



#### Opdrachtgever

SZW



Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

#### Opdrachtnemer

SCP / K. Wittebrood, I. Andriessen

#### Onderzoek

*Aan het werk vanuit een bijstands- of  
werkloosheidsuitkering :  
inventariserend onderzoek van beleid  
gericht op toegang tot de arbeidsmarkt  
van niet-westerse werkzoekenden in zes  
grote gemeenten*

*Einddatum – 1 november 2014*

#### Categorie

*Interventies/re-integratie-interventies*

# Aan het werk vanuit een bijstands- of werkloosheidsuitkering

## inventariserend onderzoek van beleid gericht op toegang tot de arbeidsmarkt van niet-westerse werkzoekenden in zes grote gemeenten

### Conclusie

Via interviews met een beperkt aantal vertegenwoordigers van de zes grote gemeenten en UWV is geïnterviewd welk beleid door gemeenten wordt gevoerd om werklozen aan een baan te helpen en wat dit beleid betekent voor de positie van migranten op de arbeidsmarkt. In de interviews is expliciet de vraag aan de orde geweest of etnisch-specifiek beleid een plaats heeft of zou moeten hebben in het lokale arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid. Ook was er aandacht voor de vraag of maatregelen en instrumenten dezelfde effectiviteit hebben en in gelijke mate toegankelijk zijn voor migranten en autochtonen. De geïnterviewden geven te kennen dat er voor werkzoekenden generiek beleid wordt gevoerd. Van etnisch-specifiek beleid is men langere tijd geleden al afgestapt en de geïnterviewden willen daar niet naar terug. Taalproblemen, cultuurverschillen en discriminatie moeten binnen het generieke beleid worden opgelost. De geïnterviewden hebben echter weinig zicht op eventuele verschillen in effectiviteit van het beleid voor autochtonen en niet-westerse migranten. Daar is ook weinig over bekend.

#### Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/bv189cq3>





# Aan het werk vanuit een bijstands- of werkloosheidsuitkering

*Inventariserend onderzoek van beleid  
gericht op toegang tot de arbeidsmarkt  
van niet-westerse werkzoekenden in  
zes grote gemeenten*

# Aan het werk vanuit een bijstands- of werkloosheidsuitkering

Inventariserend onderzoek van beleid gericht op toegang tot de arbeidsmarkt van niet-westerse werkzoekenden in zes grote gemeenten

Karin Wittebrood  
Iris Andriessen

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het scp verricht deze taken in het bijzonder bij problemen die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het scp te voeren beleid. Over de hoofdzaken hiervan heeft hij/zij overleg met de minister van Algemene Zaken; van Veiligheid en Justitie; van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; van Financiën; van Infrastructuur en Milieu; van Economische Zaken; en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2014

SCP-publicatie 2014-38

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Omslagontwerp: bureau Stijlzoorg, Utrecht

ISBN 978 90 377 0733 5 (pdf)

NUR 740

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.repro-recht.nl](http://www.repro-recht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

Sociaal en Cultureel Planbureau

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

(070) 340 70 00

[www.scp.nl](http://www.scp.nl)

[info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)

De auteurs van scp-publicaties zijn per e-mail te benaderen via de website. Daar kunt u zich ook kosteloos abonneren op elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

# Inhoud

Voorwoord	4
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding voor dit onderzoek	5
1.2 Toegang tot de arbeidsmarkt op lokaal niveau	6
1.3 Verklaringen voor de achterstand van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt	8
1.4 Generiek en etnisch-specifiek beleid	9
1.5 Opzet van dit onderzoek	10
Noten	11
2 Bevindingen	12
2.1 Werkzoekenden aan het werk	12
2.2 Verklaringen voor de achterstand van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt	14
2.3 Discriminatie door werkgevers	17
2.4 Migranten binnen het generieke beleid	20
3 Slotbeschouwing	22
Literatuur	26
Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau	28

## Voorwoord

In het *Jaarrapport integratie 2013* heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) laten zien dat etnische minderheidsgroepen in Nederland harder zijn geraakt door de economische teruggang dan autochtone Nederlanders: de werkloosheid onder deze groepen is aanzienlijk hoger (16%, resp. 5%). Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het SCP gevraagd een verkennend onderzoek te verrichten in zes grote gemeenten, waarbij via interviews bij deze gemeenten en UWV is geïnventariseerd welk beleid wordt gevoerd om werklozen aan een baan te helpen en wat dit beleid betekent voor de positie van migranten op de arbeidsmarkt.

Veel dank is verschuldigd aan de medewerkers van de gemeenten en UWV die bereid waren uitgebreid over het beleid en hun ervaringen daarmee te vertellen. De auteurs danken verder dr. Odile Verhaar (College voor de Rechten van de Mens) en dr. Ruud Dorenbos (Platform31) die in de beginfase van het onderzoek zeer bruikbare suggesties hebben gegeven.

Prof. dr. Kim Putters  
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding voor dit onderzoek

Dat niet-westerse migranten<sup>1</sup> vaak een achterstand op de arbeidsmarkt hebben, is algemeen bekend. Sinds 2008 is de werkloosheid onder etnische minderheidsgroepen opgelopen van 9% naar 16% in 2012. Het *Jaarrapport integratie 2013* (Huijnk et al. 2014) laat zien dat de achterstand op autochtone Nederlanders daarmee weer is toegenomen. De werkloosheid onder autochtonen steeg in dezelfde periode van 3% naar 5%. Onder jongeren zijn deze verschillen nog groter. In de afgelopen vijf jaar is de jeugdwerkloosheid (15-24-jarigen) bij niet-westerse migranten bijna verdubbeld: van 15% naar 28%. Onder autochtone jongeren nam de werkloosheid minder snel toe, namelijk van 8% naar 10%. Etnische minderheidsgroepen zijn in Nederland dus harder geraakt door de economische teruggang dan autochtonen.

In dezelfde periode hebben zich enkele relevante veranderingen in het beleid voltrokken. Een belangrijk speerpunt van het kabinet-Rutte I was het toekennen van een steeds grotere eigen verantwoordelijkheid voor de burger: 'Van alle burgers verwacht het kabinet dat zij zich bekwamen om deel te kunnen nemen aan het maatschappelijk leven en de arbeidsmarkt' (TK 2011: 10). Zij worden geacht een zelfstandig bestaan op te bouwen en zelfredzaam te zijn, en dus te participeren op alle relevante terreinen van de samenleving, zoals de arbeidsmarkt, het onderwijs en de leefomgeving. Burgers worden dus als kundig en verantwoordelijk beschouwd voor het opbouwen van hun toekomst (Peeters 2012). Tegelijkertijd zag het kabinet 'dat een deel van de migranten [...] er niet in slaagt in Nederland een zelfstandig bestaan op te bouwen' (TK 2011: 10).

Daarnaast is het kabinet-Rutte I afgestapt van beleid op basis van herkomst en heeft het zich uitgesproken voor generiek beleid: 'Integratie zal dan ook niet meer door specifiek beleid, gericht op afzonderlijke groepen, worden gerealiseerd, maar door algemene maatregelen die uitgaan van de verantwoordelijkheid van betrokkenen en van maatschappelijke instellingen' (TK 2011: 10). Het kabinet was ervan overtuigd dat specifieke problemen beter binnen een algemeen kader aangepakt kunnen worden. Volgens het kabinet-Rutte I leert de ervaring 'dat maatregelen die gericht zijn op specifieke etnische groepen, mensen opsluiten in groepen en de scheidslijnen daartussen benadrukken. Daarmee staan zij haaks op het streven naar gezamenlijk burgerschap' (TK 2011: 10).

Het huidige kabinet bouwt voort op het idee van meer eigen verantwoordelijkheid voor de burger en generiek beleid als uitgangspunt. Tegelijkertijd vinden we (vooral in het integratiebeleid) sporen die doen denken aan etnisch-specifiek beleid, zoals de voorgestelde participatiecontracten voor migranten en het inburgeringsbeleid. Dit dualisme wordt samengevat als: 'generiek waar mogelijk en specifiek waar nodig' (Dagevos en Grundel 2013: 16). Bij de aanpak van werkloosheid staat het kabinet-Rutte II dan ook 'voor een integrale benadering waarin binnen de generieke werkgelegenheidsaanpak aandacht is voor achter-



standen en problemen onder migranten' (TK 2014: 4). Binnen het reguliere beleid moet maatwerk geboden kunnen worden.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) wil meer inzicht krijgen in welke maatregelen hierbinnen mogelijk zijn en heeft daarom het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) verzocht 'te onderzoeken welk beleid door gemeenten wordt gevoerd om werklozen aan een baan te helpen en wat dit beleid betekent voor de positie van migranten op de arbeidsmarkt' (TK 2014: 4). In deze fase is gekozen voor een inventariserend onderzoek, waarbij we in zes grote gemeenten interviews met vertegenwoordigers van gemeenten en uwv hebben gehouden. Dit onderzoek is daarmee uitdrukkelijk bedoeld als een verkenning van het beleid dat deze gemeenten voeren en de betekenis hiervan voor de arbeidsmarktpositie van niet-westerse migranten.

## 1.2 Toegang tot de arbeidsmarkt op lokaal niveau

Gemeenten hebben de afgelopen jaren steeds meer taken en verantwoordelijkheden gekregen binnen het arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid. Maatschappelijke participatie van burgers is een centraal thema binnen de gemeentelijke politiek. Een van de belangrijkste doelstellingen daarbij is ervoor te zorgen dat zo veel mogelijk mensen aan het werk (kunnen) gaan. Daarnaast hebben de lokale overheden sinds 2007 een regisserende rol op het terrein van regionaal arbeidsmarktbeleid gekregen. Gemeenten worden geacht partijen in de regio (werkgevers, onderwijsinstellingen en ketenpartners zoals uwv Werkbedrijf) bij elkaar te brengen om afspraken te maken, zodat vraag en aanbod beter op elkaar kunnen worden afgestemd.

In dit onderzoek richten we ons op de vraag wat gemeenten en uwv doen om werkzoekenden (weer) deel te laten nemen aan de arbeidsmarkt. Ook kijken we of daarbij specifieke kwesties spelen die relevant zijn voor de toegang tot de arbeidsmarkt voor niet-westerse migranten. Het zijn dus de werkzoekenden die centraal staan. We lichten kort toe wat we verstaan onder werkzoekenden en welke groepen in ons onderzoek de meeste aandacht zullen krijgen.

De in paragraaf 1.1 genoemde cijfers over de werkloze beroepsbevolking betreffen het aandeel van de beroepsbevolking van 15 tot 65 jaar dat geen baan van ten minste twaalf uur heeft, maar wel actief op zoek is naar zo'n baan en daarvoor binnen twee weken beschikbaar is. Dit zijn de officiële werkloosheidscijfers van Nederland. Het gemeentelijk arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid richt zich echter niet bij voorbaat en niet alleen op deze werkloze beroepsbevolking. Een deel van de 'officiële' werkloze beroepsbevolking vindt zelf werk en registreert zich niet als werkzoekende. Daarnaast heeft de gemeente te maken met uitkeringsgerechtigden die weliswaar als werkzoekend zijn geregistreerd, maar die niet tot de 'officiële' werkloze beroepsbevolking behoren, omdat er geen sprake is van directe beschikbaarheid.

Vanuit het gemeentelijk perspectief bezien, kunnen we drie grote groepen werkzoekenden onderscheiden:<sup>2</sup>

- Personen met een werkloosheidsuitkering (ww-uitkering) in het kader van de Werkloosheidswet. De duur van een werkloosheidsuitkering is beperkt tot maximaal 38 maanden en afhankelijk van het arbeidsverleden. In januari 2014 kregen 452.240 mensen een werkloosheidsuitkering, van wie 13% een niet-westerse afkomst had (CBS 2014a). Deze groep staat per definitie geregistreerd als werkzoekende bij uwv.
- Personen met een bijstandsuitkering (wwb-uitkering) in het kader van de Wet werk en bijstand.<sup>3</sup> Het gaat dan nadrukkelijk om een vangnet voor mensen zonder voldoende inkomen en vermogen en die geen recht hebben op andere uitkeringen. De groep bijstandsontvangers is dan ook zeer gevarieerd en omvat bijvoorbeeld personen die niet langer recht op een werkloosheidsuitkering hebben en schoolverlaters (tot 27 jaar).<sup>4</sup> Ook personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (bv. door schuldenproblematiek of verslaving) krijgen een wwb-uitkering, evenals zogenoemde ‘bijstandsmoeders’. De verantwoordelijkheid voor de re-integratie van mensen met een bijstandsuitkering ligt sinds 2004 bij de gemeenten. In januari 2014 kregen 506.530 mensen een bijstandsuitkering, van wie 46% een niet-westerse afkomst had (CBS 2014b). In principe staat iedereen met een bijstandsuitkering geregistreerd als werkzoekende bij uwv. In de praktijk blijkt per gemeente te verschillen of mensen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt ook staan ingeschreven als werkzoekende. Vanaf 1 januari 2015 wordt de Participatiewet ingevoerd; deze voegt de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en een deel van de Wajong samen.
- Werkzoekenden die niet uitkeringsgerechtigd zijn (zogenoemde ‘nuggers’; niet uitkeringsgerechtigd).<sup>5</sup> Het gaat hier bijvoorbeeld om personen die geen recht meer hebben op een werkloosheidsuitkering, maar die ook geen recht hebben op een aansluitende bijstandsuitkering omdat hun partner en/of meerderjarige kinderen een inkomen hebben of omdat er vermogen in het huishouden aanwezig is. Ook herintreders, gestopte ondernemers, mensen die vrijwillig ontslag hebben genomen en schoolverlaters die geen recht hebben op bijstand omdat ze niet zelfstandig wonen, behoren tot deze groep. Gemeenten hebben over het algemeen weinig aandacht voor deze nuggers, omdat ze niet op de gemeentelijke begroting drukken. De omvang van deze groep is onbekend, omdat deze personen zich niet altijd als werkzoekende bij uwv registreren.<sup>6</sup>

Gemeenten voeren de wwb uit en uwv is verantwoordelijk voor de uitvoering van de ww. Gemeenten hebben de nodige beleidsvrijheid. Zo kan de gemeente haar financiële budget naar eigen inzicht besteden en daarbij keuzes maken wie in aanmerking komt voor welke voorzieningen. Ook hebben gemeenten ruimere mogelijkheden gekregen om een tegenprestatie naar vermogen te vragen aan mensen die een bijstandsuitkering ontvangen. Zo’n tegenprestatie bestaat uit onbetaalde werkzaamheden die nuttig zijn voor de samenleving. Vanwege hun financiële verantwoordelijkheid voor uitvoering van de wwb hebben gemeenten een direct belang bij een geringere instroom en snellere uitstroom: dit betekent immers minder druk op de begroting.<sup>7</sup> Ook uwv is gebaat bij een snelle uitstroom, maar heeft veel minder beleidsvrijheid en ook niet meer de beschikking over re-integratiegelden. Hun dienstverlening wordt grotendeels digitaal aangeboden en het merendeel van

de klanten zal zo veel mogelijk op eigen kracht werk moeten zoeken. Gemeenten en uww werken gezamenlijk aan de dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers. Dit kan een bepaalde spanning opleveren: beide zijn immers gebaat bij een (snelle) uitstroom van werkzoekenden naar werk, maar vissen soms in dezelfde ‘werkgeversvijver’.

### 1.3 Verklaringen voor de achterstand van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt

De hardnekkige achterstand van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt maakt duidelijk dat er (nog) geen sprake is van gelijkwaardige posities van etnische minderheidsgroepen in Nederland. Aangezien de overheid een inspanningsverplichting heeft om deze maatschappelijke achterstanden aan te pakken, is het goed om nader te beschouwen wat de achtergronden ervan zijn.

Uit de literatuur blijkt dat een deel van de achterstand van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt samenhangt met minder gunstige kenmerken van deze personen: ze zijn vaker laagopgeleid, relatief jong, hebben lagere afstudeercijfers behaald, wonen vaker in stedelijke gebieden en zijn vaker al eerder werkloos geweest. Verschillende onderzoeken hebben aangetoond dat deze kenmerken voor rond de 60% de verschillen in werkloosheidspercentages tussen autochtone Nederlanders en niet-westerse migranten verklaren (zie bv. Andriessen et al. 2007; 2010; Huijnk et al. 2014). Een substantieel deel van de achterstand blijft echter onverklaard door de genoemde factoren. Dat betekent dus dat niet-westerse migranten vaker werkloos zijn dan autochtone Nederlanders met gelijke kenmerken. Bovendien verklaren deze kenmerken niet de toename van de achterstand. Het is immers niet aannemelijk dat de kenmerken van niet-westerse migranten de laatste jaren ongunstiger zijn geworden (bv. dat ze lager zijn opgeleid). Aanvullende verklaringen zijn dus nodig.

In het *Jaarrapport integratie 2013* wijzen Huijnk et al. (2014) op twee mogelijke factoren: discriminatie door werkgevers, en minder intensief en minder effectief zoekgedrag van migranten(jongeren). Voor beide verklaringen zijn aanwijzingen te vinden. Zo liet het scp in verschillende studies overtuigend zien dat discriminatie de kansen van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt ongunstig beïnvloedt (zie bv. Andriessen et al. 2010; 2012). Ook werden er aanwijzingen gevonden dat de mate van discriminatie toeneemt in economisch ongunstige tijden (Andriessen en Dagevos 2010). Dat discriminatie een rol speelt in de toegenomen achterstand van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt is dan ook aannemelijk. Ook is bekend dat de zoek- en wervingskanalen van niet-westerse werkzoekenden en werkgevers niet altijd goed op elkaar aansluiten (zie bv. Olde Monnikhof en Buis 2001). Of niet-westerse migranten in de laatste jaren minder intensief en minder effectief naar werk zijn gaan zoeken, is niet bekend. Wel weten we dat mensen naar aanleiding van discriminatie-ervaringen ontmoedigd kunnen raken en hun zoektocht naar werk kunnen staken (Andriessen et al. 2014; Nievers 2007). Een andere mogelijkheid is dat de nadruk bij het veroveren van een plek op de arbeidsmarkt steeds meer op *soft skills* en sociaal kapitaal is komen te liggen, en dat het belang van formele criteria zoals opleiding aan betekenis heeft ingeboet. Migranten beschikken (vergeleken met autochtone Nederlanders) gemid-

deld genomen over sociale netwerken die minder effectief zijn bij het vinden van werk. Mogelijk heeft er een verschuiving op de arbeidsmarkt plaatsgevonden waardoor de nadruk meer is komen te liggen op vaardigheden en kapitaal waar etnische minderheidsgroepen minder over beschikken.

Achterstanden van niet-westerse migranten hebben dus deels te maken met zaken waarop het gemeentelijk beleid zich zou kunnen richten, zoals het aanpakken van taalachterstand, het ondersteunen bij het zoeken van werk en het volgen van (aanvullende) opleidingen. Voor een ander deel heeft de achterstand van migranten te maken met zaken waar gemeenten geen of weinig effect op kunnen uitoefenen. Denk bijvoorbeeld aan discriminatie op de arbeidsmarkt. Hoe gaan gemeenten hiermee om? Op deze vragen komen we in hoofdstuk 2 terug.

#### 1.4 Generiek en etnisch-specifiek beleid

Onder het motto 'niet afkomst, maar toekomst telt', heeft de overheid de afgelopen jaren geleidelijk aan afscheid genomen van etnisch-specifiek beleid en is gekozen voor generiek achterstandsbeleid. Een belangrijke reden daarvoor is dat de samenhang tussen etniciteit en sociale achterstand niet (meer) eenduidig is: er is grote sociaal-economische diversiteit binnen en tussen etnische groepen. Etnische herkomst is daardoor geen vanzelfsprekend aanknopingspunt meer voor beleid (zie ook RMO 2012). Etnisch-specifiek beleid (of doelgroepenbeleid) is niet meer van deze tijd: het stigmatiseert en zeker bij de huidige 'superdiversiteit' is het onvoldoende onderscheidend en daarmee weinig effectief. Het feit dat achterstand vaker voorkomt onder niet-westerse migranten vraagt een inspanningsverplichting van de overheid gericht op de mechanismen die aan deze achterstand ten grondslag liggen.

Zowel de rijksoverheid als de lokale overheden voeren inmiddels generiek beleid om achterstanden aan te pakken (zie ook Ham en Van der Meer 2012). De gedachte hierachter is dat beleid voor alle groepen in de samenleving moet werken. 'Waar dat niet het geval is, wordt bijgestuurd op het algemene beleid en wordt niet langer gegrepen naar specifieke instrumenten' (TK 2011: 10). Verder wordt gesteld:

*Het is derhalve van belang geen beleid te voeren op basis van herkomst, maar binnen het reguliere beleid maatwerk te kunnen bieden waar nodig [...] Via reguliere voorzieningen en beleid moet elke burger in staat zijn zelfstandig een bestaan op te bouwen, eventueel ondersteund door familie of directe omgeving. Dit betekent dat beleid en uitvoering ook geschikt moeten zijn om specifieke maatschappelijke problemen effectief aan te pakken en daarop gericht moeten zijn. (TK 2011: 14)*

Deze *mainstreaming* impliceert wel dat het beleid erin slaagt om alle burgers effectief en in gelijke mate te bereiken. Bovendien dient het beleid niet bepaalde groepen te bevoordelen of (impliciet) geënt te zijn op een bepaald ideaalbeeld van de burger, aldus Peeters (2012). Belangrijk in dit verband zijn de verschillende visies die bestaan over de doelen die met beleid worden beoogd. Peeters (2012) en Verbeek (2012) hebben hier beiden in hun publi-

caties ruim aandacht voor. Is de keuze voor generiek beleid en *mainstreaming* een pleidooi voor gelijke behandeling (formele rechtvaardigheid), waarbij de overheid zonder aanzien des persoons handelt? Of gaat het om het creëren van een gelijke maatschappelijk uitgangspositie (pleidooi voor gelijke kansen)? Daarnaast kan de overheid uitgaan van gelijke uitkomsten, waarbij volgens Verbeek ofwel gelijke uitkomsten tussen groepen ofwel erkenning van individuele verschillen centraal staat. Volgens Verbeek lijkt het huidige beleid gebaseerd op het idee dat op den duur meer gelijke resultaten worden geboekt ‘door een slimme combinatie van gelijke behandeling (alle burgers worden door de instanties in beginsel op dezelfde manier behandeld) en individuele erkenning’ (Verbeek 2012: 122).

## 1.5 Opzet van dit onderzoek

In deze inventariserende studie richten we ons op zes gemeenten waar relatief veel niet-westerse migranten wonen: Almere, Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Rotterdam en Utrecht.<sup>8</sup> In deze gemeenten hebben we gesproken met leidinggevend en beleidsambtenaren (meestal van de Dienst Werk en Inkomen en van uwv) en met klantmanagers van de uitvoerende diensten (Sociale Dienst en uwv).<sup>9</sup> Van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) hebben we voor elke gemeente een contactpersoon gekregen. Deze persoon heeft ons (eventueel via tussenpersonen) in contact gebracht met de medewerkers die we hebben geïnterviewd. Uiteindelijk hebben we zestien (duo)interviews gehouden, waarbij we drie tot vijf medewerkers per gemeente hebben geïnterviewd. In totaal hebben we met 21 mensen gesproken.

Gezien het verkennende karakter van dit onderzoek is de opzet bescheiden geweest: het aantal deelnemende gemeenten is gering en binnen de gemeenten hebben we een beperkt aantal mensen gesproken. Uiteindelijk was dat wel een gevarieerde groep mensen met verschillen in overwegingen en meningen. We hebben geprobeerd deze diversiteit zo goed mogelijk weer te geven. Al met al kunnen geen algemeen geldende uitspraken worden gedaan en wordt vooral een verkennend beeld geschetst. De bevindingen vormen desondanks een interessante inventarisatie van de knelpunten waar gemeenten en uwv tegen aanlopen om werkzoekenden (weer) deel te laten nemen aan de arbeidsmarkt en van eventuele specifieke kwesties bij etnische minderheidsgroepen.

## Noten

- 1 De term 'niet-westerse migranten' wordt bij het SCP gebruikt om te verwijzen naar migranten en hun nakomelingen. De categorie komt overeen met de term 'niet-westerse allochtonen' die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) hanteert. In de interviews is de term 'migranten' niet gebruikt, maar werd de term 'allochtonen' gebruikt (westers en niet-westers) of specifiek benoemde subgroepen (bv. inburgeraars, jongeren van de tweede generatie of mensen uit bepaalde landen).
- 2 Arbeidsgehandicapten (die onder de verantwoordelijkheid van UWV vallen) laten we in dit onderzoek buiten beschouwing. Het gaat dan bijvoorbeeld om mensen met een uitkering in het kader van de WIA, Wajong of WAO.
- 3 Hieronder rekenen we ook de uitkeringen voor oudere werklozen, zoals de IOAW, IOW en IOAZ.
- 4 Door strengere regelgeving in de Wwv hebben jongeren die nog onderwijs kunnen volgen geen recht meer op een bijstandsuitkering.
- 5 *Nuggers* zijn niet-uitkeringsgerechtigden die geen werk hebben en/of onderwijs volgen. We doelen hier alleen op nuggers die werkzoekend zijn.
- 6 In 2007 werd de groep werkwillende niet-uitkeringsgerechtigden geschat op ruim 450.000 (RWI 2007).
- 7 Uitstroom betekent overigens niet hetzelfde als het verkrijgen van betaald werk. Uit een onderzoek van de Inspectie SZW (2008) bleek dat 30%-40% van de uitstromers betaald werk had gekregen.
- 8 Het aandeel niet-westerse migranten (en tussen haakjes het percentage westerse migranten) is in Almere 29% (10%), Amsterdam 35% (16%), Den Haag 34% (16%), Eindhoven 18% (13%), Rotterdam 37% (12%) en Utrecht 22% (11%) (CBS 2013).
- 9 De benamingen van diensten en functies verschilt tussen gemeenten. Ook zijn in sommige gemeenten de uitvoeringstaken gecombineerd in één loket (het Werkplein).

## 2 Bevindingen

Centraal in dit onderzoek staat de vraag welk beleid door gemeenten wordt gevoerd om werklozen aan een baan te helpen en wat dit beleid betekent voor de positie van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt. In de interviews die we voor dit onderzoek hebben gehouden, is de vraag of etnisch-specifiek beleid een plaats heeft of zou moeten hebben in het lokale arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid expliciet aan de orde geweest. Ook was er aandacht voor de vraag of maatregelen/instrumenten die worden ingezet dezelfde effectiviteit hebben en in gelijke mate toegankelijk zijn voor migranten en autochtonen.

### 2.1 Werkzoekenden aan het werk

In de interviews kwam allereerst aan bod op welke manier gemeenten en uuv werkzoekenden aan het werk proberen te helpen. Hoewel vooral de gemeenten onderling verschillen laten zien, is de werkwijze op hoofdlijnen vergelijkbaar.

Gemeenten zijn in het kader van de Wet werk en bijstand verantwoordelijk voor werkzoekenden met een wwv- ofwel bijstandsuitkering. Mensen die een bijstandsuitkering aanvragen, krijgen een intakegesprek. Op basis daarvan (soms aangevuld met vragenlijsten) wordt een inschatting gemaakt van de kans op werk. In sommige gemeenten is die intake tamelijk uitgebreid. Zo krijgt in Almere elke aanvrager een uitnodiging voor een startdag met verschillende workshops en gesprekken. In Eindhoven krijgen alle nieuwe aanvragers de eerste twaalf weken een intensief programma aangeboden. Zowel in Rotterdam als Amsterdam werd aangegeven dat voor alle werkzoekenden die een aanvraag voor bijstand hebben ingediend de eerste vier weken een inspanningsverplichting geldt: zij moeten zich in deze periode aantoonbaar voldoende inspannen om op eigen kracht werk te vinden. Pas daarna horen ze of hun aanvraag wordt gehonoreerd en krijgen ze met terugwerkende kracht hun uitkering. Deze procedure geldt landelijk voor jongeren tot 27 jaar, maar kan door gemeenten ook voor aanvragers ouder dan 27 jaar worden ingezet.

In het algemeen worden alle aanvragers in drie categorieën ingedeeld. In sommige gemeenten gebeurt dat op basis van een inschatting van de periode die iemand nodig heeft om betaald werk te vinden, in andere gemeenten wordt de zogenoemde participatieladder gebruikt, en weer andere gemeenten kijken naar de duur dat iemand al een uitkering ontvangt. De precieze indeling en werkwijze verschillen tussen de gemeenten. Voor ons onderzoek zijn deze verschillen niet direct van belang en we beschrijven de indeling daarom op hoofdlijnen. De eerste groep – met de kortste afstand tot de arbeidsmarkt – is direct bemiddelbaar en men probeert de klanten uit deze groep aan reguliere banen te matchen. In Rotterdam krijgt deze groep een intensief traject van vijftien weken aangeboden, inclusief sollicitatietraining en werktraject (het zogenoemde WerkLoont-traject). Ook in Amsterdam is een intensief traject voor de groep werkzoekenden van wie verwacht wordt dat ze binnen zes maanden aan het werk kunnen. Allerlei ‘instrumenten’ worden aangeboden, waarbij een grote nadruk op de zelfredzaamheid van de werkzoekenden ligt.



Daarnaast verwacht de gemeente Amsterdam dat er minimaal vijf sollicitaties per week worden gestuurd en worden alle beschikbare banen als ‘passend’ gezien. In de meeste gemeenten waar we iemand hebben geïnterviewd, hebben werkzoekenden een eigen klantmanager en vinden individuele gesprekken plaats. Utrecht heeft ervoor gekozen om de individuele gesprekken te vervangen door tweewekelijkse groepsbijeenkomsten. Door de hogere contactfrequentie en de groepsdynamiek verwacht de gemeente voor deze groep een gunstig effect op het vinden van werk.

De tweede groep bijstandsaanvragers, met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, heeft intensievere begeleiding nodig, bijvoorbeeld aanvullende cursussen, zoals een uitgebreide taalcursus of sollicitatietraining. Soms is ook aandacht nodig voor *empowerment*. Daarbij kan gedacht worden aan het stimuleren van een gezondere leefstijl of het versterken van persoonlijke kwalificaties. Belangrijk is dat deze mensen de basis van hun leven op orde krijgen, zodat ze in staat zijn om te werken. Vaak worden mensen uit deze groep gestimuleerd om via werkervaringsplaatsen of vrijwilligerswerk ervaring op te doen, waardoor hun kansen op een reguliere baan zullen toenemen. Elke gemeente vult dit anders in. In Amsterdam is gekozen voor één benadering. Deze mensen (en degenen die niet binnen zes maanden een reguliere baan hebben gevonden) gaan met behoud van uitkering voor maximaal twee jaar via het re-integratiebureau aan de slag voor 32 uur per week. Deze werkervaring, aangevuld met sollicitatietrainingen, moet de kansen op regulier werk vergroten.

De derde groep bijstandsaanvragers bestaat uit mensen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt (m.a.w.: zij hebben op korte termijn geen reëel perspectief op werk). Bij deze mensen is vaak sprake van meerdere problemen, bijvoorbeeld verslaving, psychische problemen en schulden. Voor deze groep worden maatschappelijke trajecten ingezet die gericht zijn op sociale activering: geprobeerd wordt om deze mensen weer deel te laten nemen aan de samenleving.

In de interviews voor dit onderzoek zijn vooral de eerste twee groepen bijstandsaanvragers aan de orde geweest. De derde groep komt namelijk meestal terecht bij de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling van een gemeente en niet bij de Dienst Werk en Inkomen. Bij uwv zien we minder grote verschillen dan tussen gemeenten. Er zijn landelijke richtlijnen voor de dienstverlening, maar uit de interviews bleek dat er wel ruimte voor regionale verschillen is (zie § 2.3). Globaal ziet het traject er als volgt uit. Na de aanvraag van een ww-uitkering volgt een periode van vier maanden waarin van uitkeringsgerechtigden verwacht wordt dat ze zich inspinnen om weer aan het werk te komen. Een deel van de ww'ers vindt inderdaad binnen deze periode opnieuw werk. Na vier maanden is er contact met een werkcoach en worden afspraken gemaakt. Elke ww'er krijgt hetzelfde traject aangeboden (de enige uitzondering zijn 55-plussers en binnenkort ook 50-plussers; zij krijgen extra workshops gericht op netwerken). Dit basistraject wordt standaard digitaal aangeboden (via het zogenoemde e-kanaal); alleen als de klant hiermee niet uit de voeten kan (vanwege taalproblemen of gebrek aan digitale vaardigheden), wordt het traject fysiek aangeboden. Op dit moment wordt het e-kanaal door 85%-90% van de klanten gebruikt. uwv heeft geen middelen voor re-integratie.



Zoals we in hoofdstuk 1 al hebben aangegeven, heeft van alle bijstandsgerechtigden 46% een niet-westerse achtergrond, terwijl dit bij de ww'ers 14% is (landelijke cijfers). Uit de gesprekken blijkt dat niet-westerse migranten gemiddeld een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben. In de volgende paragraaf gaan we hier verder op in.

## 2.2 Verklaringen voor de achterstand van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt

Gevraagd naar de redenen waarom het voor niet-westerse migranten lastiger is om aan het werk te komen, worden verschillende verklaringen gegeven. Deze informatie is vooral afkomstig van de gesprekken met de gemeenten (en betreft dan ook vooral de ww'ers). Bij uwv is minder zicht op eventuele redenen, omdat de communicatie vooral via het e-kanaal verloopt. In deze paragraaf bespreken we taalbeheersing, de 'hard skills', de 'soft skills', en cultuurverschillen als genoemde verklaringen voor de achterstand van niet-westerse migranten bij de toegang tot de arbeidsmarkt. In de volgende paragraaf komt discriminatie door werkgevers aan de orde.

### Taalbeheersing

Een deel van de niet-westerse migranten beheerst het Nederlands onvoldoende. Dit geldt vooral voor oudere migranten en inburgeraars. Gemeenten bieden taalcursussen aan, want zelfs voor ongeschoold werk is een goede beheersing van het Nederlands belangrijk: bijvoorbeeld in de logistieke sector moeten medewerkers formulieren kunnen invullen; bij productiewerk is het van belang dat ze de veiligheidsvoorschriften kunnen lezen. In sommige gemeenten (bv. Almere) zijn mondjesmaat werkgevers te vinden die bereid zijn om werkzoekenden die de Nederlandse taal niet spreken een kans te bieden: soms kan iemand door heel gericht Nederlands te leren snel aan de slag of er kan in een andere taal (bv. Engels) gecommuniceerd worden. In verschillende interviews werd ook opgemerkt dat de taaleisen steeds strenger worden: er moet nu bijvoorbeeld vaak een lees- en schrijftoets worden gedaan (die ook veel autochtonen niet met succes zouden afronden).

Voor inburgeraars is het belangrijk dat ze aan het werk kunnen (al dan niet betaald), zo werd in een van de interviews aangegeven. De Nederlandse taal moet immers actief gebruikt kunnen worden. Als de inburgeraars taalcursussen volgen die door de gemeente worden aangeboden, maar ze krijgen vervolgens geen werk, dan zakt de kennis weer heel snel weg. Juist deze groep heeft weinig andere contacten, waardoor ze in een isolement blijven hangen.

Niet alleen voor bijstandsgerechtigden kan taalachterstand een belemmering zijn voor het vinden van werk, ook bij uwv-cliënten speelt dit probleem. Een van de adviseurs van uwv vertelt dat de taalbeheersing bij niet-westerse ww'ers vaak minder goed is dan bij ww'ers. Het gaat hierbij vaak om oudere ongeschoolde migranten. Op grond van hun arbeidsverleden zitten zij vaak relatief lang in de ww. Jongere migranten, die minder vaak een taalachterstand hebben omdat ze meestal in Nederland zijn geboren, zijn veel korter ww-gerechtigd (bv. een paar maanden) en komen dan aansluitend in de ww terecht.

uwv noemt ook de aangescherpte (taal)eisen van werkgevers: voor migranten met een taalachterstand is het ondanks hun werkervaring toch lastig om aan het werk te komen. Migrantengroepen die na jarenlange ervaring in de schoonmaakbranche door bedrijfstechnische redenen ontslagen worden, komen niet meer aan het werk omdat ze niet kunnen voldoen aan de inmiddels hogere eisen. Aangezien uwv geen budget heeft om taallessen aan te bieden, is deze groep aangewezen op taallessen die bijvoorbeeld in buurthuizen worden gegeven.

### De 'hard skills'

Naast taalbeheersing is een belangrijke verklaring voor de achterstand van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt het feit dat zij vaak over minder opleiding en ervaring beschikken. In verschillende interviews werd gewezen op de sectoren waarop vooral migrantenjongeren zich richten: zij kiezen vaker voor opleidingen in de economie en administratie, die niet altijd een goed arbeidsmarktperspectief hebben. Opleidingen in de techniek en zorg zouden een gunstigere perspectief bieden. Een adviseur die zich op de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt richt, legt uit:

R1: *We zien wel verschil tussen autochtonen en allochtonen wat betreft beroepskeuze. Niet-westerse allochtonen kiezen vaak voor beroepen waarbij ze niet met hun handen hoeven te werken. Dat is statusverhogend.*

R2: *Zij zitten meer in de sector economie en administratie. En dat is interessant, want juist bij techniek en zorg [...], los van de huidige conjunctuur waar het overal lastig is, [...] liggen op de langere termijn toch wel betere kansen dan in de sector economie en administratie om aan het werk te komen [...].*

Interviewer: *Dus door de keuze van hun opleiding hebben ze al slechtere perspectieven op een baan.*

R2: *Ja, daar zit dus een bias in. [...] Op school X is 70% allochtoon, dus de school ontkomt daar niet aan om het daarover te hebben. Dat proberen die scholen dan te doen in ombuiggesprekken. [In een ombuiggesprek wordt geprobeerd jongeren te bewegen een andere passende opleidingskeuze te maken met meer perspectief.]*

### De 'soft skills'

Een andere belemmering voor niet-westerse migranten die in de interviews naar voren komt, is het feit dat ze niet altijd (voldoende) over de juiste vaardigheden beschikken voor het vinden van een baan. Soms gaat dit om vaardigheden die snel en gemakkelijk te leren zijn, zoals een sollicitatiebrief schrijven en een cv opstellen zoals dat in Nederland gebruikelijk is, evenals om vaardigheden tijdens het sollicitatiegesprek. Soms betreft het een beperkt sociaal netwerk. Voor jongeren zijn er allerlei projecten, zoals Link2Work en K!X, bedoeld om hun netwerk te verbreden. Het initiatief voor dit soort projecten ligt vaak niet bij de gemeente (hoewel ze wel partner kunnen zijn). In een van de interviews werd ook geopperd om vooral jongeren te stimuleren hun sociale media gericht in te zetten bij het vinden van werk. Overigens is het vergroten van het sociaal netwerk voor alle werkzoekenden van belang. uwv-medewerkers verwijzen bijvoorbeeld hogeropgeleiden naar speci-

fieke platforms om hun netwerk te vergroten. Ook werd in een van de interviews aangegeven dat werkgevers juist beter op bepaalde *soft skills* van niet-westerse werkzoekenden zouden moeten letten. Nu worden migranten vaak afgewezen op 'harde' criteria, zoals taal, opleiding en ervaring, terwijl er onder deze groep veel mensen zijn met een enorm doorzettingsvermogen en een hoge motivatie.

### Cultuurverschillen

Door de geïnterviewden worden cultuurverschillen niet als de belangrijkste verklaring gezien voor de achterstand van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt, maar cultuurverschillen komen wel aan de orde (vooral in de gesprekken met klantmanagers) en worden als een extra belemmering voor het vinden van een baan gezien. Het meest genoemd zijn verschillen in houding en gedrag. In een van de gemeenten werd erop gewezen dat niet-westerse migranten vaak een sterk gevoel van trots hebben, een sterk rechtvaardigheidsgevoel en soms ook meer temperament. Dit botst wel eens met werkgevers, omdat zulke houdingsaspecten in Nederland als brutaal kunnen worden ervaren. Specifiek voor jongeren werd gewezen op de 'verwende' houding onder vooral sommige Marokkaans-Nederlandse jongens: zij lijken moeite te hebben om gezagsverhoudingen te accepteren en lijken niet gewend te zijn om zich kwetsbaar op te stellen door toe te geven dat ze bepaalde vaardigheden (bv. een sollicitatiebrief schrijven) minder goed beheersen. Dit laatste voorbeeld werd ook verbonden met 'street smart'-gedrag van niet-westerse jongens: ze hebben een vlotte babbel en een goed verhaal, en weten daarmee in eerste instantie beperkingen in de vaardigheden die ze nodig hebben om regulier werk te krijgen (en te behouden) te maskeren. Dit maakt het voor klantmanagers lastig om deze jongeren de juiste ondersteuning te geven.

Klantmanagers hebben ook de indruk dat werkgevers de houding en het gedrag van niet-westerse migranten eerder negatief interpreteren dan een vergelijkbare houding en vergelijkbaar gedrag van autochtonen. Soms betreft het inderdaad problematisch gedrag, maar men heeft de indruk dat het soms ook alleen maar 'anders' is. Meer kennis en begrip van andere culturen zou in dat geval een positieve bijdrage kunnen leveren, aldus sommige geïnterviewden.

In weer een andere gemeente werd geconstateerd dat vooral oudere niet-westerse migranten extra drempels moeten overwinnen bij het verrichten van vrijwilligerswerk. Klanten zien vrijwilligerswerk zelf nog wel als een verrijking voor hun ontwikkeling, maar tegenover de buitenwereld is er sprake van schaamte. Overigens zijn deze drempels (volgens de geïnterviewde) te overwinnen door de klant zelf te laten aangeven onder welke voorwaarden hij of zij vrijwilligerswerk wil doen. Door rekening te houden (binnen de randvoorwaarden vanuit de gemeente) komt er dan uiteindelijk toch maatschappelijke participatie tot stand.

### 2.3 Discriminatie door werkgevers

Naast de eerdergenoemde verklaringen voor de achterstand van niet-westerse migranten bij de toegang tot de arbeidsmarkt kwam in verschillende interviews het onderwerp discriminatie aan de orde. De meeste gemeenten ervaren dit als een probleem bij de toegang tot de arbeidsmarkt voor niet-westerse migranten. *Feitelijke discriminatie* beperkt de kansen op het vinden van werk voor niet-westerse werkzoekenden. Daarnaast wijst men op de negatieve gevolgen van *ervaren discriminatie*. Beide gevallen lichten we hierna verder toe.

*Feitelijke discriminatie* beperkt de kansen om werk te vinden, omdat niet-westerse migranten ook met gelijke kwalificaties minder kans op een baan maken dan autochtone Nederlanders:

*[...] dat zie je ook, op het moment dat ze gaan solliciteren en ze noemen zich Ben Jansen, worden ze eerder uitgenodigd dan als ze Ali Huppeldepup heten. (medewerker uww)*

Veel van de geïnterviewden worstelen met de vraag welke rol de gemeente hierin zou kunnen nemen. Dit heeft ten eerste te maken met het vaak subtiele en verborgen karakter van discriminatie, waardoor het soms onduidelijk is of er echt sprake was van discriminatie. Die onduidelijkheid maakt het lastig om hierover met werkgevers in gesprek te gaan. Maar ook de meer open of duidelijke vormen van discriminatie roepen gevoelens van ongemak op. De meeste geïnterviewden zien het als een morele plicht van de gemeente om op te treden tegen discriminatie en sommigen geven aan dat ze werkgevers hierop aanspreken.

*Discriminatie door werkgevers, ja, dat wordt niet getolereerd. We hebben wel eens vragen gekregen van: stuur jonge blanke meiden. Dat hebben ze gelijk teruggekregen, want als gemeente mogen we dat natuurlijk niet: geen leeftijdsdiscriminatie en vooral niet op ras. Dus die hebben ze gelijk teruggekregen en een goed gesprek met de werkgever gevoerd en uiteindelijk wilde hij toch iedereen, konden we toch iedereen voorstellen. (klantmanager)*

In sommige interviews werd aangegeven dat door het huidige vraaggericht werken de relaties met werkgevers moeten worden gekoesterd om zo veel mogelijk klanten te kunnen laten uitstromen naar werk. Gemeenten voelen zich daardoor afhankelijk van werkgevers om hun klanten aan het werk te helpen. Dit werkt een aarzelende houding en soms zelfs tolerantie van discriminatie in de hand. In het verleden werd een dergelijk mechanisme ook bij uitzendbureaus geconstateerd (Backer 2011; Loeters 2011). Deze branche heeft inmiddels een stap gezet in het ontwikkelen van instrumenten voor het omgaan met discriminerende verzoeken van werkgevers. Gemeenten zouden hiermee hun voordeel kunnen doen.

*Ervaren discriminatie* kan de kansen op werk van niet-westerse migranten beperken vanwege de gevolgen of gedragsconsequenties ervan. De ervaring gediscrimineerd te worden, kan leiden tot ontmoediging of demotivatie. Werkzoekenden krijgen mogelijk het gevoel toch geen eerlijke kans op een baan te maken en geven op. Verschillende gemeenten proberen

klanten die hiervan blijk geven een steuntje in de rug te geven, ofwel door hen bewust te maken van de successen die ze wél behalen ofwel door de aandacht te verleggen naar zaken waar de klant wél invloed op heeft:

*Voor eenieder zal ergens wel een werkgever zijn die hem of haar wel wil aannemen. We kunnen niet zeggen: heel Nederland discrimineert, dus je kunt nergens meer aan de slag. Het is alleen: hoe presenteer je jezelf tijdens een gesprek en hoe sterk weet jij iets over je eigen competenties en talenten en kun je dat dan ook aantonen. Want daar gaat het eigenlijk in een gesprek om, dat is het allerbelangrijkste. Als je dat van jezelf weet en ook sterk weet over te brengen, nou, dan sta je eigenlijk al in je kracht als klant. En dat is denk ik het belangrijkste voor iemand, om daarover na te denken, dan om hem na te laten denken over het aantal discriminerende werkgevers dat er is. (klantmanager)*

Door een aantal geïnterviewden werd aangegeven dat discriminatie-ervaringen (al dan niet zelf meegemaakt) soms tot ‘slachtofferdenken’ leiden. Niet-westerse werkzoekenden gebruiken discriminatie als reden voor hun achterblijvende positie. Deze gedachte ontslaat de werkzoekende van de eigen verantwoordelijkheid: dat er geen werk gevonden wordt, ligt immers niet aan het ontbreken of achterblijven van bepaalde kwaliteiten of vaardigheden, maar ligt buiten de werkzoekende. In een van de interviews werd aangegeven dat dit ‘slachtofferdenken’ soms ook wordt gebruikt om onder ongewenste of te min geachte werkzaamheden uit te komen:

*[...] wellicht dat discriminatie nog steeds plaatsvindt op basis van naam [...], maar je moet ook je gedrag willen veranderen en niet zo’n grote mond hebben en af en toe ook eens een keer de dingen doen die je niet wil doen. En als je eens een keer moet schoonmaken – iedereen moet schoonmaken – en als je tegen jou zegt ‘maak de wc schoon’ en je doet dat niet omdat dat discriminatie is... ja, dan mag je naar huis. En dan heb je weer de discussie dat de werkgever discrimineert. Terwijl eigenlijk iedereen dat gewoon moet doen als je begint. (klantmanager)*

### Mechanismen achter discriminatie

Gevraagd naar de mechanismen achter discriminatie verwijzen veel van de geïnterviewden naar wat in de economische literatuur bekendstaat als *statistische discriminatie*. Deze theorie gaat ervan uit dat werkgevers op zoek zijn naar de kandidaat met de hoogste productiviteit. Ze baseren zich bij hun selectie van kandidaten echter op onvolledige informatie: ze beschikken alleen over een cv en in het beste geval over een aantal sollicitatiegesprekken. Dit beeld vullen ze aan met informatie die ze hebben over de groep waartoe ze de kandidaat rekenen. Groepsbeelden – vaak gebaseerd op een eerdere ervaring of beelden uit de media – worden toegepast op een individuele kandidaat, zonder dat duidelijk is of deze beelden wel gelden voor die kandidaat (stereotypering). Zo vertelt een klantmanager dat ook autochtone jongeren steeds vaker kleding en accessoires dragen die eerder vooral werden gezien bij jongeren met een niet-westerse achtergrond (zoals Gucci-petjes, Prada en opgeschoren kapsels). Door deze uiterlijkheden lopen deze autochtone jongeren nu tegen dezelfde barrières op als bijvoorbeeld jongens met een Marokkaanse achtergrond. Hun uiterlijk wordt namelijk geassocieerd met overlastgevende jongeren, die over weinig

ontwikkelde werknemersvaardigheden beschikken (zoals moeite met op tijd komen, afspraken nakomen en met het accepteren van gezag). Deze associatie maakt werkgevers huiverig om zo'n jongere aan te nemen.

Ook eerdere negatieve ervaringen met een werknemer van niet-westerse afkomst kunnen voor negatieve groepsbeelden zorgen. Een medewerker van uvv zegt daarover:

*Ik denk dat ze daadwerkelijk minder kansen hebben bij sollicitaties [...] vanwege de vooroordelen die er zijn en vanwege de ervaringen die er zijn [...] En dat heb je ook bij Wajongers. Als eenmaal een werkgever een Wajonger heeft gehad waar hij heel veel tijd en energie in moest steken, dan gaat hij de volgende keer geen Wajonger nemen.*

Een slechte ervaring met een autochtone werknemer wordt in het algemeen niet de hele groep aangerekend. Het fenomeen dat slecht presteren van één individu wel de hele groep niet-westerse migranten wordt aangerekend, maar niet de groep autochtonen raakt, wordt *token dynamics* genoemd (Kanter 1977). Dit mechanisme is eerder bekend geworden vanuit het onderzoek naar de achterstand van vrouwen op de arbeidsmarkt. *Tokens* zijn personen die een numerieke minderheid vormen, zoals niet-westerse migranten in een organisatie met overwegend autochtone Nederlanders. Wie als *token* functioneert, wordt als vertegenwoordiger van zijn/haar hele groep beschouwd. Dat betekent dat de fouten van een autochtone medewerker alleen hemzelf aangerekend worden, maar dat de fouten van een medewerker met een niet-westerse achtergrond worden gezien als een teken van de ongeschiktheid van niet-westerse migranten in het algemeen.

### Rol van gemeenten bij discriminatie

De erkenning dat discriminatie werkzoekenden met een niet-westerse achtergrond nog verder op achterstand kan zetten, roept verschillende reacties op bij de geïnterviewden. Deze opvattingen lijken samen te hangen met de uitgangspunten van het gevoerde arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid, maar zijn ook sterk afhankelijk van persoonlijke opvattingen. In sommige gemeenten ligt de nadruk meer op gelijke *behandeling* van alle werkzoekenden. Soms ligt het politiek gevoelig om voor niet-westerse werkzoekenden andere of meer inspanningen te verrichten dan voor autochtone werkzoekenden.

*Politiek gezien krijg je dan de discussie: waarom zou een Marokkaan meer kansen krijgen dan een autochtoon? (beleidsmedewerker gemeente)*

In andere interviews (vooral met klantmanagers) is meer oog voor gelijke *uitkomsten*. Deze geïnterviewden kunnen zich wel vinden in de gedachte dat er soms extra inspanning nodig is om niet-westerse migranten aan een baan te helpen. Volgens een van de klantmanagers zijn werkgevers vaak wel bereid om mee te werken wanneer je een goede relatie hebt met die werkgever en wanneer je voldoende achter je klant staat:

*[...] je vindt een werkgever met een vacature en als je achter je jongere of je klant staat [...] je vertelt je ervaringen die je met iemand hebt en dat de stigma's niet voor deze persoon gelden, dan zou het raar zijn als het niet zou werken. (klantmanager jongeren)*



Extra inspanningen kunnen ook algemener zijn. In Eindhoven wil de gemeente bijvoorbeeld graag samenwerken met bedrijven die maatschappelijk en sociaal verantwoord ondernemen. Ook worden soms afspraken gemaakt over *social return*, dat wil zeggen dat bij aanbestedingen van de gemeente afspraken worden gemaakt om mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie aan werkervaring te helpen. In verschillende gesprekken wordt benadrukt dat werkgevers ‘verleid’ moeten worden om niet-westerse migranten in dienst te nemen. Deze verleiding vindt dus plaats door individuele werkzoekenden te ‘promoten’, door aan te geven dat ze niet aan de stereotype beelden voldoen, door financiële prikkels (zoals loonkostensubsidies) en door het ‘risico’ voor de werkgever te verkleinen (bv. door proefplaatsingen). In enkele gesprekken werd in dat verband ook een vergelijking gemaakt met andere groepen werkzoekenden die moeilijk aan een baan komen, zoals 50-plussers en arbeidsgehandicapten.

#### 2.4 Migranten binnen het generieke beleid

In paragraaf 2.2 en 2.3 passeerden allerlei factoren de revue die in de interviews werden genoemd als verklaring voor de voortdurende achterstand van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt. Hoewel er duidelijk oog is voor de achterstandspositie van niet-westerse migranten en voor het feit dat bepaalde barrières of problemen vaker onder deze groep voorkomen, is geen van de geïnterviewden een voorstander van specifiek beleid voor etnische minderheidsgroepen. Het huidige probleemgerichte generieke beleid biedt volgens de geïnterviewden voldoende handvatten om de problemen van individuele werkzoekenden te adresseren. Naar het oude doelgroepenbeleid wil niemand terug. Zoals een klantmanager het treffend verwoordde:

*We gaan niet iemand een taalcursus geven omdat hij Turks is. We geven een taalcursus aan mensen die de Nederlandse taal nog niet voldoende beheersen.*

We hebben geen aanwijzingen in de interviews gevonden dat het aanbod van voorzieningen ontoereikend is; niemand gaf aan instrumenten te missen (ook niet als we daar expliciet naar vroegen). Alle klantmanagers die we hebben gesproken, gaven aan dat ze een individu voor zich hebben die ze willen zo goed (en snel) willen mogelijk helpen. Daarbij speelt etnische achtergrond volgens hen geen rol. Wel proberen klantmanagers rekening te houden met individuele behoeften. Als bijvoorbeeld taalachterstand of culturele verschillen voor een bepaald persoon belemmerend werken om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt, dan is er voldoende ruimte om daar aandacht aan te besteden. Dat staat los van etnische herkomst: ook autochtonen kunnen een taalachterstand hebben (vaak betreft dat lezen en schrijven), sollicitatievaardigheden missen of gedrag vertonen dat de kans op een baan verkleint. In het algemeen staat individueel maatwerk dan ook centraal, afgestemd op de kortste weg naar werk.

In verschillende interviews kwam naar voren dat de professionele handelingsruimte van klantmanagers belangrijk is. Sommige klantmanagers gaven voorbeelden van de ruimte

die ze hebben om de beschikbare instrumenten en regels in te zetten. Zo kan het soms helpen om bepaalde regels soepeler te interpreteren om op die manier werkzoekenden vertrouwen te geven in het systeem en de klantmanager. Dit werd bijvoorbeeld genoemd door een klantmanager die aangaf 'zijn' jongeren een extra schouderklopje te geven of geen boetes op te leggen, omdat duidelijk was dat de betreffende jongere zich echt had ingespannen, maar toch keer op keer werd afgewezen. Een andere klantmanager deelt een klant soms in een lagere trede in, zodat deze een intensievere taaltraining kan volgen. Deze autonomie is volgens klantmanagers belangrijk om goed maatwerk te kunnen leveren.

Over het algemeen is men tevreden over het huidige generieke beleid om mensen vanuit een wwB- of ww-uitkering weer aan het werk te krijgen; dat wil zeggen dat er geen behoefte is aan nieuw beleid of nieuwe instrumenten. Er zijn wel zaken genoemd die het huidige beleid voor alle werkzoekenden zouden kunnen verbeteren en mogelijk extra gunstig kunnen uitpakken voor niet-westerse migranten.

Zo is uwv in Utrecht onlangs met een experiment gestart. Landelijk hebben klanten pas vanaf de vierde maand na inschrijving contact met een adviseur: in Utrecht is dat vanaf de vierde week. Dat betekent dat klanten juist in de eerste drie maanden proactief gestimuleerd worden om werk te zoeken en daarbij ook worden ondersteund. De gedachte hierachter is om iemand niet pas na drie maanden te vertellen dat de sollicitatiebrief of het cv niet juist is opgesteld. Zowel de klanten als de klantmanagers zijn hier positief over; klanten worden positiever benaderd en minder vanuit controle en handhaving. Voor niet-westerse migranten zou dit gunstig kunnen uitpakken, omdat juist zij vaak minder ervaring hebben met de Nederlandse sollicitatiecultuur. Ook andersoortige problemen zouden bij eerder contact sneller kunnen worden opgespoord. Dat mensen bijvoorbeeld niet digitaal zijn, wordt soms pas in een heel laat stadium ontdekt. Aangezien de dienstverlening van uwv vaak digitaal verloopt, kunnen deze mensen in de problemen komen omdat e-mails of andere digitale berichten met instructies hen niet bereiken. Onder deze groep mensen zijn relatief veel migranten. Vroegtijdig contact zou ervoor kunnen zorgen dat deze groep eerder in beeld is, waardoor de dienstverlening gericht kan worden ingezet. Daarnaast is in enkele gesprekken naar voren gekomen dat vaak vanuit de korte termijn wordt gedacht. Een van de klantmanagers pleitte bijvoorbeeld voor meer nazorg, waarmee de uitstroom naar werk duurzaam gemaakt kan worden. Ook bij re-integratie is vaak sprake van draaideurproblematiek. Meer nazorg zou voordelig kunnen uitpakken voor migranten. Er zijn aanwijzingen dat etnische herkomst geen rol speelt bij de uitstroom, maar dat niet-westerse migranten wel minder duurzaam uitstromen (Inspectie szw 2008: 12). Andere klantmanagers gaven aan dat het belangrijk is om de langere termijn in het oog te houden. Juist in deze periode van economische teruggang zou extra geïnvesteerd moeten worden in participatie en ervaring van klanten via werkplekken en coaching. Wanneer de arbeidsmarkt weer aantrekt, kunnen deze mensen naar regulier werk worden begeleid. Dit kan gezien worden als een 'voorinvestering': op dit moment de basis versterken, zodat men daar op een later moment profijt van kan hebben. Ook deze suggestie zou voor niet-westerse migranten positieve gevolgen kunnen hebben.



### 3 Slotbeschouwing

Deze verkenning (op basis van een beperkt aantal interviews) heeft tot verschillende inzichten geleid. In deze slotbeschouwing bespreken we daarvan de belangrijkste.

#### Effectiviteit van het beleid

Gemeenten en uwv geven aan dat ze generiek beleid voor werkzoekenden voeren. Van etnisch-specifiek beleid is men langere tijd geleden al afgestapt en de geïnterviewden geven aan daar niet meer naar terug te willen. Binnen het huidige generieke beleid om werkzoekenden vanuit een wwB- of ww-uitkering aan een baan te helpen, zouden alle werkzoekenden bediend moeten kunnen worden, dus ook niet-westerse migranten. Hoewel onze gesprekspartners aangaven dat bepaalde factoren (zoals taalproblemen, cultuurverschillen en discriminatie) relevant zijn voor de achterstand van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt, vinden ze dat deze problemen binnen het generieke beleid opgelost moeten worden. Gemeenten en uwv geven aan dat dit vorm krijgt binnen een probleemgerichte generieke aanpak, waarbij mensen eventueel extra ondersteuning kunnen krijgen. Uitgangspunt daarbij is dat gemeenten en uwv beschikken over een set instrumenten die voor alle werkzoekenden inzetbaar zijn. Welke instrumenten worden ingezet binnen een gemeente en voor wie hangt af van allerlei factoren. Dit hangt samen met de wijze waarop gemeenten hun beleidsvrijheid invullen, met de professionele handelingsruimte van de klantmanagers en uiteraard ook van de individuele behoeften van werkzoekenden. Het uitgangspunt van dergelijk probleemgericht generiek beleid is niet de etnische herkomst van cliënten, maar de behoefte aan een voorziening. Het kan binnen dit beleid wel zo zijn dat relatief meer mensen uit minderheidsgroepen gebruikmaken van specifieke voorzieningen. Gemeenten kiezen dus nadrukkelijk voor een generieke aanpak met (volgens hen) voldoende ruimte voor 'individueel maatwerk'. Sommigen gebruiken hiervoor de term *algemeen beleid plus* (zie Dagevos en Grundel 2013; Dagevos et al. 2014).

Het is belangrijk zicht te houden op de vraag of het generieke beleid daadwerkelijk alle werkzoekenden in gelijke mate bereikt en in gelijke mate effectief is. De geïnterviewden hebben echter weinig zicht op eventuele verschillen in effectiviteit van het beleid voor autochtonen en niet-westerse migranten. Hier is ook weinig over bekend. Om beter zicht hierop te krijgen, is het belangrijk om de kennis over het bereik en de toegankelijkheid van de toeleiding naar werk te vergroten: slaagt het beleid erin om alle burgers effectief en in gelijke mate te bereiken? Daarbij dient rekening gehouden te worden met verschillen in kenmerken van de te vergelijken groepen. Bovendien staat het beleid om werkzoekenden aan een baan te helpen niet los van ander beleid, vooral op het gebied van onderwijs en integratie. In eerder onderzoek van het scp naar de evaluatie van onder meer het beleid met betrekking tot sociale veiligheid en het krachtwijkenbeleid bleek deze complexiteit een grote rol te spelen (Van Noije en Wittebrood 2008; Wittebrood en Permentier 2011). Uit de interviews bleek verder dat het 'succes' door individuele klantmanagers vooral wordt afgemeten aan het feit of het lukt om iemand aan een baan te helpen, terwijl lei-

dinggevend en hun ‘succes’ veel meer (moeten) afmeten aan targets gericht op uitstroom. Wat hier belangrijk is – en verschilt tussen gemeenten – is de wijze waarop de targets zijn geformuleerd. Soms hebben de gemeente en uwv ieder hun eigen targets, wat uitnodigt tot concurrerend werken. Soms hebben ze gezamenlijke targets, wat de samenwerking bevordert en naar verwachting ook de effectiviteit. Ook belangrijk is of de targets zo zijn geformuleerd dat het voor gemeenten het meest loont om zich op het ‘laaghangend fruit’ te richten of dat er juist extra wordt ingezet op werkzoekenden die een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Deze keuzes worden vaak ook politiek bepaald. Dit systeemdenken kan niet los worden gezien van de discussie over denken in termen van output en *outcome*. Het is duidelijk dat de nadruk bij de gemeente en uwv op de uitstroom uit de uitkering (output) ligt, maar het uiteindelijke doel (*outcome*) is natuurlijk ook om mensen duurzaam economisch onafhankelijk te laten zijn.

### Beleidsvrijheid van gemeenten

Binnen de kaders van het arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid hebben gemeenten een bepaalde mate van beleidsvrijheid. Ze mogen bijvoorbeeld financiële budgetten naar eigen inzicht besteden en kunnen daarbij keuzes maken over wie in aanmerking komt voor welke voorzieningen (zie ook § 1.2). Uit ons onderzoek blijkt dat gemeenten verschillen in de mate waarin gebruik wordt gemaakt van die beleidsvrijheid. In sommige gemeenten worden vernieuwende ideeën ingezet en worden bewust de grenzen van de kaders opgezocht, terwijl andere gemeenten die vrijheid minder benutten en traditioneler te werk gaan. Beleidsvrijheid zien we verder terug bij de keuze wie in aanmerking komt voor welke voorzieningen. Sommige gemeenten kiezen voor de meest kansrijke werkzoekenden, terwijl andere juist meer inzetten op de meest kwetsbare werkzoekenden. Volgens de vertegenwoordigers van gemeenten die zich op de kwetsbare groepen richten, levert inzetten op de kansrijken op korte termijn een grotere uitstroom op. Ze wijzen er daarbij echter op dat wanneer de economie weer aantrekt, de kansrijken vanzelf al gemakkelijker uitstromen. Door juist nu in de kwetsbare groep te investeren, kan ook deze groep op termijn naar werk toegeleid worden.

Verschillen tussen gemeenten zijn er ook in de uitvoering van het arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid. We constateren dat sommige gemeenten meer gericht zijn op ondersteuning en andere gemeenten meer op handhaving. Ook de aandacht voor discriminatie en de extra inspanningen die worden verricht om niet-westerse migranten aan een baan te helpen, verschillen tussen gemeenten.

De variatie tussen gemeenten hangt mogelijk samen met de uitgangspunten die ze voor hun keuzes hebben. Zoals we al eerder aangaven, ligt in sommige gemeenten de nadruk meer op gelijke behandeling en is in andere gemeenten meer oog voor gelijke uitkomsten. Wanneer ‘gelijke uitkomsten’ het oogmerk van een gemeente is, lijkt ze zich meer te richten op kwetsbare groepen en meer aandacht te hebben voor antidiscriminatiebeleid. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is dat door de beleidsvrijheid van gemeenten ook de doeltreffendheid kan variëren (dit hoeft niet), waarmee een risico op rechtsongelijkheid tussen gemeenten bestaat.

### Geconstateerde knelpunten: meer creativiteit, duurzaamheid en flexibiliteit noodzakelijk

In het algemeen vonden de geïnterviewden dat binnen het generieke beleid voldoende rekening kan worden gehouden met de individuele behoeften van de werkzoekenden. Het gegeven dat er geen behoefte is aan etnisch-specifiek beleid wil niet zeggen dat er geen oog is voor de achterstandspositie van niet-westerse migranten. Etnisch-specifiek beleid wordt echter niet als een geschikte oplossing gezien. Uit de gesprekken komen knelpunten naar voren binnen de huidige generieke manier van werken die mogelijk nadelig kunnen uitpakken voor etnische minderheidsgroepen. Verbetering van het generieke beleid op deze aspecten kan mogelijk de doeltreffendheid van het beleid vergroten.

Binnen het huidige arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid ligt een sterke nadruk op de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de werkzoekenden. Op dit moment wordt dit vaak vormgegeven door in de eerste fase van het traject geen of zeer beperkt ondersteuning te geven. In verschillende interviews kwam naar voren dat het juist belangrijk is om in de eerste fase werkzoekenden proactief te ondersteunen. Dit vraagt creativiteit en lef van de huidige managers om af te wijken van het gangbare beleid (en zo dus gebruik te maken van de beleidsvrijheid van gemeenten).

Daarnaast wordt een meer duurzame investering in werkzoekenden benadrukt die op de langere termijn de zelfredzaamheid vergroot (ook ter voorkoming van zogenoemde draai-deurcliënten). Ook wordt gewezen op de professionele handelingsruimte, die kleiner wordt door de toenemende mate waarin verantwoording moet worden afgelegd en door de uniformering van de manier van werken. Vooral werkzoekenden in bijzondere situaties – waarin juist enige creativiteit noodzakelijk is – lopen het risico buiten de boot te vallen. Deze professionele handelingsruimte moet dus wel blijven bestaan, vindt men. Mensen met een slechtere arbeidsmarktpositie (en dus ook etnische minderheidsgroepen) zouden mogelijk door deze suggesties beter kunnen worden bereikt door het algemeen beleid. Een ander genoemd (meer algemeen) knelpunt is dat de huidige uitvoering van de wwv en ww onvoldoende op de flexibilisering van de arbeidsmarkt kan inspelen. Uitkeringsgerechtigden met kleine, tijdelijke banen met onregelmatig werktijden (de zogenoemde ‘o uren-contracten’) hebben onvoldoende financiële zekerheid en tegelijkertijd is het voor hen onmogelijk ander werk te accepteren. Deze mensen zijn hierdoor als het ware ‘gevangen’ in hun uitkering. Daarnaast wordt geconstateerd dat het vooral voor mensen in de bijstand onaantrekkelijk is om tijdelijke banen te accepteren. Wanneer het tijdelijke contract afloopt, moet immers opnieuw een aanvraag ingediend worden en duurt het een periode voordat de uitkering opnieuw wordt toegekend. Voor veel bijstandsgerechtigden betekent dit naast een hoop gedoe ook financiële onzekerheid. In Utrecht is om deze reden een verkorte aanvraagprocedure ontwikkeld en wordt mensen ondersteuning aangeboden als ze na hun tijdelijke baan weer een bijstandsuitkering moeten aanvragen. Omdat vooral migranten vaak tijdelijke contracten hebben, zouden aanpassingen op dit gebied naar verwachting gunstig zijn voor etnische minderheidsgroepen.

### Voorkeur voor generiek arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid

Uit de interviews komt nadrukkelijk naar voren dat de achterstand van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt niet zozeer wordt gezien als een probleem van een groep, maar van individuen. De etnische groepen zijn immers inmiddels zo divers dat er steeds minder specifieke factoren kunnen worden aangewezen die verantwoordelijk zijn voor hun achterstand. Vanuit deze invalshoek wordt ook aangegeven dat er bij de gemeenten en uwv geen behoefte aan etnisch-specifiek beleid is. Klantmanagers vinden een individuele kijk op werkzoekenden een belangrijke competentie in hun werk. Door klanten als individuen te benaderen, en niet als onderdeel van de groep, krijgt men beter zicht op de werkzoekende en kunnen klantmanagers naar eigen zeggen voldoende rekening houden met individuele behoeften, vaardigheden en gedrag van hun klanten.

Een generieke aanpak die voldoende ruimte biedt om in te spelen op individuele behoeften – en die rekening houdt met culturele achtergrond, ongeacht of deze achtergrond etnisch, sociaal-economisch of anderszins is bepaald – heeft volgens de geïnterviewden de voorkeur, omdat daarmee directer wordt aangesloten bij het probleem. Toch is het belangrijk om naast generiek beleid dat op de toegang tot de arbeidsmarkt is gericht oog te blijven houden voor de positie van kwetsbare groepen in onze samenleving.

## Literatuur

- Andriessen, I., J. Dagevos, E. Nievers en I. Boog (2007). *Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Andriessen, I., E. Nievers, L. Faulk en J. Dagevos (2010). *Liever Mark dan Mohammed?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Andriessen, I., E. Nievers en J. Dagevos (2012). *Op achterstand: discriminatie van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Andriessen, I., H. Fernee en K. Wittebrood (2014). *Ervaren discriminatie in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Andriessen, I. en J. Dagevos (2010). Discriminatie op de arbeidsmarkt: kwantitatieve analyses. In: E. Nievers en I. Andriessen (red.), *Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2010* (p. 101-141). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Backer, A. (2011). *De klant is koning* (scriptie). Amsterdam: Vrije Universiteit.
- cbs (2014a). Geraadpleegd 27 oktober 2014 via <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=80793ned&D1=1&D2=0&D3=0&D4=0,1&D5=73-86&STB=G1,G2,G3,G4,T&VW=T>.
- cbs (2014b). Geraadpleegd 27 oktober 2014 via <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=80793ned&D1=2-6&D2=0&D3=0&D4=0,1&D5=73-86&HDR=T&STB=G1,G2,G3,G4&VW=T>.
- Dagevos, J. en M. Grundel (2013). *Biedt het concept integratie nog perspectief?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dagevos, J., W. Huijnk en M. Gijsberts (2014). *Bestrijding werkloosheid migrantengroepen vraagt óók om oog voor cultuurverschillen*. Geraadpleegd op 15 augustus 2014 via <http://www.socialevraagstukken.nl/site/2014/05/13/bestrijding-werkloosheid-migrantengroepen-vraagt-ook-om-oog-voor-cultuurverschillen/>.
- Ham, M. en J. van der Meer (2012). *De etnische bril: categorisering in het integratiebeleid*. Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut.
- Huijnk, W., M. Gijsberts en J. Dagevos (2014). *Jaarrapport integratie 2013: participatie van migranten op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Inspectie szw (2008). *Perspectief op duurzame uitstroom uit de wwv*. Den Haag: Inspectie szw.
- Kanter, R.M. (1977). Some effects of proportions on group life. Skewed sex ratios and responses to token women. In: *American Journal of Sociology*, jg. 82, nr. 5, p. 965-991.
- Loeters, E. (2011). *Uitzendbureaus: gekleurde doorgeefluiken?* (scriptie) Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Nievers, E. (2007). Ervaren discriminatie en gedragsconsequenties. In: I. Andriessen, J. Dagevos, E. Nievers en I. Boog (red.), *Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Noije, L. van, en K. Wittebrood (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld: veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Olde Monnikhof, M. en T. Buis (2001). *De werving en selectie van etnische minderheden. Een onderzoek naar het zoekgedrag van werkzoekende etnische minderheden en het wervings- en selectiegedrag van werkgevers in zes sectoren*. Doetinchem: Elsevier.
- Peeters, R. (2012). *Maatschappelijke mainstreaming: een interpretatie van de omslag van specifiek naar generiek integratiebeleid*. Utrecht: FORUM.
- RMO (2012). *Tussen afkomst en toekomst: etnische categorisering door de overheid*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RWI (2007). *De drempel over: advies over aanboren van onbenut participatiepotentieel*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.
- TK (2011). *Integratienota*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 32824, nr. 1.
- TK (2014). *Integratiebeleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 32824, nr. 51.

- Verbeek, S. (2012). Arbeidsmarkt: evenredigheid, diversiteit en gelijke behandeling. In: L. Coello, J. Dagevos, C. Huinder, J. van der Leun en A. Odé (red.), *Het minderhedenbeleid voorbij: motieven en gevolgen* (p. 115-137). Amsterdam: University Press.
- Wittebrood, K. en M. Permentier (2011). *Wonen, wijken en interventies: krachtwijkenbeleid in perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

## Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

### Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt twee keer per jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma is te vinden op de website van het scp: [www.scp.nl](http://www.scp.nl).

### SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel, of via de website van het scp. Een complete lijst is te vinden op [www.scp.nl/publicaties](http://www.scp.nl/publicaties).

### Sociaal en Cultureel Rapporten

Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008. ISBN 978 90 377 0368-9

Wisseling van de wacht: generaties in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2010.

Andries van den Broek, Ria Bronneman-Helmers en Vic Veldheer (red.). ISBN 978 90 377 0505 8

Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?

Sociaal en Cultureel Rapport 2012. Vic Veldheer, Jedid-Jah Jonker, Lonneke van Noije, Cok Vrooman (red.). ISBN 978 90 377 0623 9

### SCP-publicaties 2013

2013-1 *Van pech en ramspoed. Nieuwjaarsuitgave 2013* (2013). Paul Schnabel (red.). ISBN 978 90 377 0611 6

2013-2 *Terecht in de jeugdzorg. Voorspellers van kind- en opvoedproblematiek en jeugdzorggebruik* (2013). Sander Bot (red.), Simone de Roos, Klarita Sadiraj, Saskia Keuzenkamp, Angela van den Broek, Ellen Kleijnen. ISBN 978 90 377 0629 1

2013-3 *Gezinnen onderweg. Dagelijkse mobiliteit van ouders van jonge kinderen in het combineren van werk en gezin* (2013). Marjolijn van der Klis (red.) ISBN 978 90 377 0568 3

2013-4 *Acceptatie van homoseksuelen, biseksuelen en transgenders in Nederland 2013* (2013). Saskia Keuzenkamp en Lisette Kuyper. ISBN 978 90 377 0648 2

2013-5 *Towards Tolerance. Exploring changes and explaining differences in attitudes towards homosexuality across Europe* (2013). Lisette Kuyper, Jurjen Iedema, Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0650 5

2013-6 *Sprekend op schrift. Een selectie uit vijftien jaar lezingen en artikelen van Paul Schnabel, 1998-2013* (2013). ISBN 978 90 377 0647 5

2013-7 *Acceptance of lesbian, gay, bisexual and transgender individuals in the Netherlands 2013* (2013). Saskia Keuzenkamp en Lisette Kuyper. ISBN 978 90 377 0649 9

2013-8 *Gemeentelijk Wmo-beleid 2010. Een beschrijving vanuit het perspectief van gemeenten* (2013). Frieke Vonk, Mariska Kromhout, Peteke Feijten, Anna Maria Marangos. ISBN 978 90 377 0651 2



- 2013-9 *Aanbod van arbeid 2012 (2013)*. Jan Dirk Vlasblom, Edith Josten, Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0654 3
- 2013-10 *De dorpenmonitor (2013). Ontwikkelingen in de leefsituatie van dorpsbewoners*. Anja Steenbekkers en Lotte Vermeij (red.) ISBN 978 90 377 0634 5
- 2013-11 *Van Paars 2 naar Rutte II. Rede van Paul Schnabel bij zijn afscheid van het Sociaal en Cultureel Planbureau, 11 maart 2013*. ISBN 978 90 377 0660 4
- 2013-12 *Kunstminnend Nederland? Interesse en bezoek, drempels en ervaringen. Het culturele draagvlak, deel 12 (2013)*. Andries van den Broek. ISBN 978 90 377 0652 9
- 2013-13 *Zwevende gelovigen. Oude religie en nieuwe spiritualiteit (2013)*. Joep de Hart. ISBN 978 90 377 0644 4
- 2013-14 *Nieuw in Nederland. Het leven van recent gemigreerde Bulgaren en Polen (2013)*. Mérove Gijsberts (SCP) en Marcel Lubbers (RU). ISBN 978 90 377 0655 0.
- 2013-15 *Werk aan de wijk. Een quasi-experimentele evaluatie van het krachtwijkenbeleid (2013)*. Matthieu Permentier, Jeanet Kullberg, Lonneke van Noije. ISBN 978 90 377 0663 5
- 2013-16 *Lasten onder de loep. De kostengroei van de zorg voor verstandelijk gehandicapten ontrafeld (2013)*. Michiel Ras, Debbie Verbeek-Oudijk en Evelien Eggink. ISBN 978 90 377 0662 8.
- 2013-17 *De studie waard. Een verkenning van mogelijke gedragsreacties bij de invoering van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs (2013)*. Monique Turkenburg, Lex Herweijer, Jaco Dagevos, m.m.v. Iris Andriessen, Lenie van den Bulk (CED-groep). ISBN 978 90 377 0664 2
- 2013-18 *Het persoonsgebonden budget in de AWBZ. Monitor 2012 (2013)*. Ab van der Torre, Ingrid Ooms, Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0657 4
- 2013-19 *Informeel zorg in Nederland. Een literatuurstudie naar mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg (2013)*. Alice de Boer en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0679 6
- 2013-20 *De ondersteuning van Wmo-aanvragers en hun mantelzorgers in 2012 (2013)*. Peteke Feijten, Anna Maria Marangos, Mirjam de Klerk, Alice de Boer, Frieke Vonk. ISBN 978 90 377 0667 3
- 2013-21 *Met zorg ouder worden. Zorgtrajecten van ouderen in tien jaar (2013)*. Cretien van Campen, Marjolein Broese van Groenou, Dorly Deeg, Jurjen Iedema. ISBN 978 90 377 0626 0
- 2013-22 *Using smartphones in survey research: a multifunctional tool*. Nathalie Sonck en Henk Fernee. ISBN 978 90 377 0680 2
- 2013-23 *Seksuele oriëntatie en werk. Ervaringen van lesbische, homoseksuele, biseksuele en heteroseksuele werknemers (2013)*. Lisette Kuyper. ISBN 978 90 377 0668 0
- 2013-24 *Ontwikkelingen in ondersteuning van mensen met lichamelijke beperkingen en de effecten van ondersteuning op participatie (2013)*. Jolien Hofstede, Mieke Cardol, Mieke Rijken. ISBN 978 90 377 0676 5
- 2013-25 *Samen scholen. Ouders en scholen over samenwerking in basisonderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs (2013)*. Lex Herweijer en Ria Vogels. ISBN 978 90 377 0671 0



- 2013-26 *Met het oog op de tijd. Een blik op de tijdsbesteding van Nederlanders* (2013). Mariëlle Cloïn (red.). ISBN 978 90 377 0670 3
- 2013-27 *Vrijwillige inzet en ondersteuningsinitiatieven. Een verkenning van Wmo-beleid en -praktijk in vijf gemeenten* (2013). Wouter Mensink, Anita Boele, Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0659 8
- 2013-28 *Een onzeker perspectief: vooruitzichten van tijdelijke werknemers* (2013). Jan Dirk Vlasblom, Edith Josten. ISBN 978 90 377 0682 6 (elektronische publicatie)
- 2013-29 *Maatschappelijke effecten van het wetsvoorstel Hervorming kindregelingen voor gezinnen met kinderen* (2013). Stella Hoff, Arjan Soede. ISBN 978 90 377 0684 0 (elektronische publicatie)
- 2013-30 *De sociale staat van Nederland 2013* (2013). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Evert Pommer, Nathalie Sonck (red.). ISBN 978 90 377 0685 7
- 2013-31 *De weg naar maatschappelijke ondersteuning. Een onderzoek naar de kanteling in tien gemeenten* (2013). Maaïke den Draak (SCP), Wouter Mensink (SCP), Mary van den Wijngaart (Lokaal Centraal BV), Mariska Kromhout (SCP). ISBN 978 90 377 0686 4
- 2013-32 *Maten voor gemeenten 2013* (2013). Evert Pommer, Ingrid Ooms, Saskia Jansen. ISBN 978 90 377 0688 8
- 2013-33 *Biedt het concept integratie nog perspectief?* (2013). Jaco Dagevos, Malin Grundel. ISBN 978 90 377 0687 1 (elektronische publicatie)
- 2013-34 *Groeit de jeugdzorg door? Het beroep op de voorzieningen: realisatie 2001-2011 en raming 2011-2017* (2013). Klarita Sadiraj, Michiel Ras, Lisa Putman, Jedid-Jah Jonker. ISBN 978 90 377 0677 2
- 2013-35 *Burgers over de kwaliteit van publieke diensten. Een terugblik op 2002-2010* (2013). Evelien Eggink, Debbie Verbeek-Oudijk, Evert Pommer. ISBN 978 90 377 0678 9 (elektronische publicatie)

#### SCP-publicaties 2014

- 2014-1 *Kansen voor vakmanschap in het mbo. Een verkenning* (2014). Monique Turkenburg m.m.v. Lenie van den Bulk (CED-groep) en Ria Vogels (SCP). ISBN 978 90 377 0637 6
- 2014-2 *Jaarrapport integratie 2013. Participatie van migranten op de arbeidsmarkt* (2014). Willem Huijnk, Mérove Gijsberts, Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0697 0
- 2014-3 *Ervaren discriminatie in Nederland* (2013). Iris Andriessen, Henk Fernee en Karin Wittebrood. ISBN 978 90 377 0672 7 (elektronische publicatie)
- 2014-4 *Samenvatting en conclusies van Sterke steden, gemengde wijken* (2014). Jeanet Kullberg, Matthieu Permentier, m.m.v. Emily Miltenburg. ISBN 978 90 377 0696 3 (elektronische publicatie)
- 2014-5 *Perceived discrimination in the Netherlands* (2014). Iris Andriessen, Henk Fernee en Karin Wittebrood. ISBN 978 90 377 0699 4
- 2014-6 *De Wmo-uitgaven van gemeenten in 2010* (2014). Barbara Wapstra, Lieke Salomé en Nelleke Koppelman. ISBN 978 90 377 0698 7 (elektronische publicatie)
- 2014-7 *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie* (2014). Pepijn van Houwelingen, Anita Boele, Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0635 2

- 2014-8 *Uitstappers en doorzetters. De persoonlijke en sociale context van sportdeelname en tijdsbesteding aan sport* (2014). Annet Tiessen-Raaphorst (red.), Remko van den Dool en Ria Vogels. ISBN 978 90 377 0700 7
- 2014-10 *Geloven binnen en buiten verband. Godsdienstige ontwikkelingen in Nederland* (2014). Joep de Hart. ISBN 978 90 377 0636 9
- 2014-11 *Replicatie van het meetinstrument voor sociale uitsluiting* (2014). Stella Hoff. ISBN 978 90 377 0674 1 (elektronische publicatie)
- 2014-12 *Vraag naar arbeid 2013* (2014). Patricia van Echtelt, Jan Dirk Vlasblom, Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0707 6
- 2014-13 *De Wmo in beweging; Evaluatie Wet maatschappelijke ondersteuning 2010-2012* (2014). Mariska Kromhout, Peteke Feijten, Frieke Vonk, Mirjam de Klerk, Anna Maria Marangos, Wouter Mensink, Maaïke den Draak, Alice de Boer, m.m.v. Jurjen Iedema. ISBN 978 90 377 0706 9
- 2014-14 *Anders in de klas. Evaluatie van de pilot Sociale veiligheid LHBT-jongeren op school* (2014). Freek Bucx en Femke van der Sman. ISBN 978 90 377 0703 8
- 2014-15 *Leven met intersekse/DSD. Een verkennend onderzoek naar de leefsituatie van personen met intersekse/DSD* (2014). Jantine van Lisdonk. ISBN 978 90 377 0705 2
- 2014-16 *Leergeld. Veranderingen in de financiële positie van het voortgezet onderwijs en verschillen tussen besturen* (2014). Lex Herweijer, Evelien Eggink, Evert Pommer, Jedid-Jah Jonker, m.m.v. Ingrid Ooms en Saskia Jansen. ISBN 978 90 377 0708 3
- 2014-17 *Verdelen op niveaus. Een multiniveaumodel voor de verdeling van het inkomensdeel van de Participatiewet over gemeenten* (2014). Arjan Soede en Maroesjka Versantvoort. ISBN 978 90 377 0711 3
- 2014-18 *De Wmo in beweging. Beknopte samenvatting. Evaluatie Wet maatschappelijke ondersteuning 2010-2012* (2014). Mariska Kromhout, Peteke Feijten, Frieke Vonk, Mirjam de Klerk, Anna Maria Marangos, Wouter Mensink, Maaïke den Draak, Alice de Boer, m.m.v. Jurjen Iedema. ISBN 978 90 377 0712 0
- 2014-19 *Anders in de klas. Journalistieke samenvatting. Evaluatie van de pilot Sociale veiligheid LHBT-jongeren op school* (2014). Karolien Bais, Freek Bucx, Femke van der Sman, m.m.v. Charlotte Jalvingh. ISBN 978 90 377 0713 7
- 2014-20 *Rijk geschakeerd. Op weg naar de participatiesamenleving* (2014). Kim Putters. ISBN 978 90 377 0715 1
- 2014-21 *Ouderenmishandeling. Advies over onderzoek naar aard en omvang van misbruik en geweld tegen ouderen in afhankelijkheidsrelaties* (2014). Inger Plaisier en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0716 8
- 2014-22 *Huwelijksmigratie in Nederland. Achtergronden en leefsituatie van huwelijksmigranten* (2014). Leen Sterckx, Jaco Dagevos, Willem Huijnk, Jantine van Lisdonk. ISBN 978 90 377 0702 1
- 2014-23 *Living with intersexe/DSD. An exploratory study of the social situation of persons with intersexe/DSD* (2014). Jantine van Lisdonk. ISBN 978 90 377 0717 5.
- 2014-24 *Poolse, Bulgaarse en Roemeense kinderen in Nederland. Een verkenning van hun leefsituatie* (2014). Ria Vogels, Mérove Gijsberts en Maaïke den Draak. ISBN 978 90 377 0719 9

- 2014-25 *Krimp in de kinderopvang* (2014). Wil Portegijs, Mariëlle Cloïn en Ans Merens. ISBN 978 90 377 0718 2.
- 2014-26 *Op zoek naar bewijs II. Evaluatieontwerpen onderwijs- en cultuurmaatregelen* (2014). Monique Turkenburg, Lex Herweijer, Andries van den Broek, Iris Andriessen. ISBN 978 90 377 0720 5
- 2014-27 *Hulp geboden. Een verkenning van de mogelijkheden en grenzen van (meer) informele hulp* (2014). Mirjam de Klerk, Alice de Boer, Sjoerd Kooiker, Inger Plaisier, Peggy Schyns. ISBN 978 90 377 0721 2
- 2014-29 *Burn-out: verbanden tussen emotionele uitputting, arbeidsmarktpositie en Het Nieuwe Werken* (2014). Patricia van Echteld (red.). ISBN 978 90 377 0723 6
- 2014-30 *Bevrijd of beklemd?* (2014). Edith Josten, Jan Dirk Vlasblom, Cok Vrooman. ISBN 978 90 377 0710 6
- 2014-31 *Natuur en Cultuur. Een vergelijkende verkenning van betrokkenheid en beleid* (2014). Anja Steenbekkers en Andries van den Broek. ISBN 978 90 377 0726 7 (elektronische publicatie)
- 2014-32 *De acceptatie van homoseksualiteit door etnische en religieuze groepen in Nederland* (2014). Willem Huijnk. ISBN 978 90 377 0704 5

### Overige publicaties

*Burgerperspectieven 2013 | 1* (2013). Paul Dekker en Hanneke Posthumus. ISBN 978 90 377 0656 7

*Burgerperspectieven 2013 | 2* (2013). Josje den Ridder, Hanneke Posthumus en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0658 1

*Burgerperspectieven 2013 | 3* (2013). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0675 8

*Burgerperspectieven 2013 | 4* (2013). Paul Dekker, Josje den Ridder, Pepijn van Houwelingen, m.m.v. Jaco Dagevos en Mérove Gijsberts. ISBN 978 90 377 0690 1

*Burgerperspectieven 2014 | 1* (2014). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0701 4

*Burgerperspectieven 2014 | 2* (2014). Lonneke van Noije, Josje den Ridder, Hanneke Posthumus. ISBN 978 90 377 0714 4

*Burgerperspectieven 2014 | 3* (2014). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0653 6

*Gescheiden werelden?* (2014). Mark Bovens, Paul Dekker en Will Tiemeijer (red.). ISBN 978 90 377 0734 2. Gezamenlijke uitgave van het SCP en de WRR.