

Vergaderjaar 1999–2000

**27 223**

## **Arbeidsmarktbeleid etnische minderheden 2000–2003**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELE- GENHEID, VOOR GROTE STEDEN- EN INTEGRATIEBELEID EN VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 28 juni 2000

Met veel genoegen bieden wij u het plan van aanpak arbeidsmarktbeleid etnische minderheden 2000–2003 aan.

In deze nota zijn de aanbevelingen van de Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt, de uitkomsten van de evaluatie van de wet SAMEN verwerkt. Ook de aanbevelingen uit het SER-advies *Kansen geven, kansen nemen, Advies bevordering arbeidsdeelname etnische minderheden* voor wat betreft de onderdelen arbeidsmarkt en aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt alsmede de relatie inburgering en arbeidsmarkt zijn verwerkt. De SER aanbevelingen over het specifieke onderwijsbeleid zijn verwerkt in de nota *aan de slag met onderwijskansen* van 9 juni jl. (TK vergaderjaar 1999–2000, 27 020). In deze nota wordt voorts nog ingegaan op en gebruik gemaakt van de aanbevelingen van het SCP-rapport *Variatie in participatie – achtergronden van de arbeidsdeelname van allochtone vrouwen* en de uitkomsten van het integratiedebat dat is gehouden in april van dit jaar.

De reactie van het kabinet op de in de adviezen en aanbevelingen geformuleerde voorstellen is – voorzover het aanbevelingen op het gebied van het arbeidsmarktbeleid betreft – in deze notitie thematisch verwerkt.

Bij de nota zijn twee bijlagen gevoegd. De eerste bijlage betreft een brief waarin initiatieven worden aangekondigd die er toe moeten leiden dat meer inzicht ontstaat in de naleving van de Wet SAMEN door de rijkssectoren en in het aantal leden van etnische minderheden dat bij de werkgevers binnen deze sectoren in dienst is.

In de bijlage minderhedenbeleid in de rijksdienst wordt een aantal instrumenten als keuzepakket gepresenteerd voor de departementen. In de bijlage wordt aan de ministeries de opdracht gegeven om hun voorbeeldfunctie ten aanzien van het minderhedenbeleid waar te maken.

Tot slot bieden wij u het convenant over de werkgelegenheid en integratie van etnische minderheden aan dat op 21 juni jl. door 14 grote bedrijven met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid is getekend.<sup>1</sup>

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
W. A. F. G. Vermeend

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid,  
R. H. L. M van Boxtel

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
L. M. L. H. A. Hermans

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

# INHOUD

	Blz.		Blz.
<b>VOORWOORD</b>	<b>4</b>		
<b>PLAN VAN AANPAK 2000–2003</b>	<b>5</b>		
1. Aanleiding voor dit plan	5	2.4. Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt	38
2. Doelstelling van het kabinet	5	2.5. Samenwerking en verantwoordelijkheid	39
2.1. <i>Arbeidsmarktpositie van etnische minderheden</i>	5	2.6. De overheid als werkgever	41
2.2. <i>Halvering van het werkloosheidsverschil</i>	5	2.7. Minderhedenorganisaties	45
2.3. <i>Algemeen en specifiek arbeidsmarktbeleid</i>	6	2.8. Discriminatie en gelijke behandeling	46
3. Plan van Aanpak	7	2.9. Stimulering etnisch ondernemerschap	48
3.1. <i>Samenwerking en verantwoordelijkheid</i>	7	2.10. Publiciteitsoffensief	49
3.2. <i>Informatievoorziening</i>	12	<b>3. PARTICIPATIE IN ALGEMENE ARBEIDSMARKT- INSTRUMENTEN</b>	<b>50</b>
3.3. <i>Deelgroepen</i>	14	3.1. De sluitende aanpak	50
3.4. <i>Scholing</i>	17	3.2. De Wet Inschakeling Werkzoekenden	51
4. Financiering en voortgang	19	3.3. Regeling in- en doorstroom langdurig werklozen	52
<b>1. DE STAND VAN ZAKEN</b>	<b>19</b>	3.4. De rol van uitvoeringsinstanties	52
1.1. De arbeidsmarktpositie van etnische minderheden	19	3.5. Betere informatievoorziening	53
1.1.1 <i>De uitgangssituatie in 1998</i>	19	<b>4. BELEID VOOR DEELGROEPEN</b>	<b>54</b>
1.1.2 <i>Halvering van het verschil</i>	20	4.1. Vluchtelingen	54
1.1.3 <i>De positie van werkenden</i>	23	4.2. Inburgeraars	57
1.1.4 <i>Kenmerken werkloosheidsbestand</i>	23	4.3. Hoger opgeleide minderheden	58
1.1.5 <i>Verskil tussen subgroepen</i>	26	4.4. Jongeren	60
1.2. Achtergronden van werkloosheid	29	4.5. Vrouwen	61
1.2.1 <i>Opleidings- en beroepsniveau</i>	30	<b>5. SCHOLING</b>	<b>64</b>
1.2.2 <i>Subjectieve factoren</i>	32	5.1. Scholing van werkenden en werkzoekenden	64
1.2.3 <i>Toegankelijkheid van de arbeidsmarkt</i>	32	5.2. Toegankelijk onderwijs	65
<b>2. SPECIFIEKE BELEIDSMATREGELEN</b>	<b>34</b>	5.3. Tegengaan voortijdig schoolverlaten	66
2.1. De wet SAMEN	34	<b>BIJLAGEN</b>	<b>69</b>
2.2. Minderhedenakkoord en vervolgspraken	34		
2.3. Intensivering minderhedenbeleid Arbeidsvoorziening	37		

## **VOORWOORD**

Voor u ligt de nota Arbeidsmarktbeleid voor Etnische Minderheden – plan van aanpak 2000–2003. De nota bestaat uit twee delen.

In *het eerste deel* wordt een Plan van Aanpak gepresenteerd. Hierin worden aanvullende activiteiten aangekondigd met behulp waarvan beide bewindslieden in de komende jaren het terugdringen van de werkloosheid onder etnische minderheden willen realiseren.

*Het tweede deel* van deze nota gaat in op de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden. Er wordt een beschouwing gegeven van de toegankelijkheid van de arbeidsmarkt voor minderheden. Het beleid dat op dit moment wordt ingezet om die toegankelijkheid te vergroten wordt beschreven en op effectiviteit beoordeeld.

Beide delen samen geven een uitgebreid beeld van de huidige stand zaken rond arbeidsmarkt en beleid ten aanzien van etnische minderheden, alsmede de resultaten van het nu gevoerde beleid en de aanknopingspunten voor te ondernemen activiteiten.

# ARBEIDSMARKTBELEID VOOR ETNISCHE MINDERHEDEN PLAN VAN AANPAK 2000–2003

## 1. Aanleiding voor dit plan

Op 30 november 1998 presenteerde het kabinet de nota *Kansen krijgen, kansen pakken – integratiebeleid 1999–2002*<sup>1</sup>, waarin de hoofdlijnen van het integratiebeleid en het arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden uiteen werden gezet. Bij de behandeling van deze nota heeft de Kamer bij motie van Noorman-den Uyl c.s.<sup>2</sup> gevraagd de actiepunten uit de nota vóór 1 april 1999 uit te werken in een uitvoeringsplan. In dit *uitvoeringsplan Kansen krijgen, kansen pakken*<sup>3</sup>, dat in het voorjaar van 1999 aan de Tweede Kamer werd aangeboden werd een pakket aan maatregelen geformuleerd dat een bijdrage moet leveren aan het behalen van de kabinetsdoelstelling om het werkloosheidsverschil tussen etnische minderheden en autochtonen in de kabinetsperiode 1999–2002 te halveren. Deze maatregelen bevinden zich thans in de realisatiefase. Met het *uitvoeringsplan Kansen krijgen, kansen pakken* heeft het kabinet ook voldaan aan het verzoek van de Tweede Kamer bij motie Noorman-den Uyl en Schimmel<sup>4</sup>, om een intensivering van het beleid, een differentiatie van de beleidsinstrumenten afgestemd op de diversiteit van de doelgroep en prioriteitstelling in de inzet van middelen binnen Arbeidsvoorziening. In de motie werd tevens verzocht in te gaan op de beleidsaanbevelingen uit het onderzoek «Buitenspel» van professor Veenman. De aanbevelingen uit dit onderzoek zijn als referentiekader gebruikt bij de totstandkoming van het uitvoeringsplan.

Bij de behandeling van het *uitvoeringsplan Kansen krijgen, kansen pakken* op 6 oktober 1999<sup>5</sup>, is vervolgens toegezegd door Minister Van Boxtel dat de Kamer in het voorjaar 2000 een aanvullende nota zou ontvangen over de effectiviteit van het huidige arbeidsmarktinstrumentarium, de mogelijkheden tot verbetering daarvan en nieuwe impulsen om de knelpunten aan te pakken. Met het nu voor u liggende plan van aanpak wordt aan deze toezegging tegemoet gekomen.

In deze nota zijn de aanbevelingen van de Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt, de uitkomsten van de evaluatie van de wet SAMEN en het SER-advies *Kansen geven, kansen nemen, Advies bevordering arbeidsdeelname etnische minderheden* verwerkt. De Kamer is er per brief van 22 november 1999 van op de hoogte gesteld dat de nota enkele maanden later zou verschijnen omdat het SER-advies pas eind april beschikbaar zou zijn. In deze nota wordt voorts nog ingegaan op en gebruik gemaakt van de aanbevelingen van het SCP-rapport *Variatie in participatie – achtergronden van de arbeidsdeelname van allochtone vrouwen* en de uitkomsten van het integratiedebat dat is gehouden in april van dit jaar. De reactie van het kabinet op de in de adviezen en aanbevelingen geformuleerde voorstellen is – voorzover het aanbevelingen op het gebied van het arbeidsmarktbeleid betreft – in deze notitie thematisch verwerkt.

Bij de voorbereiding van de nota zijn ondermeer FORUM, E-quality, Arbeidsvoorziening, de VNG en het Overlegkader vrouwen uit minderheden (OVM) betrokken. Overleg is gevoerd met sociale partners, overheden en minderhedenorganisaties (verenigd in het LOM). De suggesties zijn in dank aanvaard en verwerkt.

## 2. Doelstelling van het kabinet

### 2.1. Arbeidsmarktpositie van minderheden

Het gaat goed met de werkgelegenheid in Nederland. De afgelopen jaren

<sup>1</sup> Tweede Kamer vergaderjaar 1998–1999, 26 333, nr. 1.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 210, nr. 5.

<sup>3</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 333, nr. 4.

<sup>4</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 200 XV, nr. 27.

<sup>5</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 333, nr. 10.

heeft de werkloosheid een aanhoudende daling te zien gegeven. En het ziet er naar uit dat die daling nog niet tot stilstand is gekomen.

Ook van etnische minderheden is de arbeidsmarktpositie de laatste jaren verbeterd. Niet alle etnische minderheden profiteren echter in dezelfde mate van de resultaten die worden geboekt met de maatregelen die in het kader van het integratiebeleid worden genomen. Door andere door het Sociaal en Cultureel Planbureau wordt geconstateerd, dat groepen etnische minderheden kampen met problemen in de schoolloopbaan, dat het probleem van voortijdig schoolverlaten onder etnische jongeren nog groot is en dat bepaalde categorieën etnische minderheden de juiste kanalen naar werk nog niet weten te vinden<sup>1</sup>. De procentuele werkloosheid onder etnische minderheden is dan ook nog steeds aanzienlijk hoger dan onder autochtonen. Het kabinet is er alles aan gelegen om deze problematiek aan te pakken. Tijdens het integratiedebat dat in de Tweede Kamer is gevoerd op 18 en 20 april 2000 is de conclusie getrokken, dat zich knelpunten blijven voordoen die om een intensivering en verhoogde effectiviteit van het beleid vragen. Daarbij is gesteld dat het belang van werk als voertuig waarop het integratieproces vorm kan krijgen groot is. Participatie op de arbeidsmarkt betekent participatie in de samenleving.

### *2.2. Halvering van het werkloosheidsverschil*

Zoals in de nota Kansen krijgen, kansen pakken en het uitvoeringsplan werd aangekondigd, is het doel van het kabinet een halvering te bereiken van het verschil in de werkloosheid tussen autochtonen en etnische minderheden. Het kabinet gaat bij de berekening van het verschil uit van de cijfers over 1998. In de *Rapportage integratiebeleid etnische minderheden 1999*<sup>2</sup> van BZK werd de doelstelling op basis van de toen beschikbare werkloosheidscijfers over 1998 nader geoperationaliseerd: uitgaande van een werkloosheidscijfer van 4 procent bij autochtonen en een werkloosheidscijfer van 16 procent bij etnische minderheden betekent halvering van het werkloosheidsverschil dat de werkloosheid onder etnische minderheden in vier jaar (1999–2002) moet dalen tot 10 procent. In het voorjaar van 2003 zullen de officiële werkloosheidscijfers over het jaar 2002 beschikbaar zijn. Op dat moment kan worden vastgesteld of de doelstelling is behaald.

Uit de eerste resultaten – over het jaar 1999 – blijkt een afname van de werkloosheid onder etnische minderheden van 16 naar 14 procent. Om de halveringsdoelstelling in 2002 te behalen zal er de komende jaren toch nog veel moeten gebeuren. Daarbij is een extra inspanning van alle betrokken partijen (werkgevers, sociale partners, intermediairs, centrale overheid, gemeenten, onderwijsinstellingen, uitvoeringsinstellingen, minderhedenorganisaties en niet in de laatste plaats werkzoekenden zelf) noodzakelijk. Alleen door een extra inzet van alle betrokken partijen komt het behalen van de halveringsdoelstelling in zicht. Ook de SER constateert in het advies *Kansen geven, kansen nemen, Advies bevordering arbeidsdeelname etnische minderheden* dat een extra impuls aan het in essentie goed functionerende arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden noodzakelijk is. Naast inspanningen op het gebied van het arbeidsmarktbeleid zijn daarbij tevens forse inspanningen noodzakelijk op het gebied van onderwijs en scholing.

### *2.3. Algemeen en specifiek arbeidsmarktbeleid*

Het algemene arbeidsmarktbeleid vormt de basis van alle inspanningen gericht op het verhogen van arbeidsmarktparticipatie en het bestrijden van werkloosheid. Etnische minderheden moeten in elk geval in de algemene arbeidsmarktinstrumenten participeren. De doelstelling van het

<sup>1</sup> Rapportage minderheden 1999. Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. SCP, Den Haag 1999.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 815, nrs. 1–2.

kabinet is dat minderheden in ieder geval evenredig worden bereikt met het algemene arbeidsmarktinstrumentarium (waaronder de sluitende aanpak, de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) en de Regeling in- en doorstroombanen voor langdurige werklozen (ID-regeling)). Bij de toeleiding van etnische minderheden naar werk neemt Arbeidsvoorziening een belangrijke plaats in. In 1999 werden bijna 28 000 etnische minderheden door Arbeidsvoorziening bemiddeld naar werk.

Naast algemene arbeidsmarktinstrumenten vormen specifieke arbeidsmarktmaatregelen een pijler van het beleid. Voorbeelden van dergelijke specifieke maatregelen zijn de wet SAMEN, de activiteiten van de Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt en het beleid gericht op discriminatiebestrijding en gelijke behandeling. Voor deelgroepen die met specifieke achterstanden of omstandigheden te maken hebben is aanvullend specifiek beleid noodzakelijk. De overheid voert zulk beleid bijvoorbeeld voor groepen als vluchtelingen en inburgeraars, vrouwen en jongeren. Met de inzet van het instrumentarium moeten alle groepen voldoende en adequaat worden bereikt. Bij de inzet van «algemene» instrumenten voor minderheden wordt specifiek rekening gehouden met de bevordering van de arbeidsparticipatie van allochtone vrouwen. Over de specifieke aandacht voor allochtone vrouwen in het arbeidsmarktbeleid zal in de voortgangsrapportages worden gerapporteerd.

Het kabinet is van mening dat gegeven de resultaten die met het algemene en specifieke arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden worden behaald, de invulling van het beleid langs bovenstaande lijn gehandhaafd moet blijven. De SER onderschrijft deze zienswijze. De uitvoering van het beleid kent echter nog knelpunten, waaraan extra aandacht moet worden besteed. Uit alle aanbevelingen die zijn gedaan wordt een viertal hoofdonderwerpen zichtbaar waar een extra impuls of een verbetering van de effectiviteit noodzakelijk is om te komen tot vergroting van de resultaatgerichtheid van het beleid. Het Plan van Aanpak dat hiertoe is opgesteld wordt hierna beschreven.

### **3. Plan van Aanpak**

#### *3.1. Samenwerking en verantwoordelijkheid*

Goede afstemming en samenwerking zijn van cruciaal belang bij het tot uitvoering brengen van effectief arbeidsmarktbeleid ten behoeve van etnische minderheden. De SER constateert, dat de samenwerking tussen de betrokken instanties vaak gebrekkig verloopt. Vooral tussen uitkeringsinstantie en reïntegratiebedrijf vraagt de samenwerking om meer structuur. De SER concludeert, dat er in de uitvoering van het beleid een te grote vrijblijvendheid is geslopen die alle betrokkenen zich moeten aantrekken. Het versterken van de samenwerking tussen actoren kan niet alleen door centrale uitvoerders worden geregeld. Ook op decentraal niveau, en op het niveau van branches en individuele bedrijven moeten maatregelen in de praktijk vorm krijgen. De overheid als werkgever heeft een voorbeeldrol, en ook andere actoren moeten hun verantwoordelijkheid nemen. De overheid stuurt en faciliteert dit proces, bijvoorbeeld door het wegnemen van (bureaucratische) belemmeringen die het gebruik van arbeidsmarktinstrumenten in de weg staan.

Zoals al in de nota Kansen krijgen, kansen pakken werd gesteld, zijn de leden van etnische minderheden zelf primair verantwoordelijk voor hun plaats in de samenleving. Mogelijkheden die op het gebied van onderwijs, scholing en werk worden geboden moeten ze met beide handen aangrijpen. Het is onacceptabel wanneer iemand zich daarvan afzijdig houdt. Maar dat betekent ook dat die mogelijkheden zo goed mogelijk

moeten worden geboden. Het beleid van het kabinet is erop gericht om op alle niveaus en richting alle te onderscheiden actoren een impuls te geven om de samenwerking bij de uitvoering van het minderhedenbeleid te versterken en de inen doorstroom van etnische minderheden op de arbeidsmarkt te vergroten.

#### Uitvoerders

Het activeren en/of aan het werk helpen van etnische minderheden is een belangrijke doelstelling van gemeenten. In het kader van het Grote Stedenbeleid hebben de G25 streefcijfers geformuleerd om de werkloosheid onder etnische minderheden te verlagen. Echter, niet alle gemeenten hebben de ambitie van het kabinet om het werkloosheidsverschil te halveren overgenomen. De ambitie van het kabinet kan alleen maar slagen als de G25, waar de meeste werkloze etnische minderheden wonen, bereid zijn om zich in te zetten en hier volop aan mee te werken.

- *Het kabinet zal in een bestuurlijk overleg met de G4 en G21 de gemeenten verzoeken om de halveringsambitie van het kabinet over te nemen. Tevens zullen tijdens dit overleg afspraken gemaakt worden over andere actiepunten die op het terrein van de gemeenten liggen, zoals het realiseren van een sluitende aanpak, het bevorderen van etnisch ondernemerschap, het toepassen van sociaal bestek en het ondersteunen van lokale initiatieven, zoals bijvoorbeeld het Arena-project.*

Gemeenten, Arbeidsvoorziening, private intermediairs, het LISV, uitvoeringsinstellingen en sociale partners hebben een verantwoordelijkheid in de begeleiding van werkzoekende minderheden naar werk. De Taskforce wijst op de noodzaak om met gemeenten afspraken te maken over de instroom van mensen uit minderheidsgroepen. De SER beveelt de uitkeringsinstanties die verantwoordelijk zijn voor reïntegratie aan, een contactpersoon aan te wijzen die het gehele reïntegratieproces overziet en als casemanager de primaire verantwoordelijkheid voor het integratieproces draagt. Het kabinet is het met deze aanbevelingen eens en zal hierover met gemeenten en het LISV in overleg treden. Eerder, tijdens het algemeen overleg over de financiële verantwoording 1999 kondigde de minister van SZW al aan met gemeenten, Arbeidsvoorziening en het LISV in overleg te treden over een volledig sluitende aanpak voor de nieuwe instroom en het zittende bestand. Etnische minderheden vallen daar vanzelfsprekend ook onder.

- *Het kabinet zal in een bestuurlijk overleg met andere gemeenten, Arbeidsvoorziening en LISV bespreken of met ingang van 2001 een volledig sluitende aanpak – zowel nieuwe instroom als het zittend bestand – gerealiseerd kan worden. Etnische minderheden, waaronder allochtone vrouwen, vallen daar vanzelfsprekend ook onder. In het bestuurlijk overleg zal het kabinet afspreken dat gemeenten en LISV de doelstelling van het kabinet tot halvering van het werkloosheidsverschil over zullen nemen. Activiteiten die kunnen bijdragen aan de verbetering van de reïntegratie van etnische minderheden en die de minister met gemeenten en het LISV gaat bespreken zijn onder andere het aanstellen van case-managers die primair verantwoordelijk zijn voor het reïntegratieproces; het voeren van maatwerk voor cliënten; het maken van resultaatgerichte afspraken met intermediairs en het schriftelijk vastleggen van gemaakte afspraken met cliënten. Hierbij gaat het kabinet ervan uit dat het sanctie-instrumentarium adequaat wordt ingezet.*



## Bedrijven

Resultaatgerichte samenwerking is het uitgangspunt bij het op 17 april 2000 afgesloten convenant tussen Rijk, MKB Nederland en Arbeidsvoorziening. In dit convenant zijn meetbare, kwantitatieve afspraken gemaakt. Het convenant streeft naar bemiddeling van 20 000 etnische minderheden naar vacatures binnen het MKB. Daarbij is afgesproken dat in 7 RBA-regio's een sluitende aanpak voor etnische minderheden wordt gerealiseerd. De resultaten van het MKB-convenant worden gemonitord. De voortgang kan dagelijks via Internet worden gevolgd. Daarnaast ontwikkelt Arbeidsvoorziening een kwalitatieve monitor, waarmee het project en de resultaten meer diepgaand in kaart worden gebracht.

- *De afspraken uit het convenant dat op 17 april 2000 is afgesloten tussen Arbeidsvoorziening en MKB-Nederland moeten leiden tot 20 000 extra bemiddelingen van etnische minderheden in het MKB in de periode 2000–2001. Vanaf 2001 zal de aanpak, die in 7 RBA-regio's is gestart worden uitgebreid naar alle RBA-regio's.*

Ook grotere bedrijven moeten worden aangesproken. De Taskforce richt zich op grote bedrijven met de aanbeveling aan de minister van SZW en de minister voor GSI om topfunctionarissen van zo'n vijftien grote bedrijven persoonlijk aan te spreken op hun verantwoordelijkheid voor de instroom van mensen uit minderheidsgroepen. In mei 2000 is hiertoe door de betreffende bewindspersonen met twintig grote bedrijven gesproken over de aanbevelingen van de Taskforce. Dit gesprek heeft in juni 2000 een vervolg gekregen.

- *Op 21 juni 2000 zijn afspraken vastgelegd van de minister van SZW en de minister voor GSI met twintig grote bedrijven over de in- en doorstroom van etnische minderheden door middel van een verbeterd intercultureel management. Bedrijven committeren zich in dit kader aan aanbevelingen uit het rapport van de Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt. Deze aanpak wordt in 2000 en 2001 uitgebreid naar 100 grote bedrijven.*

Als werkgever heeft de overheid een voorbeeldrol, zoals ook door de Taskforce wordt benadrukt. De overheid wil uitdragen dat zij een voorbeeldfunctie heeft en onderneemt daartoe de volgende acties:

- *Departementen gaan de lat hoger leggen als het gaat om de wet SAMEN.*
- *Binnen het traineeproject van de rijksoverheid wordt een taakstelling gehanteerd van 10 procent etnische minderheden.*
- *Per departement wordt een portefeuillehouder minderheden aangesteld. Het ministerie van BZK neemt het initiatief voor een halfjaarlijks overleg van de portefeuillehouders.*
- *Het ministerie van BZK onderzoekt of aan departementen een financiële prikkel kan worden gegeven als zij extra inspanningen plegen op het gebied van in- en doorstroombeleid voor etnische minderheden.*
- *In het kader van het steunpunt arbeidscommunicatie voor de sector Rijk wordt verkend hoe de communicatie met minderhedenorganisaties kan worden geïntensiveerd. Eén van de taken zal het spotten van «high potentials» onder etnische minderheden zijn.*
- *Intensiveren stagemogelijkheden en gericht werven onder relevante beroepsgroepen.*
- *Jaarlijks wordt door het ministerie van BZK een diversiteitsdag georganiseerd waar de departementen hun ervaringen en activiteiten op het terrein van het minderhedenbeleid kunnen uitwisselen. Best practices zijn onder andere het vluchtelingenproject bij de Belastingdienst, de*

*invoer van diversiteitsbeleid bij het ministerie van VenW en het aannamebeleid bij het ministerie van VROM.*

- *Er wordt een scholingsmodule managing diversity ontwikkeld die ingepast kan worden in het opleidingstraject van het overheidsmanagement.*

Om op alle bovenstaande initiatieven tot goede resultaten te komen, is goede ondersteuning aan bedrijven en branches nodig. Ook hier gaat het om het nemen van verantwoordelijkheid. Naast de overheid hebben sociale partners hierbij een belangrijke rol. Ter ondersteuning van de initiatieven neemt het kabinet de volgende aanvullende maatregelen.

- *Om de bureaucratische belemmeringen die werkgevers en andere uitvoerders van projecten om etnische minderheden in- en door te laten stromen tegenkomen bij het voeren van intercultureel personeelsbeleid weg te nemen wordt door de minister van SZW de projectorganisatie Ruim Baan voor minderheden ingesteld.*
- *Ter ondersteuning van het beleid om werkgevers te stimuleren een effectief personeelsbeleid te ontwikkelen gericht op in- en doorstroom van allochtone medewerkers, wordt een publiciteitsoffensief gestart. De ministers van SZW en GSI zijn direct bij dit offensief betrokken. Het offensief wordt aangehaakt bij verschillende activiteiten die in deze nota worden aangekondigd. De publiciteit wordt gezocht in het kader van onder andere de activiteiten gericht op het MKB-convenant, het convenant met Grote Bedrijven en de overheid als werkgever. Het offensief start zomer 2000. Het publiciteitsoffensief geeft vorm en inhoud aan de toezegging aan de Tweede Kamer in reactie op het verzoek daartoe van het lid Noorman-den Uyl om via een «Shaeffer-achtige» aanpak de werkloosheid en achterstanden onder etnische minderheden te bestrijden.*
- *Er wordt per 1 juli 2000 een servicepunt bij het MKB ingesteld dat onder meer is toegerust om ondersteuning te bieden bij de activiteiten die nodig zijn om het convenant uit te voeren. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het verzoek van de Tweede Kamer in de motie Bussemaker<sup>1</sup>.*

Een belangrijk instrument met betrekking tot het interculturele personeelsbeleid van individuele bedrijven en organisaties is de wet SAMEN. Onder andere de SER en het SCP in het rapport Variatie in Participatie en het LOM achten het van belang de naleving van de wet SAMEN te bevorderen. Met betrekking tot de looptijd van de wet SAMEN beveelt de SER aan de (tijdelijke) wet tot 2003 te continueren.

De inspanningen van het kabinet zijn erop gericht de naleving van de wet SAMEN en het intercultureel personeelsbeleid in arbeidsorganisaties te verbeteren. De Tweede Kamer heeft het kabinet bij motie Rosenmüller c.s.<sup>2</sup> verzocht om hiertoe – bijvoorbeeld via het Voorjaarsoverleg – een ultieme poging te doen, en om, als blijkt uit de jaarrapportage dat dit niet gelukt is, de invoering van een effectieve sanctie in de wet SAMEN zeer serieus te overwegen. Het kabinet zal uitvoering geven aan de motie, en zal de volgende aanvullende acties ondernemen:

- *De wet wordt met twee jaar – tot en met 2003 – verlengd;*
- *Op het Voorjaarsoverleg zijn afspraken met sociale partners gemaakt die moeten leiden tot een substantiële verhoging van de deponeringsplicht.*
- *Het Ministerie van SZW zal helderheid verschaffen over welke organisaties deponeringsplichtig zijn en er voor zorgen dat de belemme-*

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 800 XV, nr. 33.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 083, nr. 10.

*ringen in de samenwerking tussen Arbeidsvoorziening en de Arbeidsinspectie worden weggenomen;*

- *De taken van de Helpdesk wet SAMEN zullen worden uitgebreid opdat de Helpdesk ook ondersteuning kan bieden op het gebied van intercultureel personeelsbeleid. Het servicepunt zal ervoor zorg dragen dat het aanbod op het gebied van werving en selectie en begeleiding goed in kaart wordt gebracht. Daar waar regelgeving onduidelijk is zal het kabinet gerichte voorlichtingsacties ondernemen;*
- *Het kabinet is voornemens om in overleg met Arbeidsvoorziening op korte termijn de functie van Bedrijfsadviseurs Minderheden te evalueren en zal, afhankelijk van de uitkomsten, een beslissing nemen over het aantal Bedrijfsadviseurs minderheden en de wijze waarop deze functie in de toekomst het meest effectief kan worden ingevuld.*

De SER geeft aan dat de toepassing van instrumenten uit het stichtingsakkoord moet worden verbeterd en roept bedrijven en CAO-partijen hiertoe op. Het kabinet ondersteunt deze oproep, en zal deze onder andere op het Voorjaarsoverleg 2000 op de agenda zetten.

De volgende concrete afspraken zijn op het Voorjaarsoverleg gemaakt:

- *Sociale partners en het kabinet streven naar een substantiële verhoging van het nalevingspercentage van de wet SAMEN vanaf het jaar 1999. Het kabinet splitst de bevindingsbrief 1999 uit naar sectoraal niveau; Werkgevers zullen hun voorlichtingscampagne gericht deponeringsplichtige bedrijven krachtig intensiveren;*
- *Het kabinet zal zich inzetten om de aanpak die met twintig grote bedrijven is gestart uit te breiden naar 100 grote bedrijven;*
- *Het kabinet en sociale partners zetten zich gezamenlijk in voor een uitbreiding van duale leertrajecten voor werkzoekenden zonder startkwalificatie;*
- *Er worden (meer) mogelijkheden gecreëerd om werk en inburgering te combineren;*

Lokale- en branche-initiatieven

De SER en de Taskforce doen de aanbeveling om tussen actoren op brancheniveau de samenwerking te stimuleren. De Taskforce noemt in dit verband de zogenaamde *Krachtig Ondernemen met minderheden* (KOM)-projecten, die momenteel in drie branches worden uitgevoerd. De Taskforce beveelt aan om deze projecten te continueren en hieruit een model te ontwikkelen waarmee de instroom, doorstroom en het behoud van mensen uit minderheidsgroepen kunnen worden vergroot, en dat ook in andere branches kan worden toegepast. Het kabinet acht initiatieven op branche- en lokaal niveau van groot belang en ondersteunt de suggestie om de genoemde projecten te continueren c.q. uit te breiden.

- *De KOM-projecten zullen worden gecontinueerd en uitgebreid naar andere branches.*

Tenslotte wijst de SER op het belang om minderhedenorganisaties bij het beleid te betrekken en de dialoog met minderhedenorganisaties aan te gaan. Het kabinet onderstreept nog eens het belang hiervan. Het kabinet hecht grote waarde aan de inbreng en expertise van minderhedenorganisaties, en tracht deze organisaties in een zo vroeg mogelijk stadium bij het beleid te betrekken.

Het kabinet kent een overlegstructuur met het Landelijk Overleg Minderheden, waarin 7 minderhedenorganisaties zitting hebben. Naast de gesprekken tussen het LOM en de minister voor GSI en de minister van SZW adviseert het LOM ook schriftelijk aan het kabinet ten aanzien van

relevante onderwerpen. Met het Overlegkader Vrouwen uit Minderheden (OVM) bestaat eenzelfde structureel contact.

- *Het kabinet ziet minderhedenorganisaties als bondgenoten, en wil minderhedenorganisaties aanspreken om een schakel te vormen tussen de eigen achterban en de overheid. Het kabinet gaat met de minderhedenorganisaties bekijken hoe zij deze rol adequaat in kunnen vullen. Hierbij wordt nadrukkelijk gekeken naar de rol die vrouwenorganisaties in dit verband hebben. Het kabinet wil dat de minderhedenorganisaties een directe bijdrage leveren aan dit plan van aanpak en zal concrete activiteiten hiertoe van minderhedenorganisaties faciliteren.*

### 3.2. Informatievoorziening

Een belangrijk knelpunt bij het toetsen van de effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden is het gebrek aan informatievoorziening en registratie. Dat betreft ten eerste de registratie van de mate waarin etnische minderheden participeren in de verschillende arbeidsinstrumenten. Ook de SER en de Taskforce constateren een gebrek aan informatie waardoor het effect van het arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden niet gemeten kan worden. Op dit punt worden aanvullende maatregelen genomen.

- *Voor alle relevante monitor- en bestandsgegevens vanaf 2000 (in het kader van de sluitende aanpak, WIW, REA, ABW) zal over het aandeel etnische minderheden worden gerapporteerd. Dat kan door middel van bestandsvergelijking met het GBA. Daarbij zal zoveel mogelijk onderscheid worden gemaakt naar deelgroepen zoals vrouwen, jongeren etcetera.*

Tevens beveelt de Taskforce aan om maatregelen te nemen om in het nieuwe inkoopregime voor reïntegratietrajecten te garanderen dat etnische minderheden hierin evenredig participeren. Het belang hiervan wordt door het kabinet uitdrukkelijk onderkend.

- *In de nieuwe SUWI-structuur zal het kabinet ervoor waken dat de in de afgelopen jaren opgebouwde kennis niet verloren gaat. In de nieuwe situatie zullen ook afspraken worden gemaakt over de plaatsing van etnische minderheden en de evenredige deelname aan trajecten.*

Tenslotte is meer inzicht in de achtergrondkenmerken van etnische minderheden van belang. Inzicht in de achtergrondkenmerken van niet-werkende etnische minderheden is van belang om effectief beleid te kunnen voeren om ook deze groep op de arbeidsmarkt te laten participeren en maatregelen te kunnen nemen om het potentiële arbeidsaanbod te laten aansluiten op de vraag naar arbeid.

- *In 2000 zal door de ministeries van BZK en SZW een onderzoek worden uitgevoerd naar de achtergrondkenmerken van (inactieve) etnische minderheden (geslacht, uitkering, afstand arbeidsmarkt etc.)*
- *Door het ministerie van BZK is een integratiemonitor ontwikkeld, door middel waarvan tweejaarlijks de vorderingen ten aanzien van de integratie van etnische minderheden kan worden gevolgd. De integratiemonitor zal voor het eerst in september 2000 worden aangeboden in de Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden.*

## Discriminatie

Discriminatie speelt nog steeds een rol bij de kansen van minderheden op de arbeidsmarkt. Hoewel daarbij geen sprake hoeft te zijn van een bewust beleid om werknemers uit etnische minderheidsgroepen buiten de organisatie te sluiten, zijn de effecten van (onbewuste) beoordelingspatronen die leiden tot belemmeringen in de instroom van etnische minderheden in het arbeidsproces nog niet uit de wereld. Werkgevers stellen zich vaak nog terughoudend op als het gaat om het aannemen van etnische minderheden. Het arbeidsmarktpotentieel onder etnische minderheden wordt nog te vaak onvoldoende op waarde geschat. Voor een deel komt dat doordat bij werkgevers onvoldoende adequate informatie over etnische minderheidsgroepen aanwezig is. En ook het beeld en gedrag dat men heeft ten aanzien van etnische minderheden kan een objectieve benadering ten opzichte van geschikte kandidaten uit minderheidsgroepen in de weg staan.

De overheid heeft bij het voorkomen van discriminatie de verantwoordelijkheid om voorwaarden te scheppen en beleid te formuleren op basis waarvan discriminatie wordt voorkomen en gelijke behandeling wordt gegarandeerd. Onlangs zijn hierover op Europees niveau nieuwe afspraken gemaakt.

- *Op 6 juni 2000 heeft de Sociale Raad de EU-richtlijn, houdende tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van personen, ongeacht ras of etnische afstamming, vastgesteld. Nagegaan wordt op welke wijze de richtlijn zal worden geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. De richtlijn biedt in sommige opzichten meer bescherming dan de Algemene Wet Gelijke Behandeling. Dit is onder andere het geval ten aanzien van de verdeling van de bewijslast, de bescherming van victimisatie en de definiëring van het begrip discriminatie.*

De verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van activiteiten ter bevordering van gelijke behandeling en gelijke kansen ligt in de eerste plaats bij werkgevers- en werknemers(organisaties). Het initiatief van LTO-Nederland en de FNV is hiervan een goed voorbeeld dat door het kabinet dan ook zal worden ondersteund.

- *In het voorjaar van 1999 heeft LTO Nederland te kennen gegeven om met de vakbonden een plan te willen ontwikkelen ter verbetering van de arbeidsverhoudingen in de glastuinbouw. Dit naar aanleiding van signalen over een slecht imago van de glastuinbouw en problematische arbeidsverhoudingen tussen glastuinders en allochtonen. Op dit moment wordt – in nauwe samenwerking met SZW – gewerkt aan een plan van aanpak. Daarbij wordt gedacht aan het ontwikkelen van een scholingstraject voor medewerkers en leidinggevend en een gedragscode (inclusief klachtenregeling). Verder worden de mogelijkheden onderzocht om de in- en uitstroom van allochtonen/ autochtonen te monitoren. De bedoeling is dat dit project in de 2e helft van dit jaar van start gaat.*

Onder meer de Taskforce geeft het belang aan van meer aandacht voor mensen uit minderheidsgroepen in intake- en wervingsprocessen. Werving en selectie vormen de toegang tot de arbeidsmarkt. Uitzendbureaus en personeelsafdelingen dienen het aantal medewerkers van etnische afkomst in hun organisaties uit te breiden, en er moet continue aandacht worden besteed aan kennis van minderheidsgroepen bij intermediaire organisaties.

- *Het ministerie van SZW zal stimuleren dat intermediairs hun intercedenten goed opleiden op het gebied van intercultureel beleid en dat intermediaire organisaties meer etnische minderheden (m/v) als intercedent zullen aanstellen en zal hiertoe in 2001 een aantal conferenties organiseren.*
- *Het ministerie van OCenW zal stimuleren dat opleidingen tot intermediair/personeelsadviseur intercultureel personeelsbeleid in hun curriculum zullen opnemen en dat Hogescholen en Universiteiten studenten de gelegenheid bieden de Nederlandse taalvaardigheid te vergroten.*

### 3.3. Deelgroepen

Aandacht voor etnische minderheden binnen bedrijven en in het algemene arbeidsmarktbeleid leidt tot een betere aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Voor sommige groepen zijn algemene maatregelen echter niet voldoende. Ook de SER is van mening dat het beleid voor subgroepen moet worden gehandhaafd. In het bijzonder noemt de SER hierbij vrouwen, jongeren, ouderen en hoger opgeleiden. Het kabinet zet het beleid voor deelgroepen voort, en onderneemt voor de volgende groepen aanvullende acties.

#### Vluchtelingen en nieuwkomers

Om te bezien op welke manier de arbeidsmarktpositie van vluchtelingen kan worden verbeterd is gedetailleerd inzicht in de achtergronden van de positie van vluchtelingen noodzakelijk. De Tweede Kamer heeft het kabinet hiertoe bij motie Kamp<sup>1</sup> verzocht een onderzoek te laten doen naar de bijstandsafhankelijkheid van vluchtelingen met een A-status of VTV-hum (vergunning tot voorlopig verblijf). Uit het onderzoek *Nieuwe etnische groepen in Nederland*, dat in opdracht van de ministeries van BZK, Justitie en VWS is uitgevoerd (en dat nog voor de zomer 2000 aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden), komt een beeld naar voren van een – ten opzichte van andere, langer in Nederland verblijvende etnische groepen – hoge werkloosheid en achterblijvende maatschappelijke- en arbeidsmarktparticipatie. Het kabinet heeft besloten om de in dit onderzoek opgedane kennis over vluchtelingen te verdiepen zodat op basis daarvan gerichte en effectieve aanvullende maatregelen voor vluchtelingen te kunnen worden ingezet.

- *Door het ministerie van SZW zal een onderzoek worden uitgevoerd dat zich specifiek richt op de arbeidsmarktpositie en uitkeringsafhankelijkheid van vluchtelingen. Als uitgangspunt voor dit onderzoek zullen de conclusies en aanknopingspunten uit het onderzoek naar nieuwe etnische groepen in Nederland dienen.*

Om nieuwkomers en vluchtelingen op een soepele manier naar de arbeidsmarkt te geleiden is extra ondersteuning nodig. Het inburgeringsprogramma biedt daarvoor een goed kader. Het is belangrijk dat iedere nieuwkomer een inburgeringsprogramma volgt. Tijdens en na het programma is aandacht voor gericht maatwerk op het gebied van scholing en arbeidsmarkttoeleiding noodzakelijk.

- *Ter stimulering van de instroom van vluchtelingen op de arbeidsmarkt komen additionele budgetten beschikbaar voor branchegericht particulier initiatief.*

Tijdens het integratiedebat van 18 en 20 april 2000 verzocht de kamer door middel van de motie Melkert<sup>2</sup> de regering om te voorzien in een kwaliteits-

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 200 XV, nr. 26. In de hierop volgende aangehouden motie van Van der Staaij (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 800 VII, nr. 17) wordt het kabinet verzocht te onderzoeken of specifieke acties kunnen worden ondernomen gericht op verbetering van de positie van toegelaten vluchtelingen op de arbeidsmarkt.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 083, nr. 3.



impuls op alle aspecten van de WIN. Het kabinet neemt hiertoe aanvullende maatregelen om de effectiviteit van het inburgeringsprogramma en de arbeidsmarkttoeleiding van nieuwkomers én oudkomers die een inburgeringsprogramma volgen te verbeteren.

- *Het kabinet heeft een Taskforce Inburgering geïnstalleerd, die een driedelige opdracht heeft meegekregen. Zo zal de Taskforce zich, naast het binnen één jaar wegwerken van de huidige wachtlijsten m.b.t. taallessen voor oudkomers, vooral richten op de verbetering van de uitvoering van de inburgering (processen) en de stroomlijning van de outputmeting bij inburgering (monitoring van processen). Daarnaast zal het kabinet op korte termijn met de bij de uitvoering van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) betrokken organisaties, waaronder Arbeidsvoorziening, nadere afspraken maken over een betere uitvoering van het inburgeringsproces en een betere doorgeleiding van nieuwkomers naar de arbeidsmarkt. Daarbij zal ook worden betrokken op welke wijze de combinatie van taalscholing, beroepsopleidingen en stages kunnen bijdragen aan een betere aansluiting tussen inburgering en werk.*
- *Voor hoger opgeleide vluchtelingen worden in samenwerking met de vluchtelingenorganisatie UAF en SZW verkorte pilots voor duale opleidingen voorbereid. Daarbij zal worden aangesloten bij de ervaringen die universiteiten en hogescholen reeds hebben opgedaan bij het ontwikkelen van schakelcursussen voor hoger opgeleide vluchtelingen, gericht op toerusting op de Nederlandse arbeidsmarkt. Ook wordt onderzocht in hoeverre voor deze categorie vluchtelingen opleidingen in het hoger onderwijs reeds tijdens het inburgeringstraject kunnen starten. Daarnaast is het kabinet bereid om branchegerichte projecten gericht op instroom van vluchtelingen te faciliteren.*
- *Om toegelaten asielzoekers zo snel mogelijk aan het werk te helpen worden gemeenten vanaf 2001 gefaciliteerd om jobcoaches/intermediairs aan te stellen. Deze jobcoaches zullen niet zelf gaan bemiddelen, maar zullen ingezet worden om de samenwerking tussen de verschillende instanties zoals gemeente en scholingsinstellingen met bemiddelaars (zoals Arbeidsvoorziening) te bevorderen en binnen de gemeenten zorg te dragen voor een juiste inzet van de verschillende activeringsinstrumenten in relatie met het inburgerings-instrumentarium.*

#### Jongeren

Ten aanzien van de stimuleringsprojecten voor Arubaanse, Antilliaanse, Turkse en Marokkaanse jongeren die momenteel in 33 gemeenten worden uitgevoerd heeft de Tweede Kamer tijdens het integratiedebat in de motie Melkert c.s.<sup>1</sup> verzocht om continuering van goedlopende projecten.

- *Het kabinet zal goedlopende stimuleringsprojecten voor Arubaanse, Antilliaanse, Turkse en Marokkaanse jongeren continueren. Eveneens zal worden bezien of de aanpak ook voor jongeren uit andere groepen (zoals Joegoslaven) kan worden ingezet.*

#### Vrouwen

Uit het onderzoek Variatie in participatie komt naar voren dat de arbeidsdeelname van Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse vrouwen de laatste jaren sterk is gestegen, maar dat er nog steeds grote verschillen met autochtone vrouwen bestaan. Het hebben van kinderen maakt, net als voor autochtone vrouwen, de arbeidsdeelname voor allochtone vrouwen

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 083, nr. 5.

moeilijker. Daarnaast beïnvloeden de migratiegeschiedenis en het patroon van gezinsvorming de arbeidsdeelname.

Het SCP constateert dat inzicht in specifieke achtergrondkenmerken en succes- en faalfactoren per deelgroep van groot belang is als uitgangspunt voor nieuwe, aanvullende specifieke beleidsmaatregelen. Het SCP pleit voor analyse van de specifieke situatie van deze groepen en noemt in het bijzonder Surinaamse vrouwen met een gemiddeld relatief hoog arbeidsparticipatieniveau maar een relatief laag functieniveau, de non-participatie van kinderloze vrouwen, en de sterke kanten van Surinaamse en Antilliaanse huishoudens met kinderen en Surinaamse eenouderhuishoudens.

- *In 2000 zal een onderzoek worden gestart naar de kansen en belemmeringen en de stimulansen van allochtone (alleenstaande) vrouwen om te participeren op de arbeidsmarkt. Hierin wordt onder meer gekeken naar de behoefte aan kinderopvang, de mogelijk belemmerende werking van culturele (zoals man/vrouw verhoudingen, ook bij jongeren) en institutionele factoren, en economische motieven.*
- *In reactie op het SCP-rapport Variatie in participatie zullen de staatssecretaris voor Emancipatie en de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid een commissie installeren. Deze commissie heeft tot taak om in kaart te brengen hoe de uitvoeringspraktijk uitwerkt voor allochtone vrouwen. Daarbij worden ook best practices op dit vlak meegenomen. De commissie zal mede op basis van de verzamelde best practices en het bovengenoemde onderzoek bekijken hoe de maatschappelijke participatie van allochtone vrouwen bevorderd kan worden, mede in het licht van een opstap naar arbeidsparticipatie, en hierover aanbevelingen uitbrengen aan de staatssecretaris voor Emancipatie en de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid.*

Vanwege het feit dat met name Turkse en Marokkaanse vrouwen zich kenmerken door een in het algemeen lage arbeidsparticipatie wordt door het SCP voorgesteld om specifieke projecten op te starten of taakstellingen in te voeren. Voor lager opgeleiden wordt extra ondersteuning om hen naar arbeidsmarkt te leiden of hen op de arbeidsmarkt te behouden voorgesteld. Daarmee wordt tevens bedoeld op bijscholing van allochtone vrouwen die willen herintreden. De situatie van al langer in Nederland verblijvende etnische minderheden die moeite hebben om aansluiting te vinden op de arbeidsmarkt of in het onderwijs – niet zelden omdat zij de Nederlandse taal onvoldoende beheersen – is een erkend probleem.

- *Speciaal voor de groep «oudkomers» zijn door het kabinet aan 42 gemeenten middelen beschikbaar gesteld voor projecten gericht op opvoeders en werklozen. Deze projecten richten zich op een betere beheersing van de Nederlandse taal in combinatie met opvoedingsondersteuning. Getracht wordt een relatie te leggen met projecten op het gebied van voorschoolse en vroegschoolse educatie. Voor werklozen zal de aandacht uitgaan naar het combineren van taal- en werkstages en het verwerven van taal op de werkvloer. De komende jaren zullen deze projecten landelijk worden ondersteund, onder meer door aandacht te besteden aan methodiekontwikkeling en overdraagbaarheid van resultaten.*
- *Het kabinet zal in de aangekondigde overleggen met uitvoerders vragen om bij hun reïntegratie-inspanningen specifieke aandacht te besteden aan allochtone vrouwen.*



In het rapport Variatie in participatie wordt het belang onderstreept van de deelname van vrouwen aan inburgeringsprogramma's. Aanbevelingen in het rapport zijn gericht op inburgeringsprogramma's met moeder-vriendelijke agenda's (waar de lestijden aansluiten bij schooltijden en er voorzieningen zijn voor opvang van de jongere kinderen), een gericht aanbod voor kinderopvang en speciale herintredingsprogramma's. Voor verschillende categorieën worden in het rapport concrete maatregelen voorgesteld.

- *Het kabinet legt nadruk op het bieden van inburgeringsprogramma's op maat. Hiertoe zal meer gebruik moeten worden gemaakt van de mogelijkheden die de ROC's hebben tot doorcontracteren. Aan de aanbevelingen uit het SCP-rapport Variatie in participatie kan worden tegemoet gekomen door verschillende regelingen te combineren. Zo maakt een combinatie van de regeling voor- en vroegschoolse educatie en de twee bijdrageregelingen inburgering oudkomers het mogelijk om taallessen te kunnen volgen terwijl gebruik gemaakt wordt van kinderopvang.*

### 3.4. Scholing

Om de achterstand van etnische minderheden op de arbeidsmarkt te bestrijden is scholing een noodzaak. De SER wijst in zijn aanbevelingen terecht op het belang van kwalificatieverhoging van zowel werkenden als werkzoekenden. Ook volgens het kabinet is een Leven lang leren een must. Bijzondere aandacht bij scholing verdient de groep mensen die het startkwalificatieniveau missen. Etnische minderheden zijn in dit beleid een belangrijke groep. Net als in het arbeidsmarktbeleid moeten etnische minderheden zoveel mogelijk gebruik kunnen maken van de algemene maatregelen die er ten aanzien van scholing worden genomen, en zijn specifieke maatregelen gericht op minderheden die nog onvoldoende aan het onderwijs deelnemen nodig.

Om onder veranderende omstandigheden het eigen werk te kunnen blijven uitoefenen of om door te kunnen stromen naar werk van een hoger niveau voor werkenden en werkzoekenden boven startkwalificatieniveau is een extra inzet nodig. De SER stelt voor om bij de scholingsfaciliteit ook voor de opscholing naar het reguliere basisberoepsniveau een aftrek van 40 procent in te voeren.

- *Het kabinet zal in het licht van deze aanbeveling bezien op welke wijze binnen de huidige scholingsaftrek en afdrachtsvermindering voor scholing in de non-profit sector extra stimulansen kunnen worden ingebouwd.*

Tevens vraagt de SER aandacht voor het ontwikkelen van financiële tegemoetkomingen voor werknemers bij scholing (in spaarloonregelingen en/of fiscale aftrek) en voor het belang van voorlichting over de scholingsaftrek in de non-profitsector. Het wetsvoorstel over verlofspaarregeling is opgenomen in de 4e tranche van het Belastingplan 2000 dat momenteel aanhangig is bij de Tweede Kamer. Vermoedelijk zal het wetgevingstraject rond verlofsparen na het zomerreces worden afgerond.

### Voorkomen van voortijdig schoolverlaten

Voor een goede positie op de arbeidsmarkt is het behalen van een startkwalificatie van groot belang. Veel etnische jongeren verlaten het onderwijs echter voortijdig, en het komt regelmatig voor dat – zowel werkende als niet-werkende – etnische minderheden een startkwalificatie ontberen. Om dit te veranderen zijn het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en

het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt noodzakelijk. Het ministerie van OCenW voert een gericht beleid op dit punt en heeft op verschillende terreinen een intensivering aangekondigd<sup>1</sup>.

Het kabinet is van mening dat de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten met name voor jongeren uit etnische minderheidsgroepen en met een meervoudige problematiek een aparte aanpak vereist. De pilot-projecten trajectbegeleiders risicodeelnemers en de CRIEM<sup>2</sup>-projecten die zich op preventief beleid en het voorkomen van voortijdige schooluitval van etnische jongeren richten, bieden hiervoor een gerichte methodiek.

- *Na evaluatie van de projecten gericht op het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en de CRIEM-projecten wordt bekeken hoe deze aanpak op grote schaal en meer structureel kan worden geïmplementeerd.*

In het kader van het voortijdig schoolverlaten kan voorts worden gewezen op experimenten die in twee RBA's zijn opgedaan met een aanpak van voortijdig schoolverlaten. Het betreft een trajectaanpak voor allochtone jongeren, te beginnen op het moment van (dreigend) voortijdig schoolverlaten. Uitgangspunt is geweest, allochtone jongeren terug te leiden naar het onderwijs. Waar dit niet is gelukt, zijn ze door het Regionaal Meld Centrum (RMC) overgedragen aan Arbeidsvoorziening of aan de gemeenten (bij andere trajecten dan die gericht op toeleiding naar de arbeidsmarkt). Het kabinet acht het nuttig om de aanpak verder te bestuderen en breder te verspreiden.

- *Het kabinet gaat de verschillende best practices die zijn ontwikkeld om het voortijdig schoolverlaten van allochtone jongeren (vanaf de middelbare school) te bestrijden bestuderen en verder verspreiden.*

Voor jongeren die uit onderwijstrajecten uitvallen moeten alternatieven voorhanden zijn. De kwaliteit van leerlingbegeleiding moet hiertoe worden verbeterd. Ook acht het kabinet het in dit verband van belang dat, zoals door de SER wordt gesteld, een tussentijdse overstap van bol naar bbl-trajecten en omgekeerd mogelijk moet zijn. In het SER-advies *Flexibiliteit in leerwegen* (juni 1999) en de kabinetsreactie daarop<sup>3</sup> wordt uitvoerig bij dit onderwerp stilgestaan.

Tenslotte zijn goede doorstromingsmogelijkheden van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (VMBO) naar Regionale Opleidingencentra (ROC's) van belang. Ten aanzien van de doorstroming van het VMBO naar het secundair beroepsonderwijs is het beleid gestoeld op de doorstroomregeling VMBO-secundair beroepsonderwijs. De doorstroomregeling beoogt de vereisten vast te stellen waaraan VMBO-abituriënten moeten voldoen. Gegeven deze regeling is het verder de opdracht aan scholen en instellingen om samen te werken aan optimale aansluiting. Op tal van plaatsen experimenteren VMBO en ROC's momenteel met doorstroomtrajecten. De SER wijst in dit kader op de rol die de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) hierbij kan spelen. Het beleid gericht op het bestrijden van het voortijdig schoolverlaten gaat ervan uit, dat de contactgemeenten in het kader van de RMC-functie jongeren *actief* teruggeleiden naar kwalificerende (leerwerk)trajecten. Ook is eind 1998 een pilot gestart die erop is gericht partieel leerplichtige jongeren, die structureel verzuimen, door intensieve begeleiding terug te geleiden naar onderwijs of arbeidsmarkt. Deze pilot trajectbegeleiding risicodeelnemers is toegekend aan 17 van de 39 contactgemeenten en is voor de duur van een jaar door het ministerie van OCenW gesubsidieerd.

- *De verworven ervaringen in het beleid gericht op het bestrijden van*

<sup>1</sup> Plan van Aanpak voortijdig schoolverlaten; kabinetsreactie op het SER-advies *Flexibiliteit in leerwegen*.

<sup>2</sup> Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 726, nr. 1.

<sup>3</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 800 VIII, nr. 104.

*voortijdig schoolverlaten zullen worden aangewend ter versterking van de (structurele) RMC-functie.*

## Scholing van werkenden en werkzoekenden

Het kabinet is van mening dat werkenden en werkzoekenden snel in staat moeten worden gesteld een startkwalificatie te halen en gaat in het kader van de employability-agenda samen met sociale partners werken aan een concretisering en versnelling van wat er al in gang is gezet. Daarbij is aandacht voor Nederlands op de werkvloer belangrijk.

Het kabinet heeft recent aangekondigd<sup>1</sup> nieuwe impulsen te zullen toevoegen aan de Employability-agenda. Deze aanvullende initiatieven zijn zowel gericht op de scholing van werkenden als van werkzoekenden. Het betreft:

- *een versnelling van de landelijke implementatie van de methodiek van erkenning van verworven competenties (EVC);*
- *digitale scholing van werkzoekenden*
- *educatieve tv*
- *experiment met de individuele leerrekening.*

Er dient voor te worden gezorgd dat etnische minderheden goed worden bereikt door deze nieuwe initiatieven.

## **4. Financiering en voortgang**

Voor de in dit Plan van Aanpak beschreven maatregelen die het kabinet zal nemen in aanvulling op het al bestaande beleid zal, aanvullend op de beschikbare middelen door SZW een extra bedrag van circa 130 miljoen voor de periode 2000–2003 worden vrijgemaakt. In de jaarlijks verschijnende *Rapportage integratiebeleid etnische minderheden* zullen de voortgang en de resultaten van elk van de genoemde maatregelen nadrukkelijk aan de orde komen.

## **1 DE STAND VAN ZAKEN**

### **1.1. De arbeidsmarktpositie van etnische minderheden**

#### *1.1.1 De uitgangssituatie in 1998*

Het kabinet heeft zich ten doel gesteld het werkloosheidsverschil tussen etnische minderheden en autochtonen in deze kabinetsperiode te halveren. Als uitgangssituatie is hiervoor het werkloosheidscijfer in 1998, gebaseerd op de Enquête Beroepsbevolking (EBB) genomen. Uit tabel 1. blijkt dat in 1998 sprake was van 64 000 werkloze etnische minderheden, terwijl vier jaar eerder nog 92 000 etnische minderheden werkloos waren. In de periode 1994–1998 is de arbeidsmarktsituatie voor etnische minderheden dus aanzienlijk verbeterd. Deze verbetering is echter ook opgetreden onder autochtonen, waar de werkloosheid afnam van 423 000 personen in 1994 tot 265 000 personen in 1998<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> In Goede Banen, een aanpak van de knelpunten op de arbeidsmarkt, Tweede Kamer 1999/2000, 27 060, nr. 1.

<sup>2</sup> De cijfers hebben betrekking op het aantal allochtonen en etnische minderheden naar *etniciteit*, dat wil zeggen exclusief de tweede generatie. Omdat het CBS tot 1998 niet naar *herkomst* (waarbij de tweede generatie wel wordt meegenomen) registreerde, kunnen cijfers van vóór 1998 niet voor de tweede generatie worden weergegeven. Om de werkgelegenheidsontwikkeling onder etnische minderheden over een aantal jaren te kunnen vergelijken (vergelijking 1994–1998) zijn ook voor het jaar 1998 de cijfers naar *etniciteit* gebruikt. De doelstelling van halvering van het werkloosheidsverschil heeft betrekking op etnische minderheden naar herkomst-categorie, waarin de tweede generatie wél is opgenomen. Daardoor verandert de doelstelling echter niet: het werkloosheidspercentage onder etnische minderheden inclusief tweede generatie bedroeg in 1998, evenals het hier gepresenteerde percentage exclusief de tweede generatie, 16 procent.

**tabel 1. werkgelegenheid en werkloosheid naar etniciteit, 1994–1998**

	bevolking 15–64 jaar		Waarvan:				Netto- participatie		werkloosheids- percentage	
	1994	1998	werkenden 1994	1998	werklozen 1994	1998	1994	1998	1994	1998
	(x 1000)	(x 1000)	(x 1000)	(x 1000)	(x 1000)	(x 1000)	(%)	(%)	(%)	(%)
<b>Etnische minderheden</b>	<b>708</b>	<b>743</b>	<b>263</b>	<b>339</b>	<b>92</b>	<b>64</b>	<b>37</b>	<b>46</b>	<b>26</b>	<b>16</b>
<i>wv:Turken</i>	170	136	50	50	22	10	29	37	31	17
<i>Marokkanen</i>	115	117	32	42	14	12	28	36	31	22
<i>Surinamers</i>	194	180	92	111	24	15	48	61	21	12
<i>Antillianen/ Arubanen</i>	43	42	19	21	5	.	44	50	21	.
<i>Overige etn. minderh.</i>	186	267	70	115	26	23	38	43	27	17
<i>Overige allochtonen</i>	424	417	221	240	31	19	52	58	12	7
<i>Autochtonen</i>	9 340	9 443	5 435	6 029	423	265	58	64	7	4
<b>Totaal</b>	<b>10 472</b>	<b>10 604</b>	<b>5 920</b>	<b>6 609</b>	<b>546</b>	<b>348</b>	<b>57</b>	<b>62</b>	<b>8</b>	<b>5</b>

bron: CBS, Enquête beroepsbevolking 1998

Etnische minderheden: Personen met de nationaliteit van, of geboren in, Turkije, Marokko, Suriname, de Nederlandse Antillen, Aruba, voormalig Joegoslavië of in overige niet Europese landen met uitzondering van de Verenigde Staten van Amerika en voormalig Nederlands Indië/Indonesië.

Allochtonen: Personen met de nationaliteit van, of geboren in, één van de Europese landen (met uitzondering van Nederland, Turkije en voormalig Joegoslavië), Nederlands Indië/Indonesië of de Verenigde Staten van Amerika.

Autochtonen: Personen met de Nederlandse nationaliteit die in Nederland zijn geboren.

Werkloosheidspercentage: Aantal werklozen als percentage van de beroepsbevolking (werkenden plus werklozen). Werkenden: alle mensen van 15–64 jaar die tenminste 12 uur per week werken.

Werklozen: alle mensen van 15–64 jaar zonder werk (of met werk van minder dan 12 uur per week) die minstens 12 uur per week willen werken, daarvoor direct beschikbaar zijn en daar actief naar op zoek zijn.

Nettoparticipatie: Aantal werkenden als percentage van de beroepsbevolking.

Brutoparticipatie: Aantal werkenden als percentage van de potentiële beroepsbevolking (bevolking van 15 tot 65 jaar)

De werkloosheid onder etnische minderheden is in de periode 1994–1998 met tien procentpunten gedaald, terwijl de werkloosheid onder autochtonen «slechts» met 3 procentpunten is afgenomen. De werkloosheid onder etnische minderheden heeft zich derhalve – ook ten opzichte van autochtonen – in de periode 1994–1998 buitengewoon gunstig ontwikkeld. *In verhouding* is het verschil in werkloosheid tussen autochtonen en etnische minderheden in die periode echter nauwelijks veranderd; de procentuele werkloosheid onder etnische minderheden bleef zo'n vier keer zo hoog als de werkloosheid onder autochtonen (in 1994 26 versus 7 procent en in 1998 16 versus 4 procent).

De doelstelling voor deze kabinetsperiode is een halvering van het werkloosheidsverschil van 12 procent te bewerkstelligen en aldus de werkloosheid onder etnische minderheden in deze kabinetsperiode te laten dalen tot 10 procent.

### 1.1.2. Halvering van het verschil.

Om de doelstelling van werkloosheidsreductie tot 10 procent onder etnische minderheden te behalen zouden – uitgaande van de situatie in 1998 – zo'n 25 000 op dat moment niet werkende werkzoekende minderheden meer aan het werk komen. Het absolute aantal etnische minderheden dat in deze kabinetsperiode moet worden bemiddeld naar werk om de doelstelling te behalen is echter niet vooraf vast te stellen. Een aantal ontwik-

kelingen speelt een rol bij de kwantificering van de doelstelling naar absolute aantallen.

Naast de autonome stijging van de potentiële beroepsbevolking van 15–64 jaar in de periode 1999–2003, die in verhouding groter zal zijn onder etnische minderheden dan onder autochtonen, hangt dit eveneens af van de nieuwe instroom van etnische minderheden in Nederland. De aanhoudende instroom (door gezinsvorming of gezinshereniging of van asielzoekers die in deze periode een A- of VTV-status krijgen) leidt ertoe dat steeds nieuwe groepen, die vanwege het nog niet beheersen van de Nederlandse taal en nog ontbrekende kennis van de Nederlandse samenleving en het functioneren van de Nederlandse arbeidsmarkt een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben, de arbeidsmarkt moeten betreden. Dat vraagt om maatregelen gericht op onder meer inburgering en scholing alvorens de stap naar de arbeidsmarkt kan worden genomen. Overigens kan alleen in het uiterste geval aan werknemers van buiten de EU in Nederland een baan worden aangeboden. Werkgevers dienen voor elke vacature waarvoor zij buiten de EU werven aan te tonen dat zowel in Nederland als binnen de EU geen werknemer hebben kunnen vinden. Is er voor een specifieke vacature aanbod, dan wordt geen tewerkstellingsvergunning afgegeven. Het feit dat momenteel sprake is van serieuze knelpunten in de personeelsvoorziening is dan ook geen reden om soepeler met de criteria om te gaan. Worden er toch tewerkstellingsvergunningen afgegeven dan kunnen aanvullend afspraken worden gemaakt met de betreffende sector. Een voorbeeld hiervan zijn de afspraken die tussen het ministerie van VWS, Arbeidsvoorziening en de zorgsector zijn gemaakt over de toekenning van tewerkstellingsvergunningen in de zorgsector. Onderdeel van deze afspraken is dat de vergunning slechts wordt verleend voor één jaar, met eventuele verlenging voor nogmaals één jaar, en dat de instelling moet aantonen dat men zelf actief scholingsactiviteiten verricht. Op deze wijze worden tegelijkertijd werkzoekenden uit de EER opgeleid. Voor een meer uitgebreide toelichting verwijs ik u naar de brief van de minister van VWS op 16 juni jl. naar de Tweede Kamer gestuurd.

Tenslotte is de stijging van het aantal werkzoekenden een niet vooraf te bepalen factor. Etnische minderheden die in 1998 niet werkend en niet op zoek naar werk waren (en dus niet als werkloos werden geregistreerd) worden vanaf het moment dat zij eventueel op zoek gaan naar werk eveneens tot de werklozen gerekend. Mede in het licht van de sluitende aanpak is het niet denkbeeldig – maar juist de bedoeling – dat een grote groep niet-werkenden, waaronder verhoudingsgewijs veel etnische minderheden, zich op de arbeidsmarkt zal gaan begeven. Het aantal etnische minderheden dat als werkloos of werkend wordt geregistreerd neemt kortom vanaf 1998 met een niet vooraf vast te stellen aantal toe en is van invloed op het aantal minderheden dat aan het werk moet komen in deze periode om de halveringsdoelstelling te behalen. Het is daarom van belang om ervoor zorg te dragen dat in alle instrumenten sprake is van een evenredige participatie van etnische minderheden. Door het bewerkstelligen van evenredige participatie van minderheden in alle arbeidsmarktinstrumenten met behulp van een gezamenlijke inspanning van alle actoren komt het behalen van de doelstelling in zicht.

De resultaten uit de eerste cijfers zijn in dit opzicht bemoedigend. Uit de eerste EBB-resultaten over 1999 blijkt een afname van de werkloosheid onder etnische minderheden in de periode 1998–1999 van 16 tot 14 procent<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> De EBB-cijfers over 1999 zijn nog niet volledig beschikbaar. Behalve de totaalcijfers per etnische groep en naar geslacht kunnen nadere uitsplitsingen van de werkloosheidsverdeling onder etnische minderheden alsmede participatiegegevens naar leeftijd, opleidingsniveau etcetera daarom in deze notitie nog niet worden meegenomen. Bij de nadere analyse van de arbeidsmarktparticipatie van etnische minderheden zullen in deze notitie daarom – waar relevant – de EBB-gegevens over 1998 worden gehanteerd.

**tabel 2. Personen van 15–64 jaar naar participatiegraden en werkloosheidspercentage, geslacht en herkomst, 1999**

	bruto participatie	netto participatie	werkloosheidspercentage
	(%)	(%)	(%)
<b>Mannen en vrouwen</b>			
Totaal*	67	64	4
Autochtonen	68	66	3
Westerse allochtonen	65	62	5
Etnische minderheden	53	45	14
waarvan			
<i>Turken</i>	45	40	13
<i>Marokkanen</i>	45	37	18
<i>Surinamers</i>	65	58	10
<i>Antillianen/Arubanen</i>	61	53	.
<i>Overige etnische minderheden</i>	49	41	17
<b>Mannen</b>			
Totaal *	79	76	3
Autochtonen	80	78	2
Westerse allochtonen	76	73	4
Etnische minderheden	64	55	13
waarvan			
<i>Turken</i>	61	54	12
<i>Marokkanen</i>	61	51	17
<i>Surinamers</i>	71	63	10
<i>Antillianen/Arubanen</i>	76	67	.
<i>Overige etnische minderheden</i>	59	50	15
<b>Vrouwen</b>			
Totaal *	54	51	6
Autochtonen	55	52	5
Westerse allochtonen	55	51	7
Etnische minderheden	41	35	15
waarvan			
<i>Turken</i>	28	24	.
<i>Marokkanen</i>	27	21	.
<i>Surinamers</i>	60	53	10
<i>Antillianen/Arubanen</i>	49	41	.
<i>Overige etnische minderheden</i>	37	29	21

\* Inclusief herkomst onbekend

Een punt (.) in de tabel betekent dat gegevens van voldoende nauwkeurigheid ontbreken. Het gaat hierbij om cijfers kleiner dan 5000 personen.

Bron: voorlopige cijfers EBB 99 (bevolkingscijfers: CBS Bevolkingsstatistieken)

Wanneer de werkloosheidsdaling onder etnische minderheden in dit tempo aan zou houden, kan de halveringsdoelstelling worden behaald. Om deze aanhoudende daling te bewerkstelligen is echter een krachtige impuls noodzakelijk. Dat blijkt ook uit een rapport van het EIM<sup>1</sup> waarin de ontwikkeling van werkgelegenheid onder etnische minderheden op de middellange termijn geschetst wordt. Het gaat om een scenario-studie waarbij macro-economische en demografische scenario's gebruikt worden om te bezien hoe de positie van etnische minderheden zich zou kunnen ontwikkelen. Geconcludeerd kan worden dat macro-economische voorspoed weliswaar een positief effect heeft op de ontwikkeling van de werkgelegenheid van minderheden maar dat er niettemin daarnaast sterke beleidsinspanningen nodig zijn om het verschil in werkloosheid ten opzichte van autochtonen te verminderen. De beleidsinspanningen moeten in twee richtingen gezocht worden: opleiding en verbetering van toegang tot de arbeidsmarkt. Uit de studie blijkt dat het ophogen van het opleidingsniveau onder etnische minderheden, zowel van diegenen die hier geboren zijn als van de nieuwe instroom, noodzakelijk is in het licht van de ontwikkelingen in de structuur van de arbeidsmarkt. Ten tweede wordt in de studie geconcludeerd dat arbeidsmarktpositie van etnische minderheden gebaat zou zijn bij het wegwerken van belemmeringen die het toetreden tot de arbeidsmarkt hinderen. In deze nota worden maatregelen aangekondigd die op deze twee beleidsrichtingen betrekking

<sup>1</sup> Minderheden op de Nederlandse arbeidsmarkt. Een verkenning voor de periode 1999–2015. EIM, Zoetermeer 2000.



hebben. Eerst wordt echter nader ingegaan op de positie en achtergronden van etnische minderheden op de arbeidsmarkt.

### 1.1.3 De positie van werkenden

De aanzienlijke daling van de werkloosheid onder etnische minderheden geeft aan dat de positie van etnische minderheden op de arbeidsmarkt sterk is verbeterd. Ten aanzien van de positie van werkenden bestaan er echter wel verschillen tussen autochtonen en etnische minderheden. Zo laat de verdeling van de werkende mannen naar bedrijfstak zien, dat met name Turkse en Zuid-Europese mannen relatief vaak in de industriële sector werkzaam zijn. Hoewel de oververtegenwoordiging van mannen uit etnische minderheidsgroepen de laatste jaren minder sterk is geworden, is de migratiegeschiedenis van de groep mannen die speciaal voor deze sector werd geworven hieruit nog steeds af te lezen. Dit blijkt ook uit het feit dat de oververtegenwoordiging het sterkst is in de oudste leeftijdscategorie, en veel minder in de jongere leeftijdsgroepen.

Met een lichte oververtegenwoordiging van sommige groepen in bepaalde sectoren, zoals bij voorbeeld de Surinaamse mannen die relatief vaak werkzaam zijn in de financiële en zakelijke dienstverlening, of de Turkse vrouwen met een relatief groot aandeel in de industrie, zijn over het algemeen geen *duidelijke* sectorale verschillen waarneembaar.

In de beroepsverdeling valt echter op, dat autochtone mannen en mannen uit etnische minderheidsgroepen zeer sterk vertegenwoordigd zijn in technische beroepen. In elke groep betreft het rond de 30 tot 35 procent van de werkzame mannen. Zuid-Europeanen vormen hierop met 44 procent een uitzondering. Ook vallen Turkse en Marokkaanse vrouwen op die, ten opzichte van andere groepen vrouwen, met respectievelijk 12 en 7 procent hoog scoren in de technische beroepen.

Het algemene beeld is dat etnische minderheden op lagere functieniveaus werken dan autochtonen. Bijna tachtig procent van de Turken en Marokkanen werkt op elementair of lager functieniveau. Bij de Antilliaanse en Arubaanse mannen vertoont de verdeling naar functieniveau veel gelijkenissen met de verdeling onder autochtone mannen. Surinaamse en Zuid-Europese mannen en vrouwen hebben gemiddeld een iets lager functieniveau dan autochtonen, maar het verschil is niet groot. Opvallend is de verdeling naar functieniveau van personen uit niet-geïndustrialiseerde landen; het aandeel mannen en vrouwen met lagere functies is relatief groot, maar dat geldt ook voor het aandeel mannen en vrouwen op hogere functies. Vermoedelijk bestaat de laatste groep vooral uit vluchtelingen met een hoog opleidingsniveau die al langer in Nederland verblijven. Zuid-Europese vrouwen nemen wat betreft functieniveau een middenpositie in<sup>1</sup>.

### 1.1.4 Kenmerken werkloosheidsbestand

De groep etnische minderheden is zeer divers. De positie op de arbeidsmarkt van etnische minderheden laat zich dan ook moeilijk door één percentage beschrijven. Om een eerste beeld te schetsen van de diversiteit van de groep, zijn hieronder enkele kenmerken weergegeven van het cliëntenbestand van Arbeidsvoorziening voor wat betreft etnische minderheden. Etnische minderheden maken ongeveer een kwart van het totale ingeschrevenenbestand van Arbeidsvoorziening uit. Bijna de helft (46 procent) van het ingeschrevenenbestand minderheden van Arbeidsvoorziening bestaat uit vrouwen.

<sup>1</sup> Rapportage minderheden 1999. Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. SCP, Den Haag 1999.

Allereerst valt het grote aandeel van langdurig werklozen onder etnische minderheden op. Meer dan tweederde van het bestand is langer dan een jaar werkloos. Ruim eenderde zelfs langer dan drie jaar. Het opleidingsniveau van de ingeschreven minderheden bij Arbeidsvoorziening is vaak laag. Ruim 40 procent van de ingeschreven minderheden heeft slechts onderwijs genoten tot basisniveau.

Het grootste deel van het ingeschrevenbestand etnische minderheden (65 procent) bevindt zich in de leeftijdscategorie 25–44 jaar. Jongeren tot 24 jaar maken 14 procent van het bestand uit. Vier procent is ouder dan 55 jaar. Mannen en vrouwen zijn ongeveer gelijk over de leeftijdscategorieën verdeeld.

Bijna de helft (46 procent) van het ingeschrevenbestand etnische minderheden komt uit de vier grootste steden. Wanneer wordt gekeken naar de G15 komt daar nog eens zo'n 16 procent bij. Van buiten de G15 is derhalve 38 procent van de cliënten uit minderheidsgroepen afkomstig.

Voor wat betreft de fase-indeling blijkt dat zo'n twintig procent van de ingeschreven minderheden is ingedeeld in fase 1 of 2, en dus min of meer direct bemiddelbaar is. Onderverdeeld naar opleidingsniveau blijft dat aandeel binnen de fase-indeling min of meer gelijk. Allochtone vrouwen zijn relatief wat vaker dan allochtone mannen ingedeeld in fase 4.

**tabel 3. bestand minderheden Arbeidsvoorziening (1998 en 1999) duur werkloosheid**

	1998		1999	
	<i>x 1000</i>	(%)	<i>x 1000</i>	(%)
< 1 jaar	54	(32)	48	(33)
1-<2 jaar	33	(19)	24	(16)
2-<3 jaar	22	(13)	20	(13)
=>3 jaar	60	(35)	55	(38)
Totaal	169	(100)	147	(100)

**opleiding en geslacht**

	1998	1999	1998–1999	1998	1999
	<i>x 1000</i>		<i>mutatie</i>	<i>aandeel vrouwen</i>	
Basis	68	61	– 11%	46%	48%
LBO/AVO	57	49	– 14%	45%	46%
Overig	44	37	– 14%	44%	45%
Totaal	169	147	– 13%	45%	46%

**fase en geslacht**

	1998	1999	1998–1999	1998	1999
	<i>x 1000</i>		<i>mutatie</i>	<i>aandeel vrouwen</i>	
Fase 1	28	21	– 24%	42%	41%
Fase 2	15	9	– 40%	45%	43%
Fase 3	41	35	– 14%	43%	44%
Fase 4	74	73	– 2%	47%	50%
nader te bepalen	11	9	– 14%	45%	42%
Totaal	169	147	– 13%	45%	46%

bron: Arbeidsvoorziening

Uit bovenstaande tabel valt goed af te lezen dat met de bemiddeling van minderheden door Arbeidsvoorziening goede resultaten geboekt worden. Wel valt op dat de mutaties met name in fase 1 en 2 (respectievelijk minus 24 en minus 40 procent in de periode 1998–1999) het meest succesvol



verlopen. Als deze trend zich doorzet betekent dat, dat het afnemende werklozenbestand voor een relatief steeds groter deel uit moeilijk bemiddelbare personen zal gaan bestaan, omdat het bestand van goed bemiddelbare cliënten uit minderheidsgroepen wordt «afgeroomd». Het beeld van de groep werkloze minderheden verschuift langzaam in de richting van langdurige werkloosheid. Overigens bestaat hetzelfde beeld ook bij de groep werkloze autochtonen.

In de sluitende aanpak dient hiermee terdege rekening gehouden te worden. De sluitende aanpak beoogt langdurige werkloosheid te voorkomen door aan alle nieuwe werklozen vanaf 23 jaar die niet zelf aan het werk kunnen komen, binnen 12 maanden van werkloosheid een arbeidsmarktgericht aanbod te doen. Daarmee krijgt het arbeidsmarktbeleid een preventief karakter en kan langdurige werkloosheid worden voorkomen. Het beleid wordt stapsgewijs geïntensiveerd, zodanig dat in 2002 sprake is van een volledig sluitende aanpak van nieuwe werklozen. Voor werkloze jongeren is al sprake van de sluitende aanpak. Met name ten aanzien van de groep werkloze jongeren zijn zorgelijke geluiden te horen. Zo is in Rotterdam een uitvoerig onderzoek uitgevoerd naar de vraag waarom de sluitende aanpak nog niet sluitend is<sup>1</sup>. Uit dit onderzoek komt naar voren dat deze oorzaken niet (geheel) in de kenmerken en het gedrag van de doelgroep zijn gelegen. De onderzoekers stelden vast dat bij de uitvoerende instanties onder andere sprake was van onvoldoende inzicht in de achtergronden van de cliënten en een onvoldoende overzicht van de (veelheid aan) projecten, maatregelen en betrokken instanties. Voorts werden problemen in de communicatie tussen instanties en cliënten geconstateerd en maakte men melding van tekort schietende (management) informatiesystemen. Een belangrijke factor bleek echter ook dat de doelgroep zich laat kenmerken door een steeds moeilijker bereikbaarheid. Mede in het licht van het bovenstaande ten aanzien van de ontwikkelingen in het werklozenbestand zijn maatregelen om hierin verbeteringen aan te brengen, zowel in de uitvoerings- als in de randvoorwaardelijke sfeer nodig om het bereik van de sluitende aanpak en het arbeidsmarktinstrumentarium te optimaliseren.

Interessant is ook het onderzoek dat Arbeidsvoorziening op verzoek van de Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt in 1999 heeft gedaan naar de verschillen en overeenkomsten in de bemiddeling van direct bemiddelbare etnische minderheden door uitzendbureaus en arbeidsbureaus. De conclusie van dit onderzoek is dat in het algemeen de kans voor etnische minderheden om een baan te vinden lager is dan voor autochtonen. Zowel bij arbeidsbureaus als bij uitzendbureaus blijft het percentage plaatsingen van etnische minderheden relatief achter. Waar het vaste banen betreft zoeken etnische minderheden vaker een vaste baan dan autochtonen (51 procent versus 44 procent) maar vinden die minder vaak: 19 procent versus 30 procent. Zij lijken dus meer op uitzendarbeid te zijn aangewezen en komen ook vaker in uitzendbanen terecht dan autochtonen<sup>2</sup>.

Op het eerste gezicht doen uitzendbureaus het beter wat betreft het realiseren van directe plaatsingen. Wanneer echter ook de indirecte bijdrage bij het vinden van vast werk wordt meegerekend (bijscholing) scoren arbeidsbureaus hoger dan uitzendbureaus. Daar komt bij dat arbeidsbureaus niet alléén de goed plaatsbare cliënten accepteren en inschrijven, maar ook de minder goed bemiddelbaren.

De eindconclusie van het onderzoek is dat het uitgangspunt van zelfredzaamheid bij fase-1 cliënten (direct bemiddelbaar) uit etnische minderheidsgroepen niet zonder meer van toepassing is omdat er meer

<sup>1</sup> Mazen in het net. Problemen van instanties met het sluitende beleid, ISEO, Rotterdam 1999.

<sup>2</sup> De krenten en de pap. Goed bemiddelbare allochtonen bij de uitzend- en arbeidsbureaus, juni 1999.

factoren een rol spelen dan actief zoekgedrag, zoals scholingsniveau, taalbeheersing en discriminatie op de arbeidsmarkt.

### 1.1.5 Verschil tussen subgroepen

Naast de specifieke kenmerken waardoor de groep werkloze etnische minderheden zich in zeer grove lijnen laat beschrijven, is het van belang te constateren dat ook binnen de groep etnische minderheden zeer grote verschillen bestaan. In de wijze waarop maatregelen worden ingezet om etnische minderheden optimaal te kunnen bereiken en aansluiting te laten vinden op de arbeidsmarkt is inzicht in de aard van deze verschillen en de kenmerken van specifieke subgroepen van belang.

#### *geslacht*

Het verschil tussen de arbeidsmarktparticipatie van mannen en vrouwen is groot. In tabel 3. is de werkloosheid naar etniciteit en sekse voor de jaren 1994 en 1998 weergegeven. Uit de tabel blijkt enerzijds het verschil in werkloosheid en participatie *tussen* etnische groepen, maar vooral het grote verschil *binnen* etnische groepen tussen mannen en vrouwen. Dat verschil heeft echter vooral betrekking op het verschil in participatiegraad. Surinaamse vrouwen vormen hierop een uitzondering. Waar zij in 1994 al een netto-participatiegraad kenden op hetzelfde niveau als autochtone vrouwen, is het participatiecijfer in 1998 veruit het hoogste van alle groepen, inclusief de autochtonen. Overigens is ook het werkloosheids-cijfer voor Surinaamse vrouwen het laagst van alle etnische minderheden. Turkse en Marokkaanse vrouwen kenmerken zich door een lage participatiegraad en een hoog werkloosheidscijfer.

**tabel 4. netto-participatiegraad en werkloosheidspercentage 1994–1998**

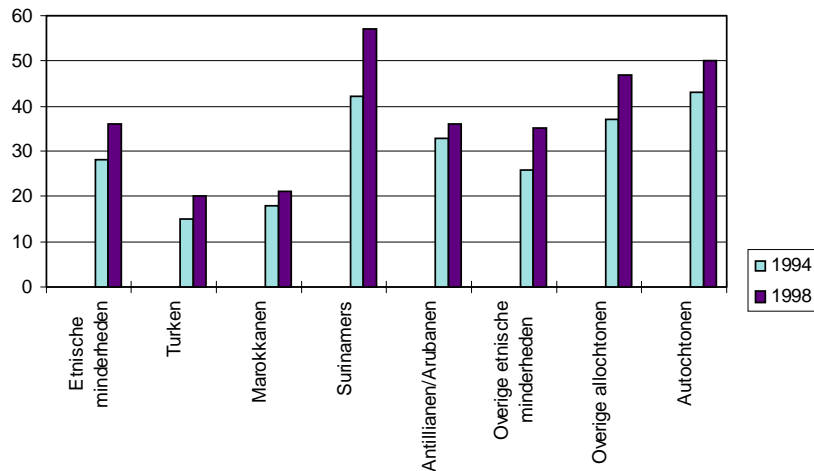
	netto-participatiegraad				werkloosheidspercentage			
	1994		1998		1994		1998	
	m (%)	v (%)	m (%)	v (%)	m (%)	v (%)	m (%)	v (%)
etnische minderheden	46	28	55	36	27	24	16	15
waarvan:								
Turken	41	15	52	20	30	32	16	20
Marokkanen	36	18	50	21	34	21	22	23
Surinamers	54	42	67	57	21	21	13	11
Antillianen/Arubanen	58	33	66	36	20	24	12	21
Overige etn. mind.	46	26	50	35	29	27	17	16
Overige allochtonen	68	37	69	47	9	18	5	10
Autochtonen	73	43	77	50	5	10	3	7

bron: CBS, EBB

Voor wat betreft werkloosheid zijn er echter, met uitzondering van Turken en Arubanen/Antillianen nauwelijks verschillen in werkloosheid tussen vrouwen en mannen uit minderheidsgroepen. Bij Surinamers en overige etnische minderheden is de werkloosheid onder vrouwen zelfs lager dan onder mannen, terwijl bij allochtonen het werkloosheidspercentage onder vrouwen ruim twee maal zo hoog is als onder mannen. Voor wat betreft werkloosheid is er dus ten opzichte van autochtone vrouwen een achterstand voor vrouwen uit minderheidsgroepen, maar binnen de groep etnische minderheden zelf vormen vrouwen geen achterstandsgroep. Nogmaals zij hierbij aangetekend dat het hierbij gaat om werkloosheid en niet om nettoparticipatie, waar etnische vrouwen een meer dan gemiddelde achterstandspositie innemen.

In figuur 1. is de nettoparticipatie van vrouwen in de jaren 1994 en 1998 nogmaals weergegeven.

**figuur 1. Netto-participatie vrouwen 1994–1998**



In september 1999 is het SCP-onderzoeksrapport *Variatie in participatie – achtergronden van de arbeidsdeelname van allochtone vrouwen*, aan de Tweede Kamer aangeboden. Uit het SCP-onderzoek komt naar voren, dat de groep allochtone vrouwen zeer divers is en dat iedere etnische groep haar eigen achtergronden kent voor wat betreft de mate waarin vrouwen een baan willen of kunnen aanvaarden.

Het SCP geeft aan dat met name culturele factoren op meer verborgen wijze invloed hebben op arbeidskansen. Het imago dat een beroep of branche bij een minderheidsgroep heeft, kan mensen ervan af houden daarin werk te zoeken, ook al liggen er objectief kansen. Bij vrouwen in het algemeen, maar bij Marokkaanse en Turkse vrouwen in het bijzonder is het hebben van kinderen een belangrijke overweging bij de vraag om wel of niet te gaan werken aldus het SCP. Zij starten op jonge leeftijd met gezinsvorming. Hierdoor werken zij na hun opleiding niet of nauwelijks. Op het moment dat zij de arbeidsmarkt (weer) kunnen betreden (als de kinderen ouder zijn en minder zorg nodig hebben) hebben zij nagenoeg geen werkervaring en hebben zij hun opleiding al geruime tijd afgesloten waardoor de kans op werk klein is. Opvallend is dat alleenstaande ouders van Surinaamse afkomst makkelijker de stap naar werk maken dan alleenstaande ouders van Marokkaanse, Turkse of autochtone afkomst. Het kabinet wil deze veronderstelling nader onderzoeken.

Zoals ook uit tabel 3. naar voren komt, is het percentage vrouwen dat in het geheel niet participeert op de arbeidsmarkt (niet werkt en ook niet op zoek is naar werk) onder vrouwen in elke groep veel hoger, soms zelfs ruim twee keer zo hoog als onder mannen. Surinaamse vrouwen doen het in beide opzichten beter dan autochtonen; zowel de werkloosheid als de non-participatie is lager. Met name Turkse en Marokkaanse vrouwen vallen in dit verband echter op: van hen is ruim 70 procent niet actief op de arbeidsmarkt. Van het deel dat zich wel actief op de arbeidsmarkt begeeft is (ruim) 20 procent werkloos.

De arbeidsdeelname van vrouwen is over het algemeen het grootst in de leeftijdscategorie 25–39 jaar. Tussen de jongste en oudste leeftijdscategorie bestaat nauwelijks verschil. Opvallend is dat sommige groepen allochtone vrouwen van dit patroon afwijken. Het deelnamepatroon van

Surinaams en Antilliaanse/Arubaanse vrouwen lijkt veel meer op dat van de autochtone mannen (de laagste participatie onder de jongste leeftijdsgroep, de hoogste participatie in de middelste categorie en een participatiegraad tussen deze twee uitersten in de oudste leeftijdsklasse). Turkse en Marokkaanse vrouwen wijken daar weer in sterke mate van af. Hun arbeidsmarktparticipatie is in de middencategorie weinig hoger respectievelijk lager dan in de jongste leeftijdsklasse. Onder de 40–64 jarige Turkse en Marokkaanse vrouwen is de arbeidsdeelname uiterst gering<sup>1</sup>.

Bij vrouwen is er nauwelijks verschil in participatie tussen de jongste en de oudste leeftijdsklasse. In beide categorieën participeert ongeveer 40 procent.

herkomstcategorie – nieuwe etnische groepen

Zoals uit tabel 2. viel af te lezen, is de herkomstcategorie van etnische groepen een belangrijke factor wanneer de positie op de arbeidsmarkt bezien wordt. Zo scoren Surinamers ten aanzien van werkloosheid beduidend beter dan de Marokkanen (respectievelijk 10 en 18 procent werkloosheid).

In de groep overige etnische minderheden, waarvan 17 procent werkloos is komen ook grote verschillen voor. De hoogste werkloosheid in deze groep wordt gemeten onder de groep etnische minderheden uit niet-geïndustrialiseerde landen (25 procent). In deze groep bevinden zich veel vluchtelingen en personen die recent naar Nederland zijn gekomen. Het zijn met name de snel groeiende groepen met veel nieuwkomers, die vaak de Nederlandse taal (nog) niet beheersen die moeite ondervinden bij het verkrijgen van een baan, zeker wanneer het gaat om een baan op hun eigen oorspronkelijke beroepsniveau. Dit verklaart voor een belangrijk deel de grotere afstand tot de arbeidsmarkt van deze groepen.

De Tweede Kamer heeft het kabinet door middel van de motie Kamp<sup>2</sup> verzocht een onderzoek te laten doen naar de bijstandsafhankelijkheid van vluchtelingen met een A-status of VTV-hum. Een onderzoek naar vluchtelingen<sup>3</sup> in opdracht van BZK, Justitie en VWS dat wordt uitgevoerd door het ITS bevindt zich echter in de afrondende fase en zal nog voor de zomer 2000 aan de Tweede Kamer worden toegezonden. Besloten is om met de uitvoering van een nieuw onderzoek dat zich specifiek richt op de arbeidsmarktpositie en uitkeringsafhankelijkheid van vluchtelingen te wachten tot het lopende vluchtelingenonderzoek zal zijn afgerond. Dit onderzoek zal door SZW op basis van de uitkomsten van het ITS-onderzoek worden uitgevoerd.

Uit het recente ITS-onderzoek blijkt dat het formele werkloosheidscijfer onder nieuwe etnische groepen hoger uitkomt dan dat van andere etnische groepen. De arbeidsparticipatie ligt voor de nieuwe groepen op gemiddeld 37 procent. In de vergelijkbare leeftijdsgroep van 25–45 jaar is de arbeidsparticipatie onder Marokkanen circa 55 procent, onder Turken circa 60 procent en onder Surinamers en Antillianen circa 75 procent. De verwachting dat vluchtelingen vanwege hun gemiddeld hogere opleidingsgraad een betere positie op de arbeidsmarkt innemen dan de gemiddelde klassieke migrant wordt daarmee gelogenstraft. Overigens moet hierbij worden aangetekend dat een belangrijk deel van de vluchtelingenpopulatie zich na erkenning van het asielvzoek niet direct op de arbeidsmarkt aanbiedt, maar bijvoorbeeld eerst een taaltraject of andere vorm van scholing volgt.

<sup>1</sup> Rapportage minderheden 1999, Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, SCP, Den Haag 1999.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 200 XV, nr. 26. In de hierop volgende aangehouden motie van Van der Staaij (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 800 VII, nr. 17) wordt het kabinet verzocht te onderzoeken of specifieke acties kunnen worden ondernomen gericht op verbetering van de positie van toegelaten vluchtelingen op de arbeidsmarkt.

<sup>3</sup> Het onderzoek richt zich op vluchtelingen (houders van een A-status) en VTV'ers (houders van een C-Status).

**tabel 5. Arbeidsdeelname nieuwe etnische groepen**

	Bruto arbeidsmarkt- participatie	Netto arbeidsmarkt- participatie	Formeel werkloosheids- cijfer
	(%)	(%)	(%)
Iraniërs <sup>1</sup>	76	34	46
Somaliërs <sup>1</sup>	68	29	41
Afghanen <sup>1</sup>	44	10	38
Ethiopiërs/Eritreërs <sup>1</sup>	75	52	24
Voormalig Joegoslaven <sup>2</sup>	48	33	31

<sup>1</sup> bron: Onderzoek «Nieuwe etnische groepen in Nederland» (werktitel), ITS-Nijmegen, 2000

<sup>2</sup> bron: Migratie, Integratie en Criminaliteit. Migranten uit voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjet-Unie in Nederland, Risbo, Erasmus Universiteit, 2000

Uit het ITS-onderzoek blijkt dat relatief veel vluchtelingen een beroep doen op een uitkering. Van de onderzochte vier groepen scoren de Ethiopiërs/Eritreërs, die hier het langst verblijven, het laagst. Dit duidt op een positief verband tussen arbeidsparticipatie en lengte van verblijf.

**tabel 6. Inkomenssituatie**

	Afghanen	Iraniërs	Soma- liërs	Ethiopiërs/ Eritreërs	totaal
1					
Inkomen uit arbeid					
ja	14	38	31	53	35
nee	86	62	69	47	65
totaal (abs. = 100%)	(98)	(112)	(112)	(117)	(439)
2					
Inkomen uit uitkering					
studiefinanciering	4	7	12	11	9
bijstand/werkloos- heidsuitkering	64	47	50	19	44
andere uitkering	12	6	4	6	7
geen uitkering	19	39	33	64	40
totaal (abs. = 100%)	(98)	(112)	(112)	(117)	(439)

bron: Nieuwe etnische groepen in Nederland (werktitel), ITS-Nijmegen, 2000

### leeftijd

Ook los van de herkomstcategorie zijn nog belangrijke verschillen in de positie op de arbeidsmarkt aan te wijzen. Zo is het verschil in werkloosheid naar leeftijd bijzonder opvallend. De hoge werkloosheid van etnische jongeren is zorgelijk. Van de 15 tot 24-jarige Turkse, Surinaamse en Marokkaanse mannen is tussen de 23 en 30 procent werkloos. In andere etnische groepen bereikt de jongerenwerkloosheid soms zelfs het niveau van bijna 40 procent<sup>1</sup>. Alleen van de groep Antilliaanse mannen van 15–24 jaar is minder dan 20 procent werkloos. Tussen mannen en vrouwen in de leeftijdscategorie 15–24 jaar zijn geen grote verschillen in werkloosheid waar te nemen. Het is overigens een bekend verschijnsel dat de werkloosheid onder jongeren hoger ligt dan onder ouderen; onder autochtone jongeren bedraagt de werkloosheid 8 procent, hetgeen ook veel hoger ligt dan het gemiddelde. De situatie is daarom echter niet minder zorgelijk. Het beleid voor werkloze jongeren is met de sluitende benadering van de WIW geïntensiveerd.

### 1.2. Achtergronden van werkloosheid

Naast een relatief hoge werkloosheid onder de allochtone beroepsbevolking is de bruto arbeidsmarktparticipatie onder minderheidsgroepen relatief laag. Dit betekent dat een relatief grote groep etnische minderheden, die niet als werkloos wordt aangemerkt, evenmin actief is op de

<sup>1</sup> Rapportage minderheden 1999. Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, SCP, Den Haag 1999.

arbeidsmarkt. De doelstellingen en maatregelen gericht op werkloosheidsreductie hebben betrekking op de – ten opzichte van autochtonen relatief kleinere – groep etnische minderheden die zich actief op de arbeidsmarkt begeeft. Een werkloosheidspercentage onder etnische minderheden gelijk aan dat van autochtonen betekent derhalve nog niet dat de positie op de arbeidsmarkt vergelijkbaar is.

Voor de invulling van het arbeidsmarktbeleid voor werkloze, werkzoekende etnische minderheden zijn de achtergronden en oorzaken van werkloosheid van belang. Het beleid moet zich richten op die factoren die (een deel van) het werkloosheidsverschil tussen autochtonen en etnische minderheden verklaren. Gedacht moet daarbij ten eerste worden aan objectieve factoren, ofwel factoren die een verklaring bieden voor de afstand tot de arbeidsmarkt en die gemiddeld genomen voor een groot deel van de etnische minderheden gelden. De belangrijkste van de objectieve factoren is het opleidings- of beroepsniveau van etnische minderheden dat gemiddeld nog achterblijft bij dat van autochtonen. Naast objectieve factoren spelen echter ook meer subjectieve (belevings) factoren een rol en tenslotte factoren die betrekking hebben op de mate van openheid en transparantie van de arbeidsmarkt voor etnische minderheden.

### *1.2.1 Opleidings- en beroepsniveau*

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)<sup>1</sup> en het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA)<sup>2</sup> verwachten voorlopig nog een ten opzichte van autochtonen ongunstiger arbeidspositie van etnische minderheden vanwege verschillen in opleidingsniveau.

Onder de huidige arbeidsmarktverhoudingen is het voor personen met een lagere opleiding beduidend moeilijker om aan het werk te komen dan voor personen met een hogere opleiding. De werkloosheid onder hoger opgeleiden is lager dan onder lager opgeleiden, en het omgekeerde geldt voor de kans van werkenden om werkloos te worden. Cijfers over 1998 geven aan dat het aantal werklozen met basisonderwijs twaalf maal hoger ligt dan het aantal vacatures op dat niveau, terwijl dit bij andere opleidingsniveaus in het algemeen maar drie maal hoger ligt. Kort gezegd, in het onderste, laag opgeleide segment staan er veel meer werklozen tegenover de openstaande vacatures dan in het hogere segment.

#### *Deelname aan het onderwijs*

De deelname van etnische minderheden aan onderwijs is in de afgelopen jaren wel sterk toegenomen. De jongeren onder etnische minderheden zijn beduidend beter opgeleid dan ouderen. Terwijl bijvoorbeeld van de 40–64 jarige Turken en Marokkanen minder dan 10 procent een MBO- of hoger diploma heeft, heeft van de 15–24 jarigen ruim 40 procent een dergelijk diploma. Ook de leeftijdsklasse van 25–39 jaar is onder etnische minderheden aanzienlijk beter opgeleid dan de 40–64 jarigen<sup>3</sup>.

Onder jongeren van 15–19 jaar neemt gemiddeld 80 tot 90 procent nog deel aan volledig dagonderwijs. Dit betekent een uitvalpercentage waarbij er nauwelijks verschillen zijn tussen autochtone jongeren en jongeren uit minderheidsgroepen. In het vervolgonderwijs (20–24 jarigen) is de onderwijsdeelname van etnische minderheden, met uitzondering van Antilliaanse/Arubaanse jongeren, echter gemiddeld lager dan onder autochtonen. In deze leeftijdscategorie is de onderwijsdeelname van de Marokkaanse vrouwen en Turkse mannen en vrouwen het kleinst. Van hen

<sup>1</sup> Rapportage minderheden 1999. Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, SCP, Den Haag 1999.

<sup>2</sup> Toekomstverkenning arbeidsmarkt en scholing tot 2007, Den Haag 1998.

<sup>3</sup> Rapportage Minderheden 1999. Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, SCP, Den Haag 1999.

volgt zo'n 20 procent nog volledig dagonderwijs. Onder autochtone jongeren in deze leeftijdsklasse is dat aandeel ten minste twee keer zo hoog.

Een aanzienlijke groep allochtone jongeren verlaat dus voortijdig het onderwijs. Het opleidingsniveau van jongeren die niet meer deelnemen aan het onderwijs is zeer verschillend per herkomstgroepering. Van de 15-19-jarigen die niet meer deelnemen aan het voortgezet onderwijs heeft bij de Turken, Marokkanen en Surinamers meer dan de helft in het geheel geen diploma gehaald. Ook bij de Antillianen is het aandeel zonder diploma veel groter dan bij de autochtone 15-19-jarigen. Van de Turkse en Marokkaanse 15-19-jarigen die niet meer deelnemen aan het onderwijs maar wel een diploma hebben, heeft vrijwel niemand een diploma boven het niveau vbo/mavo.

Ook onder 20-24-jarigen zijn de verschillen tussen herkomstgroeperingen groot. De helft van de Turkse en Marokkaanse schoolverlaters heeft in het geheel geen diploma en het aandeel schoolverlaters dat in deze leeftijdsklasse het hoger onderwijs met succes heeft afgesloten is zeer gering. Hoewel er dus een duidelijke opgaande lijn zit in het onderwijsniveau van schoolverlatende etnische minderheden, blijft de positie ten opzichte van autochtonen nog zeer sterk achter. Bij deze cijfers moet overigens wel rekening worden gehouden met het feit dat deze alleen betrekking hebben op de jongeren die niet meer deelnemen aan het onderwijs. Van de jongeren die nog wel op school zitten, met name in de categorie 15-19-jarigen, zal een groot deel nog een diploma halen.

#### *Werkloosheid per onderwijsniveau*

Het opleidingsniveau van etnische minderheden is dus gemiddeld beduidend lager dan dat van autochtonen. Het aandeel ongeschoolden binnen de groep etnische minderheden van 15 tot 65 jaar bedraagt zelfs maar liefst 36 procent. Gezien de hogere werkloosheid onder laag opgeleiden is het gemiddelde opleidingsniveau van etnische minderheden een belangrijke verklarende factor voor het verschil in werkloosheid met autochtonen, maar verklaart echter niet het gehele verschil. Op alle onderwijsniveaus blijkt namelijk het werkloosheidspercentage van etnische minderheden veel groter te zijn dan van autochtonen. In procentpunten is het verschil onder laag opgeleiden echter veel groter dan onder hoger opgeleiden.

**tabel 7. werkloosheidspercentages per opleidingsniveau, 1998**

	ongeschoold	mavo/vbo	havo/vwo/mbo	hbo	Wo
Autochtonen	9	5	4	3	3
w.v. vrouwen	5	9	6	4	4
Etnische minderheden	25	17	12	10	11
w.v. vrouwen	24	16	14	8	x

bron: SZW, bewerking van EBB-informatie.

Het opleidingsniveau van de ingeschreven minderheden bij Arbeidsvoorziening is ook vaak laag. Ruim 40 procent van de ingeschreven minderheden heeft slechts onderwijs genoten tot basisniveau.

Ten aanzien van het werkloosheidspercentage is tussen etnische groepen onderling ook sprake van grote verschillen. Bijzonder opvallend is het hoge werkloosheidspercentage van Antillianen en Arubanen met een



basis- of mavo-opleiding (49 respectievelijk 40 procent), terwijl Marokkanen met name op hbo-niveau slecht scoren (33 procent werkloosheid). Voor vrouwen geldt, in lijn met hetgeen eerder geconstateerd werd, dat binnen de eigen groep geen sprake is van een achterstand. Op alle onderwijsniveau scoren allochtone vrouwen min of meer gemiddeld ten aanzien van werkloosheid.

Geconstateerd moet worden dat een aanzienlijk deel van de werkzoekende etnische minderheden vooralsnog op het onderste segment van de arbeidsmarkt is aangewezen. Naast het grote belang van intensieve maatregelen op het gebied van scholing en onderwijs dat uit het bovenstaande spreekt, betekent dit ook dat met name de arbeidsmarktinstrumenten gericht op het onderste segment van de arbeidsmarkt een belangrijke bijdrage moeten blijven leveren aan het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden. Dat betekent ook dat etnische minderheden relatief vaak in aanraking komen met de specifieke problemen die in het onderste segment van de arbeidsmarkt spelen. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan de armoedeval, waarmee veel etnische minderheden die aan de slag willen komen – net als autochtonen aan de onderkant van de arbeidsmarkt – in aanraking dreigen te komen.

### *1.2.2 Subjectieve factoren*

Ook meer subjectieve (belevings) factoren kunnen een verklaring bieden voor de gemiddeld grotere afstand van etnische minderheden tot de arbeidsmarkt. Hierbij moet worden gedacht aan factoren zoals taalbeheersing, houding, arbeidsoriëntatie en zoekgedrag. Ook culturele verschillen kunnen hierbij een rol spelen, waarbij het in het algemeen gaat om verschillen die het contact op de arbeidsmarkt tussen leden van verschillende culturen kunnen bemoeilijken, maar ook aspecten die binnen een cultuur een rol spelen, zoals bijvoorbeeld man-vrouw verhoudingen die een grotere afstand van vrouwen tot de arbeidsmarkt bepalen. Dergelijke factoren, die in het licht van deze notitie niet uitputtend zullen worden geanalyseerd, kunnen er mede toe leiden dat met het algemene arbeidsmarktbeleid niet de gehele doelgroep van werkloze etnische minderheden kan worden bereikt. Dergelijke achtergronden van de werkloze beroepsbevolking bieden echter belangrijke aangrijpingspunten voor beleid. Deels gaat het daarbij om arbeidsmarktbeleid, deels om andere vormen van beleid, zoals het onderwijs- en integratiebeleid.

### *1.2.3 Toegankelijkheid van de arbeidsmarkt*

Factoren die van belang zijn voor verschillen in deelname aan de arbeidsmarkt zijn over het algemeen andere dan de factoren die de relatief hoge werkloosheid onder etnische minderheden bepalen. Werkloosheid hangt – veel meer dan arbeidsmarktdeelname – af van de verhoudingen op de arbeidsmarkt<sup>1</sup> en kan daardoor relatief gemakkelijker door het arbeidsmarktbeleid worden beïnvloed. De aansluiting tussen vraag (behoefte aan personeel) en aanbod (kwalificaties) op de arbeidsmarkt is bepalend voor het succes van etnische minderheden bij het verkrijgen van werk. Inzicht in het functioneren en de transparantie van de arbeidsmarkt – inclusief de rol van werkgevers daarin – is onmisbaar voor het kunnen bepalen van beleid en beleidsdoelstellingen. Het functioneren van de arbeidsmarkt en het zorgdragen voor een goede aansluiting tussen vraag en aanbod vormen belangrijke pijlers van het arbeidsmarktbeleid.

Het gedrag van werkgevers ten aanzien van de positie van kwetsbare groepen blijkt te worden beïnvloed door de huidige krappe arbeidsmarkt; de vraag naar personeel is groot en werkgevers krijgen steeds meer vacatures moeilijk ingevuld. De groeiende vraag naar personeel heeft dan ook

---

<sup>1</sup> Rapportage Minderheden 1999. Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, SCP, Den Haag 1999.



een positieve invloed gehad op het wervingsgedrag van werkgevers en op de feitelijke instroom van kwetsbare groepen.

In het thematische rapport *Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt* van het SZW-werkgeverspanel 1998–1999 is het werkgeversbeleid ten aanzien van het in dienst nemen en houden van ondermeer etnische minderheden geanalyseerd. Hieruit bleek, dat met name in sectoren waarin sprake is geweest van een groeiende werkgelegenheid meer dan gemiddeld gericht is geworven onder kwetsbare groepen.

Bij de huidige krapte op de arbeidsmarkt neemt ook het aantal vacatures in het onderste segment toe. Een aanzienlijk deel daarvan is volgens werkgevers moeilijk vervulbaar. Op het niveau basisonderwijs betrof het aandeel moeilijk vervulbare vacatures in 1998 37 procent. Van de vacatures op LBO-niveau is zelfs 48 procent moeilijk vervulbaar. Daarnaast wijst onderzoek uit dat werkgevers bij vacatures in het onderste segment in 30 procent van de gevallen geen aanbod konden vinden. Uit onderzoek<sup>1</sup> is gebleken dat bedrijven die weinig knelpunten hebben (en die dus succesvol zijn in het adequaat werven) zich in het wervingsgedrag meer richten op de «niet traditionele groepen» op de arbeidsmarkt, zoals vrouwen, ouderen, langdurig werklozen, gedeeltelijk arbeidsgehandicapten en etnische minderheden, dan bedrijven die meer moeite hebben om vacatures te vervullen.

Uit de mobiliteitsgegevens van het onderzoek over 1998 van de Arbeidsinspectie (AI) naar de positie van etnische minderheden in arbeidsorganisaties blijkt dat over de metingsperiode oktober 1997 – oktober 1998 de instroom van werknemers uit etnische groepen in arbeidsorganisaties hoger is dan die van autochtone werknemers (respectievelijk 27 en 15 procent). Daar staat echter wel tegenover dat de uitstroom van werknemers uit etnische minderheidsgroepen ook hoger is dan die van autochtone werknemers (respectievelijk 20 en 13 procent). Binnen deze uitstroompercentages stroomt echter 48 procent van de werknemers uit etnische minderheden en 59 procent van de autochtone werknemers door naar een andere werkgever (externe doorstroom). Bij het veranderen van functie binnen arbeidsorganisaties (interne doorstroom) wijkt het percentage (met uitzondering van de leeftijdsgroep 23–30 jarigen) tussen autochtone en allochtone werknemers nauwelijks af en ligt op gemiddeld 4 procent.

#### *discriminatie*

Uit diverse studies komt naar voren dat beeldvorming en vooroordelen of zelfs discriminatie de entree van minderheden in arbeidsorganisaties ernstig kan bemoeilijken<sup>2</sup>. Daarbij is geconstateerd dat werkzoekenden uit etnische minderheidsgroepen bij banen voor laag opgeleiden vaker worden gediscrimineerd dan wanneer een hoger opleidingsniveau wordt vereist. De relatieve achterstelling van etnische minderheden bij sollicitaties hoeft echter niet altijd te betekenen dat sprake is van bewuste discriminatie. Door de opzet van het proces van werving en selectie, het gebruik maken van eenzijdig georiënteerde psychologische tests en het niet aansluiten van wervingskanalen van werkgevers en allochtone werkzoekenden zijn factoren die ertoe kunnen bijdragen dat er in de praktijk sprake is van een ongelijke behandeling van etnische minderheden op de arbeidsmarkt. Uit de klachten naar aanleiding van de meldweek die georganiseerd was door de FNV blijkt dat discriminatie op de werkvloer van etnische minderheden een belemmerende factor is voor de integratie van minderheden in de arbeid. Ook de jaarrapportages van de Commissie

<sup>1</sup> Sectoren in de Knel, NEI, 1999.

<sup>2</sup> o.a. Veenman, Onbekend maakt onbemind. Over selectie van allochtonen op de arbeidsmarkt. Assen 1995 en Bovenkerk et al, Discrimination against migrant workers and ethnic minorities in access to employment in the Netherlands. Genève 1995.

Gelijke Behandeling en rapportages van de LBR geven aan dat van het totaal aantal klachten over discriminatie de meeste betrekking hebben op arbeid.

In dit licht is ook het onderzoek van de Arbeidsinspectie, waarin aandacht wordt besteed aan beloningsverschillen tussen (allochtone en autochtone) mannen en vrouwen interessant. Tussen autochtonen en allochtonen bestaat, wanneer de lonen worden gecorrigeerd voor het functieniveau, de sector, werkervaring etcetera, een beloningsverschil van 3 procent in het nadeel van allochtonen. Uit het onderzoek blijkt tevens dat vrouwen in het bedrijfsleven, opnieuw gecorrigeerd voor functie- en persoonskenmerken, 7 procent minder verdienen dan hun mannelijke collega's. Voor allochtone vrouwen bedraagt het verschil, ten opzichte van allochtone mannen, 6 procent. Bij de overheid is het verschil tussen mannen en vrouwen kleiner: gemiddeld 4 procent.

## 2 SPECIFIEKE BELEIDSMATREGELEN

Eind 1996 hebben sociale partners en het kabinet afspraken gemaakt over de hoofdlijnen van het arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden tot en met het jaar 2000. Drie instrumenten zijn in dat licht van speciaal belang: het minderhedenakkoord «*Met minderheden meer mogelijkheden*» van de Stichting van de Arbeid, de ondersteunende wet SAMEN en de intensivering van het minderhedenbeleid van Arbeidsvoorziening. Medio 1998 is door de minister van SZW en de minister voor GSI de Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt ingesteld. De Taskforce had als opdracht bovenop deze driehoek de verantwoordelijke partijen in de uitvoering te activeren en dit nieuwe offensief te promoten bij bedrijfstakken en bedrijven. De Taskforce is volgens afspraak begin 2000 opgeheven.

### 2.1. De wet SAMEN

De wet Stimulering Arbeidsdeelname Minderheden<sup>1</sup> (SAMEN) vormt de wettelijke ondersteuning van het minderhedenakkoord op het niveau van bedrijven en instellingen met meer dan 35 werknemers. De maatregelen en prestaties leggen werkgevers jaarlijks voor 1 juni vast in een jaarverslag dat voor belangstellenden ter inzage ligt bij het RBA. De Arbeidsinspectie houdt toezicht op naleving van de wet. De Arbeidsinspectie rappelleert werkgevers twee maal schriftelijk als zij geen jaarverslag indienen. Is na deze twee rappels nog niet gedeponereerd dan worden de ondernemingsraad, de betrokken sociale partners en de werkgever hiervan in kennis gesteld door middel van een bevindingenbrief. Deze openbare mededeling wordt ter inzage gelegd bij het RBA. Met deze informatie is het mogelijk via het civiele recht naleving van de wet vorderen. De afgelopen jaren is er behoorlijk geïnvesteerd in de ondersteuning van werkgevers en ondernemingsraden. Hierbij gaat het zowel om de technische uitvoering van de wet als om de ondersteuning bij het voeren van intercultureel personeelsbeleid. In aanvulling op de reguliere voorlichtingsactiviteiten verstuurt de Arbeidsinspectie bij vragen van werkgevers aanvullende informatie over de uitvoering van de wet. Tot slot is een landelijke Helpdesk wet SAMEN bij Arbeidsvoorziening ingesteld.

Ook sociale partners hebben diverse activiteiten ondernomen om de naleving van de wet te bevorderen. VNO-NCW heeft in mei 1999 door middel van een brief aan besturen van aangesloten bedrijfstakorganisaties de wet SAMEN en de verplichtingen die daaruit voortvloeien nadrukkelijk onder de aandacht gebracht. De FNV heeft een brochure over de OR en de wet SAMEN gepubliceerd en er wordt een aantal bijeenkom-

---

<sup>1</sup> looptijd van 1-1-1998 tot en met 2001.

sten voor (bondskader)-leden georganiseerd over de wijze waarop de ondernemingsraad de uitvoering van de naleving van de wet SAMEN kan stimuleren. Daarnaast is binnen de FNV een (pilot) project in ontwikkeling, waarbij door de FNV gedurende het volgend jaar actief gestimuleerd zal worden dat binnen bedrijven meer leden uit etnische minderheidsgroepen in ondernemingsraden c.q. de minderhedencommissie binnen de ondernemingsraad zitting zullen nemen.

In 1999 heeft het LOM in samenwerking met FORUM met een éénmalige subsidie van SZW een project gestart dat ertoe heeft geleid dat op 1 juni 1999 in de Volkskrant en in het NRC-Handelsblad een advertentie is geplaatst met als titel «Goed voorbeeld doet goed volgen». In deze door een reeks werkgevers uit de overheid en het bedrijfsleven ondertekende advertentie, roepen werkgevers op om bedrijfseconomische kansen en maatschappelijke noodzaak met elkaar te combineren; door uitvoering te geven aan de wet SAMEN kunnen werkgevers actief participeren in het vergroten van de kansen voor zowel de eigen organisatie als voor de etnische minderheden op de Nederlandse arbeidsmarkt.

Voorts zijn op lokaal niveau zelforganisaties actief betrokken bij initiatieven gericht op de bevordering van de naleving van de wet SAMEN. In de periode januari 2000 – mei 2000 zijn in Utrecht, Den Haag, Rotterdam en Amsterdam minderhedenorganisaties waaronder zelforganisaties ingeschakeld om bedrijven enerzijds aan te spreken op hun verantwoordelijkheid de Wet Samen na te leven. Anderzijds zijn de acties gericht het leggen van contact tussen – vertegenwoordigers van – etnische minderheden en bedrijven.

#### *Naleving en effect*

Eind 1999 is een interimevaluatie over de wet SAMEN uitgevoerd. Op 3 maart jl. zijn de uitkomsten naar de Kamer toegestuurd. Uit de evaluatie blijkt dat de weerstand van werkgevers tegen de wet SAMEN in vergelijking tot de Wbeaa veel minder is.

In vergelijking met de voorganger van de wet SAMEN, de Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen (Wbeaa) is het deponeringsgedrag van bedrijven aanzienlijk verbeterd. Van de 21 000 deponeringsplichtige werkgevers heeft volgens de stand op 1 mei jl. circa 60 procent een jaarverslag over 1998 gedeponerd. Over 1997 lag dat percentage op 44 procent en bij de Wbeaa was dat gemiddeld circa een kwart.

Bij de vraag of de wet invloed heeft gehad op het personeelsbeleid geeft ruim 7 procent van de bedrijven, die zowel de wet SAMEN uitvoeren als indertijd de Wbeaa, aan dat er een verandering is opgetreden. Bij bedrijven die geen van beide wetten uitvoeren is dat ruim 3 procent. Ruim 26 procent van de bedrijven die zowel de wet SAMEN uitvoeren als indertijd de Wbeaa geeft aan dat door de wet de bewustwording van de minderhedenproblematiek is vergroot. Bij bedrijven die geen van beide wetten uitvoeren is dat ruim 14 procent. Ruim 11 procent van de bedrijven die hebben gedeponerd, hebben hun wervingsgedrag aangepast; van de bedrijven die niet gedeponerd hebben, geeft 5 à 6 procent dit aan.

De verschillen tussen bedrijven die de wet(ten) wel en niet uitvoeren zijn niet groot. Daarom is voor de bovengenoemde onderdelen tevens een analyse uitgevoerd waarbij de mogelijke oorzaken van verandering in kaart zijn gebracht en is gekeken welk aandeel in de veranderingen in het personeelsbeleid, de bewustwording en het wervingsgedrag het gevolg is van de wet SAMEN. Hieruit volgt dat de wet als zodanig een klein positief

effect heeft gehad op het personeelsbeleid, de bewustwording van het minderhedenprobleem en het wervingsgedrag van bedrijven.

Vervolgens is gemeten of het aandeel van minderheden in de werkgelegenheid zich vanaf de invoeringsdatum van de wet gunstiger heeft ontwikkeld bij bedrijven die de wet wel uitvoeren dan bij bedrijven die de wet niet uitvoeren. Daar komt uit dat in 30 procent van de deponerende bedrijven het werkgelegenheidsaandeel van minderheden is toegenomen, tegen ruim 23 procent bij de bedrijven die (nog) niet deponeren. Gemiddeld genomen lijkt er dus sprake te zijn van een licht positief effect van de wet op de arbeidsdeelname van minderheden. Dit effect is echter niet significant.

In het evaluatierapport van de wet SAMEN wordt verder aangegeven dat werkgevers behoefte hebben aan ondersteuning bij het voeren van intercultureel personeelsbeleid. Verder is uit de evaluatie van de wet SAMEN gebleken dat er behoefte bestaat aan uitbreiding van het aantal Bedrijfsadviseurs Minderheden (BAM'ers). Het kabinet is voornemens om in overleg met Arbeidsvoorziening op korte termijn deze functie te evalueren en zal, afhankelijk van de uitkomsten, een beslissing nemen over het aantal BAM'ers en de wijze waarop deze functie in de toekomst het meest effectief kan worden ingevuld.

#### *Rol ondernemingsraden*

In de Wet op de ondernemingsraden (WOR) en in de wet SAMEN is een belangrijke rol weggelegd voor de medezeggenschapsorganen bij het voeren van minderhedenbeleid. In de WOR is geregeld dat de ondernemingsraad instemmingsrecht heeft bij regelingen van de werkgever op het gebied van aanstellings-, bevorderings- en scholingsbeleid. Dezelfde wet zegt ook dat de ondernemingsraad een stimulerende taak heeft als het gaat om de evenredige arbeidsdeelname van etnische minderheden. In de wet SAMEN is opgenomen dat medezeggenschapsorganen het recht hebben een oordeel te geven over het jaarverslag wet SAMEN. Dit oordeel wordt integraal opgenomen in het jaarverslag.

Om een bijdrage te leveren aan de realisering van het STAR akkoord rondom minderheden heeft het Gemeenschappelijk Begeleidingsinstituut Ondernemingsraden (GBIO) opdracht gegeven tot een project «minderhedenbeleid». Dit project heeft als doel *minderhedenbeleid een prominente plek te geven binnen de ondernemingsraad*. Als afsluiting van het project is een Toolkit ontwikkeld die aan alle OR-trainers ter beschikking zal worden gesteld. De informatie in deze Toolkit bevat instrumenten voor OR-trainers en adviseurs om aan de hand van eigentijdse en actuele onderwerpen (personeelsbeleid, onderhandelen en samenstelling van de ondernemingsraad) ondernemingsraden te scholen op het terrein van minderhedenbeleid c.q. diversiteit.

Op de rol en betrokkenheid van ondernemingsraden bij de gelijke behandeling van etnische minderheden in arbeidsorganisaties en daarbij te ontwikkelen activiteiten, mede in relatie tot oudere werknemers uit etnische minderheden, zal verder nog worden teruggekomen in de notitie over de follow-up van het ILO-project die in het najaar 2000 aan de Tweede Kamer zal worden verzonden (zie par. 3.6). Hierbij zal tevens de representativiteit aan de orde komen van ondernemingsraden als het gaat om de *vertegenwoordiging van etnische minderheden* daarbinnen, mede naar aanleiding van de resultaten van het binnenkort te verschijnen onderzoek naar de *samenstelling van ondernemingsraden*.

Tijdens het integratiedebat van 18 en 20 april 2000 is door de Tweede Kamer bij motie Rosenmöller c.s.<sup>1</sup> verzocht om – bijvoorbeeld via het Voorjaarsoverleg – een ultieme poging te doen om de uitvoering van de wet te verbeteren. Als uit de jaarrapportage blijkt dat dit niet gelukt is, dient de Regering de invoering van een effectieve sanctie zeer serieus te overwegen. Op het Voorjaarsoverleg zijn afspraken met sociale partners gemaakt over hun verantwoordelijkheid bij de naleving van de wet SAMEN. De afspraken zullen moeten leiden tot een substantiële verhoging van het nalevingspercentage van de wet. Het kabinet splitst de bevindingenbrief 1999 uit naar sectoraal niveau. De taken van de Helpdesk wet SAMEN zullen worden uitgebreid opdat de Helpdesk ook ondersteuning kan bieden op het gebied van intercultureel personeelsbeleid. Het servicepunt zal ervoor zorg dragen dat het aanbod op het gebied van werving en selectie en begeleiding goed in kaart wordt gebracht. Ook wordt, mede naar aanleiding van de motie Bussemaker<sup>2</sup> een servicepunt bij het MKB ingesteld dat ook is toegerust ondersteuning te bieden op dit vlak. Daar waar regelgeving onduidelijk is zal het kabinet gerichte voorlichtingsacties ondernemen. Deze maatregelen zijn in lijn met de aanbeveling van de Taskforce dat de drempels bij de instroom van minderheden zullen worden verlaagd door een centraal informatiepunt over intercultureel personeelsbeleid, aangestuurd door de werkgeversorganisaties.

## **2.2. Minderhedenakkoord en vervolgsafspraken**

Sociale partners doen in het in 1996 afgesloten minderhedenakkoord de aanbeveling aan sectoren om CAO-afspraken over de instroom van minderheden te maken en voor de uitvoering daarvan een infrastructuur in te richten. Eind 2000 wordt het stichtingsakkoord geëvalueerd.

De voortgang van afspraken tussen het kabinet en sociale partners wordt op Voor- en Najaarsoverleggen besproken. Op het Najaarsoverleg 1999 zijn de volgende afspraken gemaakt:

- SZW werkt aan de verbetering van de kwaliteit van de informatievoorziening over etnische minderheden in statistiek en monitors;
- Sociale partners brengen etnische minderheden onder de aandacht van hun achterban en zullen ESF(3)-middelen voor scholing van werkenden zonder startkwalificatie mede inzetten voor etnische minderheden;
- Arbeidsvoorziening concentreert zich binnen de Bijdrageregeling Bedrijfstaksgewijze Scholing Werklozen (BBSW) en het sectorbeleid op etnische minderheden en streeft naar synergie tussen de BBSW en het sectorbeleid.

## **2.3. Intensivering minderhedenbeleid Arbeidsvoorziening**

Arbeidsvoorziening neemt een belangrijke plaats in bij de toeleiding van etnische minderheden naar werk. Bij de toekenning van het budget aan Arbeidsvoorziening wordt een onderscheid gemaakt tussen de basisdienstverlening en de prestatiedienstverlening. De prestatiedienstverlening is bedoeld voor extra dienstverlening, zoals scholing en sollicitatietrainingen om daarmee werkzoekenden beter bemiddelbaar te maken. In opdracht van het Ministerie van SZW, uitvoeringsinstellingen en gemeenten voert Arbeidsvoorziening reïntegratietrajecten uit voor werklozen.

Uit het onderzoek dat Arbeidsvoorziening in 1999 op verzoek van de Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt heeft gedaan naar de verschillen en overeenkomsten in de bemiddeling van direct bemiddelbare etnische minderheden door uitzendbureaus en arbeidsbureaus is de aanbeveling

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 083 nr. 10.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 800 XV, nr. 33.

voortgevloed om de basisdienstverlening voor deze doelgroep uit te breiden. Deze aanbeveling is overgenomen en in 2000 heeft Arbeidsvoorziening 30 miljoen gereserveerd voor deze doelgroep.

In 1999 bestond 26 procent van het ingeschrevenbestand bij Arbeidsvoorziening uit etnische minderheden. Bijna de helft daarvan, 46 procent, was vrouw. Het aandeel aan etnische minderheden aangeboden en uitgevoerde bemiddelingsplannen (respectievelijk 27 en 26 procent) is de laatste jaren toegenomen en is nu evenredig aan hun aandeel in het bestand. Het plaatsingspercentage voor etnische minderheden is eveneens toegenomen. De planning voor de plaatsing van etnische minderheden voor 1999 was 30 000. Uiteindelijk is hiervan een aantal van bijna 28 000 gerealiseerd (1998: 26 000).

In 1997 is Arbeidsvoorziening gestart met het Initiatief Minderhedenbeleid. Voor het hele proces van intake tot en met bemiddeling zijn producten ontwikkeld die een betere dienstverlening aan de doelgroep moeten bewerkstelligen.

Mede in het kader van de voornemens die zijn geformuleerd in het plan van uitvoering van de nota *Kansen krijgen, kansen pakken* zijn afspraken gemaakt met Arbeidsvoorziening ten aanzien van evenredige bemiddeling van etnische minderheden in fase 1 en 2 en intensivering van het beleid voor werkzoekende etnische minderheden in fase 3 en 4. De inspanningen van Arbeidsvoorziening hebben reeds tot goede resultaten geleid.

#### **2.4. Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt**

Zoals in de nota *Kansen krijgen, kansen pakken* werd aangekondigd, heeft een Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt zich gedurende een periode van twee jaar intensief gericht op het stimuleren en ondersteunen van actoren op het minderhedenterrein en het initiëren van projecten en maatregelen om de arbeidsdeelname van etnische minderheden te bevorderen. De Taskforce heeft een aantal initiatieven ondernomen, zoals onder andere:

- In het najaar van 1998 zijn zes regionale bijeenkomsten voor ondernemers met workshops, informatiestands en plenaire debatten georganiseerd. Doel van deze bijeenkomsten was werkgevers te informeren over en te betrekken bij een meer minderhedenvriendelijk personeelsbeleid. Als follow-up hiervan heeft de Taskforce in april 1999 de brochure «Breng kleur in uw zaak» verzonden aan alle wet SAMENplichtige bedrijven in Nederland.
- Voor de groep hoger opgeleide jongeren uit minderheidsgroepen is in oktober 1999 door de Taskforce een expertmeeting georganiseerd, waarin werkgevers uit het bedrijfsleven en de overheid samen met vertegenwoordigers van studentenverenigingen van minderheidsgroepen en bemiddelingsorganisaties met expertise op het gebied van werving en selectie van etnische minderheden gesproken hebben over de bevordering van de instroom van academici uit leden van minderheden in traineeprogramma's.
- Ter ondersteuning van het intercultureel personeelsbeleid is door de Taskforce een inventarisatie gemaakt van HBO-opleidingen Personeel en Arbeid (P&A) en de aandacht voor intercultureelheid binnen deze opleidingen. Hieruit blijkt dat de aandacht voor intercultureelheid in het onderwijsprogramma nog gering is. Mede op basis van de resultaten van deze inventarisatie is in oktober 1999 een expertmeeting georganiseerd, waarin naast de P&A opleidingen onder andere het bedrijfs-



leven en bemiddelingsorganisaties vertegenwoordigd waren. Centraal stond de vraag op welke manier aandacht voor interculturaliteit in personeelsopleidingen, maar ook bij zittende personeelsfunctionarissen binnen bedrijven, vergroot kan worden. Op basis van de bevindingen zal de Taskforce bezien op welke manier een effectief vervolgtraject in gang kan worden gezet.

De Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt heeft inmiddels een slotdocument met 26 aanbevelingen aan de minister van SZW en de minister van GSI aangeboden. In dit slotdocument zijn de uitkomsten van de activiteiten meegenomen. De aanbevelingen van de Taskforce vormen, samen met de uitkomsten uit het SER-advies een goede basis voor het nemen van een aantal specifieke maatregelen en initiatieven die met name gericht zijn op een betere samenwerking en een goede verantwoordelijkheidsverdeling tussen partijen. Van de aanbevelingen is er inmiddels al een aantal opgepakt of zijn hiertoe reeds afspraken gemaakt.

## **2.5. Samenwerking en verantwoordelijkheid**

Zowel de SER als de Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt roepen in hun aanbevelingen alle betrokken partijen op om de verantwoordelijkheid te nemen op hun eigen gebied. De aanbevelingen richten zich op sociale partners, (individuele) werkgevers, intermediairs, onderwijsinstellingen en de overheid. De SER geeft aan dat de toepassing van instrumenten uit het stichtingsakkoord moet worden verbeterd. De SER roept bedrijven en CAO-partijen hiertoe op. Het kabinet ondersteunt deze oproep.

In het licht hiervan is ook de notie van de SER, dat zij voorstander is van de ontwikkeling van een vraaggerichte optiek, dat wil zeggen een optiek die zich richt op knelpunten in de personeelsvoorziening, behartigenswaardig. Juist in deze tijd van knelpunten op de arbeidsmarkt kan aandacht voor etnische minderheden niet als een extra taak of zelfs last worden gezien, maar biedt het wervingspotentieel onder etnische minderheden juist een kans aan werkgevers om bestaande wervingsproblemen op te lossen. Het nemen van de nodige verantwoordelijkheid om te investeren in deze groep vloeit daar logischerwijze uit voort.

Vaak bestaat er onduidelijkheid over de kansen en mogelijkheden van het gemeentelijk arbeidsmarktinstrumentarium voor etnische minderheden en wordt in situaties waar verschillende partijen een rol en verantwoordelijkheid hebben de regierol niet goed opgepakt. Deze onduidelijkheid belemmert een effectieve aanpak en werkt «langs elkaar heen werken» in de hand. Een belangrijke constatering van de SER is dat de samenwerking tussen de betrokken instanties vaak gebrekkig verloopt. Vooral de samenwerking tussen de uitkeringsinstantie en het reïntegratiebedrijf vraagt meer structuur. De SER stelt dat om dit te bewerkstelligen een cultuuromslag bij gemeenten en uitvoeringsinstellingen gericht op activering en begeleiding noodzakelijk is. Het geheel overziende concludeert de SER dat er in de uitvoering van het beleid een te grote vrijblijvendheid is geslopen die alle betrokkenen zich moeten aantrekken. Uitkeringsinstanties en bemiddelaars zullen beter moeten samenwerken en werkgevers moeten beter gebruik maken van de vele potenties waarover etnische minderheden beschikken.

Maatregelen moeten worden getroffen om de samenhang en samenwerking tussen verschillende actoren te verbeteren, om een integrale aanpak ook in de praktijk verder van de grond te krijgen. Gerichte facilitering door de overheid is daarbij van groot belang. De SER pleit voor het versterken van de rol van gemeenten en aansluiting van het integratiebeleid bij het Grote Stedenbeleid. De Taskforce wijst op de noodzaak om, in het kader

van de convenanten met grote steden, afspraken te maken over de instroom van mensen uit minderheidsgroepen. In het Grote Stedenbeleid vormt het integratie- en minderhedenbeleid en belangrijk onderdeel. De doelstelling van halvering van het werkloosheidsverschil moet ook een onderdeel uit gaan maken van de afspraken die in de convenanten met de G25 in het kader van het Grote Stedenbeleid met gemeenten worden gemaakt. De minister van SZW heeft de G25 eerder dit jaar nog eens opgeroepen om hiertoe een optimale inzet te plegen, en zal stimuleren dat deze inzet zich in concrete afspraken vertaalt.

Een aanbeveling van de SER aan de uitkeringsinstanties die verantwoordelijk zijn voor reïntegratie is het aanwijzen van een contactpersoon die het gehele reïntegratieproces overziet en als case-manager de primaire verantwoordelijkheid voor het integratieproces draagt. Het kabinet is het met deze aanbeveling eens en zal gemeenten en uitvoeringsinstellingen oproepen om case-managers aan te stellen die primair verantwoordelijk zijn voor het reïntegratieproces en om resultaatgerichte afspraken te maken in het kader van de toeleiding van etnische minderheden naar de arbeidsmarkt.

Ook op lokaal- en brancheniveau zijn nieuwe werkwijzen nodig om de werkloosheid onder werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te overbruggen. De SER en de Taskforce doen de aanbeveling om de samenwerking op brancheniveau te stimuleren. De SER wijst erop dat ervaringen uit best practices kunnen worden benut om de effectiviteit van het beleid te vergroten en dat activiteiten gericht op minderheden op brancheniveau moeten worden gestimuleerd. Ook de Taskforce onderstreept de waarde van best practices, en wijst in het bijzonder op het ArenA-initiatief en het belang om het initiatief onder de aandacht van werkgevers- en werknemersorganisaties en gemeenten te brengen.

Daarnaast onderkent het kabinet het belang van lokale en branche-initiatieven. Een voorbeeld van activiteiten op brancheniveau zijn de zogenaamde KOM-projecten, die momenteel in drie branches worden uitgevoerd. De Taskforce beveelt aan om deze projecten te continueren en hieruit een model te ontwikkelen waardoor de instroom, doorstroom en het behoud van mensen uit minderheidsgroepen kunnen worden vergroot en dat ook in andere branches kan worden toegepast. Het voornemen van het kabinet is om de KOM-projecten bij succes verder uit te breiden. In de vervolgspraken met projecten in bestaande branches zal worden aangestuurd op kwantitatieve afspraken over in- en doorstroom.

Resultaatgerichte samenwerking is ook het uitgangspunt bij het op 17 april 2000 afgesloten convenant met MKB Nederland en Arbeidsvoorziening waarbij een nauwe samenwerking tussen beide partijen tot stand is gebracht en waarbij meetbare, kwantitatieve afspraken zijn gemaakt. In het convenant wordt ernaar gestreefd om 20 000 etnische minderheden te bemiddelen naar vacatures binnen het MKB. Daarbij is ondermeer afgesproken dat in 7 RBA-regio's een sluitende aanpak etnische minderheden wordt nagestreefd. De resultaten van het MKB-convenant zullen nauwgezet worden gemonitord. Via het monitoringsysteem kan de voortgang dagelijks – ook via Internet – worden gevolgd. Daarnaast ontwikkelt Arbeidsvoorziening een kwalitatieve monitor, waarmee het project en de resultaten meer diepgaand in kaart worden gebracht.

Een goede afstemming en een effectieve samenwerking kunnen pas goed van de grond komen, wanneer alle partijen bereid zijn hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Dat geldt voor de overheid, sociale partners, uitvoerders sociale zekerheid, intermediairs en werkgevers, maar niet in de laatste plaats ook voor werknemers en werkzoekenden uit



minderheidsgroepen zelf. De Taskforce geeft aan dat de samenwerking tussen MKB en gemeenten moet worden gestimuleerd. Daarnaast richt de Taskforce zich op grote bedrijven, met de aanbeveling aan de minister van SZW en de minister voor GSI om topfunctionarissen van zo'n twintig grote bedrijven persoonlijk aan te spreken op hun verantwoordelijkheid voor de instroom van mensen uit minderheidsgroepen. In mei 2000 is hiertoe door de betreffende bewindspersonen met grote bedrijven gesproken over de aanbevelingen van de Taskforce. In juni 2000 heeft dit gesprek een vervolg gekregen, waarin 23 bedrijven zich hebben gecommitteerd aan de uitvoering van één of meerdere van de aanbevelingen.

Tevens zal de aanpak worden uitgebreid naar 100 bedrijven. Vanuit SZW zal gerichte ondersteuning aan deze bedrijven worden aangeboden. Het ministerie van SZW zal hiertoe de projectorganisatie «Ruim baan voor minderheden» opzetten die erop gericht zal zijn om de bureaucratische belemmeringen die werkgevers en andere uitvoerders van projecten om etnische minderheden in – of door te laten stromen. De projectorganisatie zal voorlichting geven en eventuele ontstane problemen helpen oplossen.

## **2.6. De overheid als werkgever**

Conform de afspraken in de kabinetsnotitie *Kansen krijgen kansen pakken*, onderneemt de overheid ook als werkgever acties om het personeelsbeleid te interculturaliseren. De boodschap van de Taskforce dat de overheid in deze een voorbeeldrol vervult, onderstreept nogmaals het belang daarvan. De acties zijn zowel op onderdelen van de rijksoverheid als op de decentrale overheden gericht. Het accent ligt op de bevordering van in- en doorstroom van etnische minderheden.

*Bevordering instroom, doorstroom en behoud etnische minderheden binnen de overheidssectoren.* Uit het «Mobiliteitsonderzoek 1999», een grootschalige enquête van het ministerie van BZK onder werknemers die in 1998 bij de overheid in of uit dienst traden, blijkt dat in 1998 de omvang van de groep etnische minderheden sterker is toegenomen dan de omvang van de groep autochtonen. Etnische minderheden blijken oververtegenwoordigd in de instroom in gesubsidieerde banen. Daarmee is de overheid een belangrijke werkgever voor etnische minderheden aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Wel is de positie van minderheden binnen de overheid slechter dan die van autochtonen volgens een recent onderzoek van het Ministerie van BZK naar de mobiliteit onder het overheids-personeel<sup>1</sup>. Uit ander onderzoek blijkt evenwel dat dit ook geldt voor etnische minderheden die in het bedrijfsleven werkzaam zijn.

Over het algemeen kan gezegd worden dat de overheid langzaam vooruitgang boekt op het terrein van «intercultureel werkgeverschap» en dat het proces nog versneld en geïntensiveerd kan worden. Zo heeft slechts 55 procent van de gemeenten aan de wettelijke rapportageplicht in het kader van de wet SAMEN voldaan<sup>2</sup>. Een groot aantal organisaties, waarvan bekend is dat ze wet SAMEN-plichtig zijn, heeft in 1998 verzuimd een jaarverslag te deponeren. In de marktsector loopt dat verzuimpercentage op naar 49 procent. Bij de overheid ligt het percentage lager. De motieven van werkgevers om niet te deponeren zijn niet duidelijk, tenminste voor zover anders dan «enorme weerstand tegen nutteloze verplichtingen». Binnen de overheid lopen de (soms geschatte) deponeringspercentages, voorzover bekend, uiteen van 49 procent voor de Waterschappen naar 100 procent voor de sectoren Defensie en Rijk. De sectoren Rijk en Defensie scoren daarnaast voldoende wanneer gekeken wordt naar het evenredigheids criterium. In het geval van de andere sectoren zijn hierover geen gegevens bekend. Ook blijkt dat onder hen die wel deponeren slechts 5 procent voldoet aan de vereisten die de wet aan het jaarverslag

<sup>1</sup> Trends, cijfers en actualiteiten 2000.

<sup>2</sup> Naleving wet SAMEN door de overheidssectoren, EIM 1999.

stelt. Daarmee is het tot dusver moeizaam te beoordelen wat de resultaten zijn van de inspanningen van overheidswerkgevers gericht op het vergroten van het aandeel etnische minderheden in hun organisatie. Wanneer deze resultaten worden geplaatst in het licht van de aanbeveling van de Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt, dat de overheid als werkgever een voorbeeldfunctie moet vervullen is er nog een forse inhaalslag nodig. Het kabinet is in het kader hiervan voornemens om met alle overheidssectoren afspraken te maken ten aanzien van het aandeel etnische minderheden binnen die sectoren. Daartoe zullen de betreffende sectoren worden verzocht om overzichtsgegevens aan te leveren over de naleving van de wet SAMEN binnen de sectoren en het aandeel in dienst zijnde etnische minderheden. Deze lijsten zullen dienen om organisaties die zich onvoldoende inspannen om een evenredige vertegenwoordiging van etnische minderheden te bereiken daarop aan te spreken en als uitgangspunt voor het maken van afspraken.

### *Paraprofessionals*

Eind juni 1999 is aan de staatssecretaris van VWS een onderzoeksrapport aangeboden met de titel «Paraprofessionals, pioniers of pionnen» Dit onderzoek heeft inzicht gegeven in de voorwaarden waaronder allochtone paraprofessionals optimaal kunnen worden ingezet. Voor de ministeries van SZW, BZK en VWS gaf dit rapport aanleiding om door bureau Vrijbaan een inventarisatie binnen 10 G&G-sectoren te laten uitvoeren naar de mogelijkheden van het creëren van paraprofessionele functies voor etnische minderheden binnen deze sectoren, liefst binnen de CAO. In de inventarisatie wordt tevens nadrukkelijk ook de mogelijkheid van doorstroom binnen deze sectoren betrokken.

Bureau Vrijbaan zal in juni 2000 de definitieve inventarisatie opleveren. De ministeries van SZW, BZK en VWS zullen deze inventarisatie bespreken in de werkgroep «departementen en sectoren». Deze interdepartementale werkgroep is ingesteld nadat sociale partners in 1996 het minderhedenakkoord hebben gesloten en heeft tot doel aan de departementen verwante sectoren (G&G-sectoren alsmede sectoren waarmee een relatie bestaat als opdrachtgever of die beleidsmatig een raakvlak hebben met het departement) te ondersteunen bij het realiseren van afspraken in het minderhedenakkoord.

### *Arbeidsconvenanten*

Vorig jaar zijn de meerjarige beleidskaders arbeidsmarktbeleid Zorgsector en arbeidsmarktbeleid welzijn en jeugdhulpverlening afgesloten (respectievelijk in juni en oktober 1999). Doelstelling van de beleidskaders is een werkwijze vast te leggen waarop de convenant partijen in de periode 2000–2004 (gezamenlijk) arbeidsmarktbeleid in de zorgsectoren voeren. Dit gebeurt in de vorm van de door de partijen vastgestelde en in de beleidskaders beschreven ontwikkelingen, knelpunten, doelstellingen en oplossingsrichtingen. De partijen zijn overeengekomen dat de vaststelling en uitvoering van concrete projecten en/of maatregelen plaatsvindt aan de hand van jaarlijks op te stellen beleidsplannen.

In beide convenanten wordt nadrukkelijk aandacht aan etnische minderheden geschonken. Ondanks de succesvolle inspanningen van de afgelopen jaren die zijn gerealiseerd zoals projecten TOPAZ en PIT.nl is sprake van een ondervertegenwoordiging in de zorgsectoren. Circa 34 procent van de in de zorg werkende minderheden is in een verplegende en/of verzorgende functie werkzaam. Zo'n 44 procent van de etnische minderheden die werkzaam zijn in de zorg zijn Surinamers of Antillianen. Turkse en Marokkaanse medewerkers zijn ondervertegenwoordigd. Het verloop

van allochtone medewerkers in de zorg is groter dan die van autochtone medewerkers. Ook de kans op doorstroom is kleiner. De convenantpartijen achten deze situatie onaanvaardbaar en zien het derhalve als hun taak een extra inspanning te leveren ter bestrijding van werkloosheid van mensen uit deze groepen. Een vergroting van de instroom in de zorgsector van mensen uit deze doelgroepen is bovendien noodzakelijk om de verwachte personeelstekorten in de zorgsector tegen te gaan.

Jaarlijks zullen in de activiteitenplannen (zoveel mogelijk gekwantificeerde) doelstellingen ten aanzien van de instroom en behoud van etnische minderheden worden opgenomen. Uitgangspunt hierbij is de instroom van genoemde doelgroep te bevorderen naar rato van hun aandeel in de beroepsbevolking, met een minimum van 4 000 personen in vier jaar (zijnde de in de afgelopen vier jaar gehanteerde doelstelling).

Het AWO-Fonds project *Intercultureel werken op instellingsniveau* heeft in 1998 in een brede opzet een vervolg gekregen in het project «JEWEL». Dit is een initiatief van sociale partners, Arbeidsvoorziening en VWS. Doel van het project is te bevorderen dat organisaties een intercultureel beleid voeren waarbij kwaliteit en dienstverlening centraal staat. De ambitie is dat binnen twee jaar alle instellingen gebruik maken van de faciliteiten die in het kader van JEWEL zijn ontwikkeld. Voorts is als ambitie geformuleerd dat binnen twee jaar alle instellingen minimaal aan de wet SAMEN voldoen en een bewust intercultureel beleid voeren.

In de landelijke wervingscampagne voor de zorgsector wordt ook breed ingespeeld op de allochtone doelgroepen. Er wordt een beeld neergezet dat het ook voor allochtonen aantrekkelijk is om voor de zorg te kiezen.

*Werk en aandacht* is een initiatief van het NIZW in samenwerking met de Stichting Welzijn Westerpark, de Sociale Dienst Amsterdam, het stadsdeelkantoor Westerpark, Amsterdam Thuiszorg en de GG&GD Amsterdam. Het pilotproject ging per 1 maart 1996 officieel van start met de werving van twaalf langdurig werkloze vrouwen. Deze vrouwen verrichtten vervolgens een halfjaar lang eenvoudige vormen van hulp- en dienstverlening bij ouderen met een laag inkomen. De doelstelling van het project was tweeledig: voor ouderen het doorbreken van een sociaal isolement; voor de vrouwen fungeerde deze activiteit als een leerwerktraject, gericht op het verkrijgen van een vaste baan in de thuiszorg. Dit pilot project kon worden uitgevoerd dankzij onder andere een subsidie van de Europese Commissie (DGV sociaal en werkgelegenheidsbeleid) en de instellingssubsidie van VWS aan het NIZW. Het resultaat vroeg om een vervolg en in maart 1997 ging een tweede groep van start die werd gesubsidieerd door de Sociale Dienst Amsterdam. De resultaten van de evaluatie van het project zijn bemoedigend. Meer dan 70 procent van de deelnemers heeft inmiddels een baan of volgt een beroepsopleiding. Gezien dit resultaat heeft de Sociale Dienst Amsterdam besloten, *Werk en aandacht* in het reguliere beleid op te nemen. Daarnaast is VWS met een aantal partijen bezig om dit project een bredere bekendheid te geven en is het als één van de deelprogramma's opgenomen in het landelijke pilotproject uit de welzijnsnota *Talent geactiveerd*. Soortgelijke projecten zijn ook elders in het land opgezet (waaronder Rotterdam en Den Haag) en zullen verder worden vervolmaakt.

#### *Contract compliance/Sociaal bestek*

Tijdens het integratiedebat van 18 en 20 april 2000 is het onderwerp contract compliance aan de orde gekomen, en is door de minister van SZW toegezegd om de Tweede Kamer over dit onderwerp nog voor de zomer 2000 nader te informeren. De vorm van contract compliance

waarmee de laatste jaren goede ervaringen zijn opgedaan is het zogenoemde sociaal bestek. Sociaal bestek houdt in dat, naast de gangbare bestekcriteria, een sociale voorwaarde in het bestek van opdrachten wordt opgenomen. De voorwaarde kan in beginsel op verschillende manieren worden vormgegeven. Veelal wordt de sociale voorwaarde gericht op de doelgroep van langdurig werklozen omdat hierin alle achterstandsgroepen evenredig deelnemen. Een gangbare vorm is, zoals bij sommige gemeenten gebeurt, dat een nader te bepalen percentage van de aanneemsom wordt aangewend voor de inschakeling van langdurig werklozen. De vormgeving is van belang voor de vraag, hoe «dwingend» het instrument is of ingrijpt in het domein van de opdrachtgever.

Het instrument «sociaal bestek» kan een nuttige aanvulling vormen op het bestaande instrumentarium. De selectiviteit van de markt leidt ertoe dat werkgevers doorgaans werkenden en/of recent werkloos geworden zoekenden prefereren boven langdurig werklozen. Via sociaal bestek worden zij «vooraan in de rij» geplaatst; de bemiddelingsinspanningen van intermediairs worden daardoor kansrijker, zonder dat – bij een weloverwogen gebruik van het instrument – de marktwerking onevenredig wordt aangetast.

Voor het slagen van sociaal bestek is het van belang dat aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Zo is het belangrijk dat werkzoekende deelnemers een voor de functie relevante scholing ondergaan. Dit om deze groep werklozen zodanig te kwalificeren dat gesproken kan worden van een verbeterde arbeidsmarktpositie, maar ook om de werkgever te voorzien van geschikt aanbod. Daarnaast is het belangrijk dat er draagvlak is zowel bij de uitvoerder als bij de betreffende werkgever. Ervaringen van grote gemeenten die sociaal bestek toepassen zijn dat het om een leer- en gewenningsproces gaat.

Sociaal bestek wordt in verschillende gemeenten toegepast. In het navolgende voorbeeld wordt de aanpak van de gemeente Rotterdam beschreven. In Rotterdam is men vier jaar geleden begonnen met de aanpak dat 5 procent van de aanbestedingsom voor gemeentelijke investeringsprojecten (vanaf f 500 000,-) moet worden benut voor het inschakelen van langdurig werklozen, waarbij men ervan uitgaat dat vooral etnische minderheden hiervan zullen profiteren. Indien de aannemer niet voldoet aan deze bestekbepaling zal een bedrag op zijn betaling worden ingehouden, ter grootte van het deel van de aanneemsom dat niet verloond is aan langdurig werklozen.

Ook bij het Rijk is eind 1999 op een dergelijke grondslag in de bouw een sociaal bestek experiment van start gegaan. Binnen de sector bouw zijn een aantal projecten geselecteerd. Doel van dit experiment is na te gaan in hoeverre het toepassen van sociaal bestek bij het verstrekken van rijksopdrachten kan bijdragen aan een betere inschakeling van ongeschoolde langdurig werklozen in de bouw ter oplossing van (te verwachten) knelpunten in de personeelsvoorziening. Aanbesteding door een bouwbedrijf geschiedt onder de voorwaarde dat *twee tot vijf* procent van de loonkosten in de aanneemsom wordt besteed aan de inschakeling van langdurig werklozen (waaronder etnische minderheden). De projecten zullen in 2001 worden geëvalueerd, op basis waarvan het kabinet zal besluiten over het principe van sociaal bestek als vast onderdeel bij het verstrekken van rijksopdrachten. Het kabinet zal de ervaringen van gemeenten bij de evaluatie betrekken en zal de uitkomsten van de evaluatie verspreiden onder gemeenten.

## 2.7. Minderhedenorganisaties

In de aanpak van de werkloosheid onder minderheden wordt groot belang gehecht aan de rol van de minderheden zelf. In de eerste plaats zijn zij zelf verantwoordelijk voor het zoeken naar werk. Van minderhedenorganisaties wordt veelal een offensieve houding verwacht. Zo gaat de wet SAMEN ervan uit dat minderhedenorganisaties bedrijven aanspreken op hun resultaten ten aanzien van minderheden.

De overheid ziet de minderhedenorganisaties als bondgenoten. Zij moeten een schakel vormen tussen de eigen achterban en de overheid en hun achterban stimuleren om gebruik te maken van de mogelijkheden die worden geboden.

In de Wet overleg minderhedenbeleid (Wom)<sup>1</sup> is de overlegstructuur met minderhedenorganisaties voorzien van een wettelijke basis. De samenwerkingsverbanden die zijn toegelaten tot het Landelijk Overleg Minderheden (LOM) zijn stichtingen die in gevolge hun statuten tot doel hebben de belangen te behartigen van een minderheidsgroep of te onderscheiden minderheidsgroepen en die representatief zijn voor die groep of groepen. Er zijn zeven samenwerkingsverbanden toegelaten tot het Lom, te weten:

1. Het Inspraakorgaan Turken (IOT)
2. Het Landelijk Inspraakorgaan Zuid-Europeanen (LIZE)
3. Het Landelijk Overlegorgaan Welzijn Molukkers (LOWM)
4. Het Overlegorgaan Caraïbische Nederlanders (OCAN)
5. Het Samenwerkingsverband Marokkanen en Tunesiërs (SMT)
6. Het Surinaams Inspraakorgaan (SIO)
7. De Vluchtelingen-Organisaties Nederland (VON)

Deze zeven toegelaten samenwerkingsverbanden, alsmede de door de Minister van GSI erkende gezamenlijke rechtspersoon van de samenwerkingsverbanden, worden door BZK gesubsidieerd voor de overlegactiviteiten die zij in het kader van het LOM uitvoeren. De samenwerkingsverbanden hebben tot taak met de coördinerend minister voor het integratiebeleid en andere betrokken bewindspersonen te overleggen over beleidsvoornemens ten aanzien van minderheden. De activiteiten van de samenwerkingsverbanden zijn primair gericht op beleidsbeïnvloeding bij de rijksoverheid. Naast het LOM is er een Overlegkader vrouwen uit minderheden die desgevraagd adviezen geeft aan departementen over de emancipatie-aspecten.

Op grond van de Welzijnswet 1994 hebben de provincies een verantwoordelijkheid voor het steunfunctiewerk welzijn, ook als het gaat om minderheden. Provincies kunnen deze verantwoordelijkheid zelf vorm geven, bijvoorbeeld door het instellen van steunfunctie-punten. Deze steunfunctie-instellingen hebben een tweedelijnsfunctie, wat inhoudt dat zij gemeenten en (lokale) welzijnsinstellingen ondersteunen in het uitvoerend werk. Ook vormen zij de verbinding tussen de landelijke infrastructuur welzijn waaronder FORUM, instituut voor multiculturele ontwikkeling, en het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) en de gemeenten en de welzijnsinstellingen. FORUM en het NIZW zijn werkontwikkelingsmaatschappijen met – onder andere – veel kennis van sociale activering en het toeleiden van langdurig werklozen naar werk. Ook de steunfuncties beschikken vaak over een grote expertise op het gebied van het toeleiden van werklozen naar werk. Gemeenten en instellingen die zich willen inspannen om meer minderheden aan het werk te helpen, kunnen op deze expertise een beroep doen. De steunfuncties hebben zelf geen taak in het uitvoerend werk.

---

<sup>1</sup> Staatsblad 1997, 335.

Verder kunnen de zelforganisaties van minderheden worden genoemd. Deze organisaties zijn vanuit de groepen zelf opgericht, soms vanuit een gezamenlijke herkomst, soms op andere basis, zoals religie. Uit onderzoek blijkt dat het zwaartepunt van de organisatievorming op lokaal niveau ligt. Zelforganisaties zijn over het algemeen vrijwilligersorganisaties. Soms is er sprake van een enkele – meestal parttime – beroepskracht. Dit betekent dat zij geen grote rol kunnen spelen als het er om gaat meer minderheden aan het werk te helpen. Wel kunnen zij functioneren als intermediair naar de achterban en zo een rol spelen in het bereiken van de mensen. Dit is de kern van het principe van barefoot recruitment, dat door de intermediairs in het ArenA Initiatief in Amsterdam Zuidoost wordt gehanteerd.

Op met name lokaal niveau worden veel initiatieven door of met inschakeling van minderhedenorganisaties ontplooid. Bij FORUM is onlangs het project Promotieteam ROC-MKB van start gegaan. FORUM wil met de inzet van het instrument «Promotieteam» de relatie tussen allochtone MBO-studenten en hun latere beroepssector binnen het MKB verbeteren. Op korte termijn gaat het erom binnen «problematische» sectoren binnen het MKB meer stage- en werkervaringsplekken te creëren en/of te reserveren voor minderheden. Voor de langere termijn gaat het om verbeteren van de toegankelijkheid van (sectoren binnen) het MKB. FORUM en MKB-Nederland hebben de intentie uitgesproken te kijken naar mogelijkheden voor verdere samenwerking, ondermeer op het gebied van etnisch of zelfstandig ondernemerschap (begeleiding van starters), het ontwikkelen van een module ondernemerschap binnen het inburgeringsprogramma en een instroomproject voor nieuwkomers in het MKB.

Het kabinet ziet voor de minderhedenorganisaties een rol om een bijdrage te leveren aan de uitvoering van het actieplan en wil activiteiten van minderhedenorganisaties faciliteren.

## **2.8. Discriminatie en gelijke behandeling**

Door de European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) en het toezichthoudend comité VN-Verdrag ter Uitbanning van Alle Vormen van Rassendiscriminatie (CERD) wordt Nederland verplicht regelmatig te rapporteren over gelijke behandeling op de arbeidsmarkt. Op 6 juni 2000 heeft de Sociale Raad de EU-richtlijn, houdende tenuitvoerlegging van gelijke behandeling van personen, ongeacht ras of etnische afstamming, vastgesteld. Het kabinet zal er zorg voor dragen dat het Nederlandse beleid voldoet aan de in dit kader gemaakte afspraken. Vast staat al wel dat Nederland de regelgeving dient aan te passen met betrekking tot de bewijslast, die op werkgevers komt te rusten. Ook dienen werknemers te worden beschermd, die hun werkgever aanklagen wegens discriminatie.

### *Equal*

Het communautair initiatief EQUAL is een nieuw transnationaal programma dat loopt van 2000–2006 waarvoor subsidies van het Europees Sociaal Fonds (ESF) ter beschikking worden gesteld. Het doel van EQUAL is het via transnationale samenwerking stimuleren van nieuwe benaderingen voor de bestrijding van arbeidsmarktgerelateerde discriminatie en ongelijkheid van welke aard dan ook. De bevordering van de gelijkheid tussen vrouwen en mannen is een integraal onderdeel van EQUAL. Bestrijding van discriminatie en ongelijkheid op de arbeidsmarkt voor etnische minderheden is een belangrijk onderdeel van EQUAL. Met EQUAL kunnen nieuwe activiteiten op experimentele wijze worden ontplooid om discriminatie te bestrijden.



De Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) verbiedt onderscheid naar ras bij de toegang tot werk (werving en selectie), opleiding, promotie, arbeidsvoorwaarden (waaronder gelijke beloning) en de beëindiging van de arbeidsverhouding. Als een werknemer van mening is dat een werkgever ongeoorloofd onderscheid naar ras heeft gemaakt kan hij de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) vragen een onderzoek in te stellen en/of een beroep op de rechter doen. De AWGB en het functioneren van de CGB is inmiddels geëvalueerd. De reactie van de CGB op de evaluatie wordt binnenkort verwacht. Vervolgens zal een kabinetsstandpunt worden uitgebracht na de zomer van dit jaar.

Een goed voorbeeld van het nemen van de eigen verantwoordelijkheid van branche-organisaties en sociale partners op dit punt is het project dat momenteel wordt door LTO-Nederland in samenwerking met de FNV en het ministerie van SZW wordt voorbereid, gericht op de verbetering van de positie van etnische minderheden in de glastuinbouw.

In het kader van de ontslagvergunningsprocedure is nog een extra waarborg tegen discriminatie opgenomen. Als de werkgever een werknemer via het arbeidsbureau wil ontslaan, toetst de Regionaal Directeur Arbeidsvoorziening de ontslagaanvraag aan de ontslagregels die in het Delegationbesluit 1993 zijn vastgelegd. Bij ontslag wegens bedrijfseconomische redenen wordt extra aandacht besteed aan het voorkomen van discriminatie en kan de Regionaal Directeur Arbeidsvoorziening toestemming voor ontslag weigeren indien het gaat om een werknemer met een zwakke arbeidsmarktpositie en dit niet het geval is met de werknemer die alsdan voor ontslag in aanmerking komt (Delegationbesluit 1993, Art. 9, lid 5 en 6).

De positie van zwakkere groepen (waaronder etnische minderheden) in het ontslagbeleid wordt meegenomen in de rapportage van de Commissie Rood (Adviescommissie Duaal Ontslagstelsel) die in de tweede helft 2000 wordt verwacht. De commissie heeft tot taak een toekomstverkenning uit te voeren naar de inrichting van het duaal ontslagstelsel en hierover advies uit te brengen aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Justitie. In de verkenning zullen onder meer uitdrukkelijke uitgangspunten zijn dat (a) de waarborgen die thans ten grondslag liggen aan het systeem van de preventieve ontslagtoets behouden blijven en (b) het belang van individuele werknemers en zwakke groepen op de arbeidsmarkt bij een goede ontslagbescherming in acht genomen wordt.

#### *Werving en selectie*

Momenteel vindt een onderzoek plaats naar de mate waarin zoekkanalen die werkzoekenden uit etnische minderheden en werkgevers met vacatures benutten op elkaar aansluiten. Tevens wordt nagegaan op welke wijze het selecteren van werknemers voor een vacature verschillend uitwerkt voor werkzoekenden uit de etnische minderheden en welke mogelijke discriminatoire aspecten zich daarbij voordoen. Dit onderzoek zal naar verwachting in juni 2000 worden afgerond. Op grond van de resultaten van dit onderzoek zal bekeken worden op welke wijze de effectiviteit van het zoekgedrag van beide partijen kan worden verbeterd. Daarnaast zal moeten worden bezien wat de resultaten van dit onderzoek betekenen voor selectiemethoden van arbeidsorganisaties bij de toegang tot de arbeid van etnische minderheden en het personeels- en organisatiebeleid van arbeidsorganisaties in relatie tot etnische minderheden, alsmede welke beleidsconsequenties daaraan zouden kunnen worden verbonden.



Het onderzoek van de Arbeidsinspectie (AI) naar de *positie van etnische minderheden in arbeidsorganisaties* (zie paragraaf 1.2.3) zal iedere twee jaar wordt herhaald, zodat een beeld kan worden opgebouwd van het verloop van de instroom, doorstroom en uitstroom van etnische minderheden in arbeidsorganisaties over een langere periode. In dit onderzoek is tevens een analyse van verschillen in beloning tussen autochtone en allochtone werknemers opgenomen. De resultaten van dit eerste onderzoek zijn op een aantal punten niet eenduidig en vergen nader onderzoek. Dit staat in een *Plan van aanpak gelijke beloning* dat is geschreven naar aanleiding van dit onderzoek en het gelijksoortige onderzoek van de AI naar de positie van vrouwen in arbeidsorganisaties<sup>1</sup>. De positie van allochtone vrouwen is hierin meegenomen. Dit plan van aanpak is tezamen met de beide onderzoeksrapportages begin mei naar de Tweede Kamer gezonden.

De kwalitatieve aspecten van doorstroom van werknemers uit etnische minderheden (m/v) in arbeidsorganisaties zullen aan bod komen in een onderzoek dat binnenkort wordt gestart en nog dit jaar wordt afgerond.

In maart 2000 is het project van de International Labour Organisation (ILO), dat gericht was op het tegengaan van discriminatie van etnische minderheden bij de arbeid, afgerond met een slotconferentie. In dit project zijn in de deelnemende landen onder meer onderzoeken verricht naar discriminatie van etnische minderheden bij de toegang tot werk. Tevens is het aanbod van trainingen op het terrein van intercultureel management en wetgeving op het terrein van gelijke behandeling in verschillende landen geïnventariseerd. Naar aanleiding van de afronding is een notitie aan de Tweede Kamer gepland in de tweede helft van 2000.

## **2.9. Stimulering etnisch ondernemerschap**

Een geheel andere vorm van werkgelegenheid is het zelfstandig ondernemerschap, dat binnen de groep etnische minderheden een belangrijke vorm van werk is. Uit onderzoek van het ITS<sup>2</sup> blijkt dat sinds halverwege de jaren tachtig het aantal ondernemers uit minderheidsgroepen aanzienlijk is gegroeid. De horeca is bij ondernemers uit minderheidsgroepen de belangrijkste branche: 26 procent van de allochtone bedrijven is gevestigd in deze sector, tegenover gemiddeld 7 procent van de bedrijven in Nederland. Het aandeel etnische ondernemers dat in de horeca werkzaam is daalt echter licht, hetgeen gepaard gaat met een stijging in verschillende andere branches. Er is dan ook een tendens naar meer variatie en spreiding over verschillende branches waar te nemen. Door de sterke stijging van het aantal ondernemers in de afgelopen jaren bestaan veel van de betreffende ondernemingen nog betrekkelijk kort. Van de in het ITS-onderzoek belichte ondernemingen bestond 39 procent nog korter dan 3 jaar, terwijl minder dan een kwart minimaal 10 jaar bestond. De overlevingsduur van allochtone bedrijven blijkt lager te zijn dan gemiddeld voor bedrijven in Nederland: de uitval is ruim 10 procent hoger. Dit verschil wordt met name veroorzaakt in het eerste jaar na de start van de onderneming. Daarna zijn er nauwelijks verschillen waar te nemen.

Voor (onder andere) etnische ondernemers biedt het besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz) een goede stimulans. Personen die een uitkering op grond van de Algemene bijstandswet ontvangen en met een eigen bedrijf willen beginnen kunnen een beroep doen op het Bbz. Op grond van het Bbz kan het bedrijfsinkomen in de aanloopperiode van maximaal 36 maanden worden aangevuld tot de bijstandsnorm. Voor noodzakelijke investeringen kan een krediet worden verstrekt van maxi-

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, nr. 27 099.

<sup>2</sup> Een factor van betekenis. Zelfstandig ondernemerschap van allochtonen in Nederland, ITS, Nijmegen 1998.

maal f 60 000,-. De belangrijkste voorwaarde waaraan voldaan moet worden is dat het bedrijf of beroep levensvatbaar is. In het geval dat de betrokkene zich nog op het zelfstandig ondernemerschap moet oriënteren is het mogelijk een voorbereidingsperiode in te gaan van maximaal een jaar. In deze periode wordt de betrokkene begeleid.

Het kabinet acht verdere ontplooiing van het ondernemerspotentieel onder etnische groepen wenselijk. Deze stimulering wordt uitgewerkt langs twee hoofdlijnen:

- a) Voorzetting van de verbetering van het *algemene* ondernemersklimaat, zoals vermindering van de regeldruk en aandacht voor het ondernemerschap in het onderwijs. Dit zal ook ten goede komen aan etnische ondernemers.
- b) Maatregelen ten aanzien van specifieke knelpunten voor etnische ondernemers in de vorm van een *lokale maatwerkaanpak*. Achtergrond is de grote diversiteit onder de etnische ondernemers die om toegesneden maatregelen vraagt.

De lokale maatwerkaanpak is in een aantal actiepunten vormgegeven binnen het Grote Stedenbeleid (GSB):

1. In het kader van het GSB zullen *mentoren*, bij voorkeur uit de eigen etnische groep, een rol krijgen bij de verbetering van de professionaliteit van etnische ondernemers en de verbetering van hun vertegenwoordiging in lokale zakelijke netwerken;
2. In het kader van het GSB zal met gemeenten, commerciële banken en instellingen overleg worden gevoerd over de mogelijkheden om de kredietverlening aan kleine ondernemers uit etnische minderheidsgroepen te verbeteren door groepsprogramma's voor microkredieten tot stand te brengen;
3. De uitvoering van het plan van aanpak van de Kamers van Koophandel van de G4, «De wijk in bedrijf», waarin via wijkconsulenten en netwerkvorming beoogd wordt de dienstverlening aan in het bijzonder etnische ondernemers te verbeteren. Daarbij wil het kabinet stimuleren dat ook andere Kamers stappen op dit gebied gaan zetten.
4. Voorts zal op grond van nader inzicht bezien worden of en zo ja op welke wijze de voornoemde instrumenten aanscherping verdienen.
5. Eind september 2000 zal de Monitor etnisch ondernemerschap inzicht verschaffen in de landelijke stand van zaken met betrekking tot het etnisch ondernemerschap.

## **2.10 Publiciteitsoffensief**

Ter ondersteuning van het beleid om werkgevers te stimuleren een effectief personeelsbeleid te ontwikkelen gericht op in- en doorstroom van allochtone medewerkers, wordt een publiciteitsoffensief gestart. De ministers van SZW en GSI zijn direct bij dit offensief betrokken. Het offensief wordt aangehaakt bij verschillende activiteiten die in deze nota worden aangekondigd. De publiciteit wordt gezocht in het kader van onder andere de activiteiten gericht op het MKB-convenant, het convenant met Grote Bedrijven en de overheid als werkgever. Het offensief start in het najaar 2000. Het publiciteitsoffensief geeft vorm en inhoud aan de toezegging aan de Tweede Kamer om via een «Schaeffer-achtige» aanpak de werkloosheid en achterstanden onder etnische minderheden te bestrijden.

### 3 PARTICIPATIE IN ALGEMENE ARBEIDSMARKTINSTRUMENTEN

Tal van maatregelen en instrumenten zijn, direct of minder direct, gericht op de bevordering van arbeidsmarktparticipatie en het tegengaan van werkloosheid. Etnische minderheden maken van elk van deze vormen van arbeidsmarktbeleid – in meer of mindere mate – gebruik. Naast algemeen beleid vormen specifieke arbeidsmarktmaatregelen voor deze doelgroep een belangrijke pijler van het beleid. De overheid richt zich, samen met sociale partners en andere actoren, zoals Arbeidsvoorziening, in belangrijke mate specifiek op maatregelen die de kansen van etnische minderheden op de arbeidsmarkt moeten vergroten, en de arbeidsmarktparticipatie van etnische minderheden moeten verhogen. Een belangrijke rol en verantwoordelijkheid bij de uitvoering van het instrumentarium ligt bij gemeenten. Met name de grote gemeenten (G25), waar veel etnische minderheden woonachtig zijn, hebben een cruciale rol als het gaat om een adequate toeleiding van etnische minderheden naar de arbeidsmarkt.

Veel van de arbeidsmarktinstrumenten, in het bijzonder de gesubsidieerde arbeidsplaatsen, richten zich op langdurig werklozen. Deze arbeidsmarktinstrumenten zijn niet specifiek op etnische minderheden gericht, maar gezien de doelgroepen van deze instrumenten mag worden aangenomen dat een aanzienlijk deel daarvan etnische minderheden betreft. Uitgangspunt van het kabinet is het minimaal evenredige bereik van etnische minderheden door het algemene arbeidsmarktinstrumentarium (de sluitende aanpak, de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) en de Regeling instroom en doorstroombanen voor langdurig werklozen (ID-banen). De sociale activeringsactiviteiten zijn primair gericht op het voorkomen en bestrijden van een sociaal isolement, maar kunnen een opstap vormen naar de arbeidsmarkttoeleiding. Er is geen duidelijk beeld van de mate waarin etnische minderheden deelnemen aan sociale activering. In de tweede helft van dit jaar zal er vanuit SZW nadrukkelijk aandacht worden besteed aan het door gemeenten betrekken van etnische minderheden bij sociale activering.

#### 3.1. De sluitende aanpak

De sluitende aanpak beoogt langdurige werkloosheid te voorkomen door aan alle nieuwe werklozen die niet zelf aan het werk kunnen komen, binnen 12 maanden van werkloosheid een arbeidsmarktgericht aanbod te doen. Daarmee krijgt het arbeidsmarktbeleid een preventief karakter en kan langdurige werkloosheid worden voorkomen. De sluitende aanpak is bedoeld voor volwassen werklozen vanaf 23 jaar; voor werkloze jongeren is al sprake van de sluitende aanpak vormgegeven in de WIW en de sluitende aanpak voor arbeidsgehandicapten is vormgegeven in de Wet REA.

Elk jaar stelt het Rijk aan de uitvoerders van de sluitende aanpak extra reïntegratiemiddelen ter beschikking. Het beleid wordt stapsgewijs geïntensiveerd, zodanig dat in 2002 sprake is van een volledig sluitende aanpak van nieuwe werklozen. De werkprocessen van de uitvoerders (uitvoeringsinstellingen, gemeenten en Arbeidsvoorziening) moeten dan volledig zijn ingericht op het doen van een aanbod binnen 12 maanden.

Er is binnen de sluitende aanpak geen specifiek doelgroepenbeleid. Uitgangspunt is immers dat in de structurele situatie aan alle nieuwe instromers (binnen één jaar) een aanbod wordt gedaan. Hiermee worden ook personen uit doelgroepen bereikt. Dat er geen specifiek doelgroepenbeleid binnen de sluitende aanpak is, laat onverlet dat een aanzienlijk deel van de trajecten wordt ingezet voor personen uit etnische minderheidsgroepen. Zo kwam van de 8 400 trajecten die Arbeidsvoorziening in 1999 extra heeft uitgevoerd, 23 procent ten goede aan etnische minderheden.

Er zijn ook indicaties dat minderheden een belangrijk deel van de trajecten van de gemeenten vullen. De Uvi's ten slotte hebben als beleid dat alle nieuwe instromers die niet zelf aan werk kunnen komen direct een traject aangeboden krijgen. Volgens het beleid is er ten aanzien van allochtone WW'ers derhalve al sprake van een volledige sluitende aanpak.

In het kader van het MKB-convenant gaat Arbeidsvoorziening in de 7 RBA-regio's die daarbij betrokken zijn een volledig sluitende aanpak voor etnische minderheden realiseren (in aanvulling op datgene dat gemeenten en Uvi's in de regio's doen).

### 3.2. De Wet Inschakeling Werkzoekenden

Met de WIW beschikken gemeenten over een breed scala van instrumenten om uitkeringsgerechtigden (ook personen met een andere dan een gemeentelijke uitkering), langdurig werklozen en werkloze jongeren te activeren en waar mogelijk toe te leiden naar de arbeidsmarkt.

Hoewel hier in de WIW geen aparte doelstellingen voor zijn geformuleerd is het streven van het kabinet, net als bij andere arbeidsmarkt-instrumenten, een evenredige participatie van etnische minderheden, dat wil zeggen een aandeel minderheden in de WIW gelijk aan het aandeel minderheden in de gehele *doelgroep* van de WIW (langdurig werklozen). Om te bezien of de WIW etnische minderheden daadwerkelijk in voldoende mate bereikt is vanaf medio 1998 door middel van de zogenaamde WIW-statistiek de mogelijkheid gecreëerd om de etniciteit van deelnemers aan de WIW in kaart te brengen. Thans zijn cijfers beschikbaar over het aantal WIW-dienstbetrekkingen naar etniciteit per 31 december 1998 en over de in- en uitstroom in het vierde kwartaal van dat jaar.

Eind 1998 waren er ruim 39 000 personen met een WIW-dienstbetrekking. Een derde daarvan was allochtoon<sup>1</sup>. Het merendeel van deze groep (9 180 personen) behoorde tot de categorie niet-westerse allochtoon ofwel tot de etnische minderheden. Zowel voor wat betreft het aandeel in de potentiële beroepsbevolking als het aandeel in de werkloze beroepsbevolking is de groep etnische minderheden daarmee in de WIW-dienstbetrekkingen oververtegenwoordigd. De grootste groep hierbinnen wordt met ruim 3 000 deelnemers gevormd door Surinamers. Het aantal Turken en Marokkanen met een WIW-dienstbetrekking is ongeveer even groot, van beide groepen 1 800 personen. De groep Antillianen en Arubanen is iets kleiner, bijna 1 000 personen.

Opvallend is dat het aantal etnische minderheden van de tweede generatie met een WIW-dienstbetrekking veel kleiner is dan het aantal van de eerste generatie. Van de niet-westerse allochtonen is slechts één op de zeven personen met een WIW-dienstbetrekking van de tweede generatie.

De verdeling naar geslacht binnen de WIW-dienstbetrekkingen min of meer gelijk verdeeld. Vrouwen maken over het algemeen iets minder dan de helft, maar altijd meer dan 40 procent van het bestand uit.

Voor alle groepen geldt dat de personen met een VBO, LBO of Mavo opleiding de grootste groep uitmaken, gevolgd door de groep met alleen basisniveau. De groep met een HBO/WO-niveau bedraagt onder niet-westerse allochtonen 2 procent. Onder autochtonen is dit 5 procent.

Door het aandeel etnische minderheden in de WIW wordt het nut van dit instrument bij de inschakeling van etnische minderheden op de arbeidsmarkt bewezen. Ook ten aanzien van de uitstroom zijn de resultaten positief, hoewel deze voor de groep etnische minderheden op onderdelen iets

<sup>1</sup> In de WIW-statistiek wordt de volgende onderverdeling gehanteerd:  
– Autochtoon: persoon waarvan beide ouders in Nederland geboren zijn  
– 1e generatie allochtoon: persoon die in het buitenland geboren is en waarvan ten minste 1 ouder in het buitenland geboren is  
– 2e generatie allochtoon: persoon die in Nederland geboren is en waarvan ten minste 1 ouder in het buitenland geboren is;  
– Westers allochtoon: persoon waarvan het land van herkomst (of dat van ten minste 1 van de ouders) gelegen is in Europa (met uitzondering van Nederland en Turkije), Noord-Amerika, Indonesië, Japen en Oceanië.  
– Niet-westerse allochtoon.

achterblijven bij het gemiddelde. In het laatste kwartaal van 1998 stroomde er in totaal ruim 3100 personen uit de WIW (bijna 8 procent van het bestand per ultimo 1998). De uitstroom van etnische minderheden lag met ruim 800 personen op een bestand van ruim 9 000 personen met 9 procent dus boven het gemiddelde. De uitstroom uit de WIW wegens ontslag bedroeg in het vierde kwartaal van 1998 onder de groep etnische minderheden 28 procent van de uitstroom onder die groep, ten opzichte van gemiddeld 20 procent. Daartegenover bedroeg de uitstroom vanwege het verkrijgen van een baan buiten de WIW in die periode onder de groep etnische minderheden maar liefst 46 procent. Gemiddeld voor de gehele groep lag de uitstroom echter nog hoger: aan 53 procent van de totale uitstroom lag het verkrijgen van een baan buiten de WIW ten grondslag.

### **3.3. Regeling instroom- en doorstroombanen voor langdurig werklozen**

De regeling instroom- en doorstroombanen voor langdurig werklozen (ID-regeling) biedt werkgelegenheid voor langdurig werklozen en kent een beloningsgrens van 100 tot 130 procent van het wettelijk minimumloon. Daarbij gaat het om functies bij gemeenten en in de zorgsector, waaraan over het algemeen weinig tot geen scholingseisen worden gesteld. Aan het eind van 1999 zijn er in totaal 41 420 arbeidsplaatsen bij gemeenten en in de zorg bezet. De instroom van mannen en vrouwen is ongeveer gelijk; de instroom van vrouwen bedroeg in het laatste kwartaal van 1999 51 procent.

De regeling kent geen specifieke doelstelling voor etnische minderheden, maar is voor deze groep desalniettemin van groot belang, getuige ook het relatief hoge percentage etnische minderheden dat in een ID-baan actief is. Ongeveer eenderde van de instroom in de ID-regeling is behoort tot de etnische doelgroep.

### **3.4. De rol van uitvoeringsinstanties**

Naast de verantwoordelijkheid van gemeenten voor personen in de ABW, en de rol van Arbeidsvoorziening voor niet-uitkeringsgerechtigden is het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) verantwoordelijk voor de sluitende aanpak van WW-gerechtigden en arbeidsgehandicapten; de uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen (Uvi's) voeren de regelingen in opdracht van het Lisv uit.

Vanaf 1 juli 1999 komen alle nieuwe werkzoekenden die cliënt zijn bij een Uvi in aanmerking voor een reïntegratietraject. Voor fase 2 en 3 cliënten werd de sluitende aanpak al in 1999 nagestreefd. De realisatiecijfers komen binnenkort beschikbaar. In 2000 wordt het ingezette beleid voortgezet en wordt ernaar gestreefd om zoveel mogelijk cliënten uit de doelgroep van 25 000 personen een trajectaanbod te doen.

Daarnaast is geconstateerd dat het bestaande instrumentarium in de WW onvoldoende is toegesneden op de reïntegratie van werklozen met een aanzienlijke afstand tot de arbeidsmarkt, waarvan etnische minderheden een substantieel deel uitmaken. Het kabinet heeft een impuls gegeven aan de activerende werking van de WW door te experimenteren met het inzetten van middelen uit het Algemeen werkloosheidsfonds (Awf) voor scholing en reïntegratie in het kader van de sluitende aanpak. Tevens zijn experimenten in voorbereiding met proefplaatsing, loonkostensuppletie, preventieve inzet van WW-middelen, scholing en het starten van een eigen bedrijf vanuit de WW, om te onderzoeken welke instrumenten het meest effectief zijn om moeilijk plaatsbare WW-gerechtigden te reïntegreren.

Voor mensen die arbeidsongeschikt zijn (geworden) zijn vele reïntegratie-instrumenten beschikbaar. Met de Wet op de (re-)integratie arbeidsgehandicapten (REA), die op 1 juli 1998 is ingevoerd, is het beschikbare reïntegratie-instrumentarium voor arbeidsgehandicapten verruimd, meer inzichtelijk en beter toepasbaar gemaakt.

Arbeidsgehandicapten krijgen vanaf 2001 een reïntegratietraject van de Uvi aangeboden. De doelgroep omvat die arbeidsgehandicapten, die geschikt zijn om aan een reïntegratietraject deel te nemen en cliënten, die zich spontaan bij een Uvi melden (Kaderstelling reïntegratie 2001). Met dit beleid wordt een nieuwe impuls gegeven aan het tot nu toe gevoerde beleid en wordt getracht te voorkomen dat de moeilijker te bemiddelen arbeidsgehandicapte wordt verdrongen door de makkelijker te bemiddelen cliënt.

Voor het jaar 2000 worden voor circa 52 000 arbeidsgehandicapten reïntegratietrajecten ingezet tegen de achtergrond van het aantal van ruim 51 000 in 1999 ingekochte trajecten.

### **3.5. Betere informatievoorziening**

Een belangrijk knelpunt bij het toetsen van de effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden is het gebrek aan informatievoorziening en registratie. Dat betreft ten eerste de registratie van de mate waarin etnische minderheden participeren in de verschillende arbeidsinstrumenten. Van de drie kolommen (gemeenten, Uvi's en Arbeidsvoorziening) registreert alleen Arbeidsvoorziening naar etniciteit. Het is daarom moeilijk na te gaan hoeveel etnische minderheden in verschillende arbeidsmarktinstrumenten participeren. De doelstelling van het kabinet om etnische minderheden evenredig in de beschreven algemene arbeidsmarktmaatregelen kan om die reden nog niet altijd voldoende worden getoetst.

Zowel de SER als de Taskforce constateren een gebrek aan informatie waardoor het effect van het arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden niet gemeten kan worden. De Taskforce doet de aanbeveling dat bemiddelingsinstanties en uitkeringsorganisaties hun bestanden moeten koppelen (uitwisselen) om meer mensen uit minderheidsgroepen aan het werk te helpen. Op dit punt zijn al de nodige verbeteringen aangebracht. Door koppeling van de bestanden van Arbeidsvoorziening en het Lisv kan inzicht worden verkregen in het aandeel allochtonen, conform de voorgestelde methodiek in het Convenant Instroom Etnische Minderheden in het MKB (zie paragraaf 2.5). Binnenkort worden de resultaten beschikbaar van de derde bestandsvergelijking.

Tevens beveelt de Taskforce aan om maatregelen te nemen om in het nieuwe inkoopregime voor reïntegratietrajecten te garanderen dat etnische minderheden hierin evenredig participeren. Het belang hiervan wordt door het kabinet uitdrukkelijk onderkend. Daartoe zullen in de nieuwe (SUWI)situatie afspraken worden gemaakt over de plaatsing van etnische minderheden en de evenredige deelname aan trajecten. Maar ook hier geldt dat het belang van een goede registratie voorop staat om een en ander goed te kunnen meten. Het verdient prioriteit om het inzicht ten aanzien van etnische minderheden in deelnamecijfers en bestanden voor alle instrumenten zo snel mogelijk op peil te krijgen. Het is belangrijk om hierbij een zo goed mogelijk onderscheid te maken tussen deelgroepen binnen de groep etnische minderheden. Alleen door adequate monitoring van beleidsinstrumenten waarbij een helder onderscheid wordt gemaakt naar etniciteit en geslacht kunnen de effecten van het beleid en het bereik van verschillende deelgroepen door de instrumenten



worden getoetst. Het moet daarbij niet alleen blijven bij inzicht in alleen de grootste groepen. Op basis van een betere en gerichtere monitoring is het mogelijk vast te stellen of en in hoeverre aanvullend, specifiek beleid voor bepaalde deelgroepen noodzakelijk is. Tussentijds sturen of een algemene kwantitatieve effectmeting blijft door een gebrek aan informatie nog te veel achterwege. Ten aanzien daarvan moet echter wel een kanttekening te worden geplaatst. Hoe verder de uitsplitsing naar deelgroepen en subcategorieën, hoe kleiner het aantal personen dat in de betreffende categorie valt. Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de participatie en de resultaten voor subgroepen en deze als uitgangspunt voor beleid te hanteren blijft daarom een zekere mate van clustering noodzakelijk.

Tenslotte is meer inzicht in de achtergrondkenmerken van etnische minderheden van belang. De heterogeniteit van de groep (herkomst-categorie, leeftijd, sekse etcetera) brengt voor elke groep specifieke kenmerken en specifieke behoeftes mee. Om hierop effectief te kunnen inspelen en de effectiviteit van het beleid aldus te optimaliseren, is achtergrondonderzoek nodig. Ook ten aanzien hiervan worden al initiatieven ontplooid, maar er is behoefte aan een intensivering op dit terrein. Door BZK en SZW zal een onderzoek worden uitgevoerd naar de achtergrondkenmerken van (inactieve) etnische minderheden (geslacht, uitkering, afstand arbeidsmarkt etcetera).

#### **4 BELEID VOOR DEELGROEPEN**

Aandacht voor etnische minderheden binnen bestaande arbeidsmarkt-instrumenten en specifiek beleid voor de groep etnische minderheden als geheel doen nog niet voldoende recht aan de specifieke situatie waarin deelgroepen zich vaak bevinden. Nog steeds moet worden geconstateerd dat aanwijsbare, vaak per stad of gemeente verschillende, deelgroepen onbereikbaar blijven voor het beleid en ondanks een veelheid aan projecten en inspanningen niet aan de slag komen. Voor deze moeilijk te bereiken groepen blijven speciale (activerings- en werkgelegenheids)-projecten en programma's dan ook een noodzakelijke aanvulling op het algemene en specifieke arbeidsmarktbeleid.

Ook de SER is van mening dat het beleid voor subgroepen moet worden gehandhaafd. In het bijzonder noemt de SER hierbij vrouwen, ouderen en hoger opgeleiden. De SER pleit dan ook voor gerichte, lokale initiatieven voor deelgroepen, waarbij extra aandacht voor etnische minderheden een vast onderdeel uitmaakt.

##### **4.1 Vluchtelingen**

###### *Achtergrond*

In vergelijking met de arbeidsmarktpositie van «traditionale» etnische minderheidsgroepen (onder andere Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen) is nog weinig statistisch materiaal beschikbaar over de positie van de nieuwe etnische groepen, waaronder vluchtelingen. Toch neemt met de groei van de nieuwe groepen het belang toe inzicht te hebben in hun integratieproces. Inmiddels bevindt een onderzoek naar de achtergronden en integratie van nieuwe etnische groepen zich in de afrondende fase. Op basis van de conclusies van dit brede onderzoek zal een specifiek onderzoek worden verricht naar de arbeidsmarktpositie en uitkeringsafhankelijkheid van vluchtelingen.



De voortdurende toename van de aantallen personen die tot de nieuwe etnische groepen kunnen worden gerekend, en de integratieproblemen die zich bij die groepen voordoen, heeft de Minister voor het Grote Steden- en Integratiebeleid ertoe gebracht de informatie over deze groepen te intensiveren. In dit kader is in 1998 aan het ITS Nijmegen opdracht gegeven onderzoek te doen naar de integratiepositie van de nieuwe etnische groepen. Daarin is begrepen een survey onder Iraniërs, Afghanen, Ethiopiërs/Eritreërs en Somaliërs. Het onderzoek komt medio 2000 uit. Nieuwe etnische groepen zullen voor de toekomst ook afzonderlijk worden meegenomen in de Integratiemonitor, die dit najaar voor het eerst uitkomt. In de Beleidseffectrapportage Integratiebeleid die het volgende jaar de eerste maal verschijnt zullen de belangrijkste ontwikkelingen en beleidsactiviteiten rondom de nieuwe etnische groepen vermeld worden.

### *Actuele positie*

Uit onderzoek blijkt dat bij vluchtelingen die zich op de arbeidsmarkt begeven specifieke factoren meespelen die niet voor andere werkzoekenden gelden. Relatief velen hebben in het land van herkomst hoge opleidingen genoten of prestigieuze beroepen uitgeoefend. Graag zouden zij hun kennis zo snel mogelijk in het nieuwe land willen inzetten. Aan de andere kant zijn er specifieke belemmerende factoren, zoals het verwerken van trauma's die verband houden met de vlucht, alsmede verlies van arbeidsritme en actuele vakkennis vanwege de lange wachtperiode in de asielprocedure<sup>1</sup>. Uit het onderzoek van het ITS onder vluchtelingen blijkt dat 31 procent van de vluchtelingen uit Iran, meer dan de helft van de Afghaanse vluchtelingen en ook relatief grote aantallen vluchtelingen uit Ethiopië/Eritrea en Somalië in het land van herkomst een hogere beroepsopleiding of wetenschappelijke studie hebben gevolgd. Het is duidelijk dat zij in de regel een ander arbeidsmarkttraject zullen doorlopen dan de gemiddelde werkzoekende.

In vergelijking met de klassieke minderhedengroepen is de bereidheid onder vluchtelingengroepen om de Nederlandse taal te leren groot. Gemiddeld haalt de helft van de vluchtelingenpopulatie Cito-4 of Cito-5 niveau. Toch blijkt dit niet voldoende op door te kunnen stromen naar het gewenste beroepsniveau. Het ITS-onderzoek noemt als verklaring dat de taalcurssussen Nederlands qua niveau, snelheid en beschikbaarheid onvoldoende is afgestemd op de vraag onder vluchtelingen. Ervaringen met individuele trajectbegeleiding tonen aan dat vluchtelingen bij een juiste, maatgerichte begeleiding posities op de arbeidsmarkt kunnen verwerven die beter aansluiten bij hun wensen en mogelijkheden. Zonder dergelijke begeleiding is het risico groter dat men op een te laag niveau blijft steken, of in een fuikfunctie terecht komt. Uit het ITS-onderzoek onder nieuwe etnische groepen komt naar voren dat vluchtelingen die zich direct na het verwerven van een verblijfstitel op de arbeidsmarkt begeven daar enkele jaren later vaak van terugkomen. Snel werken levert snel een arbeidsinkomen op, maar op de lange termijn is de arbeidssatisfactie ervan onvoldoende. Men gaat dan alsnog aanvullende studies doen in de hoop werk te vinden dat aansluit bij de eigen kwaliteiten en carrièrewensen. Het laat zich raden dat het studietraject dan moeilijker te doorlopen is, nog afgezien van het feit dat men dan voor bepaalde studies te oud is geworden om deze nog gefinancierd te krijgen.

### *Beleid*

De positie waarin de vluchteling-oudkomers zich bevinden (dat wil zeggen zij die in de jaren tachtig en begin negentig naar Nederland zijn gekomen) bevestigt het belang van een inburgeringstraject, inclusief scholing in de

<sup>1</sup> Zie o.a. Brink «Waar een wil is, is een weg? De moeizame integratie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt. Vervolgonderzoek onder vluchtelingen uit Iran, Somalië en voormalig Joegoslavië». Universiteit van Amsterdam, Instituut voor sociale geografie, 1997).

Nederlandse taal. Vluchtelingen met een A-status of C-status (=VTV-status) zijn verplicht om deel te nemen aan een inburgeringsprogramma. Tot nog toe hebben gemeenten de mogelijkheid om personen met een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VTV-ers) deel te laten nemen aan het inburgeringsprogramma, als het budget daartoe ruimte biedt. Binnen het oudkomersbeleid kunnen daarnaast ook de opvoeders en werkzoekenden worden bereikt om hen via taalscholing en vervolgeducatie een nieuwe kans te geven op de arbeidsmarkt.

Het is de intentie van de Nederlandse regering om de asielprocedure aanmerkelijk te verkorten door invoering van een nieuwe Vreemdelingenwet per 1 januari 2001. Daardoor kunnen vluchtelingen en asielzoekers, als op hun asielverzoek niet negatief is beslist, sneller instromen in scholings- en werkgelegenheidstrajecten, hetgeen hun motivatie om dergelijke trajecten te doorlopen zal bevorderen. Na de invoering van de Nieuwe Vreemdelingenwet zullen alle asielzoekers die in het bezit worden gesteld van een tijdelijke verblijfsstatus verplicht zijn aan een inburgeringsprogramma deel te nemen. Gemeenten worden derhalve geconfronteerd met een geheel nieuwe groep cliënten die voorheen werden opgevangen in de VTV-zorgwet. Het kabinet heeft aangegeven dat deze asielzoekers zo snel mogelijk aan het werk moeten opdat zij slechts kort een beroep hoeven te doen op bijstand. Ook het feit dat bepaalde asielzoekers sinds september 1998 onder bepaalde voorwaarden seizoensarbeid mogen verrichten voor maximaal 12 weken per jaar is een verbetering ten opzichte van de eerdere situatie waarin betaald werk geheel was uitgesloten. De arbeidsmogelijkheden voor asielzoekers zijn vastgelegd in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Momenteel mogen asielzoekers aan wie tenminste 6 maanden opvang door het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) wordt geboden gedurende 12 weken per 52 weken naar hun aard kortdurende werkzaamheden verrichten. Op 24 mei jl. heeft de plenaire behandeling van het voorstel tot wijziging van de Wav plaatsgehad. Daarbij kwamen ook de voorstellen tot verruiming van de arbeidsmogelijkheden voor asielzoekers en de concept-amvb dien-aangaande aan de orde. De inbreng van de fracties is voor de minister van SZW aanleiding om de voorstellen en alternatieven nog eens goed op hun merites te beoordelen.

Ten aanzien van de programma's in de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) moet bedacht worden dat hoger opgeleide vluchtelingen gebaat zijn bij een meer toegespitst aanbod. Daarbij moet ook gedacht worden aan de mogelijkheid om dergelijke programma's door middel van «doorcontractering» bij gespecialiseerde instituten (zoals bijvoorbeeld universiteiten) in te kopen. Gezien het succes van maatgerichte aanpak zijn er redenen deze werkwijze verder toe te passen op vluchtelingen. Voor initiatieven die in dit kader door zowel de RBA's als het particulier initiatief zijn ontwikkeld is daarom bijzondere belangstelling. Ter stimulering van activiteiten om vluchtelingen op niveau te doen instromen op de arbeidsmarkt komen additionele budgetten beschikbaar voor (branche)initiatieven die hierop zijn gericht.

Met betrekking tot elders verworven diploma's is voor vluchtelingen met name de erkenning van elders verworven competenties (EVC), waarbij de betrokkene via een beroepsstage zijn deskundigheid kan aantonen, van belang. Het kabinet zal in het kader van de Employability-agenda een aantal nieuwe impulsen geven aan het beleid gericht op zowel werkenden als werkzoekenden. Eén van deze initiatieven behelst het versnellen van een landelijke implementatie van de EVC-methodiek.

## 4.2. Inburgeraars

### *Achtergrond*

Momenteel zijn rond de toeleiding van nieuwkomers naar de arbeidsmarkt vanuit inburgeringstrajecten twee trends waar te nemen. Een deel van de nieuwkomers vindt al tijdens het inburgeringstraject werk en neemt diensgevolge niet meer aan de inburgeringsprogramma's deel. Op korte termijn is hiermee voldaan aan het doel van economische participatie; te vrezen valt echter voor de duurzaamheid van deze arbeidsverhoudingen. Anderzijds is het voor een deel van de nieuwkomers moeilijk om aansluiting te vinden op de arbeidsmarkt omdat hun taalvaardigheid of opleidingsniveau ontoereikend is. Momenteel vormen zowel institutionele belemmeringen als het feit dat er nog weinig ervaring is met de combinatie inburgering en werk een hindernis bij het verbeteren van op arbeidsmarkttoeleiding gerichte inburgeringstrajecten.

Ook geprioriteerde groepen oudkomers (langdurig werklozen en opvoeders) krijgen een inburgeringstraject. In het Regeerakkoord 1998 is een intensivering van het zogenaamde oudkomersbeleid aangekondigd. Het Regeerakkoord 1998 noemt binnen de totale groep oudkomers twee specifieke doelgroepen, te weten werkzoekenden en opvoeders. De aanleiding voor het oudkomersbeleid was de constatering dat veel al langer in Nederland verblijvende leden van etnische minderheidsgroepen de Nederlandse taal zo slecht beheersen dat ze maatschappelijk onvoldoende kunnen functioneren. Met de beschikbare middelen kunnen in de G25 en G17 gedurende deze kabinetsperiode tot 2003 ongeveer 24 000 à 30 000 oudkomers worden ingeburgerd.

Bij de inburgering van oudkomers is vrijwillige deelname het uitgangspunt. Het is aan gemeenten om de doelgroep te bereiken en voorlichting te geven over inburgeringsprogramma's voor oudkomers. Ten aanzien van nieuwkomers biedt het Boetebesluit inburgering nieuwkomers de mogelijkheid om nieuwkomers die hun, in de WIN vastgelegde, plichten niet nakomen te sanctioneren door middel van een bestuurlijke boete dan wel, indien zij een beroep doen op de Bijstandswet, een korting op hun uitkering.

Met het oog op inschakeling van nieuwkomers zijn in de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) bepalingen opgenomen over de rol van Arbeidsvoorziening bij het inburgeringsonderzoek en bij het opstellen van het advies van B&W over doorgeleiding richting arbeid. Daarnaast hebben BZK, SZW, Arbeidsvoorziening en de VNG naar aanleiding van een bij de behandeling van de WIN door de Tweede Kamer aangenomen motie<sup>1</sup> afspraken gemaakt over de toeleiding van nieuwkomers naar de arbeidsmarkt. Doel hiervan is een goede samenwerking tussen Arbeidsvoorziening en gemeenten in het kader van inburgering van de grond te doen komen en zoveel mogelijk nieuwkomers die dat nodig hebben in vervolg op het inburgeringsprogramma in aanmerking te laten komen voor werk of een arbeidstoeleidingstraject. In opdracht van de Ministeries van SZW en BZK/GSI is een quick scan uitgevoerd naar de rol van Arbeidsvoorziening op bovengenoemde punten. De belangrijkste bevindingen uit deze quickscan zijn ten eerste dat de uitwisseling van gegevens tussen de regievoerder en Arbeidsvoorziening en de advisering door Arbeidsvoorziening nog voor verbetering vatbaar zijn. Deze vindt in veel gevallen alleen schriftelijk plaats en dat is niet altijd voldoende. Daarnaast stemt de advisering over nieuwkomers aan gemeenten vanuit Arbeidsvoorziening en het ROC niet altijd overeen. Hier is, naast schriftelijke communicatie tussen regievoerder en Arbeidsvoorziening, ook afstemming tussen Arbeidsvoorziening en het ROC noodzakelijk. Ten tweede wordt een aantal

<sup>1</sup> Noorman-den Uyl, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998 25 144.

belangrijke succesfactoren genoemd voor de totstandkoming van de bijdrage van Arbeidsvoorziening bij de uitvoering van de WIN en het maken van lokale afspraken over arbeidstoeleiding van nieuwkomers. Het betreft een adequate invulling van de regiefunctie van de gemeente en (voor zover het de reïntegratiemiddelen van Arbeidsvoorziening betreft) een reeds bestaande goede samenwerkingsrelatie met Arbeidsvoorziening.

#### *Beleid*

Op basis van de gesignaleerde knelpunten is een aantal voornemens geformuleerd om deze knelpunten op te lossen en voor de verdere vormgeving en uitvoering van de inburgeringstrajecten:

- Er zullen afspraken gemaakt worden tussen gemeenten en Arbeidsvoorziening over trajecten vanuit de inburgering richting werk. Tevens zal dit onderwerp op het Voorjaarsoverleg met de sociale partners aan de orde gesteld worden;
- Om toegelaten asielzoekers zo snel mogelijk aan het werk te helpen worden gemeenten vanaf 2001 gefaciliteerd om jobcoaches/intermediairs aan te stellen. Deze jobcoaches zullen niet zelf gaan bemiddelen, maar zullen ingezet worden om de samenwerking tussen de verschillende instanties zoals gemeente en scholingsinstellingen met bemiddelaars (zoals Arbeidsvoorziening) te bevorderen en binnen de gemeenten zorg te dragen voor een juiste inzet van de verschillende activeringsinstrumenten in relatie met het inburgeringsinstrumentarium.
- Gemeenten zullen worden aangespoord in produktovereenkomsten met ROC's afspraken te maken over flexibilisering, die zowel de organisatie (avond-weekendlessen) als ook de inhoud (combinatie werk en inburgering, inzet taal-werkstages) betreffen.

Daarnaast heeft het kabinet een Taskforce Inburgering geïnstalleerd, die een driedelige opdracht heeft meegekregen. Zo zal de Taskforce zich, naast het binnen één jaar wegwerken van de huidige wachtlijsten m.b.t. taallessen voor oudkomers, vooral richten op de verbetering van de uitvoering van de inburgering (processen) en de stroomlijning van de outputmeting bij inburgering (monitoring van processen). Tevens zal het kabinet op korte termijn praten met de bij de uitvoering van de WIN betrokken organisaties, waaronder de Arbeidsvoorziening, om te komen tot nadere afspraken over een betere uitvoering van het inburgeringsproces en een betere doorgeleiding van nieuwkomers naar de arbeidsmarkt. Daarbij zal ook worden betrokken op welke wijze de combinatie van taalscholing, beroepsopleidingen en stages kan bijdragen aan een betere aansluiting tussen inburgering en werk.

### **4.3. Hoger opgeleide minderheden**

#### *Achtergrond*

In de beroepsbevolking nemen minderheden met een HBO- of WO-opleiding nog een ondergeschikte plaats in. In aantal neemt deze groep echter toe. Dat komt enerzijds door het opleidingsniveau van de tweede generatie etnische minderheden in Nederland dat toeneemt. Anderzijds wordt deze stijging verklaard door de groep vluchtelingen die naar Nederland komt met een hoog – in het land van herkomst behaald – diploma. De vraag naar de noodzaak van specifieke maatregelen voor hoger opgeleide etnische minderheden hangt nauw samen met de instroomkansen van deze groep op de arbeidsmarkt. De instroomkansen van hoger opgeleide minderheden zijn relatief groot<sup>1</sup>. Desalniettemin blijft de arbeidsmarktparticipatie van hoger opgeleide minderheden nog achter bij die van

<sup>1</sup> Zie o.a. Dagevos en Veenman, *Succesvolle allochtonen. Over de maatschappelijke carrière van Turken, Marokkanen, Surinamers en Molukkers in hoge functies*, Meppel/Amsterdam, Boom 1992 en Odé en Dagevos, *Vreemd kapitaal. Hoger opgeleide minderheden op de arbeidsmarkt*, Den Haag 1998.

hoger opgeleide autochtonen. Voor de groep hoger opgeleiden die de opleiding buiten Nederland genoten heeft en/of sinds kort in Nederland woonachtig is, vormen taalproblemen en eventuele cultuurproblemen alsmede een minder goede aansluiting van zowel het diploma als de eventuele werkervaring in het land van herkomst op de arbeidsmarkteisen in Nederland een belemmering bij toetreding tot de arbeidsmarkt. Voor jonge, allochtone hoger opgeleiden die hun opleiding in Nederland hebben genoten lijken de arbeidsmarktperspectieven gunstiger.

Gebleken is echter, dat bij de bemiddeling van hoger opgeleide etnische minderheden ten opzichte van hoger opgeleide autochtonen extra inspanningen nodig zijn. Onder meer op basis van het onderzoek *Marktverkenning hoger opgeleide etnische minderheden* (ISEO, 1998) is geconcludeerd dat de dienstverlening (inclusief de registratie) aan hoger opgeleide etnische minderheden door arbeidsbemiddelaars voor verbetering vatbaar is.

Voor de groep hoger opgeleiden onder de etnische minderheden blijft dan ook specifieke aandacht noodzakelijk.

### *Beleid*

Om aan het lopende beleid voor hoger opgeleide minderheden een nieuwe impuls te geven zijn bij brief van 9 februari 1999 enkele initiatieven aan het Parlement aangekondigd:

- Een verzoek aan Arbeidsvoorziening om verbetering van dienstverlening aan de doelgroep. Arbeidsvoorziening heeft in reactie op het verzoek van SZW laten weten dat recentelijk nieuwe produkten zijn ontwikkeld die moeten bijdragen aan verbetering van de dienstverlening aan en registratie van etnische minderheden. Daarom is er thans geen aanleiding voor aanvullende initiatieven.
- Stimulering samenwerking tussen partijen bij bemiddeling hoger opgeleide minderheden: SZW heeft enkele bijeenkomsten georganiseerd met een aantal bij de bemiddeling van hoger opgeleide etnische minderheden betrokken partijen (Arbeidsvoorziening, Forum, UAF, Emplooi, BZK/GSI). In de bijeenkomsten is informatie en expertise uitgewisseld.
- BZK en VWS zullen de totstandkoming van een vacaturebank van potentiële bestuurders en deskundigen uit etnische minderheden ondersteunen.
- In reactie op de motie Bussemaker<sup>1</sup> heeft het kabinet een brief gestuurd<sup>2</sup> over de in de motie gevraagde verruiming van de scholingssmogelijkheden van ondermeer vluchtelingen.

De Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt beveelt aan dat de overheid en bedrijven zich moeten inspannen om meer hoger opgeleide minderheden in hogere en middenkaderfuncties in te laten stromen en te behouden. De rijksoverheid zal hiertoe onder andere in het Traineeproject Rijksoverheid voor hoger opgeleiden een taakstelling van 10 procent etnische minderheden opnemen. Ook zal de communicatie met minderhedenorganisaties worden verbeterd met als één van de doelen het «spotten» van zogenaamde «high potentials». Voor de groep minderheden die extra begeleiding nodig heeft in de eerste periode van werken doet de Taskforce de aanbeveling aan de Stichting van de Arbeid om het zogenaamde mentorenmodel voor toepassing in bedrijven te beproeven en te volgen.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 800 XV, nr. 33.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 800 XV, nr. 73.

#### 4.4. Jongeren

##### *Achtergrond*

De sluitende aanpak voor jongeren tot 23 jaar wordt vormgegeven door de WIW. De gemeente is verplicht voor elke jongere die dat nodig heeft in samenwerking met arbeidsvoorziening een traject op te stellen. Nagestreefd wordt dat de jongere binnen 12 maanden aan het werk is, eventueel in een zogenaamde WIW-dienstbetrekking of werkervaringsplaats.

Het onderzoek *Jongeren op afstand*<sup>1</sup> gaf in 1998 een beeld dat ook naar voren komt in de *Rapportage Minderheden 1999* van het SCP<sup>2</sup>. Het blijkt dat enkele groepen jongeren nog niet of nauwelijks bereikt worden. Een ook voor deze groep effectieve aanpak vereist een ketenbenadering, dat wil zeggen een goede aansluiting tussen onderwijs, arbeidstoeleiding en jeugdzorg. Mede daartoe is een project Efficiënte trajectbemiddeling gestart. Het heeft tot doel om in een vijftal gemeenten (regio's) te bewerkstelligen dat de verschillende organisaties die zich met jongeren bezighouden op diverse gebieden gezamenlijk een sluitende aanpak realiseren. Ervaringen daarmee worden vervolgens verder verbreid. In de samenwerking van de verschillende organisaties heeft de gemeente de regiefunctie.

##### *Beleid*

Op het Overhedenoverleg is afgesproken dat gemeenten een beleidsplan jeugd opstellen en beleid formuleren om de ketenbenadering te implementeren. In 1999 hebben de rijksoverheid, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de VNG het Bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS) ondertekend. Daarin is een gezamenlijke visie op het jeugdbeleid vastgesteld onder de naam «Jeugdbeleid in ba(la)ns» die richtinggevend zal zijn voor het beleid van alle overheden: de ministeries, de provincies en de gemeenten. In deze visie staan preventie, versterking van algemene voorzieningen en samenwerking centraal.

In 1998 zijn in 33 gemeenten 39 stimuleringsprojecten voor Antilliaanse/Arubaanse, Turkse en Marokkaanse jongeren gestart. Het doel van de projecten is een werkwijze te ontwikkelen waardoor enerzijds jongeren in voortrajecten worden toegerust voor de reguliere trajecten van arbeidstoeleiding en anderzijds de dienstverlening van de reguliere instellingen aan deze doelgroep wordt verbeterd.

De stimuleringsprojecten staan inmiddels op de rails (zie evaluatierapport *Lijnen naar de toekomst*). In de loop van 1999 is de instroom van deelnemers aan de projecten echt goed op gang gekomen. De eerste berichten wijzen erop dat de in de projecten ontwikkelde methodieken aanslaan bij de benadering van deze doelgroep. Medio 2001 is voorzien dat de projectfinanciering afloopt. Belangrijke voorwaarde bij de subsidieverlening aan gemeenten was dat zij het project vanaf 2001 structureel in het lokale activeringsbeleid inbedden opdat deze aanpak ook daarna gecontinueerd kan worden vanuit de bestaande financieringsbronnen (WIW, sluitende aanpak). De Tweede Kamer heeft tijdens het integratiedebat van 18 en 20 april 2000 in de motie Melkert c.s.<sup>3</sup> verzocht om verlenging van de projecten. In het voorjaar van 2001 en eind 2000 worden de projecten van respectievelijk de Turkse en Marokkaanse en de Arubaanse en Antilliaanse jongeren geëvalueerd. Deze projecten zouden vanaf 1 mei op door hen te bepalen wijze worden voortgezet. In het kader van de continuering van de uitvoering van de motie heeft het kabinet besloten om conform de wens van de Tweede Kamer goed lopende projecten continueren.

<sup>1</sup> Jongeren op afstand – een onderzoek naar jongeren die langer dan een jaar in de bijstand zitten en de inzet van het werkgelegenheidsinstrumentarium, Den Haag, SGBO, 1999.

<sup>2</sup> Rapportage Minderheden 1999. Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, SCP, Den Haag 1999.

<sup>3</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 083 nr. 5.



## 4.5. Vrouwen

### *Achtergrond*

De werkloosheid onder allochtone vrouwen is hoger dan onder allochtone mannen en de arbeidsmarktparticipatie is lager.

Het feit dat allochtone vrouwen in mindere mate participeren op de arbeidsmarkt wordt voor een deel van de groep veroorzaakt door een relatief grote afstand van allochtone vrouwen tot de arbeidsmarkt, vanwege onvoldoende onderwijskwalificaties of het niet voldoende beheersen van de Nederlandse taal. Mede gezien de positie van deze groep vrouwen in het gezin meldt men zich vaak niet aan op de arbeidsmarkt. Men is niet werkend, maar is evenmin op zoek naar werk en wordt daarom niet als werkloos geregistreerd. Hetzelfde geldt voor vrouwen die zich om «organisatorische» redenen niet op de arbeidsmarkt aanmelden: vrouwen met kinderen die vanwege een gebrek aan (betaalbare) kinderopvang geen baan zoeken, of vrouwen die een opleiding willen volgen maar deze niet kunnen betalen, of niet weten hoe dit te moeten regelen. Ook in deze gevallen geeft het werkloosheidscijfer ten aanzien van allochtone vrouwen een vertekend beeld. Overigens geldt hetzelfde voor autochtone vrouwen.

Een andere groep niet op de arbeidsmarkt participerende vrouwen bestaat uit vrouwen die er bewust voor kiezen niet te willen werken. Het gaat dan vaak om vrouwen met kinderen, die een voltijdsinvulling geven aan de opvoedingstaak, terwijl een ander lid van het huishouden voor het inkomen zorgt. Het kan worden aangenomen dat met name onder allochtone vrouwen het aandeel dat om deze reden niet op de arbeidsmarkt participeert groot is. Allochtone vrouwen starten thans gemiddeld ten opzicht van autochtone vrouwen op jongere leeftijd met gezinsvorming en kiezen er vaker voor om vanaf dat moment geen betaalde arbeid meer te verrichten. Hierdoor werken zij na hun opleiding niet of nauwelijks.

### *Beleid*

Het arbeidsmarktbeleid voor vrouwen uit etnische minderheidsgroepen krijgt invulling vanuit het reguliere arbeidsmarktbeleid, het emancipatiebeleid en het integratiebeleid. Het reguliere arbeidsmarktinstrumentarium bestaat voor een belangrijk deel uit reïntegratietrajecten uit het prestatiebudget van Arbeidsvoorziening, de WIW, de Regeling I/D-banen en extra middelen in het kader van de sluitende aanpak. Daarnaast participeren allochtone vrouwen ook in het specifiek op minderheden gericht instrumentarium.

Een voorbeeld daarvan zijn de vrouwenvakscholen. De dienstverlening van de vrouwenvakscholen (VVS) richt zich voornamelijk op de kansarmere, lager tot middelbaar opgeleide vrouwen. Sinds de oprichting worden werkzoekende vrouwen, waaronder allochtone vrouwen en vrouwen met een bijstands- en WAO uitkering op de VVS-instituten opgeleid. De toegang tot de opleidingen is dan ook in principe drempelloos. Met korte marktrelevante beroepsgerichte opleidingen worden de vrouwen opgeleid voor vraaggerichte functies op LBO tot MBO niveau. De VVS richten daartoe de opleidingsprogramma's en methodieken zodanig in dat deze zijn afgestemd op de specifieke behoefte van vrouwen. Zo wordt het onderwijs in deeltijd gegeven, wordt er indien nodig voor kinderopvang gezorgd, wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de praktische kennis die de vrouwen al hebben en wordt waar nodig gestreefd naar de bevordering van het zelfvertrouwen van de vrouwen.



De VVS gaan mee met maatschappelijke ontwikkelingen. Met hun scholingsaanbod richten zij zich thans niet uitsluitend op kansarme herintredende vrouwen. Uitgangspunt voor meer diversiteit is dat ook het talent van vrouwen op een krappe arbeidsmarkt benut moeten worden. De VVS hebben daarom hun pakket aan opleidingen aangepast aan o.m. de vraag naar breed inzetbaar personeel, de ontwikkelingen in de IT en de verdergaande internationalisering van de economie. Ook kunnen de VVS om- en bijscholingscursussen verzorgen ten behoeve van werknemers in bedrijven.

Om de expertise van de Vrouwenvakscholen te behouden en ter voorbereiding op hun toekomst, heeft SZW hen, mede op verzoek van de Tweede Kamer, recentelijk met een eenmalige subsidie van circa vier miljoen gulden de gelegenheid gegeven de komende tijd de scholen te blijven exploiteren. Hierbij is de verwachting dat de Vrouwenvakscholen zonder subsidie deze expertise na 2000 zullen kunnen voortzetten. Op basis van een strategisch businessplan, dat eind juli beschikbaar komt, willen de VVS-en hieraan nadere invulling geven. Bezien zal worden in hoeverre dit business voor SZW aanleiding is voor in 2000 aanvullende subsidie.

Om een beeld te krijgen van de bijdrage van vrouwen uit minderheids-groepen aan het behalen van de kabinetsdoelstelling, is het van belang dat deze groep zichtbaar wordt in de resultaten van het huidige arbeidsmarktinstrumentarium. Gegevens over de mate waarin vrouwen uit minderheidsgroepen aan bod komen bij de toepassing van het huidige arbeidsmarktinstrumentarium zijn vooralsnog alleen voorhanden met betrekking tot het prestatiebudget van Arbeidsvoorziening en de WIW-dienstbetrekkingen. Ten aanzien van de overige instrumenten zijn geen gegevens beschikbaar over vrouwen uit minderheidsgroepen. Dit gebrek aan informatie geldt voor de meeste instrumenten overigens ook voor etnische minderheden in het algemeen. Voor alle bestaande arbeidsmarktinstrumenten geldt echter dat zij zich in de eerste plaats richten op werkzoekenden. In het algemeen kan worden aangenomen, dat personen die geen werk (moeten) zoeken, via het huidige arbeidsmarkt-instrumentarium niet of niet direct worden bereikt. Het bestaande arbeidsmarktinstrumentarium is er niet of nauwelijks op gericht om personen die niet beschikbaar zijn voor arbeid tot participatie te bewegen. Voor de activering richting arbeid van vrouwen uit minderheidsgroepen zijn daarom (ook) andere instrumenten nodig.

In het beleid dat erop gericht is om deze groepen te bereiken, zal de nadruk moeten liggen op maatregelen in het kader van Arbeid en Zorg, op voldoende kinderopvang en scholingsmogelijkheden en voorlichting. Het algemene beleid van het kabinet gericht op de verhoging van participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt (nieuw fiscaal stelsel, uitbreiding kinderopvang, combinatie arbeid en zorg) is ook van belang voor etnische vrouwen.

Ten aanzien van allochtone vrouwen merkt de SER op dat bij de «mainstreaming» van het beleid het risico bestaat dat de specifieke problemen van allochtone vrouwen noch in het integratiebeleid, noch in het emancipatiebeleid voldoende aandacht krijgen. Zo constateert de SER dat, om allochtone vrouwen een kans op de arbeidsmarkt te geven, meer nodig is dan alleen het verwerven van startkwalificaties. Accenten die nu in emancipatiebeleid gelegd worden komen niet tegemoet aan specifieke belemmeringen die niet-geïntegreerde allochtone vrouwen ondervinden. De SER onderschrijft in dit kader de belangrijkste aanbevelingen uit het SCP-rapport variatie in participatie. Het kabinet onderkent de specifieke belemmeringen waar de SER op wijst. Zo lang diversiteit op de arbeidsmarkt (in de zin van een evenredige vertegenwoordiging van onder-

scheiden categorieën op de arbeidsmarkt) niet gerealiseerd is, zal een combinatie van algemeen en specifiek beleid nodig blijven.

In reactie op het SCP-rapport Variatie in participatie zullen de staatssecretaris voor Emancipatie en de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid een commissie installeren. Deze commissie heeft tot taak om in kaart te brengen hoe de uitvoeringspraktijk uitwerkt voor allochtone vrouwen. Daarbij worden ook best practices op dit vlak meegenomen. De commissie zal mede op basis van de verzamelde best practices en het bovengenoemde onderzoek bekijken hoe de maatschappelijke participatie van allochtone vrouwen bevorderd kan worden, mede in het licht van een opstap naar arbeidsparticipatie, en hierover aanbevelingen uitbrengen aan de staatssecretaris voor Emancipatie en de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid.

Uit het onderzoek Variatie in participatie komt naar voren dat de arbeidsdeelname van Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse vrouwen de laatste jaren sterk is gestegen, maar dat er nog steeds grote verschillen met autochtone vrouwen bestaan. Het hebben van kinderen voor allochtone vrouwen maakt, net als voor autochtone vrouwen, de arbeidsdeelname moeilijker, maar ook de migratiegeschiedenis en het patroon van gezinsvorming zijn mede bepalend. Uit Variatie in participatie blijkt dat allochtone vrouwen weliswaar van profiel veranderen (ze zijn langer in Nederland, krijgen gemiddeld minder kinderen op gemiddeld hogere leeftijd en een steeds hoger opleidingsniveau), maar toch hun eigen karakter in veel opzichten behouden. In bepaalde gevallen komt de eigenheid de arbeidsparticipatie ten goede en in andere gevallen niet.

De aanbevelingen in het rapport zijn gericht op inburgeringsprogramma's met moedervriendelijke agenda's (waar de lestijden aansluiten bij schooltijden en er voorzieningen zijn voor opvang van de jongere kinderen), een gericht aanbod voor kinderopvang en speciale herintredingsprogramma's. Voor verschillende categorieën worden in het rapport concrete maatregelen voorgesteld.

Het SCP constateert dat inzicht in specifieke achtergrondkenmerken en succes- en faalfactoren per deelgroep van groot belang is als uitgangspunt voor nieuwe, aanvullende specifieke beleidsmaatregelen. Het SCP onderscheidt in dit kader een aantal deelgroepen met, ten opzichte van andere groepen, opvallende afwijkende kenmerken op het gebied van arbeidsparticipatie. Het SCP pleit ervoor de specifieke situatie van deze groepen te analyseren, en noemt in het bijzonder de situatie op de arbeidsmarkt van Surinaamse vrouwen met een gemiddeld relatief hoog arbeidsparticipatieniveau maar een relatief laag functieniveau, de non-participatie kinderloze vrouwen en de sterke kanten van Surinaamse en Antilliaanse huishoudens met kinderen en Surinaamse eenouderhuishoudens.

Op basis van de succesfactoren van onder meer Surinaamse vrouwen die een rol spelen bij de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders van etnische herkomst zal bekeken worden op welke manier deze kunnen worden ingezet bij categorieën minderheden die op dit punt achterblijven.

Voorts wijst het SCP op het belang van specifieke kinderopvang voor allochtone vrouwen, in het algemeen en alleenstaande ouders en vrouwen in inburgeringsprogramma's in het bijzonder. Het kabinet zal in dit licht onderzoek doen naar de behoefte naar kinderopvang bij allochtone vrouwen, om op basis daarvan een gericht aanbod te kunnen doen aan die groepen voor wie onvoldoende of ongeschikte kinderopvang een belemmering vormen voor arbeidsparticipatie.

In het rapport *Variatie in participatie* wordt het grote belang onderstreept van inburgeringsprogramma's en de deelname van vrouwen aan deze programma's. Om deze deelname te bevorderen pleit het SCP voor de invoering van gefaseerde inburgeringsprogramma's. Daarnaast is het van belang om extra inspanningen te plegen om het arbeidstraject in de inburgering vorm te geven. In het rapport wordt er tevens op gewezen dat inburgering niet alleen voor nieuwkomers, maar voor iedere migrant van belang is, en wordt gepleit voor een algemene opname in inburgeringsprogramma's van Antilliaanse/Arubaanse vrouwen. Op dit moment is er nog een te smalle ervaringsbasis om de inrichting van versnelde trajecten «inburgering-werk» landelijk op te stellen. Interdepartementaal overleg hierover zal moeten leiden tot een aanpak om hierin verandering te brengen. Het kabinet acht het van het grootste belang dat gecombineerde werk-leertrajecten of trajecten richting werk ook voor oudkomers beschikbaar komen.

In het rapport *Variatie en participatie* blijkt dat een specifiek aanpak nodig is voor de versterking van de positie van bepaalde allochtone vrouwen en dus ter bevordering van de intergratie. Het kabinet onderstreept het grote belang van meer maatwerk in inburgeringsprogramma's, zowel voor nieuwkomers als voor oudkomers. Het leveren van maatwerk kan namelijk betekenen dat mogelijkheden voor een specifieke aanpak worden geboden. Voor vrouwen die een inburgeringstraject volgen zullen mogelijkheden worden gecreëerd om in aparte vrouwengroepen taallessen te volgen.

## 5 SCHOLING

Het gemiddeld lagere opleidingsniveau van etnische minderheden soms nog gecombineerd met een onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal speelt een belangrijke belemmerende rol bij de toetreding tot de arbeidsmarkt. Desondanks is ook onder de hoger opgeleiden minderheden nog (lang) geen sprake van evenredige vertegenwoordiging op de arbeidsmarkt. Uit onderzoek van ISEO<sup>1</sup> blijkt dat etnische minderheden die over de juiste diploma's beschikken en de Nederlandse taal goed beheersen toch een kleinere kans hebben om te worden aangenomen dan autochtonen. Dat treft overigens vooral (maar niet uitsluitend) etnische minderheden die nog maar kort in Nederland verblijven en hun (hoogste) diploma in het buitenland hebben behaald.

De SER legt in de aanbevelingen naar het oordeel van het kabinet terecht de nadruk op het belang van kwalificatieverhoging van werkzoekenden en werkenden. Ook volgens het kabinet is een leven lang leren een must. Het gaat daarbij zowel om scholing van werkenden als werkzoekenden, met bijzondere aandacht van hen die het startkwalificatie niveau missen. Etnische minderheden zijn in dit beleid een belangrijke groep. Naast de algemene maatregelen zijn specifieke maatregelen gericht op minderheden van belang.

Toegankelijk onderwijs, voorkomen van voortijdig schoolverlaten, aanvullende scholingsmaatregelen op het gebied van taalvaardigheidsonderwijs, maar ook scholing van werkenden en werkzoekenden, waarvan een deel (nog) niet in het bezit is van een startkwalificatie, is essentieel.

### 5.1. Scholing van werkenden en werkzoekenden

Om onder veranderende omstandigheden het eigen werk te kunnen blijven uitoefenen of om door te kunnen stromen naar werk van een hoger niveau voor werkenden en werkzoekenden boven startkwalificatie-

---

<sup>1</sup> Marktverkenning hoger opgeleide etnische minderheden, 1998.

niveau is een extra inzet nodig. De SER vraagt aandacht voor het ontwikkelen van financiële tegemoetkomingen voor werknemers bij scholing (in spaarloonregelingen en/of fiscale aftrek) en voor het belang van voorlichting over de scholingsaftrek in de non-profitsector. Het kabinet zal in het licht hiervan bezien op welke wijze binnen de huidige scholingsaftrek en afdrachtsvermindering voor scholing in de non-profit sector extra stimulanzen kunnen worden ingebouwd.

De SER bepleit om het beleid gericht op het behalen van een startkwalificatie voor werkenden en werkzoekenden alsmede het beleid gericht op scholing boven het startkwalificatieniveau onder de Employability-agenda en het programma Een leven lang werkend leren te brengen. Ook het kabinet is van oordeel dat deze onderwerpen in het kader van de Employability-agenda voortvarend moeten worden aangepakt en wil samen met sociale partners werken aan een concretisering en een versnelling van wat al in gang is gezet. Ook nieuwe initiatieven zijn nodig. Het kabinet heeft recent aangekondigd<sup>1</sup> nieuwe impulsen te zullen toevoegen aan de Employability-agenda. Deze aanvullende initiatieven zijn zowel gericht op de scholing van werkenden als van werkzoekenden en beschreven in de nota In Goede Banen. Het betreft:

- een versnelling van de landelijke implementatie van de methodiek van erkenning van verworven competenties (EVC);
- digitale scholing van werkzoekenden
- educatieve tv
- experiment met de individuele leerrekening.

Gelet op hun onderwijs-achterstand zal er voor moeten worden gezorgd dat etnische minderheden goed bereikt worden door deze nieuwe initiatieven.

De SER bepleit ook op het punt van het werkend leren een nieuwe impuls. Daarbij gaat het om werkzoekenden die gemotiveerd zijn en de potentie hebben om een startkwalificatie te halen, maar die niet via het reguliere secundair beroepsonderwijs tot dit kwalificatieniveau kunnen worden gebracht. Hiertoe zullen relatief veel personen uit etnische minderheidsgroepen behoren. Bij dergelijke trajecten gaat het om maatwerk, gebaseerd op de erkenning van reeds verworven competenties, waarbij het leren bij voorkeur plaatsvindt in een werkomgeving met het perspectief om in te stromen in vacatures waarvoor een startkwalificatieniveau vereist is. De SER stelt voor om in het platform Employability-agenda te komen tot een verdere uitwerking van deze leertrajecten. Het kabinet onderschrijft dit en heeft inmiddels aan het FNV een subsidie toegekend om dergelijke leertrajecten in samenwerking met een aantal branches op te zetten.

## **5.2. Toegankelijk onderwijs**

Het uitgangspunt voor het beleid is in deze, dat in principe zoveel mogelijk risicojongeren een startkwalificatie middels het secundair beroepsonderwijs halen. Daartoe moet in de eerste plaats het secundair beroepsonderwijs zo toegankelijk mogelijk zijn. Het kabinet stimuleert die toegankelijkheid door ondermeer de Voorbereidende en ondersteunende activiteiten (VOA)-regeling, waarmee voorbereidende en ondersteunende activiteiten voor doelgroepen gefinancierd kunnen worden.

De SER noemt in zijn advies enkele knelpunten op dit terrein. In de eerste plaats het feit dat er te weinig beroepspraktijkvormingsplaatsen voor jongeren uit minderheidsgroepen zijn. Deze constatering is gebaseerd op het Onderwijsverslag 1998 van Inspectie van het Onderwijs. Ook in haar Onderwijsverslag van 1999 geeft de Inspectie aan dat het aandeel van

---

<sup>1</sup> In Goede Banen, een aanpak van de knelpunten op de arbeidsmarkt, Tweede Kamer 1999/2000, 27 060, nr. 1.

allochtone leerlingen in de leerwegen van het middelbare beroepsonderwijs relatief laag is. Volgens de Inspectie wordt dit mede veroorzaakt door problemen die allochtonen ondervinden bij het krijgen van een leerarbeidsplaats. Uit een recent onderzoek van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) (december 1999) blijkt dat op dit moment in vrijwel alle sectoren sprake is van voldoende praktijkplaatsen die ook door allochtone leerlingen kunnen worden bemachtigd. Het kabinet zal er sociale partners op aandringen eventuele belemmeringen op te heffen die de instroom van allochtone jongeren in de leerarbeidsplaatsen in de weg staan. Het kabinet is van mening dat het voor de hand ligt dat ook de ROC's een actieve rol spelen om de allochtone leerling goed te begeleiden en te matchen met de leerbedrijven.

In de tweede plaats blijkt dat jongeren uit de minderheden knelpunten ondervinden op de werkvloer. Deze problemen ontstaan door de interactie tussen tekortschietende sociale en beroepsvaardigheden bij achterstandsleerlingen en oneigenlijke vooroordelen bij anderen.

Leerlingbegeleiding zou moeten bijdragen aan de oplossing van de hierboven genoemde problemen. De kwaliteitsverbetering van leerlingbegeleiding is één van de thema's die in de komende tijd een nadere uitwerking vergt in het kader van de totstandkoming van het document «Koers Bve», de beleidsnota over de toekomst van de sector beroepsonderwijs en volwasseneducatie (BVE), die aan de Tweede Kamer is toegezegd door de minister van OCenW. Het kabinet vindt het ook noodzakelijk dat de ROC's en de leerbedrijven meer aandacht besteden aan de begeleiding van deze jongeren op de werkplek.

Ook wijst de SER op het feit dat tussentijdse overstap van de Beroepsopleidende Leerweg (BOL) naar Beroepsbegeleidende leerweg (BBL)-trajecten en omgekeerd mogelijk moet zijn. Dit in verband met feit dat leerlingen uit trajecten vallen zonder dat ze een alternatief aangeboden krijgen. In het SER-advies «Flexibiliteit in leerwegen» (juni 1999) en de kabinetsreactie daarop<sup>1</sup> wordt uitvoerig bij dit onderwerp stilgestaan. Een nadere uitwerking zal plaatsvinden in het kader van de totstandkoming van het document «Koers Bve».

Tenslotte kan de toegankelijkheid van het secundair beroepsonderwijs vergroot worden door goede doorstromingsmogelijkheden van VMBO naar ROC's. Ten aanzien van de doorstroming van het VMBO naar het secundair beroepsonderwijs is het beleid gestoeld op de doorstroomregeling VMBO-secundair beroepsonderwijs. In de regeling de minimale vereisten waaraan VMBO-abituriënten dienen te voldoen. Gegeven deze regeling is het verder de opdracht aan scholen en instellingen om samen te werken met het oog op optimale aansluiting. Op tal van plaatsen experimenteren VMBO en ROC's momenteel met doorstroomtrajecten.

### **5.3. Tegengaan voortijdig schoolverlaten**

Voor die jongeren die niet door kunnen stromen naar het secundair beroepsonderwijs of in de reguliere VMBO-trajecten niet mee kunnen doen of voortijdig uitvallen, moeten er alternatieven voorhanden zijn.

De SER wijst in dit kader op een aantal punten. In de eerste plaats de rol die de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) in dit kader kan spelen. Het is een van de uitgangspunten in het beleid gericht op het bestrijden van het voortijdig schoolverlaten dat de contactgemeenten in het kader van de RMC-functie jongeren *actief* teruggeleiden naar kwalificerende (leerwerk)trajecten. Behalve dat dit uitgangspunt is opgenomen in de notitie «een goed voorbereide start» (1993), wordt dit ook tot

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 800 VIII, nr. 104.

uitdrukking gebracht in het Plan van Aanpak voortijdig schoolverlaten<sup>1</sup> en is dit opgenomen in het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel dat beoogt de RMC-functie structureel te maken.

Momenteel buigt een interdepartementale werkgroep M(arktwerving), D(eregulering) en W(etgevingskwaliteit) – Voortijdig Schoolverlaten zich over het vraagstuk of en zo ja welke prikkels mogelijk zijn – die aangrijpen bij het individu zelf of zijn/haar directe omgeving – waardoor de voortijdig schoolverlater op school blijft dan wel, eenmaal van school af, toch nog een startkwalificatie behaalt. Het gaat hierbij om voortijdig schoolverlaters in en rondom de BVE-sector (Beroeps- en Volwasseneneducatie). De prikkels zijn bedoeld als aanvulling op of versterking van het reeds ontwikkelde instrumentarium. Het eindrapport van de werkgroep zal voorzien van een beleidsreactie voor de zomer aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Het kabinet heeft onderkend dat de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten met name voor jongeren uit etnische minderheidsgroepen en met een meervoudige problematiek een aparte aanpak vereist. Daarom is met subsidie van het ministerie van OCenW eind 1998 de pilot trajectbegeleiders risicodeelnemers gestart. De opdracht aan de trajectbegeleiders risicodeelnemers is (ook allochtone) risicjongeren te verwijzen en begeleiden naar bestaande voorzieningen binnen en buiten het onderwijs, zoals arbeidsvoorziening, justitie en jeugdhulpverlening. In geval van lacunes in het aanbod moeten zij creatieve oplossingen zoeken door regionale partijen bij elkaar te brengen en aan te zetten tot een vernieuwend aanbod voor deze jongeren. Inmiddels heeft een tussentijdse evaluatie plaats gehad van 8 van de 17 pilots. Harde gegevens over deelnemers(kenmerken) ontbreken nog. Voorzichtig kan worden geconcludeerd dat een groot deel van de jongeren wordt geleid naar een scholingstraject, meestal de beroepsbegeleidende leerweg. Het is de bedoeling dat de verworven ervaringen straks worden aangewend ter versterking van de (structurele) RMC-functie.

Voor de opzet van de pilot is aansluiting gezocht bij de maatregelen zoals genoemd in de door de ministers van BZK en Justitie uitgebrachte CRIEM<sup>2</sup>-nota, spoor 2: «voorkomen van spijbelgedrag en van voortijdig schoolverlaten». Uitgangspunt van de nota is dat door middel van preventieve maatregelen en met een integrale aanpak wordt voorkomen dat sommige jongeren uit etnische groepen marginaliseren en mogelijk afglijden naar het criminele circuit. Sinds begin 1999 wordt de CRIEM-aanpak in 8 pilot-gemeenten gedurende twee jaar in de praktijk beproefd. Ook de CRIEM-pilots zullen worden geëvalueerd. Hierna wordt bekeken of deze aanpak op grote schaal en meer structureel kan worden geïmplementeerd.

In het kader van het voortijdig schoolverlaten kan voorts gewezen op zogenaamde best-practices die met name op lokaal niveau worden uitgevoerd. Een voorbeeld daarvan is de aanpak van 2 RBA's, die in samenwerking met het RCM een intensieve trajectbegeleiding toepaste, gekenmerkt door een vaste begeleider gedurende het hele traject. De trajectaanpak strekte zich ook uit over het leerlingwezen en moest goed aansluiten bij het systeem binnen het leerlingwezen. Tussen de school, het leerbedrijf en de trajectbegeleider vanuit Arbeidsvoorziening werden goede afspraken gemaakt over de voortzetting van het traject om de daarin aanwezige draaipunten (verkrijgen leerovereenkomst, voorkomen uitval,) met succes te tackelen. Het kabinet zal deze en andere aanpakken van «nazorg» bestuderen en eventueel breder verspreiden.

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 695, nr. 2.

<sup>2</sup> nota Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 726, nr. 1.



Daarnaast ondersteunt het kabinet de suggestie van de SER om leer-werktrajecten mogelijk te maken voor jongeren die niet in staat zijn om het reguliere VMBO-aanbod te doorlopen. Het praktijkonderwijs zoals nu in de VMBO-wetgeving bedoeld is nadrukkelijk gezien als eindonderwijs voor leerlingen die naar alle waarschijnlijkheid niet kunnen voldoen aan eindtermen secundair beroepsonderwijs. VMBO-scholen krijgen geen licentie voor het uitgeven van certificaten en diploma's uit de kwalificatiestructuur secundair beroepsonderwijs. Leerlingen die wel een certificaat zouden kunnen halen moeten hiervoor dus bij een ROC worden ingeschreven. Het is wel mogelijk dat de VMBO-school en het ROC hierbij samenwerken, zodat voor kwetsbare leerlingen zoveel mogelijk een doorlopende leerlijn wordt gecreëerd. Hier geldt dat een dergelijke samenwerking het verzorgen van een doorlopende leerlijn zou kunnen omvatten, zodat leerlingen/deelnemers, zonder de risico's van een merkbare overstap van de ene naar de andere school/instelling, zover mogelijk in de kwalificatiestructuur kunnen komen. Binnen zo'n constructie kan het ROC ook optimaal zijn expertise in het verzorgen van kwalificaties voor deze doelgroep inbrengen. Deze samenwerking kan zover gaan dat het secundair beroepsonderwijs wordt verzorgd op de locatie van de VMBO-school en (deels) door leerkrachten van deze school, daartoe gedetacheerd naar het ROC. Een experiment met een dergelijke constructie start naar verwachting binnenkort. Met de door de SER voorgestelde aan deze «leerwerktrajecten VMBO» te stellen normen (geen toelating van leerlingen die niveau 2 van secundair beroepsonderwijs zouden kunnen halen; voorkomen van voortijdige uitstroom naar baantjes) kan worden ingestemd.

In zijn advies benadrukt de SER verder het belang van de in november 1999 van start gegane ArenA Academie voor de toerusting van jongeren in het VMBO-traject met een minimale kwalificatie voor de regionale arbeidsmarkt en de doorstroom naar een vervolgopleiding aan een ROC. Ook voor de ArenA Academie geldt dat deze VMBO-school geen certificaten secundair beroepsonderwijs kan afgeven, ook niet op niveau 1. Hier zal dus ook een samenwerkingsconstructie met het ROC moeten worden aangegaan (het alternatief, namelijk het afgeven van eigen schoolverklaringen als «pseudo-certificaten», is hoogst ongewenst met het oog op een transparante kwalificatiestructuur).



De werkloosheid onder etnische minderheden is in vergelijking met het begin van de jaren negentig substantieel gedaald. Niettegenstaande deze positieve ontwikkeling is het niveau van de werkloosheid onder allochtonen nog altijd onaanvaardbaar hoog.

### **Kabinetsbeleid**

Het kabinet heeft zich in deze kabinetsperiode tot doel gesteld het werkloosheidsverschil tussen autochtonen en etnische minderheden te halveren. In brede zin zal het beleid ertoe moeten leiden dat het personeelsbestand van overheidsorganisaties een afspiegeling vormt van de samenstelling van de bevolking. Overheidsorganisaties kunnen als werkgever een belangrijk voorbeeld vormen voor organisaties in de marktsector.

In het regeerakkoord meldt het kabinet ook het voornemen om het aandeel minderheden in voorbeeldfuncties te vergroten. Het kabinet heeft hiertoe in de kabinetsnota «Kansen krijgen, kansen pakken» programma's geformuleerd, die een bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van dit doel.

### **Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt**

Het realiseren van een evenredige arbeidsdeelname van minderheden vraagt niet alleen een inspanning van het kabinet. Een actieve bijdrage van de sociale partners is daarbij onontbeerlijk. De Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt is door de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in de vorige kabinetsperiode in het leven geroepen om tot eind 1999 een extra impuls te geven aan de implementatie van het minderhedenakkoord van de Stichting van de Arbeid, de Wet Samen en de inspanningen van Arbeidsvoorziening. De Taskforce had als opdracht om tot eind 1999 – boven op de driehoek van het minderhedenakkoord, de Wet Samen en de inspanningen van publieke en private intermediairs – verantwoordelijke partijen in de uitvoering te activeren en dit nieuwe offensief en de best practices te promoten bij bedrijfstakken en bedrijven. Eind januari 2000 heeft de Taskforce een slotdocument gestuurd aan de minister van SZW en de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (GSI). In dit slotdocument doet de Taskforce 26 aanbevelingen aan bedrijven en overheden over de wijze waarop de instroom en doorstroom van minderheden kan worden verhoogd.

### **Positie minderheden binnen de overheid**

Behalve de in- en uitstroom van minderheden is de positie van minderheden binnen organisaties (kwaliteit van het werk, duurzaamheid dienstverband, doorstroommogelijkheden, enz.) van belang. Uit diverse onderzoeken blijkt bijvoorbeeld dat minderheden vaker onder het opleidingsniveau werken en minder vaak een vaste aanstelling hebben. Deze resultaten worden voor de overheid bevestigd door het «Mobiliteitsonderzoek 1999», een grootschalige enquête van het ministerie van BZK onder werknemers die in 1998 bij de overheid in of uit dienst traden. Er zijn kortom nog forse inspanningen nodig om de positie van etnische minderheden in overheidsdienst zijn te versterken.

## Wet Samen

In het kader van het realiseren van de kabinetsdoelstellingen heeft de minister voor GSI de aandacht gevestigd op de Wet Samen, die een belangrijke basis vormt voor de stimulering van de arbeidsdeelname van minderheden. Deze wet, en de beperkte naleving daarvan, was eerder al een punt van aandacht in de aanbevelingen in het slotdocument van de Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt.

De Wet Samen heeft ten doel werkgevers met meer dan 35 werknemers te stimuleren beleid te ontwikkelen dat gericht is op het in dienst nemen van leden van etnische minderheden. Jaarlijks zijn deze werkgevers gehouden een verslag te deponeren waarin zij aangeven hoe groot het aandeel van minderheden in de organisatie is en welke maatregelen zij zullen treffen om dit aandeel te vergroten. De wet verplicht werkgevers te streven naar een evenredig aandeel minderheden in de organisatie. De evenredigheidspercentages conform het aandeel minderheden in de beroepsbevolking worden jaarlijks geactualiseerd en gepubliceerd door het ministerie van SZW. Deze evenredigheidspercentages zijn uitgesplitst naar regio en opleidingsniveau. Het staat de werkgever vrij om van de laatste uitsplitsing gebruik te maken. Om werkgevers te ondersteunen bij de uitvoering van de wet staan hen onder meer de Helpdesk Wet Samen en de Bedrijfsadviseurs Minderheden van Arbeidsvoorziening ter beschikking.

### Evaluatie Wet Samen

Recent heeft een evaluatie van de Wet Samen met betrekking tot de overheidssectoren plaatsgevonden in opdracht van het ministerie van BZK. Uit het vertrouwelijke rapport komen over het jaar 1998 onder andere de volgende twee conclusies naar voren.

Ten eerste blijkt er voor een aantal overheidssectoren geen uitputtend overzicht te bestaan van de organisaties die Wet Samen-plichtig zijn. Daardoor zijn alleen schattingen, en geen exacte cijfers, te geven van het sectorale deponeringspercentage. In de onderstaande tabel zijn deze gegevens weergegeven. Op enkele plaatsen zijn de gegevens aangepast met behulp van door de sectoren geleverde cijfers.

Ten tweede moet op basis van het geschatte aantal Wet Samen-plichtige organisaties worden geconcludeerd dat een groot aantal organisaties heeft verzuimd een jaarverslag over 1998 te deponeren. Alleen de sectoren Rijk en Defensie behalen een deponeringspercentage van 100%.

Sector	Geschat aantal Wet Samen-plichtige organisaties	Geschat deponeringspercentage per 1-11-99
Rijk	13	100%
Defensie	1	100%
Rechterlijke Macht	onbekend	onbekend
Politie	27	63%
Onderwijs (po, vo en bve)	865	40%
HBO, Universiteiten en Onderzoeksinstellingen	76	57%
Gemeenten	550	55%
Provincies	12	75%
Waterschappen	67	49%

Bron: NEI (april 2000). «Naleving Wet Samen door de overheidssectoren», aangevuld met informatie van de sector Politie, sector Defensie en sector Onderwijs.

Het grote aantal ontbrekende jaarverslagen maakt het onmogelijk een beeld te genereren van de mate waarin organisaties de wettelijke evenredigheidspercentages realiseren. Weliswaar beschikken het CBS en de Arbeidsinspectie over informatie over het aantal werkzame allochtonen, echter deze is zodanig vormgegeven dat een betrouwbare vergelijking met de wettelijke evenredigheidspercentages niet gemaakt kan worden. Daarmee is het tot dusver onmogelijk om de resultaten van de inspanningen van werkgevers – gericht op het vergroten van het aandeel minderheden in hun organisatie – te beoordelen.

### **Benutting potentie Wet Samen**

Naast de diverse projecten die in de verschillende overheidssectoren zijn gestart vormt de Wet Samen een belangrijk instrument voor het realiseren van een evenredige arbeidsdeelname door leden van etnische minderheden. Ten eerste geeft de wet inzicht in de mate van vertegenwoordiging van leden van etnische minderheden in organisaties en de verschillen die tussen organisaties bestaan. Ten tweede dwingt de wet werkgevers er toe bewust na te denken over maatregelen die tot een vergroting van het aandeel minderheden kunnen leiden. Ten derde kunnen met behulp van de wet best practices worden afgeleid, waardoor werkgevers die minder goede resultaten boeken een handvat kan worden aangereikt voor verbetering.

Om de potentie van de Wet Samen volledig te kunnen benutten is het noodzakelijk dat de naleving van de wet wordt verbeterd. Daarvoor is gedetailleerde informatie nodig over de organisaties die de wet al dan niet hebben nageleefd. De minister voor GSI is op 31 mei 2000 in de Adviescommissie voor het overheids personeelsbeleid (AOP) op ambtelijk niveau met het ministerie van Justitie, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC&W) en van BZK (in verband met het werkgeverschap van de sector Politie) overeengekomen dat deze ministeries vóór 1 augustus 2000 lijsten zullen aanleveren met de organisaties die in het kader van de Wet Samen deponeringsplichtig zijn. De Raad voor de Rijksdienst en Inkomensaanlegenheden (RRDIA) en de Ministerraad hebben op 20 juni, respectievelijk 23 juni ingestemd met deze overeenkomst. De lijsten zullen worden opgesteld voor de sectoren Onderwijs (po, vo, bve), HBO, Universiteiten, Onderzoeksinstituten, Politie en Rechterlijke Macht.

Daarnaast zal met Arbeidsvoorziening Nederland worden overlegd over de totstandbrenging van een lijst met per organisatie die een jaarverslag heeft gedeponereerd het voor die organisatie geldende evenredigheidspercentage en het werkelijke aandeel van leden van etnische minderheden in het personeelsbestand.

Ambtelijk BZK is met ambtelijk SZW overeengekomen dat het ministerie van SZW zal zorgdragen voor een (geaggregeerd) overzicht van het aantal deponeringsplichtige overheidsorganisaties en van het aantal deponeringen na ieder rappel. In dit overzicht zullen de elf arbeidsvoorwaardelijke overheidssectoren worden onderscheiden.

De sectoren Defensie en Rijk zijn buiten beschouwing gelaten omdat de gevraagde gegevens in het geval van deze sectoren bekend zijn. Aan de sectoren Gemeenten, Provincies en Waterschappen zal deze vraag apart worden gesteld, zoals in de volgende paragraaf wordt toegelicht.

De lijsten zullen dienen om organisaties die zich onvoldoende inspannen om een evenredige vertegenwoordiging van etnische minderheden te bereiken, daarop aan te spreken. Voorts zullen de lijsten dienen als uitgangspunt voor het maken van afspraken met de sectoren. Het is de bedoeling om deze lijsten niet eenmalig, maar jaarlijks te laten opstellen,

waardoor het mogelijk zal zijn de ontwikkelingen in de arbeidsdeelname van minderheden bij de overheid te volgen.

### **Afspraken tussen bewindspersonen en werkgevers in de markt en bij de overheid**

De minister van SZW en de minister voor GSI hebben een gezamenlijk traject ingezet om enerzijds te zorgen dat de kabinetsdoelstelling wordt gerealiseerd en anderzijds dat de aanbevelingen van de Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt worden uitgevoerd.

In dit verband zijn er twee bijeenkomsten geweest met het bedrijfsleven waarbij concrete kwantitatieve afspraken zijn gemaakt over de instroom van minderheden.

Zo is op 18 april jl. een convenant ondertekend tussen de bewindslieden, MKB-Nederland en Arbeidsvoorziening dat nog dit jaar moet leiden tot de instroom van allochtone werkzoekenden op 20 000 vacatures in het midden- en kleinbedrijf (MKB). Op 21 juni zijn afspraken gemaakt met een twintigtal grote ondernemingen over de uitvoering van acht aanbevelingen van de Taskforce Minderheden.

In het geval van de overheidswerkgevers kan gemeld worden dat voor de sector Rijk in het SG-beraad van 3 mei 2000 een notitie is besproken over het diversiteitsbeleid in de sector Rijk waarin concrete voorstellen zijn gedaan om de voorbeeldfunctie van het Rijk nader in te vullen. Deze voorstellen zijn uitgewerkt in de notitie «Minderhedenbeleid in de sector Rijk», die tegelijk met deze brief aan de Tweede Kamer is gezonden.

De minister van BZK zal over dit onderwerp spreken met de sector Politie. Hij zal nagaan welke resultaatgerichte afspraken in de sector Politie mogelijk zijn.

Op de sectoren gemeenten en provincies hebben de minister voor GSI en de minister van BZK in het kader van het Bestuurlijk Akkoord Nieuwe Stijl (BANS) een appèl gedaan. Aldaar hebben de minister voor GSI en de minister van SZW tevens hun streven naar kwantificeerbare afspraken over de instroom van etnische minderheden kenbaar gemaakt. Het streven is om met de gemeenten en provincies te komen tot meer outputgerichte afspraken waarbij de aanpak die is afgesproken met het MKB als voorbeeld zal dienen.

De gemeenten en provincies zullen gevraagd worden tenminste één keer per jaar de resultaten van hun inspanningen te rapporteren aan het VSO (Verbond van Samenwerkende Overheidswerkgevers).

### Inleiding

Door de ministeries wordt al jaren op zeer verschillende wijze geprobeerd het aandeel minderheden dat werkzaam is bij de rijksoverheid te vergroten. In deze bijlage worden de slaagen faalfactoren van het beleid van de afgelopen jaren in beeld gebracht en aanbevelingen gedaan voor intensivering van het beleid.

In 1983 is door het kabinet een nota minderhedenbeleid uitgebracht. Vanaf dit moment worden door de departementen succesvolle en minder geslaagde pogingen gedaan om de instroom en doorstroom van minderheden in de arbeidsorganisaties van de departementen te bevorderen. De kwantitatieve prestaties van de departementen gemeten in een groeiend aandeel minderheden in het totale personeelsbestand wijzen op een positieve ontwikkeling.

De huidige krapte op de arbeidsmarkt en de noodzaak voor een organisatie als de overheid dat de samenleving zich moet kunnen herkennen in de opbouw van zijn personeelsbestand zijn gunstig voor het uitvoeren van het minderhedenbeleid. Dit gaat echter niet vanzelf.

In deze notitie wordt een pakket aan concrete activiteiten voorgesteld die naast eigen departementale specifieke maatregelen door de verschillende ministeries uitgevoerd kunnen worden. De verwachte effectiviteit van de activiteiten kan worden afgemeten aan de resultaten van projecten die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd. Achtereenvolgens wordt in de notitie aandacht besteed aan een kort historisch overzicht van het beleid, aan een beschrijving van een aantal activiteiten bij de ministeries en wordt een overzicht gegeven van de verschillende maatregelen die voorgesteld zijn in de nota Kansen Krijgen Kansen Pakken van het kabinet, de voorstellen van de Taskforce minderheden en de ideeën en suggesties uit de expertmeeting van 4 november.

### 1. Historisch overzicht

Het minderhedenbeleid bij de ministeries in de periode 1987–1996 is vormgegeven door het zogenaamde EMO (Etnische Minderheden Overheid) beleid. Uitgangspunt van het beleid was het geven van voorkeur aan minderheden. In het kader van dit beleid werden op centraal niveau (coördinator was het ministerie van BZK) kwantitatieve taakstellingen geformuleerd die door de afzonderlijke departementen gerealiseerd moesten worden. Uit de evaluatie van het EMO 2 beleid blijkt dat de taakstellingen om het aandeel minderheden in de periode 1991–1995 te laten toenemen tot 5% van het personeelsbestand niet gehaald is. Eind 1995 bedroeg het aandeel minderheden 3,5%. Tevens blijkt dat de magere resultaten in belangrijke mate toegeschreven kunnen worden aan de zeer hoge uitstroom. In het evaluatieonderzoek is ook gevraagd naar de mening van het lijnmanagement, de P-functionarissen en de bij de departementen werkzame minderheden. Uit het onderzoek blijkt dat de inzet van de departementen om de gestelde doelstellingen te bereiken groot was. De randvoorwaarden om de taakstellingen te bereiken waren echter in onvoldoende mate aanwezig. Ten eerste werden de departementen geconfronteerd met afslankingstaakstellingen waardoor er in feite geen formatieve ruimte was voor de instroom van minderheden. Ten tweede was het beleid centralistisch en was er te weinig ruimte voor maatwerk, dat aansloot op de behoeften van de afzonderlijke departementen.

Het ministerie van BZK en het A+O fonds Rijk stelden instrumenten en subsidiemiddelen ter beschikking voor scholing in de Nederlandse taal, werkervaringsplaatsen en specifieke projecten (Molukkers, Turkse en Marokkaanse meisjes). Een aantal van deze activiteiten was succesvol. Hierbij kan bijvoorbeeld gewezen worden op het 1000 banenplan voor

Molukkers, waarbij opgemerkt moet worden dat gebaseerd op de resultaten van het evaluatieonderzoek een groot deel van de Molukkers die in het kader van het project (1000 banenplan) ingestroomd zijn bij de rijksoverheid een paar jaar later weer uitstroonden. In feite was geen sprake van een structureel effect.

In 1996 is het minderhedenbeleid gedecentraliseerd. De rol van BZK/PMR wordt dan diffuus. Vanwege de continue politieke belangstelling voor het minderhedenbeleid blijft het ministerie van BZK door de politiek aangesproken worden als doorgever van informatie en coördinator van het door de departementen uit te voeren minderhedenbeleid. Anderzijds zijn de departementen zelf verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitvoering van het beleid.

In de periode 1996–1998 ontwikkelt het aantal minderheden uitgedrukt in een percentage van het totale personeelsbestand zich positief. Ongetwijfeld is de gunstige economische ontwikkeling hieraan mede debet. De decentralisatie van het beleid heeft er echter ook voor gezorgd dat verschillende departementen een eigen invulling van het minderhedenbeleid maken. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het aandeel minderheden in de sector Rijk per departement. In de laatste kolom is het evenredigheidspercentage volgens de wet SAMEN berekend. Bij de berekening is rekening gehouden met de regionale verdeling van het personeel en de verdeling naar opleidingsniveau.

Departement	1994	1995	1996	1997	1998	evenredig 1998
BZ	4,4%	4,5%	4,7%	4,3%	4,9%	9,3%
BZK	5,7%	6,1%	9,6%	9,1%	9,0%	6,3%
BuiZa	3,1%	3,0%	13,2%	12,7%	13,9%	3,9%
EZ	2,9%	2,2%	2,6%	3,0%	4,4%	4,1%
Financiën	2,3%	2,6%	6,9%	7,2%	7,8%	4,5%
Justitie	4,6%	5,4%	6,7%	7,1%	7,3%	5,3%
LNV	1,7%	1,9%	2,0%	2,7%	2,2%	2,2%
OCW	3,3%	3,6%	12,2%	4,9%	5,2%	5,1%
SZW	4,7%	5,3%	7,8%	7,7%	8,0%	4,0%
V&W	2,6%	2,5%	5,3%	5,8%	6,7%	4,5%
VROM	5,1%	5,2%	7,3%	8,1%	8,4%	5,4%
VWS	3,2%	3,2%	5,9%	5,5%	5,8%	4,4%
HCS	4,4%	5,0%	8,6%	9,1%	11,6%	11,5%
Totaal	3,2%	3,5%	6,3%	6,6%	7,2%	4,9%

Het grote verschil in percentage tussen 1995 en 1996 moet toegeschreven worden aan een ruimere omschrijving van de minderheidsgroepen die vielen onder de WBEAA.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de sector Rijk ruim boven de evenredigheidsnorm van de wet SAMEN zit (7,2% versus 4,9%). De departementen voldoen voor 100% aan de verplichtingen van de wet SAMEN zowel in het halen van de kwantitatieve doelstellingen als in het jaarlijks inleveren van jaarverslag en jaarplan.

## 2. Recente activiteiten

De laatste jaren wordt getracht het kwantitatieve doelgroepenbeleid te verbreden naar een diversiteitsbeleid. Dit betekent dat naast de kwantitatieve doelstellingen meer belang gehecht wordt aan het bevorderen van intercultureel management, het benoemen van minderheden op gezichtsbepalende functies en het benadrukken van de toegevoegde waarde van een divers samengesteld personeelsbestand.

In deze nota wordt niet het totale diversiteitsbeleid belicht, maar uitsluitend het minderhedenaspect. De activiteiten gericht op het bevorderen van instroom, doorstroom en behoud van minderheden door de departementen moet worden afgewogen tegen de activiteiten om te streven naar



een evenwichtige leeftijdsopbouw, het streven naar een evenredige verhouding tussen mannen en vrouwen en het voldoende instroommogelijkheden bieden aan andere categorieën zoals gehandicapten. Deze activiteiten zullen in belangrijke mate op het niveau van de afzonderlijke organisaties moeten worden uitgevoerd. Als coördinerend ministerie wordt door BZK vooral faciliterende activiteiten geëntameerd. De afgelopen jaren zijn de volgende activiteiten ten behoeve van het bevorderen van de diversiteit van het personeelsbeleid gestart:

#### *Managing diversity*

Op initiatief van de ministeries van BZK en VWS is in 1996 een aantal activiteiten gestart om het concept van managing diversity in te voeren bij de rijksoverheid. Er zijn studiereizen naar de VS georganiseerd. De resultaten van deze studiereizen hebben geleid tot een opdracht aan ROI voor het ontwikkelen van de scholingsmodule voor het lijnmanagement managing diversity.

Het lag in de bedoeling dat de module opgenomen zou worden in de managementopleiding Rijksdienst. Vanwege onvoldoende belangstelling zijn deze activiteiten niet doorgezet.

#### *Traineeproject*

Het traineeproject Rijksoverheid had in 1e instantie niet de expliciete doelstelling om minderheden met een HBO of WO opleiding te werven. Toch is in de eerste tranche van dit project met succes gewerkt aan het werven van jongeren uit minderheidsgroepen. Hiervoor zijn aparte wervingsactiviteiten opgezet en is geprobeerd de psychologische test zo cultuurneutraal mogelijk te maken. Bij de tweede tranche is minder specifiek aandacht besteed aan het selecteren van minderheden. Gevolg was dat het aandeel minderheden daalde van 8,2% in de eerste tranche naar ruim 2% in de tweede tranche. Als reactie hierop heeft de rijksoverheidswerkgever in overleg met de centrales van overheidspersoneel besloten dat bij de volgende tranche het aandeel minderheden ten minste 10% zal bedragen. Als coördinator van het traineeproject zal het ministerie van BZK erop toezien dat dit percentage ook daadwerkelijk gehaald wordt. Tevens is naar aanleiding van de lagere score in de tweede tranche trainees een onderzoek gedaan naar belemmeringen voor minderheden in het wervings- en selectietraject. Uit het onderzoek blijkt dat allochtonen lager scoren op de psychologische test, wat ook uit ander onderzoek al bekend was. Dit werkt in het hele traject door. In 1999 hebben de selecteurs van departementen voorts minder dan in 1998 het diversiteitsbeleid een rol laten spelen bij keuze van kandidaten. De aandacht voor interculturele aspecten was in 1999 geringer dan in 1998. Overigens is een ander opvallend resultaat uit het onderzoek dat bijna de helft van de minderheden zich niet tot de doelgroep rekent.

#### *Onderkant loongebouw*

De discrepantie tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt komt het meest schrijnend naar voren aan de onderkant van het loongebouw. Ondanks de toenemende schaarste aan arbeidskrachten zal er sprake blijven van een zeer groot overschot aan laag opgeleide arbeidskrachten. Een groot deel hiervan bestaat uit minderheden. De redenen hiervoor zijn structureel van aard. Hierbij kan gewezen worden op het feit dat machines de eenvoudige arbeid hebben vervangen. Door het relatief duurder worden van de factor arbeid is dit proces versneld. Het goedkoper maken van de factor arbeid zal waarschijnlijk weinig helpen, omdat door de technologische ontwikkeling en organisatorische veranderingen de oude functies niet meer nodig zijn. Alleen door structurele aanpassingen van

functies en een herwaardering van bepaalde eenvoudige vormen van dienstverlening (bijv. assistentie t.b.v. maken van copieën, ontvangen gasten etc.) kunnen functies worden gecreëerd aan de onderkant van het loongebouw. De mogelijkheden binnen de sector Rijk blijven overigens zeer beperkt. Het aantal functies voor laag opgeleiden is gering. In de CAO 1997–1999 heeft de minister van BiZa een afspraak gemaakt om 100 nieuwe functies op het niveau van schaal 1 en 2 te scheppen bij de rijksoverheid. Deze functies zouden in belangrijke mate bezet kunnen worden door langdurig werklozen. Om de CAO afspraak uit te voeren is door het ministerie van BZK bij de ministeries gepeild hoe groot hun behoefte is aan dergelijke banen. Deze behoefte blijkt zeer beperkt te zijn. Rijksbrede activiteiten om nieuwe functies ten behoeve van laag opgeleiden te scheppen zijn niet succesvol. Kansrijker zijn activiteiten van afzonderlijke departementen om aangepast aan de behoefte van hun eigen organisatie nieuwe functies te scheppen. Zowel het ministerie van BZK als VWS hebben in overleg met de gemeente Den Haag en het RBA Haaglanden afspraken gemaakt voor het scheppen van nieuwe functies op niveau schaal 1 en 2. Ongeveer 80% van de instroom in deze functies behoort tot een minderheidsgroep.

#### *Ministageproject Marokkanen*

In samenwerking met de stichting TANS (een stichting van en voor hoger opgeleide Marokkanen) worden door het ministerie van BZK ministages van één dag georganiseerd voor hoger opgeleide Marokkanen binnen de rijksdienst. Gedurende één dag loopt een stagiair die geïnteresseerd is in een baan bij de rijksoverheid mee met een directeur of DG. De effecten van deze ministages zullen volgend jaar geëvalueerd worden.

Naast activiteiten die geëntameerd zijn door het ministerie van BZK in zijn coördinerende rol als sectorwerkgever zijn er de afgelopen periode ook op de verschillende departementen projecten gestart. Een aantal in het oog springende activiteiten wordt hieronder kort genoemd.

#### *Ongekend Talent*

In 1998 is in opdracht van de ministeries van VROM, OCW en V&W een onderzoek gehouden naar de kansen van hoog opgeleide minderheden op instroom, doorstroom en uitstroom bij deze ministeries. De aanleiding voor het onderzoek bij deze ministeries was de constatering dat de arbeidsmarkt krapper werd, er een potentieel aanbod moest zijn van hoger opgeleide minderheden en dat tot dusver zeer weinig hoger opgeleide minderheden werkzaam waren bij deze ministeries. De conclusies en aanbevelingen van het rapport zijn voorgelegd aan de andere departementen. De belangrijkste aanbevelingen zijn bij het werven en selecteren: zorg dragen voor betrokkenheid van de ambtelijke top, verbreden van selectiecriteria, zorgen voor goede begeleiding door bijvoorbeeld mentoren, instellen intervisiegroepen en intensivering van functionerings- en beoordelingsgesprekken. Kennis van minderheden over de rijksoverheid als werkgever kan vergroot worden door meer stageplaatsen ter beschikking te stellen.

#### *Vluchtelingenprojecten Belastingdienst*

De afgelopen jaren is door de Belastingdienst een instroomproject ontwikkeld voor hoog opgeleide vluchtelingen (met een permanente verblijfsvergunning). Dit project is mede gefinancierd door het A+O fonds Rijk. Door dit project werden vluchtelingen in staat gesteld kennis te maken met de rijksoverheid als werkorganisatie. Naast het opdoen van werkervaring werd een opleidingspakket aangeboden. Een belangrijke voorwaarde voor

het slagen van dergelijke projecten is commitment van het management en de aanwezigheid van goede begeleiding. Het eerste project in 1998/1999 heeft ertoe geleid dat 11 projectdeelnemers een vaste arbeidsplaats bij de Belastingdienst hebben verworven. In 2000 zal een tweede project voor 20 hoog opgeleide vluchtelingen van start gaan.

#### *Minderhedenbeleid VWS*

In 1998 heeft het ministerie van VWS een bedrag van 1 mln. vrijgemaakt om minderheden en gehandicapten te laten instromen. Met behulp van deze middelen zijn 10 minderheden en gehandicapten ingestroomd. In 1999 is dit project nogmaals herhaald, waarbij uitsluitend gehandicapten zijn ingestroomd. De positie van de minderheden binnen VWS bleek vergeleken met de positie van de gehandicapten aanmerkelijk sterker te zijn.

In 2000 zal binnen het ministerie de positie van minderheden onderzocht worden. Hierbij wordt in het bijzonder gekeken naar de functie die zij innemen en hun doorstroomkansen. Op basis van het onderzoek zullen gerichte activiteiten ondernomen worden om hun positie verder te versterken.

#### *Diversiteitsbeleid V&W*

Op initiatief van de directie Personeel en Organisatie van het ministerie van V&W zijn in 1997 gesprekken gevoerd met managers bij Verkeer en Waterstaat over het doelgroepenbeleid. Uit deze gesprekken kwam naar voren dat managers zeker wat wilden doen aan de achterstand van groepen in de organisatie, maar dat kwaliteit centraal moest staan van de instroom. Ook zou moeten worden getracht het doelgroepenbeleid beter te koppelen aan de belevingswereld van managers. En beter nog te verbinden aan een bedrijfsprobleemstelling.

In eerste instantie is gepoogd in samenwerking met de universiteit Nyenrode door middel van kleinschalige werkconferenties voor managers en voorbeeldprojecten het beleid aan te passen. Omdat de resultaten hiervan nogal wisselend waren is besloten op directieniveau aan de slag te gaan met diversiteit.

In 1999 is door de leiding van V&W besloten om een vijftal directeuren een diversiteitsplan te laten schrijven voor hun eigen organisatie-onderdeel. Het ministerie streeft er immers naar een organisatie te worden waar diversiteit een integraal onderdeel vormt van de bedrijfsvoering. Het project wordt genoemd «Diversiteit en een Eigen Identiteit bij Verkeer en Waterstaat». Doel van het project is om in het kader van integraal management juist managers aan de slag te laten gaan met diversiteit. Nevendoel is de diversiteit in te passen in het beleidsconcept van het ministerie van Verkeer en Waterstaat dat bedrijfsmatig operationeel kan worden gemaakt.

Een vijftal directeuren heeft vanuit een bedrijfsmatig perspectief een diversiteitsplan opgesteld. Elke directeur heeft een bedrijfsprobleemstelling geformuleerd en vanuit de missie om «de culturele diversiteit te bevorderen» zijn de plannen uitgewerkt. Iedere directeur heeft een diversiteitsteam samengesteld dat hem behulpzaam zou zijn met de opstelling en de uitwerking van het diversiteitsplan. De directie Personeel en Organisatie en de universiteit Nyenrode hebben de directeuren hierbij ondersteund.

Eind mei/begin juni 1999 is onderdeel van het project een bezoek aan New York gebracht. In New York is een aantal bedrijven geselecteerd die niet alleen inhoudelijk interessant waren voor de managers, maar die ook op een verschillende wijze omgingen met managing diversity. De vijf

V&W-managers hebben aldaar hun diversiteitsplannen gepresenteerd en op grond van het geleverde commentaar hun plannen bijgesteld.

De definitieve plannen zijn eind 1999 voorgelegd aan de leiding van Verkeer en Waterstaat.. Afgesproken is om in 2000 met een nieuw team van vijf directeuren aan de slag te gaan. De groep van 1999 fungeert dan als mentorgroep. Tevens zal vier keer per jaar een nieuwsbrief verschijnen die wordt uitgezet binnen het V&W-diversiteitsnetwerk. Eind april 2000 zal een boekje verschijnen waarin uitgebreid verslag wordt gedaan van dit unieke project.

### **3. Nota Kansen Krijgen Kansen Pakken**

Deze nota, gericht op het versterken van de positie van minderheden, is in november 1998 door de minister van GSI aan de Kamer gepresenteerd. In de nota is een aantal actiepunten opgenomen die relevant zijn voor de sector Rijk.

Deze voorstellen zijn:

*Ontwikkelen van een interdepartementale arbeidspool voor minderheden, die in de bemiddelingsfase 3 en 4 zitten*

Dit actiepunt sluit aan op de activiteiten die door het ministerie van BZK in de jaren 1998 en 1999 samen met de departementen zijn ondernomen om nieuwe functies voor laag opgeleiden te scheppen. Op basis van een voorlopige inventarisatie van nieuwe functies en werkervaringsplaatsen op het niveau van schaal 1 en 2 banen blijkt dat de departementen gezamenlijk ruim 100 nieuwe banen hebben geschapen.

*Verdubbeling aandeel etnische minderheden ABD populatie*

In het kader van de afspraken in het regeerakkoord 1998–2002 om meer minderheden te benoemen op gezichtsbepalende plaatsen bij de rijksoverheid is afgesproken het aandeel etnische minderheden in de ABD populatie te verdubbelen.

*Bevorderen diversiteitsbeleid in de sector Rijk*

Dit actiepunt zal door de verschillende departementen uitgevoerd moeten worden. De minister van BZK heeft hierbij een stimulerende en faciliterende rol. Het diversiteitsbeleid is erop gericht dat de samenstelling van het personeelsbestand een weerspiegeling is van de Nederlandse beroepsbevolking. Hierbij dient rekening gehouden te worden met het opleidingsniveau dat nodig is om de overheidstaken uit te voeren.

### **4. Taskforce minderheden**

De Taskforce minderheden is voor de duur van april 1998 tot 1 januari 2000 door de ministers van SZW en BZK ingesteld met de bedoeling knelpunten in de instroom van minderheden in kaart te brengen en zo mogelijk concrete oplossingsrichtingen te formuleren en te initiëren.

De Taskforce bestond uit vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers, overheid en intermediaire organisaties. De Taskforce heeft in haar slotdocument een groot aantal aanbevelingen uitgebracht, waarbij drie aanbevelingen specifiek gericht zijn op de overheidswerkgevers.

Deze aanbevelingen zijn:

1. Het belang van de integratie van minderheden in onze samenleving vraagt dat de overheid op zowel landelijk, provinciaal als lokaal niveau daadwerkelijk een voorbeeldfunctie vervult.
2. De Rijksoverheid en bedrijven moeten een programma voor minder-

heden starten zoals «Opportunity in Bedrijf» voor vrouwen. Dit ter verwezenlijking van het voornemen van de regering om meer hoger opgeleide minderheden in hogere en middenkaderfuncties in te laten stromen en te behouden. Bij het programma voor minderheden moeten in elk geval de aanbevolen instrumenten uit het rapport Ongekend Talent worden ingezet.

3. Grotere bedrijven en overheidsorganisaties waaronder ministeries moeten verantwoordelijken («probleemeigenaren») aanwijzen op het gebied van de kwantitatieve en kwalitatieve instroom van mensen uit minderheidsgroepen.

Hiernaast doet de Taskforce een groot aantal aanbevelingen gericht op het betrekken van ondernemingsraden bij het uitvoeren van het integratiebeleid van minderheidsgroepen, het belang van intercultureel personeelsmanagement, de noodzaak om werving- en selectiemethoden cultuur-neutraal te maken en het wijzen van intermediaire organisaties op hun taak bij het bemiddelen van minderheden.

## **5. Expertmeeting 4 november 1999**

In het kader van het bevorderen van het diversiteitsbeleid bij de departementen is door de directie PMR en de directie CIM van het ministerie van BZK op 4 november een expertmeeting diversiteit georganiseerd. Het verslag van deze bijeenkomst is als bijlage toegevoegd. Tijdens deze bijeenkomst, waaraan vertegenwoordigers van minderheidsorganisaties, wetenschap, bedrijfsleven, gemeenten en departementen deelnamen is gebrainstormd over kansen en knelpunten bij het ontwikkelen en uitvoeren van het diversiteitsbeleid in de sector Rijk. Door de aanwezigen zijn een groot aantal suggesties en aanbevelingen gedaan, die in deze notitie kort worden samengevat.

De aanwezigen waren unaniem van mening dat diversiteitsbeleid geen issue op zich was, maar een onderdeel van het reguliere P-beleid moest zijn.

Invoering van een diversiteitsbeleid vereist dat de lijnmanager multicultureel competent moet zijn. Om aan deze vereiste te kunnen voldoen is het noodzakelijk dat een scholingsmodule managing diversity ontwikkeld wordt en beschikbaar wordt gesteld voor zowel het management als andere categorieën personeel. De module dient geïntegreerd te zijn in het opleidingstraject van het management en het personeel.

Invoering van een diversiteitsbeleid is mogelijk als de cultuur van een organisatie wordt veranderd. Cultuurverandering heeft een grote kans van slagen als de «klant» de organisatie hiertoe dwingt. Dit betekent dat de rijksoverheid door haar beleid en haar personeelssamenstelling voldoende kennis moet hebben van en inlevingsvermogen in de multiculturele bevolking om geloofwaardig te zijn. Een andere voorwaarde is dat een cultuurverandering door meer diversiteit alleen kan beklijven als de verschillende groepen in voldoende mate in een organisatie aanwezig zijn (kritische massa).

Om te kunnen voldoen aan de voorwaarde van een kritische massa zullen voldoende minderheden geworven en geselecteerd moeten worden.

Aanbevolen wordt het wervings- en selectiebeleid aan te passen door t.b.v. specifieke groepen meer te letten op passend aanbod en niet uitsluitend uit te gaan van de bestaande functieprofielen.

Geconstateerd wordt dat de kennis van minderheden van de rijksoverheid als werkgever en omgekeerd de kennis van de rijksoverheid van minderheden onvoldoende is.

Naast het bevorderen van de instroom kan door meer coaching, het verbeteren van de bemiddeling en het stimuleren van gerichte scholing voorkomen worden dat minderheden te snel uitstromen.

## 6. Actiepunten

De voorafgaande paragrafen tonen aan dat de departementen actief zijn ten aanzien van het instroombeleid voor minderheden. Een aantal departementen ontwikkelt uiteenlopende activiteiten om inhoud te geven aan het diversiteitsbeleid en multicultureel personeelsbeleid. Een deel van de aanbevelingen van de Taskforce en de expertmeeeting van 4 november wordt reeds uitgevoerd.

De decentralisatie van de verantwoordelijkheid van het beleid naar de departementen heeft meer beleidsinitiatieven van departementen opgeleverd. De activiteiten van de departementen staan echter nog te veel op zich zelf. Het ministerie van BZK zal mogelijkheden nagaan om het uitwisselen van ervaringen te faciliteren.

De sector Rijk scoort op basis van de beschikbare informatie een ruime voldoende. Desondanks zijn er redenen dat de inspanningen van de departementen ten aanzien van het werven, het behoud en het bevorderen van de doorstroom van minderheden kan worden geïntensiveerd. Zo is de positie van minderheden binnen de overheid slechter dan die van autochtonen volgens een recent onderzoek van BZK naar de mobiliteit onder het overheids personeel (Bron: Trends Cijfers en actualiteiten 2000). Uit o.m. dit onderzoek blijkt dat de doorstroomkansen van minderheden nog verbeterd kunnen worden. Voorts is gezien de Kabinetsdoelstelling (halvering van het werkloosheidsverschil tussen autochtonen en etnische Minderheden in 2003) zoals in de nota Kansen Krijgen Kansen Pakken neergelegd nog voldoende aanleiding om de inspanningen te vergroten. De rijksoverheid kan voor de andere overheidssectoren en de marktsector in dit verband een voorbeeldfunctie vervullen.

De rijksoverheid zal voor haar eigen organisatie een concrete invulling moeten geven aan de integratie van de multiculturele samenleving in haar eigen personeelsbestand.

Uit de geschiedenis van het minderhedenbeleid in de sector Rijk kan afgeleid worden dat een decentrale aanpak het meest effectief is. De departementen kiezen voor een aanpak die het beste aansluit op hun eigen specifieke situatie. In de praktijk zal het minderhedenbeleid ontwikkeld en uitgevoerd worden door een lijnmanager in samenwerking met zijn ondernemingsraad. De departementsleiding kan samen met de centrale P&O diensten de lokale activiteiten ondersteunen. Op dezelfde wijze kan de directie Personeelsmanagement Rijksdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de verschillende activiteiten van de departementen door faciliteiten, onderzoek en financiële middelen ondersteunen.

Uitgangspunten bij de onderstaande aanbevelingen zijn:

1. Alle departementen en Hoge Colleges van Staat hebben hun beleid t.a.v. de instroom en doorstroom van minderheden zodanig ingericht dat zij voldoen aan de normen uit de wet SAMEN. De departementen en Hoge Colleges van Staat streven er naar in kwantitatieve en kwalitatieve zin een voorbeeldfunctie te vervullen. Dit betekent o.a. het streven naar een aandeel minderheden dat boven de norm van de wet SAMEN ligt.
2. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het minderhedenbeleid is gedecentraliseerd.
3. De departementen en Hoge Colleges van Staat kunnen op basis van een keuze-menu gebruik maken van de aanbevelingen die in deze notitie worden genoemd. Hun keuze zal worden bepaald door hun eigen specifieke situatie.

Het beleid van de departementen kan ondersteund worden door de volgende aanbevelingen. Hierbij is een faciliterende rol weggelegd voor het ministerie van BZK/PMR als coördinerend ministerie.



- a. De departementen zijn verantwoordelijk voor de instroom, doorstroom en behoud van de minderheden op hun departement. Geadviseerd wordt dat de departementen een portefeuillehouder voor het departementale diversiteitsbeleid, waaronder het minderhedenbeleid aanwijzen. Dit zou bij voorkeur een SG kunnen zijn. De voor het minderhedenbeleid verantwoordelijke portefeuillehouder kan aangepast aan de specifieke situatie op een departement verantwoording afleggen over de resultaten van zijn beleid. Één van de taken van de portefeuillehouder is het laten ontwikkelen en coördineren van de activiteiten voor de minderheden. Deze activiteiten vormen een onderdeel van het integrale P-beleid van het ministerie. In het kader van de uitvoering van de wet SAMEN zorgen de departementen reeds voor een verslaglegging.  
Het ministerie van BZK zal het initiatief nemen voor een halfjaarlijks overleg van de portefeuillehouders.
- b. De reeds door de departementen gehanteerde instrumenten, de bestaande subsidie-instrumenten om werkloze minderheden aan het werk te helpen en de in deze notitie voorgestelde hulpmiddelen zijn toereikend voor het realiseren van de in de wet SAMEN gestelde evenredigheidsnorm. Extra inspanningen van departementen om minderheden in dienst te nemen vergen meer kosten in de zin van meer begeleiding en aanpassingen van de bestaande bedrijfscultuur en het personeelsinstrumentarium. Op termijn zullen hier overigens ook meer opbrengsten tegenover staan. Het ministerie van BZK zal onderzoeken of aan departementen een financiële prikkel gegeven kan worden, als zij extra inspanningen plegen op het gebied van het instroom en doorstroombeleid voor minderheden. Over de financiering van een dergelijke prikkel zal overleg gevoerd moeten worden met de centrales van overheidspersoneel. Door het regelmatig presenteren van best practices kunnen departementen ook beoordeeld worden.
- c. Om de uitwisseling van de departementale activiteiten en ervaringen te bevorderen en de contacten tussen minderheidsorganisaties en de departementen te vergroten, organiseert het ministerie van BZK (DPMR) jaarlijks een diversiteitsdag. Op deze dag kunnen de departementen hun ervaringen en resultaten van het beleid van het afgelopen jaar presenteren. Tijdens deze dag kunnen ook ideeën en suggesties van minderheidsorganisaties en andere deskundigen op het terrein van het minderhedenbeleid bediscussieerd worden. Tevens kunnen nieuwe netwerken ontstaan.  
Ook via internet kunnen ervaringen van departementen uitgewisseld worden.
- d. Een wezenlijke voorwaarde om organisaties rijp te maken voor het ontwikkelen en invoeren van een diversiteitsbeleid dat past bij hun organisatie, is het scholen van personeel en management in diversiteit. De in 1997 gestarte activiteiten om een scholingsmodule Managing Diversity te ontwikkelen voor het overheidsmanagement worden opnieuw opgestart en op experimentele basis uitgevoerd. Als een dergelijke pilot succesvol is, wordt de module ook ontwikkeld en uitgevoerd voor andere personeelsgroepen binnen de sector Rijk. Het ministerie van BZK zal in overleg met de oorspronkelijke ontwikkelaar van de module (het ROI) het voortouw nemen om deze activiteiten weer vlot te trekken. De scholingsmodule wordt ingepast in de opleidingstrajecten van het personeel.
- e. De huidige krapte op de arbeidsmarkt is voor de ministeries de belangrijkste aansporing om een actief arbeidsmarktcommunicatiebeleid voor minderheden te voeren. De contacten tussen de departementen en organisaties van minderheden kan verbeterd worden. In het kader van een steunpunt arbeidsmarktcommunicatie voor de sector Rijk zal door het ministerie van BZK worden verkend hoe de communicatie

met de minderheidsorganisatie kan worden geïntensiveerd. Eén van de taken zal het spotten van «high potentials» onder de minderheden zijn.

- f. Eén van de grootste knelpunten is de onvoldoende kennis van elkaar. Verbetering is mogelijk door op een structurele manier minderheden in contact te brengen met de overheid als werkgever. Door het organiseren en intensiveren van stages voor o.a. hoog opgeleide minderheden kunnen deze contacten verbeterd worden.
- g. In het kader van een actief arbeidsmarktbeleid kunnen voor een aantal beroepsgroepen, zoals fiscalisten, wetgevingsjuristen, secretaresses zeer gericht gezocht worden op de deelarbeitsmarkt voor allochtonen. De allochtone deelnemers kunnen voor een groot deel geworven worden via netwerken van minderhedenorganisatie en andere gespecialiseerde bureaus.  
Het ministerie van BZK (PMR) zal in overleg met de departementen het voortouw nemen bij de uitwerken van deze plannen.
- h. Bij de werving van de derde tranche trainees is met het oog op het realiseren van een aandeel van 10% minderheden de inspanning om voldoende sollicitanten aan te trekken opgevoerd. In vergelijking met 1998 en 1999 worden netwerken nog intensiever benut bij de voorbereiding van de campagne.  
In het selectietraject zullen enkele aanpassingen in de test en de communicatie over de uitslag plaatsvinden, teneinde de kans op onevenredige uitval van minderheden zo klein mogelijk te maken. Verder zullen de departementale selecteurs beter worden voorbereid op het omgaan met interculturele aspecten.