

# De kloof wordt kleiner, behalve op de arbeidsmarkt

Migranten ondervinden beperkingen in hun economisch, sociaal en cultureel ‘kapitaal’, en dit vertaalt zich in relatieve achterstandsposities in de ontvangende samenleving. De kloof in Nederland wordt met name bij de tweede generatie kleiner. Dat geldt echter niet voor arbeidsmarktprestaties.

## IN HET KORT

- De positie in de samenleving van de verschillende groepen met een migratieachtergrond verbetert gestaag.
- Op de arbeidsmarkt zijn de achterstanden van groepen met een niet-westerse migratieachtergrond echter nog fors.
- Meer inzicht in effectieve oplossingen moet leiden tot een verdere integratie binnen de arbeidsmarkt.

## SINIŠA BOKŠIĆ

Adviseur bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

## ARJEN VERWEIJ

Onderzoekscoördinator bij SZW

## MARK ROSCAM ABBING

Directeur Samenleving en Integratie, bij SZW

Migratiebewegingen variëren in de tijd wat betreft aanleiding, richting en omvang, maar ze hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat groepen mensen hun plaats moeten zien te vinden in een voor hen nieuwe en veelal vreemde fysieke en sociale omgeving. Bij het integreren in een nieuwe samenleving staan de migranten figuurlijk aan het begin van de wedstrijd met één–nul achter. Ze hebben in meerdere of mindere mate te maken met de kosten van migratie. Zo hebben ze taalkorten, problemen bij de erkenning van hun in het land van herkomst behaalde onderwijsdiploma's en hun opgedane werkervaring, en ontbreekt het hun aan functionele sociale netwerken in het land van aankomst. Deze kosten vormen drempels die hen verhinderen om op niveau te kunnen participeren. Naarmate de verblijfsduur toeneemt, wordt over het algemeen een deel van deze drempels overwonnen. Veel migranten leren de taal en doen ervaringen en contacten op die hen verder helpen in hun nieuwe omgeving (SCP, 2016; CBS, 2018).

## Een beleid van evenredige posities

Het is in zekere zin verklaarbaar en begrijpelijk dat iemand die zelf migreert daar tot op bepaalde hoogte de rest van zijn leven de kosten voor betaalt. Dit geldt echter al niet meer voor hun in het land van aankomst geboren kinderen, de tweede generatie. Deze categorie ontvangt immers haar opleiding en werkervaring in het land van aankomst, spreekt de taal ervan en heeft er haar actieve sociale netwerken.

Het vertrekpunt voor overheidsbeleid is dat het voor je positie en je kansen in de samenleving niet mag uitmaken waar de wieg van je ouders heeft gestaan. Wanneer, voor de kansen van een individu in de maatschappij, niet de verworven kenmerken zoals opleiding, maar de inherente kenmerken zoals migratieachtergrond (mede)bepalend zijn, dan zou dat niet alleen kunnen leiden tot suboptimale economische resultaten – aangezien individuele kwaliteiten niet optimaal worden benut – maar bedreigt dit op termijn ook de sociale stabiliteit van de samenleving. Dat laatste blijkt onder meer uit het feit dat er onder de tweede generatie migranten daadwerkelijk gevoelens leven van non-acceptatie en uitsluiting (SCP, 2015).

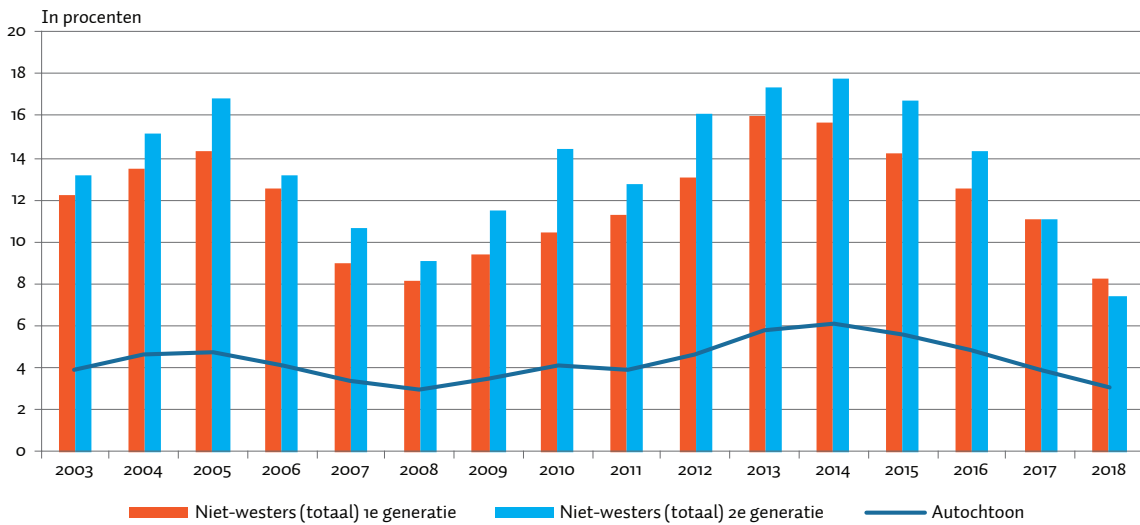
Het Nederlandse integratiebeleid streeft naar gelijke posities van groepen met en zonder migratieachtergrond. Zo'n gelijke positie is natuurlijk onrealistisch zolang er verschillen bestaan in de toerusting van groepen. Een gelijke arbeidsmarktpositie is namelijk niet realistisch zolang er verschillen tussen groepen bestaan in opleidingsniveau. Om die reden kent het beleid *evenredige* posities als tussendoel. Van evenredigheid is er sprake indien groepen met een migratieachtergrond eenzelfde positie innemen als een vergelijkbare (autochtone) Nederlandse categorie zonder migratieachtergrond.

## De kloof neemt af

Een uitvoerige beleidsevaluatie uit 2016 (de beleidsdoorlichting) leverde een betrekkelijk positief beeld op van de integratievoortgang van groepen met een migratieachtergrond (Regioplan, 2016). Op het merendeel van de onderzochte maatschappelijke domeinen was er in 2015 weliswaar nog sprake van een achterstand bij migranten, maar de positie van deze groepen was tussen 2000 en 2015 op de meeste terreinen in *absolute* zin verbeterd. De verbetering tussen 2000 en 2015 bleek op de meeste terreinen bovendien sterker dan onder de groep met een autochtone Nederlandse achtergrond. Er was dus ook een *relatieve* verbetering, waarmee er dus sprake was van ontwikkeling in de richting van gelijke posities. Zo stegen onderwijsniveaus bij de migranten sneller dan bij autochtonen. Als het gaat om rekenen en begrijpend lezen, doen kinderen met een migratieachtergrond het bijvoorbeeld op de basisschool even goed en soms beter dan vergelijkbare kinderen zonder migratieachtergrond. In het voortgezet onderwijs stijgt onder leerlingen met een migratieachtergrond het aandeel dat havo en vwo volgt sneller dan onder leerlingen met een autochtone Nederlandse achtergrond. Verder verbeterde de huisvestingspositie sneller en was de afname van de criminaliteit aanzienlijk groter dan onder autochtonen (Regioplan, 2016).

## Werkloosheid naar achtergrond, generatie en jaar (in procenten)

FIGUUR 1



Bron: CBS Kernindicatoren integratie | ESB

De ontwikkeling in de richting van gelijke posities zet ook na 2015 door, waarbij vooral de tweede generatie verantwoordelijk is voor de verbetering. (CBS, 2018; 2019).

### Hardnekkige achterstanden op arbeidsmarkt

Op de afnemende kloof bleek er uit de beleidsdoorlichting één belangrijke uitzondering te zijn. Op de arbeidsmarkt zagen we in de periode 2000–2015 geen structurele verbetering, dus de verbeterde onderwijsprestaties bleken nog niet te worden verzilverd in een betere arbeidsmarktpositie. Onder migranten, en met name onder de groep met een niet-westerse achtergrond, was er sprake van een lagere netto-participatie en een hogere werkloosheid. De achterstanden waren onder de groep met een niet-westerse achtergrond omvangrijker dan bij die met een westerse achtergrond. Daarom zullen we ons hier verder richten op de groep met een *niet-westerse* achtergrond.

Uit de werkloosheidsontwikkeling (figuur 1) blijkt dat het verschil met de autochtone Nederlandse categorie vanaf 2005 afneemt voor zowel de eerste als de tweede generatie met een niet-westerse migratieachtergrond, om vervolgens weer toe te nemen bij het begin van de economische crisis in 2008. Pas na 2013 neemt het verschil weer af en daalt de werkloosheid onder de niet-westerse categorieën weer sneller dan onder autochtonen.

De meest recente ontwikkelingen op de arbeidsmarkt stemmen optimistisch. De economie bloeit en iedereen is nodig. De werkloosheid daalt, en daalt sneller onder migranten. Bij de tweede generatie met een Marokkaanse achtergrond is de werkloosheid in de periode 2014–2018 zelfs met 14,4 procentpunt gedaald, van 22,5 naar 8,1 procent; en bij de Turkse tweede generatie daalde de werkloosheid met ruim 11,7 procentpunt van 20,2 naar 8,5 procent. Dat zijn forse afnames, maar toch zijn de achterstanden nog steeds aanzienlijk (kader 1) en blijven de groepen met een niet-westerse migratieachtergrond kwetsbaar als de economische conjunctuur omslaat.

### Verklaring van de verschillen

Om beter en nauwkeuriger inzicht te krijgen in de arbeidsmarktpositie van migranten, kan men via evenredigheidsanalyses rekening houden met verschillen in de relevante achtergrondkenmerken. Uit analyses die het SCP (2016) uitvoerde, blijkt dat, in 2015, verschillen in deze achtergrondkenmerken voor de totale niet-westerse categorie iets meer dan de helft van de uitkomsten verklaren (figuur 2). Van het feitelijke werkloosheidsverschil van 9,6 procentpunt kan 5,0 procentpunt worden verklaard door verschillen in deze achtergrondkenmerken. Het onverklaarde

### Ook op het werk op achterstand

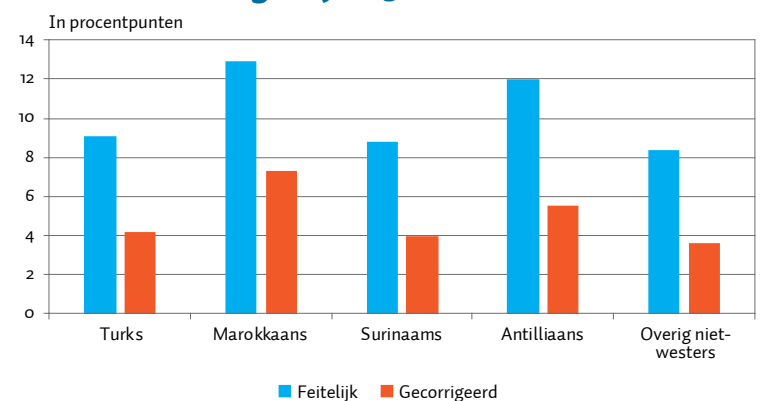
KADER 1

Personen met een niet-westerse achtergrond zijn vaker werkloos – en als ze werk hebben, is dat gemiddeld genomen minder gunstig werk. Zo zijn hun contracten bovengemiddeld vaak flexibel en is hun uurloon gemiddeld lager (Atlas voor gemeenten, 2018a). Ook zijn de werkom-

standigheden doorgaans slechter. Zo werken niet-westerse migranten frequenter op afwijkende werktijden en staan ze vaker bloot aan een hoge fysieke en mentale belasting (CBS en TNO, 2017). Bovendien lopen ze een groter risico op arbeidsongevallen (TNO, 2016).

### Werkloosheid ten opzichte van de autochtone Nederlandse categorie, 2015

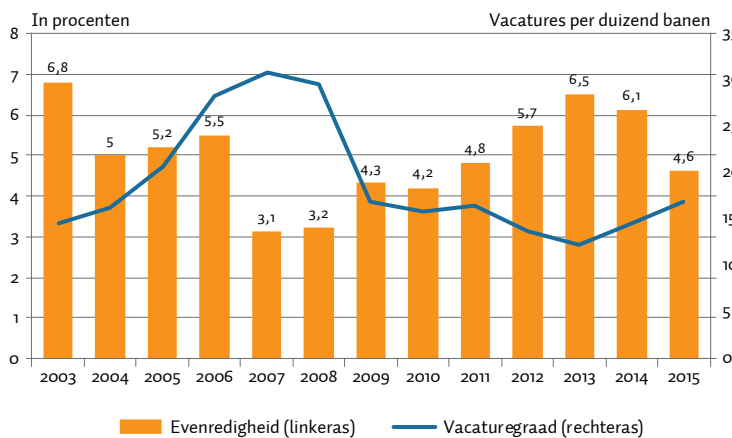
FIGUUR 2



Bron: SCP (2016) | ESB

## Ontwikkeling in gecorrigeerde werkloosheid niet-westerse migranten en in vacaturegraad

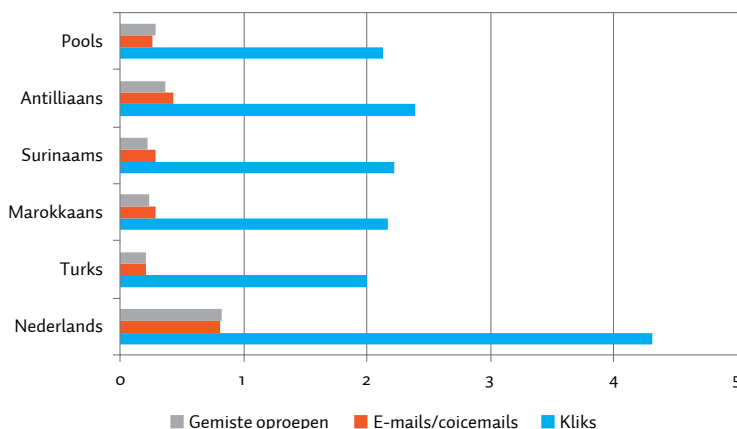
FIGUUR 3



Bron: SCP (2016) | ESB

## Gemiddeld aantal reacties op cv's, naar soort reactie en herkomstgroep, 2015

FIGUUR 4



Bron: Panteia (2015) | ESB

verschil bedraagt daarmee 4,6 procentpunt. Overigens varieert de verklarende kracht per herkomstcategorie (figuur 2). Om de verschillen te verklaren, nemen we hier een aantal factoren onder de loep, zoals conjunctuur en discriminatie. Daarnaast is er ook sprake van een stapeling van factoren.

### Conjunctuur speelt een rol

De mate waarin de groepen met een migratieachtergrond een positie gelijk aan die van vergelijkbare autochtonen benaderen (evenredigheid), varieert met de conjunctuur. In tijden van hoogconjunctuur komt de evenredigheid in de werkloosheid dichterbij dan in tijden van laagconjunctuur (figuur 3). Een plausibele verklaring hiervoor is dat werkgevers in tijden van een ruime arbeidsmarkt, waarin ze veel te kiezen hebben, vaker voor autochtone kandidaten kiezen dan in tijden van arbeidsmarktcrisp. In geval van krapte spelen de objectieve factoren zoals opleiding en leeftijd een belangrijker rol dan de andere, ongemeten factoren. Onder deze niet-gemeten factoren vallen verschillende vormen van uitsluiting. Dat zijn echter niet noodzakelijkerwijs har-

de vormen van discriminatie; wanneer werkgevers veel te kiezen hebben, kunnen kleine sociale of culturele verschillen de doorslag geven (SCP, 2016).

### Aanwijzingen voor discriminatie

Toch komt discriminatie in de werving-en-selectiefase voor (SZW, 2018a). Een veldexperiment (Panteia, 2015) toont aan dat cv's in de vacaturebanken van migranten aanzienlijk minder vaak worden ingezien en minder reacties krijgen dan overigens identieke cv's van autochtone werkzoekenden (figuur 4). Dit soort verschijnselen versterken de gevoelens van non-acceptatie en uitsluiting onder de groepen die hierdoor getroffen worden, vooral onder de hogeropgeleide tweede generatie (SCP, 2015). En dit heeft consequenties voor de sociale samenhang in onze samenleving.

### Andere verklaringen

Naast de invloed van vooroordelen, van discriminatie en van de migratiekosten zijn de verschillen in het opleidingsniveau en de bovengemiddelde keuze voor mbo-studierichtingen met kleinere kansen op de arbeidsmarkt belangrijke oorzaken voor een lagere arbeidsmarktprestatie (Atlas voor gemeenten, 2018b). Ook spelen er – al dan niet feitelijk voorkomende – mindere *soft skills* een rol of de perceptie daarvan (KIS, 2016a).

### Stapeling van achterstanden

Deze mechanismen achtervolgen de groep met niet-westerse achtergrond gedurende hun hele carrière, zoals uitgebreid wordt besproken in het artikel van Muilwijk-Vriend et al. (2019) in deze ESB. Nadat jongeren met een migratieachtergrond tijdens hun studie moeilijker een stageplaats hebben kunnen vinden vanwege discriminatie (KIS, 2016b), blijken ze na hun afstuderen ook nog eens een beduidend kleinere kans te hebben op het vinden van een baan (Atlas voor gemeenten, 2018a). Maar ook verderop in de carrière ontstaan er verschillen. Zo groeien migranten minder snel door naar een baan met een hoger salaris of naar een vaste baan, en raken ze juist veel vaker hun baan kwijt, en vervolgens vinden ze ook vanuit de bijstand of WW minder makkelijk een nieuwe baan. We zien hier dus een stapeling van achterstanden, hetgeen mede het structurele karakter verklaart van de achterblijvende arbeidsmarktpositie van de groep met een niet-westerse achtergrond.

### De opgave voor het integratiebeleid

Structurele achterstanden bouwen zich gedurende een hele carrière op en worden veroorzaakt door verschillende aan de migratieachtergrond gerelateerde factoren. Tegelijkertijd is er – ondanks de uitvoerige wetenschappelijke inzichten over de arbeidsmarktachterstanden en de oorzaken ervan – weinig tot niets bekend over de effectiviteit van de mogelijke oplossingen (SZW, 2018a). Dat vraagt om een beleidsaanpak waarin aanvullende en nadrukkelijke aandacht voor de groep met een migratieachtergrond langs verschillende (beleids)lijnen gecombineerd wordt met een opbouw van inzicht in de effectiviteit van dat beleid. Hierin ligt de basis voor de vormgeving van het SZW-programma *Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt* (VIA; zie ook kader 2).

Binnen dit programma wordt er ingezet op drie T's die van cruciaal belang zijn voor arbeidsmarktintegratie: toerusting, toegang en toeleiding. Ten eerste de *toerusting* van mensen. Dat gaat over het wegwerken van tekorten in sociaal, cultureel en economisch kapitaal door bijvoorbeeld het stimuleren van goede studiekeuzes, betere kennis van de arbeidsmarkt en leerwerktrajecten. Ten tweede de *toegang*, oftewel het bieden van gelijke kansen door, naast het bestaande beleid van handhaving bij discriminatie, te werken aan het verminderen van vooroordelen tijdens werving en selectie, en ook op de werkvloer, onder meer door het bieden van informatie over diversiteit, en de meerwaarde ervan, aan de werkgevers. Ten derde is *toeleiding* belangrijk door de groep met de grootste uitdagingen om werk te vinden een handje helpen. Dat kan bijvoorbeeld door intensieve begeleiding en een passende(r) dienstverlening.

Naast deze arbeidsmarktspecifieke factoren is een vierde, meer algemene T van *trust* ook essentieel. Het bevorderen van sociaal vertrouwen en sociale samenhang is namelijk cruciaal voor het samenleven in een superdiverse maatschappij, waarin migranten zich soms niet geaccepteerd voelen en waarin een deel van de zittende bevolking zich niet langer thuis voelt in de veranderende omgeving.

Een aanpak die gebaseerd is op toerusting, toegang, toeleiding en trust vormt in combinatie met een *evidence-based* aanpak een solide basis voor integratiebeleid en het structureel dichten van de kloof.

## Literatuur

- Atlas voor gemeenten (2018a) *Kansen bekeken*. Utrecht: Atlas voor gemeenten.
- Atlas voor gemeenten (2018b) *Keuzes bekeken*. Utrecht: Atlas voor gemeenten.
- CBS (2018) *Jaarrapport integratie 2018*. Den Haag: CBS.
- CBS (2019) *Kernindicatoren integratie 2019*. Den Haag: CBS.
- CBS en TNO (2017) *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt*. Den Haag: CBS.
- De Beleidsonderzoekers (2018) *Evaluatiekader Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt*. Tussenrapport De Beleidsonderzoekers. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).
- KIS (2016a) *Werkt het verbeteren van werknemerscompetenties tegen jeugdwerkloosheid?* Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving. Publicatie te vinden op [www.kis.nl](http://www.kis.nl).
- KIS (2016b) *Mbo en de stagemarkt, wat is de rol van discriminatie?* Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving. Publicatie te vinden op [www.kis.nl](http://www.kis.nl).
- Muilwijk-Vriend, S., C. Tempelman, R. Ponds en M. Middeldorp (2019) *Achterstanden migranten op arbeidsmarkt zijn hardnekkig*. ESB, 104(4775), 300-303.
- Panteia (2015) *Discriminatie in de wervings- en selectiefase: resultaten van 'virtuele' praktijktests*. Publicatie te vinden op [kennisopenbaarbestuur.nl](http://kennisopenbaarbestuur.nl).
- Regioplan (2016) *Synthesestudie beleidsdoorlichting integratiebeleid*. Regioplan Eindrapport, publicatienummer 16035. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).
- SCP (2015) *Werelden van verschil: over de sociaal-culturele afstand en positie van migrantengroepen in Nederland*. SCP-publicatie 2015-31.
- SCP (2016) *Integratie in zicht? De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken*. SCP-publicatie 2016-32.
- SZW (2018a) *Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA): een analyse van wetenschappelijke inzichten over de arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond*. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).
- SZW (2018b) *Programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt*. Infographic. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).
- TNO (2016) *Arbeidsomstandigheden van migranten in Nederland*. TNO-rapport te vinden op [publications.tno.nl](http://publications.tno.nl).

## Beleidsinnovatie via evidence-based vorming

KADER 2

Het programma VIA (Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt) is door de minister van SZW gestart om de arbeidsmarktpositie van groepen met een niet-westerse migratieachtergrond blijvend te verbeteren en conjunctuurbestendiger te maken. Dit programma richt zich in deze kabinetsperiode (2017–2021) op het verzamelen van een evidence base wat betreft effectieve oplossingen, aangezien momenteel daar zo goed als geen inzichten over zijn. Door nu tijdens de hoogconjunctuur de energie en beleidsmatige inzet vooral te richten op het beter in beeld brengen van 'wat echt werkt', kan deze kennis in een volgende periode ingezet worden om de nu verbeterende arbeidsmarktkansen van de migranten structureel te bestendigen.

VIA levert de komende jaren een breed palet aan effectieve interventies en werkwijzen, aan de hand van inzichten uit een reeks van experimentele pilots (SZW, 2018b). Het gaat daarbij om pilots die inzichtelijk zullen maken wat effectief is om studiekeuzes met betere arbeidsmarktvooruitzichten te stimuleren, om de overgang van mbo naar de arbeidsmarkt te versoepelen, om werving en selectie objectiever te maken, om een betere baan te behouden of ernaar door te stromen, en om inzicht te krijgen in de diversiteit bij de werkgevers. Ook wordt er onderzocht wat de effectieve aanpakken zouden zijn om (langdurig) werklozen in de WW en bij-

stand aan een baan te helpen, via bijvoorbeeld aangepaste dienstverlening, leerwerktrajecten en intensieve begeleiding. Effectmetingen en evaluaties staan centraal binnen de VIA-pilots. Daartoe wordt er simultaan gewerkt aan het ontwikkelen van de pilot en het bijbehorende evaluatiekader, mede door verschillende hulpmiddelen te gebruiken zoals de Maryland Scientific Methods Scale en de Effectenlader (De Beleidsonderzoekers, 2018). De hieruit voortvloeiende evaluaties richten zich zowel op de effectiviteitsvraag als op de aspecten van praktische toepasbaarheid, opschaalbaarheid en kosten-efficiëntie.

Om als VIA zelf effectief en (kosten)efficiënt te werken, wordt er waar mogelijk aangesloten bij reeds lopende initiatieven bij gemeenten, werkgevers, onderwijsinstellingen en andere partijen, waarbij in onderling overleg wordt gekeken in hoeverre, vanuit een evaluatief perspectief, aanpassingen wenselijk zijn. Door de pilots in co-creatie vorm te geven, hoeft VIA geen top-downaanpak te worden, en zal men de uiteindelijke uitkomsten van het programma breed kunnen dragen. Momenteel is het programma nog in ontwikkeling, de eerste (tussen)resultaten volgen in 2020 en 2021. De inzichten die tijdens deze periode worden opgedaan, zullen in een volgende periode breder uitgerold en opgeschaald worden.