

Vergaderjaar 2018–2019

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 848

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2018

Het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA)¹, waarover ik u in de brief aan uw Kamer van 30 maart jl. (Kamerstuk 29 544, nr. 821) heb geïnformeerd, is van start gegaan.

Hierbij informeer ik u, zoals ik heb toegezegd, de voortgang van het programma waarin pilots een centrale plek innemen.

De werkwijze van het programma VIA

Het programma VIA is opgezet om de arbeidsparticipatie en arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond te verbeteren. Er is inmiddels veel kennis over aard en omvang van en verklaringen voor de verschillen tussen Nederlanders met en zonder migratieachtergrond maar er is nog heel weinig kennis over de werkzame elementen in de aanpak. Er is nog onvoldoende onderzoek dat de effectiviteit van instrumenten aantoont. Daarom wordt in deze kabinetsperiode ingezet op het achterhalen van werkzame elementen, om deze vervolgens in een volgende periode breder uit te kunnen rollen. Ik wil weten en vervolgens doen wat écht werkt. Daarom investeer ik met dit programma juist daarin.

Om deze reden wordt binnen het programma VIA gewerkt met een aantal pilots die nauwgezet gevolgd en geëvalueerd worden. Voor de vormgeving en uitvoering van de pilots werken we nauw samen met werkgevers, gemeenten en scholen. Een grote uitdaging is hierbij om aan de ene kant de pilots zo experimenteel mogelijk vorm te geven om effectiviteit ervan goed in beeld te kunnen krijgen, en aan de andere kant deze ook voldoende praktisch uitvoerbaar te maken voor de samenwerkingspartners zoals werkgevers, gemeenten en scholen. Ik ben bijzonder verheugd om te constateren dat de animo om mee te doen groot is en de urgentie door velen gevoeld wordt.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De «groep» Nederlanders met een migratieachtergrond is absoluut niet homogeen. Er zijn grote verschillen tussen diverse groepen, onder meer in arbeidsparticipatie. De oorzaken die hieraan ten grondslag liggen, hebben onder andere te maken met verblijfsduur in Nederland en opleidingsniveau. Om recht te doen aan de diversiteit zet ik in op verschillende pilots voor verschillende deelgroepen. Van jongeren die hier geboren zijn en moeite hebben om een stageplek te krijgen tot personen die pas in Nederland zijn en afhankelijk zijn van de bijstand. Ook werkgevers hebben een belangrijke plaats in het programma als adviseur in de diverse werk- en themagroepen en als samenwerkingspartner bij de uitvoering van de pilots.

In het vervolg van deze brief ga ik achtereenvolgens in op de laatste inzichten uit onderzoek (en de vervolgvragen); op het evaluatiekader dat wordt gehanteerd om harde inzichten te verzamelen uit de pilots; en op de verschillende pilots zelf.

1. Onderzoek Integratie – de laatste stad van zaken

Algemeen

Uit cijfers² blijkt dat er op de meeste terreinen voor groepen met een migratieachtergrond nog sprake is van een soms forse achterstand op de arbeidsmarkt in vergelijking met Nederlanders zonder migratieachtergrond. Dit is vooral het geval bij groepen met een niet-westerse achtergrond.

Over het algemeen kan men constateren dat de positie van personen met een migratieachtergrond verbetert. Deze verbetering verloopt sneller dan bij Nederlanders zonder migratieachtergrond en zo wordt de achterstand verminderd. Dit is voornamelijk te danken aan de 2^e generatie die nu het onderwijsniveau van hun leeftijdsgenoten begint te benaderen en die daarmee betere toekomstperspectieven voor zichzelf creëert. De positie op de arbeidsmarkt van de niet-westerse groepen blijft echter zeer kwetsbaar voor conjuncturomslagen.

In-, uit- en doorstroomkansen

De zwakkere arbeidsmarktpositie van deze groep wordt ook benadrukt door een nieuw onderzoek van Atlas voor gemeenten³, dat inzicht geeft in de in- uit- en doorstroomkansen van de personen met migratieachtergrond. Het onderzoek laat zien dat op alle «transitiemomenten» (instroom naar werk vanuit opleiding, instroom naar werk vanuit WW/bijstand, doorstroom naar hoger salaris en doorstroom van flex naar vast en uitstroom van werk naar WW/bijstand) er significant negatief verschil is tussen de groep met een niet-westerse migratieachtergrond en de groep zonder migratieachtergrond, ook als er rekening wordt gehouden met allerlei achtergrondvariabelen zoals leeftijd, opleidingsniveau en -richting, werkervaring, etc.

Een belangrijk nieuw inzicht is dat het verschil in kans om werk te vinden voor de groep met een niet-westerse migratieachtergrond ten opzichte van de groep zonder migratieachtergrond groter is voor degenen die vanuit WW naar werk instromen dan voor degenen die vanuit bijstand instromen.

² Factsheet Kerndicatoren Integratie, 2018 in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid SZW, directie Samenleving & Integratie, Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Ponds e.a., Atlas voor gemeente «Kansen bekeken», Utrecht, september 2018, Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Overgang onderwijs – arbeidsmarkt

De grotere kans op werkloosheid van jongeren van niet-westerse herkomst kan slechts in beperkte mate worden verklaard door niveau of studierichting. Hetzelfde geldt voor de zoektocht naar een stage. Jongeren met een migratieachtergrond (zowel MBO als HBO) moeten 2 à 3 maal vaker solliciteren om een stageplaats te vinden. Dit kan slechts beperkt worden verklaard door studierichting of -niveau. De rest (bijna 80% van de achterstand) is onverklaard en kan te maken hebben met minder werkervaring (kaal CV), gebrek aan soft skills, netwerk of effectief zoekgedrag en discriminatie en negatieve beeldvorming.

Dit vraagt om nader onderzoek. Vanuit het programma VIA wordt daarom ingezet op onderzoek in zowel het MBO als het HBO naar meer inzicht in de onverklaarde achterstand. In deze onderzoeken zal worden gezien welke rol factoren als bijvoorbeeld netwerk, werkervaring, stage, of etnische matching kunnen hebben bij de kans op werk. De inzichten uit deze onderzoeken zullen ook worden gebruikt voor het vormgeven van de pilot «Overgang onderwijs arbeidsmarkt».

De arbeidsmarktpositie van specifieke subgroepen met migratieachtergrond

Om beleidsinstrumenten een betere focus mee te geven is onderzoek⁴ gedaan naar de arbeidsmarktpositie van specifieke subgroepen met een migratieachtergrond. Dit om in beeld te brengen hoe divers de groep is en te proberen op basis van de cijfers tot clusters te komen van subgroepen die een vergelijkbare arbeidsmarktpositie hebben. Een dergelijke indeling zou kunnen helpen bij beleidsontwikkeling en het beter kunnen richten van beleidsinstrumenten. Er is echter een enorme diversiteit aan arbeidsmarktposities te zien tussen jongeren, nieuwkomers en oudkomers met een migratieachtergrond, ook binnen verschillende herkomstgroepen, waarbij de ene subgroep enorme achterstanden heeft, terwijl andere subgroepen het best goed doen. De hoofdconclusie is dan ook dat er sprake is van groepen met zeer uiteenlopende arbeidsmarktposities waardoor het niet mogelijk is om tot een beperkt aantal clusters te komen van subgroepen met een vergelijkbare arbeidsmarktpositie. Er is dus een enorme verscheidenheid tussen groepen, waardoor maatwerk nodig is. De verblijfsduur is, zoals bekend, een belangrijke variabele. De cijfers bevestigen niet alleen het beeld van verbetering van arbeidsmarktpositie bij langer verblijf in Nederland, maar laten ook zien dat met toename van verblijfsduur «de culturele aspecten» een steeds minder belangrijke rol gaan spelen. Ook is het opleidingsniveau van groot belang bij succes op de arbeidsmarkt. Bij alle groepen wordt de kloof tussen Nederlanders met en zonder migratieachtergrond kleiner zodra men hoger is opgeleid, maar ook hier is de kloof nog niet gedicht.

In een op 15 november 2018 door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)⁵ in het kader van het meerjarige Longitudinale Onderzoek Statushouders uitgebracht rapport over de groep Eritrese statushouders blijkt dat ook deze groep een uiterst zorgelijke en kwetsbare positie heeft. Enkele kenmerken van deze groep zijn: jong en laag opgeleid; nauwelijks relevante werkervaring; geen realistisch beeld van wat de Nederlandse arbeidsmarkt biedt en vraagt (bijvoorbeeld in termen van opleiding); slechte lichamelijke en geestelijke gezondheid (vanwege het vluchten);

⁴ SEO, De positie op de arbeidsmarkt van verschillende groepen personen met een niet-westerse migratieachtergrond, Amsterdam, maart 2018, Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁵ SCP, Longitudinale Onderzoek Statushouders, 15 november 2018, Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

grote culturele afstand tot de Nederlandse samenleving. Dit alles resulteert in een kwetsbare uitgangspositie voor integratie en participatie in de Nederlandse samenleving. Het SCP pleit daarom in haar rapport voor intensievere bemoeienis van de gemeenten bij de inburgering. Dit past geheel in de hervormingsopgave inburgering op basis van het regeerakkoord, waarbij gemeenten meer regie over de inburgering krijgen en inburgeraars op basis van een intake maatwerkadvies zullen bieden. Dit geldt eveneens voor het combineren van inburgering met werk en onderwijs, waarvan het SCP verwacht dat dit voor deze voor groep doeltreffend zal zijn.

Als het gaat om de positie op de arbeidsmarkt van deze groep kan worden aangesloten bij de evidence based aanpak van VIA, waarbij in de pilot over intensieve begeleiding t.b.v. langdurig werklozen beleidsinterventies worden beproefd voor kwetsbare groepen waaronder Somaliërs en Eritreeërs.

De intentie is tevens om het door VNG Ondersteuningsprogramma Gezondheid Statushouders ingerichte platform voor kwetsbare niet-westerse migranten te blijven continueren. De inzet van VNG Ondersteuningsprogramma Gezondheid Statushouders eindigt dit jaar. Bezien wordt hoe dit platform gecontinueerd kan worden. Op dit platform wordt beschikbare kennis gedeeld tussen gemeenten en relevante partijen uit de gemeenschappen.

Uit de Monitor Sociale Inclusie Roma (Risbo, 2018)⁶ blijkt dat de achterstand van Roma en Sinti in de Nederlandse samenleving op vele terreinen groot is, waaronder in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Ik ben voornemens om een pilot op te starten met mediators gericht op deelname van jonge Roma en Sinti adolescenten aan (vervolg-)opleiding en op stage- en arbeidsbemiddeling. Deze pilot zal niet onder het programma VIA vallen maar er zal, waar aan de orde, uitwisseling plaatsvinden van kennis en ervaring tussen deze pilot en de VIA-pilots.

Overzicht en oorzaken van arbeidsmarktachterstanden

Voorafgaand aan de vormgeving van het Programma VIA is goed gekeken naar de wetenschappelijk inzichten op dit (beleids)terrein. Op basis van bestaande kennis is al veel bekend over arbeidsmarktachterstanden en oorzaken daarvan. Zo spelen persoonlijke variabelen (zoals leeftijd, opleidingsgraad, geslacht, etc.), taalbeheersing, voortijdig schoolverlaten, (onder)advies in onderwijs, gekozen studierichting, «culturele mismatch» tussen de werkgever en de werkzoekende, netwerk mismatch, maar zeker ook zaken als vooroordelen mede daarmee samenhangende en (bewuste of onbewuste) arbeidsmarktdiscriminatie, een belangrijke rol. Dit betekent dat er op basis van bestaande kennis redelijk goed inzicht is in waar het probleem zit. Er is echter nog onvoldoende wetenschappelijk bewijs over welke mogelijke interventies effectief zouden zijn om de arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond te verbeteren.

Op 21 november aanstaande zal het CBS het tweejaarlijkse Jaarrapport Integratie opleveren. Uiteraard zullen die inzichten betrokken worden bij de verdere vormgeving van het programma VIA.

2. Het evaluatiekader

Het doel van de VIA-activiteiten is om te kijken wat werkt. In deze periode richt ik me dan ook vooral op het inzicht krijgen van evidence based, effectieve aanpakken en daarmee stel ik de beleidsevaluatie binnen het

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

programma VIA centraal. Om dit te bereiken wordt al in de ontwikkelfase rekening gehouden met de evalueerbaarheid van de pilots. Om achteraf goed te kunnen meten in hoeverre het ene instrument of aanpak effectief en doeltreffend is, moet vooraf immers de aanpak dusdanig opgezet zijn dat de effecten ervan achteraf ook goed meetbaar zijn.

Om mij hierin te ondersteunen en om op termijn echt inzichtelijk te kunnen maken welke instrumenten in meerdere of mindere mate effectief zijn, heb ik een specialistisch onderzoeksbureau gevraagd mee te denken bij de opzet van de pilots (vanuit het evalueerbaarheidsvraagstuk) en een evaluatiekader op te stellen, per individuele pilot en voor het programma als geheel. Dit gebeurt in afstemming met inhoudsdeskundigen en onder begeleiding van een commissie bestaande uit onderzoekstechnische deskundigen van mijn departement, maar ook van het Ministerie van Financiën. Het Ministerie van Financiën is nauw betrokken bij de opzet en evaluatie van het programma VIA, mede aangezien dit programma gezien de doelstelling en aanpak aansluit bij de operatie Inzicht in Kwaliteit van de Minister van Financiën. De Minister van Financiën zal uw Kamer begin 2019 informeren over de stand van zaken van deze operatie.

Als bijlage bij deze brief stuur ik u een eerste tussenrapportage over de evaluatieaanpak van VIA⁷, waarin het basisraamwerk voor de opzet van de evaluatiekaders wordt uiteengezet en de definitieve evaluatiekaders voor twee pilots worden meegestuurd. Ook wordt een eerste aanzet voor het evaluatiekader voor het totale programma gedaan. Dit programma-brede evaluatiekader wordt volgend jaar afgerond, op het moment dat alle pilots en bijbehorende evaluatieaanpakken definitief vormgegeven zijn.

3. De pilots

De VIA-pilots bestaan uit een achttal **experimentele pilots**. Één is reeds gestart en twee zijn in een vergevorderd stadium en zullen begin 2019 van start gaan. Vijf zijn in voorbereiding en zullen in de loop van 2019 starten. De evaluaties lopen parallel aan de pilots. In totaal gaat het om de volgende acht onderwerpen:

- LOB ouderbetrokkenheid - Inzet op intensievere ouderbetrokkenheid op het vmbo t.b.v. een studiekeuze met beter arbeidsperspectief. *Start begin 2019.*
- Overgang mbo en arbeidsmarkt – Professionalisering voorbereiding arbeidsmarkt en bredere arbeidsoriëntatie. *Start in de loop van 2019*
- Nudging «werving en selectie» – Tegengaan van vooroordelen d.m.v. eenvoudige aanpassingen in werving en selectieproces bij werkgevers. *Start begin 2019.*
- Culturele barometer -Inzicht krijgen in culturele diversiteit in personeelsbestand d.m.v. databasekoppeling. *Reeds van start*
- Behoud – Behoud en doorstroom van personeel van niet-westerse migratieachtergrond. *Start in de loop van 2019.*
- Leerwerktrajecten – Door combinaties van werken en leren de arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond verbeteren. *Start in de loop van 2019.*
- Uitstroom uit WW – Betere aansluiting UWV dienstverlening bij WW-gerechtigden met niet-westerse achtergrond om re-entry te vergroten.. *Start in de loop van 2019.*
- Intensieve begeleiding – T.b.v. langdurig werklozen uit de Participatiewet waaronder Somalische Nederlanders. *Gefaseerde start vanaf begin 2019.*

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De **bijlage «Pilots»** bevat een uitgebreidere beschrijving van de pilots en de stand van zaken. Twee activiteiten voor statushouders benoemd in de brief van 30 maart jl., de module Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) en het persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) neem ik in het vervolg mee bij de Veranderopgave Inburgering. Wanneer ik daarover rapporteer, informeer ik u ook over deze onderwerpen. Verder zijn de pilots Behoud en Uitstroom uit WW toegevoegd ten opzichte van de eerder genoemde brief.

Om de VIA-teamleden te adviseren omtrent de pilots is er een aantal werk- en themagroepen geformeerd die periodiek samenkomen. Deze werk- en themagroepen bestaan uit vertegenwoordigers vanuit wetenschap, werkgevers, onderwijs en gemeenten. Daarnaast wordt er samengewerkt met andere programma's die raakvlakken hebben zoals Matchen op Werk, Actieplan Perspectief op Werk, Actieplan Arbeidsmarkt-discriminatie (allen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en het programma Gelijke Kansen (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap).

Vanuit de Tweede Kamer⁸ is aandacht gevraagd voor het «in gesprek gaan met werkgevers hoe zij beter ondersteund en ontzorgd kunnen worden door gemeenten en rijksoverheid om statushouders aan het werk te helpen». In de Taskforce Werk en Integratie wordt dit punt uitdrukkelijk met werkgevers besproken. Ook heeft dit vraagstuk mijn aandacht binnen de VIA-werk- en themagroepen waar tevens werkgevers aansluiten en de pilot Leerwerktrajecten waar werkgevers ondersteund zullen worden in hoe zij leerwerktrajecten met statushouders kunnen vormgeven.

Tot slot

Door middel van de zorgvuldig gekozen activiteiten in de pilots en een scherp evaluatiekader, werken we aan effectieve bouwstenen voor het verkleinen van de achterstanden voor Nederlanders met een migratieachtergrond. Achterstanden in arbeidsmarktparticipatie maar ook in doorstroom naar hogere functies en het structureel doorbreken van de conjunctuurgevoeligheid. Dat wat werkt wordt opgeschaald en de opgebouwde kennis zal vervolgens vanaf 2020 overgedragen worden aan werkgevers, gemeenten en onderwijsinstellingen.

Ik stel u voor dat ik de Kamer jaarlijks, in het vierde kwartaal vóór de begrotingsbehandeling van mijn ministerie, bericht over de voortgang van het programma VIA. Indien er tussentijds interessante ontwikkelingen zijn zal ik de Kamer hiervan op de hoogte stellen.

Het is van groot belang dat de kloof gedicht wordt. Voor een gelijkwaardige samenleving en een gezonde economie. Immers, betaald werk en stageplaatsen zijn de weg naar economische zelfstandigheid en kunnen meedoen. Arbeidsmarktparticipatie draagt daarmee ook bij aan een stevigere integratie in de Nederlandse samenleving. Hierbij hebben we iedereen nodig: om kansen te pakken maar ook om ze te krijgen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

⁸ Motie van het lid Gijs van Dijk, Kamerstuk 32 824, nr. 227