

Vergaderjaar 2017–2018

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 821

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 maart 2018

De economie draait op volle toeren en het aantal vacatures stijgt. In veel sectoren dreigen of zijn tekorten aan werknemers. Dat is voor werkgevers een groeiend en serieus probleem, voor werkzoekenden biedt het juist kansen. Ik constateer dat niet iedereen in onze samenleving deze kansen pakt of krijgt. Dat kunnen we ons niet veroorloven. Nederlanders met een niet-westerse migratieachtergrond¹ zijn vaker werkloos (2 á 3 keer zo vaak), zijn oververtegenwoordigd in de bijstand (13 procentpunt hoger) en hebben een lager inkomen (gemiddeld 4 euro lager uurloon). Asielstatushouders blijven bovendien veel te vaak en te lang in de bijstand hangen².

Omdat ik het onwenselijk en onacceptabel vind dat de arbeidsmarktpositie van deze groep de afgelopen jaren nauwelijks is verbeterd, presenteer ik, mede namens de Staatssecretaris van SZW, in deze brief het Programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt. Met dit programma gaan we de achterblijvende arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond te lijf. Dat doen we niet met nieuwe wetten of met pampere, maar door vernieuwende aanpakken in praktijk uit te testen, zodat we de meest kansrijke ideeën vervolgens breder uit kunnen rollen. Voor de plannen in deze brief heb ik voor de periode 2018–2020 € 10 miljoen vrijgemaakt binnen de begroting van SZW. De opbrengst van het programma moet bestaan uit aanpakken die de samenleving aantoonbaar meer opleveren dan kosten.

Betaald werk is wat mij betreft niet alleen het ticket naar economische zelfstandigheid, maar ook naar integratie en meedoen aan de Nederlandse samenleving. Wie naast de samenleving staat, eigen schuld of niet, kan zich daar ook naar gaan gedragen. Een baan is bij uitstek het middel

¹ Onder deze doelgroep reken ik zowel Nederlandse jongeren met een migratieachtergrond, langdurig werklozen met een migratieachtergrond als asielstatushouders.

² CBS, Cohortstudie asiel, Maatwerk d.d. 16-2-2018.

om te integreren, om de Nederlandse taal te leren en om echt mee te doen in onze samenleving. Succesvolle integratie door participatie vereist zowel het nemen van eigen verantwoordelijkheid als een samenleving die iedereen kansen biedt. Het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt past binnen onze bredere aanpak gericht op een inclusieve arbeidsmarkt. Die inclusieve arbeidsmarkt vereist activeren vanuit de bijstand, het leren van de Nederlandse taal aan nieuwkomers en een goede infrastructuur voor werkgeversdienstverlening.

Wat gaat er mis?

Natuurlijk is het ieders eigen verantwoordelijkheid om in zijn of haar eigen inkomen te voorzien. Dat principe staat voorop. Ik zie echter dat niet iedereen de kans krijgt of pakt om zijn of haar talenten te laten zien en te ontwikkelen – en dit geldt in het bijzonder voor Nederlanders met een migratieachtergrond. Hier kunnen we ons niet bij neerleggen; niet vanuit economisch opzicht, noch vanuit maatschappelijk opzicht. Onze economie en samenleving heeft ieders talenten keihard nodig. Daarbij komt dat onbenut arbeidspotentieel leidt tot onnodig hoge kosten voor de samenleving, inclusief de sociale zekerheid.

Over het algemeen geldt dat voor alle herkomstgroepen de arbeidsmarktpositie verbetert met een hoger opleidingsniveau. Opleiding speelt dus een belangrijke rol. Tegelijkertijd laat het SCP³ zien dat ondanks de steeds betere onderwijsprestaties van jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond, de achterstanden op de arbeidsmarkt niet in dezelfde mate afnemen. Op basis van tal van onderzoeken hebben we op hoofdlijnen al een goed beeld van de factoren die de achterblijvende arbeidsmarktpositie verklaren. We beginnen hierdoor niet op nul. Dit beeld vormt de basis van de acties om deze achterstand te lijf te gaan. Daar waar dit beeld nog niet volledig of incompleet is, ga ik met het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt een aantal kansrijke aanpakken in de praktijk testen.

Bij factoren die de achterblijvende arbeidsmarktpositie bepalen, gaat het deels om achtergrondkenmerken van de populatie, zoals leeftijd en verblijfsduur in Nederland. Maar deels gaat het ook om aspecten die minder gemakkelijk in cijfers zijn uit te drukken, zoals de invloed van vooroordelen, het wel of niet hebben van een netwerk, (taal)vaardigheid en zoekgedrag naar vacatures.

Er zijn meerdere redenen waarom Nederlanders met een migratieachtergrond (met name jongeren) moeilijker aan de bak komen. Onder andere door een «verkeerde» studiekeuze (een «white collar» studie op MBO-niveau biedt tegenwoordig weinig perspectief maar wordt in migrantenkringen hoger aangeslagen dan meer praktisch georiënteerde studies); grote afstand tussen jongeren en werkgevers (door gebrek aan een netwerk: werkgevers vissen vaak in de eigen vijver, migranten weten niet waar ze moeten beginnen met zoeken); en andere waardering van zogeheten soft skills (de werknemersvaardigheden die je niet standaard op school leert, maar waarvan de werkgever toch verwacht dat de werknemer ze bezit). Bovendien heeft nog steeds een grote groep jongeren überhaupt geen startkwalificatie. Voor asielstatushouders is het vraagstuk nog specifieker. Naast taalachterstand, sluiten ook de gevolgde opleidingen in land van herkomst niet altijd aan en is (bij)scholing nodig.

Daarnaast spelen vooroordelen van werkgevers een belangrijke rol bij het verschil in arbeidsmarktpositie. Vaak zijn die vooroordelen onbewust,

³ SCP (2016) Integratie in zicht.

maar leiden ze evengoed tot een vorm van arbeidsmarktdiscriminatie. Vooroordelen zorgen er immers voor dat een individu wordt beoordeeld op (vermeende) kenmerken van een groep. 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. En juist bij het krijgen en pakken van kansen op de arbeidsmarkt, gaat het om de individuele kwaliteiten. Onderzoek toont echter onweerlegbaar aan dat personen met een niet-westerse migratieachtergrond een veel kleinere kans hebben⁴ om uitgenodigd te worden voor een sollicitatiegesprek, zelfs al hebben ze een gelijk (of zelfs beter) cv dan iemand zonder migratieachtergrond. We moeten daarom op zoek naar manieren om de invloed van deze (onbewuste) vooroordelen uit te schakelen.

Deze korte analyse laat al zien dat het probleem complex en divers is. Om de achterblijvende arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond écht aan te pakken, is een stevige inzet nodig en een lange adem. Inzet van het kabinet, van alle betrokken stakeholders en van de doelgroep zelf.

Nú is het moment om in actie te komen. De economie trekt aan en in onder andere de transport, logistiek, bouw, (installatie)techniek, ICT, tuinbouw, zorg, horeca en onderwijs⁵ staan werkgevers te springen om personeel. Nederlanders met een niet-westerse migratieachtergrond die langs de kant staan, kunnen – soms met enige ondersteuning – een deel van de 1 miljoen vacatures vervullen. Niet alleen het potentieel van deze groep, maar ook het groeipotentieel van bedrijven en de economie worden nu onnodig begrensd.

Programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt

In de komende kabinetsperiode zet ik met het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt in op het blijvend verbeteren van de arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een niet-westerse migratieachtergrond en asielstatushouders. Werk krijgt bij mij een centrale plek in het integratie- en inburgeringsbeleid. De interventies binnen dit programma zijn zo veel als mogelijk evidence-based, waarbij wetenschappelijke inzichten centraal worden gesteld en onafhankelijke deskundigen worden benut. De regionale en lokale experimenten laat ik monitoren en evalueren. Daaruit destilleer ik de werkzame elementen die opschaalbaar zijn naar landelijk beleid. Daartoe stel ik een evaluatiekader op.

Het programma omvat een meersporenaanpak omdat de doelgroep divers is. De uitdagingen voor de groep die langdurig in de bijstand zit, zijn immers anders dan bijvoorbeeld voor jongeren die net het MBO verlaten hebben, of voor recent gevluchte asielstatushouders. Verschillende aanpakken zijn daarom nodig. Over de voortgang, stand van zaken van de experimenten en het evaluatiekader, dat ik voor de experimenten zal opstellen, informeer ik uw Kamer in ieder geval in het vierde kwartaal van dit jaar.

⁴ Onderzoek van Panteia (2015) laat zien dat personen met een Nederlandse naam hebben in de eerste fase ongeveer 60% meer kans op een uitnodiging dan personen met een niet-Nederlands klinkende naam.

⁵ Zie www.werk.nl voor meer informatie.



Werkgevers

De betrokkenheid van werkgevers is van groot belang. Zij zijn uiteindelijk degenen die werkzoekenden een baan, leer-werkplek of stage kunnen bieden. Investeren in combinaties van leren en werken die opleiden voor beroepen in tekortsectoren ligt daarbij voor de hand. Een certificaat of diploma biedt immers duurzame kansen op de arbeidsmarkt. Dat vraagt iets van werkgevers, maar is natuurlijk ook in hun belang. Er zijn ook de nodige werkgevers die zich breder richten op het stimuleren van culturele diversiteit en inclusie omdat zij beseffen dat het meerwaarde heeft en kan bijdragen aan de prestaties van hun bedrijf.

Acties:

- Stimuleren en faciliteren van werkgevers in **tekortsectoren** door het organiseren van bijeenkomsten met werkgevers waar voorbeelden en ervaringen tussen werkgevers onderling gewisseld worden. Ook het Actieprogramma Werken in de Zorg⁶ kan bijvoorbeeld een impuls bieden aan het toeleiden van doelgroepen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar een baan in zorg en welzijn.
- **«Ontzorgen»** van werkgevers. Met het programma Matchen op Werk wordt gecoördineerde werkgeversdienstverlening in de arbeidsmarktregio's versterkt⁷. Een stevige infrastructuur voor werkgeversdienstverlening op regioniveau is nodig om personen met een afstand tot de arbeidsmarkt en banen bij elkaar te brengen (waaronder personen met een migratieachtergrond). Ook gaat de Staatssecretaris samen met werkgeverskoepels, gemeenten en intermediairs in kaart brengen of het mogelijk is meer eenduidigheid in de voordelen en regelingen te brengen die ingezet worden om personen naar de arbeidsmarkt toe te leiden.

⁶ Kamerstuk 29 282, nr. 303. Dit actieprogramma is gelanceerd op 14 maart 2018 namens de ministeries van VWS, OCW en SZW.

⁷ Kamerstuk 29 544, nr. 807.

- Inzicht bieden aan werkgevers in de culturele diversiteit van hun personeelsbestand en dat van andere werkgevers door via bestandskoppelingen een **«barometer culturele diversiteit»** mogelijk te maken. Wanneer deze barometer succesvol blijkt, wordt deze breder beschikbaar gesteld.
- Ontwikkelen van **HR-interventies** voor het verminderen van de invloed van (onbewuste) vooroordelen bij werving en selectie. Hierbij maken we gebruik van elementen uit de **gedragswetenschap** zoals videosollicitaties waarbij de werkgever direct kennis maakt met een sollicitant.
- Samen met werkgevers kennis opbouwen over een **inclusieve werkcultuur**, de rol van mentoring/coaching en de toegevoegde waarde van medewerkersnetwerken.
- Tegen arbeidsmarktdiscriminatie treden we hard op. In het televisieprogramma Radar (29 januari 2018) werd getoond dat tientallen uitzendbureaus meewerkten aan het discrimineren van uitzendkrachten op basis van afkomst. De Staatssecretaris van SZW informeert u in een separate brief over de maatregelen die zowel uitzendbureaus als het kabinet nemen om dit onwenselijke gedrag aan te pakken. Daarnaast stuurt de Staatssecretaris u voor de zomer het in het Regeerakkoord toegezegde vervolg op het **Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie** toe. Met daarin de mogelijkheden voor toezicht op onder andere discriminatie in sollicitatieprocedures, bij zwangerschap en een stevige handhavende rol van de Inspectie SZW.

Netbeheerder Liander pakt het grote tekort aan technisch personeel aan door onder andere een groep asielstatushouders op te leiden tot elektromonteur waarbij ze acht maanden stagelopen en een baangarantie krijgen. Zodra ze hun diploma op zak hebben, kunnen ze meteen aan de slag bij Liander.

Een vergelijkbaar voorbeeld is in de bouw te vinden bij Bouwmensen Rivierengebied. De sector neemt hier het heft in eigen handen door asielstatushouders zelf op te leiden en hen aan het werk te helpen bij werkgevers in de regio.

Ook het 1000 banenplan in Groningen zorgt er voor dat mensen de juiste opleiding en training krijgen om banen te vervullen in de aardbevingssector. Daarnaast worden ook andere kansrijke sectoren betrokken. Overheid, werkgevers en opleiders werken hierin nauw samen.

Werknemers

De kansen die worden geboden door werkgevers moeten werkzoekenden met een migratieachtergrond vervolgens wel zelf kunnen pakken. Daar moeten ze voor toegerust zijn. Werkzoekenden zijn daar allereerst zelf verantwoordelijk voor. Daarom wordt ingezet op het beter voorbereiden van de doelgroep door te investeren in de juiste vaardigheden om duurzaam op de arbeidsmarkt te kunnen participeren.

Gemeenten, werkgevers en onderwijsinstellingen in de arbeidsmarktregio moeten hierbij samenwerken om deze personen zo snel en zo duurzaam mogelijk aan het werk te krijgen. Dat vereist een goed inzicht in de mogelijkheden die werkzoekenden hebben en creativiteit bij het inzetten van maatregelen en trajecten, waaronder het bestaande instrumentarium uit de Participatiewet. Nederlanders met een migratieachtergrond moeten immers, net als ieder ander in de bijstand, voldoen aan de verplichtingen die de Participatiewet stelt. Dat betekent dat ze vanwege de taaleis de taal snel moeten leren en dat de gemeente een tegenprestatie kan vragen, als werk nog niet aan de orde is.

Acties:

Langdurig werkzoekenden

- Specifieke inzet voor kwetsbare groepen met complexe multiproblematiek zoals Somaliërs⁸ en de recentere groep vluchtelingen uit Eritrea is nodig. Het SCP signaleert in hun rapport⁹ de ernst en de aard van de problematiek die veelal bestaat uit combinaties van analfabetisme, lage opleidingen, armoede, schulden, gezondheidsproblemen, veel eenoudergezinnen en opvoedingsvraagstukken. En stelt de vraag of binnen het generieke beleid voldoende intensieve ondersteuning op maat voor deze groep gerealiseerd kan worden. Ik ga daarom in een aantal projecten met gemeenten en de betreffende gemeenschappen inzetten op **intensievere en niet vrijblijvende begeleiding** bij het aanpakken van de genoemde problematiek zodat deze groep succesvol stappen naar de arbeidsmarkt zet. Dit is conform mijn toezegging in het Algemeen Overleg inburgering en integratie van 13 december jl. (Kamerstuk 32 824, nr. 201).
- Aandacht blijven vragen bij gemeenten en arbeidsmarktregio's voor deze kwetsbare migrantengroepen. Vanuit het VNG Ondersteuningsprogramma Gezondheid Statushouders en vanuit Divosa worden gemeenten en regio's al gestimuleerd om aandacht te besteden aan de positie van asielstatushouders. Dit gebeurt door **effectieve handelwijzen** te delen en verder te verspreiden onder gemeenten.
- **Inrichten van een platform** samen met het VNG Ondersteuningsprogramma Gezondheid Statushouders voor kwetsbare niet-westerse migranten. Op dit platform wordt beschikbare kennis gedeeld tussen gemeenten en relevante partijen uit de gemeenschappen.

Ook voor de kwetsbare groepen zijn er initiatieven. Stichting Calibris Advies leidt in diverse WijkLeerbedrijven waaronder in Den Haag mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt op via een niveau 1 of 2 opleiding in de zorg. Dat doen zij samen met gemeenten, ROC's en zorgorganisaties. Tijdens deze opleiding doen deelnemers werker-
varing op in de vorm van een stage. Deze stage lopen zij zowel in de formele zorg, bij toekomstige werkgevers, als in de informele zorg, bij kwetsbare bewoners in de wijk, die als wederdienst de studenten helpen met andere zaken zoals taal. Aan het eind ontvangen de studenten een diploma én worden ze begeleid naar een betaalde baan.

Jongeren

- Voor versterking van de studiekeuze is eerder geëxperimenteerd met verbetering van **werkexploratie** (snuffelstages en werkbezoeken) en het vergroten van **ouderbetrokkenheid** bij de studiekeuze van hun kinderen. Die inzichten worden door het Expertisecentrum Loopbaan oriëntatie en begeleiding (LOB) beschikbaar gesteld voor alle VO-scholen in Nederland. Belangrijk daarbij is meer inzet van werkgevers, verbreding van het beroepsbeeld en ondersteuning van die scholen die willen werken aan de versterking van de ouderbetrokkenheid bij LOB.
- Ondersteunen van vijftien MBO-instellingen bij het implementeren van **LOB-activiteiten** gericht op het creëren van gelijke kansen, leren netwerken en het tegengaan van stagediscriminatie binnen het programma LOB en Gelijke Kansen. Dit laatste doe ik op verzoek van uw Kamer in nauwe samenwerking met de Minister van OCW¹⁰.

⁸ Kamerstuk 19 637, nr. 2364.

⁹ SCP (2017) Gevlucht met weinig bagage.

¹⁰ Algemeen Overleg Loopbaanoriëntatie en -begeleiding 7 maart 2018.

- Starten van een pilot in drie steden om kwetsbare jongeren een opstap naar de arbeidsmarkt te bieden. Daarbij wordt mogelijk door een **leerbaarheidstoets** ingeschat welke jongeren die nu zonder startkwalificatie thuis zitten, toe te leiden zijn naar (nieuwe) combinaties van leren en werken op het hoogst haalbare niveau.

Ouders spelen een belangrijke rol bij de studiekeuze van een kind. Scholen vinden het echter moeilijk ouders te bereiken, zeker ouders met een migratieachtergrond. Scholen zoals het Roemer Visscher College in Den Haag en het Trajectum College in Utrecht laten echter zien dat het kan. Door thuisopdrachten (gesprekken aan de keukentafel tussen ouder en kind), interactieve ouderavonden en loopbaan-gerichte voortgangsgesprekken wordt bijna 100% van de ouders betrokken bij de studiekeuze van hun kind.

Asielstatushouders

- Inrichten van een doorgaande lijn vanuit asielzoekerscentra naar gemeenten zodat de focus ligt op het leren van de Nederlandse **taal vanaf dag één** en het verkrijgen van betaald werk. In de opvang zijn er al programma's die gericht zijn op taalverwerving en vrijwilligerswerk. Een doorgaande lijn geeft gemeenten de kans in een zo vroeg mogelijk stadium met asielstatushouders trajecten naar werk of scholing te realiseren.
- Ontwikkelen van een **instrument**, samen met gemeenten, waarmee op een vroeg moment bijvoorbeeld leerbaarheid, taalniveau, gezondheid, zelfredzaamheid, competenties, werkervaring en opleidingen in beeld worden gebracht. Ik denk aan een persoonlijk integratieplan dat de basis legt voor gemeenten om begeleiding op maat te kunnen bieden naar inburgering, opleiding en werk. En de vorderingen periodiek gevolgd kunnen worden.
- Inzetten op **duale trajecten** waarbij in dit geval niet alleen leren en werken gecombineerd worden maar ook een goede samenloop van werk en taal/inburgering mogelijk wordt.
- Oplossen van knelpunten in de wet- en regelgeving die participatie vanaf dag één in de weg zitten.

Er zijn al goede voorbeelden van gemeenten die een aanpak vanaf dag één hanteren voor asielstatushouders. De gemeente Utrecht is erin geslaagd een brede samenwerking met 16 gemeenten uit de arbeidsmarktregio op te zetten. Deze aanpak kenmerkt zich door inzet op taal, samenwerking met diverse stakeholders en de inzet op werkervaringsplaatsen en leer-/werktrajecten. Ik zie daarnaast nieuwe interessante samenwerkingsvormen ontstaan tussen private investeerders en het publieke domein die zich samen inzetten voor deze groep zoals de Social Impact Bond in Veldhoven.

Effectieve inburgering

Het beheersen van de Nederlandse taal is een belangrijke voorwaarde voor het goed kunnen participeren in de Nederlandse samenleving. In het Regeerakkoord heeft het kabinet daarom aangekondigd dat de inburgering wordt geïntensiveerd. «B1» wordt de nieuwe standaard-taaleis binnen inburgering. Gemeenten krijgen meer regie met als opdracht de effectiviteit van inburgering te vergroten en het inrichten van een activerend en ontzorgend stelsel van voorzieningen. Het uitgangspunt is dat iedereen bijdraagt, het liefst via betaald werk. Dit geldt voor alle inburgeringsplichtigen: man en vrouw¹¹, in bezit van een asielvergunning of ander soortige verblijfsvergunning. Hierbij wordt tegemoet gekomen

¹¹ Kamerstuk 32 824 en 29 544, nr. 204.

aan de motie van het lid Becker¹² om mannelijke en vrouwelijke nieuwkomers gelijk te behandelen in de toeleiding naar werk. Ook zet ik in op het praktijkgericht maken van het examenonderdeel Oriëntatie op de Arbeidsmarkt (ONA) uit het inburgeringsexamen naar aanleiding van de motie van de leden Nijkerken-de Haan en Becker¹³. Met de taaleis in de Participatiewet hebben gemeenten bovendien een instrument om iedereen in de bijstand die niet inburgerd of niet hoeft in te burgeren, toch aan te sporen de taal te leren.

De verdere uitwerking van de plannen pak ik samen met partners op zodat we komen tot een stelsel rond inburgering en werk dat effectief is en breed wordt gedragen. Conform mijn toezegging in het Algemeen Overleg van 13 december jl. stuur ik uw Kamer voor het zomerreces een uitgewerkt plan toe over de veranderingen in het inburgeringsstelsel.

Belang van ons allemaal

Inmiddels heeft een eerste bijeenkomst van de Taskforce Werk & Integratie plaatsgevonden. Hiervoor heb ik de partners¹⁴ uitgenodigd die nodig zijn om gezamenlijk een stevige bijdrage te leveren aan de integratie op de arbeidsmarkt en de veranderopgave inburgering. Ik ben me er van bewust dat deze problematiek niet van vandaag op morgen op te lossen is. In de Taskforce heb ik gemerkt dat ook de partners zich verantwoordelijk voelen en delen dat dit een gezamenlijke opgave is waar we onze schouders onder zetten.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

¹² Kamerstuk 32 824, nr. 216.

¹³ Kamerstuk 34 775 XV, nr. 35.

¹⁴ SER, UAF, VWN, COA, VNG, CNV, VNO NCW / MKB-NL, FNV, UWV, Divosa, J&V, SZW, OCW, AWWN, SBB, MBO-raad, Vereniging Hogescholen, ABU, Diversiteit in Bedrijf.