

Vergaderjaar 2019–2020

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 960

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2019

In Nederland zou iedereen ongeacht herkomst een gelijkwaardige positie op de arbeidsmarkt moeten hebben. Iedereen zou zijn of haar talenten moeten kunnen benutten. En zich hiermee ook een plaats in de samenleving kunnen verwerven. Werk is een ticket naar economische zelfstandigheid en meedoen in de samenleving. En voor nieuwkomers is werk dé manier om de taal snel te leren en te integreren.

Er is krapte op de arbeidsmarkt, maar toch zie ik dat veel getalenteerde en goed opgeleide mensen met een niet-westerse migratieachtergrond geen baan kunnen vinden. En dat deze groep, samen met recente nieuwkomers, oververtegenwoordigd is in de bijstand. Ondanks hun goede onderwijsresultaten profiteren zij minder van de goed draaiende economie. Hun arbeidsmarktpositie blijft structureel achter, maar er is weinig bekend over welke maatregelen dit kunnen verhelpen. Daarom presenteerde ik in maart 2018 het Programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA)¹. Met dit programma wil ik de arbeidsmarktpositie van personen met een niet-westerse migratieachtergrond structureel verbeteren. VIA onderzoekt in acht pilots wat werkt om hun arbeidsmarktpositie te verbeteren. De pilots richten zich op loopbaanmomenten waarop zij achterstand oplopen op de arbeidsmarkt.

Een jaar geleden stuurde ik uw Kamer de eerste voortgangsbrief van het Programma VIA². Hierin beschreef ik de laatste inzichten in de achterstanden op de arbeidsmarkt van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. Ook informeerde ik u over de nadere uitwerking van VIA. In deze tweede voortgangsbrief ga ik in op hoe in de pilots door allerlei partijen wordt samengewerkt. Ook geef ik u de stand van zaken van de uitvoering van de verschillende pilots en aanvullende onderzoeken. Tot

¹ Kamerstuk 29 544, nr. 821.

² Kamerstuk 29 544, nr. 848.

slot licht ik toe hoe er nu al een basis wordt gelegd voor het in de toekomst breder inzetten van werkzame oplossingen.

De acht VIA-pilots

Pilot Studiekeuze vmbo. Effectiviteitsonderzoek naar interventies die verleiden tot een kansrijkere studiekeuze.

Pilot Overgang mbo – arbeidsmarkt. Effectiviteitsonderzoek naar interventies die moeten leiden tot een betere overgang van het mbo naar de arbeidsmarkt.

Pilot Nudging in Werving en Selectie. Effectiviteitsonderzoek naar aanpassingen in de werving en selectie die ervoor kunnen zorgen dat onbewuste vooroordelen minder bepalend zijn.

Pilot Behoud en Doorstroom. Effectiviteitsonderzoek naar HR-interventies bij werkgevers voor behoud en doorstroom.

Pilot Barometer Culturele Diversiteit. Een tool voor werkgevers om culturele diversiteit in de organisatie te meten.

Pilot Leren en Werken. Onderzoek naar effectiviteit en toepassing van combinaties van leren en werken.

Pilot Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden. Effectiviteitsonderzoek naar intensieve begeleiding van mensen die langdurig in de bijstand zitten.

Pilot Uitstroom uit de WW. Onderzoek met UWV naar interventies die het verschil in uitstroom tussen mensen met en zonder niet-westerse migratieachtergrond verkleinen.

Werkwijze VIA: samen vormgeven aan opzet, uitwerking en onderzoek

De VIA-pilots sluiten aan bij de behoeften in de praktijk. Dit gebeurt door bestaande aanpakken te onderzoeken en/of te verbeteren en door nieuwe experimenten en innovaties vorm te geven. Dit doet VIA samen met onder andere de sociale partners, individuele werkgevers, onderwijspartijen, UWV, gemeenten en onderzoekers.

Zo werkt de pilot «Leren en Werken» in een aantal deelpilots samen met de gemeente Utrecht, werkgever Liander en werkgevers in de spoorsector³. Zijn bij de pilots «Studiekeuze vmbo» en «Overgang mbo-arbeidsmarkt» het Ministerie van OCW, het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO), het onderwijsveld, werkgeversorganisaties en jongeren zelf betrokken. En werken de pilots «Nudging in Werving en Selectie» en «Behoud en Doorstroom» samen met grotere werkgevers, Diversiteit in Bedrijf en TNO. De ervaringen op het terrein van diversiteit en inclusie die het Ministerie van SZW *als werkgever* opdoet zijn ook onderdeel van deze pilots. Ook de overige VIA-pilots zetten zo veel mogelijk in op co-creatie met betrokken partijen. De samenwerking met deze «stakeholders» is voor VIA cruciaal. Niet alleen is een goede samenwerking de basis van een succesvolle pilot. Ook kunnen de stakeholders als de oplossingen succesvol blijken er in een later stadium gemakkelijker mee aan de slag.

³ Kamerstuk 29 544, nr. 948.

Ik vind het belangrijk om «evidence based» beleid te voeren: ik wil op basis van onderzoek weten dat het werkt. Bij het terugdringen van de achterstanden op de arbeidsmarkt ontbreekt het echter aan duidelijk inzicht in welke oplossingen werken. Dat was voor mij dan ook de reden om de VIA-pilots zo wetenschappelijk als mogelijk te evalueren. Voor de start van elke pilot is daarom samen met de partijen die de aanpakken uitvoeren een evaluatiekader opgesteld. Een specialistisch bureau heeft hierbij gekeken hoe de pilots opgezet moeten worden om tot een zo stevig mogelijke evaluatie te komen⁴. Dit bleek nog behoorlijk ingewikkeld. Niet alleen binnen een programma als VIA waarin we beleid ontwikkelen, maar ook binnen de gemeenten, werkgevers en onderwijspartijen waar de pilots worden uitgevoerd. Het laten aansluiten van de evaluatiekaders bij de uitvoering van de pilots is dan ook niet makkelijk. Door goede samenwerking en grote inzet vanuit alle betrokken partners is het toch gelukt om de pilots zo op te zetten dat ze «evalueerbaar» zijn. Zo kunnen de pilots bijdragen aan de gewenste «evidence base» voor beleid dat we in de toekomst willen voeren.

Pas als de onderzoeken van alle pilots klaar zijn, weten we definitief of de aanpakken die we in de pilots testen ook werken. Hierbij kan natuurlijk ook een conclusie zijn dat enkele van de aanpakken niet effectief zijn.

Stand van zaken VIA: pilots, evaluatie, onderzoek en recente cijfers

Alle acht VIA-pilots zijn het afgelopen jaar uitgewerkt. Eén pilot is al afgerond, vier pilots lopen en drie starten begin 2020. In samenwerking met de partners in de praktijk, vergezeld van evaluatieonderzoek en met de blik gericht op toekomstige uitrol van lessen uit de pilots. De informatiefolder in de bijlage geeft u de stand van zaken van het programma VIA en de pilots in dit najaar van 2019⁵.

Barometer Culturele Diversiteit

De VIA-pilot Barometer Culturele Diversiteit is met succes afgerond. Hierin is een methode getest waarbij door databases te koppelen inzicht ontstaat in de culturele diversiteit onder werknemers. Met dat inzicht kunnen werkgevers beleid op diversiteit voeren. Momenteel onderzoek ik samen met het CBS de wettelijke grondslag en kaders voor het breed beschikbaar maken van de barometer voor werkgevers. Bij positieve uitkomst kan de barometer begin 2020 beschikbaar komen voor werkgevers.

Programma-evaluatie

Afgelopen september is de programma-evaluatie van het Programma VIA gestart. Hiermee kan ik al tijdens de looptijd van het programma in beeld krijgen of het nog op koers ligt om de doelstellingen in 2021 te behalen. De eerste tussentijdse evaluatie is inmiddels klaar; deze blikt terug op de start van het programma⁶. Een belangrijk aandachtspunt is dat elke pilot met andere stakeholders samenwerkt. Het risico daarvan is dat een pilot een eigen spoor gaat volgen en daarmee verwijderd raakt van de kern van het programma. Hierdoor kan het lastiger worden om de programma-

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/11/12/2e-tussenrapport-evaluatiekader-programma-via>.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/11/12/1e-tussenrapport-evaluatie-programma-via>.

doelen te realiseren. Dit aandachtspunt neem ik mee in de verdere uitvoering komend jaar. Een tweede aanbeveling is om al vroeg aandacht te hebben voor latere uitrol van oplossingen. Dit is inmiddels gebeurd en hierop ga ik later in deze brief in.

Hiernaast is VIA een van de initiatieven in de Operatie Inzicht in Kwaliteit (OliK) van de Minister van Financiën. Twee lessen van VIA zijn opgenomen in de laatste voortgangsrapportage van OliK⁷. De eerste les is dat het werken met evaluatiekaders het mogelijk maakt om bij te sturen op basis van kennis. De tweede les is dat het goed is om al tijdens de evaluatiefase infrastructuur en leeromgevingen op te zetten om later de effectief gebleken lessen te verspreiden. Dit maakt dat de inzichten beter zullen landen dan wanneer deze «koud» aan stakeholders worden overgedragen na afloop van het programma. OliK gebruikt de twee VIA-lessen om beleidsprogramma's doeltreffender te maken.

Aanvullend onderzoek naast de pilots

Naast de pilot-evaluaties voert VIA ook aanvullende onderzoeken uit. De inzichten uit deze onderzoeken verrijken de lessen uit de acht pilots van VIA. En dragen eraan bij dat de lessen de komende jaren nog beter kunnen worden toegepast en verspreid. Zes vervolgonderzoeken borduren voort op al bestaande effectiviteitsstudies naar re-integratiemaatregelen. In deze onderzoeken wordt de factor «migratie-achtergrond» toegevoegd waar dit eerder niet was gedaan. De eerste van deze vervolgonderzoeken is klaar. Het gaat over de langetermijneffecten van re-integratie en begeleiding van mensen in de WW en de bijstand. Het onderzoeksrapport is opgenomen in de bijlage bij deze brief. In de volgende VIA-voortgangsbrief van het najaar van 2020 vertel ik u meer over de resultaten van de aanvullende onderzoeken en de manier waarop de uitkomsten bijdragen aan de «evidence base» voor toekomstig beleid.

Recente cijfers

Recente cijfers laten een sterke verbetering zien van de arbeidsmarktpositie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. De arbeidsparticipatie is bovengemiddeld snel gestegen, de werkloosheid is bovengemiddeld snel gedaald⁸. Ook is de arbeidsmarktdiscriminatie afgenomen⁹. Maar er is nog steeds sprake van discriminatie bij werving en selectie en de werkloosheid onder mensen met een niet-westerse migratieachtergrond is 2,5 keer zo hoog als onder mensen zonder migratieachtergrond. De VIA-informatiefolder in de bijlage geeft u per pilot een inkijkje in cijfers op aspecten waar het nog niet goed (genoeg) gaat.

Bovendien hangen de recente verbeteringen voor een deel samen met conjunctuur. Tijdens de vorige hoogconjunctuur aan het begin van deze eeuw daalde de werkloosheid onder de mensen met een niet-westerse migratieachtergrond óók hard, om bij de eerste economische tegenwind weer snel te stijgen. Veel sneller dan onder mensen zonder migratieachtergrond. Een recente analyse van het CPB¹⁰ laat dan ook zien dat de

⁷ Kamerstuk 31 865, nr. 156.

⁸ De werkloosheid is gedaald van 16,5 in 2013 naar 7,9 in 2018, de participatie gestegen van 55,2 in 2014 naar 60,9 in 2018. Bron: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/25/kernindicatoren-integratie-2019>.

⁹ Kamerstuk 29 544, nr. 961, bijlage Eindrapportage «Herhaling virtuele praktijktests arbeidsmarktdiscriminatie».

¹⁰ Bron: <https://www.cpb.nl/inkomensongelijkheid-naar-migratieachtergrond>.

inkomensachterstanden van deze groep niet afnemen: in 2017 waren ze ongeveer even groot als in 2003.

Daarom concludeer ik dat de positieve ontwikkelingen geen reden zijn om de koers van het programma VIA tussentijds te veranderen. Ze geven wel de nodige rug in de wind om een succes van VIA te kunnen maken en de arbeidsmarktpositie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond structureel te kunnen verbeteren.

Uitrollen VIA: samen vormgeven aan toekomstige toepassing

Het verkrijgen van wetenschappelijke inzichten voor te voeren beleid is belangrijk binnen het Programma VIA. Dat is stap 1. Het toepassen van deze inzichten in de praktijk is stap 2. De ervaring leert dat dit laatste niet vanzelf gaat, maar afhankelijk is van het draagvlak hiervoor. Goed beschreven voorbeelden, communicatie, praktische handvatten en voorbeeldorganisaties kunnen hierbij helpen.

Samen verspreiden van lessen uit de pilots

Om deze tweede stap straks te kunnen zetten, heeft VIA inmiddels een basis gelegd voor het uitrollen van oplossingen, inzichten en lessen uit de pilots. Het verspreiden van lessen doet VIA niet alleen: samen met partners is het bereik veel groter. Organisaties als VNO-NCW, AWWN, G40, VNG, Divosa, MBO Raad, Diversiteit in Bedrijf en Vluchtelingenwerk Nederland zijn bereid om hun kanalen in te zetten voor het verspreiden van de inzichten. Het komend jaar wordt per pilot bekeken welke manier van aanbieden en verspreiden het beste past. Zo leggen we nu al een basis voor de infrastructuur die straks nodig is om de lessen te verspreiden.

Aansluiting bij andere trajecten van Ministeries SZW en OCW

Om de inzichten uit de pilots te versterken en aan te vullen, werkt VIA nauw samen met andere trajecten van de Ministeries van SZW en OCW. Denk aan Perspectief op Werk, de Veranderopgave Inburgering, het kennisprogramma Vakkundig aan het Werk, de programmering van het ESF, de aanpak van stagediscriminatie, de Gelijke Kansen Alliantie en Praktijkleren in het mbo. Ook worden lessen uit de pilot «Nudging in Werving en Selectie» gebruikt in de «stand van de wetenschap». Hiermee kunnen werkgevers voldoen aan de voorgenomen wettelijke verplichting om een werkwijze op te stellen om discriminatie bij werving en selectie tegen te gaan. Dit laatste gebeurt in het kader van het Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie van de Staatssecretaris van SZW.

Bredere uitrol van lessen VIA door de rijksoverheid

Als de aanpakken die we nu binnen VIA testen blijken te werken, zal ik verkennen hoe de rijksoverheid een rol kan spelen bij een bredere toepassing door bijvoorbeeld gemeenten, werkgevers, UWV of onderwijsinstellingen. Dit zal ik samen met OCW in samenspraak met deze partners doen. Ik zal hierbij ook de uitkomsten betrekken van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen «Talenten Benutten op de Arbeidsmarkt» en «Inclusieve Samenleving»¹¹. Over de uitkomsten van deze verkenning vertel ik u meer in de VIA-voortgangsbrief 2020.

¹¹ Kamerstuk 32 593, nr. 3.

Op 11 november organiseerde VIA de conferentie «Weten Wat Werkt». Hierbij waren meer dan 330 experts, ervaringsdeskundigen, jongeren, werkgevers en mensen uit gemeenten, maatschappelijke organisaties, onderwijs en onderzoek aanwezig. Het doel was om de samenwerking met alle partners te vieren. Om de tot nu toe opgedane kennis binnen VIA te vergroten door veel andere partijen mee te laten denken. En zo het draagvlak voor de VIA-aanpak en toekomstige uitrol van lessen te vergroten.

Een groep mbo-studenten van het Rotterdamse Zadkine College ging in gesprek over hoe zij tot hun studiekeuze waren gekomen en over de drempels die er zijn van school naar arbeidsmarkt. Veel jongeren vinden het moeilijk om hun ouders te vragen om hulp bij hun studiekeuze. Ook weten ze weinig over kansen op werk na het afronden van hun opleiding. Dit was indrukwekkend om te horen en sterkt mij in de gekozen aanpak binnen de pilots «Studiekeuze vmbo» en «Overgang mbo – arbeidsmarkt».

In meerdere werksessies stond de vraag centraal hoe recente nieuwkomers en langdurig werkzoekenden met een niet-westerse migratieachtergrond naar werk zijn te begeleiden. In deze sessies kwamen de perspectieven van gemeenten, werkgevers en ervaringsdeskundigen samen. Werkgevers blijken zich graag in te zetten voor de arbeidsmarkt-kansen van deze groepen, maar wel op zo'n manier dat ze ontzorgd worden. En werkgevers, maar ook de kandidaten zelf, moeten er op langere termijn voordeel van hebben. Discussie hierover gaf de deelnemers aan de sessies brandstof om gericht te werk te gaan. Mij geeft het inzicht waarmee we de pilots «Leren en Werken» en «Intensieve Begeleiding van Langdurig Werkzoekenden» kunnen verrijken.

Tot slot gingen deelnemers aan de slag met de vraag hoe organisaties diverser en inclusiever te maken. De laatste inzichten en ervaringen op het gebied van werving, selectie, behoud en doorstroom werden gedeeld en besproken. Zo blijkt het voor werkgevers vaak confronterend om de eerste inzichten in de (vaak magere) diversiteit en inclusiviteit van de eigen organisatie te krijgen. En blijken onbewuste vooroordelen in de werving en selectie zeer menselijk, maar zeker onwenselijk. Deze sessies leverden nieuwe deelnemers op die aanpakken willen testen binnen de pilots «Nudging in Werving en Selectie» en «Behoud en Doorstroom».

Het was mooi om te zien hoeveel energie er bij alle bij VIA betrokken stakeholders is om de achterstanden effectief en «evidence based» aan te pakken. Als de inzichten uit de pilots in 2021 bekend zijn, wil ik opnieuw een conferentie organiseren. Maar dan met de titel «Doen Wat Werkt».

Tot slot

Ik ben ervan overtuigd dat we met het Programma VIA de juiste route bewandelen. Dat we hiermee inzichten krijgen in «wat werkt», daar waar het grootste verschil gemaakt kan worden. Dat we hiermee de effectief gebleken aanpakken ook toepasbaar maken en ze daarmee breed kunnen uitrollen. Dat we hiermee uiteindelijk gezamenlijk een structurele verbetering van de arbeidsmarktpositie van mensen met een niet-westerse migratieachtergrond voor elkaar krijgen. Gelijke kansen en een gelijke positie voor iedereen die wil en kan werken!

Mocht u nadere toelichting willen, dan is het Programma VIA graag bereid om uw Kamer persoonlijk bij te praten, bijvoorbeeld via een briefing of

werkbezoek voor de Vaste Kamercommissie SZW. Ik zal u in het najaar van 2020 opnieuw per brief informeren over de voortgang van het programma VIA. Dan zullen de eerste tussentijdse inzichten uit de evaluatieonderzoeken bekend zijn en zal ook nog meer zicht zijn op hoe de lessen uitgerold kunnen worden. Mochten er in de tussentijd belangrijke ontwikkelingen zijn, dan zal ik uw Kamer die apart melden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees