

Migratieachtergrond verkleint kans op baan vanuit bijstand

Personen met een migratieachtergrond zijn oververtegenwoordigd in de bijstand. In hoeverre verschilt de kans om vanuit de bijstand een baan te vinden, gezien iemands herkomst. En welke factoren spelen hierbij een rol?

IN HET KORT

- De baanvindkans van de tweede generatie is groter dan die van bijstandsgerechtigden zonder migratieachtergrond.
- De baanvindkans zou op basis van waargenomen factoren echter nog hoger moeten zijn, wat kan wijzen op discriminatie.
- Sinds de Participatiewet is er enige verbetering in de baanvindkans van vooral de niet-westerse eerste generatie.

WILLEM HUIJNK

Onderzoeker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

SANDER MUNS

Onderzoeker aan Tilburg University en bij het SCP

Hoewel de arbeidsmarktpositie van personen met een migratieachtergrond de afgelopen twintig jaar is verbeterd op een aantal terreinen, zijn er tegelijkertijd nog steeds grote verschillen met personen zonder migratieachtergrond (CBS, 2020; CPB/SCP, 2020; Huijnk, 2020). Zowel de netto-arbeidsparticipatie als het deel dat werkt op een hoog beroepsniveau is bijvoorbeeld gestegen, maar dat laat onverlet dat dit deel aanzienlijk kleiner is dan bij personen zonder migratieachtergrond. De bijstandsafhankelijkheid is ook relatief groot onder personen met een migratieachtergrond – en is in 2020 bij hen relatief sterk toegenomen (Burema et al., 2020; CBS, 2021). Uit eerder onderzoek bleek dat niet alleen de instroomkans in de bijstand groter is voor personen met een migratieachtergrond, maar dat tevens de uitstroomkans beperkter is (Ponds et al., 2018).

Het is van belang om grip te krijgen op waar de verschillen in baanvindkans naar herkomst van bijstandsgerechtigden vandaan komen, omdat de individuele en maatschappelijke consequenties van een langdurige uitkeringssituatie groot zijn. Als een groep in een langdurige uitkeringssituatie terecht komt, gaat dit gepaard met een toenemende afstand tot de arbeidsmarkt en met dus nog lagere baankansen. Het niet (kunnen) deelnemen aan het arbeidsproces heeft nadelige gevolgen voor het inkomen, en laat voor de Nederlandse economie ook arbeidspotentieel onbenut. Daarbij brengt het ook nadelen mee voor de

gezondheid, voor het deelnemen aan het sociale leven en voor het gevoel erbij te mogen horen (CPB/SCP, 2020).

Tal van onderzoeken proberen die verschillen in de arbeidsmarktpositie te verklaren. Ze wijzen bijvoorbeeld op verschillen in opleiding, beheersing van de Nederlandse taal, sociale netwerken, gezondheid en arbeidsmarktdiscriminatie (CPB/SCP, 2020). Er zijn echter ook grote verschillen tussen de baanvindkans van specifieke groepen bijstandsgerechtigden met een migratieachtergrond, en we weten niet hoe deze verschillen verklaard kunnen worden. In dit artikel onderzoeken we in hoeverre we deze uiteenlopende baanvindkans kunnen verklaren aan de hand van diverse beschikbare meetbare kenmerken.

Methode

Eerst stellen we de verschillen tussen herkomstgroepen vast wat betreft de kans dat een bijstandsgerechtigde zonder baan één jaar later wel een baan heeft in de jaren 2009–2019 aan de hand van data van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Daarna kijken we aan de hand van een lineair kansmodel naar de rol van verschillende achtergrondkenmerken, waaronder opleidingsniveau, leeftijd en de regionale conjunctuur. Een aanvullende decompositieanalyse laat vervolgens zien welk deel van het verschil in baanvindkans is toe te schrijven aan de afzonderlijke, hier bestudeerde achtergrondkenmerken. Deze zijn gebaseerd op de kenmerken die gebruikt worden om jaarlijks het landelijke bijstandsbudget over de gemeenten te verdelen (Lammers et al., 2020), en eerder gebruikt in Van Echtelt et al. (2019).

De baanvindkans is niet hetzelfde als uitstroom uit de bijstand. Er zijn verschillende redenen waarom mensen uit de bijstand stromen (ongeveer de helft stroomt uit via een baan). Een belangrijk argument om naar baanvindkans te kijken en bijvoorbeeld niet naar bijstandsduur, is dat uitstroom en herinstroom kort daarna terug de bijstand in de bijstandsduur verkort, terwijl dit geen effect heeft op de baanvindkans. Daardoor komt beleid dat bijstandsgerechtigden aan alleen een korte klus helpt er zeer succesvol uit in termen van bijstandsduur, terwijl dit niet de duurzame banen zijn die het beleid beoogt.

We kijken naar de verschillen tussen enerzijds personen met een niet-westerse of westerse migratieachtergrond, en anderzijds personen zonder migratieachtergrond. Hierbij maken we ook onderscheid tussen een eerste en tweede generatie migratieachtergrond. We richten ons specifiek op

Baanvindkans van bijstandsgerechtigden binnen een jaar

TABEL 1

	Alleen herkomst		Herkomst en achtergrondkenmerken ¹	
	Participatiewet			
	Voor ²	Na ³	Voor ²	Na ³
Zonder migratieachtergrond (ref.)	7,4	8,7	7,7	9,2
Verschillen t.o.v. zonder migratieachtergrond (ref.) in procentpunten				
Westers – totaal	-0,7***	-0,8***	-0,5***	-0,4***
Eerste generatie	-1,4***	-1,6***	-0,7***	-0,6***
Tweede generatie	0,2*	0,4***	-0,2**	-0,1
Niet-westers – totaal	-0,9***	-0,3***	-1,7***	-1,1***
Eerste generatie	-1,7***	-1,1***	-1,7***	-1,1***
Tweede generatie	5,6***	5,9***	-1,4***	-1,5***

¹ In deze analyses is rekening gehouden met geslacht, leeftijd, huishoudsamenstelling, opleidingsniveau, medicijngebruik, of men al dan niet verdachte is geweest van misdrijf, en met arbeidsmarktregio en regionale conjunctuur

² 2009 – 2014

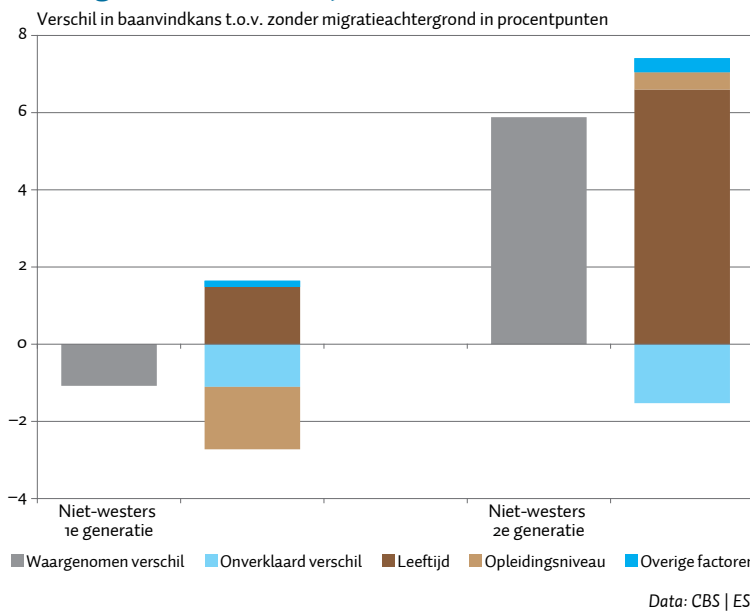
³ 2015 – 2019

*/**/** Significat op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau

Bron: Huijnk en Muns (2020) | ESB

Baanvindkans van bijstandsgerechtigden naar achtergrondkenmerken, 2015–2019

FIGUUR 1



de bijstandsgerechtigden zonder baan, en laten personen die voorheen onder de Wsw (Wet sociale werkvoorziening) of Wajong vielen (of zouden vallen) buiten beschouwing.

Resultaten

In de periode 2015–2019 had bijna de helft (49 procent) van de bijstandsgerechtigden een niet-westerse herkomst, 41 procent had geen migratieachtergrond en 10 procent had een westerse herkomst (CPB/SCP, 2020). De eerste generatie met een migratieachtergrond is aanzienlijk sterker vertegenwoordigd in de bijstandspopulatie (49 procent) dan de tweede generatie (10 procent).

Van de bijstandsgerechtigden zonder migratieachtergrond en zonder baan had 8,7 procent een jaar later, tussen 2015 en 2019, wel een baan (tabel 1). Bijstandsgerechtigden met een westerse (–0,8 procent) of niet-westerse (–0,3 procent) migratieachtergrond vinden iets minder vaak een betaalde baan. Het deel dat een jaar later een betaalde baan heeft, is dus onder alle herkomstgroepen klein. Opvallend is dat de tweede generatie een hogere baanvindkans heeft dan bijstandsgerechtigden zonder migratieachtergrond. Dit kan komen doordat zij relatief gunstige kenmerken hebben voor de arbeidsmarkt.

Bijstandsgerechtigden met een niet-westerse achtergrond wijken op een aantal punten af. Hun opleidingsniveau is lager, en ze zijn vijf jaar jonger dan bijstandsgerechtigden zonder migratieachtergrond. De tweede generatie is gemiddeld hoger opgeleid, en uiteraard jonger dan de eerste generatie. Bijstandsgerechtigden met een westerse migratieachtergrond hebben in mindere mate een lager opleidingsniveau, en zijn even oud als bijstandsgerechtigden zonder migratieachtergrond.

Bij bijstandsgerechtigden met een westerse migratieachtergrond verklaren de achtergrondkenmerken de helft van het verschil in de baanvindkans. Wanneer we controleren voor verschillen in achtergrondkenmerken resteert er namelijk een onverklaard verschil van 0,4 procentpunt. Bij personen met een niet-westerse migratieachtergrond is het beeld anders. Het verschil in baanvindkans bij de niet-westerse groep wordt juist groter wanneer we rekening houden met achtergrondkenmerken, van 0,3 naar 1,1 procentpunt. Dat is opvallend. Het betekent dat bijstandsgerechtigden met een niet-westerse migratieachtergrond een slechtere arbeidsmarktpositie hebben, terwijl ze juist relatief gunstigere meetbare kenmerken hebben voor de arbeidsmarkt.

Voorgaande speelt vooral bij de tweede generatie. De baanvindkans van bijstandsgerechtigden van de tweede generatie met een niet-westerse achtergrond is aanzienlijk groter (5,9 procentpunt) dan die van bijstandsgerechtigden zonder migratieachtergrond. Echter, het verschil in baanvindkans van 5,9 procentpunt is nog altijd 1,5 procentpunt lager dan we zouden verwachten op basis van de hier meegenomen achtergrondkenmerken. Bij de tweede generatie met een niet-westerse afkomst spelen er dus – naast de waargenomen achtergrondkenmerken – ook andere, niet-geobserveerde factoren een rol die de baanvindkans van deze groep verlagen.

Figuur 1 deelt de geconstateerde verschillen op in de verklarende effecten van de achtergrondkenmerken. Bij de niet-westerse eerste generatie heeft hun iets jongere leeftijd (ten opzichte van de bijstandsgerechtigden zonder migratieachtergrond) een positief effect op de baanvindkans, maar werkt het lagere opleidingsniveau in tegengestelde richting. Voor deze groep is het onverklaarde verschil daarom per saldo gelijk aan het waargenomen verschil van 1,1 procentpunt (tabel 1 en figuur 1). Bij de tweede generatie heeft zowel hun jongere leeftijd als hogere opleidingsniveau een groot positief effect op de baanvindkans, en is het onverklaarde verschil negatief (1,5 procentpunt).

Een onverklaard en significant verschil, van 1,1 à 1,5 procentpunt oogt groot ten opzichte van een jaarlijkse baanvindkans van circa 9 procentpunt, maar absoluut

gezien is het verschil niet zo groot. Deze verschillen zijn bijvoorbeeld beduidend kleiner dan enkele effecten van re-integratie-instrumenten (De Hek en De Koning, 2020; Kroon et al., 2019). De effecten in die studies betreffen echter effecten voor instromers in de bijstand, dus zonder de bijstandsgerechtigden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, en zijn dus waarschijnlijk lager als ook de langdurig bijstandsgerechtigden waren meegenomen.

Effect Participatiewet

Sinds begin deze eeuw is het arbeidsmarktbeleid voor migranten steeds generieker geworden en minder specifiek gericht op bepaalde migrantengroepen. Sinds 2015 vormt de Participatiewet het landelijke wettelijke kader voor bijstandsgerechtigden. De Participatiewet heeft als hoofddoel om mensen duurzaam naar werk te leiden. Heeft deze stelselwijziging gevolgen gehad voor de baanvindkansen van bijstandsgerechtigden met en zonder migratieachtergrond?

Wij vinden dat voor alle drie de herkomstgroepen de baanvindkansen zijn toegenomen na de invoering van de Participatiewet (en onder gunstigere conjuncturele omstandigheden), hoewel ze laag blijven (tabel 1). Dit geldt ook na correctie voor achtergrondkenmerken. De baanvindkans van niet-westerse bijstandsgerechtigden is verbeterd ten opzichte van die van bijstandsgerechtigden zonder migratieachtergrond. Dit geldt zowel voor het waargenomen verschil in baanvindkans (van $-0,9$ naar $-0,3$ procentpunt, tabel 1), als voor het onverklaarde verschil (van $-1,7$ naar $-1,1$ procentpunt). Deze verbetering is toe te schrijven aan de eerste generatie. Voor de niet-westerse tweede generatie zijn de verschillen vrijwel gelijk gebleven. Niet alle groepen hebben dus evenveel geprofiteerd van de wijzigingen. Hoewel het beleid generiek is ingevoerd, kan dit komen door veranderingen met betrekking tot verantwoordelijkheden van de gemeenten, de handhaving op de tegenprestatie, de invoering van de Wet taaleis Participatiewet (per 2016), en de herijking van het sociaal beleid bij veel gemeenten.

In hoeverre de veranderingen in baanvindkansen daadwerkelijk te maken hebben met de stelselwijziging is niet met zekerheid te zeggen (zie Huijnk en Muns (2020) voor een uitgebreidere bespreking). Het is bijvoorbeeld moeilijk om nauwkeurig te corrigeren voor gebeurtenissen die vrijwel samenvielen met de stelselwijziging, zoals de sterk aantrekkende conjunctuur, de grotere toestroom van met name Syrische vluchtelingen, en de invoering van de Wet taaleis. Een andere mogelijkheid is dat discriminatie naar migratieachtergrond in mindere mate aanwezig was dan voorheen, bijvoorbeeld omdat de verbeterde conjunctuur daartoe minder ruimte gaf (Panteia, 2019).

Conclusies

Bijstandsgerechtigden met een migratieachtergrond hebben een lagere baankans dan op basis van waargenomen kenmerken verwacht mag worden. Eerder onderzoek geeft diverse verklaringen voor de onverklaarde verschillen qua herkomst, zoals beheersing van de Nederlandse taal, verschillen in arbeidsoriëntatie, de beperkte waarde van buitenlandse diploma's en werkervaring, gezondheid, sociale netwerken, sollicitatievaardigheden, soft skills en discriminatie (CPB/SCP, 2020). Deze verklaringen kunnen moei-

lijk vergeleken worden, aangezien die aspecten zelden allemaal goed gemeten kunnen worden en het effect van de factoren verschilt naar herkomstgroep.

Vergeleken met de eerste generatie zullen kenmerken zoals de beheersing van de Nederlandse taal, de lagere waardering van buitenlandse diploma's en de werkervaring bij de tweede generatie minder afwijken dan van degenen zonder migratieachtergrond, en dus minder bijdragen aan de onderlinge verschillen.

Het grotere onverklaarde verschil bij de tweede generatie is dus een sterke aanwijzing voor discriminatie. Immers, zij komen qua niet bestudeerde kenmerken meer overeen met degenen zonder migratieachtergrond (Andriessen et al., 2012).

Een andere reden voor de onverklaarde verschillen zou kunnen zijn dat het huidige beleid voor bijstandsgerechtigden nadelig uitpakt voor sommige groepen. Ons onderzoek suggereert specifiek voor de eerste generatie niet-westerse bijstandsgerechtigden (waaronder statushouders) dat hun baanvindkans juist is verbeterd sinds de invoering van de Participatiewet, terwijl de baanvindkans van de tweede generatie gelijk is gebleven (ten opzichte van bijstandsgerechtigden zonder migratieachtergrond). We zijn niettemin terughoudend met het leggen van een causaal verband. Hoe dan ook slaagt beleid er nog niet in om de kansongelijkheid – tussen bijstandsgerechtigden zonder en met een niet-westerse achtergrond – te doen verdwijnen.

Literatuur

- Andriessen, I., E. Nievers en J. Dagevos (red.) (2012) *Op achterstand: discriminatie van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt*. SCP-publicatie 2012-28. Te vinden op www.archiefweb.eu.
- Bakker, L., M. Blom, S. Bunt et al. (2019) *Taal als middel of als doel? Evaluatie van de Taaleis in de Participatiewet*. Significant Public, 12 juli. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Burema, F., M. Middeldorp en S. Muilwijk-Vriend (2020) *De coronacrisis en de arbeidsmarktpositie van mensen met een migratieachtergrond*. Atlas voor gemeenten, oktober. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- CBS (2020) *Jaarrapport integratie 2020*. CBS Rapport, november.
- CBS (2021) *Ruim 3 procent meer bijstandsontvangers in 2020*. CBS Bericht, 1 maart.
- CPB/SCP (2020) *Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt*. CPB/SCP, oktober.
- Echtelt, P. van, K. Sadiraj, S. Hoff et al. (2019) *Eindevaluatie van de Participatiewet*. SCP Publicatie, 2019-17.
- Hek, P. de, en J. de Koning (2020) *Invoel van migratieachtergrond bijstandsgerechtigden op netto-effectiviteit van WerkLoont*. SEOR BV, januari.
- Huijnk, W. (2020) *Werk in ontwikkeling? Veranderingen sinds begin deze eeuw in de arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond*. SCP Rapport, december.
- Huijnk, W. en S. Muns (2020) *Casestudie: Participatiewet*. In: *Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt*. CPB/SCP, oktober, p. 170–182.
- Kroon, L., M. Lammers en W. Luiten (2019) *Langetermijneffecten re-integratie: verschillen naar migratieachtergrond*. SEO-rapport, 2019-93.
- Lammers, M., L. Kroon, T. Schwartz et al. (2020) *Vaststellen van de bijstandsbudgetten 2021: herschatting en verdeling van de budgetten*. SEO-rapport, 2020-70.
- Panteia (2019) *Herhaling virtuele praktijktests arbeidsmarktdiscriminatie*. Panteia Eindrapportage, juni. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Ponds, R., M. Middeldorp, C. Tempelman en S. Vriend (2018) *Kansen bekeken*. Atlas voor gemeenten, september. Te vinden op www.seo.nl.