraagkant: culturele mismatch, vooroordelen en discriminatie	46
3.5.1	<i>Bedrijfscultuur</i>	46
3.5.2	<i>Vooroordelen en discriminatie</i>	46
3.6	Specifieke en aanvullende factoren bij statushouders	48
<b>4</b>	<b>Een schets van het huidige beleid</b>	<b>50</b>
4.1	Inleiding	50
4.2	Generiek arbeidsmarktbeleid	50
4.3	Specifiek arbeidsmarktbeleid	51
4.4	Onderwijsbeleid	52
4.5	Personeelsbeleid	53
<b>5</b>	<b>Mogelijke beleidsrichtingen</b>	<b>54</b>
5.1	Inleiding	54
5.2	Een korte historische terugblik	54
5.3	Inzichten in effectiviteit van recent beleid	56
5.4	Suggesties voor beleid uit literatuur en gesprekken	56
5.4.1	<i>Specifiek of generiek?</i>	56
5.4.2	<i>Generiek arbeidsmarktbeleid</i>	57
5.4.3	<i>Specifiek arbeidsmarktbeleid</i>	59
5.4.4	<i>Beleid voor onderwijs</i>	61
5.4.5	<i>Beleid voor personeelsbeleid</i>	63
5.5	Wat weten we uit het buitenland?	64
<b>6</b>	<b>Bijlagen</b>	<b>67</b>
6.1	Literatuur	67
6.2	Overzicht van gesprekspartners	71
6.3	Overzicht lopend onderzoek	72
6.4	Overzicht onbeantwoorde kennisvragen	74



# Samenvatting

## 0.1 Aanleiding

De integratie van Nederlanders met een migratieachtergrond gaat op verschillende terreinen vooruit. Een sprekend voorbeeld is hun onderwijsprestaties. Deze zijn bijna evenredig aan die van Nederlanders zonder een migratieachtergrond. Mede door deze stijgende opleidingsgraad en de diversiteit van de groep, is er veel potentie aanwezig. Een juiste benutting hiervan kan leiden tot meer innovatie, economische groei en meer welvaart en welzijn voor de mensen zelf.

Ondanks deze positieve ontwikkeling blijft de arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond achter. Volgens het SCP hebben de (steeds beter opgeleide) jongeren met een migratieachtergrond het lastiger op de arbeidsmarkt dan jongeren zonder migratieachtergrond. Maar ook andere groepen (statushouders, langdurig werkloze volwassenen, et cetera) kampen met moeilijkheden ('Integratie in zicht', SCP, 2016).

Deze situatie leidt tot lagere inkomens, minder kans op zelfontplooiing en meer kans op gezondheidsklachten. Maar ook voor de samenleving als geheel is dit niet optimaal. Zo wordt het groeipotentieel van bedrijven en de economie begrensd. De creativiteit van deze diverse groep wordt gemist in het bedrijfsleven. Ook zou een betere deelname aan de arbeidsmarkt kunnen helpen om huidige en toekomstige personeelstekorten op te lossen. Het gevolg van deze situatie: onnodig hoge kosten voor de sociale zekerheid. Naast financiële en economische nadelen zijn er ook sociale nadelen, zoals de afnemende sociale samenhang en binding van verschillende groepen met de samenleving (Otten et al., 2013). Uiteindelijk hangt dit samen met een tweedeling in de samenleving.

Om deze redenen startte de Minister van SZW het programma 'Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt' (VIA). Het doel: een betere arbeidsmarktpositie van personen met een migratieachtergrond. Om het programma zo goed mogelijk te onderbouwen heeft het Ministerie van SZW de kennis op dit terrein verzameld en bij elkaar gebracht in dit rapport.

Naast inzichten uit de literatuur is een belangrijk deel opgehaald in gesprek met wetenschappers en deskundigen. Zonder deze gesprekken was het niet mogelijk geweest om een compleet beeld te schetsen van de materie. We zijn deze gesprekspartners dan ook zeer dankbaar voor de tijd en moeite die ze hebben genomen om met ons te spreken en hun informatie en kennis te delen.

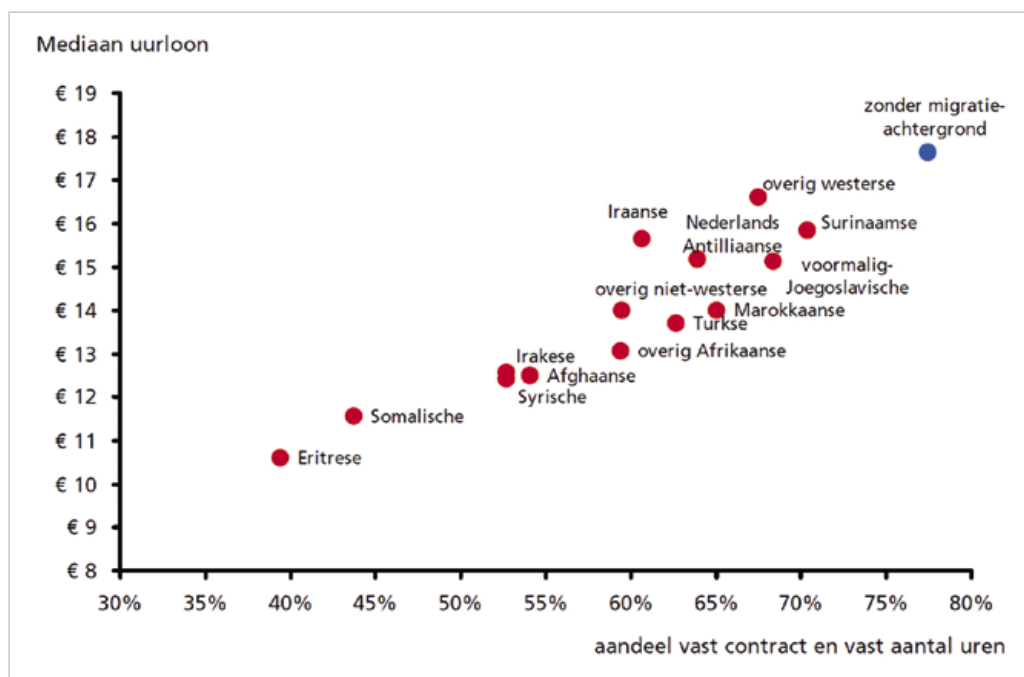
## 0.2 Verschillen in arbeidsmarktpositie

Bijna 13 procent van de Nederlandse bevolking heeft een niet-westerse migratieachtergrond (CBS Statline, 2017). Binnen deze groep is de verscheidenheid groot aan migratiemotieven (werk, studie, veiligheid), verblijfsduur en opleidingsniveau. Dit leidt ook tot verschillen in arbeidsmarktpositie. Hoewel alle niet-westerse groepen kampen met achterstanden, lijkt er op basis van *beschrijvende* statistieken sprake van een bepaalde hiërarchie op de arbeidsmarkt:

1. Personen zonder migratieachtergrond.
2. Personen met een westerse achtergrond (niet behandeld in dit rapport).
3. Personen met een Surinaamse en Antilliaanse achtergrond.
4. Personen met een Turkse en Marokkaanse achtergrond.
5. (Voormalige) vluchtelingen (bijvoorbeeld Somaliërs, Syriërs en Eritreeërs), waarbij verblijfsduur een bepalende rol speelt voor de plek in de hiërarchie. De Iraanse groep vormt een uitzondering, met op sommige indicatoren een betere positie dan de groep met een Marokkaanse en Turkse achtergrond.

Figuur 0.1 illustreert deze hiërarchie met het aandeel vaste contracten en het mediane uurloon voor de verschillende groepen, zonder verdere correcties voor andere relevante achtergrondkenmerken.

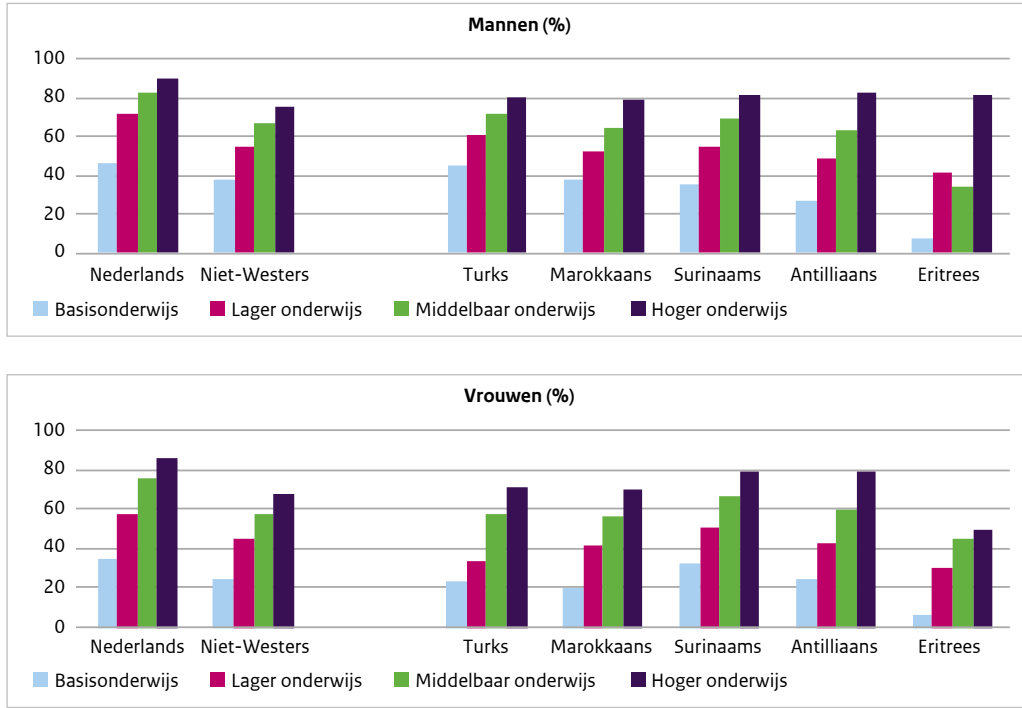
**Figuur 0.1:** Aandeel vast contract en vast aantal uren en mediaan uurloon (percentage) naar migratieachtergrond



Bron: Atlas voor Gemeenten, 2018

Verschillende andere indicatoren laten een vergelijkbaar beeld zien. Ook bij arbeidsparticipatie, werkloosheid, aandeel bijstand en arbeidsmarktomstandigheden hebben de verschillende groepen met een migratieachtergrond een achterstand. Figuur 0.2 illustreert dit aan de hand van de netto arbeidsparticipatie voor mannen en vrouwen.

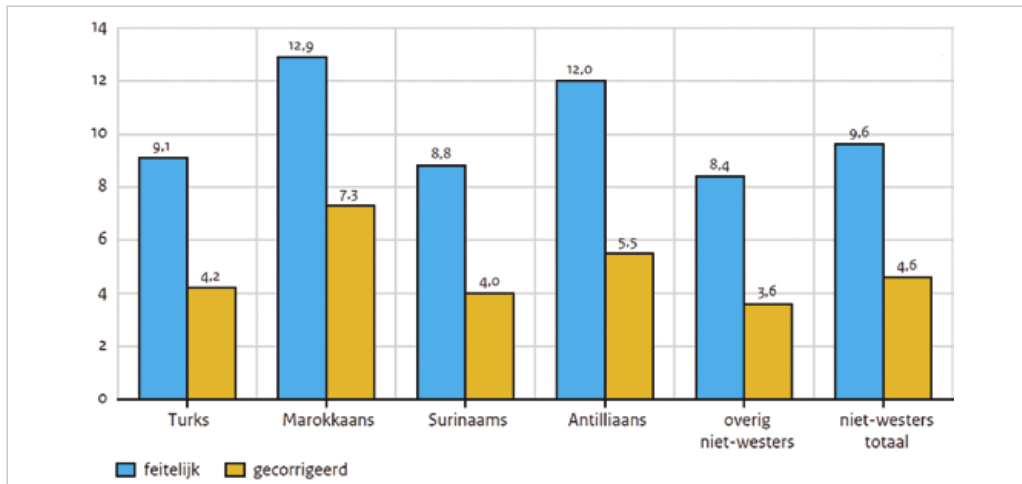
**Figuur 0.2: Netto participatiegraad (percentage) in 2016, naar migratieachtergrond en opleidingsniveau**



Bron: SEO, 2018

Deze figuren tonen telkens maar één achtergrondkenmerk. Dat is overzichtelijk voor basisinformatie, maar de rol die de achtergrondkenmerken zoals opleidingsniveau, leeftijd, et cetera kunnen spelen bij de verklaring van (een deel van) de verschillen blijft hierbij wel onderbelicht. Waardoor mogelijk verkeerde conclusies getrokken kunnen worden. Eerder onderzoek wijst namelijk uit dat een deel van de arbeidsmarktverschillen toe te schrijven is aan de achtergrondkenmerken. In de figuur 0.3 geven de blauwe staven de feitelijke achterstanden weer en de gele de cijfers de gecorrigeerde achterstanden waarbij rekening is gehouden met verklarende kenmerken. Figuur 0.3 laat zien dat een deel van de met “kale statistieken” geconstateerde achtergrond verklaard kan worden aan de hand van verschillende achtergrondkenmerken, maar dat een deel van de achterstanden “onverklaard” blijft. De achterstand van de verschillende groepen met migratieachtergrond groeit bovendien naarmate de conjuncturele situatie verslechtert.

**Figuur 0.3: (On)gecorrigeerde werkloosheidsverschillen (procent-punt) in 2015, naar migratieachtergrond**



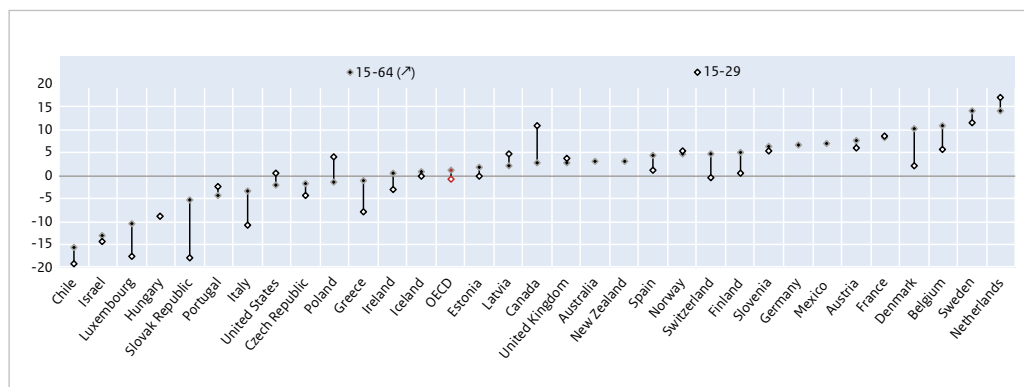
Bron: SCP, 2016

In hoofdstuk twee worden de (ongecontroleerde) achterstanden op een aantal arbeidsmarktindicatoren besproken. Een opvallend punt is de uitkeringsafhankelijkheid. De groep met een niet-westerse achtergrond is oververtegenwoordigd in de bijstand (in lijn met een lagere participatie en hogere werkloosheid). In de WW en arbeidsongeschiktheidsregelingen is hier echter geen sprake van. Bovendien laten bepaalde groepen met een migratieachtergrond juist een ondervertegenwoordiging in deze regelingen zien. Dit geldt bijvoorbeeld voor oudere vrouwen: waar de groep zonder migratieachtergrond vaker arbeidsongeschikt is, zit de groep met een niet-westerse migratieachtergrond vaker in de bijstand. De waarschijnlijke verklaring is het ontbreken van een werkverleden bij deze laatste groep. De mannen met een niet-westerse achtergrond komen we wel vaker tegen in arbeidsongeschiktheidsregelingen. Het relatief zware werk wat zij gedaan hebben kan dit mede verklaren.

Nederlanders met een migratieachtergrond laten grote verschillen zien in de sectoren waarin zij werken en naar regionale spreiding. Vooral in de sectoren 'horeca' en 'overige zakelijke diensten' (bijvoorbeeld kappers) werken veel Nederlanders met een migratieachtergrond. Qua regionale spreiding hebben vooral in de Randstad meer mensen met een migratieachtergrond een arbeidsverleden. Hierbij bestaan in de ene regio grotere verschillen tussen personen met en zonder migratieachtergrond dan in de andere regio.

De arbeidsmarktachterstanden van de groep met een niet-westerse achtergrond zijn in Nederland verder over het algemeen groter dan in veel andere (Europese) landen. Dit kan te maken hebben met de samenstelling van de migrantengroepen in verschillende landen, maar ook met de vrij hoge participatie van de groep zonder migratieachtergrond in Nederland. In absolute getallen zit de arbeidsparticipatie van de in het buitenland geboren personen namelijk ongeveer op het EU-gemiddelde. Daarentegen is hun achterstand ten opzichte van de in Nederland geboren personen het grootst van alle EU- en OECD-landen, zoals figuur 0.4<sup>1</sup> laat zien (OECD, 2016).

**Figuur 0.4: Verschil in arbeidsparticipatie (procent-punt) tussen 'foreign' en 'native born' in 2014**



Bron: OECD, 2016

Deze verschillen bestaan al langere tijd en nemen met de tijd niet af. In tijden van hoogconjunctuur vindt een kortstondige afname plaats, maar bij de eerstvolgende laagconjunctuur nemen de verschillen weer toe.

Hoewel de verschillen groot blijven, zijn er ook positieve trends. Dit geldt voornamelijk voor de groep die als vluchteling naar Nederland gekomen is. Bij een langere verblijfsduur verbetert hun arbeidsmarktpositie. Verder hebben de kinderen van voormalige migranten gemiddeld een betere arbeidsmarktpositie dan hun ouders (maar wel nog altijd slechter dan van vergelijkbare kinderen zonder migratieachtergrond).

<sup>1</sup> In deze figuur worden de personen die in het buitenland geboren zijn (in Nederlandse termen 'eerste generatie') afgezet ten opzichte van de in de betreffende landen geboren personen, dus inclusief de tweede generatie.

### 0.3 Mogelijke verklaringen voor de verschillen

Een deel van de verklaringen voor de achterstanden hangt zoals eerder getoond samen met achtergrondkenmerken zoals opleidingsgraad en leeftijd. Deze zijn arbeidsmarktbreed van grote invloed op de arbeidsmarktpositie.

Zo is de opleidingsgraad een zeer belangrijke factor. Bij zo goed als alle arbeidsmarktindicatoren en zo goed als alle groepen (inclusief de groep zonder migratieachtergrond) gaat een hogere opleidingsgraad hand in hand met een betere arbeidsmarktpositie. De groep met migratieachtergrond heeft daarbij wel telkens een achterstandspositie ten opzichte van de even goed opgeleiden zonder migratieachtergrond. De verschillen in opleidingsgraad verklaren daarmee niet geheel de verschillen in arbeidsmarktpositie tussen de groep met een niet-westerse achtergrond en de groep zonder migratieachtergrond. Verder valt op dat de hoger opgeleiden met een niet-westerse achtergrond op veel indicatoren een betere arbeidsmarktpositie hebben dan lager opgeleiden zonder migratieachtergrond. Zo is de netto arbeidsparticipatie onder de hoog opgeleide mannen met een Somalische achtergrond hoger dan onder de laagst opgeleiden zonder migratieachtergrond. Dit terwijl de groep met Somalische achtergrond een van de zwakste arbeidsmarktposities heeft (zie ook figuur 0.1).

Naast de opleiding werkt ook de leeftijd door in de arbeidsmarktpositie van de verschillende (sub)groepen. Over het algemeen hebben jongeren en ouderen een zwakkere arbeidsmarktpositie. Dit geldt in het algemeen voor alle personen in Nederland, maar komt sterker tot uitdrukking bij de groep met de niet-westerse achtergrond. Zo verdient bijvoorbeeld ongeveer de helft van jongeren met startkwalificatie en met niet-westerse achtergrond voldoende om van rond te komen. Ter vergelijking: bij de jongeren zonder migratieachtergrond is dat ruim drie kwart. Hierbij dient opgemerkt te worden dat binnen alle leeftijdsgroepen er sprake is van achterstanden van de groep met een niet-westerse achtergrond ten opzichte van de groep zonder migratieachtergrond.

Verder valt bij de meeste groepen (inclusief de groep zonder migratieachtergrond) de zwakkere arbeidsmarktpositie van de vrouwen op. Een belangrijke uitzondering zijn de vrouwen met een Surinaamse achtergrond. Zij laten op verschillende indicatoren een betere positie dan mannen. Hun statistieken naderen die van vrouwen zonder migratieachtergrond.

Verschuiven onderzoeken (zoals het eerder aangehaalde onderzoek van het SCP uit 2016) concluderen dat de algemene persoonskenmerken als leeftijd, opleidingsgraad en geslacht (maar ook bijvoorbeeld sociaaleconomische positie van de ouders) de achterstanden van de groep met een niet-westerse achtergrond voor een deel kunnen verklaren, maar niet geheel. Oftewel: bij deze groep beïnvloeden ook andere, meer specifieke zaken de arbeidsmarktpositie (negatief). Deels gaat het hier om aan persoons- en migratiekenmerken gerelateerde zaken, zoals een mindere taalbeheersing. Dit geldt met name voor de eerste generatie. Deels gaat het om "arbeidsmarkttechnische" zaken: zo is deze groep vaker aangewezen op de onderkant van de arbeidsmarkt (door gemiddeld lagere opleidingsgraad, taalbeheersing, et cetera), waar de werkgelegenheid onder druk staat. Deels gaat het om andersoortige factoren die we hieronder kort bespreken.

#### Onderwijsgerelateerde zaken

De studierichting verklaart een deel van de verschillen. Studenten met een niet-westerse achtergrond kiezen vaker (circa 15 procent) een economische studie en minder vaak (circa 8 procent) een technische studie (CBS 2016). Volgens de meest recente prognoses biedt de eerste categorie een veel minder goed arbeidsmarktperspectief (zeker op middelbaar niveau) dan de tweede categorie. Ook kiezen de jongeren met een migratieachtergrond vaker voor een Beroeps Opleidende Leerweg MBO-opleiding (BOL) dan een Beroeps Begeleidende Leerweg-opleiding (BBL). Met een BBL-opleiding zijn de arbeidsmarktchansen groter. Feit blijft echter dat ook niet-westerse jongeren die een BBL en technische opleiding volgen vaker werkloos zijn dan hun leeftijdsgenoten zonder migratieachtergrond die eenzelfde traject afleggen.

Ook het wel of niet volgen van stages en de plek waar de stage gevolgd wordt spelen een rol. Jongeren met een migratieachtergrond vinden lastiger een stageplek. Als ze die vinden is het vaker bij een werkgever met dezelfde migratieachtergrond. Veel werkgevers waarderen deze stages minder.

Verder spelen zaken als vroegtijdig schoolverlaten, onderadvisering en het relatief vroege selectiemoment in het voortgezet onderwijs een rol. Jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond komen later tot volle ontplooiing dan jongeren zonder migratieachtergrond. Hoe eerder het selectiemoment komt, des te nadeliger dat is voor de jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond.

### *Kunnen binnenkomen*

Als eenmaal de studie (succesvol) is afgerond, spelen ook zogenaamde ‘pre-entry’ en ‘post-entry’ uitdagingen op de arbeidsmarkt een rol, een onderzoek in uitvoering laat zien dat beide typen uitdagingen voorkomen op de Nederlandse arbeidsmarkt. De ‘pre-entry’ uitdagingen maken het voor de groep met migratieachtergrond lastiger een baan te vinden. Bij ‘post-entry’ gaat het om het kunnen vasthouden van de baan en het doorstromen naar hogere niveaus.

Diverse factoren kunnen een rol spelen bij het ‘kunnen binnenkomen’ bij een werkgever, zowel aan de werkgeverszijde als aan de ‘werknemerszijde’. Aan de werkgeverskant lijken voornamelijk de vooroordelen en discriminatie van belang. Dit speelt in sterkere mate bij laagconjunctuur dan bij hoogconjunctuur. De vooroordelen van werkgevers over groepen met een niet-westerse achtergrond zijn deels werkgerelateerd. Bijvoorbeeld: ‘die groep is altijd te laat’. Maar er is ook sprake van negatieve beeldvorming in het algemeen, door media-aandacht voor hangjongeren, treitervloggers en criminaliteitscijfers. Het beeld is daarbij dat vooroordelen snel overslaan naar (arbeidsmarkt)discriminatie. Verschillende onderzoeken tonen aan dat discriminatie in verschillende vormen (o.a. statistische en institutionele) bestaat in Nederland (SCP, 2010, SER, 2014, Panteia, 2015).

Bij meer expliciete vormen van discriminatie gaat het bijvoorbeeld om het overnemen van discriminerende verzoeken door uitzendbureaus. Impliciete en onbewuste vormen van discriminatie zijn onder meer het gevolg van niet-etnisch neutrale selectieprocessen. Volgens sommige experts kunnen zelfs alle niet-werkgerelateerde zaken die zorgen voor achterstanden worden geclassificeerd als (indirecte) discriminatie.

De rol van vooroordelen en discriminatie in selectieprocessen blijkt bijvoorbeeld uit een onderzoek waaruit volgt dat personen met een Nederlandse naam in de eerste selectiefase circa 60 procent meer kans hebben op een uitnodiging dan personen met een Arabisch klinkende naam, ondanks een even goed cv. Verder hebben personen zonder migratieachtergrond maar *met strafblad (gewelddelict)* een grotere kans op een positieve reactie na een sollicitatie, dan personen met een migratieachtergrond en zonder strafblad.

Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat er grote verschillen bestaan in discriminatie van verschillende groepen. Zo worden voornamelijk moslims vaak gediscrimineerd, zowel in Nederland als in andere landen. Maar ook andere groepen kunnen gediscrimineerd worden op basis van huidskleur of afkomst. Het ontbreken van bewustzijn van discriminerend gedrag lijkt een belangrijk knelpunt in het voorkomen en oplossen ervan.

Aan de werknemerskant spelen opleiding en stage een rol bij de ‘pre-entry’, naast eigen percepties en ervaringen, zoals het aannemen van een slachtofferrol. Mensen die denken gediscrimineerd te worden (los van het wel of niet bestaan van daadwerkelijke discriminatie) verliezen een deel van hun inzet en worden minder pro-actief (een ‘selffulfilling prophecy’). Voornamelijk bij hoger opgeleiden zou er vaker de perceptie van discriminatie zijn.

Een andere factor betreft de ‘soft skills’. Hoewel deze factor vaak genoemd wordt (bijvoorbeeld ook door werkgevers bij hun verklaringen voor selectiekeuzes) hebben wij geen hard bewijs kunnen vinden voor mogelijk lagere “zachte vaardigheden” bij de groep met migratieachtergrond. Het is daarom niet geheel duidelijk of hier daadwerkelijk sprake van is, of dat werkgevers op basis van vooroordelen deze conclusies trekken (of een combinatie van beide). Wel lijkt aannemelijk dat beperktere netwerken van invloed zijn. De groep met migratieachtergrond beschikt over onvoldoende netwerken bij werkgevers en recruiters, terwijl een groot deel van voornamelijk de ‘witte boorden’-vacatures ‘via via’ vervuld wordt.

Ten slotte lijkt de werkervaring van belang. Zo zijn er onderzoeken die aantonen dat de arbeidsmarktachterstand die niet verklaard kan worden op basis van persoonskenmerken (anders dan achtergrond) kleiner wordt als de groep met een migratieachtergrond meer aantoonbare werkervaring heeft.



### *Kunnen doorstromen*

Bij de 'post-entry' uitdagingen gaat het om zaken die de carrière negatief beïnvloeden en een doorstroom naar hogere niveaus belemmeren. Ook hier spelen discriminatie, opleidingsniveau, netwerken en dergelijke een rol. De slechtere start op de arbeidsmarkt (vanwege "pre-entry" uitdagingen) kan eveneens een lange doorwerking hebben. Verder hebben sommige groepen een beperkter *human capital* en daarmee minder aanpassingsvermogen. Ook zijn er culturele mechanismen binnen organisaties waardoor minderheidsgroepen minder kans hebben op promotie dan de 'dominante' groepen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen komen omdat het management doorgaans ook tot de dominante groep behoort en gekleurde informatie hanteert ten opzichte van de andere groepen.

De bedrijfscultuur kan tevens beperkingen meebrengen voor 'nieuwkomers' binnen het bedrijf. Het niet bij de "dominante cultuur" horen brengt allerlei obstakels met zich mee. Een persoon uit de niet-dominante cultuur die goed presteert, krijgt al snel een 'tokenpositie' (uitzonderingspositie) en wordt daarop door anderen aangekeken. Dit vermindert de motivatie. Ook meer banale obstakels werpen beperkingen op, zoals bedrijfsborrels waar alcohol gedronken wordt. Deze informele bijeenkomsten kunnen bepalend zijn voor de verdere carrière, maar sluiten niet aan bij de cultuur van sommige groepen met niet-westerse achtergrond.

### *Aanvullende verklarende factoren*

Aanvullend op bovengenoemde factoren kan de (traditionele) rolverdeling tussen mannen en vrouwen een rol spelen bij de arbeidsmarktpositie van de vrouwen. Deze rolverdeling is in sommige culturen meer dominant dan in andere. Daarnaast zijn de 'armoedeculturen' van invloed. Hierin groeit een groter deel van de jongeren met een niet-westerse achtergrond op dan van de jongeren zonder migratieachtergrond. Oorzaak: de oververtegenwoordiging van werklozen in de buurt waar ze wonen en hoge criminaliteitscijfers. Deze armoedecultuur kan van invloed zijn op het arbeidsethos.

### *Specifieke aanvullende factoren bij de statushouders*

Voormalige vluchtelingen hebben een specifieke achtergrond. Naast de hierboven genoemde algemene uitdagingen moeten zij extra uitdagingen overwinnen om te slagen op de arbeidsmarkt. Zo kan de vlucht uit een oorlogsgebied psychische of fysieke gevolgen hebben, die van invloed zijn op de arbeidsmarktpositie. Verder is in de beginjaren, net als bij andere groepen, sprake van taalachterstand. Specifieke belemmeringen voor deze groep bestaan uit (wettelijke) beperkingen tot werk door de asielprocedure en de inburgeringsplicht. Hierdoor kan men in eerste periode na aankomst niet direct aan het werk (wat weer gevolgen heeft voor het arbeidsethos). Voorts kan het niet erkennen of onvoldoende waarderen van in buitenland behaalde diploma's een beperking zijn.

## 0.4 Een schets van het huidige beleid

Ook het arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid hebben invloed op de arbeidsmarktpositie van personen met een migratieachtergrond. Het arbeidsmarktbeleid is de laatste jaren in Nederland steeds meer generiek geworden, met onder meer de afschaffing van het doelgroepenbeleid. Binnen het (generieke) 'actief' arbeidsmarktbeleid vormt met name de Participatiewet ('P-wet') het wettelijk kader. Daarnaast zijn ook de WW, de WIA/WAO en de (oude) Wajong relevant. Binnen al deze wetten wordt niet specifiek gekeken naar de groep met migratieachtergrond; er is immers geen doelgroepenbeleid meer. Verschillende van deze wetten maken het via 'maatwerkopties' wel mogelijk bij de uitvoering rekening te houden met de specifieke uitdagingen van verschillende groepen, zo ook de doelgroep van deze analyse. Uit de literatuuranalyse en gesprekken rijst het beeld echter op dat er over het algemeen geen specifieke aandacht is voor (de specifieke uitdagingen van) deze groepen. Mogelijk wordt in de praktijk op persoonlijk niveau door klantmanagers wel maatwerk uitgevoerd. In hoeverre dit echt zo is, in hoeverre dit maatwerk effectief is echter nog niet onderzocht. Ook is nog niet onderzocht in hoeverre generiek beleid effectief blijkt te zijn voor deze doelgroep.

Een belangrijke uitzondering op deze constatering vormen de statushouders. Aan deze groep is de afgelopen jaren wel relatief veel aandacht besteed. Specifiek is getracht hun arbeidsmarktchansen te vergroten. Daarbij gaat het in het algemeen om specifiek maatwerk binnen de generieke maatregelen, zoals intensievere begeleiding en loonkostensubsidie. Onderzoek laat zien dat deze aandacht effect sorteert.

Naast het ‘actief’ arbeidsmarktbeleid kan het algemeen arbeidsmarktbeleid de arbeidsmarktpositie van verschillende groepen beïnvloeden, waaronder de groep met een niet-westerse achtergrond. Er zijn aanwijzingen dat liberalisering van de arbeidsmarkt kan leiden tot een zwakkere arbeidsmarktpositie van deze groep (evenals de andere groepen met een zwakkere arbeidsmarktpositie). Verder kunnen ook onderwijsbeleid en het personeelsbeleid van werkgevers een rol spelen. In het Nederlandse onderwijsbeleid bestaat evenmin een specifiek doelgroepenbeleid gericht op de etniciteit van personen, anders dan voor de groep asielzoekers en statushouders (zoals taallessen). Niettemin kunnen ook algemeen onderwijsbeleid en regelingen de arbeidsmarktkansen van de groep met migratieachtergrond beïnvloeden. We wezen bijvoorbeeld al op de (in internationaal perspectief) relatief vroege selectie voor voortgezet onderwijs; deze kan in het nadeel van de kinderen met migratieachtergrond uitpakken.

Als laatste blijkt uit de literatuur en de gesprekken dat specifieke aandacht voor deze groep binnen het personeelsbeleid van werkgevers eveneens schaars is.

## 0.5 Mogelijke beleidsrichtingen

Ten slotte presenteren we in dit rapport de opgehaalde ideeën voor mogelijke beleidsrichtingen, deze ideeën volgen uit literatuur en gesprekken met deskundigen. Deze ideeën zijn door ons niet op uitvoerbaarheid, effectiviteit en wenselijkheid beoordeeld.

Voordat we een overzicht van de opgehaalde ideeën voor beleidsrichtingen weergeven is het goed om kort terug te blikken in de historie. Ook in het verleden is namelijk aandacht gegeven aan groepen met een migratieachtergrond, op uiteenlopende manieren. De arbeidsmarktachterstanden van deze groep werden eind jaren zeventig van de vorige eeuw voor het eerst geconstateerd. Sindsdien hebben achtereenvolgende regeringen zich ingespannen om deze te verkleinen. Het startpunt was een Nota van de Minister van Binnenlandse Zaken uit 1981. Hiermee wilde de overheid voornamelijk voorwaarden voor arbeidsmarktkansen vergroten door het aanbieden van scholing aan de migrantengroepen. Voornamelijk in de jaren negentig werden vervolgens vele initiatieven ontplooid met dit doel. Ook werden twee wetten vastgesteld. De inzet was voornamelijk gericht op het intensiever en gericht gebruik maken van bestaande mogelijkheden. In het kader van de Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen (SPAG) werd ook gewerkt aan het *‘ontwikkelen van methodieken waarmee etnische minderheden aansluiting vinden bij de arbeidsmarkt en reguliere toeleidende instellingen’*. Deze inspanningen hebben, volgens een evaluatiestudie uit die tijd, positieve effecten gehad op de arbeidsmarktpositie van de doelgroep.

Vanaf het begin van dit millennium nam de specifieke en aanvullende aandacht voor de arbeidsmarktpositie van de groep met een migratieachtergrond af. Dit kenterde het laatste paar jaar met de specifieke aandacht voor de statushouders.

Met deze historische ontwikkelingen in het achterhoofd, maar ook op basis van inzichten uit internationale literatuur en kennis over effecten van bepaalde (andere type) ingrepen, is in de gesprekken die we hebben gevoerd een groot aantal mogelijke beleidsopties benoemd. Volgens onze gesprekspartners kan hiermee de arbeidsmarktpositie van de groep met een migratieachtergrond verbeterd worden. Ook verschillende rapporten en adviezen doen aanbevelingen. Hierbij is het relevant te benoemen dat in de wetenschap discussie bestaat over de vraag of de arbeidsmarktpositie van personen met migratieachtergrond het beste verbeterd kan worden door generiek of juist specifiek beleid. Een deel van de wetenschappers geeft aan dat deze groep zulke specifieke drempels kent bij het betreden van arbeidsmarkt (en het doorstromen hierop) dat specifieke aandacht vereist is. Een andere groep wetenschappers vindt dat specifiek beleid voor deze doelgroep vooral nadelen heeft, door stigmatisering en mogelijk ongenoegen bij de rest van de bevolking. Zij geven aan dat het generiek beleid zó vorm moet krijgen dat ook deze groep voldoende bereikt wordt en de specifieke uitdagingen waarmee zij te maken hebben voldoende geadresseerd worden.

Tabel 0.1 geeft een eerste overzicht van de geïnventariseerde beleidsopties, zonder enige weging of waardering. Ze zijn onderverdeeld in opties voor de werkgevers, de werkzoekenden, de brede doelgroep van VIA, vrouwen, jongeren, statushouders, voor de uitvoering en ‘overige’ opties.

Tabel 0.1: Overzicht van mogelijke beleidsopties

Maatregel	Kern	Doelgroep	Effectiviteit
<b>Beleidsopties gericht op werkgevers</b>			
Verminderen selectie op persoonskenmerken (bijvoorbeeld door meer aandacht voor kwaliteiten van de sollicitant)	Het wegnemen van (vooroordelen over) persoonskenmerken (zoals een naam), zodat het zoekgedrag van werkgevers niet wordt beïnvloed door persoonlijke vooroordelen	Werkgevers	Wisselende effecten per studie
Objectiveren van (sollicitatie) procedures	Sollicitatieprocedures die impliciete voorkeuren uitbannen, zoals anderszins selecteren op objectieve competenties zodat het zoekgedrag van werkgevers niet wordt beïnvloed door persoonlijke vooroordelen. Het meer selecteren op 'hard skills' in plaats van 'soft skills' zou kunnen helpen	Werkgevers	Wisselende effecten per studie
Samenstelling van sollicitatiecommissies	Een sollicitatiecommissie met een meer diverse samenstelling (op basis van achtergrond) zou kunnen helpen om voor een sollicitant uit een minderheidsgroep te kiezen	Werkgevers	Onbekend
Vergroten bewustzijn over bestaan discriminatie	Het bewustzijn dat discriminatie een rol speelt en plaatsvindt zou een basisvoorwaarde voor het bestrijden ervan zijn.	Werkgevers, intermediairs	Onbekend
Invoeren drempelselectie	Hierbij wordt de selectie in twee stappen uitgevoerd. In de eerste stap worden sollicitanten geselecteerd die aan bepaalde vooraf vastgestelde criteria voldoen, waarna in het vervolgproces op andere criteria wordt geselecteerd	Werkgevers	Onbekend
Vragen van referentiebriefven	Referentiebriefven van leidinggevendenden of leerkrachten zouden vooroordelen kunnen verminderen	Werkgevers	Effectief in Duitsland voor studenten met een Turkse achtergrond (Kaas en Manger, 2012)
Het beleggen van diversiteitsvraagstuk bij de top van het bedrijf	Om diversiteit echt een kans te geven binnen een bedrijf kan een sterke betrokkenheid van de top van het bedrijf nuttig zijn.	Werkgevers	Effectief (Van Doorne Huiskes, 2015)
Overige diversiteit-bevorderende maatregelen	Stageprogramma's, specifiek gerichte vacatures en advertenties, gerichte werving, divers samengestelde sollicitatieteams en investeren in deskundigheid over diversiteit	Werkgevers	Wisselend. Effect van uitdragen diversiteits-beleid op personeelsbestand (Flory et al., 2017)
Netwerk vergroten: instituties	Werkgevers met een niet-westerse migratieachtergrond zijn beperkt(er) aangesloten bij werkgeversinstituties zoals vakbonden, Kamer van Koophandel, gemeentelijke voorzieningen. Door verandering hierin te brengen zouden meer netwerken opengaan voor de werkzoekenden.	Werkgevers met een niet-westerse migratieachtergrond	Onbekend
(Informeel) Kennismaking stimuleren	Voorafgaand aan de sollicitatieprocedure een (informeel) kennismaking om vooroordelen richting personen weg te nemen. Hierbij kunnen twee zaken een rol spelen: het 'humaniseren' (iemand leren kennen als een mens) en iemand leren kennen als werknemer.	Werkgevers en voornamelijk minderheidsgroepen	Effectief voor verminderen vooroordelen
Publiceren barometer diversiteit (monitoren aantal personen met niet-westerse migratieachtergrond per bedrijf)	Een manier om werkgevers te stimuleren meer kansen te bieden aan de groep met een migratieachtergrond is het vormgeven en publiceren van een register of barometer die diversiteit van werkgevers in beeld brengt	Werkgevers	Onbekend
Stimuleren match op bi-culturaliteit	Bij bepaalde functies (en in sommige werkomgevingen) kan het hebben van een bi-culturele achtergrond meerwaarde hebben. Bovendien kan een meer divers werknemersbestand een positief effect op de winstgevendheid hebben	Werkgevers	Dat diversiteit leidt tot betere bedrijfsresultaten blijkt onder andere uit een Canadees onderzoek

Maatregel	Kern	Doelgroep	Effectiviteit
Werkgeversquota instellen	Algemeen geldende quota voor alle werkgevers (inclusief overheid)	Werkgevers	Effectief voor de top van het bedrijf volgens Noors onderzoek
Evenredigheidsprogramma's	Het stimuleren van werkgevers om een evenredig werknemersbestand te realiseren. Dit monitoren en bij achterblijvende resultaten werkgevers aanspreken en verzoeken hier beleid op te ontwikkelen. In eerste instantie gaat het om gesprek, vervolgens kunnen boetes opgelegd worden	Werkgevers	Effectief in Ierland, VS
<b>Generieke beleidsopties gericht op werkzoekenden</b>			
Leerwerktrajecten	Leerwerktrajecten kunnen verschillende subgroepen (jongeren, langdurig inactieven) helpen	Werkzoekenden	Onbekend
Proefplaatsingen mogelijk maken	Een potentiële werknemer werkt, met behoud van uitkering, een periode van twee of drie maanden op proef bij de werkgever om te kijken of hij/zij geschikt is voor de functie. De maatregel is al mogelijk binnen de bestaande regelingen, maar kan mogelijk vaker toegepast worden bij de groep met een niet-westerse migratieachtergrond	Uitkeringsgerechtigden	Onbekend
Bieden van gesubsidieerd werk	Voor een deel van de groep is een gesubsidieerde baan een opstap naar 'regulier' werk. Voor een deel is een 'reguliere' baan een brug te ver en is gesubsidieerde arbeid de enige mogelijkheid om betaald werk te verrichten	Personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt	Vooraf voor personen met migranten-achtergrond een grote betekenis (SCP, 2003)
Jobcoach stimuleren	Het geven van (structurele) begeleiding aan personen met een interne of externe jobcoach. Dit kan bij de werkgever en werknemer knelpunten wegnemen	Personen met een afstand tot de arbeidsmarkt	Onbekend
Loonkostensubsidies (of soortgelijke instrumenten) aanbieden	Loonkostensubsidies kunnen helpen om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te ondersteunen richting de arbeidsmarkt. Ze kunnen bijvoorbeeld ook ingezet worden om de kosten voor het aannemen van personen met migratieachtergrond te verlagen	Uitkeringsgerechtigden	Effectief voor verschillende groepen (ESF, 2016; IMF, 2016; SCP, 2003; Heinesen, 2011)
Zoekperiode voor bijstand	Voor het ontvangen van een bijstandsuitkering kan een zoekperiode worden opgelegd. Dit kan leiden tot een actiever zoekgedrag waardoor de instroom in de bijstand vermindert	Uitkeringsgerechtigden	Vooraf effectief voor hoogopgeleiden (CPB, 2015)
Verlagen bijstandsuitkering	Om in het algemeen de werkgelegenheid te bevorderen, en daarmee ook onder personen met een migratieachtergrond, kan de bijstandsuitkering generiek worden verlaagd	Uitkeringsgerechtigden	Toename ongelijkheid, over effectiviteit zijn wisselende beelden (onderzoek dat aantoont dat het wel effectief is en onderzoek dat aantoont dat het niet effectief is)
Verminderen ontslagbescherming	Het weghalen van 'entry'-barrières kan in theorie de doorstroom op de arbeidsmarkt bevorderen, waardoor personen met een migratieachtergrond (relatieve 'outsiders') ook sneller aan een baan komen	'Outsiders' op de arbeidsmarkt	Geen duidelijk effect op de werkgelegenheid (CPB, 2015)
(Verplichte) publiek-private samenwerking met uitzendbureaus	Een verplichte samenwerking met uitzendbureaus door gemeenten kan leiden tot een hogere uitstroom naar werk, omdat werkgevers en werkzoekenden beter gematched worden. Wat betreft vrijwillige samenwerking lopen inmiddels verschillende initiatieven	Werkzoekenden	Onbekend
Aanbieden van scholing	Voorname voor langdurig inactieven met een lage opleiding	Werkzoekenden	Effectief voor langdurig inactieven in Denemarken

Maatregel	Kern	Doelgroep	Effectiviteit
<b>Beleidsopties gericht op de brede doelgroep van VIA</b>			
Verbeteren soft-skills	Soft skills spelen mogelijk een rol bij de arbeidsmarktpositie van personen met een migratieachtergrond, er zou ingezet kunnen worden op het versterken ervan.	Personen met een niet-westerse migratieachtergrond	Onbekend
Vergroten bewustzijn over soft skills	Beoordeling van soft skills speelt zowel bij selectie als beoordeling een steeds belangrijkere rol spelen. De groep met niet-westerse achtergrond legt zelf vooral de nadruk op hard skills en resultaten. Gevolg: kleinere kans op selectie en promotie. Hier zou verandering in gebracht kunnen worden door in te zetten op vergroting van bewustzijn dat soft skills een belangrijke rol spelen.	Personen met een niet-westerse migratieachtergrond	Onbekend
Investeren in CV en sollicitatiebrief	Vrijwilligerswerk voor mainstream organisaties zou kunnen helpen om vooroordelen weg te nemen, evenals het in de sollicitatiebrieven benadrukken van zaken als soft skills	Werkzoekenden met een niet-westerse achtergrond	Onbekend
<b>Beleidsopties gericht op vrouwen met een niet-westerse achtergrond</b>			
Beïnvloeden cultuur	Beïnvloeding van de patriarchale rolverdeling (gedomineerd door mannen) in gezinnen met een niet-westerse migratieachtergrond waardoor de arbeidsparticipatie van vrouwen kan verbeteren	Vrouwen met een niet-westerse migratieachtergrond	Onbekend
Informeren over rechten en participatiekansen	Specifiek voor vrouwen (met vluchtelingenverleden) kan het informeren over de mogelijkheden op de arbeidsmarkt helpen	Vrouwen	Onbekend
<b>Beleidsopties gericht op jongeren/onderwijs</b>			
Inzetten op vroegtijdige en voorschoolse educatie	Hiermee worden taal- en cultuurproblemen en andere achterstanden (op lange termijn) het meest efficiënt aangepakt.	Kinderen (met een niet-westerse migratieachtergrond)	Effectief op lange termijn voor jonge kinderen (Heckman, 2001)
Aanvullende financiering voor scholen met achterstanden	Scholen waar bijvoorbeeld sprake is van grotere taalachterstanden zouden meer financiering kunnen ontvangen om deze weg te werken	Scholen met achterstanden	Onbekend
Netwerk vergroten: mentoring	Jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond hebben vaak een eenzijdig en eigen netwerk. Mentoring (inzet van 'personal coaches') kan jongeren helpen bij het beter worden in netwerken. Maar ook voor statushouders kan dit nuttig zijn	Voornamelijk jongeren met een migratie-achtergrond	Kostenefficiënt volgens Deens onderzoek
Belang van netwerken verminderen	Werkgevers bewust maken van uitsluitingsprocessen door het werven via netwerken en het talent dat hierdoor wordt misgelopen	Werkgevers	Onbekend
Beïnvloeden studiekeuze	Maatregelen om de studiekeuze te beïnvloeden kunnen helpen om te voorkomen dat jongeren (met een migratieachtergrond) moeilijk aan een baan komen. Jongeren intensief begeleiden bij het maken van een studiekeuze zou kunnen helpen helpen. Dit geldt ook werkexploratie, het betrekken van ouders bij studiekeuze en goede informatie geven over de kansen op de arbeidsmarkt per studierichting en niveau	Jongeren/scholieren	Onbekend, volgens ROA (2017) heeft informatie over baankansen wel invloed op studiekeuze
Numerus fixus	Het invoeren van een numerus fixus voor opleidingen met lagere arbeidsmarktkansen zou de arbeidsmarktkansen van de jongeren met een niet-westerse achtergrond kunnen vergroten	Jongeren/scholieren	Onbekend
Meer focussen op 'vocational education' (beroepsonderwijs)	Een onderwijssysteem dat meer opleidt voor specifieke beroepen zou de kansen van de jongeren met een migratieachtergrond en statushouders kunnen vergroten	Jongeren/scholieren	Onbekend

Maatregel	Kern	Doelgroep	Effectiviteit
<b>Beleidsopties gericht op statushouders</b>			
Beperking bijstand voor migranten	Er is een 'ingroeimodel' denkbaar waarbij migranten pas na een aantal jaar verblijf in Nederland recht hebben op een volledige bijstandsuitkering	Uitkeringsgerechtigden met een beperkte verblijfsduur	Onbekend
Activeren statushouders met inburgeringprogramma's gericht op kennismaken met werk(gevers)	Gezamenlijke aanpak van bedrijfsleven, maatschappelijk middenveld en lokale overheden om te helpen bij arbeidsmarkttoeleiding. De vluchtelingen krijgen eerst een introductieprogramma, gevolgd door een aantal kortere en langere stages. Dit helpt bij het bij elkaar brengen van vraag en aanbod en vergroot de vaardigheden	Statushouders	Inburgeringprogramma's kunnen bijdragen aan de arbeidsmarktkansen van met name nieuwkomers (Regioplan, 2013)
Huisvesten van statushouders in kansrijke gebieden	Het huisvesten van de statushouders in gebieden met (voor hen) voldoende arbeidsmarktkansen	Statushouders	Onbekend
Maatschappelijke integratie	Vanaf de eerste dag inzetten op algemene integratie in de samenleving. Netwerken worden ontwikkeld, taalbeheersing wordt verbeterd, et cetera. Individuele begeleiding vanuit intermediairs kan hier een rol in spelen	Statushouders	Onbekend
Ondernemerschap mogelijk maken	Door het makkelijker toegankelijk maken van leningen	VIA-doelgroep	Onbekend
Omzetten van diploma's	Migrantten kunnen diploma's hebben van opleidingen die zij in het land van herkomst hebben afgerond. Het ondersteunen van werkgevers op dit vlak, door bijvoorbeeld diploma's om te zetten naar Nederlandse diploma's of certificaten, kan daarbij helpen	Eerste generatie migranten en/of vluchtelingen	Onbekend
<b>Beleid gericht op de uitvoering</b>			
'Profiling' & 'Targeting'	Hierbij gaat het om het aanmaken van profielen van cliënten (rekening houdend met hun kenmerken) om dienstverlening effectiever in te richten	Klantmanagers	Onbekend
Intensievere begeleiding	Binnen generiek beleid intensiever begeleiden van de groep met een niet-westerse achtergrond, bijvoorbeeld door een lagere werkdruk voor klantmanagers	Klantmanagers	Effect positief bij de statushouders (NL), en voor de bredere groep in Denemarken
Gendersensitiviteit	Bij vorming en uitvoering van beleid rekening houden met de positie van de vrouwen met een vluchtelingenachtergrond en de achtergronden daarvan	Klantmanagers	Onbekend
Investeren in vakmanschap	Het professionaliseren van klantmanagers in de uitvoering kan een positief effect hebben op de bemiddeling van personen met een niet-westerse migratieachtergrond	Klantmanagers	Onbekend
Verplichten tot evaluatieprotocol	Met een goede administratie waarin wordt bijgehouden welk instrument is aangeboden en wie hiervan gebruik heeft gemaakt kan er achteraf onderzoek plaatsvinden naar de effectiviteit van het instrument	Beleidsmakers en uitvoerders	Onbekend

Maatregel	Kern	Doelgroep	Effectiviteit
<b>Overige beleidsopties</b>			
Delen van 'best-practices'	Door 'best practices' over het bemiddelen van werkzoekenden te delen, kan deze groep wellicht effectiever naar werk begeleid worden	Beleidsmakers en uitvoerders	Onbekend
Actief bestrijden van bewuste discriminatie	Meer en betere mogelijkheden om ervaren discriminatie te melden (ook bijvoorbeeld bij de werkgever), juridische bijstand, versimpelen van procedures, het aanscherpen van toezicht op wet- en regelgeving en versterking van de handhaving (Inspectie SZW)	Overheden	Onbekend
Campagnes tegen discriminatie	Campagnes tegen (arbeidsmarkt)discriminatie (zoals de UEFA-campagne 'No to Racism') kan het bewustzijn van mensen in de samenleving over discriminatie vergroten	Werkgevers, samenleving	Onbekend
Plaatsgebonden beleid	Binnen het generieke instrumentarium aanvullende aandacht besteden aan gebieden (wijken) waar sprake is van grootste arbeidsmarktachterstanden (waar veelal de groep met migratieachtergrond woont)	Overheden	Onbekend
Voorbeeldfunctie uitdragen	Het vervullen van de voorbeeldfunctie van de overheid als werkgever, door het voeren van cultureel diversiteitsbeleid	Overheden	Onbekend
Directe werkgelegenheid	Aanbieden of creëren van banen bij de overheid om de doelgroep naar werk toe te leiden	Overheden	Effectief voor laagopgeleiden in Denemarken
Opnemen van 'social return'-afspraken	Opnemen van 'social return'-afspraken over culturele diversiteit bij bedrijven waarmee de overheid zaken doet	Overheden	Onbekend
Stimuleren van rolmodellen met niet-westerse migratie-achtergrond	Het onder de aandacht brengen van succesvolle verhalen als rolmodellen en om negatieve beeldvorming te voorkomen	Overheden	Onbekend
Informatiesysteem 'Wat Werkt voor Wie' invoeren	Klantmanagers van gemeenten en UWV kunnen een informatiesysteem met bewezen effectieve maatregelen gebruiken om hun beleid op te baseren	Overheden	Onbekend
Vormgeving van de financiering	Meer maatschappelijke doelen (zoals de participatie van minderheidsgroepen) kunnen naar de achtergrond verdwijnen door de kortetermijnprikkels in bijvoorbeeld de gemeentelijke financiering. De prikkels zouden anders gelegd kunnen worden, om de langetermijn maatschappelijke doelen, zoals participatie van alle groepen, centraal komen te staan.	Overheden	Onbekend
Integraliteit van de aanpak	Samenwerking en afstemming door verschillende relevante partijen op verschillende relevante vraagstukken (schulden, gezondheid, inburgering, taallessen, et cetera). Dit geldt voor verschillende groepen, waaronder langdurig werklozen en statushouders	Overheden, maatschappelijke organisaties, werkgevers	Onbekend

# 1

## Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Op verschillende vlakken is vooruitgang bij de integratie van Nederlanders met een migratieachtergrond. Zo stijgt de opleidingsgraad van jongeren met een migratieachtergrond en daalt het voortijdig schooluitval. Tegelijkertijd concludeert het SCP dat het op de arbeidsmarkt stukt ('Integratie in Zicht', 2016). Deze steeds beter opgeleide jongeren hebben het lastiger op de arbeidsmarkt dan vergelijkbare jongeren zonder migratieachtergrond. Maar ook vluchtelingen (nieuwe en vroegere groepen) en andere personen met een migratieachtergrond hebben minder vaak een baan dan Nederlanders zonder migratieachtergrond – en juist vaker een bijstandsuitkering.

De achterstand doet zich voor bij een groep die veel potentie heeft. Vanwege de al genoemde stijgende opleidingsgraad, maar ook door de diversiteit. Wanneer deze beter wordt benut, kan dat tot meer innovatie en economische groei leiden. Bovendien neemt, voornamelijk in de grote steden, het aandeel personen met een migratieachtergrond toe. Een steeds groter deel van hen behoort tot de midden- en hogere inkomens. Daarmee is voor de ondernemers de potentie een dubbele: er liggen aan diversiteit van het personeelsbestand gerelateerde innovatiekansen en daarnaast kunnen zij inspelen op een veranderende (potentiële) klantenkring.

Ondanks de potentie blijft de arbeidsmarktpositie van de groep met een migratieachtergrond dus achter. Dit is nadelig voor deze groep mensen zelf: lagere inkomens, lagere kansen op zelfontplooiing en hogere kansen op gezondheidsklachten. Het is ook suboptimaal ook voor de samenleving in zijn geheel. Het groeipotentieel van bedrijven en de economie wordt begrensd, de kosten voor de sociale zekerheid worden onnodig verhoogd en er dreigt een tweedeling in de samenleving.

Om deze reden is de Minister van SZW het programma 'Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt' (VIA) gestart. Het doel: de arbeidsmarktpositie van personen met een migratieachtergrond verbeteren. Het programma richt zich hierbij op de groep met een niet-westerse achtergrond, omdat uit verschillende studies blijkt dat deze groep de grootste afstand tot de arbeidsmarkt kent.

Om het programma zo gefundeerd mogelijk vorm te geven, heeft het Ministerie van SZW kennis uit wetenschap en onderzoek op dit terrein verzameld en bij elkaar gebracht in het voorliggend rapport. Het betreft hier de kennis over de arbeidsmarktpositie van groepen met een niet-westerse achtergrond (inclusief de achtergronden), de knelpunten waar zij tegen aanlopen en suggesties vanuit de wetenschap voor mogelijke beleidsrichtingen. Deze "state of the art" weergave wil een waardevrije synthese van bestaande kennis en ideeën uit de wetenschap zijn. Het rapport levert geen pasklare en op uitvoerbaarheid of wenselijkheid getoetste adviezen op; zie het als eerste aanzet tot 'evidence based'-beleidsvorming.

De kennis, inzichten en ideeën zijn opgehaald uit literatuur en in gesprekken met wetenschappers en deskundigen. Zonder deze gesprekken was het niet mogelijk geweest om een compleet beeld te schetsen. We zijn de gesprekspartners dan ook erg dankbaar voor de tijd en moeite die ze hebben genomen om met ons te spreken en hun informatie en kennis met ons te delen.



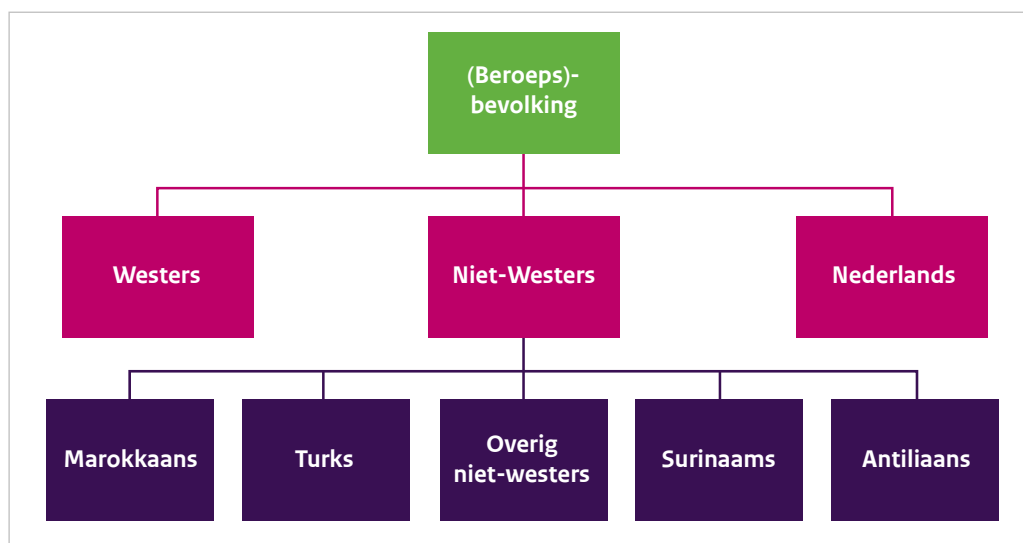
## 1.2 Afbakening

Het Programma VIA richt zich op de groep met niet-westerse achtergrond. De analyse van de wetenschappelijke inzichten is daarom ook hierop gericht. Om de arbeidsmarktpositie van de groep goed te kunnen bestuderen, is het belangrijk om hierbinnen een aantal specifieke groepen af te bakenen, bijvoorbeeld: nieuwkomers, jongeren en de 'oudkomers' die al langere tijd in Nederland verblijven of hier zijn geboren en opgegroeid. Zo ontstaat een beter beeld van de situatie, de achtergronden en mogelijke beleidsrichtingen.

Deze afbakening kan op verschillende manieren worden vormgegeven (figuur 1.1). De meest voorkomende splitst de Nederlandse (beroeps)bevolking eerst uit naar drie grote groepen: geen migratieachtergrond, westerse migratieachtergrond en niet-westerse migratieachtergrond. Deze verdeling is vroeger gemaakt op basis van achterstanden die bepaalde migrantengroepen hadden (WRR, 2016). Hierbij werden groepen met een grote achterstand op de arbeidsmarkt (zoals Turkse en Marokkaanse migranten) beschouwd als 'niet-westers'. Terwijl groepen zonder grote achterstand, zoals bijvoorbeeld Indonesische of Japanse migranten, vaak wel beschouwd werden als 'westers'. Dit onderscheid wordt tot op de dag van vandaag gehanteerd in veel statistische bestanden, zoals CBS Statline. De groep met een niet-westerse achtergrond wordt verder uitgesplitst naar de vier grootste groepen met een Marokkaanse, Turkse, Surinaamse of Antilliaanse achtergrond en een categorie 'overig'. Daarin zijn bijvoorbeeld de personen met een Syrische, Somalische en Chinese achtergrond opgenomen.

We spreken in dit rapport voornamelijk over de totaalgroep met een niet-westerse migratieachtergrond of over specifieke knelpunten (of kansen) onder deze vier groepen, aangezien daar wetenschappelijk het meeste over bekend is. Een uitzondering vormen de groepen vluchtelingen zoals Syriërs en Somaliërs, aangezien er de laatste jaren veel aandacht is geweest voor deze groepen. Opvallende cijfers over hen worden meegenomen in het rapport. Verder wordt vooral gesproken over de eerste en tweede generatie, aangezien de derde generatie met een niet-westerse migratieachtergrond nog niet in groten getale aanwezig is op de arbeidsmarkt. Ook is deze generatie statistisch gezien lastiger te construeren.

**Figuur 1.1: Afbakening van (sub)groepen op de arbeidsmarkt**



Bron: CBS Statline

## 1.3 Leeswijzer

In dit rapport gaan we achtereenvolgens in op de volgende onderwerpen:

- Hoofdstuk 2 brengt de arbeidsmarktpositie van de groep met migratieachtergrond nader in beeld.
- Hoofdstuk 3 beschrijft de mogelijke verklaringen voor de gevonden achterstanden.
- Hoofdstuk 4 schetst het huidige beleid dat de arbeidsmarktpositie van personen met migratieachtergrond raakt.
- Hoofdstuk 5 presenteert de uit literatuur en gesprekken opgehaalde mogelijke beleidsrichtingen.

De bijlage biedt een overzicht van de literatuur (6.1), de geïnterviewde wetenschappers en deskundigen (6.2), het in de gesprekken geïdentificeerde lopende onderzoek op het terrein van arbeidsmarktpositie van personen met migratieachtergrond (6.3) en de overgebleven, nog niet beantwoorde, beleidsrelevante kennisvragen op dit terrein (6.4). Deze laatste bijlage kan ook eigenstandig gelezen worden als een eerste aanzet tot een onderzoeksagenda op VIA-terrein.

Een groot deel van de in dit rapport gepresenteerde kennis is afkomstig uit wetenschappelijke literatuur. Een ander deel van de inzichten is opgedaan in individuele gesprekken met een aantal wetenschappers en in een groepsgesprek. Dit betekende een zeer waardevolle aanvulling op de wetenschappelijke literatuur, in de vorm van ideeën, stellingen, aannames en overtuigingen. In het rapport wordt telkens aangegeven of de informatie afkomstig is uit de literatuur of uit de gesprekken.

# 2

## Arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond

### 2.1 Inleiding

Hoe is het gesteld met de arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond, nu de Nederlandse economie zich in hoogconjunctuur bevindt en daarmee ook de Nederlandse arbeidsmarkt herstellende is? Dit hoofdstuk beschrijft hoe deze doelgroep ervoor staat ten opzichte van vergelijkbare groepen met een Nederlandse achtergrond. Daarbij wordt uitgesplitst naar migratieachtergrond, geslacht, leeftijd en opleidingsniveau.

In de CBS-databanken is een groot aantal arbeidsmarktindicatoren beschikbaar. Naast standaardindicatoren als de (netto) participatiegraad en het werkloosheidspercentage worden meer indicatoren meegenomen, voor een zo breed mogelijk beeld (OECD, 2017). Denk aan de uitkeringsafhankelijkheid en de arbeidsparticipatie van (sub)groepen, maar ook aan variabelen die een beeld geven van de kwaliteit van de banen die bepaalde (sub)groepen vaak bezetten. Het gaat dan onder meer om het type contract, de arbeidsomstandigheden en het inkomen. In kader I wordt per gebruikte indicator een korte toelichting gegeven van de definitie of bron.

#### Kader I: Toelichting arbeidsmarktindicatoren

**(Netto) arbeidsparticipatie:** percentage van de werkzame beroepsbevolking in de bevolking (beroeps- en niet-beroepsbevolking), meestal tussen de 15 en 65 jaar.

**Werkloosheidspercentage:** percentage van de werkloze beroepsbevolking als percentage van de (werkzame en werkloze) beroepsbevolking, meestal tussen de 15 en 65 jaar.

**Uitkeringsafhankelijkheid:** aandeel van de bevolking dat binnen een jaar een type uitkering (WW, Bijstand of AO) ontvangt.

**Flexibele arbeid:** een baan is flexibel als deze voldoet aan één van de volgende criteria:  
1) het is een tijdelijke baan, 2) in de baan wordt gewerkt als uitzendkracht, oproepkracht of stagiaire;  
3) het is een vaste baan, waarbij de duur van de beëindigde baan maximaal twee maanden bedraagt.  
Zelfstandigen vallen dus niet onder deze definitie.

**Arbeidsomstandigheden:** de *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA)* brengt arbeidsomstandigheden, arbeidsongevallen, arbeidsinhoud, arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden van werknemers in kaart.

**Inkomen:** Hiervoor kunnen verschillende indicatoren relevant zijn. We behandelen in dit rapport (kort) de grootheden inkomen uit arbeid, gestandaardiseerd inkomen en uurloon.

Bron: CBS Statline, 2017

## 2.2 Vanaf het begin op achterstand

Bijna 13 procent van de Nederlandse bevolking heeft een niet-westerse migratieachtergrond (CBS Statline, 2017). Figuur 2.2.1. splitst de groep uit naar migratieachtergrond. Voor vrijwel alle (sub)groepen geldt dat, ongeacht het moment van immigratie, men in meer of mindere mate begon met een achterstand op de arbeidsmarkt. Deze is op dit moment niet of nog niet volledig ingelopen.

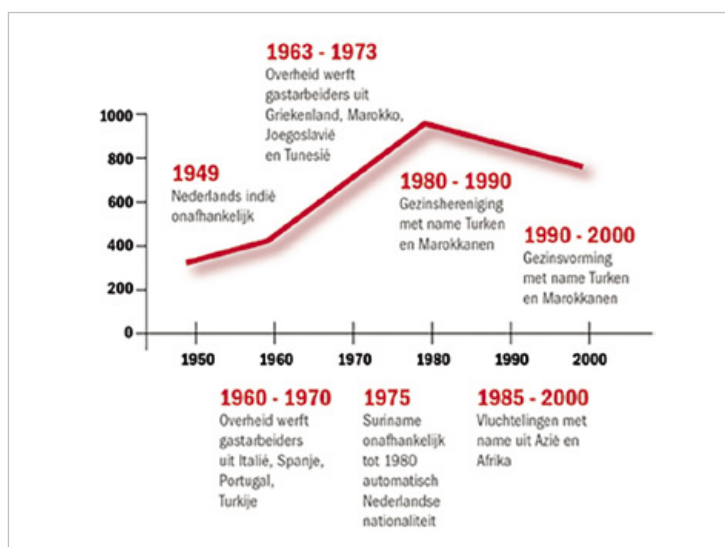
**Figuur 2.2.1: Aantallen personen (15-65 jarigen) met een migratieachtergrond, begin 2016, per generatie**

Achtergrond/ Generatie	Niet- Westers	Turks	Marokkaans	Surinaams	Antilliaans	Overig Niet-Westers
1 <sup>e</sup> generatie	962.320	164.135	143.600	146.985	70.680	296.560
2 <sup>e</sup> generatie	514.130	129.115	111.460	118.615	38.470	103.995
	Afghaans	Irakees	Iraans	Somalisch	Syrisch	Eritrees
1 <sup>e</sup> generatie	29.950	36.120	26.410	21.270	21.865	4.750
2 <sup>e</sup> generatie	1.720	3.545	3.275	2.360	1.505	60

Bron: SEO, 2018

In de jaren zestig tot tachtig van de vorige eeuw vond de immigratie plaats van de ‘vier grote groepen’ naar Nederland (figuur 2.2.2). Dit begon door het grote tekort aan laaggeschoold arbeidsaanbod, waarop Nederland wervingsverdragen sloot met Turkije (1964) en Marokko (1969) (zie ook hoofdstuk 4). In 1975 werd Suriname onafhankelijk van Nederland, wat een grote instroom van Surinamers op gang bracht. Nog later trokken, onder andere vanwege het goede onderwijs, ook veel Antillianen naar Nederland. Bovendien kwamen in deze jaren ook veel Turkse en Marokkaanse vrouwen in het kader van gezinshereniging, en in de jaren negentig voor gezinsvorming. Na 1995 werd de immigratie vooral bepaald door de instroom van vluchtelingen, bijvoorbeeld uit voormalig Joegoslavië en later uit Syrië. De afgelopen decennia was de instroom van het aantal vluchtelingen uit Somalië en Eritrea naar Nederland relatief hoog, door politieke spanningen in deze landen (SCP, 2017).

**Figuur 2.2.2: Eerste generatie immigratie naar Nederland, 1950-2000**



Bron: UCL, 2008

De heterogeniteit in de migratieredenen en het moment van de instroom zijn terug te zien in de arbeidsmarktpositie van deze groepen. Over het algemeen is de arbeidsparticipatie van arbeidsmigranten veel hoger dan die van asielzoekers<sup>2</sup>. Zo kennen de mensen met een Somalische achtergrond bovengemiddeld grote achterstanden op de arbeidsmarkt; zij kwamen door de politieke situatie als vluchteling naar Nederland. Bovendien was deze groep ook nog eens laagopgeleid (SCP, 2017). De combinatie van deze twee zaken is medeverantwoordelijk voor hun achterblijvende arbeidsmarktpositie, ook in vergelijking met de meeste andere groepen met een migratieachtergrond. Zo waren de toenmalige gastarbeiders uit Marokko en Turkije ook laagopgeleid, maar voor hen was hier op dat moment wel werk. Hun startpositie was daardoor beter. De arbeidsmarktkansen van deze groep werden echter minder toen door economische ontwikkelingen de vraag naar laaggeschoold werk daalde (denk aan de oliecrises, de grote recessie en de automatisering). Deze veranderingen werden vooral gevoeld in de industrie en de transportsector, waar de gastarbeiders oververtegenwoordigd waren. Het is zeer waarschijnlijk dat dit de positie van met name de eerste generatie Turkse en Marokkaanse migranten sterk verslechterde.

Voor de eerste generatie Surinaamse en Antilliaanse migranten was dit een minder groot probleem. Zij kwamen met een andere uitgangspunt naar Nederland: met een hoger opleidingsniveau en beter verspreid over de sectoren, waardoor zij minder werden geraakt door de crises. Bovendien vond deze groep cultureel en qua taalbeheersing beter en sneller aansluiting met de Nederlandse samenleving.

De in de jaren tachtig opgelopen achterstanden van de groep met Turkse en Marokkaanse achtergrond, evenals de slechtere uitgangspunt van meeste vluchtelingengroepen, is in de afgelopen twee decennia niet of niet volledig (door de tweede generatie) ingelopen. Paragraaf 2.3 gaat hier nader op in.

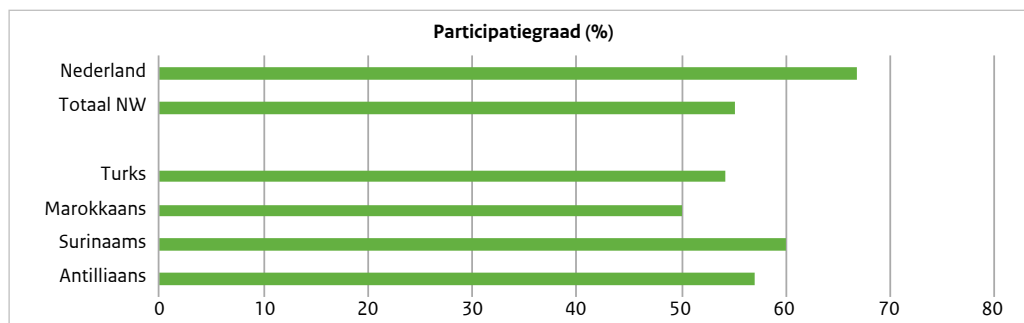
## 2.3 Het beeld wordt steeds diverser

Inmiddels zijn er bijna 50 jaar gepasseerd sinds de komst van de eerste grote groepen niet-westerse migranten. Een eenvoudig en kort beeld van de huidige arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond is hierdoor niet mogelijk. Er bestaan inmiddels veel verschillende (sub) groepen, die verschillende routes hebben afgelegd. Bovendien is een groot aantal arbeidsmarktindicatoren beschikbaar. Een aantal studies gaat uitgebreid in op de exacte positie van verschillende (sub)groepen (CBS 2016, SCP 2016 en SEO 2018). In deze paragraaf wordt het beeld op hoofdlijnen geschetst.

### Participatiegraad

De arbeidsparticipatie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond (55 procent) blijft fors achter bij die van personen zonder migratieachtergrond (67 procent) (Jaarrapport Integratie CBS, 2016). Voor de groep met een Marokkaanse achtergrond bedraagt de participatiegraad slechts 50 procent.

**Figuur 2.3.1: Netto participatiegraad (percentage) in 2015, totaal**



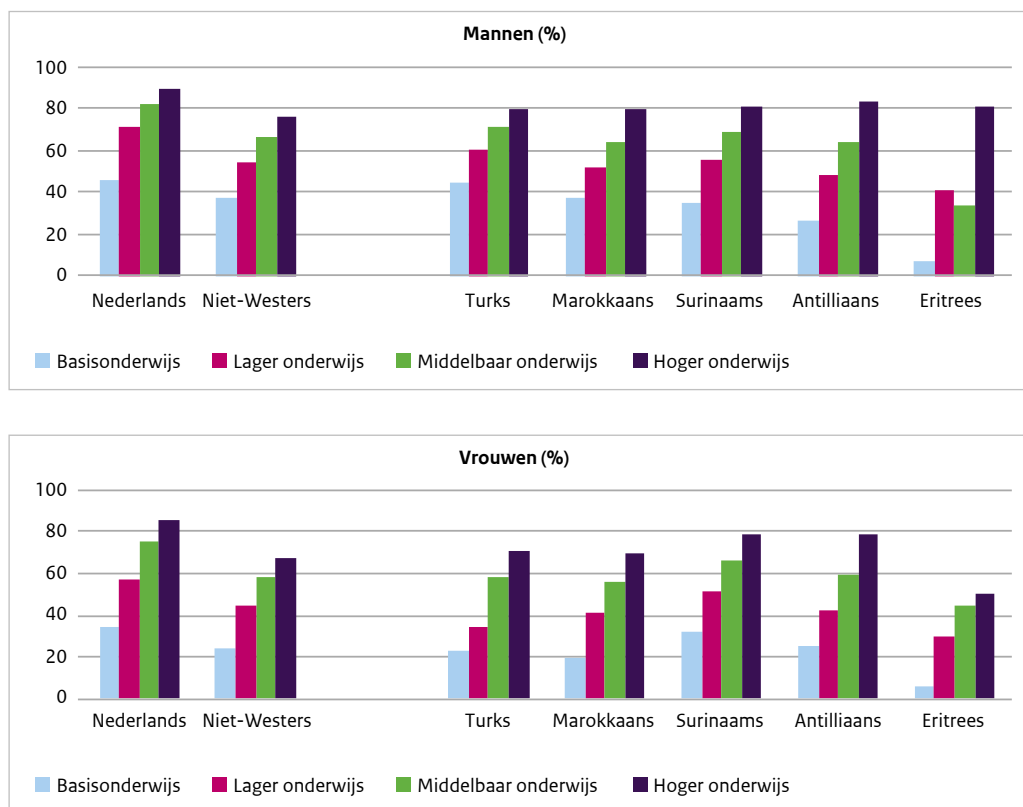
Bron: CBS, 2016

<sup>2</sup> De arbeidsparticipatie van de groep waarvan het migratiemotief 'arbeid' ligt hoog en neemt met verblijfsduur langzaam af. De participatie van de groep (oorlogs)vluchtelingen neemt juist toe met de verblijfsduur. Het verschil wordt hiermee kleiner, maar niet volledig overbrugd.

Deze cijfers zijn echter niet gecorrigeerd voor mogelijke samenstellingsverschillen. Zo ligt de arbeidsdeelname van mannen en vrouwen met een niet-westerse migratieachtergrond substantieel lager dan in de groep zonder migratieachtergrond (figuur 2.3.2). Voor alle groepen geldt dat een hoger opleidingsniveau ook een hogere participatie betekent. De 'grote vier' doen het beter dan de 'overige' niet-westerse groepen (zoals met een Eritrese achtergrond). Opvallend is verder dat laagopgeleiden met een Turkse en Marokkaanse achtergrond meer participeren dan laagopgeleiden met een Surinaamse of Antilliaanse achtergrond. Dit verschil verdwijnt en keert zelfs om bij een hoger opleidingsniveau.

Bij vrouwen is op alle onderwijsniveaus de achterstand van groepen met een niet-westerse migratieachtergrond groter dan bij mannen. Met name de vrouwen met een Surinaamse achtergrond doen het relatief goed. Ten opzichte van de andere groepen participeren zij op elk onderwijsniveau meer. De vrouwen die als vluchteling (of gezinshereniger van een vluchteling) naar Nederland zijn gekomen, scoren het laagst. Als voorbeeld zijn in figuur 2.3.2 de Somalische vrouwen uitgebeeld, waarbij opvalt dat zelfs onder de (kleine) groep hoogopgeleide vrouwen meer dan 50% een betaalde baan heeft. Bij de hoogopgeleide mannen met Somalische achtergrond is dit meer dan 60%.

**Figuur 2.3.2: Netto participatiegraad (percentage) in 2016, naar migratieachtergrond en opleidingsniveau**



Bron: SEO, 2018

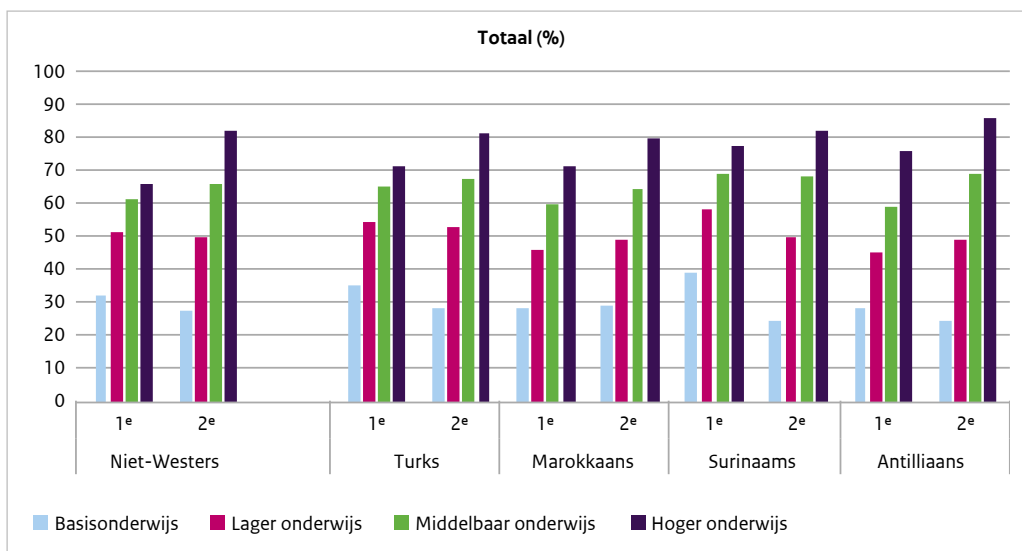
Interessant is dat hoewel de arbeidsparticipatie bij niet-westerse groepen (met name bij groepen met veel recente vluchtelingen zoals Somaliërs) een stuk lager is dan onder de groep zonder migratieachtergrond, het opleidingsniveau ook een sterke relatie met participatie lijkt te hebben. Zo is de arbeidsparticipatie van middelbaar en hoger opgeleiden onder alle afgebeelde groepen met een migratieachtergrond bijvoorbeeld hoger dan de arbeidsparticipatie van de laag opgeleide groep zonder migratieachtergrond.

Naast opleiding is leeftijd een belangrijke achtergrondvariabele. Zo is over het algemeen de participatiegraad onder jongeren lager, mede door het volgen van een opleiding. De middengroep heeft (tussen 25 en 45 jaar) heeft de hoogste participatiegraad. Dit geldt zowel voor de groep met als zonder migratieachtergrond. De grootste participatieverschillen tussen beide bevinden zich binnen de oudere leeftijdsgroepen en dan voornamelijk bij specifieke migrantengroepen. Zo hebben mannen met een Marokkaanse achtergrond tussen de 55 en 65 jaar oud vijftig procent minder vaak een baan dan vergelijkbare mannen zonder migratieachtergrond (37 procent tegenover 74 procent). De participatie van vrouwen tussen 55 en 65 jaar oud is nog lager: 12 procent van de vrouwen met een Turkse achtergrond participeerde in 2016, tegen 11 procent voor vrouwen met een Marokkaanse achtergrond. De oudere vrouwen met Surinaamse en Antilliaanse achtergrond participeren daarentegen bijna even vaak als de vrouwen zonder migratieachtergrond.

Naast leeftijd is de generatie van invloed. De tweede generatie is immers in Nederland geboren en heeft direct Nederlands onderwijs gevolgd (figuur 2.3.3). Vooral de beter opgeleiden (middelbaar en hoger onderwijs) in de tweede generatie hebben een (iets) hogere participatiegraad. Het omgekeerde geldt voor de laagst opgeleide groep (basisonderwijs). Hierbij moet wel rekening gehouden worden met leeftijdsopbouw: de tweede generatie is jonger en zit waarschijnlijk nog relatief vaak op school, terwijl de eerste generatie vaker gebruik maakt van uitkeringen die een arbeidsverleden vereisen, zoals de WAO/WIA- en WW-uitkeringen (Panteia, 2011).

Ten slotte zijn de verschillen tussen mannen en vrouwen (niet opgenomen in figuur 2.3.3) binnen de tweede generatie aanzienlijk kleiner dan binnen de eerste generatie. In sommige gevallen doen vrouwen van de tweede generatie het zelfs beter dan vergelijkbare groepen mannen van dezelfde generatie.

**Figuur 2.3.3: Netto participatiegraad (percentage) per migratieachtergrond en generatie**

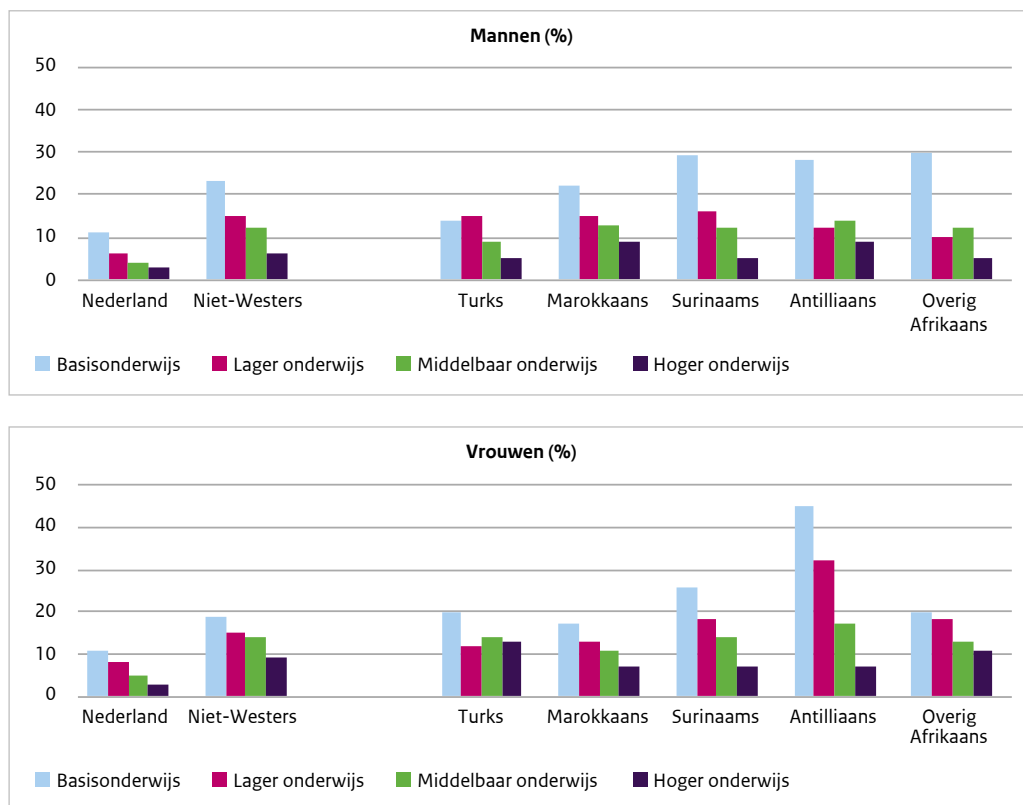


Bron: SEO, 2018

### Werkloosheid

Ook op het terrein van werkloosheid zijn grote verschillen zichtbaar. Zowel bij mannen als vrouwen ligt de werkloosheid onder de groep zonder migratieachtergrond fors lager dan het percentage van personen met een niet-westerse migratieachtergrond (figuur 2.3.4). Met name voor de lager opgeleide groepen is dit verschil groot.

**Figuur 2.3.4: Werkloosheid (percentage) in 2016, per migratieachtergrond en opleidingsniveau**



Bron: SEO, 2018. Data op basis van de Enquête Beroepsbevolking-steekproef kunnen vertekend zijn.

Bij de verschillende groepen met een migratieachtergrond is een divers patroon zichtbaar, dat bovendien verschilt tussen mannen en vrouwen. Bij personen met een Turkse achtergrond is (gegeven het opleidingsniveau) de werkloosheid onder vrouwen hoger dan die van mannen. Onder mensen met een Marokkaanse achtergrond doen de vrouwen het juist op alle fronten beter dan de totaalgroep niet-westers. Bij de mannen is vooral de groep middelbaar opgeleiden relatief vaak (15 procent) werkloos. Bij vrouwen met een Antilliaanse achtergrond is met name bij de groep met de laagste opleiding de werkloosheid hoog. Op basis van de steekproef lijkt 45 procent van de ongeveer 6.000 personen werkloos. Overigens geldt bij deze Antilliaanse groep ook dat er vrij grote verschillen bestaan tussen de eerste en tweede generatie bestaan. De eerste generatie in de leeftijdsgroep 25-35 is vaker werkloos (17 procent) dan de tweede generatie (10 procent). Verder zijn de verschillen tussen generaties op het gebied van werkloosheid moeilijk te duiden, gezien de beperkte omvang van de steekproef en de verschillen in leeftijdsopbouw tussen de generaties.

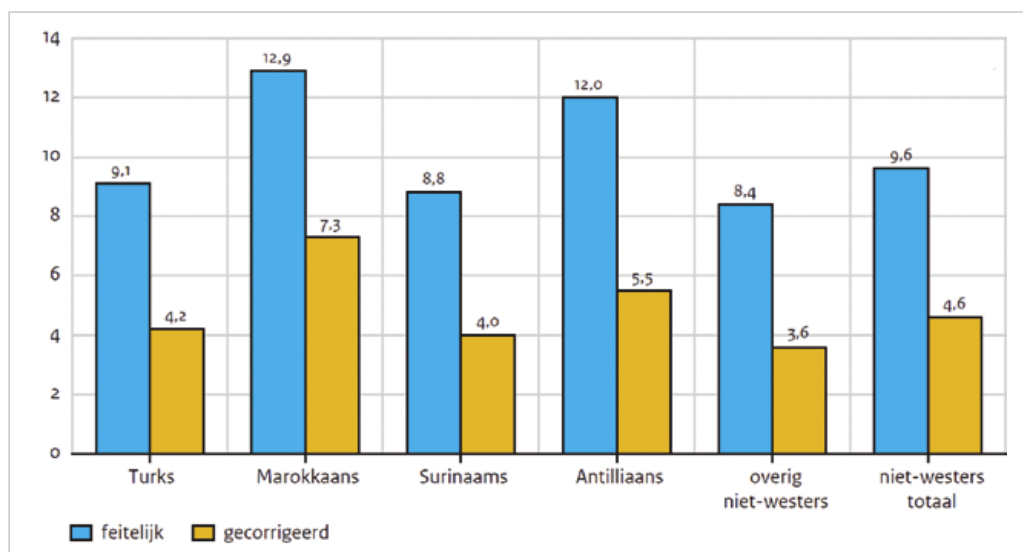
Bij een uitsplitsing naar leeftijd is sprake van een gevarieerd beeld. In algemene zin hebben mensen met een niet-westerse migratieachtergrond in alle leeftijdsklassen een grote achterstand. Er is echter geen eenduidig beeld dat een specifieke leeftijdsgroep extra vaak werkloos is. Ook zijn er soms vrij grote verschillen tussen groepen met een migratieachtergrond (naar leeftijdsklassen). De afgelopen jaren is specifiek gekeken naar werkloosheid onder de jongeren met migratieachtergrond (onder andere SCP, 2016; SEO, 2017; SZW, 2017). Vooral jongeren met een Marokkaanse en Turkse achtergrond hebben een grotere kans op werkloosheid. Zo is de kans op werkloosheid, gecontroleerd voor achtergrondkenmerken, 1,5 jaar na het afstuderen van een mbo-opleiding significant iets hoger is bij jongeren met een Surinaamse achtergrond en significant een stuk hoger bij jongeren met een Turkse en een Marokkaanse achtergrond (SCP, 2014). Ook bij de hoger opgeleiden jongeren kent dat groep met Marokkaanse achtergrond de hoogste werkloosheid. In paragraaf 3.2 wordt specifiek ingegaan op de achtergronden van de arbeidsmarktsituatie van de jongeren met migratieachtergrond.



Tot zover wordt er in elke figuur naast migratieachtergrond slechts rekening gehouden met een of twee achtergrondkenmerken (zoals opleidingsniveau, generatie en leeftijd). Daarbij veranderde het beeld afhankelijk van de gekozen controlevariabele. Wanneer er voor alle achtergrondkenmerken tegelijkertijd wordt gecontroleerd in één model, ontstaat een meer totaalbeeld. Dit geeft aan welk deel van de achterstand daadwerkelijk onverklaard is. Voor arbeidsparticipatie wordt dit doorgaans niet gedaan, maar voor werkloosheidscijfers zijn deze modellen wel beschikbaar. Een van de meest recente ‘multivariate’ schattingen is uitgevoerd door SCP (2016) en afgebeeld in figuur 2.3.5. Met name het onverklaarde verschil bij de groep met een Marokkaanse achtergrond is vrij groot, terwijl dit voor groepen met een Turkse en Surinaamse achtergrond beperkt is. Feit blijft echter deze groepen ook na controle een behoorlijke achterstand kent. De factoren waar mogelijk niet voor gecontroleerd is in de SCP-modellen – zoals (indirecte) discriminatie – worden behandeld in hoofdstuk 3.

Een belangrijk inzicht uit de ‘evenredigheidsanalyses’ is dat deze conjunctuurafhankelijk lijkt te zijn. Anders gezegd: de ‘onverklaarde achterstand’ (de achterstand na gecontroleerd te hebben voor achtergrondkenmerken) neemt toe naarmate de conjuncturele situatie verslechtert (SCP, 2014). Werkgevers zijn een groter aanbod van werknemers selectiever, aldus het SCP. Er lijkt in die tijden meer ruimte voor de invloed van (onbewuste) vooroordelen en/of (statische) discriminatie bij werkgevers. Dit bevestigt het bestaan van een wachtrijtheorie, waarbij de groep met een migratieachtergrond in slechte tijden het eerst eruit vliegt en in slechte tijden het langst moet wachten. Ditzelfde beeld is zichtbaar bij indicatoren zoals flexwerk, beroepsniveaus en uitkeringen. Helaas ontbreken deze evenredigheidsanalyses vooralsnog bij de participatiecijfers.

**Figuur 2.3.5: (On)gecorrigeerde werkloosheidsverschillen (procent-punt) in 2015, per migratieachtergrond**



Bron: SCP, 2016

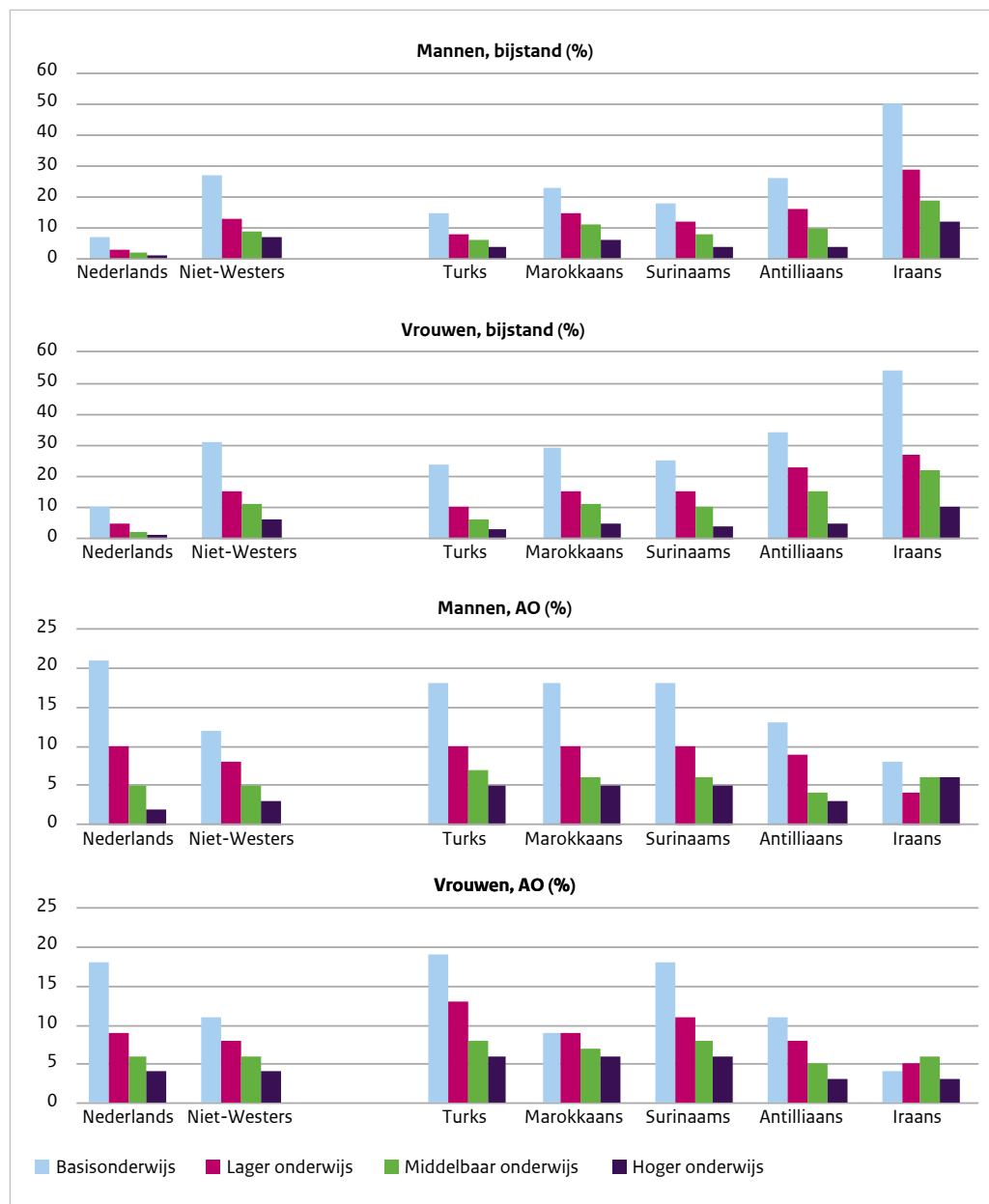
### Uitkeringsgebruik

Ook op het gebied van uitkeringsgebruik zijn er grote verschillen tussen de personen met een niet-westerse migratieachtergrond en zonder migratieachtergrond (figuur 2.3.6). Dit verschil is vooral duidelijk in de bijstand, bij de WW- en AO-uitkeringen is het verschil kleiner.

Bij de bijstand is het gebruik hoger voor de totaalgroep met een niet-westerse migratieachtergrond dan voor de groep zonder een migratieachtergrond, over alle opleidingsniveau's heen. Het verschil is het grootst bij de laagste opleidingsgroep, bij mannen en vrouwen (20 procent). Onder de hoogopgeleiden is de verhouding het hoogst (1:6). Dit laatste hangt samen met het feit dat onder hoog- (en middelbaar-) opgeleiden zonder een migratieachtergrond het bijstandsverbruik met 1 procent relatief laag is. Verder ligt het uitkeringsgebruik onder vrouwen overal een stuk hoger dan onder mannen. Net zoals bij andere indicatoren speelt opleiding hierbij een belangrijke rol: de laagopgeleide groep zonder migratieachtergrond zit namelijk vaker in de bijstand dan de hoogopgeleide groep met een niet-westerse migratieachtergrond.

Bij de subgroepen vallen vooral de Turkse en Surinaamse groepen op. Het uitkeringsgebruik ligt bij deze groepen met een migratieachtergrond op alle opleidingsniveaus lager dan onder bijvoorbeeld de groepen met een Marokkaanse en Antilliaanse achtergrond. Dit is vooral voor de groep met een Antilliaanse achtergrond opvallend, omdat zij qua arbeidsmarktpositie over het algemeen het dichtst in de buurt van de groep met een Surinaamse achtergrond kwamen. Binnen deze groep hebben vooral de laagopgeleide vrouwen vaker een uitkering dan de overige drie grote groepen. Wanneer echter wordt gekeken naar kleinere groepen (zoals personen met een Iraanse achtergrond) valt dit verschil in het niet. Onder deze subgroepen (ook voor bijvoorbeeld Iraakse, Syrische en Somalische achtergrond) ligt het bijstandsverbruik nog veel hoger dan onder de 'grote 4'. In al deze groepen komen de percentages onder de groep laagstopgeleiden altijd boven de 50 procent uit (met uitzondering van de Afghaanse afkomst: 37 procent). Hierbij valt voor de groep met een Iraanse achtergrond nog op dat hoogopgeleide vrouwen minder vaak in de bijstand zitten dan mannen. Ditzelfde patroon is ook zichtbaar bij vrouwen met een Turkse en Marokkaanse achtergrond.

**Figuur 2.3.6: Bijstands- en AO-gebruik (percentage) in 2016, per migratieachtergrond en opleidingsniveau**



Bron: SEO, 2018

Uitsplitsing van bijstandsgebruik naar leeftijd levert het bekende beeld op dat met name ouderen (45-55 en vooral 55-65) relatief vaak in de bijstand zitten. Voor mensen met een niet-westerse migratieachtergrond geldt dit sterker dan voor mensen met een Nederlandse achtergrond. In de groep onder de vijftientig jaar is het gebruik van de bijstand vrij laag onder alle groepen met een migratieachtergrond, behalve onder personen met een Syrische of Eritrese achtergrond. Dit valt zeer waarschijnlijk grotendeels te verklaren door de recente vluchtelingeninstroom van deze groepen. In de groep daarboven (25-35 jaar) belanden met name mannen met een Marokkaanse achtergrond relatief vaak (16 procent) in een uitkeringssituatie. Onder de oudere leeftijdsgroepen verdwijnt dit verschil niet: ook daar zijn de groepen met een Marokkaanse achtergrond oververtegenwoordigd. Bij de vrouwen boven de 45 jaar heeft ruim 30 procent een bijstandsuitkering.

Bij deze hoge percentages hoort een nuancering: bijstands- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen lijken deels communicerende vaten te zijn. Bepaalde subgroepen die oververtegenwoordigd zijn in de bijstand, zitten relatief weinig in de arbeidsongeschiktheidsuitkering (zelfs vergeleken met mensen met een Nederlandse achtergrond). De groep vrouwen tussen de 55-65 met een Marokkaanse achtergrond is zo'n voorbeeld. Ten opzichte van vrouwen in die leeftijdscategorie met een Turkse achtergrond zitten zij 7 procent vaker in de bijstand, maar 19 procent minder vaak in een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Naast culturele redenen heeft dit veelal te maken met het feit dat arbeidsongeschiktheidsregelingen een arbeidsverleden vereisen, dat bij een aantal subgroepen niet aanwezig is (Panteia, 2011).

Het laatste punt verklaart mede waarom voornamelijk laagopgeleiden met een Nederlandse achtergrond vaker een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen dan vergelijkbare groepen met een niet-westerse migratieachtergrond en waarom recentere migrantengroepen (zoals mensen met een Iraanse achtergrond) helemaal weinig gebruik maken van deze regelingen. Deze groepen hebben nooit de rechten voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering opgebouwd. Groepen die dit wel gedaan hebben (bijvoorbeeld hoogopgeleiden uit de grote vier groepen), maken echter wel vaker gebruik van de arbeidsongeschiktheidsregelingen dan mensen met een Nederlandse achtergrond. Ook hier bestaat dus nog steeds een gat voor wat betreft de arbeidsmarktpositie.

Ten slotte is het ook bij uitkeringsgebruik relevant om te kijken naar verschillen tussen de twee generaties met een migratieachtergrond. Ook op deze indicator gaat de tweede generatie vooruit ten opzichte van de eerste. Ook hierbij moet opgemerkt worden dat de tweede generatie voor een deel nog een opleiding volgt, niet altijd bijstandsgerechtigd is en ook niet altijd over arbeidsverleden geschikt. Daardoor heeft deze groep geen recht heeft op andere uitkeringen.

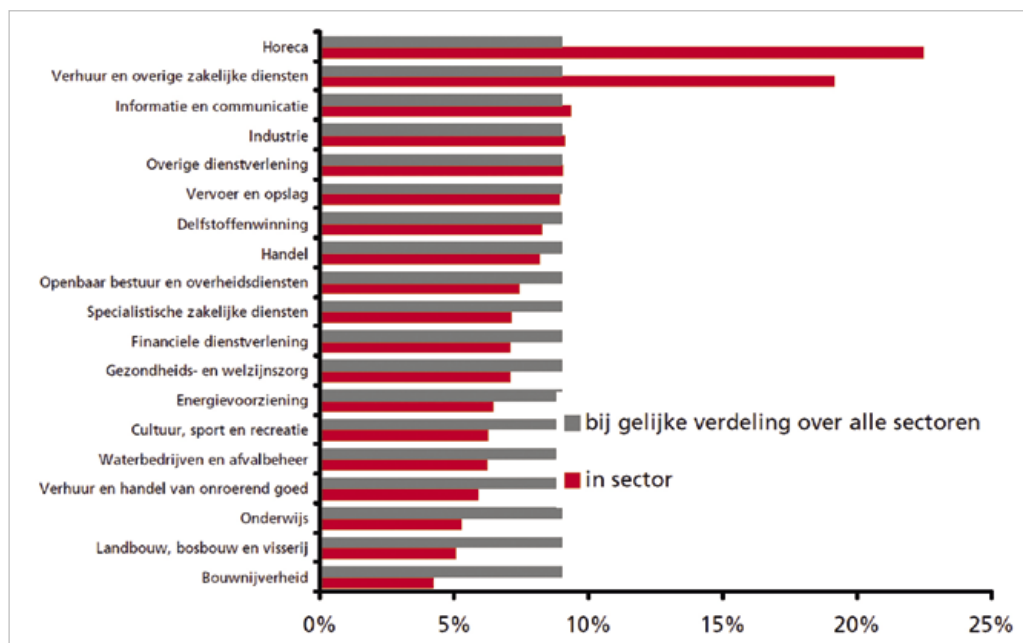
### *Sectorale en regionale verschillen*

Al met al zijn er dus grote verschillen in de arbeidsmarktpositie van personen met en zonder migratieachtergrond. Het beeld wordt nog diverser wanneer de sectoren en regio's worden meegenomen.

Wat betreft de sector waarin personen werken, zijn er grote verschillen. Recent is de sectorale over- en ondervetegenwoordiging van personen met een niet-westerse migratieachtergrond in beeld gebracht. Figuur 2.3.7 laat deze verschillen zien (Atlas voor Gemeenten, 2018).

Hieruit blijkt een grote oververtegenwoordiging van de doelgroep in de sectoren 'horeca' en 'overige zakelijke diensten' (bijvoorbeeld kappers). Daarentegen blijven meer traditionele sectoren als de landbouw, bouwnijverheid en onderwijs sterk achter qua representatie van werknemers met een niet-westerse migratieachtergrond.

**Figuur 2.3.7: Aandeel werknemers met niet-westerse achtergrond per sector**



Bron: Atlas voor Gemeenten, 2018<sup>3</sup>

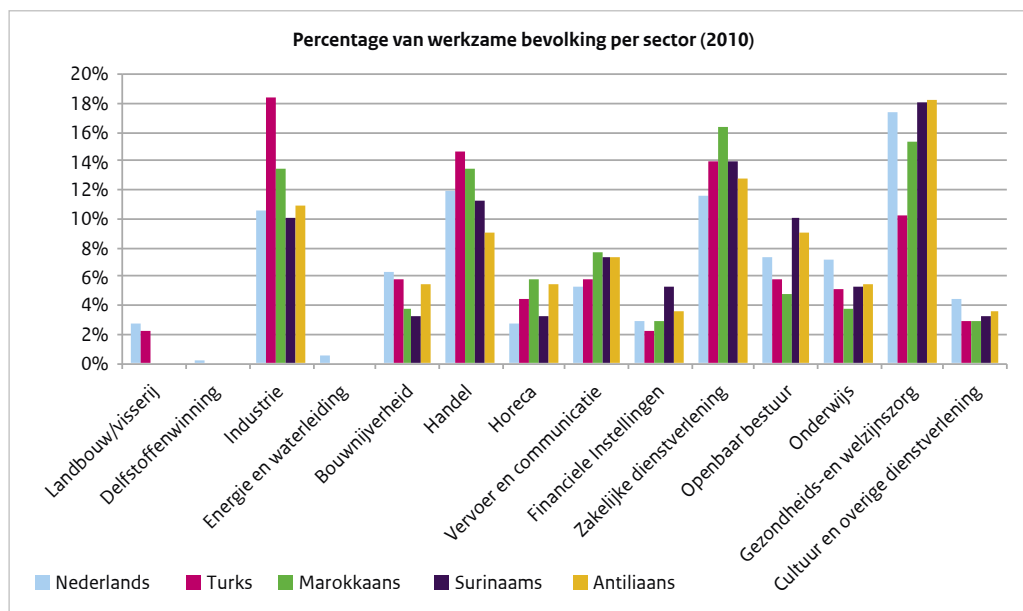
Werknemers met een niet-westerse migratieachtergrond werken over het algemeen vaker bij grote werkgevers, maar dit geldt juist niet bij de ‘horeca’ en ‘overige zakelijke diensten’. Dit wekt de suggestie dat er een soort ‘eigen economie’ is ontwikkeld in deze twee sectoren. Een andere belangrijke observatie, die ook terugkwam in de interviewronde, is dat de sector van een werknemer veel invloed heeft op bijvoorbeeld het type contract en de arbeidsomstandigheden (zie ook paragraaf 2.3).

Met CBS-data kan verder ingezoomd worden (figuur 2.3.8). Dat levert een gevarieerder beeld op dan men op basis van figuur 2.2.7 zou vermoeden. Zo zijn werknemers met een Turkse (en Marokkaanse) achtergrond relatief vaak werkzaam in de industrie (18 procent) terwijl het totale aantal werknemers met een niet-westerse migratieachtergrond niet veel vaker werkzaam is in de deze sector (figuur 2.2.7). Eenzelfde patroon is zichtbaar in de handel. Verder zijn er grote etnische verschillen in de gezondheidszorg. Hier zijn mensen met een Turkse achtergrond sterk ondervertegenwoordigd, terwijl werknemers met een Surinaamse en Antilliaanse achtergrond juist weer wel vaak in deze sector werken. Dit kan deels te maken hebben met de voorkeur voor bepaalde studierichtingen (zie ook paragraaf 3.2), ook al is de relatie tussen opleidingsrichting en sectoren niet altijd eenduidig.

Verder is er sprake van een regionale spreiding in arbeidsmarktprestaties van werknemers met en zonder migratieachtergrond (figuur 2.3.9). Tussen de 35 arbeidsmarktregio’s bestaan grote verschillen, bijvoorbeeld in het arbeidsmarktverleden van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. Vooral in de Randstad hebben meer mensen een arbeidsverleden. Deze verschillen variëren bovendien per regio: in de ene regio bestaan er grotere verschillen tussen personen met en zonder migratieachtergrond dan in de andere regio. Dit verschil wordt natuurlijk voor een deel gedreven door de aanwezigheid van grote steden in bepaalde regio’s, waar personen met een migratieachtergrond veelal wonen (Atlas voor Gemeenten, 2018).

<sup>3</sup> Een gelijke verdeling is de hypothetische situatie dat in elke sector het aandeel met een migratieachtergrond even groot zou zijn als het aandeel met een migratieachtergrond in de totale economie (9 procent).

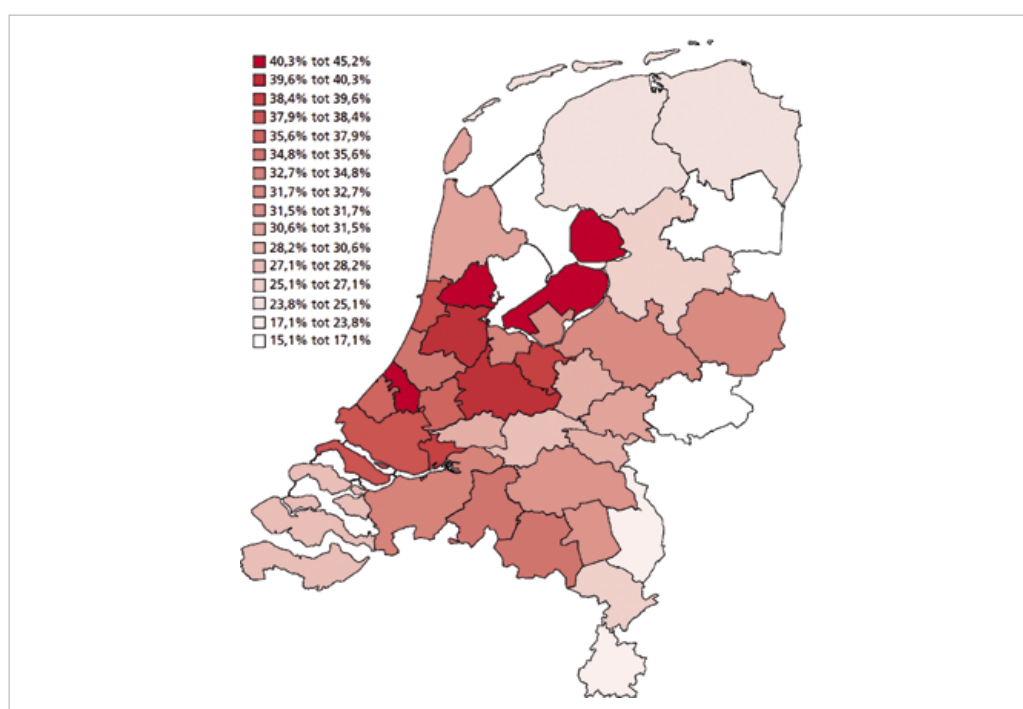
**Figuur 2.3.8: Aandeel werkenden (percentage) in 2010, per sector en migratieachtergrond**



Bron: CBS Maatwerkbestand, 2011

Deze regionale verschillen hangen onder andere samen met regionale verschillen op de arbeidsmarkt. De kans op werk verschilt daardoor per regio en dit verklaart – naast veel andere kenmerken van personen, zoals opleiding – in belangrijke mate de kans dat iemand een (bijstands)uitkering ontvangt (SEO en Atlas voor Gemeenten, 2017). Anders gezegd: dezelfde persoon heeft in de ene regio een grotere kans om in de bijstand te komen dan in de andere regio. Naast verschillen in opleidingsniveau en factoren als leeftijd en huishoudensamenstelling spelen dus ook regionale factoren een rol.

**Figuur 2.3.9: Aandeel niet-westerse 15-64 jarigen met arbeidsverleden ('09-'13), per regio**



Bron: Atlas voor Gemeenten, 2018

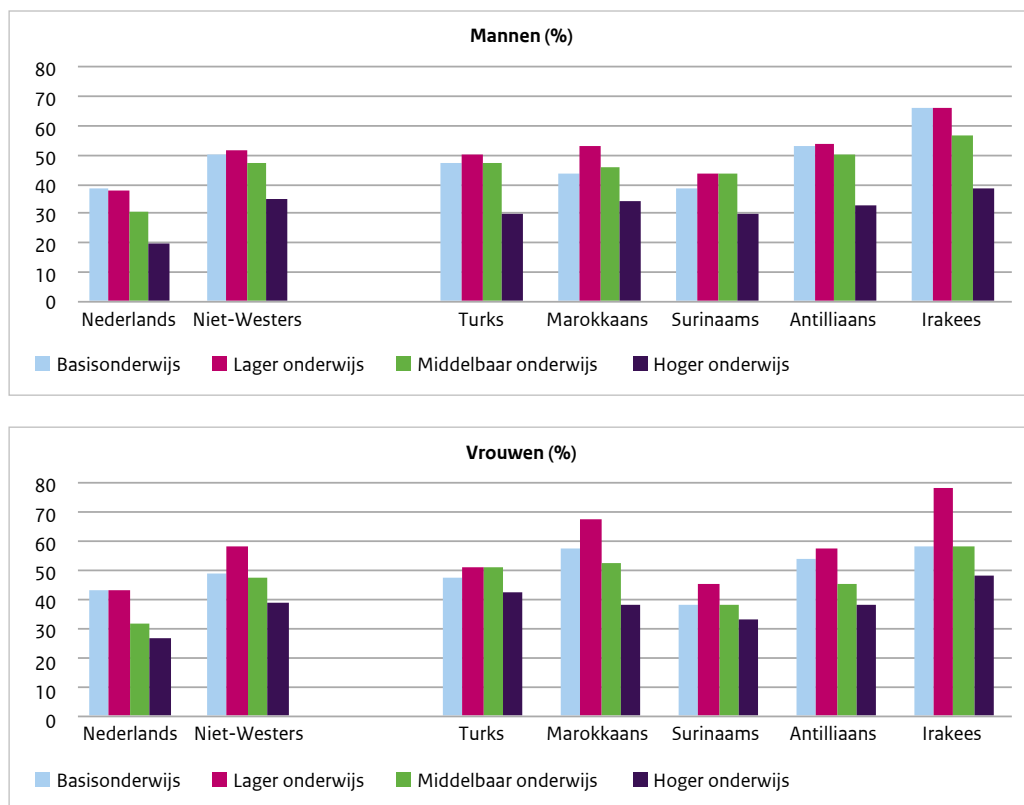
## 2.4 Ook óp het werk een achterstand

### Een groot verschil in zekerheid

Sinds het begin van deze eeuw groeit het aantal flexibele contracten op de arbeidsmarkt (De Beer en Verhulp, 2017). Ook groepen met een niet-westerse migratieachtergrond hebben te maken met deze trend. Sterker nog, werknemers met een niet-westerse achtergrond hebben vaker een flexibel contract dan werknemers zonder migratieachtergrond: 37 versus 24 procent (CBS, 2016). Hierbij is echter geen rekening gehouden met mogelijke samenstellingseffecten op basis van leeftijd. Dit kan een deel van het grote verschil verklaren; jongeren hebben vaker flexbanen en er bestaat een relatief groot verschil tussen de participatie van jonge en oude leeftijdsgroepen met een migratieachtergrond (SEO, 2018).

Het aandeel flexwerk per migratieachtergrond (figuur 2.4.1) laat zien dat lagere opleidingsniveaus vaker samengaan met meer flexwerk (op de groep met laagste opleiding en migratieachtergrond na). Verder is duidelijk dat onder alle opleidingsgroepen het aandeel 'flex' onder niet-westerse groepen met een niet-westerse migratieachtergrond telkens hoger is dan onder de groep zonder migratieachtergrond.

Figuur 2.4.1: Aandeel flexwerk (percentage) in 2016, per migratieachtergrond en opleidingsniveau



Bron: SEO, 2018

De verschillen tussen mannen en vrouwen (voor wat betreft aandeel flexwerk) zijn groter bij verschillende groepen met migratieachtergrond dan bij de groep zonder migratieachtergrond.

Net zoals bij andere indicatoren kijken we bij aandeel flex ook naar verschillen in leeftijdscategoriën. Juist bij deze indicator is het belangrijk om leeftijdsverschillen mee te nemen, zoals hierboven al geconstateerd. Door de flexibilisering van de laatste jaren zijn vooral jongeren (ongeacht migratieachtergrond) in de 'flexibele schil' werkzaam. Zo heeft ruim 80 procent van de werkzame jongeren tussen de 15 en 25 een flexcontract (inclusief bijbaantjes). Op deze arbeidsmarktindicator scoort de tweede generatie, die over het algemeen een betere arbeidsmarktpositie heeft, dan ook minder dan de eerste en oudere generatie.

Verder is het verschil tussen jonge mannen met en zonder niet-westerse migratieachtergrond groter is dan het verschil bij dezelfde groepen vrouwen (SCP, 2016). Een mogelijke reden is dat de tweede generatie vrouwen het onder de meeste migrantengroepen beter doet, met name door het vergaren van een hoger opleidingsniveau. Cijfers laten inderdaad zien dat flexwerk onder tweede generatie vrouwen iets lager ligt dan onder tweede generatie mannen met een niet-westerse migratieachtergrond (SEO, 2018).

Naast het hogere aandeel flexbanen tekent de zwakkere arbeidsmarktpositie van de groep met niet-westerse achtergrond zich ook af wanneer we naar de kwaliteit van die banen kijken. Volgens een aantal deskundigen die we spraken zitten personen met een niet-westerse achtergrond vaker in de 'buitenste flexibele' schil dan personen zonder migratieachtergrond. Dit is de schil met grotere onzekerheid en minder perspectief op een vaste baan of doorgroei.

Een andere vorm van flexibiliteit op de arbeidsmarkt die het afgelopen decennium een toevlucht heeft genomen, is zelfstandigheid. Uit de interviewronde kwam naar voren dat zelfstandigheid een alternatief kanaal is voor toegang tot de arbeidsmarkt. In deze vorm doet zich geen discriminatie in het werving- en selectieproces voor (zie ook hoofdstuk 3). Dit zou, naast culturele factoren, kunnen verklaren waarom bijvoorbeeld Turkse mannen relatief vaak voor een bestaan als zelfstandige kiezen (Lancee, 2012). Hier bestaat tot op heden echter nog geen empirisch bewijs voor. Ook is er geen inzicht in hoeverre 'schijn-zelfstandigheid' vaker (of minder vaak) voorkomt bij de groep met een niet-westerse migratieachtergrond.

Experts uit de interviewronde geven aan dat dit voor velen echter een tijdelijke oplossing is. Zij blijken niet geschikt is voor zelfstandigheid of krijgen uiteindelijk toch te maken met de vooroordelen die ook spelen in de relatie werkgever-werknemer. Bovendien gaf een deskundige aan dat er vermoedens bestaan dat zzp'ers met een migratieachtergrond moeilijker aan opdrachten kunnen komen. Aangezien het zzp-schap de afgelopen jaren groter is geworden in onze arbeidsmarkt, is het belangrijk deze groep niet te vergeten. Temeer omdat een 'hardere' arbeidsmarkt (met meer zelfstandigheid en minder sociale bescherming) voor deze groep ook effecten op lange termijn kan hebben, in relatie tot zaken als inkomenszekerheid en pensioenen.

### *Arbeidsomstandigheden*

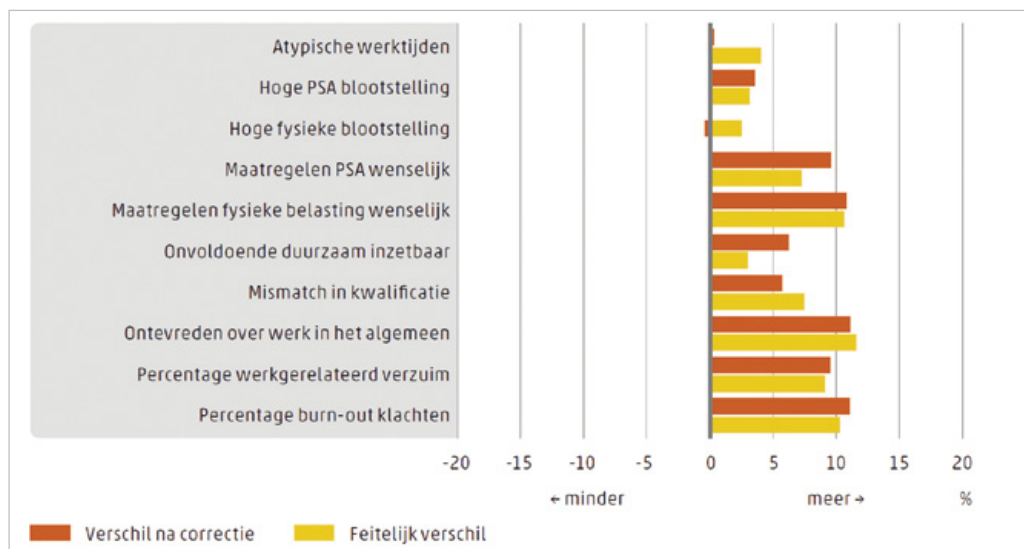
De arbeidsomstandigheden vormen eveneens een belangrijke indicator voor arbeidsmarktpositie. De Nationale Enquête naar Arbeidsomstandigheden (NEA) meet het verschil in (ervaren) arbeidsomstandigheden tussen werknemers met een niet-westerse en Nederlandse achtergrond (TNO en CBS, 2017). Ook hierin is de zwakkere arbeidsmarktpositie van niet-westerse Nederlanders met een migratieachtergrond terug te zien. Met daarbij de aanvulling uit de interviewronde dat er bij arbeidsomstandigheden altijd over een 'bevoorrechte' groep wordt gesproken: de personen die er in geslaagd zijn een baan te krijgen.

De NEA wijst uit dat werknemers met een niet-westerse migratieachtergrond vaker op atypische werktijden werken en vaker dan werknemers zonder migratieachtergrond een hoge fysieke en mentale belasting ondervinden (figuur 2.4.2)(CBS & TNO, 2017). Dit valt (deels) samen met de oververtegenwoordiging van niet-westerse groepen in de lage beroepen. Toch zijn werknemers met een niet-westerse achtergrond, ook na correctie van onder meer het beroepsniveau, significant vaker (32,5 procent) ontevreden over hun werk dan werknemers met een westerse en zonder migratieachtergrond (respectievelijk 26,7 en 20,9 procent). Ook is het percentage burn-out klachten significant hoger (21,9 procent) dan bij werknemers zonder migratieachtergrond (11,6 procent). Als laatste is ook het percentage (risico op) arbeidsongevallen hoger onder personen met een niet-westerse migratieachtergrond (TNO, 2016). Deze verschillen zijn echter wel duidelijk kleiner onder de tweede generatie migranten dan onder de eerste generatie. Zo is het percentage slachtoffers van een bedrijfsongeval 6,9 procent onder de tweede generatie, tegenover 9,6 procent onder de 1<sup>e</sup> generatie. Werknemers met een Nederlandse achtergrond noteren 6,2 procent. Ook tijdens de interviewronde werd bevestigd dat er sprake lijkt te zijn van een 'inhaalslag', waarbij de arbeidsomstandigheden van de tweede generatie over het algemeen beter zijn dan van de eerste.

Binnen de groep met een niet-westerse migratieachtergrond zien we opnieuw dat werknemers met een Marokkaanse of een Turkse achtergrond over het algemeen met minder goede arbeidsomstandigheden kampen dan werknemers met een Surinaamse of een Antilliaanse achtergrond (TNO, 2016). Voor de laatste groep geldt zelfs dat er op bepaalde aspecten, zoals de ervaren steun van leidinggevenden, beter wordt gescoord dan bij werknemers zonder migratieachtergrond.

Uit de interviewronde kwam verder naar voren dat veel arbeidsomstandigheden, zoals burn-out klachten en werktevredenheid, waarschijnlijk sterk gerelateerd zijn aan de (ervaren) discriminatie op het werk. Hoewel bekend is dat (ervaren) discriminatie een rol speelt op de werkvloer, vooral bij Turkse en Marokkaanse medewerkers (zie hoofdstuk 3), is er op dit moment nog onvoldoende zicht hoe dit precies doorwerkt op de arbeidsomstandigheden van werknemers met een niet-westerse achtergrond.

**Figuur 2.4.2: Verschil arbeidsomstandigheden Nederlandse en niet-westerse achtergrond**



Bron: CBS & TNO, 2017

Verder werd in de interviewronde benadrukt dat vooral de sector waarin een persoon werkzaam is de voorspeller is voor hoe het gesteld is met de arbeidsmarktomstandigheden (en niet de zozeer achtergrond of het type contract). Dit wordt ook bevestigd door een rapportage van TNO (2016). Dit feit, gecombineerd met de oververtegenwoordiging van niet-westerse werknemers met migratieachtergrond in specifieke sectoren, kan ook een invloed hebben op de (ervaren) arbeidsomstandigheden van de totaalgroep met een niet-westerse migratieachtergrond.

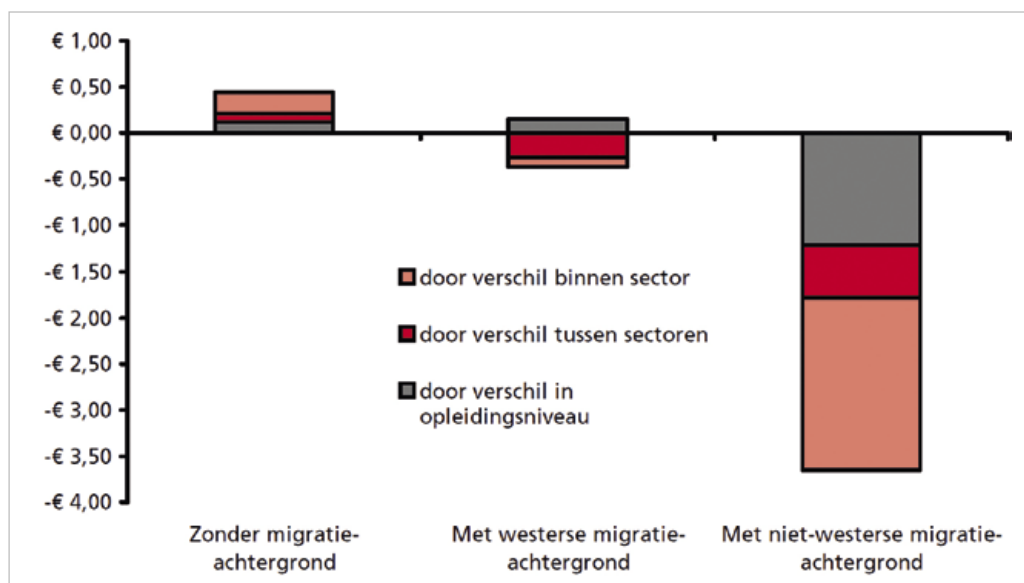
Een laatste factor die mogelijk samenhangt met de slechtere arbeidsomstandigheden en naar voren kwam in de interviewronde is de over het algemeen slechtere gezondheid van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. De exacte (causale) relatie is echter nog niet makkelijk vast te stellen volgens de geraadpleegde experts.



### Inkomen

Ook het inkomen is als een indicatie voor de kwaliteit van de baan. De groep met een niet-westerse migratieachtergrond heeft ook hier een achterstand. Over het algemeen is het beeld wel dat ook voor de groep met niet-westerse migratieachtergrond het inkomen stijgt met de opleiding. Met stijgende opleidingsniveaus mogen we dus afnemende verschillen verwachten. Wel is bij alle opleidingsniveaus het inkomen van deze groep lager dan van de groep zonder migratieachtergrond (SEO, 2018). Het verschil in uurloon tussen de groep zonder migratieachtergrond en de groep met niet-westerse migratieachtergrond bedraagt ruim vier euro. Een deel hiervan hangt samen met het verschil in opleidingsgraad (het grijze deel van de balk), maar een belangrijk deel niet (Atlas voor Gemeenten, 2018)<sup>4</sup>. Daarbij geldt dat voor een aantal groepen (voornamelijk recenter gemigreerde vluchtelingen) het gemiddeld inkomen van de personen met een hoge opleiding (hbo/wo) lager is dan voor de middelbaar opgeleide personen zonder migratieachtergrond (SEO, 2018). Dit past goed bij het algemene beeld over de arbeidsmarktpositie van de verschillende groepen. Groepen die op andere arbeidsmarktindicatoren een zwakkere positie hebben (zoals de groepen die als vluchteling naar Nederland gekomen zijn) hebben over het algemeen ook het laagste inkomen. Groepen die op andere arbeidsmarktindicatoren minder verschillen van de groep zonder migratieachtergrond, hebben over het algemeen ook een hoger inkomen (zoals de groep met Surinaamse achtergrond).

Figuur 2.4.3: Verskil in gemiddeld uurloon naar achtergrond



Bron: Atlas voor Gemeenten, 2018

Dit betreft verschillen in uurloon van de groep die een baan heeft. Als inkomensverschillen voor de totale groep bekeken worden (werkend en niet werkend), zijn ze groter. Een groter deel van de groep met niet-westerse migratieachtergrond heeft namelijk geen werk heeft en is van uitkeringen afhankelijk. Het gemiddeld (gestandaardiseerd) huishoudeninkomen van de groep met niet-westerse migratieachtergrond (19.000 euro) is ongeveer een derde lager dan van de groep zonder migratieachtergrond (26.300). Bovendien komt armoede ruim vier keer zo vaak voor dan onder de groep zonder migratieachtergrond (21 versus 5 procent) (SCP, 2016).

<sup>4</sup> Ook andere factoren kunnen een goede verklaring bieden voor een deel van het lagere uurloon. In de onderstaande grafiek is dit bijvoorbeeld zichtbaar gemaakt voor de invloed van de sector waarin men werkt (de doelgroep is vaker werkzaam in sectoren waar uurlonen gemiddeld lager liggen). Maar ook zaken als leeftijd, taalvaardigheid en opleidingsrichting kunnen hier een rol spelen. Het is echter (nog) niet bekend hoe groot dit deel is.

De inkomenspositie van jongeren verdient extra aandacht. Van de jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond met een startkwalificatie verdient de helft voldoende om zelfstandig van rond te kunnen komen. Bij jongeren zonder migratieachtergrond is dit ruim driekwart. De andere helft heeft ofwel geen baan of een baan met een klein aantal werkuren (minder dan 20 uur per week) (CBS, 2016). Ook specifiek bij de hoger opgeleide jongeren is de slechtere inkomenspositie zichtbaar. Het brutoloon van zowel hbo- als wo-starters met een migratieachtergrond is gemiddeld iets lager (1 procent) dan het loon van hoogopgeleide starters zonder migratieachtergrond (SEO, 2017). Dit loonverschil neemt in 10 jaar tijd bovendien toe. Een ander onderzoek (Siebers, 2017) bevestigt het beeld van lagere startsalarissen, maar laat zien dat het verschil met de tijd afneemt.

Een kleine positieve noot is dat, hoewel de verschillen in inkomen groot blijven, er ook bij een toenemende groep met niet-westerse migratieachtergrond sprake is van inkomensverbetering. Waar in 2001 2,9 procent van deze groep een inkomen had dat tot de 10 procent top inkomens behoorde, was dat in 2014 gestegen tot 3,8 procent (SCP, 2016).

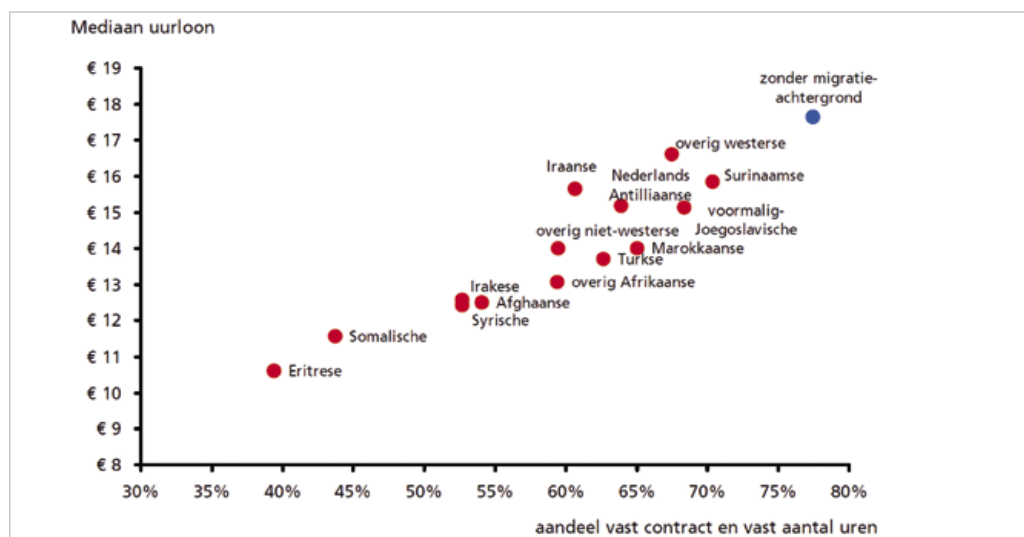
## 2.5 Een hiërarchie op de Nederlandse arbeidsmarkt?

Uit het bovenstaande blijkt dat personen met een niet-westerse migratieachtergrond een achterstand hebben op de arbeidsmarkt. Daarbij bestaan binnen deze zeer diverse groep grote verschillen tussen groepen met verschillende migratieachtergronden. Dit was ook in de interviewronde een terugkerend thema. Zo kwam in de gesprekken naar voren dat er qua arbeidsmarktpositie een bepaalde hiërarchie lijkt te zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt:

1. Personen zonder migratieachtergrond.
2. Personen met een Westerse achtergrond (niet behandeld in dit rapport).
3. Personen met een Surinaamse en Antilliaanse achtergrond.
4. Personen met een Turkse en Marokkaanse achtergrond.
5. (Voormalige) vluchtelingen (bijvoorbeeld Somaliërs, Syriërs en Eritreeërs), waarbij verblijfsduur een bepalende rol speelt voor de plek in de hiërarchie.

Om dit weer te geven, heeft Atlas voor Gemeenten (2018) de verschillende groepen in een assenstelsel (zie figuur 2.5.1) gezet met twee arbeidsmarktindicatoren. Hoewel in dit geval het aandeel vaste contracten en het mediaan uurloon (niet behandeld in dit rapport) zijn gekozen, had deze figuur waarschijnlijk ook met andere arbeidsindicatoren gemaakt kunnen worden. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat het hier gaat om een *beschrijvende* figuur waarbij niet gecorrigeerd is voor overige achtergrondkenmerken.

**Figuur 2.5.1: Aandeel vast contract en uren en mediaan uurloon (percentage), naar migratieachtergrond**



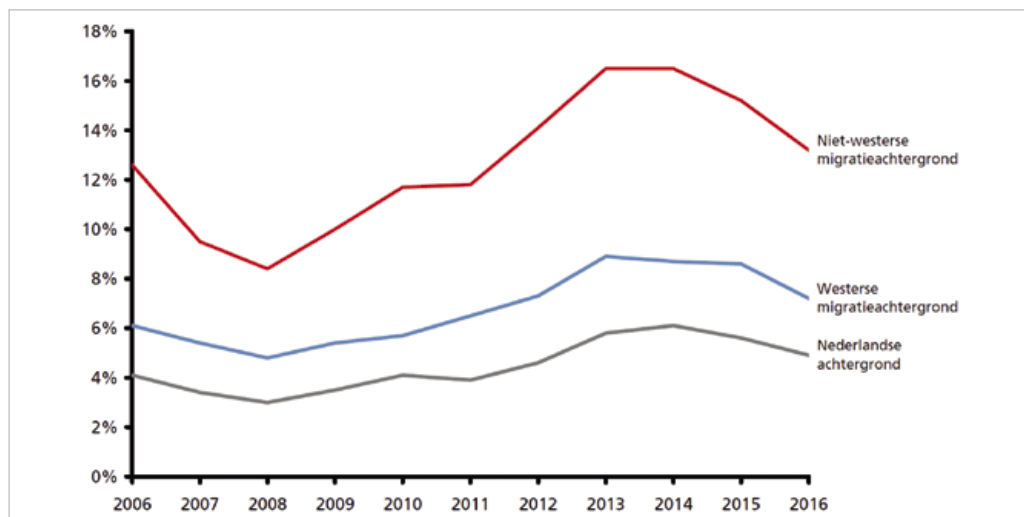
Bron: Atlas voor Gemeenten, 2018

## 2.6 Verschillen door de jaren heen

Tot zover hebben we vooral gekeken naar over de *statische* arbeidsmarktsituatie van verschillende (sub) groepen met een niet-westerse migratieachtergrond. Het is echter bekend dat juist deze kwetsbare groep afhankelijk is van de conjuncturele cyclus (SCP, 2016). Niet alleen het niveau van werkloosheid is hoger, maar ook de conjunctuurgevoeligheid (figuur 2.6.1). De werkloosheid van niet-westerse Nederlanders met een migratieachtergrond loopt sneller op bij economisch slechte tijden. Daar staat tegenover dat deze groep bij het aantrekken van de economie en daarmee het krapper worden van de arbeidsmarkt ook relatief snel(ler) herstelt. Het duurt wel een paar jaar voordat de in crisis toegenomen achterstand weer teniet is gedaan.

De verklarende kracht van objectieve indicatoren (zoals opleiding) is in tijden van laagconjunctuur lager dan bij hoogconjunctuur (SCP, 2016). Dit betekent dat de in de verklarende analyse niet meegenomen factoren zoals discriminatie bij economische stagnatie een grotere rol spelen. Deze en andere niet-persoonsgebonden factoren komen aan bod in hoofdstuk 3.

Figuur 2.6.1: Werkloosheid voor 15-75 jarigen (percentage), naar achtergrond over tijd (2006-2016)



Bron: Atlas voor Gemeenten, 2018

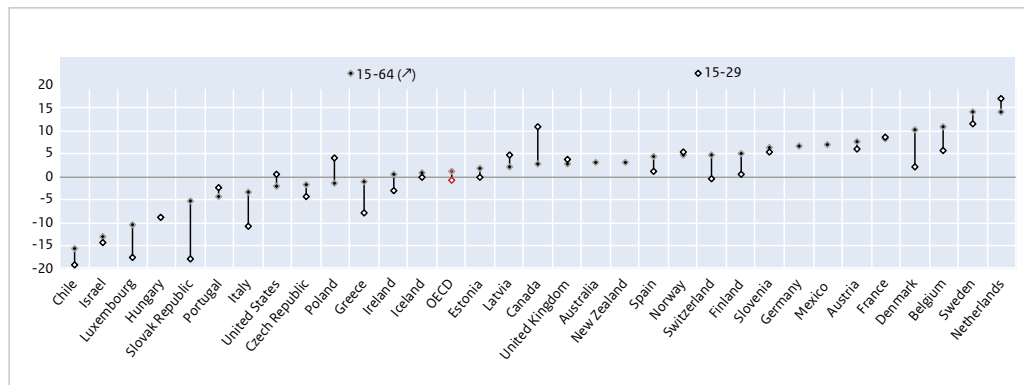
## 2.7 Verschillen in internationaal perspectief

Het is interessant om te zien in hoeverre de in Nederland geconstateerde achterstanden van de groepen met migratieachtergrond ook in andere (Europese) landen voorkomen. Uit recente vergelijkende studies blijkt dat.

In de afgelopen jaren zijn een groot aantal internationaal vergelijkende studies verschenen waar deze informatie uit gehaald kan worden. Afhankelijk van de gebruikte indicatoren, landen en migrantengroepen die men met elkaar vergelijkt, en de wijze waarop deze vergelijking plaatsvindt, staat Nederland in 'middenmoot' dan wel in de 'achterhoede' (zie bijvoorbeeld: OECD 2017-2; OECD, 2016; Heath, 2014; ETUI, 2015). De achterstanden van groepen met migratieachtergrond zijn in Nederland gemiddeld of groter dan gemiddeld dan in andere landen. Bij deze conclusie past wel een aantal kanttekeningen. Zo wordt in de meeste vergelijkende studies niet de 'Nederlandse' classificatie 'met of zonder migratieachtergrond' gebruikt. In plaats daarvan wordt gekeken naar nationaliteit en/of geboorteland. Verder kan een deel van de verschillen te maken hebben met de verschillende migrantengroepen die in verschillende Europese landen zich hebben gevestigd. Zij hebben uiteenlopende kwalificaties en daarmee verschillende arbeidsmarktkansen. Ten slotte is de participatie van de groep zonder migratieachtergrond in Nederland vrij hoog en hoger dan in meeste andere landen. Bij eenzelfde participatiegraad van de groep met migratieachtergrond is de afstand tot de groep zonder migratieachtergrond in Nederland daarmee hoger dan in veel andere landen.

Hoewel de 'absolute' participatie van in buitenland geboren personen ongeveer op het gemiddelde van EU en OECD zit, is de achterstand ten opzichte van de 'native-born' groep in Nederland één van de grootste is (OECD, 2017-2). Dit geldt zowel voor mannen als voor vrouwen. Uit een ander OECD-rapport (2016) blijkt verder dat dit beeld blijft bestaan als ook specifiek naar jongeren gekeken wordt. Het verschil in arbeidsparticipatie tussen 'native' en 'foreign born' jongeren is hier veruit het grootst (figuur 2.7.1).

**Figuur 2.7.1: Verschil in arbeidsparticipatie tussen 'native born' en 'foreign born' in 2014**



Bron: OECD, 2016

Ook bij het type baan is de positie van de in het buitenland geboren in Nederland zwak in vergelijking met andere landen. Qua onderkwalificering van in buitenland geboren werknemers zit Nederland ongeveer op het gemiddelde van de OECD landen, maar deze groep doet bovengemiddeld vaak routinematig werk doet. Juist dit werk staat onder druk staat van technologische ontwikkelingen (OECD, 2017-3).

Kijkend naar oudere cijfers (2003 en 2006) kan geconcludeerd worden dat het bovengemiddeld grote verschil in arbeidsmarktpositie (in Nederland) tussen personen met migratieachtergrond en zonder migratieachtergrond geen nieuw fenomeen is. Het is eerder een constante (Kraal et al., 2009).

Ook als er gecorrigeerd wordt voor achtergrondkenmerken blijft het verschil in arbeidsmarktpositie tussen personen met en zonder migratieachtergrond in Nederland bovengemiddeld groot is. Heath (2014) laat dit zien aan de hand van de 'ethnic penalties' waarbij hij de werkloosheid van jongeren met migratieachtergrond (tweede generatie) vergelijkt met jongeren zonder migratieachtergrond, rekening houdend met de opleidingsgraad. Hij vindt significante verschillen in de meeste Europese landen en voor de meeste groepen, maar de verschillen in Nederland (voor de Marokkaanse en Turkse groep en voor Surinaamse mannen) zijn bovengemiddeld groot. Dit geldt overigens niet voor de Surinaamse vrouwen.

Een ander aspect in internationale vergelijkingen is de vraag in hoeverre arbeidsmarktinstuties de kansen van de groep met migratieachtergrond positief of negatief beïnvloeden. Vaak wordt beweerd dat liberalisering de toegang tot de arbeidsmarkt voor deze groep zou kunnen vergroten. Een van de wetenschappers waarmee we spraken liet echter weten dat op basis van een onderzoek in uitvoering geconcludeerd kan worden dat de achterstanden van personen met migratieachtergrond niet kleiner zijn in minder geregelde en flexibelere (meer geliberaliseerde) arbeidsmarkten. Dit sluit aan bij andere internationale onderzoeken en inzichten van deskundigen in onze gespreksronde. Ook deze laten zien dat de flexibiliteit van de arbeidsmarkt niet lijkt bij te dragen aan meer kansen voor personen met migratieachtergrond. Bovendien is in deze meer geliberaliseerde arbeidsmarkten ook geen sprake van minder arbeidsmarktdiscriminatie (Lancee, 2016).

Een aspect waarop Nederland volgens een van de geïnterviewden internationaal wél positief uitsteekt, zijn de arbeidsmarktomstandigheden van de groep met niet-westerse migratieachtergrond. Met de kanttekening dat in Nederland de arbeidsmarktomstandigheden over het algemeen beter zijn dan in veel andere Europese landen. Vooral aan de randen van EU komen misstanden veel vaker voor dan in Nederland.

# 3

## Op zoek naar verklaringen voor verschillen

### 3.1 Inleiding

Personen met een niet-westerse migratieachtergrond hebben een grote achterstand op de arbeidsmarkt. Waar komen deze verschillen door? Voor een deel is het macro-verschil te verklaren door in te zoomen op subgroepen en rekening te houden met achtergrondkenmerken zoals leeftijd, opleidingsniveau, geslacht en verblijfsduur. Ook als dat gebeurt blijven er echter verschillen bestaan. Hoe kunnen deze op hun beurt worden verklaard? Voor een deel gaat het dan om zaken als taalbeheersing (vooral bij de eerste generatie); een belangrijke voorwaarde voor een goede arbeidsmarktpositie. Maar ook de sociaaleconomische status van de ouders (bij de tweede generatie) speelt mee; deze bepaalt voor een belangrijk deel de arbeidsmarktkansen van de kinderen. Dit geldt uiteraard voor zowel de groep met als zonder migratieachtergrond (zie bijvoorbeeld: SCP, 2016).

Verder is een groot deel van de groep met migratieachtergrond aangewezen op de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit wordt veroorzaakt door lage opleidingen, taalbarrières, culturele barrières, discriminatie, beperkte diplomaerkenning, et cetera. De onderkant van de arbeidsmarkt staat onder druk, door onder andere arbeidsmarktpolarisatie<sup>5</sup> als gevolg van verregaande technologisering. Hierdoor komen mensen die aangewezen zijn op dit deel van de arbeidsmarkt moeilijk aan een baan, waaronder dus een deel van de personen met een niet-westerse migratieachtergrond. Bovendien zitten de personen met migratieachtergrond gemiddeld vaker in de bijstand dan in de WW (ten opzichte van de groep zonder migratieachtergrond). Het vinden van een baan is vanuit de bijstand lastiger dan het vinden van een baan vanuit de WW.

Naast deze aspecten leveren de literatuur en de gesprekken een aantal aanvullende mogelijke verklaringen op. Deze worden hieronder besproken.

### 3.2 Jong geleerd is oud gedaan: invloed van onderwijs op de arbeidsmarktkansen

Onderwijs is van groot belang voor de arbeidsmarktkansen. In dat licht vormen de steeds betere onderwijsprestaties van de groep met migratieachtergrond een positieve ontwikkeling. De verschillen in onderwijsprestaties tussen de groep met en zonder migratieachtergrond nemen af (SCP, 2016). Als gecorrigeerd wordt voor de sociaaleconomische status van de ouders zijn ze bovendien zo goed als verdwenen. Dit neemt niet weg dat in absolute cijfers de verschillen er nog steeds zijn. En belangrijker nog: de steeds betere prestatie in onderwijs vertaalt zich (nog) niet (volledig) in een betere arbeidsmarktpositie. In deze paragraaf staan we stil bij een aantal mogelijke verklaringen voor deze discrepantie.

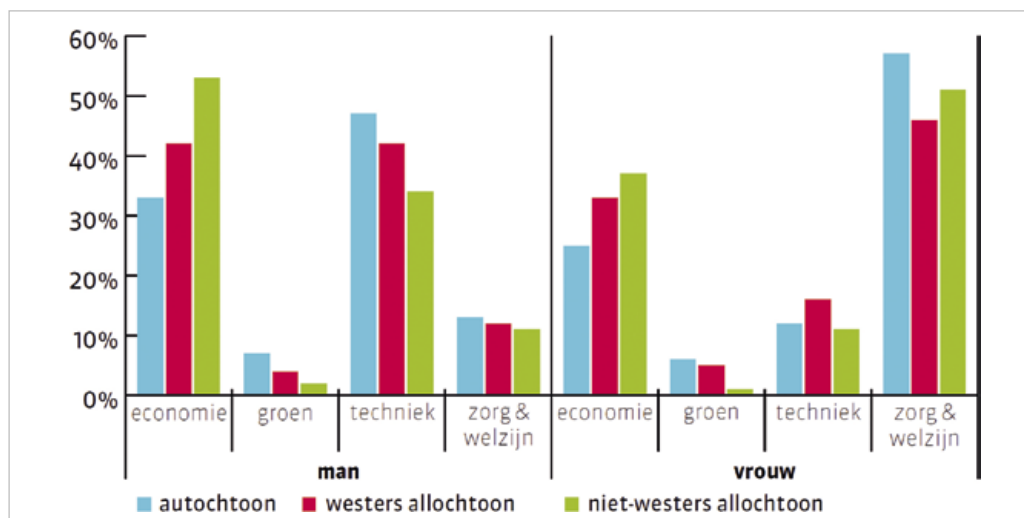
#### *Het belang van de studierichting*

De studierichtingkeuze van de verschillende groepen jongeren verklaart mogelijk een deel van de verschillen in arbeidsmarktprestaties. Immers, niet elke studie geeft even grote kansen op de arbeidsmarkt. Er zijn vrij grote verschillen in studiekeuze (bij een gelijk niveau) tussen jongeren met en zonder niet-westerse migratieachtergrond. Zo kiezen studenten met een niet-westerse migratieachtergrond vaker (circa 15 procent) een economische studie en minder vaak (circa 8 procent) een technische studie (CBS, 2016). De eerste

<sup>5</sup> Bij arbeidsmarktpolarisatie verdwijnt het middensegment van de arbeidsmarkt langzamerhand ten faveure van onderkant (laagopgeleid) en bovenkant (hoogopgeleid) van de arbeidsmarkt. Aan de onderkant kan dit vervolgens leiden tot verdringing, waarbij mensen met middelbare opleidingen het laagopgeleid werk gaan doen, waardoor minder werk overblijft voor laag opgeleiden.

categorie biedt, zeker op middelbaar niveau, een veel minder goed arbeidsmarktperspectief biedt dan de tweede categorie (ROA, 2017). Uit eerder onderzoek naar studiekeuzes van MBO'ers kwamen ook heterogene preferenties tussen personen met en zonder migratieachtergrond naar voren (ROA, 2015 en Rabo Research, 2017) (figuur 3.2.1). De verschillen zouden culturele achtergronden hebben, volgens een van de deskundigen waarmee gesproken is. Die stelde dat door bepaalde groepen met een migratieachtergrond groen-beroepen als 'vies werk' ervaren worden en technische beroepen als 'gevaarlijk'.

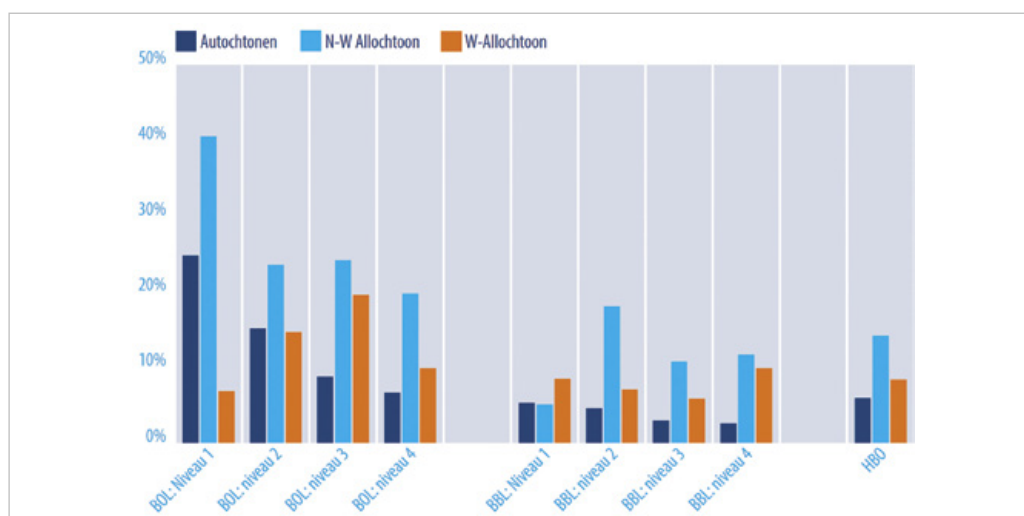
**Figuur 3.2.1: Verdeling MBO-studenten naar richting en migratieachtergrond**



Bron: Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven, 2014

Binnen het MBO is het tevens relevant om onderscheid te maken tussen Beroeps Opleidende Leerweg (BOL) en Beroeps Begeleidende Leerweg (BBL). De inrichting van het onderwijsstelsel kan namelijk van belang zijn voor het contact tussen werkgever en potentiële werknemer. Het verschil tussen 'general education' (grotweg vergelijkbaar met BOL-opleidingen) enerzijds en 'vocational education' (grotweg vergelijkbaar met BBL-opleidingen) bepaalt in belangrijke mate wanneer scholieren contact hebben met potentiële werkgevers. Dit komt tot uiting in de arbeidsmarktkansen, die groter zijn bij BBL (figuur 3.2.2).

**Figuur 3.2.2: Werkloosheid naar type onderwijs, 2011-2015**



Bron: ROA, 2015

Een BBL-opleiding is echter minder populair bij jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond (SBB-barometer, 2016). Zij kiezen bovengemiddeld vaak voor een BOL-opleiding. In 2015 volgde 10 procent van niet-westerse jongeren een BBL-opleiding en 90 procent een BOL-opleiding, tegen 24 en 76 procent voor scholieren zonder migratieachtergrond. Dit verklaart voor een deel de arbeidsmarktachterstanden, gezien de lagere arbeidsmarktkansen die de BOL-opleiding biedt (ROA, 2017). Ook verschillende experts uit de interviewronde gaven aan dat BBL-studenten een minder groot pre-entry probleem hebben, terwijl dat voor BOL-studenten wel een groot obstakel is. Een expert gaf echter aan dat de vaker voorkomende keuze voor een BOL-opleiding bij jongeren met niet-westerse achtergrond niet per se vrijwillig hoeft te zijn. Wellicht willen deze jongeren wel een BBL-plaats, maar doet het pre-entry probleem zich al in deze fase voor. Voor een BBL-opleiding moeten zij immers solliciteren.

Bovendien mag niet zonder meer niet geconcludeerd worden dat de werkloosheid onder de niet-westerse jongeren met migratieachtergrond sterk zou dalen als ze vaker voor een BBL-opleiding of technische richting zouden kiezen. Figuur 3.2.2 laat immers zien dat zij veel vaker werkloos zijn dan jongeren zonder migratieachtergrond, onafhankelijk van het type mbo-opleiding en niveau. Dit geldt ook binnen BBL-opleidingen en voor de richting van de studie. Ook binnen de technische richtingen is de werkloosheid onder de jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond groter dan onder de jongeren zonder migratieachtergrond.

#### *Invloed van stages*

Een andere factor bij de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt vormen de stages. Daarbij speelt onder meer de leeftijd waarop scholieren stage lopen bij bedrijven een rol. Zo wees een aantal deskundigen in de interviewronde op het feit dat een stagevergoeding gekoppeld is aan leeftijd, waardoor oudere leerlingen hogere vergoedingen krijgen. Dat maakt bijvoorbeeld statushouders minder aantrekkelijk voor leerwerkbedrijven, omdat zij veelal ouder zijn dan concurrenten zonder migratieachtergrond.

Personen met een migratieachtergrond hebben, net als bij het vinden van een baan, ook relatief meer moeite met het vinden van een geschikte stageplek tijdens de opleiding (KIS, 2016). Naast mogelijke stagediscriminatie is een andere oorzaak volgens een van de deskundigen dat niet-westerse MKB-bedrijven moeite hebben erkend te worden als leerwerkbedrijf, vanwege formele eisen. Juist deze bedrijven kunnen een rol spelen in het bieden van stageplekken aan de jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond. Tegelijkertijd bestaat het beeld dat stagelopen bij een niet-westerse bedrijf de verdere kansen op de arbeidsmarkt juist verkleint (zie paragraaf 3.2).

#### *Cruciale momenten in onderwijs*

Uit het KIS-onderzoek (2016) blijkt tevens dat op de basisschool vaak al verschillen ontstaan. Bij gelijk niveau wordt aan kinderen met een niet-westerse migratieachtergrond vaker geadviseerd om naar VMBO te gaan (de 'onder advisering'). Veel determinanten voor het verschil op de arbeidsmarkt worden daarmee al heel vroeg bepaald. Zoals een expert in de interviewronde het verwoordde:

*'Directeuren van basisscholen soms al kunnen voorspellen welke personen er over x-jaar in de bijstand zitten.'*

In het verlengde hiervan speelt volgens een deskundige de leeftijd waarop de keuze gemaakt wordt voor een bepaalde richting en niveau een belangrijke rol. Hoe jonger de kinderen zijn, hoe groter het nadeel is voor de groep met niet-westerse migratieachtergrond. Deze kinderen komen vaak op latere leeftijd tot volle potentie komen dan de jongeren zonder migratieachtergrond, waardoor de keuze op jonge leeftijd leidt tot onder advisering (zie ook Crul et al., 2013).

Ook geldt volgens een andere expert dat de 'tracking-age' van belang is. Hoe later de overgang naar de arbeidsmarkt of arbeidsmarkt-georiënteerd onderwijs (bijvoorbeeld BBL), hoe meer kansen mensen met een migratieachtergrond hebben eventuele achterstanden in te lopen. Wanneer al vroeg de 'cut' gemaakt wordt, lopen mensen met een migratieachtergrond deze sneller mis.

Meerdere keren werd tijdens de interviewronde gewezen op het zo vroeg mogelijk wegnemen van culturele verschillen en taalachterstanden door voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Dit is de beste manier om initiële achterstanden in startkapitaalongelijkheid (De Argumentenfabriek, 2017) niet te groot te laten worden. Hoe later verschillen worden aangepakt, hoe moeilijker het is deze te verminderen. Econoom en Nobelprijswinnaar James Heckman bewees dit al lang geleden (Heckman, 2006). Hoe de ‘juiste’ groep kinderen naar VVE te krijgen, blijkt echter lastig.

### *Vroegtijdig schoolverlaten*

Het feit dat initiële verschillen niet altijd worden verholpen en daarmee de carrièrekansen van scholieren met een niet-westerse migratieachtergrond verkleinen, vertaalt zich ook in het aantal vroegtijdige schoolverlaters in het MBO. In 2013/2014 was 9,5 procent van de jongeren (22 jaar of jonger) met een niet-westerse migratieachtergrond een voortijdige schoolverlater (CBS, 2016). Een jaar later was dit 9 procent. Deze dalende trend is ook waarneembaar bij leeftijdsgenoten zonder migratieachtergrond (van 4,7 procent in 2013/2014 naar 4,3 procent in 2014/2015). De afstand tussen jongeren met een niet-westerse en jongeren zonder migratieachtergrond wordt daarmee niet kleiner.

Er zijn verschillende oorzaken waarom jongeren school voortijdig verlaten. Allereerst zijn er schoolgerelateerde oorzaken. Zo maken jongeren een studiekeuze die niet aansluit bij hun interesse of verwachtingen. Daardoor stoppen ze met de gekozen opleiding en volgen geen andere opleiding meer. Of ze vinden een opleiding te moeilijk en haken af. Ten tweede zijn er gezondheidsgerelateerde oorzaken. Denk aan somatische en psychische klachten die een rol spelen bij het verlaten van school. Ook thuisgerelateerde oorzaken spelen mee, zoals een scheiding of andere problemen. Ten slotte kan de aantrekkelijkheid van ‘snel geld verdienen’ door illegale activiteiten een rol spelen. Voor jongeren worden de opbrengsten van een diploma pas op lange termijn zichtbaar terwijl er op alternatieve (illegale) wijze op korte termijn veel opbrengsten kunnen worden vergaard. Dit maakt dat jongeren (met een niet-westerse migratieachtergrond) zich vaker onvoldoende op school richten, aldus een van de gesprekspartners. Hierbij moet opgemerkt worden dat onderzoek aantoonde dat dit niet specifiek is voor de jongeren met niet-westerse migratieachtergrond, maar voor alle groepen geldt. Als rekening wordt gehouden met sociaaleconomische status en de wijk waarin men woont, verdwijnen grotendeels de verschillen in criminaliteitscijfers tussen jongeren met of zonder migratieachtergrond (Bovenkerk 2014, Driessen, 2014). Bovendien is de causaliteit niet altijd even eenduidig: verlaten de jongeren school vanwege de verleidingen uit het criminele circuit of is er eerst sprake van schooluitval (om andere redenen), wat daarna ruimte maakt om het criminele circuit te betreden?

## **3.3 Binnenkomen én binnenblijven: pre-entry en post-entry uitdagingen**

Als de opleiding eenmaal (wel) succesvol afgerond is, is het de zaak binnen te komen bij een werkgever. Dit kan een uitdaging zijn, vooral voor de groep met een niet-westerse migratieachtergrond.

Vaak wordt aangenomen dat de personen (jongeren) met een niet-westerse migratieachtergrond voornamelijk aan de voorkant van de carrière het moeilijker hebben om een (passende) baan te vinden. Wanneer ze eenmaal een (passende) baan hebben gevonden, zouden ze een vergelijkbare carrière kunnen maken als de personen zonder niet-westerse migratieachtergrond. Dit is de ‘pre-entry’-problematiek. Tegelijkertijd zien we dat de achterstanden op de arbeidsmarkt voor alle groepen gelden, onafhankelijk van leeftijd en opleidingsgraad. In hoofdstuk 2 gaven we aan dat het verschil in uurloon (dat aan het begin van de carrière ontstaat tussen jongeren met of zonder migratieachtergrond) 10 jaar later niet is ingelopen, maar groter is geworden. Dit duidt er op dat er naast ‘pre-entry’ uitdagingen de groep met migratieachtergrond derhalve ook met ‘post-entry’-uitdagingen te maken heeft. Dit wordt bevestigd door de eerste resultaten van een onderzoek van Atlas voor Gemeenten (2018) dat momenteel in uitvoering is: zowel bij de instroom, als bij de door- en uistroom, lijkt er sprake te zijn van onverklaarde verschillen tussen de groep met een niet-westerse migratieachtergrond en de groep zonder migratieachtergrond. Deze onverklaarde verschillen gelden bij zowel instroom uit opleiding als instroom uit ww en bijstand; als bij uistroom vanuit werk naar ww of bijstand, of doorstroom naar een “betere” baan (hoger loon en meer “vastigheid”). Beide worden hieronder nader toegelicht.



### *Pre-entry: werving en selectie*

Naast het lagere startsalaris duidt de langere zoektermijn op het bestaan van 'pre-entry' uitdagingen voor jongeren met niet-westerse migratieachtergrond. De zoekperiode voor een substantiële baan is bijvoorbeeld voor HBO-opgeleide jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond 64 procent langer dan voor jongeren zonder migratieachtergrond (SEO, 2017). Het bestaan van pre-entry barrières werd bevestigd in verschillende interviews. Belangrijke verklaringen zijn vooroordelen, discriminatie en netwerken en mede hierdoor een lagere pro-activiteit bij de niet-westerse groep met migratieachtergrond (voornamelijk jongeren). In een van de interviews werd gesteld dat zij zichzelf minder vaak als kandidaat aandragen omdat ze niet geloven dat de werkgevers op hen zitten te wachten.

Naast deze en andere meer 'subjectieve' factoren (waarop we nader ingaan in de hierop volgende paragrafen) wordt vaak ook de opleidingskeuze benoemd als een van de redenen voor de moeilijke 'entry' voor de groep met niet-westerse migratieachtergrond. De arbeidsmarktkansen variëren per opleidingsniveau en richting, waarbij het kunnen bemachtigen van een goede stageplek ook een rol speelt. MBO'ers met een niet-westerse migratieachtergrond die moeite hebben met het bemachtigen van een stageplek, vinden bovendien vaak een stageplek in de eigen buurt, bijvoorbeeld bij een Turkse winkel. Daar zijn veelal geen doorgroeimogelijkheden en ook worden er geen/minder relevante netwerken opgebouwd. Deze werkervaring wordt vaak minder erkend door werkgevers zonder migratieachtergrond, waardoor het voor deze jongeren moeilijker is om daar 'binnen te komen', aldus een van de deskundigen.

Deze specifieke aspecten spelen in het bijzonder een rol bij de groep met migratieachtergrond. Daarnaast zijn er algemene pre-entry barrières, die dus ook gelden voor de groep met niet-westerse migratieachtergrond. Het gezondheidsaspect is een belangrijke. Zo zijn werkgevers geneigd personen met (werkgerelateerde) gezondheidsklachten niet aan te nemen (TNO, 2016). Dit heeft te maken met (gepercipieerde) risico's van uitval en daarmee samenhangende kosten. Deze neiging speelt in alle bedrijven en sectoren, zowel bij bedrijven die het financieel goed gaat als waar het tegen zit.

Wel komt uit de gesprekken naar voren dat de 'overall' pre-entry problematiek niet in alle sectoren even groot is. Zo zou het vooral een rol spelen bij sectoren met veel klantcontacten (zie ook paragraaf 3.4) en een grote groepsnorm en waar de werknemers meer afhankelijk van elkaar zijn, zoals zorg en brandweer. Tegelijkertijd werken in de zorg vrij veel personen met een Surinaamse en Antilliaanse achtergrond. Andere sectoren waar personen met een niet-westerse migratieachtergrond vaak en makkelijker aan een baan komen, zijn productie en schoonmaak. Wat de reden hiervoor is, is vooralsnog niet geheel bekend. Wellicht heeft het te maken met de beperkte scholingseisen voor schoonmaakwerk.

### *Post-entry: Doorstroom en promotie of uitstroom*

Dat er ook 'post-entry'-uitdagingen zijn voor de groep met niet-westerse achtergrond wordt bevestigd door een internationale vergelijking (Midtboen, 2015). In Nederland hebben migranten het lastiger om door te groeien dan in sommige andere landen. Waar in landen als Canada, Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk en Zweden de arbeidsmarktachterstanden van migranten voornamelijk aan de voorkant (pre-entry) veroorzaakt worden, bestaan ze in Nederland zowel tijdens de pre-entry als post-entry fase.

Zowel het eerder aangehaalde (momenteel nog lopende) onderzoek van Atlas voor Gemeenten (2018) als de gesprekken met deskundigen bevestigen dit beeld. Op basis van deze gesprekken kunnen we ook een aantal typen oorzaken en verklaringen voor de gesignaleerde post-entry problematiek benoemen.

Allereerst kan het gaan om het doorsijpelen van een slechtere start op de arbeidsmarkt voor een langere periode (door pre-entry uitdagingen). Een van de gesprekspartners stelt dat de doorwerking zeer lang kan duren, omdat iemand die een slechtere (minder goed passende) baan heeft, sneller geneigd zal zijn om een net iets betere, maar nog steeds onvoldoende passende baan te accepteren. Daardoor verloopt de 'inhaal-slag' zeer traag. Dit wordt bevestigd door de eerdergenoemde achterblijvende salarisontwikkeling.

Een Spaans onderzoek (Amuedo-Dorantes, 2000) laat verder zien dat (in de Spaanse praktijk) de 'stepping-stone'-gedachte niet werkt. Tegen de verwachting in blijkt een flexbaan over het algemeen niet te leiden tot een (gewenste) vaste baan. Volgens een van de deskundigen geldt dit ook in Nederland en voornamelijk voor de groep met een niet-westerse migratieachtergrond: zij zitten vaker in de 'buitenste schil van flex'. Deze schil staat het verst af van een vaste baan en doorgroeimogelijkheden.

Naast (of wellicht binnen) deze meer algemene mechanismen spelen uiteraard ook individuele overwegingen en keuzes een rol. Zo worden 'minderheidsgroepen' (waaronder de groep met migratieachtergrond) minder vaak beloond met promotie en salarisverhoging dan de 'dominante' groep, ook al zijn hun objectieve competenties gelijk (Ossenkop, 2015). Dit kan verklaard worden doordat de werknemers beoordeeld worden door managers uit de dominante groep, waardoor een vooroordeel naar de andere groepen ontstaat. Daarbij is de dominante groep vaak bepalend voor de organisatielcultuur. Een voorbeeld zijn de niet-verplichte borrels, die echter wel als belangrijk moment voor de carrière gezien worden. Wanneer deze activiteit niet aansluit bij minderheidsgroepen, ontstaan er tijdens een borrel toch formele achterstanden. De niet-dominante groep krijgt hierdoor een gevoel er niet bij te horen, wat ook wel onder 'othering' bekend staat.

Een deskundige betreft de eerder genoemde 'soft skills' bij de de onderwaardering en beperktere doorstroom naar hogere functies van de groep met migratieachtergrond. Het gaat hierbij niet om het wel of niet hebben van die skills, maar om de wijze waarop ze door de leidinggevende (zonder migratieachtergrond) subjectief gewaardeerd kunnen worden.

In het verlengde hiervan wordt gesteld dat nazorg na het aannemen noodzakelijk is, om de minderheidsgroepen thuis te laten voelen en goed te laten functioneren. Het management moet een open cultuur creëren (Van Doorne Huiskes, 2015) en een omgeving waarin iedereen zich veilig voelt (Nederveen-Pieterse et.al, 2013). Goed getrainde mentoren kunnen helpen, maar ontbreken bij meeste werkgevers, aldus een van onze gesprekspartners.

Ten slotte wijzen de geïnterviewden erop dat de post-entry uitdagingen voornamelijk voor de hoogopgeleide groep gelden. De verklaring kan gezocht worden aan de kant van de werkgever, maar ook aan de kant van de werknemer. Aan de werkgeverskant gaat het (naast de eerder benoemde aspecten) voornamelijk om het kunnen (of willen) vinden van geschikt personeel. Zo blijkt volgens een expert uit onderzoek naar gelijk loon in het verzekeringswezen dat er voor meer diversiteit door bedrijven vaak internationaal wordt gezocht. Voor (top)functies wordt dus weinig gebruik gemaakt van Nederlanders met een niet-westerse migratieachtergrond. Dit kan deels verklaard worden door de stelling dat er onvoldoende personen met een niet-westerse migratieachtergrond zijn met bepaalde ervaring. Tegelijkertijd: als men de kans niet krijgt om door te groeien, zal dit altijd zo blijven.

Aan de andere kant wordt ook gesteld dat een deel van de personen met niet-westerse migratieachtergrond bij het niet snel genoeg doorstromen (in eigen perceptie) ervoor kiest een baan bij een andere werkgever te zoeken. Zij krijgen het gevoel zich bovengemiddeld te moeten bewijzen, aldus enkele gesprekspartners. Het managen van verwachtingen (aan de kant van zowel de werkgever als werknemer) zou hiervoor kunnen helpen. Hierbij moet echter niet uit het oog worden verloren dat het gebrek aan perspectief en arbeidsvreugde en het werken onder het niveau een belangrijke rol spelen bij uitstroom, aldus de geïnterviewden. Uitstromers met een niet-westerse migratieachtergrond hebben vaak andere uitstroomredenen dan uitstromers zonder migratieachtergrond (Hofhuis et al, 2008). Het gaat daarbij vaker om ontevredenheid met de sociale omgeving op het werk: de omgang met collega's en leidinggevendenden. Oorzaken zijn discriminatie, verschillen in culturele achtergronden, gebrek aan begrip en waardering en het gebrek aan gepercipieerde doorgroeimogelijkheden.

## 3.4 Factoren aan de aanbodkant: competenties en sociaal kapitaal van werkzoekenden

Conclusie: er zijn waarschijnlijk zowel pre-entry als post-entry redenen voor de zwakkere arbeidsmarktpositie van de groep met migratieachtergrond (naast allerlei achtergrondvariabelen). Voor een beter begrip kijken we naar factoren aan de aanbodkant (de werknemer) en de vraagkant (de werkgever). Een expert uit de interviewronde verwoordde de mogelijke factoren als volgt:

*‘Vanuit theoretisch perspectief zijn er drie determinanten van participatie: kunnen, willen en uitgenodigd worden. Dit perspectief kan nuttig zijn om de lage participatie van subgroepen met een bepaalde achtergrond te duiden.’*

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de eerste twee determinanten (kunnen en willen) die vooral aan de kant van de (potentiële) werknemer liggen. In de volgende paragraaf wordt aandacht geschonken aan de derde determinant (uitgenodigd worden), waar met name werkgevers een rol in spelen.

### 3.4.1 Soft-skills

Een eerste term die vaak genoemd wordt bij de grote arbeidsmarktverschillen tussen de groepen met en zonder niet-westerse migratieachtergrond zijn de ‘soft-skills’. Dit is een containerbegrip waarmee niet altijd hetzelfde wordt bedoeld (KIS, 2016). De één bedoelt specifieke persoonskenmerken zoals consciëntieus zijn, zelfvertrouwen hebben en motivatie tonen. De ander benadrukt niet-cognitieve vaardigheden. Los van deze definitievraag blijkt uit de literatuur en gesprekken met deskundigen dat er geen ‘hard’ bewijs is voor het ontbreken van soft skills bij de groep met niet-westerse achtergrond (ten opzichte van de groep zonder migratieachtergrond). Dit kan deels te maken met het ontbreken van onderzoek op dit terrein (zie KIS, 2016). De mogelijkheid bestaat ook dat er geen grote verschillen in deze soft skills bestaan.

Hoewel dit fenomeen niet eenvoudig te meten is, gaf een gesprekspartner aan dat er wel onderzoek op basis van vrijwillige deelname van bedrijven heeft plaatsgevonden. Hierin zijn personeelsbestanden van dominante (zonder migratieachtergrond) en niet-dominante groepen (met niet-westerse migratieachtergrond) gekoppeld. Qua objectieve competenties waren er geen verschillen. Wel scoorde de niet-dominante groep minder op de subjectieve competentie ‘interpersoonlijke relaties’, aldus de deskundige waarmee we spraken. Uit ander onderzoek (SEO, 2006) blijkt dat menselijk kapitaal, zoals taalvaardigheid, een doorslaggevende component in sollicitaties is en belangrijker dan soft-skills.

Wel bestaat het beeld dat werkgevers een negatief beeld hebben over de soft skills van personen met een migratieachtergrond, aldus een deskundige. In hoeverre dit gebaseerd is op werkelijk lagere soft skills, of dat het ongefundeerde vooroordelen zijn, is niet bekend. Een van de deskundigen wees erop dat soft skills een modeverschijnsel zijn. Ze worden in Nederland de laatste twintig tot dertig jaar steeds vaker in selectie en beoordeling meegenomen. Gekwalificeerde personen met een niet-westerse achtergrond worden hierdoor minder vaak aangenomen en minder vaak bevorderd, zonder dat dit gebaseerd is op het ontbreken van (voor de betreffende functie) benodigde competenties. Wel is er een tendens onder werkgevers en andere organisaties die het nut en voordeel van ‘competentiegericht’ werken en selecteren erkent en in de organisatie toepast, aldus een expert.

Recent onderzoek (Siebers, 2017) laat zien dat de in de selectieprocessen werkgevers selecteren op persoonlijkheidskenmerken die er niet altijd toe doen voor de vervulling van de functie. Dit pakt nadelig uit voor de groep met een niet-westerse achtergrond. De achterstanden verkleinen wanneer werkgevers hier minder op selecteren.

Los van de vraag in hoeverre soft skills echt een rol spelen in de verschillen in arbeidsmarktpositie, is het ook de vraag of en zo ja hoe soft-skills te beïnvloeden zijn. Hoewel over het algemeen aangenomen wordt dat dit mogelijk is, zijn de manieren waarop niet goed bekend. Een expert gaf aan dat de (leer)omgeving van kinderen een belangrijke factor kan zijn. Zo sturen hoogopgeleiden hun kinderen naar de muziekschool, waardoor zij andere vaardigheden meekrijgen dan kinderen die daar niet komen.

### 3.4.2 Netwerken

Een tweede verklaring, die dikwijls in een adem wordt genoemd met soft-skills, is het netwerk van personen met een niet-westerse migratieachtergrond. Een expert vatte de belangrijkste conclusie op dit gebied als volgt samen:

*‘Het samenklitten van groepen (‘bonding’) heeft weinig effect op de arbeidsmarktkansen van groepen met een migratieachtergrond, terwijl kruisbestuiving (‘bridging’) dat juist wel heeft.’*

Oftewel: de groep met migratieachtergrond die vooral binnen de eigen groep contacten onderhoudt, heeft doorgaans lagere kansen op de arbeidsmarkt dan de groep die ook met andere groepen en de groep zonder migratieachtergrond in contact staat. Dit blijkt ook uit de literatuur (Lancee, 2012). De effecten gelden zowel voor baankans als loon. Bovendien speelt dit vraagstuk zowel voor laag- als hoogopgeleiden. Bij laagopgeleiden met een niet-westerse migratieachtergrond speelt veelal mee dat de ouders zelf ook laagopgeleid zijn. Zij beschikken zelf evenmin over een breed netwerk. Voor veel van de ‘witte boorden’-banen geldt dat de netwerken van personen zonder migratieachtergrond over het algemeen beter aansluiten bij de connecties van de meeste werkgevers (Mathot, 2009). Dit geldt ook voor het netwerk van recruiters.

Dit is des te belangrijker omdat verreweg het grootste gedeelte van de banen via-via gevonden worden, soms tot wel 75 procent van de gevallen (Arakel, 2015). Volgens UWV (2015) ligt dit een stuk lager: 22 procent van de vacatures wordt vervuld via relaties. Het feit dat het eigen netwerk een zelfversterkend karakter heeft, verklaart ook waarom in het professionele circuit personen van eenzelfde migratieachtergrond bij elkaar klonteren. Zo gaf een deskundige aan dat in er in veel sectoren (bijvoorbeeld in de zorg) vooral op basis van bestaande netwerken wordt geworven:

*‘De meest gestelde vraag in de zorg- en schoonmaaksector is: “Ken jij nog iemand?”’*

### 3.4.3 Culturele normen

Een ander type verklaring voor de achterstanden betreft de culturele normen en waarden. In een aantal groepen met een migratieachtergrond spelen namelijk verschillen tussen mannen en vrouwen (om culturele en religieuze redenen) nog steeds een rol. Dit lijkt voornamelijk bij een deel van de eerste generatie te gelden, zoals de recente vluchtelingen. Een van de redenen voor het achterblijven van de arbeidsparticipatie van vrouwen uit vluchtelingenlanden moet gezocht worden in de traditionele rolverdelingen in landen van herkomst (KIS, 2018). Aanvullend op de culturele normen rondom het wel of niet de arbeidsmarkt opgaan, lijken deze vrouwen ook minder opleiding en werkervaring te hebben.

Een traditionele rolverdeling speelt echter niet bij alle groepen een (even grote) rol. Zo wordt de ‘genderkloof’ kleiner bij de tweede generatie vrouwen met een Turkse achtergrond. Ook is de participatie onder de vrouwen met een Marokkaanse achtergrond groter dan onder de mannen, en zijn hun schoolprestaties beter (SCP, 2016). Voor vrouwen met een Surinaamse en Antilliaanse achtergrond was de ‘genderkloof’ bovendien vanaf oudsher beperkt. Ook hier zijn culturele redenen voor op te voeren. Deze vrouwen waren vaker sterk op de arbeidsmarkt georiënteerd omdat er geen een hechte gezinsband was met de man als kostwinner, aldus een van de geïnterviewden.

Volgens een van de deskundigen is ook 'buurteffect' van belang. De personen met een niet-westerse migratieachtergrond wonen vaak bij elkaar in wijken met een groot aandeel personen met dezelfde migratieachtergrond, een hoog aandeel werklozen én veel criminaliteit. Daardoor kan zowel een soort 'cultuur van armoede' ontstaan als het gevoel van onmacht, waardoor men ook sneller een slachtofferrol kan aannemen.

### 3.4.4 Percepties en ervaringen

Een dergelijke slachtofferrol is een uiting van de percepties die werkzoekenden en werknemers kunnen hebben bij de instroom en doorstroom op de arbeidsmarkt. Volgens een deskundige is aangetoond dat wanneer mensen denken dat ze gediscrimineerd worden, een deel van hun inzet uitgeschakeld wordt en ze minder proactief worden. Het in beperkte mate proactief zijn is deels te wijten aan deze 'self-fulfilling prophecy'. Werkzoekenden geloven niet dat werkgevers op hen zitten te wachten en dragen zichzelf daardoor ook minder aan.

Volgens de deskundigen uit de interviewronde is er een verschil in ervaren discriminatie tussen groepen met een migratieachtergrond, maar hebben alle groepen hier last van (Van Doorne Huisjes, 2015). Ook hier speelt het aspect van de self-fulfilling prophecy. Zo kunnen vrouwen met een Marokkaanse en Turkse achtergrond bijvoorbeeld vanwege hun hoofddoek de kansen op werk lager inschatten dan vrouwen met een Surinaamse en Antilliaanse achtergrond. Ook speelt de 'stereotype threat' hierbij een rol (de verwachting dat een werkgever een bepaald stereotype van 'jouw' groep heeft) (Willie & Derous, 2017).

De deskundigen geven tevens aan dat in lage segmenten van de arbeidsmarkt discriminatie waarschijnlijk vaker voorkomt (SCP, 2010). Bij hoger opgeleiden zijn de benodigde kwalificaties scherper geformuleerd én onder werkgevers is vaker behoefte aan hoogopgeleid personeel. Dat wil niet zeggen dat discriminatie niet voorkomt in hogere segmenten. Wel zijn hoogopgeleiden zich wellicht bewuster van discriminatie. Dit staat in de literatuur ook wel bekend als de integratie-paradox. Zoals een geïnterviewde het verwoordde:

*'Wellicht ervaren hoogopgeleiden met een niet-westerse achtergrond discriminatie meer, omdat ze alerter zijn. Ze lezen immers meer en kijken naar bepaalde tv-programma's. Bijvoorbeeld bij het tv-programma Pauw, waar veel discussie was rond het thema Zwarte Piet.'*

Volgens een andere deskundige stellen hoogopgeleiden hogere eisen aan zichzelf en aan hun omgeving. Ze stuiten vaker tegen de muur en zijn mondiger. Een persoon met een niet-westerse migratieachtergrond en een academische opleiding ervaart een afwijzing waarschijnlijk sneller als discriminatie.

Weer een andere expert bracht een theoretisch argument aan waarom discriminatie juist wel kan toenemen met het opleidingsniveau. Hoe hoger het opleidingsniveau, hoe hoger men doorgaans op de arbeidsmarkt terechtkomt. Hoger op de arbeidsmarkt spelen bepaalde vaardigheden en codes een belangrijke rol. Dit is zeker het geval onder de elites, waardoor 'nieuwkomers/outsiders' er moeilijker tussenkomen. Hier bestaat echter weinig empirisch bewijs voor.

## 3.5 De factoren aan de vraagkant: culturele mismatch, vooroordelen en discriminatie

Naast de culturele factoren aan de kant van de werknemer speelt de cultuur bij de werkgever (en daarmee gepaarde vooroordelen) een rol in de culturele mismatch tussen (potentiële) werknemer en werkgever (SCP, 2015). In deze paragraaf gaan wij hier verder op in.

### 3.5.1 Bedrijfscultuur

Volgens een expert zijn werknemers binnen een bedrijf vaak huiverig voor het opnemen van een ‘nieuwkomer’ binnen hun kring, ondanks de meerwaarde van culturele diversiteit voor een bedrijf (Van Doorne Huiskes, 2015). Deze huiverigheid kan ontstaan terwijl de wederzijdse bedoelingen juist goed kunnen zijn. Een deskundige geeft aan:

*‘Een migrant met kniepijn hield tijdens het schoonmaken constant zijn knie vast als de baas langsleiep. Hiermee gaf hij aan een harde werker te zijn, maar de werkgever zag dit vooral als een risico voor arbeidsongeschiktheid.’*

De identiteit van een organisatie bestaat in theorie uit een individuele orde, een interactie-orde en een institutionele orde. Vooral op het institutionele niveau zijn er veel obstakels voor personen in een minderheidspositie. Dit kan zich uiten in allerlei hele subtiele, kleine zaken die voor veel werknemers en werkgevers de normaalste zaak van de wereld zijn. In paragraaf 3.3 is al het voorbeeld van de borrel genoemd. Een ander voorbeeld van deze ‘genormaliseerde praktijken’ is de lange schoolvakantie. Deze was vroeger bedoeld om jongeren op het land te laten werken. Dat is tegenwoordig niet meer nodig, maar culturele minderheden kunnen tijdens deze periode wel een achterstand oplopen. Kinderen van hoogopgeleide ouders hebben namelijk meer kansen om in deze periode op een informele manier te leren. Omdat al deze zaken genormaliseerd zijn, worden ze niet meer geproblematiseerd. Volgens een deskundige kunnen ze echter uitsluitend werken op bepaalde (culturele) minderheidsgroepen. Een voorbeeld over hoe een bedrijfscultuur kan botsen met een andere cultuur:

*‘Een islamitische medewerker ontving bij zijn achtjarig jubileum een fles wijn cadeau.’*

Deze dominante cultuur en deze prototypes lijken in alle bedrijfsprocessen aanwezig, vanaf werving en selectie tot aan toedelen van topfuncties. Dit staat een effectief diversiteitsbeleid in de weg (Van Doorne Huiskes, 2015). Vervolgens spiegelen medewerkers zich aan deze prototypes, die veelal blank en masculien zijn. Dit leidt tot het eerder genoemde ‘othering’ onder minderheden: men voelt zich minder dan de ‘normale’ medewerkers. Medewerkers van een niet-dominante groep met veel capaciteiten die niet voldoen aan het prototype/template van een goede medewerker komen ondanks hun prestaties al snel in een ‘tokenpositie’. Zij vallen op binnen het bedrijf en worden met de nek aangekeken. Dit kan een ontmoedigend effect hebben op hun prestaties.

### 3.5.2 Vooroordelen en discriminatie

Ook de vooroordelen bij werkgevers over bepaalde groepen met een migratieachtergrond spelen een belangrijke rol (bijvoorbeeld: ‘die groep is altijd te laat’). Negatieve beeldvorming (hangjongeren, treiter-vloggers en criminaliteitscijfers) is daarbij van invloed. Zo slaan vooroordelen snel door in discriminatie.

Discriminatie bestaat in Nederland (SCP, 2010, SER, 2014, Panteia 2015). De recente ophef rond een Radar-uitzending over discriminatie bij uitzendbureaus bevestigt dit. Eerder onderzoek (Loeters en Backer, 2011) liet ook al zien dat drie op de vier uitzendbureaus discriminerende verzoeken van opdrachtgevers accepteren en uitvoeren.

Maar ook in andere selectieprocessen komt discriminatie voor. Personen met een Nederlandse naam hebben door discriminatie in de eerste fase ongeveer 60 procent meer kans op een uitnodiging dan personen met een Arabisch klinkende naam. Zelfs personen met een 'Nederlandse' naam en een strafblad hebben een grotere kans op een positieve reactie dan personen met een niet-westerse naam zonder strafblad (Van den Berg et al., 2017).

Ten slotte wezen enkele geïnterviewden erop dat ook sprake kan zijn van discriminatie van opdrachtgevers richting zelfstandigen. Een van de deskundigen gaf aan hier de laatste tijd steeds meer signalen over op te vangen. In hoeverre structureel voorkomt, is nog niet onderzocht.

### *Het waarom van discriminatie*

Discriminatie wordt vaak onderscheiden op basis van expliciete versus impliciete vooroordelen (SER, 2014; KIS, 2016). Bij expliciete vooroordelen wijst een werkgever iemand bewust af vanwege persoonskenmerken (bijvoorbeeld afkomst, leeftijd). Bij impliciete vooroordelen spelen onbewuste stereotypen en negatieve beeldvorming van selecteurs en/of een niet-etnisch neutraal werving- en selectietraject een rol. Daardoor worden de competenties van kandidaten met een niet-westerse migratieachtergrond mogelijk onderschat vanwege zijn of haar afkomst, leeftijd en/of geslacht, zonder dat de werkgever zich hier zelf van bewust is. Een van de experts geeft aan dat eigenlijk alle achterstanden die voortkomen uit niet-werkgerelateerde zaken (bijvoorbeeld het hebben van verschillende netwerken) gezien kunnen worden als een vorm van (indirecte) discriminatie. Ze zorgen ervoor dat een persoon zonder migratieachtergrond niet beter gekwalificeerd is, maar wel een streepje voor heeft op een persoon met een migratieachtergrond. Onderzoek toont aan dat indirecte discriminatie (Blommaert et al., 2012) inderdaad een grote rol kan spelen.

Naast het verschil in type discriminatie, zijn er ook verschillende oorzaken van arbeidsmarktdiscriminatie. Zo kan sprake zijn van 'statistische discriminatie'. Werkgevers met risico-aversie baseren dan hun oordeel over een persoon op het 'gemiddelde gedrag' van een groep. Het SCP (2015-2) omschrijft dit ook als het 'economisch mechanisme', waarbij werkgevers vooral risico's zien voor lagere productiviteit. Het SCP onderscheidt verder een psychologisch mechanisme, waarbij de sollicitant met een niet-westerse achtergrond vooral als 'de ander' wordt gezien, op basis van (veronderstelde) sociaal culturele verschillen.

Verder is discriminatie soms ingebed in (in)formele systemen. Zo kan werving en selectie vooral via 'witte netwerken' plaatsvinden ('institutionele discriminatie'). Daarnaast kan de mate van klantcontact in een functie een rol spelen, waarbij een werkgever een inschatting maakt van wat de klant prettig vindt ('customer discrimination'). Ten slotte is er nog discriminatie door een afkeer voor een minderheidsgroep ('taste for discrimination').

Baert en De Pauw (2014) laten zien dat arbeidsmarktdiscriminatie vooral voorkomt op basis van attitudes die passen bij de 'taste-based/customer'-discriminatie, in plaats van op statistische argumenten. Het SCP (2010) vindt juist dat discriminatie niet zozeer samenhangt met de mate van klantcontact, maar wel met opleidingsniveau en sector. Discriminatie komt volgens dit onderzoek vooral voor bij lager en middelbaar opgeleide functies en in de horeca en detailhandel.

### *Verschillen in discriminatie tussen verschillende groepen*

Er bestaan grote verschillen in de discriminatie van groepen met een migratieachtergrond. Zo worden voornamelijk islamitische groepen volgens een aantal experts vaker gediscrimineerd (Willie & Derous, 2017). Dit bevestigt het beeld dat geloof(suitingen) een belangrijke rol speelt bij arbeidsmarktdiscriminatie. Mensen met een Turkse of Marokkaanse achtergrond ervaren discriminatie meer op grond van geloof, terwijl mensen met een Surinaamse of Antilliaanse achtergrond dit vooral op grond van huidskleur ervaren.

Personen met Hindoestaanse achtergrond worden ook gediscrimineerd, maar dit verdwijnt bijna volledig als zij hun betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving benadrukken (SCP, 2015-2). Bij werkgevers is vooral sprake van vooroordelen over de sociale en culturele afstand van deze groep, die dus teniet worden gedaan als de betrokkenheid bij de samenleving duidelijk wordt. Bij de groep met een Marokkaanse achtergrond gaat dit niet op. Ook al benadrukken zij hun betrokkenheid bij de samenleving, dan nog blijft discriminatie bestaan. Volgens het SCP komt dit omdat de werkgevers deze groep ook als 'risicovol'

beschouwen, naast de vooroordelen over sociale en culturele afstand. Dat onderbouwt het SCP met de constatering dat als voor de groep met Marokkaanse achtergrond twee extra jaar werkervaring wordt opgenomen, ten opzichte van de groep zonder migratieachtergrond de discriminatie wel verdwijnt. Opvallend is daarbij dat voor de groep met een Hindoestaanse achtergrond het toevoegen van twee jaar extra werkervaring niet leidt tot een grotere kans om uitgenodigd te worden. Ook ander onderzoek wijst erop dat werkervaring een rol kan spelen in het verkleinen van vooroordelen en discriminatie (Baert, 2017).

Volgens een aantal experts is de beeldvorming over personen met een Turkse achtergrond is in het algemeen positief. Ze worden gezien als harde werkers. Het verschil in discriminatie van personen met een Marokkaanse en Turkse achtergrond is echter niet groot, volgens dezelfde experts. De meest voor de hand liggende oorzaak: werkgevers onderscheiden de naam van een sollicitant met een Marokkaanse achtergrond niet van die van een sollicitant met een Turkse achtergrond. Een andere mogelijke verklaring is dat de oriëntatie van Nederlanders met een Turkse achtergrond op het land van herkomst breed is uitgemeten in de media, zoals de spanningen in Rotterdam met Nederlandse-Turkse demonstranten met Turkse vlaggen.

#### *Het ontbreken van bewustzijn van discriminatie*

Volgens een aantal experts zien werkgevers zichzelf niet discrimineren. Wanneer men een voorkeur heeft voor bijvoorbeeld personeel zonder hoofddoek, is dit veelal vanuit het motief dat 'klanten dat willen'. Dit ontbreken van bewustzijn over discriminatie kan volgens een deskundige als belangrijkste verklaring gezien worden voor de relatief beperkte aandacht voor arbeidsmarktdiscriminatie in Nederland. In andere landen, zoals de Verenigde Staten en Duitsland zou dit bewustzijn veel groter zijn. Het is mogelijk ook historisch te verklaren. Voor Nederland is dit een redelijk nieuw fenomeen, terwijl de Verenigde Staten er al langer mee te maken hebben. In Duitsland discriminatie is een gevoelig thema, mede door de Tweede Wereldoorlog. Een voorbeeld dat deze deskundige gaf:

*'In Duitsland is sprake van positieve discriminatie door consumenten. Een deel van de goed opgeleide en rijkere Duitsers schijnt er bewust voor te kiezen om producten of diensten af te nemen van groepen met migratieachtergrond, om zo hun arbeidsmarktpositie te versterken.'*

Toch is het discriminatiebewustzijn van Nederlanders relatief groot (SCP, 2017). In vergelijking met burgers van andere EU-lidstaten geven ze relatief vaak aan dat discriminatie voorkomt. Ze geven gemiddeld 3,5 op een schaal van 1 tot 5. 22 procent van Nederlanders geeft aan zelf weleens discriminatie te ervaren. Ze zijn er echter ook sceptisch over: 72 procent vindt dat er in deze tijd te snel wordt geroepen dat er discriminatie is. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat er geen scherpomlijnd idee bestaat over wat discriminatie precies inhoudt.

## 3.6 Specifieke en aanvullende factoren bij statushouders

In hoofdstuk 2 is geconcludeerd dat de arbeidsmarktpositie van de (voormalige) vluchtelingengroepen over het algemeen zwakker is dan van de andere groepen met niet-westerse achtergrond. Voor de vluchtelingengroepen spelen aanvullende uitdagingen om te slagen op de arbeidsmarkt, naast de genoemde algemene uitdagingen.

De (voormalige) vluchtelingen vormen immers een specifieke groep met een specifieke achtergrond. Deze specifieke achtergrond kan voor een deel de relatief zwakke arbeidsmarktsituatie verklaren. Zo kan de vlucht uit een oorlogsgebied psychische of fysieke gevolgen hebben, die van invloed kunnen zijn op de arbeidsmarktpositie. Verder is in de beginjaren, net als bij andere groepen, sprake van een taalachterstand. Onderzoek toont aan dat er ook andere factoren een rol spelen, waar vluchtelingen als specifieke groep mee te maken hebben. De WRR (2015) noemt de volgende belemmeringen:



- Een asielzoeker mag (vooralsnog) niet gelijk werken bij binnenkomst in Nederland. Doorgaans heeft men in de maanden voor aankomst in Nederland ook niet gewerkt. Langdurig (gedwongen) niet werken kan gevolgen hebben voor het arbeidsethos.
- De eerste periode na statusverlening is het 'druk'. Huisvesting, inburgering, het volgen van een opleiding of het zoeken naar werk en zaken als gezinshereniging concurreren met elkaar om aandacht en tijd.
- Veel asielmigranten komen naar Nederland als (jong)volwassene. Dat bemoeilijkt het leren van de Nederlandse taal en het volgen van een (uitgebreide) opleiding in Nederland.

Een aanvullende uitdaging betreft de diploma-erkenning/vertaling. Hoewel meerdere migrantengroepen hiermee te maken hebben, kan voor groepen vluchtelingen deze uitdaging extra groot zijn. Zo kunnen zij tijdens de vlucht hun opleidingspapieren niet meegenomen hebben of kwijt zijn geraakt, aldus een van de deskundigen.

Ten slotte is ook de stand van de conjunctuur en de lokale arbeidsmarktsituatie ten tijde van aankomst belangrijk (Aslund et al, 2007). Vluchtelingen kunnen bijvoorbeeld ten tijde van een langdurige economische neergang naar Nederland komen en/of in een regio belanden met beperkte baankansen. Dit kan het inkomen en de arbeidspositie langdurig beïnvloeden. Volgens een expert zijn de verschillen in baankansen in Nederland echter beperkt en liggen deze alleen in Noord-Nederland iets lager.

# 4

## Een schets van het huidige beleid

### 4.1 Inleiding

Voordat we in het volgende hoofdstuk de geïnventariseerde mogelijke beleidsrichtingen presenteren, schetsen we nu eerst de context. We gaan in op het huidige beleid dat raakvlakken heeft met de arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond. Daarbij passeren achtereenvolgens het generieke arbeidsmarktbeleid, het specifieke arbeidsmarktbeleid, het onderwijsbeleid en het personeelsbeleid de revue.

### 4.2 Generiek arbeidsmarktbeleid

Arbeidsmarktbeleid heeft tot doel het functioneren van de arbeidsmarkt te verbeteren. Het adresseert het marktfalen en de maatschappelijk ongewenste uitkomsten van een vrij werkende arbeidsmarkt. Het arbeidsmarktbeleid in Nederland kent op dit moment geen doelgroepenbeleid voor personen met een niet-westerse migratieachtergrond. De vormgeving van de arbeidsmarkt kan echter wel een rol spelen bij hun positie op de arbeidsmarkt. Zo kunnen 'entry barriers' (bijvoorbeeld opleiding of geëiste certificaten) en/of 'exit barriers' (bijvoorbeeld ontslagbescherming) de dynamiek op de arbeidsmarkt verminderen. 'Outsiders' krijgen dan minder kans aan de arbeidsmarkt deel te nemen. Een meer flexibele uitstroom kan in theorie de doorstroom bevorderen, waardoor personen met een niet-westerse migratieachtergrond (relatieve outsiders) ook sneller aan een baan komen. En wanneer werkgevers makkelijker een niet-functioNERENDE medewerker zouden kunnen ontslaan, geven ze wellicht eerder iemand een kans waar ze hun twijfels over hebben.

In de praktijk gaat dit echter niet op. Meer geliberaliseerde arbeidsmarkten leiden niet tot een hogere arbeidsparticipatie van de groep met een migratieachtergrond, of tot lagere arbeidsmarktdiscriminatie. Sterker nog, een van de geïnterviewden gaf aan dat de veranderende arbeidsmarktinstellingen vanaf de jaren negentig (met meer liberalisering en flexibilisering van de arbeidsmarkt) de arbeidsmarktpositie van de groep met migratieachtergrond waarschijnlijk nadelig hebben beïnvloed.

Naast algemeen arbeidsmarktbeleid kan ook het 'actief' arbeidsmarktbeleid de arbeidsmarktprestaties van de doelgroep mede beïnvloeden. Dit type beleid richt zich op het ondersteunen van werkzoekenden bij het vinden van werk. Omdat de redenen verschillen dat het werkzoekenden zelf (nog) niet lukt werk te vinden, varieert ook deze ondersteuning. hiervoor wordt vaak de term 'maatwerk' gebruikt. Actief arbeidsmarktbeleid kan derhalve vele vormen aannemen (bijvoorbeeld ondersteuning bij het zoekproces of het aantrekkelijker maken om personen in dienst te nemen).

Actief arbeidsmarktbeleid kan op verschillende manieren effect hebben op het vinden van werk:

- Via een anticipatie-effect (dit treedt op wanneer werkzoekenden reageren op de aankondiging van de start van een (re-)integratieprogramma).
- Via het minder aantrekkelijk maken van de uitkerings situatie.
- Via het insluitingseffect (iemand heeft minder tijd om een baan te zoeken, door verplichtingen als gevolg van een (re-)integratieprogramma).
- Via het vergroten van kennis en vaardigheden.
- Via het voor een werkgever (financieel) aantrekkelijk maken om iemand aan te nemen (CPB, 2015).

In Nederland vormt met name de Participatiewet ('P-wet') het landelijk wettelijk kader voor actief arbeidsmarktbeleid. Daarnaast zijn ook de WW, de WIA/WAO en de (oude) Wajong relevant. Vanuit een nog breder perspectief kan ook het onderwijsbeleid als relevant worden gezien, vanwege de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt van (vooral) jongeren. Dat geldt ook voor de WMO (multi-problematiek/hervorming sociaal

domein), voor het integratiebeleid (inburgering) dat is gericht op zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie van migranten en voor en recente beeldsvorming met betrekking tot integratie van vluchtelingen.

In de P-wet wordt wat betreft rechthebbenden of inzet van instrumenten geen onderscheid gemaakt naar migratieachtergrond. In die zin is het re-integratiebeleid generiek. De P-wet legt veel beleidsvrijheid bij gemeenten, die geacht worden dichtbij de burger te staan. Zij kunnen het 'maatwerk' eerder inzetten. Gemeenten hebben hiermee wettelijk gezien wel de mogelijkheid om in hun ondersteuningsaanbod en/of hun communicatie naar uitkeringsgerechtigden onderscheid te maken naar migratieachtergrond.

Hetzelfde geldt voor het landelijk wettelijk beleidskader van de UWV-regelingen: WAO, WIA, Wajong en WW. Deze maken evenmin onderscheid naar migratieachtergrond; ze zijn – afgezien van de Wajong – gericht op alle burgers met een arbeidsverleden, die vanwege (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid of werkloosheid rechthebbend zijn. Daarbij bestaat bijvoorbeeld bij de WW, net als bij de P-wet, wel de mogelijkheid om maatwerk te leveren.

### 4.3 Specifiek arbeidsmarktbeleid

Nederland heeft geen doelgroepenbeleid gericht op de migratie-achtergrond van personen. Dit neemt niet weg dat uitvoerende organisaties (UWV, gemeenten, et cetera) mogelijk wel onderscheid kunnen maken naar migratieachtergrond in hun dienstverlening. Het is denkbaar dat dit maatwerk er anders uitziet voor de groep met een (niet-westerse) migratieachtergrond dan voor de groep zonder migratieachtergrond. De eerste groep heeft voor een deel te maken met specifieke barrières bij het vinden van een baan. Daarbij moeten nieuwe migranten, anders dan bij Nederlanders zonder migratieachtergrond, tijdens re-integratie rekening houden met inburgeringverplichtingen.

Het regeerakkoord (VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 2017) besteedt hier specifiek aandacht aan. Het voornemen in het regeerakkoord is dat de statushouders zich voor een snelle integratie richten op het leren van de taal, het respecteren van de Nederlandse wetten, het omarmen van onze vrijheden en gelijkheden en het vinden van werk. Het kabinet biedt voor dat laatste ook ruimte voor gemeenten. Zij mogen experimenteren met het bieden van werkmogelijkheden aan aspirant-statushouders. De regering wil verder voor statushouders een activerend en tegelijk ontzorgend systeem van sociale voorzieningen opzetten. Dat wil zeggen dat de statushouder (sociale) voorzieningen in natura ontvangt met leefgeld voor de eerste twee jaar. Eventueel eerder uitstromen uit dit regime is mogelijk, als de statushouder zichzelf redt op de arbeidsmarkt.

Ook in de afgelopen jaren is al specifiek ingezet op de arbeidsmarkttoeleiding van de statushouders. Zo blijkt uit de Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen dat 82 procent van de gemeenten hierop aanvullend beleid heeft geformuleerd (KIS, 2017). Daarbij gaat het voor een belangrijk deel om de binnen P-wet beschikbare instrumenten. Deze worden deels aangepast aan de situatie van de statushouders, zoals het taalniveau en inburgeringverplichting. Verder wordt voornamelijk ook het 'integraal werken' ingezet, waarbij verschillende diensten en organisaties samenwerken om de doelgroep sneller aan het werk te krijgen. Ook wordt de werkbelasting van klantmanagers verlaagd, zodat ze meer tijd kunnen investeren in het naar werk begeleiden van deze groep. Gemeenten hebben hierbij over het algemeen meer aandacht voor de mannelijke statushouders (die vaak als eersten in Nederland aankomen) (KIS, 2018). Mede daardoor worden vrouwelijke statushouders (die vaak als nareiziger komen) minder goed bereikt. De specifieke situatie van de vrouwen (zie hoofdstuk3) vraagt specifieke deskundigheid, die bij meeste gemeenten onvoldoende aanwezig is.

Los van deze specifieke aandacht voor statushouder ontvangt de (overige) groep met niet-westerse migratieachtergrond geen aanvullende aandacht. Het SCP (2014) concludeert bijvoorbeeld in een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk bij zes (grote) gemeenten dat deze gemeenten alleen generiek beleid voeren. Zij maken in hun aanbod van ondersteuning dus geen onderscheid naar migratieachtergrond. De geïnterviewden in het kader van dit onderzoek geven aan dat men al langere tijd geleden is afgestapt van etnisch specifiek beleid. Taalproblemen, cultuurverschillen en discriminatie moeten binnen het generieke beleid

worden opgelost. De geïnterviewden hebben echter weinig zicht op eventuele verschillen in effectiviteit van het beleid voor personen met en zonder migratie-achtergrond.

Ook in de gesprekken met experts en wetenschappers wordt bevestigd dat, op mogelijk een paar uitzonderingen na, gemeenten geen tot weinig specifieke aandacht besteden aan arbeidsmarkttoeleiding van personen met een niet-westerse migratieachtergrond. Dit terwijl op andere vlakken voor deze groepen wel specifieke aandacht bestaat (bijvoorbeeld criminaliteit). Een van de geïnterviewden wijst op onderzoek waaruit blijkt dat generiek arbeidsmarktbeleid verschillend uitpakt in verschillende gemeenten. Dit lijkt deels verklaard te worden door de verschillen per gemeenten in vraag en aanbod op de lokale arbeidsmarkt en populatie. In het aangehaalde onderzoek (Atlas voor Gemeenten, 2017) is echter niet specifiek gekeken of de etniciteit van de arbeidspopulatie een rol speelt. Volgens de geïnterviewde lijkt dit wel aannemelijk, omdat vooral in de grote steden de effectiviteit vaak minder is dan in kleinere steden. Een van de grote verschillen tussen deze steden (naast de omvang van de organisatie en mogelijk daarmee samenhangende factoren) is juist het aandeel personen met een niet-westerse migratieachtergrond.

Ook het UWV besteedt, voor zover bekend, geen specifieke aandacht aan de groep met een niet-westerse migratieachtergrond. Wel heeft het vorige kabinet het mogelijk gemaakt voor bepaalde deelpopulaties aanvullende persoonlijke dienstverlening toe te passen, naast de algemeen geldende digitale dienstverlening. Dit betrof onder meer ouderen (45+), niet-digivaardigen en WW-ers met een groot risico op langdurige werkloosheid (> 1 jaar). Hier wordt echter niet specifiek gekeken naar de groep met een niet-westerse migratieachtergrond. Migratieachtergrond is geen criterium voor het UWV in de dienstverlening; zij mag dit ook niet registreren. Wel is het mogelijk dat personen met een migratieachtergrond gemiddeld vaker persoonlijke ondersteuning krijgen vanwege een taalachterstand. Daarmee kan men toegang krijgen tot een palet aan ondersteuning en dienstverlening, zoals sollicitatietraining, taalonderwijs, ondersteuning bij bij-/omscholing en bemiddeling. Bij het bepalen van het risico op langdurige werkloosheid spelen namelijk zaken als taalachterstand en het eigen vertrouwen bij een snelle re-integratie een rol. Het is verder volgens een deskundige mogelijk dat (individuele) klantmanagers bij het UWV wel rekening houden met migratieachtergrond bij hun keuze voor ondersteuning. Hier bestaat echter op dit moment geen goed zicht op.

UWV heeft verder geen specifieke aandacht voor discriminatie bij re-integratietrajecten en houdt ook geen informatie bij over mogelijke discriminatie, aldus een van de deskundigen. Op haar site staat geen informatie dat UWV aandacht heeft voor klanten met een verhoogd risico op arbeidsdiscriminatie (zoals personen met een niet-westerse migratieachtergrond). Werk.nl informeert wel over de algemene rechten van werknemers en sollicitanten, waaronder het verbod op discriminatie. Daarbij wordt doorverwezen wordt naar CRM of de rechter. Bovendien worden discriminatoire advertenties door Werk.nl verwijderd.

## 4.4 Onderwijsbeleid

In het Nederlandse onderwijsbeleid is evenmin sprake van doelgroepenbeleid gericht op de etniciteit van personen, anders dan voor de groep asielzoekers en statushouders. Voor asielzoekers worden bijvoorbeeld taalcursussen aangeboden. Daarnaast is er voor statushouders een inburgeringsplicht, waaraan het inburgeringsexamen is verbonden. Het inburgeringsexamen bestaat uit verschillende onderdelen, zoals lezen, luisteren, schrijven, spreken, kennis Nederlandse samenleving, oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt en traject arbeidsparticipatie.

In de gesprekken met de deskundigen kwam naar voren dat er in Nederland geen geleidelijke overgang is van niet-werk (opleiding of uitkering) naar werk. Zo is er bij de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt bijvoorbeeld geen of te weinig sprake van een leerwerkstatuut (zoals in België) of een duaal systeem (zoals in Duitsland/Oostenrijk). Hierdoor is sprake van een vrij problematisch tussengebied in de overgang van school naar werk.

De leerwerkloketten proberen dit gat op te vullen en hebben tot doel voor mensen een passende werkplek te vinden, door de combinatie van leren en werken. Beeld van een deskundige hierbij is echter dat het vinden van een leerwerkplek voor personen met een migratieachtergrond soms net iets lastiger kan zijn.

## 4.5 Personeelsbeleid

Bedrijven hebben vaak intern beleid omtrent de werving, behoud, ontwikkeling en afvloeien van personeel. Onderdelen van dit beleid kunnen in het voor- of nadeel uitpakken van personen met een migratieachtergrond.

Verder kunnen werkgevers actief diversiteitbeleid voeren. Dit kan gericht kan zijn op de groep met migratieachtergrond, maar ook op andere specifieke groepen zoals vrouwen, gehandicapten en LHBTI+<sup>6</sup>. Dit wordt gestimuleerd door de Europese Commissie en Europese Raad. In een gesprek met een deskundige werd gesteld dat onder de grootste Nederlandse ondernemingen vrijwel niemand aan (gender)diversiteitsbeleid doet. Er worden geen kwantitatieve doelen geformuleerd omtrent migratie-achtergrond. Voornaamste reden volgens deze deskundige: registratie hieromtrent is verboden. Het CBS houdt deze data alleen bij voor publieke werkgevers en niet voor private werkgevers.

In hoofdstuk 3 is besproken dat verschillende oorzaken die met het wervings- en selectiebeleid bij bedrijven te maken hebben, kunnen leiden tot een mindere kans voor de groep met niet-westerse migratieachtergrond (discriminatie, gesloten netwerken, et cetera). Ook kunnen verschillende factoren een rol spelen bij de beperktere kans van doorstroom. Het beeld dat onze gesprekspartners hebben, is dat er desondanks niet of nauwelijks bedrijven zijn die beleid voeren om deze barrières weg te nemen.

Zoals in hoofdstuk 3 beschreven stappen wel steeds meer organisaties over op 'competentiegericht werken'. Ook vindt er volgens een expert al veel onderzoek plaats op dit gebied. Daarbij moet worden aangetekend dat de effecten van dergelijke interventies niet altijd even goed gemeten worden. Hierdoor bestaat nog niet veel informatie over wat effectief beleid is, blijkt uit het volgende hoofdstuk.

---

<sup>6</sup> LHBTI+ staat voor lesbisch, homoseksueel, biseksueel, transseksueel, interseksueel en andere groepen die zich niet identificeren als heteroseksueel.

# 5

## Mogelijke beleidsrichtingen

### 5.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk staan we stil bij mogelijke beleidsrichtingen. Deze zijn opgehaald uit historische documenten, internationale literatuur en de gesprekken met deskundigen. Ook is gekeken naar buitenlandse ervaringen. Met nadruk wordt in dit rapport geen (waarde)oordeel gegeven over eventuele wenselijkheid, (financiële) haalbaarheid, geschiktheid en uitvoerbaarheid. De geïnventariseerde mogelijke beleidsrichtingen worden ook niet gezien in samenhang met elkaar (of andere of lopende initiatieven). Deze verzameling is vooral bedoeld als een startpunt voor verdere ideeënontwikkeling en toetsing.

### 5.2 Een korte historische terugblik

Hoe werd in het verleden het vraagstuk van arbeidsmarkttoeleiding van de groep met niet-westerse migratieachtergrond aangepakt? En met welk effect? Het rapport van de Parlementaire Commissie Blok over integratiebeleid (Blok, 2004) geeft hier een overzicht van. Vanaf het begin had het Rijk de arbeidsmarktpositie van de migranten op het netvlies, zo blijkt ook uit dit citaat:

*‘Aanvankelijk wil de overheid alleen in Europa werven omdat arbeiders zich dan gemakkelijker kunnen aanpassen aan de Nederlandse situatie. Maar omdat in die periode ook andere landen, waaronder Duitsland, arbeidskrachten werven, wordt het arbeidersreservoir steeds kleiner en ziet Nederland zich genoodzaakt verder weg te werven.’*

Om de mogelijke nadelige langetermijneffecten van arbeidsmigratie te voorkomen, werd in wervingsovereenkomsten met Turkije en Marokko geregeld dat men terug moest keren naar het land van herkomst zodra de arbeidsovereenkomst beëindigd werd. In de praktijk kwam hier echter niet veel van terecht. Slechts zo á 30 procent keerde daadwerkelijk terug. Volgens een van de door commissie geïnterviewde personen had niemand hier belang bij. De landen van herkomst niet, omdat de migrant een deel van het inkomen naar het land van herkomst stuurde. Dat was positief voor de economie aldaar. Het Nederlandse bedrijfsleven niet, omdat men weer arbeidskrachten nodig had en dan opnieuw kostbare werving in het buitenland moest plaatsvinden. De Nederlandse overheid niet, omdat zij het bedrijfsleven wilde faciliteren. En de migrant zelf wilde ook niet terugkeren, uit angst niet meer terug te kunnen komen naar Nederland als men eenmaal het land had verlaten. Hiermee werd dus bewust afgeweken van de afspraak van tijdelijkheid. Alle partijen accepteerden het verblijf voor onbepaalde tijd.

Het definitief in Nederland blijven van deze arbeidsmigranten leidde, in combinatie met de economische neergang van de jaren zeventig en tachtig, tot grote werkloosheid. Dat gold zowel voor deze groep als voor andere migrantengroepen. In 1979 pleitte de WRR onder meer voor het inzetten op de verbetering van de arbeidsmarktpositie van de groepen met een niet-westerse migratieachtergrond en de bestrijding van arbeidsmarktdiscriminatie. Dit kan gezien worden als eerste stevig signaal dat op dit terrein actie van overheidswege nodig is. Het werd gevolgd door een nota van de Minister van Binnenlandse Zaken in 1981. Hierin stond onder meer: *‘Hoofddoelstelling van het arbeidsmarktbeleid voor minderheden is aan alle bevolkingsgroepen die in ons land wonen de mogelijkheid bieden op alle niveaus van evenredigheid aan het arbeidsproces deel te nemen.’* Daarbij wil de overheid voornamelijk ‘voorwaardenscheppend zijn’, door het aanbieden van scholing.

Ook in de decennia hierna werd de regering gewezen op achterstanden van de groep met een niet-westerse migratieachtergrond en de arbeidsmarktdiscriminatie (door WRR en SCP). Achtereenvolgende regeringen kwamen met beleid om de verschillen op arbeidsmarkt te verkleinen. In de nota Minderhedenbeleid (1994)

zette het toenmalige kabinet bijvoorbeeld in op intensiever en gericht gebruik van 'bestaande instrumenten', om de situatie van minderheden via algemeen beleid te verbeteren. Toch kwamen er in de jaren negentig ook initiatieven die zich specifiek richtten op de groep met een niet-westerse migratieachtergrond. De Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen (SPAG) waren een voorbeeld hiervan. De doelstelling was driedelig:

- Ontwikkelen van methodieken waarmee etnische minderheden aansluiting vinden bij de arbeidsmarkt en reguliere toeleidende instellingen.
- Bevorderen van doorstroom van etnische minderheden naar scholing/werk en vergroten van het bereik van regulier (gemeentelijk) instrumentarium.
- Implementatie van succesvolle ervaringen van stimuleringsprojecten in het reguliere activeringsbeleid.

Een evaluatie wees uit dat deze aanpak positieve effecten had op de deelnemers (Regioplan en Research voor Beleid, 2004). Toch is deze van Rijkswege afgebouwd, met de mogelijkheid voor gemeentes hier zelf mee door te gaan (met inzet van WWB- en ESF-middelen). Ook andere initiatieven die in de jaren negentig werden opgezet zijn en in begin van het millennium afgeschaft zijn, leken volgens commissie Blok 'redelijk succesvol'. Al was is het volgens de commissie lastig uiteen te rafelen wat het precieze effect was van het beleid, in relatie tot de economische hoogconjunctuur van eind jaren 90.

De commissie Blok adviseerde ten slotte een aantal activiteiten te ontplooiën om de arbeidsmarktpositie van de groep met niet-westerse migratieachtergrond te versterken:

- Het bestrijden van negatieve beeldvorming door het versterken van sociaaleconomische positie en (arbeids-)participatie.
- Actief bestrijden van discriminatie.
- Het onder de aandacht brengen van succesvolle 'allochtonen' als rolmodellen en om negatieve beeldvorming te voorkomen.
- Bij toekomstige arbeidsmigratie voorkomen dat er verschillen ontstaan in arbeidsvoorwaarden en dat de werkgevers lasten kunnen afwentelen op de samenleving.
- Registratie van arbeidsparticipatie.
- Door overheid geïnitieerde en ondersteunde convenanten tussen sociale partners.
- Meetbare doelstellingen bij arbeidsmarktbeleid in tijd en aantallen.
- Het vervullen van de voorbeeldfunctie van de overheid als werkgever.

De laatste periode is steeds meer ingezet op generiek beleid. Wel kreeg het vraagstuk van arbeidsparticipatie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond (sporadisch) de aandacht binnen andere beleidsprogramma's. Zo werd in het kader van de 'Wijkaanpak' vanaf (2007) onder meer ingezet op verbetering van hun arbeidsmarktpositie. Dit gebeurde vanuit de integrale wijkgedachte, waar werken een van de pijlers vormde (naast wonen, leren, veiligheid en integratie). Een aantal jaar geleden werd in het kader van aanpak jeugdwerkloosheid ook aandacht besteed aan arbeidsmarkttoeleiding van jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond.

Hoewel de afgelopen decennia verschillende beleidsinitiatieven op poten zijn gezet, is de arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond structureel ondergemiddeld. Daarmee kan niet geconcludeerd worden dat al het ingezette beleid om de groep met een migratieachtergrond aan het werk te helpen geen effect heeft gehad. Immers, naast deze beleidsmaatregelen is de afgelopen 40 jaar ook ander (arbeidsmarkt)beleid gevoerd. Daarbij is het niet duidelijk in hoeverre verschillende maatregelen elkaar versterkten of juist tegenwerkten. Een van de geïnterviewden geeft aan dat de algemene ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (flexibilisering) en de sociale zekerheid in de laatste 25 á 30 jaar ervoor hebben gezorgd dat bepaalde 'resources' onevenredig terecht zijn gekomen bij specifieke groepen (voornamelijk de ouderen). Dit is ten koste gegaan van de groepen 'onzeker werkenden' en 'het precariaat' waar migranten in zijn oververtegenwoordigd (zie hoofdstuk 3). Dit beeld wordt bevestigd door een geïnterviewde in het kader van de Parlementaire Commissie Integratiebeleid (2004). Deze stelt dat het aantal instrumenten waarmee overheid kan sturen op de arbeidsmarkt in 50 jaar tijd aanzienlijk kleiner is geworden. Er wordt meer overgelaten aan 'de markt', waarbij de processen in de markt selectief werken en negatief uitpakken voor verschillende groepen. Daaronder de mensen met een niet-westerse migratieachtergrond.

## 5.3 Inzichten in effectiviteit van recent beleid

De overheid is de laatste jaren steeds meer overgestapt van specifiek naar generiek beleid en biedt (vooral in de WW) minder persoonlijke dienstverlening aan rondom om re-integratie. Er is geen specifiek onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van het generieke instrumentarium voor de groep met een niet-westerse migratieachtergrond. Over een effectieve aanpak voor deze doelgroep bestaat slechts beperkt informatie. Een uitzondering is de inzet op de arbeidsparticipatie van de statushouders. Hier is specifiek beleid op ingezet, waarvan inmiddels voor een klein deel ook de effectiviteit in beeld is gebracht.

Een verdiepende studie naar de uitkomsten van het actieve inclusieprogramma van het ESF in de periode 2014-2016 kijkt bijvoorbeeld naar de inspanningen van gemeenten gericht op arbeidsmarkt re-integratie van statushouders (vluchtelingen) (Bureau Bartels en Regioplan, 2017). Hieruit blijkt dat 'voor statushouders (vluchtelingen) intensieve begeleiding en loonkostensubsidie effectief is. In 90 procent van de gemeentelijke projecten voor de doelgroep statushouders (vluchtelingen) wordt klantmanagement ingezet. Daarnaast zet veertig procent van de gemeentelijke projecten voor deze doelgroep loonkostensubsidie in. Verder zijn er verschillende deelprojecten waar *dedicated* klantmanagers voor statushouders worden ingezet'.

Inzake de samenhang tussen inburgering en arbeidsmarktparticipatie blijkt verder dat het volgen van een inburgeringprogramma positief bij kan dragen aan de kansen op de arbeidsmarkt van immigranten. Dit geldt vooral voor nieuwkomers (waaronder vluchtelingen), vrijwillige inburgeraars (veelal westers) en laagopgeleiden (Regioplan, 2013). Voor oudkomers draagt inburgering niet of nauwelijks bij aan het betreden van de arbeidsmarkt. Het leidt evenmin tot toetreding tot formele scholing/onderwijs.

## 5.4 Suggesties voor beleid uit literatuur en gesprekken

In deze paragraaf zetten we de opgehaalde mogelijke beleidsopties op een rijtje. Het betreft opties uit de literatuur, of die door een of meerdere deskundigen uit onze gespreksronde zijn genoemd.

Eerst staan we stil bij de discussie rondom het (veronderstelde) verschil in wenselijkheid en effectiviteit van specifiek versus generiek beleid, dat in veel gesprekken aan orde kwam (5.4.1). Vervolgens gaan we op de uit literatuur of gesprekken afkomstige mogelijke generieke beleidsopties (5.4.2), gevolgd door meer specifieke beleidsopties (5.4.3). In paragraaf 5.4.4 sommen we de geïnventariseerde opties over het onderwijs op en vervolgens de mogelijke beleidsopties voor werkgevers (personeelsbeleid) (5.4.5).

### 5.4.1 Specifiek of generiek?

Onderzoekers hebben vele suggesties voor beleid om de achterstand van personen met een niet-westerse migratieachtergrond te verminderen. Hierbij wordt door de meeste geïnterviewden het onderscheid gemaakt tussen generiek en specifiek arbeidsmarktbeleid (naast het onderwijs- en personeelsbeleid), waarbij de deskundigen het niet met elkaar eens zijn welke van de twee effectiever is.

Een deel van de geïnterviewden stelt dat generiek beleid effectiever werkt dan specifiek beleid. Bij specifiek beleid worden groepen mensen 'gelabeld', wat averechts kan werken. Door stigmatisering, maar ook door onvrede bij andere groepen over een mogelijk bevoorrechte positie van deze groep.

Anderen vinden juist dat generiek beleid in sommige gevallen, als het gaat om specifieke problemen en uitdagingen, onvoldoende is. Zij zeggen: specifieke uitdagingen vragen specifieke beleidsontwikkeling. Deze groep heeft met uitdagingen te maken waar andere groepen niet (of niet op dezelfde manier) mee te maken hebben (discriminatie, culturele aspecten). Bovendien belandt ze bij generieke maatregelen vaak 'achteraan in de rij'.



Ook het SCP (2003) heeft zich in het verleden uitgesproken voor specifieke aanvullende maatregelen, gebaseerd op inzichten over effectiviteit van eerder beleid: *‘Wat evaluatiestudies steevast uitwijzen is dat zonder specifiek beleid de (potentiële) allochtone cliëntenkring onvoldoende wordt bereikt.’* Dit zou te maken hebben met zowel de ‘aanbodkenmerken’ van de minderheden zelf als met de interactie tussen de cliënt en functionaris. Ook de terughoudendheid van de werkgevers om minderheden aan te nemen speelt een rol. *‘Specifiek beleid is dan geen luxe maar noodzakelijk om de extra belemmeringen weg te nemen, zodat minderheden evenredig kunnen profiteren van diensten van deze organisaties.’*

Een tussenweg tussen ‘gewoon generiek’ beleid en specifiek beleid, is het rekening houden met verschillende groepen (waaronder de groep met niet-westerse migratieachtergrond) bij de vormgeving van ‘generieke’ instrumenten. Een aantal geïnterviewden schaarde dit onder generiek beleid, een aantal onder specifiek beleid. Dit doet vermoeden dat de discussie over specifiek en generiek deels ook een semantische discussie kan zijn.

Een van de geïnterviewden gaf verschillende strategieën mee die kunnen helpen bij het ‘goed richten’ van generiek beleid op de groepen die lastiger te bereiken zijn of grotere achterstanden hebben:

- i. **Plaatsgebonden:** specifieke aandacht voor wijken waar veel personen met een migratieachtergrond wonen en in deze wijken aanvullend inzetten op arbeidsmarkttoeleiding. Voorbeelden: het eerdere wijkenbeleid en de huidige aanpak in Rotterdam Zuid.
- ii. **Probleemgebonden:** inzetten op specifieke problemen waarmee een doelgroep te maken heeft, zoals taalproblemen of ontbrekende netwerken. Het is van belang deze aan alle groepen aan te bieden. Een goed voorbeeld is in Denemarken te vinden, waar ze (net als in Nederland) geen specifieke aanvullende bekostiging voor scholen met migrantenkinderen wilden, maar wel voldoende aandacht wilden besteden aan scholen met grote problemen. In Denemarken hebben ze dit opgelost door de financiering te koppelen aan taalachterstanden. Alle kinderen doen een taaltest en als er veel kinderen met grote achterstanden zijn, krijgt de school meer financiering om deze achterstanden weg te werken.
- iii. **Behoeftgebonden:** op individueel niveau maatwerk leveren en daarbinnen ondersteuning bieden die men nodig heeft. Ook hiervoor is een goed voorbeeld in Denemarken te vinden, waar het inzetten van ‘personal coaches’ resultaten oplevert. Dit mede doordat deelnemers een verplichting voelen naar de coaches om hun best te doen. Onderzoek toont aan dat hoewel een personal coach geld kost, het uiteindelijk kostenefficiënt is.

Uit de literatuur en gesprekken halen we zowel suggesties voor generiek als specifiek beleid. Beide type suggesties worden hierna besproken.

## 5.4.2 Generiek arbeidsmarktbeleid

Het door ons geïnventariseerd generiek arbeidsmarktbeleid kan in een aantal hoofdgroepen ingedeeld worden: voor de stimulering van arbeidsaanbod en -vraag, voor matching van vraag en aanbod en voor kennisopbouw en -uitwisseling.

### *Beleid voor stimulering arbeidsaanbod*

Om in het algemeen de werkgelegenheid te bevorderen, ook onder personen met een niet-westerse migratieachtergrond, wordt in de rapporten Kansrijk Arbeidsmarktbeleid (CPB 2015 en CPB 2016) een aantal mogelijke maatregelen<sup>7</sup> genoemd. Zo kan de bijstandsuitkering generiek verlaagd worden. Een verlaging met 10 procent leidt tot een toename van de werkgelegenheid met 0,4 procent. De verlaging leidt wel tot verslechtering op een andere indicator van de arbeidsmarktpositie: meer inkomensongelijkheid. Ander onderzoek (Mullainthan & Sharif, 2013) laat bovendien zien dat een dergelijke aanpak niet effectief is.

<sup>7</sup> Deze maatregelen zijn echter niet specifiek toegespitst op groepen met een migratieachtergrond en kunnen op deze specifieke groepen anders uitwerken dan de gemiddelde effecten die gerapporteerd worden door het CPB.

Een andere maatregel (CPB, 2015) is het opleggen van een zoekperiode voordat men een bijstandsuitkering kan aanvragen. Dit leidt tot meer werkgelegenheid voor de groep met enig perspectief op de arbeidsmarkt. De zoekperiode heeft vooral een effect voor hoogopgeleiden, voor laagopgeleiden en oudere werkzoekenden is het effect kleiner. Voor laagopgeleide ouderen is er zelfs geen effect. Bovendien kan voor groepen met minder goede perspectieven op de arbeidsmarkt een negatief inkomenseffect optreden.

### *Beleid voor stimulering arbeidsvraag*

Het SCP (2003) wees er in 2003 op dat gesubsidieerd werk voor de groep met een niet-westerse migratieachtergrond een grote betekenis heeft bij het overbruggen van de afstand tot de arbeidsmarkt. Voor een deel van de groep is een gesubsidieerde baan een opstap naar 'regulier' werk, voor een deel is een 'reguliere' baan een brug te ver en is gesubsidieerde arbeid de enige mogelijkheid om betaald werk te verrichten.

In het verlengde van deze studie zijn in een gesprek met deskundigen loonkostensubsidies als optie benoemd. Deze verkleinen het gat tussen het cao-loon en de gepercipieerde lagere productiviteit van de groep met een niet-westerse migratieachtergrond. Hiernaast zijn ook allerlei andere vergelijkbare instrumenten genoemd, zoals no-risk polis, premiekorting en plaatsingspremie (voor uitzendbureaus). Deze zijn deels beproefd voor andere doelgroepen.

Los van dit soort maatregelen om de groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar werk te begeleiden, zijn geen andere typen maatregelen voor het vergroten van arbeidsvraag aan bod gekomen. Een van de gesprekspartners gaf aan dat de oplossing niet gezocht moet worden in een algemene stimulering van economie (en daarmee de arbeidsvraag). Vanwege de hiërarchie in de arbeidsmarktposities (zie hoofdstuk 2) is de kans dat een persoon met migratieachtergrond een nieuw gecreëerde arbeidsplek bemachtigt vrij klein. Deze groep staat volgens deze expert 'achteraan in de rij'.

### *Beleid voor matching van vraag en aanbod*

Bij een betere matching van vraag en aanbod gaat het onder meer om het vermogen van intermediairs (UWV, gemeentes) om werklozen aan het werk te helpen. Het eerder aangehaalde rapport Kansrijk Arbeidsmarktbeleid benadrukt het belang om de uitvoering door klantmanagers te professionaliseren. Ook moet worden aangestuurd op het vakmanschap van de klantmanagers. Dit sluit aan bij de interviews: de effectiviteit van het re-integratiebeleid (wel of niet specifiek met betrekking tot personen met een niet-westerse migratieachtergrond) is voor een belangrijk deel afhankelijk van de professionaliteit en effectiviteit van de gemeentelijke organisatie.

Bij professionalisering kan tevens onderzocht worden in hoeverre 'profiling' en 'targeting' de (re)integratie van personen kan verbeteren (CPB, 2015, 2016). Specifiek kan hierbij (ook) worden gekeken naar personen met een niet-westerse migratieachtergrond. Dit kan een onnodige en kostbare inzet van middelen beperken.

Het anders financieren van gemeenten kan eveneens de kansen op re-integratie van verschillende groepen vergroten, waaronder de groep met een niet-westerse migratieachtergrond. In Kansrijk Arbeidsmarktbeleid (CPB 2015, 2016) wijzen de auteurs op het totaalbudget waar gemeenten over beschikken. Daar gaat een sterke financiële prikkel van uit. Daarmee kan de aandacht zó op een snelle uitstroom naar werk van de meer kansrijke groepen komen te liggen. De dienstverlening aan de minst kansrijke groepen komt dan op een laag pitje te staan. Dit 'loon' immers (op de korte termijn) veel minder. Meer maatschappelijke doelen (zoals de participatie van mensen met een zeer lage arbeidsproductiviteit) kunnen naar de achtergrond verdwijnen als de uitvoerder daar niet specifiek op wordt afgerekend. Voor bepaalde groepen kan immers gelden dat het verhogen van de arbeidsparticipatie meer kost dan het oplevert.

### *Beleid voor kennisopbouw en -uitwisseling*

Op dit moment is er vrij weinig inzicht in de effectiviteit van verschillende beleidsopties. Dit geldt in het algemeen en meer specifiek voor de effecten van verschillende generieke maatregelen op specifieke groepen, zoals de groep met een niet-westerse migratieachtergrond. Daarom wordt op verschillende plekken in de literatuur en door verschillende deskundigen gepleit om te investeren in de ontwikkeling van kennis hierover en de verspreiding hiervan.

Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek 'Aan de slag!' constateerde in 2001 dat er een betere administratie moet worden bijgehouden van de toepassing van instrumenten (IBO, 2001). Daarin wordt bijgehouden aan wie, wanneer, welk instrument is aangeboden en wie er daadwerkelijk gebruik van heeft gemaakt. Zonder een dergelijke administratie kan achteraf geen goed onderzoek plaatsvinden naar de effectiviteit van het instrument. Met een evaluatieprotocol kan een nieuwe maatregel goed geëvalueerd worden. De opgedane kennis wordt vervolgens gebruikt in een profiling/targeting-systeem. Het belang van dit protocol wordt nog steeds benadrukt en kwam in een aantal gesprekken naar voren. In een van de gesprekken werd bovendien gesuggereerd om een informatiesysteem te ontwikkelen waarin de wetenschappelijk aangetoonde causale effecten van 'wat werkt voor wie' worden bijgehouden.

Een 'lichtere' vorm van kennisontwikkeling en -verspreiding die gesuggereerd werd in de gesprekken, is het meer delen door partijen van goede voorbeelden ('best practices'). Daar zou een instrument voor ontwikkeld kunnen worden. Het kan bijvoorbeeld gaan om voorbeelden van publiek-private samenwerking, waarbij verschillende regio's van elkaars ervaringen kunnen leren.

### **5.4.3** Specifiek arbeidsmarktbeleid

Naast het generieke beleid hebben we ook meer specifieke beleidsopties opgehaald. Ook hierbij een aantal hoofdgroepen: de matching van vraag en aanbod, het tegengaan van arbeidsmarktdiscriminatie en stimuleren van diversiteit en ten slotte het beleid voor statushouders.

#### *Beleid voor matchen van vraag en aanbod*

Een betere match tussen de werkgever en de werkzoekende met een niet-westerse migratieachtergrond is mogelijk door ze beter kennis te laten maken. Bijvoorbeeld via het vaker inzetten van de 'proefplaatsing'. Bij deze bestaande maatregel werkt een potentiële werknemer een periode van twee of drie maanden op proef bij de werkgever om te kijken of hij geschikt is voor de functie. Dit gebeurt met behoud van uitkering. Voorwaarde is dat de werkgever zich eraan committeert dat hij de werknemer bij gebleken geschiktheid een dienstverband van minimaal zes maanden aanbiedt na afloop van de proefperiode. Een proefplaatsing kan helpen wanneer de werkgever moeilijk de productiviteit kan inschatten van de potentiële werknemer, bijvoorbeeld omdat de werkzoekende al lange tijd niet meer heeft deelgenomen aan het arbeidsproces. Ze helpen mogelijk ook om belemmeringen op basis van voordelen van werkgevers weg te nemen. Selectie vindt immers niet plaats op basis van de beeldvorming over de groep, maar op basis van kennis van de persoon (zie ook hieronder).

Ook (informele) kennismakingen kunnen onbekendheid wegnemen. Deze vinden plaats voorafgaand aan de formele sollicitatieprocedure. Daarmee worden vooroordelen (door naam, leeftijd, of het hebben van een uitkering) richting personen weggenomen. De selectie vindt dan eveneens niet plaats op basis van beeldvorming over de groep, maar op basis van kennis van de persoon. De opzet van een kennismaking maakt wel veel uit. Om de kennismaking zo effectief mogelijk te laten zijn, is reeds een handreiking ontwikkeld met en voor regio's. Hierin worden projecten beschreven waarbij werkgevers en (jonge) werkzoekenden elkaar leren kennen (Witkamp et al., 2016). Er worden acht factoren beschreven die kunnen bijdragen aan het overbruggen van vooroordelen, zoals vrijblijvendheid van de ontmoeting, een goede voorbereiding en het vooraf delen van persoonlijke informatie.

Bij het (informeel) kennismaken kan het overigens om twee aspecten gaan: het 'humaniseren' (iemand als mens leren kennen en niet als onderdeel van een groep) en het leren kennen van iemands kwaliteiten als werknemer (CIPD, 2015).

Verder is in de gesprekken aangegeven dat voor een goede matching de inzet van meerdere partijen nodig

is. Werkgevers, gemeenten en maatschappelijke organisaties zoals Vluchtelingenwerk moeten een deel van de activiteiten op zich nemen en daarin gezamenlijk optrekken. Ook de nazorg is daarbij van belang. Als voorbeeld wordt een derde partij genoemd (een soort servicepunt) die na plaatsing met de werkgever contact opneemt en evalueert hoe het gaat.

Ten slotte gaf een van de wetenschappers aan dat bij het matchen 'bi-culturaliteit' meer als kwaliteit ingezet kan worden. Bijvoorbeeld bij functies die om meer culturele sensitiviteit vragen, zoals internationale functies bij multinationals. Of bij lokale ondernemers die werkzaam zijn in wijken met een groot aandeel personen met een niet-westerse migratieachtergrond.

### *Beleid voor tegengaan van arbeidsmarktdiscriminatie en stimuleren van diversiteit*

Discriminatie is een belangrijk knelpunt bij het wegnemen van achterstanden van de groep met migratieachtergrond. In het verlengde hiervan is een aantal beleidsopties benoemd die zich richten op het tegengaan hiervan. Een van de wetenschappers geeft aan dat een eerste belangrijke stap is het creëren van meer besef dat arbeidsmarktdiscriminatie een groot probleem is, bij zowel overheid, werkgevers, als werknemers. Andere gesprekspartners geven echter aan dat het aanpassen van sollicitatieprocessen belangrijker is, om daarmee impliciete voorkeuren uit te bannen.

Deze maar ook andere gesprekspartners hebben hiervoor een aantal beleidsopties benoemd, zoals het meer inzetten van positieve rolmodellen (personen met een niet-westerse migratieachtergrond en een succesvolle carrière). Ook kan de overheid het goede voorbeeld geven. Via quota en positieve discriminatie, maar ook door het voorkomen van onbewuste discriminatie in eigen selectieprocessen. Een andere gesprekspartner noemde het opnemen van 'social return'-afspraken over culturele diversiteit bij bedrijven waarmee de overheid zaken doet. Uit recent Amerikaans onderzoek (Flory et al., 2017) blijkt dat alleen al het signaal geven dat een bedrijf aan diversiteitsbeleid doet, een positieve impact heeft op het aantal sollicitanten uit minderheidsgroepen.

De genoemde quota kunnen specifiek voor de overheid ingesteld worden, of voor alle werkgevers in het algemeen. Volgens één van de geïntervieweden zijn de quota effectief omdat ze urgentie uitstralen en het proces versnellen. Allerlei andere methoden leiden veel trager tot effect. Andere wetenschappers geven echter aan dat dit soort maatregelen bij bijvoorbeeld werkgevers juist een tegengesteld effect kan hebben, omdat men vindt dat dit ingaat tegen hun autonomie (Dobbin, 2016).

Een andere manier om werkgevers te prikkelen meer kansen te bieden aan de groep met een niet-westerse migratieachtergrond is het vormgeven en publiceren van een register of barometer. Deze brengt de diversiteit van werkgevers in beeld. De WRR pleitte hier al in de jaren negentig voor. Een diversiteitbarometer kan bovendien de werkgevers helpen die aangeven wel iets met diversiteit te willen doen, maar daar geen inzicht in hebben omdat ze de achtergrond van hun werknemers niet mogen registreren (zie hoofdstuk 3).

In aanvulling hierop kan de meerwaarde van diversiteit bij werkgevers meer onder de aandacht worden gebracht. Canadees onderzoek (Momani & Stirk, 2017) laat zien dat een toename in culturele diversiteit van 1 procent leidt tot een toename van de bruto winst van 2,4 procent.

Ook de SER (2014) heeft zich gebogen over tegengaan van arbeidsmarktdiscriminatie. Conclusie: tegen bewuste discriminatie moet krachtiger en vooral consequenter opgetreden worden. Daarbij is behoefte aan scherper toezicht op wet- en regelgeving. SER concludeert echter ook dat het grootste deel van arbeidsmarktdiscriminatie onbewust plaatsvindt. Daarvoor is een ander type maatregelen nodig. De SER adviseert een preventieve en proactieve aanpak, met volgende onder meer de onderdelen:

- Vergroten van de kennis over en de bekendheid met discriminatie, hoe vaak het voorkomt
- en de verschillende uitingsvormen.
- Vergroten van het bewustzijn van de invloed van stereotypering op het ontstaan van discriminatie.
- Stimuleren van gedragsverandering om deze invloed terug te dringen.

- Bevorderen dat arbeidsmarktpartijen concrete maatregelen treffen om discriminatie te voorkomen en te bestrijden, bijvoorbeeld door het stimuleren van diversiteitsbeleid (via een diversiteitshandboeken en het stimuleren van een actievere rol van ondernemingsraden).
- Optimaliseren van de mogelijkheden om ervaren discriminatie te melden en wanneer nodig een klacht in te dienen.
- Verminderen van stereotypering door voorlichting en training.

Discriminatie kan mogelijk ook via de werkzoekende verminderd worden. Zo zijn er bijvoorbeeld aanwijzingen dat vrijwilligerswerk voor “mainstream vrijwilligersorganisaties” (Baert, 2016) en het vragen van referentiebrieven (Kass & Manger, 2012) tot minder discriminatie kan leiden. Tevens gaf een van de wetenschappers aan dat ook het benadrukken van ‘soft skills’ in referentiebrieven en een ‘warme persoonlijkheid’ kunnen helpen.

#### *Beleid voor statushouders*

Voor de arbeidsmarktbegeleiding van statushouders is de afgelopen jaren veel ondernomen. Hoewel volgens een recente internationale vergelijking van innovatieve beleidsinterventies op dit terrein (Scholten, 2017) Nederland tot een van de koplopers behoort, zijn er uit de literatuur aanvullende beleidsopties te destilleren. Opties uit de internationale literatuur komen in 5.4 aan bod, voorafgegaan door opties op het terrein van scholing (5.3.4). In deze sectie beperken we ons tot overige beleidsopties uit de Nederlandse literatuur.

Het rapport Kansrijk Arbeidsmarktbeleid (CPB, 2015) noemt een specifieke bijstandsbeperking voor nieuwe migranten. Het is een ingroei-model, waarbij migranten pas na een aantal jaar verblijf in Nederland recht hebben op een volledige bijstandsuitkering. CPB plaatst hier echter kanttekeningen bij, vanwege het non-discriminatiebeginsel in de Nederlandse Grondwet en de discriminatieverboden in internationale verdragen die Nederland heeft ondertekend.

In een recent rapport (KIS, 2018) wordt specifiek aandacht besteed aan de arbeidsmarktkansen van vrouwelijke statushouders. Dit rapport bevestigt het beeld dat de vrouwelijke statushouders een zwakkere arbeidsmarktpositie hebben dan de mannelijke statushouders en doet een aantal aanbevelingen:

- Gendersensitief en genderspecifiek: arbeidstoeleiding van mannen en vrouwen hoeft in principe niet te verschillen. Toch verdient het aanbeveling in de begeleiding altijd gendersensitief te werk te gaan.
- Toerusten persoonlijke begeleiders: onderzoek naar enerzijds de belemmeringen en achtergrondkenmerken van vluchtelingenvrouwen en anderzijds naar de oplossingsrichtingen en effectiviteit van (genderspecifieke interventies) maakt het mogelijk om persoonlijke begeleiders (vanuit de gemeenten, maatschappelijke organisaties, et cetera) beter toe te rusten.
- Informeren is ‘empoweren’: het informeren van vrouwen over rechten, plichten en participatie(kansen) in de Nederlandse samenleving is een startpunt van een bewustwordingsproces rond de mogelijkheden om betaald werk te verrichten.
- Samenwerking: verschillende partijen zijn betrokken bij de ondersteuning en arbeidstoeleiding van vluchtelingenvrouwen. Deze partijen – gemeenten, maatschappelijke organisaties, migrantenorganisaties, vrijwilligersorganisaties, et cetera – kunnen elkaar aanvullen en versterken.

#### **5.4.4** *Beleid voor onderwijs*

Verschillende deskundigen gaven aan dat onderwijs een belangrijke rol speelt in arbeidsmarktkansen van alle groepen, zo ook de groep met een niet-westerse migratieachtergrond. Verschillende beleidsopties zijn benoemd, over studiekeuze, aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt, de ontwikkeling van jongeren, volwassenen en statushouders.

#### *Beleid voor studiekeuze*

Een aantal geïnterviewden gaf aan dat de gekozen studies van jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond niet altijd aansluiten bij de (lokale) arbeidsmarkt, waardoor ze niet of moeilijk een baan vinden. Mogelijke maatregelen die de studiekeuze beïnvloeden zijn het invoeren van een ‘numerus fixus’ voor opleidingen met lagere arbeidsmarktkansen en het intensiever begeleiden van jongeren bij het maken

van de studiekeuze. Denk bij dit laatste aan mentoren, loopbaanbegeleiding, het betrekken van ouders bij studiekeuze, werkexploratie en transparantie en volledige informatie over arbeidsmarktkansen van specifieke studies en studierichtingen. Volgens een deskundige schetsen de meeste onderwijsinstellingen voornamelijk de 'mogelijke' carrièrepaden. Het is echter veel informatiever om de daadwerkelijke carrières te laten zien van jongeren die in het verleden de studie gevolgd hebben. Hoe snel hebben ze bijvoorbeeld een baan op niveau gekregen, hoe snel konden ze doorstromen naar hogere niveaus, welk deel werd langdurig werkloos is, et cetera. Tevens werd door een expert aangegeven dat er in Nederland – in tegenstelling tot veel andere landen – weinig aandacht is voor arbeidsmarktvoorlichting. Dit kan groepen met een migratieachtergrond extra treffen, omdat er wellicht minder informatieoverdracht via de ouders plaatsvindt (SER, 2017).

#### *Beleid voor aansluiting onderwijs op arbeidsmarkt*

Een onderwijsstelsel dat meer opleidt voor specifieke beroepen ('vocational education') vergroot de kansen van jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond, aldus een aantal experts. Daarnaast is door een van de deskundigen gesteld dat in het algemeen dat de aansluiting tussen opleiding en arbeidsmarkt soms lastig is. Werkgevers moeten daarom in een vroeg stadium worden betrokken bij deze aansluiting, zodat opleiding en geleerde competenties beter aansluiten bij hun wensen. Een andere deskundige wijst op het meer inzetten van leerwerktrajecten. Dit kan deze jongeren een zetje richting werk geven.

Een van de deskundigen raadt ten slotte aan proefstages te organiseren of kennismakingen voor personen met een niet-westerse migratieachtergrond. Dit in analogie met de proefplaatsingen (zie 5.4.3) Jongeren krijgen zo een beeld van de werkzaamheden en de werkgever. Het helpt ook om mogelijke vooroordelen bij werkgevers over jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond weg te nemen.

#### *Beleid voor ontwikkeling van jongeren*

De proefstages kunnen volgens dezelfde deskundige ook helpen om de 'soft skills' van jongeren met een migratieachtergrond te verbeteren. Over het wel of niet ontbreken (en zo ja welke) van 'soft skills' van jongeren bestaat echter (nog) geen consensus in de wetenschap (zie hoofdstuk 3). Dit geldt ook voor de precieze wijze waarop deze skills beïnvloed kunnen worden. Een gesprekspartner concludeerde wel dat de jongeren (en overige personen) met een niet-westerse achtergrond vaker gericht zijn op het laten zien van 'hard skills' en prestaties, terwijl de werkgevers juist steeds meer naar soft skills kijken. Een deel van de oplossing kan liggen in het voorlichten van deze groep over de belangrijke rol van soft skills bij selectie en promotie.

Uit de interviews kwam verder naar voren dat bij jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond de achterstand vaak al op de basisschool begint. Dit kan verholpen worden door meer in te zetten op vroegtijdige en voorschoolse educatie. Hiermee worden taal- en cultuurproblemen (op lange termijn) het meest efficiënt aangepakt, aldus de deskundigen.

#### *Beleid voor statushouders*

Personen die recent gemigreerd zijn, met name de statushouders, kunnen in het bezit zijn van diploma's uit het land van herkomst. Deze zijn voor werkgevers moeilijk op waarde te schatten. Het ondersteunen van werkgevers op dit vlak kan hierbij helpen, door bijvoorbeeld diploma's om te zetten naar Nederlandse diploma's of certificaten – aldus een van de wetenschappers.

#### *Beleid voor volwassenen*

Ook bij volwassenen kan scholing een bijdrage leveren aan de verbetering van de arbeidsmarktpositie. Dit is bijvoorbeeld mogelijk bij langdurig inactieven met een lage opleiding. De deskundige die deze optie aandroeg wees er wel op dat bij deze groep de kosten mogelijk hoger zijn dan de baten. Voor met scholing wordt begonnen, moet de vraag gesteld worden waarom de personen in kwestie laag zijn opgeleid. Is dit een gevolg van hun capaciteiten of van een tekort aan middelen dat zij ter beschikking hadden?

## 5.4.5 Beleid voor personeelsbeleid

Binnen het personeelsbeleid zijn er opties benoemd voor de werving en selectie en voor behoud en doorstroom. Daarnaast zijn meer algemene maatregelen geïnventariseerd.

### *Beleid voor werving en selectie*

Jayne en Dipboye (2004) geven een overzicht van een aantal maatregelen die ingezet kunnen worden voor meer diversiteit in het personeelsbestand:

- Stageprogramma's en gesponsorde beurzen.
- Vacatures en advertenties gericht op specifieke groepen.
- Aanwezigheid op minderhedenconferenties en carrièrbeurzen.
- Gerichte werving bij universiteiten en andere onderwijsorganisaties.
- Divers samengestelde sollicitatieteams voor selectie.

Het belang van diversiteit in selectiecommissies wordt ook door ander onderzoek bevestigd. Zo vergroten divers samengestelde benoemingscommissies de kansen voor vrouwen bij benoemingen aan de universiteit (Van de Brink, 2010). Ook 'drempelselectie' kan helpen om de diversiteit te vergroten (Noon, 2012). Hierbij wordt de selectie in twee stappen uitgevoerd. In de eerste stap worden die sollicitanten geselecteerd die aan bepaalde vooraf vastgestelde criteria voldoen, waarna in het vervolgproces op andere criteria wordt geselecteerd. In die tweede stap kan ook de niet-westerse migratieachtergrond meegenomen worden. Op deze wijze kan 'positieve discriminatie' toegepast worden, zonder dat het leidt tot het aannemen van minder geschikte personen (of dat die personen het gevoel hebben de plek niet te verdienen). Drempelselectie vereist wel een hoge formalisering en transparantie van het selectieproces, om zo een vooroordeel bij het selectieteam te ondervangen.

Het objectiever maken van het selectieproces is ook als optie door een aantal experts benoemd. Zij geven aan dat in Duitsland sprake is van een meer formeel, objectief en professioneel selectieproces. Hier is cultureel bepaald dat men meer kijkt naar bewezen competenties die bij de vacature passen dan in Nederland. Dit kan de lagere arbeidsmarktdiscriminatie in Duitsland verklaren. Het zou ook een beleidsoplossing voor Nederlands selectiebeleid kunnen zijn. Een van de deskundigen gaf daarbij aan dat het selectieproces geobjectiveerd kan worden door meer te kijken naar hard skills en ervaring en minder naar soft skills (die zeer subjectief zijn en niet eenvoudig te beoordelen). Uit een Duits onderzoek (Kass, Manger, 2012) blijkt verder dat het opvragen van referentiebrieven in de sollicitatieprocedure ook tot minder discriminatie leidt.

Een andere veelgehoorde optie is het anoniem solliciteren. Dit kan verschillende vormen aannemen. In beginsel komt het erop neer dat de gezochte competenties worden geobjectiveerd, zodat het zoekgedrag van werkgevers niet wordt beïnvloed door persoonlijke vooroordelen. In hoeverre dit instrument effectief is, valt op dit moment niet te beoordelen.

### *Beleid voor behoud en doorstroom*

Het rapport Diversiteit Geïnventariseerd (Henderikse, et al 2007) noemt enkele opties die de doorstroom van specifieke groepen kunnen bevorderen, zoals de groep met een migratieachtergrond:

- Het bekend maken van alle openstaande functies via interne kanalen.
- Het voeren van gesprekken met mogelijke kandidaten door voldoende geprofessionaliseerde personen.
- Indien er sprake is van zogenaamde promotieronden, rekening houden met diversiteit. Hierop zou toegezien moeten worden door iemand met voldoende bevoegdheden.

Een ander onderzoek laat zien dat ook mentorprogramma's succesvol kunnen zijn (Kossek et al, 2006, aangehaald in Van Doorne Huiskes, 2015). De relatie tussen mentor en mentee is daarbij van essentieel. Deze programma's laten, indien goed opgezet, minderheidsgroepen zich meer thuis voelen in de organisatie, aldus een van de deskundigen.

Ten slotte gaf een deskundige aan dat – net zoals bij selectie – bij behoud en doorstroom de rol van soft skills verminderd moet worden. Deze worden subjectief beoordeeld. Door de rol van prestatiebeoordelingen te versterken, worden de kansen voor de groep met een niet-westerse migratieachtergrond vergroot.

### Algemeen

De diversiteit in verschillende lagen van de organisatie kan dus met verschillende maatregelen worden vergroot. Welke het meest effectief is, is lastiger vast te stellen. Het lijkt er op dat de inzet van een groot aantal maatregelen de kans op succes vergroot. Dit geldt in ieder geval voor genderdiversiteit in de top: hoe meer maatregelen de organisatie neemt, hoe groter het aandeel vrouwen in topfuncties (Merens et al, 2015, aangehaald in: Van Doorne Huiskes, 2015).

Naast de maatregelen is het beleggen van de verantwoordelijkheden op de juiste plekken van belang. Het duidelijk beleggen van verantwoordelijkheden voor diversiteitsmanagement (bij specifieke diversiteitscommissies en diversiteitsmanagers) levert de grootste winst op qua genderdiversiteit (Kalev et al, 2006, aangehaald in: Van Doorne Huiskes, 2015).

Verder wordt verondersteld dat diversiteit binnen organisaties alleen verwezenlijkt kan worden als het ook echt in het strategisch beleid van de organisatie is verankerd (Van Doorne Huiskes, 2015). Het diversiteitsvraagstuk moet onderdeel zijn van de missie van de organisatie. Van Doorne Huiskes noemt een aantal aanvullende voorwaarden om diversiteitsbeleid te laten slagen:

- De expliciete wil bij de top van de organisatie om van diversiteit een succes te maken.
- Het stellen van concrete doelen die aan termijnen worden gebonden.
- Een structuur waarbinnen een beleid voor diversiteit vorm krijgt. Helder vastgelegde verantwoordelijkheden en vastgelegde procedures voor verantwoording van resultaten van diversiteitsbeleid (accountability).
- Deskundigheid binnen de organisatie op vlak van diversiteit.
- De beschikbaarheid van financiële en mogelijke andere middelen en (HR-)instrumenten.
- De beschikbaarheid van relevante data om de voortgang van het proces van diversiteitsbeleid regelmatig te kunnen meten.
- Een klimaat waarin diversiteit leeft en in de gehele organisatie wordt gewaardeerd.

## 5.5 Wat weten we uit het buitenland?

Ook internationale studies laten veelbelovende beleidsopties zien. Deels gaat het om opties waarvan aangenomen wordt dat ze effectief zijn, deels om opties waarvan de effectiviteit in een specifiek land bewezen is. Een goed voorbeeld van deze laatste categorie zijn de Deense beleidsingrepen om de arbeidsmarktpositie van niet-westerse groepen te verbeteren. Verschillende (generieke) arbeidstoeleidingprogramma's blijken hier effectief voor de groep met een niet-westerse migratieachtergrond (Heinesen et al, 2011). Dit betreft voornamelijk het toepassen van loonkostensubsidies (vooral voor banen in de private sector). Dit leidt tot een 10 á 15 maanden kortere duur van bijstandsafhankelijkheid. Ook programma's waarbij voor de groep met een niet-westerse migratieachtergrond werk wordt verschaft binnen de publieke sector ('direct employment') zijn effectief. Deze hebben een kleiner effect op de verlaging van de duur van de bijstandsafhankelijkheid (4 maanden). Tegelijkertijd is dit wel een effectiever instrument voor de groep met een niet-westerse migratieachtergrond dan voor de groep zonder migratieachtergrond. Dit kan duiden op een specifieke barrière voor het werken in de publieke sector voor de groep met een niet-westerse migratieachtergrond.

Ook de wat 'zachtere' maatregelen op het terrein van begeleiding, training en onderwijs sorteren effect in de Deense praktijk. Met een inkorting van de bijstandsafhankelijkheid met 2 maanden is hun effect minder groot dan bij maatregelen die op directe werktoeleiding zijn gericht.

Een opvallende conclusie uit het hierboven aangehaalde Deense onderzoek is verder dat de effectiviteit van de maatregelen groter is voor de groep die langer dan 6 maanden in de bijstand zit, dan voor de groep die maximaal 6 maanden bijstandsafhankelijk is. Een mogelijke verklaring is dat een deel van de groep die niet in de bijstand terecht komt ook uit zichzelf een baan kan vinden. Het effect van het programma is voor hen kleiner dan voor de groep die langer in de bijstand zit en niet op eigen kracht aan werk kan komen. De onderzoekers concluderen dan ook dat dit soort activeringsprogramma's vooral effectief is voor de groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. De uitkomsten van het onderzoek bieden een sterke onder-



bouwing voor specifiek arbeidsmarktbeleid voor de niet-westerse groepen met een migratieachtergrond. Ook andere wetenschappers en instituten pleiten voor specifieke beleidsaandacht voor de arbeidsmarktpositie van de groep met een migratieachtergrond. Algemene en generieke maatregelen zijn mogelijk effectief voor de groep zonder migratieachtergrond, maar deze verhelpen niet alle knelpunten waarmee de groep met een niet-westerse migratieachtergrond te maken heeft. Men wijst dan vooral op arbeidsmarktdiscriminatie (Heath, 2009).

Naast specifieke aandacht voor anti-discriminatie maatregelen bevat de internationale literatuur ook beleidssuggesties voor specifieke groepen jongeren (met migratieachtergrond) en statushouders. Deze drie typen beleidssuggesties bespreken we hieronder.

### *Aanbevelingen voor anti-discriminatie*

De mogelijkheden om aangifte te doen tegen discriminatie op de arbeidsmarkt moeten worden vergroot, stelt Heath (2014). Dat geldt ook voor de mogelijkheden om overtreders daadwerkelijk te vervolgen. Dit zou volgens hem kunnen door procedures te versimpelen en juridische bijstand te verlenen. Ook moeten de mogelijkheden verbeteren om klachten bij de werkgevers zelf neer te leggen (en zo de bewustwording te vergroten).

Een andere succesvolle manier om arbeidsmarktdiscriminatie te bestrijden, schuilt volgens Heath in het stimuleren van werkgevers om voldoende kansen te bieden aan alle groepen. Volgens een van de experts laat Noors onderzoek naar genderquota zien dat het instrument quorum zeer effectief kan zijn. Heath vindt het instellen van quota echter niet realistisch gezien de politieke werkelijkheid, de mogelijke protesten en daarmee de gevolgen voor de sociale cohesie. Meer beloftevolle maatregelen kunnen volgens hem gebaseerd worden op de Noord-Ierse werkwijze: het Northern Ireland Fair Employment Program. Dit programma beoogde de toegang tot werk voor protestanten en katholieken evenredig te maken en volgt de verhouding van beide groepen bij alle werkgevers (publiek en privaat). Indien bij een werkgever geen sprake is van 'fair employment', moet deze beleid ontwikkelen om dit recht te trekken. Hierbij wordt rekening gehouden met de beschikbaarheid van arbeidskrachten van het juiste niveau en binnen de arbeidsmarktregio.

Het betreft hier een soort 'comply or explain'-model, met een controlerend lichaam dat ook juridische stappen kan ondernemen als een werkgever faalt in het nakomen van afspraken. Dit systeem kan gezien worden als een quota-systeem, gecorrigeerd voor arbeidsmarktomstandigheden. Een iets lichtere vorm, maar even effectief aldus Heath, is het American Federal Contract Compliance Program. Dit richt zich op bedrijven die zaken doen met (semi)overheden. Beide programma's verbieden directe positieve discriminatie, maar zetten de werkgevers ertoe aan de selectie 'eerlijk' te laten verlopen, om zo discriminatie te voorkomen. Beide programma's zijn positief geëvalueerd.

Heath beveelt aan om deze manieren van monitoren en het stimuleren van werkgevers toe te passen. De overheid heeft hierin een rol, maar dat geldt ook voor non-profit organisaties. Zij kunnen bedrijven die het goed doen in het zonnetje zetten en bedrijven die het minder goed doen bekritisieren.

Het 'eerlijker' laten verlopen van sollicitatieprocedures – zodat stereotypen weinig kans hebben – wordt ook in de internationale literatuur vaak aangehaald als een belangrijke en onderbelichte inzet van beleid. Zo stelt het Harvard-onderzoek 'Project Implicit' dat:

*“Right now, there is not enough research to say for sure that implicit biases can be reduced, let alone eliminated. Packaged ‘diversity trainings’ generally do not use evidence-based methods of reducing implicit biases. Therefore, we encourage people to instead focus on strategies that deny implicit biases the chance to operate, such as blind auditions and well-designed ‘structured’ decision processes.”*

### *Aanbevelingen voor jongeren*

De OECD (2016) geeft aan dat specifieke aandacht nodig is voor jongeren zonder opleiding en baan hebben. Voor sommige van hen is beperkte hulp in het vinden van een baan voldoende, anderen vragen een langdurig en intensief programma. De veelbelovende programma's voor deze tweede groep combineren scholing en praktische training met begeleiding, maar ook met psychologische ondersteuning en huisvesting. Hoe duur ze ook zijn, deze programma's kunnen volgens OECD ook kosteneffectief zijn, als ze leiden tot uitstroom uit de uitkeringsafhankelijkheid (of het voorkomen van instroom op termijn) en bijvoorbeeld minder criminaliteit.

### *Aanbevelingen voor vluchtelingen*

Voor de arbeidsmarktintegratie van statushouders adviseert de OECD (2016) om hiermee te starten vanaf het moment van aankomst, met name voor de groep met een grotere kans op vergunning. Daarbij gaat het om taallessen, inburgeringscursussen, vaardigheden-assessments, vaststelling van de opleidingsgraad, vaardighedentraining, et cetera.

Verder pleiten de OECD (2016) en Scholten (2017) voor het huisvesten van de statushouders in gebieden met (voor hen) voldoende arbeidsmarktkansen. Ook het IMF (2016) ondersteunt dit en pleit voor het verminderen van drempels om te verhuizen (naar een locatie waar men werk kan vinden). Het IMF (2016) concludeert daarbij dat eventuele negatieve effecten op de huidige beroepsbevolking in de ontvangende gebieden beperkt en tijdelijk van aard zijn.

Ook specifiek arbeidsmarktbeleid (dat deels ook voor andere groepen met een niet-westerse migratieachtergrond effectief kan zijn) wordt door verschillende auteurs bepleit. Het IMF (2016) geeft aan dat vooral loonkostensubsidies hun effectiviteit bewezen hebben. Ook een tijdelijke verlaging van het minimumloon kan helpen voor deze groep. Scholten (2017) noemt de 'Branchepakker' in Denemarken als veelbelovend voorbeeld: een gezamenlijke aanpak van het bedrijfsleven, maatschappelijk middenveld en lokale overheden om te helpen bij arbeidsmarkttoeleiding. De vluchtelingen krijgen eerst een introductieprogramma, gevolgd door een aantal kortere en langere stages. Dat brengt vraag en aanbod bij elkaar en vergroot de vaardigheden.

Aanvullend hierop geven zowel het IMF als Scholten aan dat het effectief kan zijn om het voor deze groep makkelijker en aantrekkelijker te maken om te starten met een onderneming, bijvoorbeeld via het toegankelijker maken van leningen.

Meer in het algemeen benadrukt Scholten (2017) het belang van maatschappelijke integratie voor arbeidsmarktintegratie van statushouders. Zonder maatschappelijke integratie en bevordering van het contact met de ontvangende samenleving verloopt de taalverwerving immers trager. Ook ontwikkelt men geen netwerken die cruciaal zijn voor arbeidsmarktkansen. Hierbij noemen zowel OECD (2016) als Scholten het bieden van maatwerk als een goed alternatief, waarbij individuele inburgeringstrajecten in Denemarken als goed voorbeeld worden genoemd (Scholten, 2017).

Ten slotte kan op basis van de internationale vergelijking van beleidsinitiatieven voor de integratie van vluchtelingen van Scholten geconcludeerd worden dat Nederland één van de voorlopers is. Tegelijkertijd concluderen de onderzoekers dat het Nederlands beleid veelal ad hoc is. Dit brengt het risico met zich mee dat na verloop van tijd (als de huidige migratiestroom of de politieke aandacht daarvoor afneemt) het beleid weer wordt afgebouwd. Dit terwijl de verwachting is dat in de komende decennia meer vluchtelingenstromen verwacht kunnen worden. Het wiel moet dan opnieuw uitgevonden worden. Scholten pleit dan ook voor het ontwikkelen van structureel beleid, dat zoveel mogelijk binnen het 'mainstream'-beleid wordt verankerd.

# 6

## Bijlagen

### 6.1 Literatuur

Amuedo-Dorantes, C. (2000), Work transitions into and out of involuntary temporary employment in a segmented market: evidence from Spain, *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 53, issue 2. pp. 309-325.

Atlas voor Gemeenten (2017) Van budget naar besteding

Atlas voor Gemeenten (2018, nog te verschijnen) Instroom, doorstroom en uitstroom.

Baert, S., & De Pauw, A. S. (2014) Is ethnic discrimination due to distaste or statistics?

Baert (2016) Immigrant volunteering: A way out of labour market discrimination?

Baert (2017) Does work experience mitigate discrimination?

Blok (2004) Parlementair onderzoek integratiebeleid

Blommaert, L., Tubbergen, F. & Coenders, M. (2012) Implicit and explicit interethnic attitudes and ethnic discrimination in hiring

Beer, de. P. & Verhulp, E. (2017) Dertig vragen en antwoorden over flexibel werk

Berg, van den. C., Blommaert, Bijleveld, C., Ruiters, S. (2017). Veroordeeld tot (g)een baan: hoe delict- en persoonlijkheidskenmerken arbeidsmarktkansen voor veroordeelden beïnvloeden

Brink, van de (2010) Behind the scenes of science. Gender practices in the recruitment and selection of professors in the Netherlands

Boeri, T. & Ours, van. J. (2013) *The Economics of Imperfect Labor Markets*

Bureau Bartels en Regioplan (2017). Verdiepend onderzoek Evaluatie ESF Actieve Inclusie over de periode 2014-2016.

CPB (2015), Kansrijke arbeidsmarktbeleid (deel 1)

CPB (2016), Kansrijk arbeidsmarktbeleid (deel 2)

CBS (2015) Arbeidsdeelname van autochtone en allochtone mannen en vrouwen in elke leeftijd

CBS (2016) Jaarrapport Integratie

CBS & TNO (2017) Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt

Crul, M., Schneider, J. & Lelie, F. (2013) Super-diversity. A new perspective on integration

CIPD (2015) A head for hiring: The behavioural science of recruitment and selection

De Argumentenfabriek (2017) Naar een nieuw sociaal contract

Dekker (1996) Non-standard employment and mobility in the Dutch, German and British labour market.

Dobbin, F. & Kalev, A. (2016) Why Diversity Programs Fail.

ETUI (2015). Challenging discrimination at work

Falcke, S., Meng, C. & Nollen, R. (2017) Tweedegeneratie allochtonen hebben vaker een mismatch tussen opleiding en baan. *Economisch Statistische Berichten*, 4749 (102).

Flory, A., Leibbrandt, A. Rott, C. & Stoddard, O. (2017) Increasing Workplace Diversity: Evidence from a Recruiting Experiment at a Fortune 500 Company

Heath (2009, The labour market integration of the children of immigrants)

Heath, A. (2014), Affirmative action policies to remedy ethnic minority disadvantages in the labour market

Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902.

Heinesen et al (2011), The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark

Henderikse, Van Doorne-Huiskes en Schippers (2007) Diversiteit geïnventariseerd

Hofhuis et al (2008) Uitstroom van allochtonen bij de Rijksoverheid

IMF (2016) Refugee surge in Europe

Jayne en Dipboye (2004) Leveraging diversity to improve business performance: research findings and recommendations for organisations

Kaas, L. & Manger, C. (2012) Ethnic discrimination in the German labour market

KIS (2016) Even sterk op de stagemarkt

KIS (2016) Van confrontatie naar minder discriminatie

KIS (2018) Mind the gap: barrières en mogelijkheden voor de arbeidsparticipatie van vluchtelingenvrouwen

Kraal et al (2009), Equal Opportunity and Ethnic Inequality in European Labour Markets)

Lancee, B. (2012) Immigrant performance in the labour market: bonding and bridging social capital

Lancee, B. (2016) The negative side effects of vocational education

Midtboen (2015) Ethnic Penalties in Western Labour Markets

Momani, Stirk (2017) Diversity Dividend, Canada's Global Advantage

Motivaction (2017) Met spoed gezocht: allochtone agent

Mullainthan, Sharif (2013) Scarcity: The new science of having less and how it defines our lives

Nederveen-Pieterse et al. (2013) Cultural diversity and team performance: the role of team member goal orientation

Noon (2010) Simply the best? The case for using threshold selection in hiring decisions  
OECD (2016) Society at a Glance

OECD (2017) Employment Outlook

OECD (2017-2) Understanding the socio economic divide in Europe

OECD (2017-3) International migration outlook

Ossenkop, C. (2015) Managing ethnic diversity in Dutch organizations: effects of policies, practices and processes on careers of individual employees

Otten, S., Jansen, W. & Vroome, T. (2013) Werkt diversiteit? Arbeidsintegratie en social vertrouwen in een kleurrijke samenleving

Panteia (2011) Arbeidsmarktpositie van niet-westerse allochtonen: de stand van zaken.

Panteia (2015) Discriminatie in de wervings- en selectiefase

Rabo Research (2017) Naar een betere bekostiging van het mbo

Regioplan en Research voor Beleid (2004) Evaluatie stimuleringsprojecten allochtone groepen

Regioplan (2013). De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten

ROA (2015) Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2015

ROA (2017) Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2017

SBB (2014) Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven-barometer 2014

Scholten et al, 2017 (nog te publiceren) Policy innovation in refugee integration?

SEO (2017) Studie & Werk: De arbeidsmarktpositie van hbo- en wo-alumni

SEO en Atlas voor Gemeenten (2017) Verfijning bijstandsverdeelmodel 2018

SEO (2018, dient nog te verschijnen) Analyse subgroepen met een niet-westerse migratieachtergrond.

SER (2014) Discriminatie werkt niet!

SER (2017) Toekomstgericht beroepsonderwijs

SCP (2003) Rapportage minderheden

SCP (2010) Liever Mark dan Mohammed

SCP (2010) Monitor discriminatie op de arbeidsmarkt 2010

SCP (2014) Aan het werk vanuit een bijstands- of werkloosheidsuitkering: inventariserend onderzoek van beleid gericht op toegang tot de arbeidsmarkt van niet-westerse werkzoekenden in zes grote gemeenten

SCP (2014) Jaarrapport Integratie 2013

SCP (2015) Vraag naar arbeid

SCP (2015-2) Op afkomst gewezen

SCP (2016) Integratie in zicht?

SCP (2016) Gescheiden werelden?

SCP (2017) Burgerperspectieven

SCP (2017) Gevlucht met weinig bagage. De leefsituatie van Somalische Nederlanders'

Siebers (2017) Naar een inclusieve organisatie van de Gemeente Eindhoven, Verbeterruimte in de instroom en in de verticale doorstroom van diverse medewerkers

SZW (2017) Onderkant van de arbeidsmarkt

Tafel, H. & Turner, J.C. (1979) An integrative theory of intergroup conflict

TNO (2016) Arbeidsomstandigheden van migranten in Nederland

TNO (2016) Arbobalans

UCL (2008) History of immigration in the Netherlands

UWV (2015) Vacatures in Nederland

Van Doorne Huisjes (2015) Literatuurverkenning culturele diversiteit

Wille, L. & Deros, E. (2017) Getting the Words Right: When Wording of Job Ads Affects Ethnic Minorities' Application Decisions.

VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (2017) Vertrouwen in de toekomst

WRR (1979) Etnische minderheden

WRR (2015) Geen tijd te verliezen

WRR (2016) Migratie en classificatie. Naar een meervoudig migratie-idioom.

## 6.2 Overzicht van gesprekspartners

Annemieke van Beek (Van Doorne Huiskes)  
Anthony Heath (Oxford University)  
Arend Odé (Regioplan)  
Bram Berkhout (Berenschot)  
Bram Lancee (Universiteit van Amsterdam)  
Carolin Ossenkop (Radboud Universiteit)  
Christoph Meng (ROA)  
Cok Vrooman (SCP)  
Fenella Fleischmann (Universiteit Utrecht)  
Gerard Marlet (Atlas voor Gemeenten)  
Gina Jongman (Divosa)  
Hans Siebers (Tilburg University)  
Harriet Vinke (Instituut Gak)  
Irene Houtman (TNO)  
Jamal Chrifi (Movisie)  
Jeanine Klaver (Regioplan)  
Jonneke Bolhaar (CPB)  
Lex Thijssen (Universiteit Utrecht)  
Lieselotte Blommaert (Radboud Universiteit)  
Peter Scholten (Erasmus Universiteit Rotterdam)  
Rik Imhof (Instituut Gak)  
Rob Euwals (CPB)  
Saskia Keuzenkamp (Movisie)  
Sjiera de Vries (Windesheim)  
Wiemer Salverda (Universiteit van Amsterdam)  
Willem Huijnik (SCP)  
Yassine Khoudja (UU)

Daarnaast is nog gesproken met een aantal medewerkers van SZW, UWV en OCW.

## 6.3 Overzicht lopend onderzoek

Dit rapport geeft een beeld van de bestaande literatuur en een indruk van de gevoerde gesprekken met een groot aantal deskundigen. Ook na deze kennisinventarisatie blijven nog relevante vragen onbeantwoord. Hieronder wordt aangegeven naar welke thema's extra onderzoek mogelijk is. Op een aantal terreinen wordt al door verschillende partijen onderzoek gedaan. Dit document geeft een overzicht van lopend onderzoek dat naar voren kwam tijdens de diverse gesprekken, ingedeeld in een aantal thema's.

### *Inzichten in de arbeidsmarktpositie*

- Onderzoek SEO (in opdracht van SZW). De verwachte publicatiedatum is medio november 2018.

### *Inzichten in achtergronden van de achterstanden op de arbeidsmarkt*

- Onderzoek Atlas (in opdracht van SZW). De verwachte publicatiedatum is medio november 2018.
- SCP voert onderzoek uit naar de positie van nieuwe Syriërs in de samenleving en op de arbeidsmarkt. De verwachte publicatiedatum is voorjaar 2018.
- SCP voert een verdiepend onderzoek uit dat volgend op het rapport 'Integratie in Zicht'. De verwachte publicatiedatum is eind 2018.
- NEO voert in opdracht van Gemeente Den Haag een onderzoek uit naar de lage arbeidsparticipatie in de regio. Hierbij speelt de oververtegenwoordiging van personen met een niet-westerse migratieachtergrond een belangrijke rol. De verwachte publicatiedatum is 2018.
- CBS & NJI voeren in opdracht van SZW, OCW & FIN een IBO-onderzoek uit naar jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt.

### *Inkomen*

- Op dit moment wordt er door SCP internationaal vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar werkende armen in Nederland, Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. De verwachte publicatiedatum is najaar 2018.

### *Onderwijs: studiekeuze en soft skills*

- Combineren van leren en werken, KIS
- OCW voert lange termijn onderzoek uit naar de vraag of verschillende vormen van arbeidsmarktinformatie van invloed zijn op opleidingskeuze en uiteindelijk ook op de arbeidsmarktpositie van MBO-studenten. In het onderzoek wordt gewerkt met een controlegroep die standaardinformatie krijgt en drie andere groepen die verschillende informatie krijgen. Er wordt gekeken of ze door de gekregen informatie hun studiekeuze veranderen en wat gedragswetenschappelijk het best werkt.
- ROA/CPB hebben in 2012 een skills-survey ontwikkeld. De survey is nu gekoppeld aan een langere enquête. ROA/CPB hebben 38 types geformuleerd en proberen de Nederlandse beroepsbevolking in kaart te brengen. Op macroniveau kijkt men naar welke skills meer gevraagd zijn en hoe goed de skills van werknemers zijn. Dit onderzoek is in 2018 klaar.
- ROA doet op dit moment onderzoek naar welke vaardigheden aangeleerd worden bij werkgevers en of personen met een niet-westerse migratieachtergrond dezelfde mogelijkheden hebben om deze vaardigheden ook daadwerkelijk aan te leren.
- CPB start in voorjaar 2018 een onderzoek naar het effect van leeftijd van jongeren bij binnenkomst op de verdere carrièreontwikkeling, waarbij migratieachtergrond wellicht een belangrijke factor is. De verwachte publicatiedatum is nog niet bekend.



### *Netwerken*

- Op dit moment loopt er op de Universiteit Utrecht onderzoek onder scholieren hoeveel mensen met de naam Thomas/Kevin/Mohammed een persoon kent. Hieruit blijkt dat Nederlanders vooral Nederlanders kennen, terwijl niet-westerse migranten ook vrij veel Nederlanders kennen. In die zin lijkt er wel sprake van kruisbestuiving.

### *Arbeidsmarktdiscriminatie*

- UvA is betrokken bij een grootschalig internationaal onderzoek naar arbeidsmarktdiscriminatie in een aantal Europese landen, waaronder Nederland. De verwachte publicatiedatum is voorjaar 2018.
- Onderzoek naar anoniem solliciteren in Den Haag, uitgevoerd door Marcel Coenders & Lieselotte Blommaert (RU), komt dit voorjaar beschikbaar.
- Diversiteitbeleid bij werving en selectie door werkgevers en beïnvloeding daarvan, KIS.
- Onderzoek naar verklaringen voor stagediscriminatie onder jonge vrouwen met een migratieachtergrond door de UU & RU, wordt begin 2019 opgeleverd.
- Universiteit Tilburg verricht op dit moment onderzoek naar mechanismen van (indirecte) discriminatie bij werving, selectie en promotie in de gemeenten Eindhoven, Arnhem, Tilburg, Haarlemmermeer en Zaanstad.

### *Effectiviteit van bestaand beleid en mogelijke beleidsrichtingen*

- Inspectie SZW onderzoekt naar wat werkt bij een 'Integrale aanpak Integratie Vluchtelingen'.
- In het programma Vakkundig aan het Werk voert Movisie op dit moment onderzoek uit naar de plausibele effectiviteit van interventies onder niet-westerse migranten en vluchtelingen.

### *Arbeidsparticipatie van statushouders*

- Het CPB werkt dit jaar aan een onderzoek over de integratie van statushouders. Daarbij kijkt men naar het effect van aankomstleeftijd en -locatie op arbeidsmarktprestaties, onderwijsuitkomsten en zorggebruik.
- Regioplan en SCP onderzoeken of de (nieuwe) Amsterdamse aanpak om vluchtelingen of opleiding te begeleiden effectief is. De resultaten worden begin 2019 verwacht.
- Movisie kijkt of de zogenaamde Piëzomethodiek die onder andere de gemeente Zoetermeer hanteert effectief is. De resultaten worden begin 2019 verwacht.
- Verwey-Jonker Instituut onderzoekt of de interventies 'Vluchtelingen Investeren in Participeren (VIP)' in de regio Vluchtelingenwerk Oost-Nederland en de 'Werktrajecten' van stichting NVA in Amersfoort effectief zijn. De resultaten worden begin 2019 verwacht.
- Van Doorne Huisjes en UU kijken of de nieuwe aanpak van de gemeente Almere om integratie te versnellen werkt. Het onderzoek resulteert in drie tussenrapportages en een eindrapportage eind 2019.
- Regioplan kijkt in opdracht van de gemeente Den Haag of de inzet van 'Matchmaking', 'Werkervaringsplaatsen' en 'Vrijwilligerswerk' leidt tot veranderingen in houding, kennis en vaardigheden bij zowel vergunninghouders als werkgevers. De resultaten volgen eind 2019.
- Regioplan heeft samen met het Verwey-Jonker Instituut, Movisie en Pharos van ZonMw een subsidie gekregen om een verkennend onderzoek uit te voeren naar de rol van gezondheid bij de keuze voor trajecten voor vluchtelingen richting werk of participatie. Het onderzoek moet onder andere inzicht geven in hoeverre en hoe klantmanagers en trajectbegeleiders rekening houden met gezondheidsvraagstukken, welke trajecten zij voor vluchtelingen met gezondheidsproblemen inzetten en of zij voldoende toegerust zijn om gezondheidsproblematiek te signaleren. De resultaten worden in 2018 verwacht.

- In de gemeenten Amersfoort, Amsterdam en Katwijk worden focusgroepen gehouden met klantmanagers en worden gesprekken gevoerd met statushouders en zorgprofessionals. Dit onderzoek sluit aan bij de ZonMw-studie van Regioplan naar de Amsterdamse aanpak voor statushouders. Eind 2018 wordt het onderzoek afgerond met een onderzoeksrapport en een handreiking voor gemeenten.
- Het Verwey-Jonker Instituut kijkt naar de 'Enschede Arbeidsmarkt Aanpak' om mensen met een migratieachtergrond naar de arbeidsmarkt toe te leiden. Dit project mondt uit in een rapportage, een praktische handleiding en een vakpublicatie. Het onderzoek wordt (eind 2019) afgesloten met een landelijk symposium.
- Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen, KIS.
- Duurzame arbeidsparticipatie vluchtelingen: doen wat werkt, KIS.
- Gemeentelijke afwegingen bij de inzet van opleiding als middel voor duurzame arbeidsparticipatie van volwassen nieuwkomers, KIS.
- Windesheim doet op dit moment in combinatie met andere hogescholen en de provincie Overijssel onderzoek naar effectieve instrumenten voor werkgevers om statushouders (in het bijzonder Syrische vluchtelingen) in dienst te nemen. De verwachte publicatiedatum is 2018.

## 6.4 Overzicht onbeantwoorde kennisvragen

De analyse VIA geeft een beeld van de bestaande literatuur en een indruk van de gesprekken met een groot aantal deskundigen. Ook na deze kennisinventarisatie blijven er nog (beleidsmatig) relevante vragen onbeantwoord. Hieronder wordt kort weergegeven welke vragen onvoldoende beantwoorde konden worden (en naar ons weten niet behandeld worden in een lopend onderzoek). Het antwoord op veel van deze vragen zal extra onderzoek vergen. Dit document kan daarom gezien worden als een (eerste) aanzet tot een onderzoeksagenda op het VIA-terrein. Deze vragen zijn ook benut bij de vormgeving van de meest recente SZW-kennisagenda. Daarvoor wordt in dit document ook een prioritering aangebracht, volgens onderstaande legenda:

1. Topprioriteit: deze vragen worden bij voorkeur in 2018 opgepakt.
2. Hoge prioriteit, deze vragen worden bij voorkeur in 2019 opgepakt.
3. Middelhoge prioriteit, zeer relevante vragen die bij voorkeur in 2019 of 2020 worden opgepakt.
4. Gemiddelde prioriteit: relevante vragen, waarvan het ook wenselijk is om op niet al te lange termijn antwoord op te hebben.
5. Geen prioriteit op dit moment: relevante vragen, maar beantwoording ervan is minder dringend dan de andere vragen.

Hierbij moet vooraf opgemerkt worden dat alle vragen op zich relevant zijn. Het betreft immers beleidsrelevante onderzoeksvragen die geïdentificeerd zijn na analyse van wetenschappelijke beschikbare kennis. Echter, het is niet realistisch te verwachten dat alle vragen binnen een aantal jaar beantwoord kunnen worden, gezien praktische en financiële beperkingen. Om te stimuleren dat de meest relevante vragen als eerste worden opgepakt, is daarom deze prioritering aangebracht. Dit betreft een prioritering vanuit het belang en de verantwoordelijkheid van het Ministerie van SZW om zo snel als mogelijk zo relevant mogelijke kennis te verzamelen. Deze kennis kan helpen om de positie van de (brede) groep van personen met een migratieachtergrond op de arbeidsmarkt *structureel* te verbeteren, waarbij ook rekening gehouden is met al lopend onderzoek (door SZW zelf of door andere partijen). Daarbij wordt ervoor gekozen om een thema iets minder prioriteit te geven wanneer hierop al veel 'energie' zit en verschillende partijen al onderzoek op uitvoeren. En thema's waar juist weinig of geen onderzoek op plaatsvindt, worden hoger geprioriteerd.

Dit betreft dus een inschatting van huidige prioriteiten door het Ministerie van SZW, waarbij we ons realiseren dat deze voor andere stakeholders anders kunnen liggen.

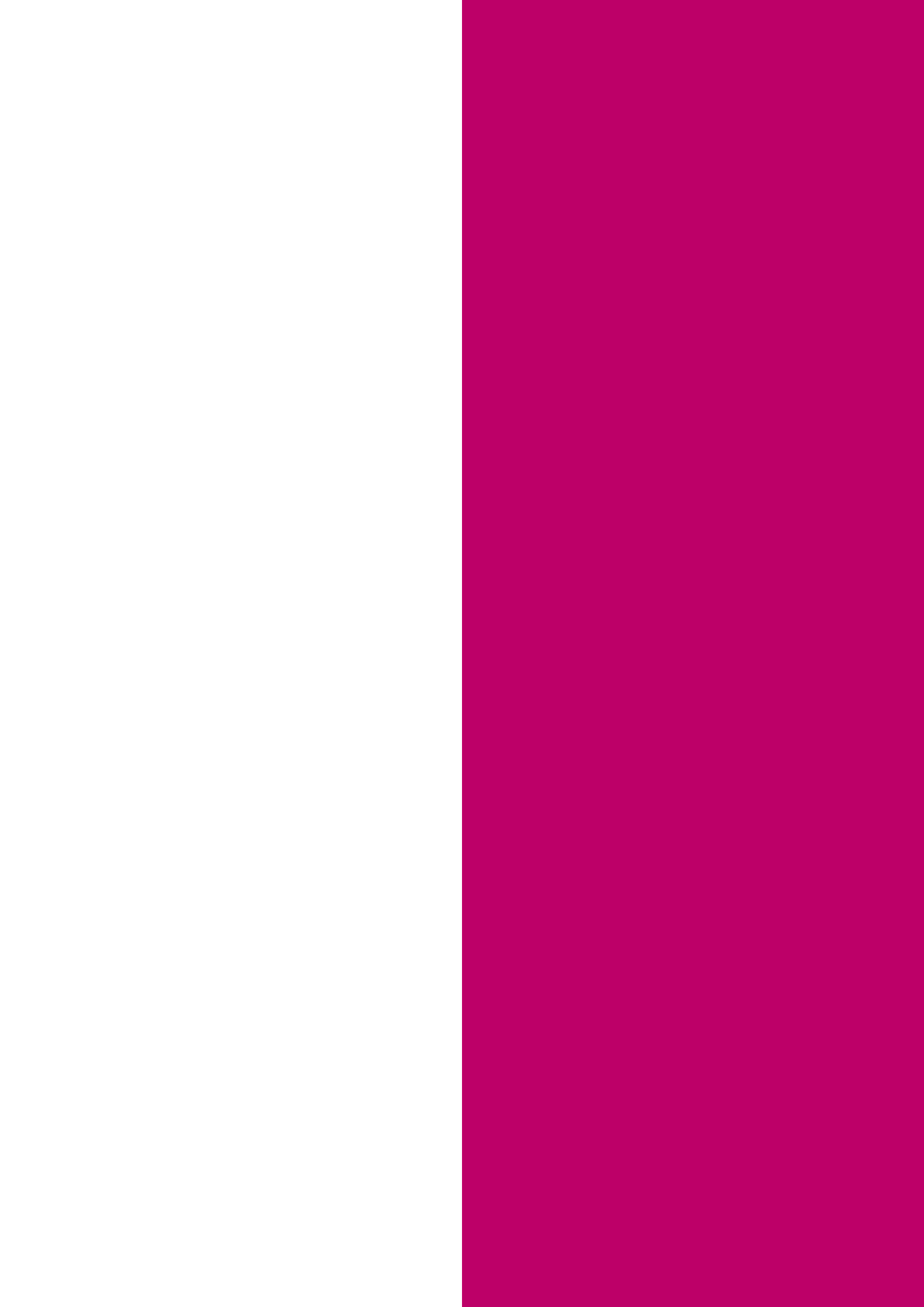
Tabel 6.1: Prioritering onbeantwoorde kennisvragen

Nummer	Vraag	Prioriteit
<b>Thema: Vroegtijdig schoolverlaten</b>		
1.	Er zijn verschillende oorzaken (school-, gezondheids- of thuisgerelateerd) waarom jongeren school voortijdig verlaten. Welke van deze redenen bepaalt (in hoeverre) het hogere vroegtijdig schoolverlaten onder scholieren met een niet-westerse migratieachtergrond voornamelijk?	5
<b>Thema: Studiekeuze</b>		
2.	Er is op dit moment weinig bekend over in hoeverre personen met een niet-westerse migratieachtergrond de uiteindelijke carrièrekansen van een studierichting meenemen in hun studiekeuze (à la een recente ROA-vignettenstudie). Het proces van aanbieden van dit soort relevante informatie is op dit moment volgens een aantal experts weinig transparant. In hoeverre raakt dit gebrek aan informatie over studiekeuzes personen met een niet-westerse migratieachtergrond anders dan personen zonder migratieachtergrond?	3
3.	Werkgevers geven aan dat jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond vaak slechte studiekeuzes maken. Zo zouden meer jongeren moeten kiezen voor BBL-opleidingen en technische studies. Interessant is de vraag of de jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond met een dergelijke richting en/of leerweg het inderdaad beter doen. Of is het zo dat het positieve effect van de betere studierichting niet opweegt tegen het negatieve effect van mogelijke extra discriminatie?	3
4.	Hoewel er vaak gezegd wordt dat jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond vaak slechte studiekeuzes maken, is de vraag of dit altijd vrijwillig is. Voor bijvoorbeeld de keuze tussen BOL- en BBL-opleidingen kan het zo zijn dat deze jongeren vaker een BOL-opleiding doen, omdat men niet wordt toegelaten bij de BBL-sollicitatie. Speelt het pre-entry probleem al een rol bij het maken van een studiekeuze (op MBO-niveau)?	3
<b>Thema: Soft Skills</b>		
5.	Beleidsmatig wordt er op dit moment weinig gedaan op het gebied van soft-skills omdat er nog te weinig gedragswetenschappelijke inzichten beschikbaar zijn over de vraag: wat werkt om soft-skills te ontwikkelen?	5
6.	Een expert uit de interviewronde stelde dat er weinig inzicht bestaat in welke scholieren bepaalde soft-skills missen. De meeste bestaande onderzoeken gaan niet zo diep in op diverse subgroepen en kijken bovendien niet naar de etnische component. Vandaar de vraag om onderzoek te doen naar de vraag of MBO-BOL leerlingen andere soft skills hebben dan MBO-BOL leerlingen. En de vraag of de groep met een niet-westerse achtergronden anders set aan soft skills heeft dan de groep zonder migratieachtergrond (en zo ja welke?).	5
7.	In hoeverre is het soft skills-vraagstuk echt een vraagstuk van ontbrekende kwaliteiten? Of speelt ook (de perceptie van) de culturele match een rol?	3
<b>Thema: Vroegsignalering arbeidsmarktachterstand</b>		
8.	Onderzoek laat zien dat onderwijsachterstanden van verschillende groepen in grote mate van elkaar kunnen verschillen tussen gemeenten. Dit zou een 'early warning' voor latere regionale verschillen in arbeidsmarktachterstanden kunnen zijn. Hiervoor zou onderzocht moeten worden in hoeverre regionale verschillen in onderwijsachterstanden op den duur leiden tot regionale verschillen in arbeidsmarktparticipatie van de groep met niet-westerse achtergrond.	5
<b>Thema: Inzicht in achtergronden onderprestatie jongeren</b>		
10.	Een aantal experts gaf aan dat er verschillende verklaringen te bedenken zijn waarom jongeren in specifieke subgroepen een relatief lage participatie kennen. Interessant zou zijn om meer kwantitatief in beeld te krijgen of de achterstanden primair ontstaan omdat men niet kan participeren, niet wil participeren of niet uitgenodigd wordt om te participeren.	5
11.	Het zichzelf versterkend effect van onzichtbare jongeren (of jongeren buiten beeld): zorgt 'niets doen' (geen baan, geen uitkering geen opleiding) voor een zichzelf versterkend effect, met bijeffecten op gebrekkige integratie + binding met de Nederlandse maatschappij	5
12.	In hoeverre is er bij de jongeren met een niet-westerse achtergrond sprake van onbenut potentieel en hoe zou deze benut kunnen worden?	1
13.	In hoeverre kunnen de 'onverklaarde' achterstanden van de jongeren met een niet-westerse achtergrond op de arbeidsmarkt alsnog verklaard worden? Wat zijn de belangrijkste redenen voor deze achterstanden?	1

Nummer	Vraag	Prioriteit
<b>Thema: Onderwijs, inburgering en matching van statushouders</b>		
14.	In hoeverre en op welke wijze kan een schakeljaar een nuttige brug vormen voor de statushouders richting regulier onderwijs?	1
15.	In hoeverre en op welke wijze zou aanpassing van de module ONA kunnen helpen om de arbeidsmarktkansen van de statushouders te vergroten?	1
16.	In hoeverre en op welke wijze kan de 'matching' tussen de statushouders en de gemeente verder verbeterd worden om de arbeidsmarktkansen van deze groep verder te vergroten?	1
<b>Thema: Combineren van leren en werken</b>		
17.	In hoeverre en op welke wijze kan het combineren van werken en leren een goede opstap zijn naar de arbeidsmarkt, voor verschillende groepen? En bij statushouders het combineren van werken, leren en inburgeren?	1
<b>Thema: Netwerken</b>		
18.	Uit hoofdstuk 2 blijkt dat de netwerken van personen met een niet-westerse migratieachtergrond vaak niet goed aansluiten op de netwerken van werkgevers. Op welke wijze kan deze uitdaging overwonnen worden? a) In hoeverre (bijvoorbeeld door verbeterde online representatie via LinkedIn of Facebook) kan het zoekgedrag van de personen met een migratieachtergrond beter afgestemd worden op de zoekkanalen van de werkgevers? b) In hoeverre kan het netwerk van de groep met niet-westerse achtergrond versterkt worden? c) In hoeverre kan het benutten van (uitsluitende) netwerken in wervingstrajecten verminderd worden?	3
<b>Thema: Bevorderen diversiteit</b>		
19.	Op dit moment lijken huidige sollicitatieprocedures personen met een niet-westerse migratieachtergrond in sommige gevallen op een achterstand te zetten. In hoeverre en op welke wijze kunnen de kansen van de personen met een niet-westerse migratieachtergrond in sollicitatieprocedures vergroot worden, via bijvoorbeeld formalisering of standaardisering van de procedures, diverse selectieteams, referentiebrieven, kennismakingsmogelijkheden en meer nadruk op competenties en ervaring?	1
20.	In hoeverre kunnen de werkgevers gestimuleerd worden een cultureel diverser personeelsbeleid te voeren door het verstrekken van informatie over hun diversiteit in combinatie met het potentieel aan divers personeel in de (regionale) arbeidsmarkt (diversiteitsbarometer)?	1
21.	Hoe kunnen werkgevers ervoor zorgen dat zij aantrekkelijk zijn als werkgever voor groepen met een niet-westerse migratieachtergrond?	4
22.	Welke maatregelen zijn bij werkgevers nodig om behoud en doorstroom van personeel met een niet-westerse migratieachtergrond mogelijk te maken (inclusief bedrijfscultuur)?	3
23.	In welke mate zijn werkgevers bereid hun arbeidsmarktcommunicatie aan te passen om aantrekkelijker te zijn voor migrantengroepen? En op welke wijze zou dit tot effecten kunnen leiden?	4
<b>Thema: Arbeidsmarktdiscriminatie</b>		
24.	Er zijn aanwijzingen dat discriminatie vooral op lagere niveaus voorkomt, maar ook dat het met opleidingsgraad stijgt. In hoeverre er inderdaad een groot verschil is tussen niveaus, en belangrijker: waar wordt dat eventueel door verklaard wordt.	4
25.	Er wordt op dit moment veel discriminatie-onderzoek gedaan waarbij de variatie zit aan de kant van de werkzoekenden, terwijl juist ook de kant van de werkgever belangrijk is om discriminatie te begrijpen. en aantal relevante vragen: a) In hoeverre betreft het bewuste en in hoeverre onbewuste discriminatie? b) Hoe zien selectie en besluitvormingsprocessen er bij werkgevers uit? c) Wat gebeurt er bij de werkgevers bijvoorbeeld bij ontvangst van sollicitatiebrieven? d) Waarom kijkt de ene werkgever eerder naar de naam en de andere naar competenties? e) Maakt de 'achtergrond van de werkgever' hierbij uit? f) Is er een regionaal verschil zichtbaar? g) Is er een verschil tussen de sectoren?	3

Nummer	Vraag	Prioriteit
26.	Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven kan zelfstandigheid als alternatief kanaal dienen voor toegang tot de arbeidsmarkt, om discriminatie als gevolg van machtsrelaties te omzeilen. Maar ook bij zelfstandigheid blijft er sprake van een relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. In hoeverre er in die relatie sprake is van discriminatie is nog nooit getoetst. Daarom is de vraag: in hoeverre is het vermijden van discriminatie in het selectieproces inderdaad een belangrijke reden voor specifieke groepen (met name voor mannen met een Turkse achtergrond) de belangrijkste reden om voor zelfstandigheid te kiezen?	3
<b>Thema: Internationale verschillen</b>		
27.	Onderzoek laat zien dat de groep met een niet-westerse migratieachtergrond in Nederland bovengemiddeld grote achterstanden op de arbeidsmarkt kent. Hiervoor wordt een aantal mogelijke verklaringen genoemd (zoals definitiekwesties, verschillen in discriminatie en werving en selectie, verschillen in samenstelling groepen met een niet-westerse migratieachtergrond, verschillen in participatie groep zonder migratieachtergrond, et cetera). Het zou nuttig kunnen zijn om beter in beeld te brengen wat de belangrijkste verklaringen voor deze verschillen zijn. Indien deze verschillen mede aan de hand van het gevoerde beleid verklaard kunnen worden: welke beleidsingrepen, of welk type gevoerd beleid, blijkt te leiden tot kleinere achterstanden van deze groep?	2
28.	In hoofdstuk 2 blijkt dat de arbeidsmarktpositie van 'foreign-born' personen in Nederland in internationaal perspectief relatief ongunstig is. Dit verschil in kansen lijkt niet enkel 'pre-entry', maar ook 'post-entry' te bestaan. Zo zijn de doorstroomkansen in Nederland kleiner dan in landen als de Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk en Canada. Wat zijn mogelijke verklaringen?	4
<b>Thema: Arbeidsmarktomstandigheden</b>		
29.	In de gespreksreeks is de stelling geponeerd dat hogere aandelen burn-out en een lagere werktevredenheid bij de groep met migratieachtergrond voor een deel gerelateerd zijn aan (ervaren) discriminatie. a) In hoeverre leidt discriminatie inderdaad tot meer burn out en lagere werktevredenheid? b) Om welke type discriminatie gaat het hierbij?	4
30.	Een andere stelling die uit de gespreksronde volgde, is dat de slechtere arbeidsomstandigheden (voornamelijk perceptie ervan, zoals werktevredenheid, perceptie over arbeidsomstandigheden, et cetera) voor een deel kan samenhangen met zwakkere algemene gezondheidssituatie van de groep met een niet-westerse migratieachtergrond. a) In hoeverre hangen deze twee zaken inderdaad met elkaar samen (of heeft het vooral te maken met feitelijke arbeidsomstandigheden)? b) Welke kant gaat de causaliteit op: leiden de arbeidsomstandigheden tot mindere gezondheidssituatie, of andersom?	5
<b>Thema: Conjunctuur en groepen met een niet-westerse migratieachtergrond</b>		
31.	In hoeverre is de grotere conjunctuurgevoeligheid van de groepen met een niet-westerse migratieachtergrond te verklaren door arbeidsmarktpositie en in hoeverre is het onverklaard? Wat zit er mogelijk achter dit onverklaarde deel ('indirecte discriminatie')?	4
32.	De geschiedenis leert dat tijdens hoogconjunctuur (en mede met hulp van beleidsinitiatieven) het weliswaar lukt om de positie van de niet-westerse migratiegroep te verbeteren, maar dat bij de eerstvolgende economische neergang dit doorgaans weer teniet wordt gedaan. Op welke wijze kunnen we op korte termijn gebruik maken van de economische hoogconjunctuur om de arbeidsmarktpositie van de groep met een migratieachtergrond structureel te verbeteren?	3
33.	In hoeverre en op welke wijze kunnen de lessen die getrokken zijn bij arbeidsmarkttoeleiding van specifieke andere groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt (statushouders, arbeidsgehandicapten, langdurig werklozen, et cetera) toegepast worden om de bredere groep met een niet-westerse migratieachtergrond naar een baan te begeleiden?	4
<b>Thema: Arbeidsmarktbegeleiding</b>		
34.	Soms kan het helpen om personen met een niet-westerse migratieachtergrond te begeleiden op de arbeidsmarkt. Een interessante vraag is of deze begeleiding effectiever is als deze persoon dezelfde achtergrond heeft als de werknemer of werkzoekende.	2
<b>Thema: Effectieve omgeving van arbeidsmarktbeleid</b>		
35.	Op welke wijze kan het inzetten van een tegenprestatie de arbeidsmarktkansen van de groep met een niet-westerse achtergrond vergroten?	1
36.	Op welke wijze kan de participatie van de personen met multiproblematiek het beste vergroot worden?	1

Nummer	Vraag	Prioriteit
37.	Op welke wijze kan een scan/intake van personen met migratieachtergrond (en in het bijzonder statushouders) vormgegeven worden, om hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten?	1
38.	Onderzoek laat zien dat generiek arbeidsmarktbeleid niet evenveel effect sorteert in verschillende gemeenten en voor verschillen groepen. In hoeverre en op welke wijze zijn de verschillende generieke arbeidsmarktmaatregelen in meerdere of mindere mate effectief voor de verschillende groepen met migratieachtergrond?	1
39.	Is de UWV-dienstverlening voor de klanten met een niet-westerse migratieachtergrond even effectief als voor klanten zonder deze achtergrond?	1
40.	In hoeverre worden de verschillende groepen (naar leeftijd, opleidingsgraad, geslacht, migratieachtergrond, et cetera) met een niet-westerse migratieachtergrond door gemeenten en UWV als meer of minder kansrijk op de arbeidsmarkt getypeerd? Welke gevolgen heeft dit voor de dienstverlening die deze groep ontvangt?	2
41.	In hoeverre maakt de groep met een niet-westerse migratieachtergrond in evenredige mate gebruik van verschillende instrumenten en regelingen (bijvoorbeeld loonkostensubsidie)?	2
<b>Thema: Maatschappelijke kosten en baten van arbeidsmarkttoeleiding van de doelgroep</b>		
42.	In hoeverre zou het mogelijk zijn om de maatschappelijke kosten en baten van verschillende instrumenten en maatregelen (voor bevordering van de arbeidsmarktpositie van de groep met een niet-westerse achtergrond) in beeld te brengen? In hoeverre is het mogelijk om aan de hand van businesscases (of MKBA's) de baten van een meer divers personeelsbestand in beeld te brengen?	1



Dit is een uitgave van:

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

November 2018 | 116850