

Vergaderjaar 2003–2004

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 april 2004

Hierbij zend ik u, conform mijn toezegging gedaan tijdens het Algemeen Overleg d.d. 18 december 2003 over de wet SAMEN, de notitie «Visie arbeidsmarktbeleid». Ik geef hiermee tevens gehoor aan de motie Bruls, nummer 27 223, 49, de motie Weekers, nummer 27 223, 51 en de toezegging van Minister de Geus aan mevrouw Bussemaker tijdens het Algemeen Overleg over de WAO op 4 november 2003, om schriftelijk te reageren op haar voorstel voor een Plan van aanpak allochtonen en WAO.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
M. Rutte

VISIE ARBEIDSMARKTBELEID

1. Aanleiding

Tijdens het VAO Kabinetsstandpunt Wet SAMEN op 18 december 2003 heb ik de Tweede Kamer toegezegd een toelichting te geven op mijn visie op de verhouding tussen algemeen arbeidsmarktbeleid versus aanvullend beleid, geïllustreerd aan de hand van het beleid gericht op etnische minderheden. In deze brief wordt tevens gehoor gegeven aan:

- de motie Bruls (nr. 27 223, 49); hierin wordt verzocht om een uitgewerkt plan van maatregelen en initiatieven ten aanzien van de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden;
- de motie Weekers (nr. 27 223, 51); hierin wordt aangegeven dat de informatievoorziening over de positie van allochtonen in bedrijven vanaf 1 januari 2004 (vrijwillige registratie, steekproeven) niet mag leiden tot administratieve lasten voor werkgevers en men verzoekt de regering de Kamer te informeren op welke wijze in de informatiebehoefte wordt voorzien;
- de toezegging van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan mevrouw Bussemaker tijdens een AO over de WAO op 4 november 2003 om schriftelijk te reageren op haar voorstel voor een Plan van aanpak allochtonen en WAO.

2. Samenvatting en conclusies

In deze brief zet ik mijn visie op arbeidsmarktbeleid uiteen. Er bestaat zorg bij de Tweede Kamer over het arbeidsmarktbeleid. Er zou niet genoeg aandacht zijn voor specifieke groepen die met problemen kampen. Met name etnische minderheden zouden buiten de boot dreigen te vallen. Ik deel de zorg van de Tweede Kamer ten aanzien van de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden. Deze positie is inderdaad kwetsbaar en de huidige economische situatie levert hier uiteraard geen positieve bijdrage aan. Ik heb de verantwoordelijkheid om deze positie zo goed, zo efficiënt en zo duurzaam mogelijk aan te pakken. Het algemene beleid is hier bij uitstek toe in staat. Daarom ben ik nagegaan hoe ik dit algemene beleid verder kan versterken, om de werking voor alle burgers te optimaliseren. Om een voorbeeld te noemen: zolang bijvoorbeeld de armoedeval een individu weerhoudt van deelname op de arbeidsmarkt, is het niet maximaal effectief om met werkgevers af te spreken dat zij deze mensen een baan moeten geven. Dit geldt zowel voor etnische minderheden als voor anderen die met de armoedeval te maken hebben. Daarnaast wordt er ook aanvullend beleid voor etnische minderheden gevoerd, om hun arbeidsmarktpositie bij betrokken partijen op de agenda te zetten. Ik ben ervan overtuigd dat deze aanpak op den duur een positief effect heeft op de arbeidsparticipatie van etnische minderheden.

Visie arbeidsmarktbeleid

Binnen arbeidsmarktbeleid is het van belang om te kijken naar de belemmeringen voor arbeidsparticipatie. Beleid – zowel algemeen als aanvullend – dient aan te grijpen bij deze belemmeringen om zo gelijke kansen voor iedereen te creëren. Algemeen arbeidsmarktbeleid richt zich op belemmeringen die bij een substantieel deel van de bevolking voorkomen. Voorbeelden van algemeen beleid zijn de sociale zekerheid, aanpak van de armoedeval en de Wet arbeid en zorg. Ook individueel maatwerk valt onder algemeen arbeidsmarktbeleid. De Rijksoverheid is hiervoor systeemverantwoordelijk, de uitvoering ligt decentraal (UWV, CWI, gemeenten). Aanvullend beleid is agenderend, innovatief en tijdelijk van aard. Aanvullend arbeidsmarktbeleid vult het algemene arbeidsmarkt-

beleid aan daar waar het (nog) onvoldoende effectief is en creëert een «sense of urgency» bij alle betrokken partijen voor een specifieke problematiek.

Een voordeel van het concentreren op belemmeringen in plaats van op een doelgroep is ook dat stigmatisering wordt voorkomen. In de gesprekken die ik regelmatig voer met betrokkenen, onder wie minderheden zelf, heb ik vernomen dat bij veel mensen weerstand bestaat om geïdentificeerd te worden met een bepaalde doelgroep. Als je geen last hebt van belemmeringen voor arbeidsparticipatie, kan ik mij voorstellen dat je je niet kunt vinden in het hokje waarin je geplaatst wordt enkel en alleen omdat je tot een (bevolkings)groep hoort.

De aanpak die voortvloeit uit deze visie streeft naar het creëren van een krachtige arbeidsmarkt, die burgers in staat stelt op eigen gelegenheid hun weg te vinden. Veruit het grootste deel van de burgers vindt ook zelf een baan. Voor die burgers van wie de participatie achterblijft wordt een extra inspanning gepleegd. Primair zal dit gebeuren via het algemene beleid, door belemmeringen structureel en daarmee voor zoveel mogelijk mensen tegelijk aan te pakken. Mocht dit voor specifieke doelgroepen niet voldoende zijn, dan zal daar ook in de toekomst aanvullend beleid voor worden ingezet.

Uitwerking visie voor etnische minderheden

De arbeidsparticipatie van alle groepen moet bevorderd worden. Om uit te leggen hoe algemeen beleid de arbeidsparticipatie van een bepaalde doelgroep beïnvloedt, wordt de visie in deze brief uiteengezet aan de hand van etnische minderheden. Enkele voorbeelden van versterking van algemeen arbeidsmarktbeleid die ook voor een belangrijk deel aan etnische minderheden ten goede komen zijn:

- de aanpak van de armoedeval: voor sommige mensen is het momenteel niet financieel aantrekkelijk om vanuit een uitkeringssituatie werk te aanvaarden, o.a. doordat zij dan het recht verliezen op allerlei subsidies. Om het aanvaarden van (meer) werk aantrekkelijker te maken wordt onder andere tot 2007 de arbeidskorting in jaarlijkse stappen verhoogd (totaal 1620 mln). Vooral lage inkomens zullen hiervan profiteren, door een forse verlaging van de marginale druk. Daarnaast wordt de combinatiekorting meer gericht ingezet, door de minstverdienende werkende partner een hogere korting te geven. Hiermee wordt met name de arbeidsparticipatie van vrouwen gestimuleerd. Hiervoor wordt in totaal € 450 mln uitgetrokken. Het aanpakken van de armoedeval zal een groot effect hebben op arbeidsparticipatie van etnische minderheden omdat zij zich relatief vaak aan de onderkant van de arbeidsmarkt bevinden;
- de Wet werk en bijstand (WWB): deze wet biedt gemeenten veel ruimte voor het ontwikkelen en uitvoeren van eigen arbeidsmarktbeleid. Daarmee hebben zij goede mogelijkheden om individueel maatwerk te leveren (ook voor etnische minderheden). De gemeentelijke beleidsvrijheid is van belang teneinde op lokaal niveau te komen tot op de lokale situatie toegesneden beleid, dat is ingebed in de gemeentelijke beleidsverantwoordelijkheden op terreinen als werkgelegenheid en onderwijs. Deze wet is pas per 1 januari 2004 van kracht geworden en vergt een andere manier van werken. Gemeenten zijn bezig met de implementatie en hebben daar tot 1 januari 2005 de tijd voor. De resultaten zullen dus nog niet op korte termijn zichtbaar zijn. In de WWB is expliciet geregeld dat aan alle groepen evenwichtig aandacht moet worden besteed, dus ook etnische minderheden profiteren hiervan. De eerste ervaringen leren dat de WWB in veel opzichten aan haar doelstellingen beantwoordt. Veel gemeenten zijn bijvoorbeeld door de

WWB gestimuleerd om actief invulling te geven aan de poortwachtersfunctie en hebben hierover met het CWI inmiddels afspraken gemaakt. Daarnaast hebben gemeenten in toenemende mate belangstelling voor directe activering van uitkeringsgerechtigden;

- de invoering van een nieuw WAO-stelsel: het kabinet wil per 1 januari 2006 een nieuw WAO-stelsel invoeren met daarin meer prikkels voor (gedeeltelijke) werkhervatting. Aangezien etnische minderheden relatief vaak in de WAO zitten, zal dit nieuwe stelsel ook hun arbeidsparticipatie positief beïnvloeden.

Naast dit algemene arbeidsmarktbeleid is er uiteraard ook algemeen kabinetsbeleid dat een positief effect heeft op de reïntegratie en arbeidsparticipatie van etnische minderheden, zoals het inburgeringsbeleid. Momenteel is er veel aandacht voor de integratie van etnische minderheden. Hierbij denk ik aan het rapport van de Commissie Blok en de diverse plannen van aanpak die de diverse politieke partijen onlangs gepresenteerd hebben. Integratie en reïntegratie zijn processen die elkaar aanmerkelijk kunnen versterken. Vaak wordt gezegd dat arbeidsparticipatie een belangrijk middel is om integratie te bevorderen. Dat onderschrijf ik. Maar het werkt ook andersom: betere integratie versterkt de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden. Vandaar dat ook de verbetering van het inburgeringsbeleid, waar Minister Verdonk momenteel hard mee bezig is, een positief effect zal hebben op de arbeidsparticipatie van etnische minderheden.

Met algemeen arbeidsmarktbeleid worden dus zoveel mogelijk belemmeringen weggenomen. Er resteren echter nog wat specifieke knelpunten voor etnische minderheden. Daarvoor wordt aanvullend arbeidsmarktbeleid ingezet. Hierbij gaat het onder andere om:

- het Plan van Aanpak Jeugdwerkloosheid dat zomer 2003 is gepresenteerd. Dit bestond uit diverse maatregelen waaronder een fiscale maatregel voor jongeren zonder startkwalificatie. Tevens is hieruit de Taskforce Jeugdwerkloosheid voortgekomen. Binnen de groep van werkloze jongeren zijn allochtonen relatief veel vertegenwoordigd. Zij profiteren dan ook extra van de banen die deze Taskforce probeert te genereren;
- de commissie Participatie van Vrouwen uit Etnische Minderheidsgroepen (PaVEM): de groep allochtone vrouwen is moeilijk bereikbaar voor o.a. gemeenten, omdat zij vaak niet in het systeem bekend zijn. PaVEM heeft als doel deze groep op de agenda te zetten van de betrokken partijen en daarmee gemeenten te ondersteunen bij het leveren van maatwerk.
- oprichting van een landelijk centrum diversiteitsmanagement. Dit centrum moet onder meer werkgevers in de private en publieke sector stimuleren en faciliteren bij het voeren van (HRM)beleid gericht op instroom en behoud van personeel uit verschillende bevolkingscategorieën, onder wie minderheden, vrouwen en ouderen.

Ik ben ervan overtuigd dat het algemene arbeidsmarktbeleid van het kabinet, ondersteund en versterkt door deze en andere genoemde initiatieven, bijdraagt aan een verbetering van de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden. Het is hierbij wel van belang te realiseren dat de huidige stand van de conjunctuur van invloed is op de arbeidsparticipatiecijfers van alle groepen. Het arbeidsmarktbeleid is niet in staat de effecten van de conjunctuur teniet te doen. Het is van belang het algemene beleid nu te versterken zodat bij het aantrekken van de conjunctuur meteen de vruchten geplukt kunnen worden, ook door etnische minderheden.

De arbeidsparticipatie van etnische minderheden wordt regelmatig gemonitord aan de hand van arbeidsparticipatiecijfers (onder meer CBS, SCP).

De Tweede Kamer wordt hierover nu reeds via de kwartaalrapportages arbeidsmarkt geïnformeerd. Mochten deze cijfers aanleiding geven tot zorg, dan zal achterhaald worden welke belemmeringen hieraan ten grondslag liggen. Daarna wordt bepaald of verdere versterking van het algemene beleid en daarbinnen het individuele maatwerk nodig is, al dan niet ondersteund via aanvullend beleid. Omdat bij de keuze voor een beleidsreactie de aard van de belemmering zo belangrijk is, moeten we ervoor zorgen dat we weten wat de belemmeringen precies zijn. In deze brief is een aantal belemmeringen in kaart gebracht, maar ik suggereer niet dat dit alles is. Daarom zal ik de vinger aan de pols houden bij signalen uit de uitvoeringspraktijk en uit de Tweede Kamer. Ook is het denkbaar dat we een onderzoek laten uitvoeren door CPB of SCP naar de specifieke belemmeringen die lage arbeidsparticipatiecijfers veroorzaken.

Opzet

Na deze samenvatting zal ik nu kort de structuur schetsen van deze brief. Allereerst wordt in paragraaf 3 uitgelegd wat de problemen en uitdagingen zijn die om een beleidsreactie vragen. Om deze beleidsreactie in een duidelijke context te plaatsen, wordt in paragraaf 4 de visie op arbeidsmarktbeleid uiteengezet. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen algemeen arbeidsmarktbeleid door de Rijksoverheid, individueel maatwerk door intermediairs en aanvullend beleid. In paragraaf 5 wordt aangegeven wat deze visie op arbeidsmarktbeleid betekent voor doelgroepenbeleid. Vervolgens wordt de visie in paragraaf 6 geïllustreerd aan de hand van de doelgroep etnische minderheden.

3. Context en uitdagingen

Nederland heeft – net als veel andere landen – te maken met een aantal trends dat de houdbaarheid van de verzorgingsstaat onder druk zet. De bevolking vergriest en individualiseert; de economie heeft te maken met internationalisering, economische integratie en technologische ontwikkelingen. Tegelijkertijd heeft Nederland zich in Lissabon en in Stockholm geëngaat aan de doelstelling om van de Europese Unie een internationaal opzicht dynamische en concurrerende kenniseconomie te maken. Een verhoging van de arbeidsparticipatie is hiervoor van cruciaal belang, omdat dit zorgt voor meer economische groei en minder uitkeringsafhankelijkheid.

Het arbeidsmarktbeleid is dan ook gericht op bevordering van duurzame arbeidsparticipatie en goede werking van de arbeidsmarkt¹. Vergroting van de arbeidsparticipatie is vertaald in verschillende doelstellingen van het kabinet:

- Totale participatie 70% in 2010 (Lissabon)²;
- Participatie van vrouwen 65% in 2010 (nationaal)³;
- Participatie van ouderen (55–64 jaar) 50% in 2020 (nationaal)³;
- Participatie van etnische minderheden naar 54% in 2005 (nationaal)³.

Bepaalde groepen kampen met een lage arbeidsparticipatie. Zelfs in tijden van hoogconjunctuur blijft de participatie van deze groepen achter bij andere groepen. Kennelijk is het huidige beleid dus niet effectief genoeg om ook deze groepen te bereiken. Het kabinetsbeleid is er daarom op gericht de belemmeringen van individuele burgers om deel te nemen aan het arbeidsproces weg te nemen. Deze belemmeringen zijn vaak identiek voor veel individuele burgers. Die burgers zijn echter veelal niet onder een eenduidige gemeenschappelijke noemer te brengen, zodat het lastig is het beleid specifiek te richten op één doelgroep. Bovendien heeft een dergelijke focus van het beleid vaak een stigmatiserend effect. De belemme-

¹ Begroting SZW 2004, pagina 207.

² Conform EU-definitie: aantal werkenden vanaf 1 uur per week. De Lissabon-doelstellingen zijn streefcijfers voor het EU-gemiddelde. Dit geldt ook voor de doelstelling omtrent ouderenparticipatie die tijdens de Europese Raad van Stockholm is vastgesteld.

³ Conform nationale definitie: aantal werkenden vanaf 12 uur per week.

ringen kunnen evenwel effectief worden aangepakt met het algemene arbeidsmarktbeleid. Dit beleid moet dan ook worden versterkt.

4. Visie op arbeidsmarkt(beleid)

Op een goed functionerende arbeidsmarkt leiden individuele keuzes van burgers en bedrijven met betrekking tot de arbeidsvraag en het arbeidsaanbod tot maatschappelijk gewenste uitkomsten, zoals een hoge participatie en een lage uitkeringsafhankelijkheid. De arbeidsmarkt moet daarom in de eerste plaats toegankelijk zijn, met zo min mogelijk discriminatie en zo weinig mogelijk institutionele of financiële belemmeringen voor mensen die zich willen aanbieden op de arbeidsmarkt.

De ideale arbeidsmarkt is een markt waar iedereen die wil werken, kán werken en waar elk bedrijf voldoende geschikte werknemers heeft. Vanwege verschillende redenen ziet de echte arbeidsmarkt er vaak anders uit. De werkgever heeft bijvoorbeeld vaak meer macht dan een individuele werknemer. Daarnaast zijn er in de maatschappij wensen ten aanzien van solidariteit en rechtvaardigheid. Vanwege de aanwezigheid van imperfecties en de wens tot herverdeling, zijn door de overheid diverse instituties gecreëerd, zoals het wettelijk minimumloon (WML) voor het garanderen van een minimum inkomen, het sociale zekerheidsstelsel voor het bieden van een inkomensgarantie bijvoorbeeld bij ontslag, de fiscale regelingen deels uit herverdelingsoogpunt en inkomensafhankelijke regelingen als de huursubsidie om lage inkomens te ontlasten.

Dit beleid en deze instituties zijn wenselijk vanuit solidariteits- of rechtvaardigheidsoogpunt, maar zij kunnen een verstoring van de arbeidsmarkt als ongewenst neveneffect hebben. Zij kunnen namelijk de vragen aanbodbeslissing beïnvloeden. Een voorbeeld aan zowel de aanbodzijde als aan de vraagzijde is een «royaal» sociaal zekerheidsstelsel dat dient als vangnet voor arbeidsongeschikten of werklozen. Iemand die zijn baan kwijt raakt of arbeidsongeschikt wordt moet niet opeens zonder inkomen komen te zitten. Maar de aanwezigheid van een sociaal zekerheidsstelsel vermindert ook de prikkel om te gaan werken, vooral wanneer het verschil tussen het uitkeringsniveau en het loon niet groot is. Hierdoor beïnvloedt het sociaal zekerheidsstelsel dus de aanbodbeslissing van werknemers. Een sociaal zekerheidsstelsel heeft ook invloed op de vraagbeslissing. Het leidt namelijk tot hogere loonkosten voor werkgevers (via premies en belastingen waaruit sociale zekerheid gefinancierd wordt).

Tegen deze achtergrond van onvolkomen markten en instituties probeert het arbeidsmarktbeleid belemmerende factoren voor arbeidsparticipatie weg te nemen en gelijke kansen te creëren voor iedereen op de arbeidsmarkt, onder meer door een goede bescherming door gelijke behandelingswetgeving. Daarna is het de verantwoordelijkheid van het individu om die kansen ook te benutten. Het kabinet vindt de individuele verantwoordelijkheid van de burger een belangrijk principe en zal de burger daar ook op aanspreken. Ook voor andere partijen op de arbeidsmarkt zoals de sociale partners geldt dat zij een eigen verantwoordelijkheid hebben.

In algemene zin is het van belang om bij het arbeidsmarktbeleid onderscheid te maken tussen de vraag(werkgevers) en aanbodkant (werknemers). Aan beide kanten van de arbeidsmarkt doen zich immers belemmeringen voor die om een beleidsreactie vragen. Het is van belang om bij deze beleidsreactie een volgorde aan te brengen. In principe geldt dat hoe beter (effectiever) instituties zijn vormgegeven, hoe minder er via financiële prikkels en reïntegratiebeleid gecorrigeerd hoeft te worden. De eenvoudigste oplossing voor het probleem is het aanpakken van de insti-

tutie die het probleem veroorzaakt. Echter, soms is het aanpassen van instituties maatschappelijk ongewenst en is ander beleid nodig. Een voorbeeld kan dit verduidelijken: de hoogte van het WML (een institutie) leidt er toe dat werkgevers kunnen worden geconfronteerd met een productiviteitsval: de productiviteit van een werknemer is lager dan het minimumloon. De eenvoudigste oplossing die aangrijpt bij de oorzaak van het probleem is een verlaging van het WML maar dit is uit rechtvaardigheids-oogpunt niet wenselijk. In dit geval kunnen financiële prikkels voor werkgevers door gemeenten in het kader van de WWB of een reïntegratie-traject (bijvoorbeeld bijscholing van de werknemer) een mogelijk alternatief zijn.

Het algemene arbeidsmarktbeleid

Het algemene arbeidsmarktbeleid richt zich op belemmeringen die bij een substantieel deel van de bevolking terechtkomen. Het uitvoeringsniveau van dit beleid hangt af van de aard van de belemmering; dit kan leiden tot beleid door de Rijksoverheid of tot individueel maatwerk door de keten. Veel belemmeringen zijn groepsoverstijgend en vragen daarom om algemeen arbeidsmarktbeleid door de Rijksoverheid. Zoals gezegd richt dit beleid zich op aanpassingen van instituties (bijvoorbeeld de Wet arbeid en zorg, de Wet aanpassing arbeidsduur, de Wet gelijke behandeling) en op het verbeteren van financiële prikkels voor zowel werknemers als werkgevers (bijvoorbeeld het verminderen van armoedeval en productiviteitsval). Dit algemene arbeidsmarktbeleid kan ook gericht zijn op het wegnemen van institutionele belemmeringen voor een specifieke groep. Voorbeelden hiervan zijn het minder aantrekkelijk maken van vervroegd uittreden door afschaffing van fiscale facilitering van de VUT/prepensioen en de korting op de WAO-premie voor het in dienst nemen of houden van oudere werknemers.

Belemmeringen kunnen ook persoonsgebonden zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een herintredende vrouw die een behoorlijk aantal jaren niet actief is geweest op de arbeidsmarkt en niet goed weet hoe ze sollicitaties moet aanpakken. Voor haar zou een sollicitatietraining uitkomst bieden. In dit geval en in soortgelijke gevallen is *individueel maatwerk* noodzakelijk, zodat deze persoon de individuele begeleiding krijgt die zij nodig heeft. Individueel maatwerk is een belangrijk onderdeel van het algemene arbeidsmarktbeleid en wordt vanuit efficiency-overwegingen op decentraal niveau uitgevoerd. Het Rijk is systeemverantwoordelijk. Deze systeemverantwoordelijkheid houdt in dat het Rijk verantwoordelijk is voor wet- en regelgeving, voor de monitoring en het aansturen van de betrokken partijen.

Met de inwerkingtreding van de wet SUWI zijn de intermediairs op het terrein van werk en inkomen opnieuw ingericht. Het leveren van individueel maatwerk ligt in de keten (Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), reïntegratie-bedrijven (RIB), gemeenten). Het CWI heeft een centrale functie en is onder meer verantwoordelijk voor het samenbrengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Het CWI besteedt nadrukkelijk aandacht aan kwetsbare groepen. Het UWV is verantwoordelijk voor de uitkeringen, reïntegratie, controle en sancties, met betrekking tot de WW en de WAO. Met het CWI en UWV worden jaarlijks afspraken gemaakt over het leveren van individueel maatwerk.

Door de invoering van de Wet werk en bijstand in 2004 is een verschuiving opgetreden in het arbeidsmarktbeleid richting meer individueel maatwerk. De centrale doelstelling van deze wet is om gemeenten meer dan voorheen te stimuleren om een effectief uitstroombesluit te voeren.

Om deze ambitie te concretiseren zijn gemeenten voor 100% financieel verantwoordelijk gemaakt voor de bijstandsuitgaven. Daar tegenover staat dat de WWB veel ruimte biedt voor het maken van eigen beleidskeuzen op lokaal niveau. Om te waarborgen dat bij het vaststellen van het gemeentelijk uitstroombesluit op een evenwichtige wijze prioriteiten worden gesteld, zijn gemeenten op basis van de Wet verplicht om in een verordening aan te geven op welke wijze zij bij het ondersteunen naar betaald werk zorg zullen dragen voor een evenwichtige benadering van alle groepen binnen de WWB.

Vanuit de visie dat arbeidsdeelname één van de meest directe wegen naar maatschappelijke integratie is, is in de WWB het begrip «passende arbeid» vervangen door het begrip «algemeen geaccepteerde arbeid». Het begrip «algemeen geaccepteerde arbeid» expliciteert dat burgers er alles aan moeten doen om door het verrichten van arbeid in het eigen bestaan te voorzien. Van werkzoekenden mag derhalve worden verwacht dat zij beschikbaar zijn voor in beginsel alle openstaande vacatures. Met werkervaring of opleidingsniveau hoeft geen rekening te worden gehouden. De term «algemeen geaccepteerde arbeid» strekt zich eveneens uit over tijdelijk werk of seizoenarbeid. Een verplichting tot het verrichten van tijdelijke arbeid kan een bijdrage leveren aan de zelfredzaamheid van de werkzoekende.

Deze uitgangspunten impliceren bijvoorbeeld voor nieuw- of oudkomers dat zij zich te allen tijde actief dienen in te spannen om betaalde arbeid te vinden. Taalcursussen of inburgeringstrajecten moeten zoveel mogelijk in de avonden worden gevolgd of afgerond, of op een andere wijze worden gecombineerd met betaald werk.

Een activerend beleid is niet geloofwaardig zonder sanctiebeleid. Een stelsel van sociale zekerheid als het Nederlandse wordt te kwetsbaar als op verwijtbaar inactief gedrag geen sanctie volgt in de vorm van een tijdelijke verlaging of uitsluiting van de uitkering. In de WWB wordt gemeenten om deze reden veel ruimte geboden voor het uitwerken van eigen sanctiebeleid. Deze beleidsruimte geeft een goede basis om in de wettelijk voorgeschreven «afstemmingsverordening» te kiezen voor een doeltreffend en adequaat sanctiebeleid waarbij tevens samenhang wordt geborgd met het reïntegratiebeleid.

In de WWB staat de eigen verantwoordelijkheid van de burger voor de zelfstandige bestaansvoorziening centraal. Om deze reden is in de Wet een duidelijk accent gelegd op de activerende functie van de bijstandswet, en minder op het bieden van inkomensbescherming. De gemeente stemt de hoogte van de uitkering af op het betoonde besef van verantwoordelijkheid.

Werkzoekenden zijn direct vanaf het moment dat zij zich bij het CWI melden voor een bijstandsuitkering, verplicht actief mee te werken aan het bevorderen van (re)integratie in betaalde arbeid. Voor veel nieuwe oudkomers zal dat betekenen dat zij reeds vanaf dat moment door de gemeente de verplichting krijgen opgelegd om deel te nemen aan een taalcursus of een inburgeringstraject, omdat dit een randvoorwaarde kan zijn voor deelname aan betaalde arbeid of het gebruik van een voorziening gericht op reïntegratie. In deze periode tussen de melding voor een uitkering en het vaststellen van het recht op uitkering, kan ook gecontroleerd worden of de nieuw- of oudkomer zijn of haar verplichtingen naleeft. Indien de gemeente constateert dat de inspanningen achterblijven bij wat verwacht mag worden, kan dit tijdelijk gevolgen hebben voor de hoogte van de uitkering.

De eerste ervaringen lijken erop te wijzen dat de WWB in veel opzichten aan haar doelstellingen beantwoordt. Veel gemeenten zijn bijvoorbeeld door de WWB gestimuleerd om actief invulling te geven aan de poortwachtersfunctie, en hebben hierover met het CWI inmiddels afspraken gemaakt. Actieve bemiddeling door het CWI voorkomt immers dat personen (langdurig) afhankelijk raken van de bijstand. Daarnaast hebben gemeenten in toenemende mate belangstelling voor korte en intensieve trajecten, waarin «werk» centraal staat. In deze aanpak wordt «werk» in de vorm van korte intensieve werkstages doorgaans gecombineerd met andere activiteiten, gericht op uitstroom naar betaalde arbeid. De werkstages zoals die door VNO-NCW worden aangeboden in het kader van de «Taskforce Jeugdwerkloosheid» zijn een goed voorbeeld van deze benadering.

Het algemene arbeidsmarktbeleid richt zich derhalve op belemmeringen die bij een substantieel deel van de beroepsbevolking voorkomen en via gedecentraliseerde uitvoering ook op individueel maatwerk.

Het aanvullend beleid

Als het algemene arbeidsmarktbeleid onvoldoende effectief is (of kan zijn), kan aanvullend beleid nodig zijn om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Aanvullend beleid heeft dan als doel om een bepaald onderwerp nadrukkelijk bij betrokken partijen op de agenda te plaatsen. Aanvullend beleid is tijdelijk en innovatief van aard. Het moet het algemene arbeidsmarktbeleid versterken. Zo kan aanvullend beleid een rol spelen bij bijvoorbeeld bewustwording. Een voorbeeld hiervan kan zijn dat er bij werkgevers of intermediairs vooroordelen leven ten aanzien van de productiviteit van een bepaalde groep werknemers of dat er in de maatschappij een cultuuromslag in gang gezet moet worden.

5. Van doelgroepen naar belemmerende factoren

Doelgroepenbeleid de afgelopen jaren

In aanvulling op het algemene arbeidsmarktbeleid is de afgelopen jaren doelgroepenbeleid gevoerd. Door doelgroepenbeleid is een veelheid aan specifieke problemen in kaart gebracht. Dit fungeerde als blikvanger en had het voordeel dat er een mobiliserende werking van uitging. Bovendien was dit doelgroepenbeleid legitimerend en agenderend en bood het inzicht in de participatiebelemmerende factoren voor groepen personen. Daarmee had doelgroepenbeleid een nuttige functie.

Maar doelgroepenbeleid kent ook zwakheden. Een nadruk op de doelgroep leidt tot stigmatisering en fragmentatie van de probleemoplossende maatregelen. Stigmatisering is onwenselijk omdat niet iedereen met een bepaalde doelgroep geassocieerd wil worden. Dat doet immers geen recht aan verschillen binnen een bepaalde groep en de belemmeringen die de individuen in die groep ervaren. Niet alle jongeren kampen bijvoorbeeld in dezelfde mate met belemmeringen voor arbeidsparticipatie. Bij fragmentatie van oplossingsrichtingen geldt dat dezelfde partners steeds voor een andere doelgroep worden benaderd. Tevens is een aanzienlijke tekortkoming van doelgroepenbeleid dat een meer structurele aanpak van het probleem vaak uit het oog wordt verloren door het beleid slechts op één groep te richten. Het CWI moet bijvoorbeeld niet alleen meer aandacht hebben voor etnische minderheden maar ook voor jongeren en ouderen.

Overlap tussen groepen

Gezien de noodzaak tot verhogen van de arbeidsparticipatie met het oog op de vergrijzing en aangezien doelgroepenbeleid in het verleden dus niet maximaal effectief is geweest, is een nieuwe aanpak vereist. Er wordt gekozen voor een andere invulling van het doelgroepenbeleid. De uitdaging is om personen echt te activeren. Daarom worden de accenten verlegd: accenten die zorgen voor een verdere versterking van het algemene arbeidsmarktbeleid. Hier liggen de belemmeringen voor het verhogen van de arbeidsparticipatie die voor veel verschillende individuen en groepen tegelijk gelden. De focus zal worden verlegd van doelgroepen naar participatiebelemmerende factoren. Dit voorkomt stigmatisering en doet recht aan verschillen tussen individuen en tussen deelgroepen binnen een doelgroep.

De grote overlap tussen doelgroepen wordt geïllustreerd in figuur 1. De figuur laat zien dat de volgende groepen substantieel achterblijven (name-lijk meer dan 25 procentpunten lager dan de totale participatiegraad, cursief in de tabel):

- vrouwen tussen 50–64 jaar, vrouwen van etnische afkomst en vrouwen zonder startkwalificatie,
- jongeren van etnische afkomst en jongeren zonder startkwalificatie
- ouderen van etnische afkomst en ouderen zonder startkwalificatie
- etnische minderheden zonder startkwalificatie

Uit deze opsomming blijkt dat het behoren tot de doelgroep «etnische minderheden» relatief vaak leidt tot lage participatie. Ook voor sommige andere groepen geldt dat de participatie laag is. Vanaf paragraaf 5 zal nader worden ingegaan op etnische minderheden.

Figuur 1 Afwijking (in procentpunten) participatiegraad specifieke groepen ten opzichte van totale participatiegraad (65%), 2003

	totaal	man	Vrouw	15–24	25–49	50–64	Autocht.	etnicit.	geen st.	met st.
Totaal	0	+ 10	-10	-23	+14	-15	+2	-17	-18*	+10*
Mannen	+ 10	+ 10	n.v.t.	-20	+25	+0	+12	-9	-2*	+18*
Vrouwen	- 10	n.v.t.	-10	-25	+4	-30	-9	-26	-31*	+2*
15–24 jaar	- 23	- 20	-25	-23	n.v.t.	n.v.t.	-20	-36	-33*	-7*
25–49 jaar	+ 14	+ 25	+4	n.v.t.	+14	n.v.t.	+17	-7	0*	+19*
50–64 jaar	- 15	+ 0	-30	n.v.t.	n.v.t.	-15	-14	-31	-29*	-4*
Autochtonen	+ 2	+ 12	-9	-20	+17	-14	+2	n.v.t.	-16*	+11*
Etniciteit	- 15	- 9	-26	-36	-7	-31	n.v.t.	-17	-27*	+1*
Geen stkw.	-18*	- 2*	-31*	-33*	0*	-29*	-16*	-27*	-18*	n.v.t.
Met startkw.	+10*	+ 18*	+2*	-7*	+19*	-4*	+11*	+1*	n.v.t.	+10*

* cijfers 2002

Bron: CBS, Enquête Beroepsbevolking, 2002

Belemmerende factoren

Uit figuur 2 blijkt dat verschillende groepen te maken hebben met dezelfde belemmeringen. Om een gefragmenteerde aanpak te voorkomen moet minder worden gekeken naar de doelgroepen en juist meer naar de grootste gemene deler bij deze belemmeringen. Met andere woorden: welke belemmeringen zijn voor meerdere groepen van toepassing? Zo zijn er bijvoorbeeld niet alleen voor ouderen onvoldoende financiële prikkels, maar kunnen ook vrouwen, etnische minderheden, laagopgeleiden en arbeidsgehandicapten hiermee te maken hebben. Het aanpakken van de armoedeval zorgt ervoor dat werken lonend wordt en dat komt de participatie van alle groepen die kampen met een gebrek aan financiële prikkels ten goede. Een ander voorbeeld is de belemmering dat iemand onvoldoende kennis van de arbeidsmarkt heeft. Hierbij wordt in de eerste plaats vaak gedacht aan jongeren maar ook herintredende vrouwen of

mensen uit etnische minderheidsgroeperingen kunnen hiermee kampen. Het maatwerk van het CWI moet dus voor de *individuen* die met deze belemmering kampen een oplossing vinden, niet voor hele groepen.

Een een te laag opleidingsniveau is een belangrijke belemmerende factor voor (duurzame) participatie op de arbeidsmarkt. Werkzoekende mensen zonder startkwalificatie, werkenden die niet hun eigen ontwikkeling en kennis bijhouden en mensen met een verouderd beroep zijn kwetsbaar op de arbeidsmarkt. Gezien de snelle veranderingen op de arbeidsmarkt is het voor iedereen van belang periodiek zijn kennis en competenties te actualiseren. Het is noodzakelijk het grote aantal mensen zonder startkwalificatie te verminderen en anderen adequaat bij te scholen naar nieuwe beroepen. Een en ander zal nader uitgewerkt worden in het Actieplan Leven Lang Leren. In dit actieplan worden concrete acties uitgewerkt die moeten bijdragen aan een duurzame participatie van specifieke groepen op de arbeidsmarkt.

Uit deze twee voorbeelden blijkt dat de arbeidsparticipatie van verschillende groepen zal verbeteren als de genoemde belemmeringen worden aangepakt. Om de arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen moet verder – naast het gebrek aan financiële prikkels en het bevorderen van kennis van de arbeidsmarkt – ook het combineren van werk en zorg mogelijk gemaakt worden (bijvoorbeeld door betere kinderopvangvoorzieningen). Verder grijpt emancipatiebeleid aan bij de belemmering «sociale en culturele factoren». Door op al deze punten beleid te voeren, worden vrouwen minder beperkt door de belemmeringen voor arbeidsparticipatie die zij ervaren.

Zowel het algemene arbeidsmarktbeleid als het aanvullende beleid, dient aan te grijpen bij het oplossen van de belemmeringen. Op die manier worden direct verschillende doelgroepen bereikt. In figuur 2 wordt een (niet uitputtende) illustratie gegeven van belemmeringen waar aan gedacht kan worden.

Figuur 2: Belemmeringen worden vaak door meerdere groepen ervaren

Belemmering/groep	Jongeren	Ouderen	Vrouwen	Etnische minderheden	Laag opgeleiden	Arbeidsgehandicapten
Onvoldoende financiële prikkels		◆	◆	◆	◆	◆
Onvoldoende kennis arbeidsmarkt	◆		◆	◆		
Onvoldoende opleiding	◆	◆	◆	◆	◆	
Sociale en culturele factoren		◆	◆	◆		
Lagere productiviteit		◆		◆	◆	◆
Negatieve perceptie werkgevers		◆		◆		◆
Combineren werk en zorg			◆			
Taalachterstand				◆		

Andere invulling doelgroepenbeleid

Zoals gezegd dient het algemene arbeidsmarktbeleid zich te richten op het terugdringen van de belangrijkste factoren die de arbeidsparticipatie belemmeren, zoals de armoedeval, onvoldoende mogelijkheden tot het combineren van arbeid en zorg en onvoldoende scholing. Omdat deze factoren de oorzaak zijn voor de achterblijvende participatie van de diverse doelgroepen, komt het algemene arbeidsmarktbeleid dus *juist* deze groepen ten goede. Met andere woorden, het algemene arbeidsmarktbeleid heeft per definitie meer voordelen voor groepen met

achterblijvende participatie omdat de belemmerende factoren juist daar in grotere mate aanwezig zijn.

Deze aanpak betekent natuurlijk niet dat er geen oog meer is voor bepaalde groepen met een zwakke positie op de arbeidsmarkt. Ondanks het algemene beleid gericht op het creëren van gelijke kansen en mogelijkheden voor iedereen kunnen bepaalde groepen met moeilijkheden blijven kampen. Het kan zijn dat een belemmering heel specifiek voor één bepaalde groep geldt. In die gevallen waar belemmeringen worden geconstateerd moet eerst gekeken worden of het probleem binnen het algemene arbeidsmarktbeleid relatief makkelijk opgelost kan worden (bijvoorbeeld door een systeemaanpassing of door het introduceren van een financiële prikkel). Indien dit niet het geval is, kan het nuttig zijn om – bovenop het algemene beleid – aanvullend beleid te voeren. Daarbij moet het punt van de individuele verantwoordelijkheid van de burger niet uit het oog worden verloren. Immers, door het creëren van gelijke kansen voor iedereen heeft elke burger dezelfde mogelijkheden om die kansen maximaal te benutten. Het achterblijven alleen is geen reden voor aanvullend beleid, specifieke belemmeringen zijn dat wel.

Aanvullend beleid heeft zoals gezegd als regel een tijdelijk, innovatief en agenderend karakter. Een aanvullende actie kan noodzakelijk zijn als het algemene beleid niet alle cruciale knelpunten voor arbeidsparticipatie op korte termijn kan oplossen. Bij het aanvullend beleid is het van belang te kijken wie verantwoordelijk is voor de uitvoering. De verantwoordelijkheid kan liggen bij de sociale partners, de uitvoeringsketen en/of het Rijk.

Door het meten van de arbeidsparticipatie wordt beoordeeld hoe het algemene arbeidsmarktbeleid uitwerkt voor diverse groepen in de samenleving. Daarmee wordt ook gekeken of dit beleid voldoende is om de Lissabon- en kabinetsdoelstellingen te realiseren. Mochten de cijfers achterblijven dan zal achterhaald moeten worden welke belemmerende factor hieraan ten grondslag ligt, zodat deze kan worden aangepakt.

Resumerend: het kabinet staat voor de uitdaging om de arbeidsparticipatie te verhogen. Dit is essentieel ook met het oog op de vergrijzing en het daaruit voortvloeiende beslag op sociale voorzieningen. Verschillende belemmeringen staan een verhoging van de arbeidsparticipatie echter in de weg en uit de analyse blijkt dat veel belemmeringen voor verschillende groepen gelden. Het kabinet kiest er voor om arbeidsmarktbeleid zo effectief mogelijk in te zetten en richt zich daarom op die belemmeringen die voor een groot deel van de niet-actieve bevolking gelden. Het algemene arbeidsmarktbeleid is hiervoor de meest geschikte weg.

6. Illustratie visie aan de hand van arbeidsmarktbeleid etnische minderheden

In paragraaf 4 en 5 is de visie op arbeidsmarktbeleid en de uitwerking daarvan op doelgroepenbeleid uiteengezet. In deze paragraaf zal deze visie geïllustreerd worden aan de hand van een doelgroep waaraan de afgelopen tijd veel aandacht is besteed: etnische minderheden. Zoals gezegd wordt in de nieuwe visie op arbeidsmarktbeleid meer gekeken naar factoren die de participatie belemmeren en niet zozeer naar een bepaalde doelgroep. Daarom begint deze «vertaling» van de visie met een toelichting op de arbeidsparticipatie van allochtonen en de participatiebelemmerende factoren aan de aanbodzijde en de vraagzijde. Vervolgens wordt geschetst welk beleid is ontwikkeld om deze belemmeringen aan te pakken. Hierbij wordt wederom de indeling algemeen beleid – inclusief individueel maatwerk – en aanvullend beleid gehanteerd. Het beleid dat

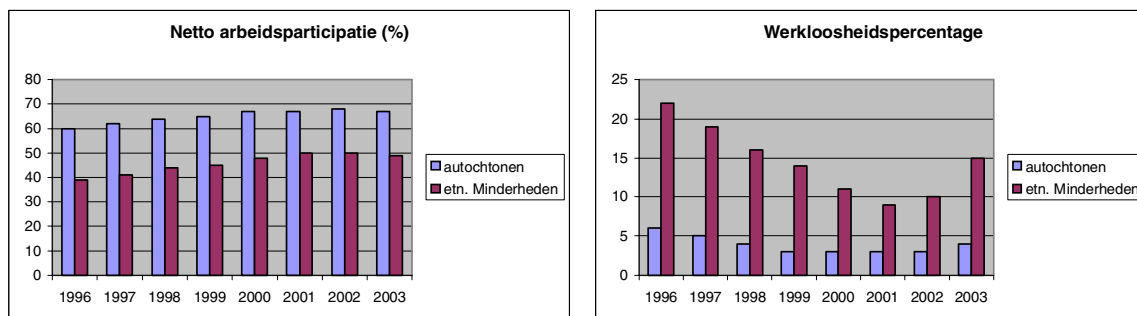
voortvloeit uit de analyse van belemmeringen wordt daarna nog eens overzichtelijk op een rij gezet in paragraaf 7.

6.1 Arbeidsparticipatie en participatiebelemmerende factoren etnische minderheden

Arbeidsparticipatie

De gemiddelde arbeidsparticipatie is in Nederland 67%. Ondanks een flinke toename de afgelopen jaren, is de arbeidsparticipatie van etnische minderheden slechts 49% (zie figuur 3). De werkloosheid onder niet-westerse allochtonen is in 2003 gestegen naar 15%. In 2002 was dit ruim 10% en in 2001 9%. Onder autochtonen groeide de werkloosheid in die twee jaar jaarlijks met ruim 1 procentpunt tot 4%. De werkloosheid onder niet-westerse allochtonen is daarmee iets sneller gestegen. Vooral onder Turken, Marokkanen en Antillianen/Arubanen nam de werkloosheid de afgelopen twee jaar relatief snel toe (zie bijlage 2, figuur i).

Figuur 3: Netto arbeidsparticipatie en werkloosheid vergeleken voor autochtonen en etnische minderheden, 1996–2003



Bron: CBS, Enquête beroepsbevolking, (2003: voorlopige cijfers)¹.

Het kabinet wil, zoals in het Hoofdlijnenakkoord overeengekomen, de concurrentiepositie van de Nederlandse economie herstellen en vindt het zowel vanuit economisch als vanuit sociaal oogpunt noodzakelijk om het effectieve arbeidsaanbod van groepen die nu nog een lage arbeidsparticipatie hebben, te vergroten. Hiervoor is een aantal doelstellingen opgesteld die deels voortvloeien uit de Lissabonstrategie, zoals gemeld in paragraaf 2. Bij de groep etnische minderheden is nog een flinke winst te behalen. Het kabinet streeft naar een verdere verhoging van de arbeidsparticipatie van etnische minderheden tot 54% in 2005. Dit houdt in dat de participatie nog 5 procentpunt moet stijgen. Deze doelstelling is gebaseerd op een grondige vergelijking van autochtonen en niet-westerse allochtonen en verschillen binnen de groep niet-westerse allochtonen (bijvoorbeeld oudere allochtonen in de WAO, de participatie van allochtone vrouwen, de werkloosheid onder allochtone jongeren en verschillen tussen de grote vier allochtone groepen (Surinamers, Marokkanen, Turken, Antillianen).

Participatiebelemmerende factoren

Er zijn verschillende factoren die de arbeidsparticipatie van werkzoekenden op de arbeidsmarkt belemmeren en vaak doet zich ook een cumulatieve voor, zoals in figuur 2 is geïllustreerd. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen factoren aan de aanbodzijde (werknemers) en factoren aan de vraagzijde (werkgevers). Figuur 4 geeft een overzicht van deze belemmeringen voor (onder meer) etnische minderheden. Dit over-

¹ NB: Het CBS stelt het werkloosheidspercentage van niet westerse allochtonen op 14,5% (in de tabel is dit afgerond op 14%). Het ministerie van SZW hanteert de Wet SAMEN-definitie voor etnische minderheden. De werkloosheid onder deze groep bedraagt 15% (hiernaar wordt in de tekst verwezen).

zicht is waarschijnlijk niet volledig, maar naar mijn mening zijn dit wel de belangrijkste participatiebelemmerende factoren waar etnische minderheden mee kampen. In de figuur wordt tevens aangegeven of de belemmering opgelost moet worden door de sociale partners, door het maatwerk van CWI, UWV en gemeenten of door middel van algemeen arbeidsmarktbeleid of aanvullend beleid door de Rijksoverheid. Dit komt overeen met de visie die in eerdere paragrafen uiteengezet is. In paragraaf 6.2 zullen de belemmeringen en het beleid dat daarvoor wordt ingezet één voor één de revue passeren.

Figuur 4: Participatiebelemmerende factoren etnische minderheden

Belemmering	Sociale partners	Algemeen	Maatwerk	Aanvullend
Aanbod				
• Gebrek aan financiële prikkels		Armoedeval		
• Opvattingen over werk en uitkering		Inburgering	Keten van werk en inkomen (W&I)*	
• Onvoldoende mogelijkheden werk en zorg te combineren	CAO-afspraken	WBK, levensloop		Bewustwording
• Opleiding is relatief laag, of in het buitenland behaald		EVC	Keten van W&I	Taskforce Jeugdwerkloosheid
• Zoekgedrag (gebrek aan kennis van arbeidsmarkt en regelgeving)		Keten van W&I		
• Grotere kans op arbeidsongeschiktheid		WAO-stelsel	UWV	
• Beperkt contact met autochtonen en een traditionele rolopvatting man-vrouw		Emancipatie & inburgering		Commissie PaVEM
• Onvoldoende beheersing taal		Taalonderwijs	Keten van W&I	Duale trajecten
Vraag				
• Productiviteitsval (o.a. veroorzaakt door lage opleiding)	Adequate reactie op loonvorming	WML		
• Kwalitatieve eisen en vooroordelen en discriminatie van werkgevers		Anti-discriminatie-wetgeving		Bewustwording
• Onbekendheid van werkgevers met (zoekgedrag van) minderheden			CWI	Landelijk Centrum Diversiteitsmanagement
• Hogere verwachte kosten door hoger arbeidsongeschiktheids- Risico	CAO-afspraken	WAO-stelsel		
• Belemmeringen voor etnische ondernemers		Overleg met V&I		

• De keten van werk en inkomen bestaat uit CWI, UWV en gemeenten, inclusief reïntegratiebedrijven.

Uit deze tabel blijkt dat alle belemmeringen voor etnische minderheden die we hier in kaart hebben gebracht worden aangepakt met het beleid dat momenteel vormgegeven wordt. Dit moet met name door algemeen beleid en maatwerk door de keten van W&I gebeuren. Waar dat (nog) niet het geval is wordt aanvullend beleid ingezet. De verantwoordelijkheidverdeling in deze tabel laat zien dat vooral het kader zoals de Rijksoverheid dat vormgeeft met het algemene arbeidsmarktbeleid moet zorgen voor de juiste prikkels. Daarnaast moet het maatwerk van CWI, UWV en gemeenten individuen begeleiden naar de arbeidsmarkt en daarbij zeker etnische minderheden niet uit het oog verliezen. Zoals gezegd worden hierover jaarlijks afspraken gemaakt met CWI en UWV. Evenredige aandacht voor allochtonen door gemeenten wordt gewaarborgd door de financiële stimulans die uitgaat van de WWB en door de in deze wet voorgeschreven verordening. Aanvullend beleid komt in de tabel terug bij bewustwording, zowel aan de aanbod- als de vraagzijde. Zoals in eerdere paragrafen beschreven heeft aanvullend beleid nog een andere functie: agenderen. Daarmee kan het algemene beleid worden versterkt.

6.2 Overzicht van beleid per belemmering

In figuur 4 is aangegeven welke partij verantwoordelijk is voor een bepaalde belemmering. In deze paragraaf zal per belemmering nader ingegaan worden op het beleid dat daarvoor ingezet wordt. In dit verband

is de motie Bruls (nr 27 223, 49) ingediend, met het verzoek uiteen te zetten wat er de komende jaren gebeurt voor etnische minderheden. In paragraaf 7 zal dit overzichtelijk worden samengevat.

Aanbodzijde (werknemers)

Gebrek aan financiële prikkels

Aan de aanbodzijde is sprake van een gebrek aan financiële prikkels. Vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt is de financiële vooruitgang bij het vinden van werk vaak gering, zeker wanneer aanspraken op inkomensafhankelijke regelingen verminderen of wanneer extra kosten moeten worden gemaakt voor bijvoorbeeld kinderopvang en vervoer. Door de arbeidskorting en het harmoniseren van inkomensafhankelijke regelingen wordt binnen het algemene arbeidsmarktbeleid geprobeerd de armoedeval aan te pakken. Aangezien etnische minderheden relatief vaak te maken hebben met de armoedevalproblematiek profiteren zij mede van het beleid van de overheid op dit terrein. Deze belemmering wordt dus geheel aangepakt door middel van algemeen beleid.

Opvattingen over werk en uitkering

Personen die veel waarde hechten aan betaalde arbeid en het ontvangen van een uitkering als belastend ervaren, zullen meer moeite doen om aan het werk te komen dan personen voor wie dit niet geldt¹. CWI, UWV en gemeenten signaleren deze opvattingen over werk en uitkering bij het leveren van maatwerk aan etnische minderheden en dienen daarmee rekening te houden bij de verdere begeleiding (meer informatie over maatwerk aan etnische minderheden volgt bij «zoekgedrag van minderheden»). Ook het algemene inburgeringsbeleid speelt hierbij een rol. Beleid rond deze belemmering wordt dus geleverd door maatwerk van intermediairs en algemeen inburgeringsbeleid van de Rijksoverheid.

Onvoldoende mogelijkheden combineren werk en zorg

Net als autochtonen kunnen ook allochtonen kampen met een gebrek aan mogelijkheden om een betaalde baan te combineren met de zorg voor kinderen. Momenteel wordt gewerkt aan een levensloopregeling die voor alle vormen van verlof kan worden benut en wordt middels de Wet basisvoorziening kinderopvang geprobeerd meer vraagsturing in de kinderopvang te introduceren. Allochtonen hebben beschikking over dezelfde verlofregelingen als autochtonen. Wel is het goed denkbaar dat bepaalde regelingen minder bekend zijn bij etnische minderheden. Voorlichting hierover is een taak van de (rijks)overheid en de sociale partners. In verband met de implementatie van de WWB wordt extra voorlichting verzorgd over de bij wet geregelde mogelijkheden voor gemeenten op dit terrein. Ook hier vormt algemeen beleid dus de basis om deze belemmering voor arbeidsparticipatie aan te pakken.

Opleiding is relatief laag of in het buitenland behaald Terwijl het algemene beleid om voortijdig schoolverlaten te voorkomen wordt verbeterd, richt de Taskforce Jeugdwerkloosheid zich op het realiseren van 40 000 banen en het ondersteunen van gemeenten. Deze tijdelijke aanpak is bedoeld om een betrokken partijen te doordringen van de urgentie en een «lost generation» te voorkomen. Allochtonen (27% van de jeugdwerklozen die bij het CWI staan ingeschreven) krijgen hierbij specifieke aandacht. Tegelijkertijd wordt gewerkt aan de verbetering van het algemene beleid ten aanzien van het voorkomen van voortijdig schoolverlaten waarmee ook een deel van de allochtonen wordt bereikt.

Binnen het algemeen beleid wordt aangestuurd op het verder uitwerken en op brede schaal toepassen van Erkenning Verworven Competenties (EVC). Deze methode is met name geschikt om competenties in kaart te

¹ ESB, *Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels*, 12 juni 2003, nr. 4405.

brengen van werkzoekenden zonder diploma of met een opleiding die in het buitenland is genoten. Ook allochtonen hebben hier baat bij; omdat zij door een onjuiste beoordeling van het opleidingsniveau vaak werkzaam zijn in een functie die onder hun opleidingsniveau ligt.

In de afgelopen twee jaar is het Plan van Aanpak Hoger Opgeleide Vluchtelingen uitgevoerd, waarover de Tweede Kamer in het tweede kwartaal van 2004 wordt geïnformeerd. Een van de resultaten is dat het CWI sinds 1 januari 2003 zorgt voor internationale diplomawaardering. Dit heeft geresulteerd in een versterking van het algemene beleid.

Deze belemmering wordt dus in eerste plaats door het algemene beleid aangepakt. Door middel van aanvullend beleid is extra aandacht gegeven aan de problematiek van een bepaalde groep.

Het gemiddeld lagere opleidingsniveau van etnische minderheden is een belangrijke verklarende factor voor het verschil in werkloosheid met autochtonen, maar verklaart niet alles. Op alle onderwijsniveaus blijkt namelijk het werkloosheidspercentage van etnische minderheden circa 3 keer zo hoog te zijn als de werkloosheid van autochtonen. (Zie bijlage 2, figuur ii). Vooroordelen bij werkgevers zouden dit verschil voor een deel kunnen verklaren.

Zoekgedrag van minderheden

Intermediairs in de keten van werk en inkomen (o.a. CWI, UWV, gemeenten) moeten, binnen het algemeen beleid, individueel maatwerk bieden aan werkzoekenden. Zij kunnen bijvoorbeeld adviseren over sollicitatieprocedures en informeren over de arbeidsmarkt en de regelgeving. Knelpunt hierbij is dat de intermediairs zelf niet altijd over voldoende kennis beschikken om een werkzoekende van dienst te kunnen zijn. Zo concludeerde de Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt in 2000 dat Nederland op dat moment 40 000 direct inzetbare werkloze allochtonen kende, die ondanks de vele openstaande vacatures grote moeite hadden om werk te vinden. Reden was onder meer dat de keten van werk en inkomen over onvoldoende kennis beschikt om allochtonen adequaat naar een baan te begeleiden.

Veel van het aanvullende beleid richt zich op het vergroten van de expertise van deze intermediairs, het op de agenda plaatsen van de positie van etnische minderheden en het ontwikkelen van een aantal instrumenten die adequate bemiddeling mogelijk maken. Zo heeft in de afgelopen periode het MKB-minderhedenconvenant geleid tot een bemiddelingsmethodiek die succesvol is voor (fase 1) etnische minderheden. Inmiddels wordt deze methode ingezet voor alle werkzoekenden en etnische minderheden profiteren hier dus ook van; per persoon wordt gekeken welke ondersteuning wenselijk is. Met CWI en UWV worden via de meibrief en in de jaarplannen afspraken gemaakt, onder meer over specifieke aandacht voor etnische minderheden. Uiteraard wordt gemonitord of deze afspraken ook worden nagekomen.

Daarnaast richt de commissie PaVEM zich op het ondersteunen van gemeenten bij het bevorderen van maatschappelijke deelname en arbeidsparticipatie. Hiermee kan verder invulling worden gegeven aan de opdracht in de Wet werk en bijstand (groepen evenwichtig bemiddelen), maar ook aan de zorgplicht van gemeenten in het algemeen. De Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen (tot mei 2004) hebben eveneens het doel om gemeenten te ondersteunen bij het bereiken van moeilijk bemiddelbare allochtonen.

Kortom, de lage arbeidsparticipatie van etnische minderheden als gevolg van hun zoekgedrag wordt aangepakt door maatwerk van het CWI, ondersteund door aanvullend beleid.

Grotere kans op arbeidsongeschiktheid

Zoals al eerder aan de Kamer gemeld, is het arbeidsongeschiktheidsrisico voor allochtonen (met name Turken en Marokkanen) hoger dan voor autochtonen. Dit is een zorgelijke ontwikkeling omdat dit de kansen op maatschappelijke participatie belemmert. Tijdens het algemeen overleg met de vaste kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 4 november 2003 is voor dit punt dan ook aandacht gevraagd, onder andere door mevrouw Bussemaker, die vroeg om een integrale aanpak en daarvoor suggesties heeft gedaan. Op verschillende terreinen zijn initiatieven genomen die hier worden toegelicht.

Allereerst heeft het kabinet besloten tot hervormingen in de WAO. In het nieuwe stelsel wordt een sterker beroep gedaan op de verantwoordelijkheid van werknemers en werkgevers en er wordt onderscheid gemaakt tussen gedeeltelijk en volledig arbeidsongeschikten. Al met al zal hier een sterkere activerende werking van uit gaan, uiteraard ook voor werknemers uit etnische minderheidsgroeperingen die in de WAO zitten.

Verder heeft het UWV al op verschillende punten actie ondernomen om de claimbeoordeling van allochtonen te verbeteren, onder andere door vaker met tolken te werken en door de werkinstructies en de opleiding voor verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen meer toe te spitsen op deze groep. In de regionale cliëntenraden van het UWV is een zetel beschikbaar gesteld voor allochtone groeperingen. Om de reïntegratie van zieke «vangnetwerknemers» (zieke werknemers die geen werkgever meer hebben) te bevorderen, besteedt het UWV meer aandacht aan zijn ARBO-rol voor deze groep. Allochtonen maken relatief veel deel uit van deze groep vangnetwerknemers. Het UWV heeft ook speciale contracten voor reïntegratietrajecten voor allochtone cliënten afgesloten, waaronder contracten met reïntegratiebedrijven die zich specifiek richten op allochtone vrouwen. Hier kan indien nodig een praktijkgerichte taal cursus deel van uit maken. Wellicht kan het ook wenselijk zijn als het UWV in het claimbeoordelingsproces WAO speciale aandacht geeft aan allochtonen. Of dit het geval is, hangt onder andere af van de resultaten van een pilot met betrekking tot jonge vrouwen met psychische klachten; deze pilot is echter nog niet afgerond. De Kamer zal hierover nog nader geïnformeerd worden. Binnenkort zal een onderzoek van start gaan naar reïntegratiegedrag van zieke allochtone werknemers.

Lage arbeidsparticipatie als gevolg van arbeidsongeschiktheid wordt in de eerste plaats aangepakt door de hervorming van de WAO en ten tweede wordt in het maatwerk door UWV meer aandacht besteed aan etnische minderheden.

Beperkt contact met autochtonen en een traditionele rolopvatting man-vrouw

Ruim de helft van de autochtone vrouwen heeft een baan. Voor niet-westerse vrouwen ligt dit gemiddelde lager. De arbeidsparticipatie van Surinaamse en Antilliaanse vrouwen is inmiddels vergelijkbaar met die van autochtone vrouwen en vragen vanuit de arbeidsmarkt geen specifiek beleid meer. De arbeidsparticipatie van Turkse en Marokkaanse vrouwen bedraagt slechts 32 respectievelijk 31 procent. Binnen het algemene emancipatiebeleid is daarom extra aandacht voor specifieke belemmeringen die allochtone vrouwen en meisjes ervaren. Het Plan van Aanpak integratie en emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes is in oktober

2003 naar de Tweede Kamer gestuurd. Hierover heeft minister De Geus op 10 maart 2004 een AO gevoerd.

Onvoldoende beheersing Nederlandse taal

Voor veel nieuw- en oudkomers vormt onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal een aanzienlijke belemmering voor participatie in de Nederlandse samenleving en participatie op de arbeidsmarkt in het bijzonder. Het volgen van een taal cursus en/of een inburgeringstraject is om deze reden veelal een randvoorwaarde voor reïntegratie. In die gevallen kan deelname aan een van beide activiteiten een van de voorwaarden vormen die zijn verbonden aan het ontvangen van een bijstandsuitkering. Deelname hieraan is dan niet vrijblijvend. Hierbij geldt het uitgangspunt van wederkerigheid. Tegenover de inspanningen van de gemeente om waar nodig een traject in te zetten, behoort een inspanning van de werkzoekende te staan om dit traject af te ronden en ook daadwerkelijk algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden. Indien de uitkeringsgerechtigde nieuwkomer of oudkomer zich onvoldoende inspannt om de cursus of het traject met voldoende resultaat af te ronden kan de uitkering (tijdelijk) worden verlaagd. De WWB biedt gemeenten ruime mogelijkheden om een effectief lik-op-stuk beleid te voeren, dat is toegesneden op de lokale situatie. Deze mogelijkheid op basis van de WWB vormt een aanvulling op de boeten die kunnen worden opgelegd op basis van de Wet inburgering nieuwkomers.

Het kabinet heeft de contourennota «herziening van het inburgeringsstelsel» naar de Tweede Kamer gestuurd. Hierin zijn de hoofdlijnen geschetst van een nieuw inburgeringsstelsel. Daarnaast ontwikkelt het kabinet mede in dit verband activiteiten om gemeenten te ondersteunen bij het realiseren van samenhang tussen reïntegratie en inburgering, en de juridische mogelijkheden om in deze situatie te sanctioneren.

Daarnaast is in de afgelopen jaren gebleken dat duale trajecten, een combinatie van werken en taal en/of een vak leren, succesvol zijn voor etnische minderheden. Er wordt onderzocht hoe deze duale trajecten uit kunnen groeien tot een volwaardig arbeidsmarktinstrument, waar behalve etnische minderheden, ook ouderen, jongeren en herintredende vrouwen gebruik van kunnen maken. Het kabinet neemt hierover een standpunt in dat medio 2004 naar de Tweede Kamer wordt gestuurd. Ook individueel maatwerk kan een bijdrage leveren aan taalscholing; gemeente of UWV kunnen in het kader van reïntegratie een taal cursus voorstellen.

Vraagzijde (werkgevers)

Loonkosten versus productiviteit

Een factor aan de vraagzijde die de arbeidsmarktkansen van laag-opgeleide werkzoekenden kan verkleinen is de hoogte van de loonkosten in relatie tot de productiviteit. Als het loon dat een werkgever moet betalen hoger is dan de productiviteit van een werkzoekende, loont het niet om deze aan te nemen (productiviteitsval). Zoals uiteengezet in paragraaf 4 is de productiviteitsval mede te verklaren door de hoogte van het WML, zoals vastgesteld door de Rijksoverheid. De CAO-lonen liggen vaak boven het niveau van het WML waardoor de productiviteitsval toeneemt. De hoogte van de CAO-lonen is de verantwoordelijkheid van de sociale partners. Het kabinet vindt het belangrijk dat zij de lage CAO-schalen invullen en de ruimte tussen de CAO-lonen en het WML benutten en zo de productiviteitsval verminderen. Het kabinet heeft de sociale partners daar al een aantal keer toe opgeroepen.

Kwalitatieve eisen, vooroordelen en discriminatie bij werkgevers

Een tweede factor die de tekortschietende vraag naar laag-

gekwalficeerden zou kunnen verklaren, betreft de kwalitatieve eisen die werkgevers aan hun personeel stellen. Uit onderzoek van het CWI komt naar voren dat uitkeringsgerechtigden en (her)intreders vooral minder kans maken op een baan door hun gebrek aan (recente) werkervaring en door hun persoonlijkheidskenmerken¹. Tevens hebben diverse onderzoeken aangegeven dat werkgevers bij hun aannamebeleid selecteren op factoren die niet ter zake doen, zoals geslacht, leeftijd en etnische afkomst².

Het algemeen beleid gericht op de vraagzijde richt zich met tal van maatregelen op verbetering van gelijke behandeling en bestrijding van discriminatie. Zo is onder meer een «quick scan» ontwikkeld waarmee het beloningsbeleid binnen bedrijven kan worden onderzocht en worden ondernemingsraden, grote en kleine werkgevers geïnformeerd over gelijke behandelingswetgeving. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft, in samenwerking met Justitie/Vreemdelingenzaken en Integratie, activiteiten opgezet om instroom, doorstroom, behoud en gelijke behandeling van etnische minderheden in arbeidsorganisaties te bevorderen.

Daarnaast is in september 2003 het Kabinetsstandpunt Evaluatie Wet SAMEN naar de Tweede Kamer gestuurd, waarin het gehele (aanvullende) beleid gericht op werkgevers uit de doeken wordt gedaan. Hierbij is gekozen om niet alleen in te zetten op het stimuleren van multicultureel personeelsbeleid, maar op breed diversiteitsmanagement door werkgevers. Dit standpunt bestaat uit drie hoofdonderdelen:

- Het stimuleren van vrijwillige registratie
- Het plan van aanpak diversiteit door de overheid als werkgever
- Het oprichten van een Landelijk Centrum Diversiteitsmanagement (LCD)

De Tweede Kamer zal voor 1 juni 2004 over de voortgang worden geïnformeerd, conform de toezegging tijdens het algemeen overleg over het Kabinetsstandpunt Evaluatie Wet Samen (17 december 2003). Op het stimuleren van vrijwillige registratie en het effect dat dit heeft op de administratieve lastendruk van werkgevers wordt nader ingegaan in bijlage 1, hiermee tegemoetkomend aan de motie Weekers, 27 223, nr. 51.

Onbekendheid van werkgevers met (zoekgedrag van) minderheden
Intermediairs zijn de aangewezen instanties die de match tussen vraag en aanbod moeten verbeteren (zie hun rol zoekgedrag minderheden bij de aanbodzijde). Maar ook aanvullend beleid kan hier een rol spelen. Door middel van het aanvullend beleid (convenantsaanpak) is de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden de afgelopen jaren krachtig op de agenda gezet van werkgevers (het MKB-minderhedenconvenant, het Raamconvenant Grote Ondernemingen en de brancheconvenanten Krachtig Ondernemen met Minderheden). Aandacht voor zoekgedrag van minderheden én voor het werving- en selectiegedrag van werkgevers (en onnodige uitsluitingsmechanismen die hierbij een rol spelen) vormde bij alledrie een belangrijk onderdeel.

Stimuleren etnisch ondernemerschap

Tijdens recente gesprekken met etnische ondernemers en uit contacten met het ministerie voor Vreemdelingenzaken en Integratie is mij gebleken dat etnische ondernemers belemmeringen ondervinden die andere ondernemers niet hebben. Zo blijken zij minder goed ingevoerd te zijn in de infrastructuur (o.a. KvK, ondernemersverenigingen) en hebben zij meer moeite met het verkrijgen van kredieten en vergunningen. Minister Verdonk en ik gaan met betrokken partijen als MKB-Nederland, VNO-NCW en EZ in gesprek om ons te oriënteren op mogelijkheden om deze belem-

¹ CWI, *Hoe werven bedrijven 2001*, Zoetermeer 2002.

² a. ESB, *Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels*, 12 juni 2003, nr. 4405.

b. Martha Meerman en Sophie Scholten, *Oriëntaties van managers over diversiteitsbeleid, een aspect van maatschappelijk verantwoord ondernemen*, VU Amsterdam, maart 2003.

c. Berkhout, *Van Bul naar Baan*, Stichting voor Economisch Onderzoek de Universiteit van Amsterdam, 2004

meringen weg te nemen. De monitor etnisch ondernemerschap van het ministerie van Economische Zaken die binnenkort verschijnt kan hiervoor mogelijk ook aanknopingspunten bieden.

7. Overzicht etnische minderheden

In deze brief heb ik mijn visie op arbeidsmarktbeleid uiteengezet en aangegeven hoe dit beleid uitwerkt voor één bepaalde groep, namelijk etnische minderheden. Om het geheel nog eens helder op een rij te zetten volgt hier een overzicht van beleid dat van invloed is op de arbeidsparticipatie van etnische minderheden:

1. Aanpak armoedeval;
2. Meer aandacht voor etnische minderheden bij het maatwerk van gemeenten (WWB), CWI (zoekgedrag werknemers) en UWV (behandeling allochtonen in WAO);
3. Commissie PaVEM;
4. Taskforce Jeugdwerkloosheid;
5. Inburgerings- en integratiebeleid (ook taalonderwijs);
6. Nieuw WAO-stelsel;
7. Betere mogelijkheden voor kinderopvang (Wet basisvoorziening kinderopvang);
8. Oprichting Landelijk Centrum Diversiteitsmanagement
9. Plan van aanpak emancipatie allochtone vrouwen en meisjes;
10. Erkenning Verworven Competenties;
11. Stimuleren duale trajecten
12. Oriënteren op mogelijkheden om belemmeringen etnisch ondernemerschap weg te nemen

Een gedeelte van dit beleid (bijvoorbeeld de WWB, de Taskforce Jeugdwerkloosheid en de commissie PaVEM) is recent ingang gezet. Andere beleidsopties (zoals de aanpak van de armoedeval en het integratiebeleid) worden momenteel vormgegeven. Er wordt dus op allerlei fronten gewerkt aan een structurele verbetering van de arbeidsparticipatie van hen die daartoe belemmerd worden.

Informatievoorziening etnische minderheden en vermindering administratieve lasten (motie Weekers, nr. 27 223, 51).

Informatieverzameling over de arbeidsparticipatie van etnische minderheden is van belang om de effecten van beleid (algemeen en specifiek) te kunnen monitoren en indien daartoe aanleiding is aanvullende maatregelen te treffen. De beleidsinformatie betreft zowel informatie over het aanbod onder etnische minderheden, het bereik van instrumenten van het arbeidsmarktbeleid als ook de participatie op de arbeidsmarkt.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is nu al in staat om, op basis van gegevens die zijn opgenomen in het Sociaal Statistisch Bestand (SSB) en de Polis -of Verzekerden administratie, per werkgever het aantal allochtone werknemers op een willekeurige peildatum, zoals ook in de wet SAMEN het geval was, te verstrekken. Het CBS kan dus vrijwel dezelfde gegevens leveren als de gegevens die de wet SAMEN opleverde, met in dit geval een te verwaarlozen administratieve druk voor werkgevers. Met dit bestand is het CBS eveneens in staat om de evenredigheidscijfers per RBA of een andere regio blijven leveren. Werkgevers kunnen dus nagaan in hoeverre het personeelsbestand een afspiegeling is van de (beroeps-) bevolking.

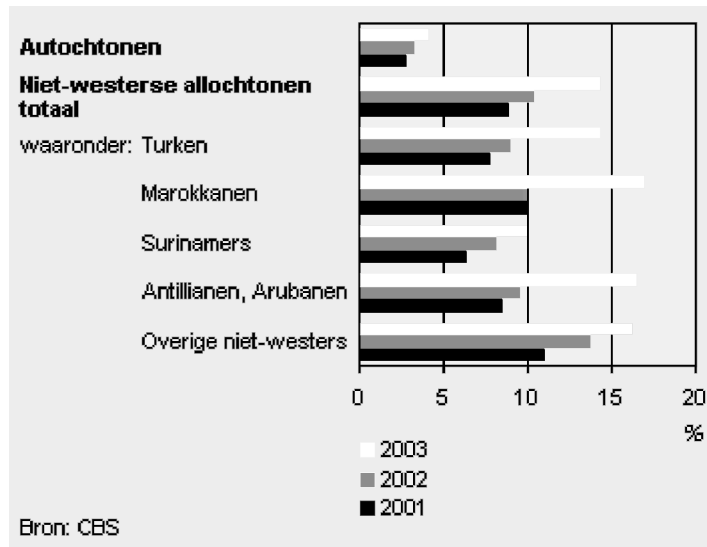
Tot slot kan het CBS ook informatie verstrekken over het aandeel afgestudeerde HBO en WO studenten (en deels ook het aandeel afgestudeerde MBO studenten), naar studierichting, op basis van gegevens van de Informatie Beheer Groep (IBG).

Via het Sociaal Statistisch Bestand (gekoppeld aan de EBB) is inzicht te krijgen in de arbeidsmarktsituatie van etnische minderheden en de mate van structurele integratie van etnische minderheden op bedrijfsniveau, kunnen ontwikkelingen in bedrijven (doorstroom, uitstroom) worden gevolgd en kunnen trends en thema's worden gegeneerd. De SBB is in die zin een vrijwel volwaardige en in sommige opzichten zelfs betrouwbaarder bron dan de jaarverslagen Wet SAMEN.

Om in de informatiebehoefte te voorzien, zonder dat het tot nieuwe administratieve lasten voor werkgevers leidt, heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid afspraken gemaakt met het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Het stimuleren van vrijwillige registratie door werkgevers, dat primair gebeurt op basis van eigen belang voor bedrijven, is in maart gebeurd door het versturen van een brochure naar alle werkgevers die in 2002 onder de Wet SAMEN vielen. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal geen aanvullende acties t.a.v. het stimuleren van vrijwillige registratie ondernemen.

Figuur i: Werkloosheid niet-westerse allochtonen van 15-64 jaar



Bron: CBS, maart 2004

- De werkloosheid onder niet-westerse allochtonen is ongeveer drie keer zo hoog als onder autochtonen.
- In de jaren 2001, 2002 en 2003 laat de werkloosheid van alle groepen (autochtonen, Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen, Arubanen en overige niet-westerse allochtonen) een toename zien.
- Binnen de groep niet-westerse allochtonen hebben Surinamers de laagste werkloosheid en Marokkanen de hoogste.

Figuur ii: Werkloosheidspercentage en arbeidsparticipatie naar opleidingsniveau

Werkloosheidspercentages naar opleidingsniveau

	Laag	Middelbaar	Hoog
Autochtonen	5	3	3
Niet-westerse allochtonen	13	8	10
2 ^e generatie Niet-westerse allochtonen	17	5	6

Arbeidparticipatie naar opleidingsniveau

	Laag	Middelbaar	Hoog
Autochtonen	50	74	84
Niet-Westerse allochtonen	39	66	66

Bron: EBB, 2002

- Zowel voor autochtonen als allochtonen geldt dat hoogopgeleiden vaker een baan hebben dan laagopgeleiden.
- Hoogopgeleide autochtonen werken ruim anderhalf keer zo vaak als laagopgeleide autochtonen. Dat geldt ook voor de hoogopgeleide niet-westerse allochtonen.
- De tweede generatie niet-westerse allochtonen met een hoge opleiding heeft twee keer zo vaak een betaalde baan dan hun laagopgeleide generatiegenoten, namelijk 68% tegenover 33%.

- Niet-westerse allochtonen zijn op alle vergelijkbare opleidingsniveaus vaker werkloos dan autochtonen.
- Hoog-opgeleide niet-westerse allochtonen zijn drie keer vaker werkloos dan hoogopgeleide autochtonen: 10% respectievelijk 3%.
- Hoog opgeleide niet-westerse allochtonen uit de tweede generatie hebben een betere arbeidsmarktpositie, maar de werkloosheid onder die groep is toch nog 2 keer hoger dan onder hoogopgeleide autochtonen.
- De hoge werkloosheid onder hoger opgeleide allochtonen heeft te maken met het niet op elkaar aansluiten van het zoekgedrag van de doelgroep en wervingskanalen van werkgevers, communicatieproblemen tijdens selectieprocedures, beeldvorming en vooroordelen.
- Een andere verklaring heeft te maken met de samenstelling van de groep hoger opgeleide niet-westerse allochtonen. Een derde deel van de werklozen onder niet-westerse allochtonen is afkomstig uit landen waar veel vluchtelingen vandaan komen. Uit een OSA onderzoek (Arbeidspotentieel en arbeidsmarktloopbaan van vluchtelingen, juni 2002) blijkt dat 25% van de vluchtelingen hoger opgeleid is. Deze zijn als gevolg van taalproblemen en knelpunten rond diploma-erkenning niet direct bemiddelbaar.