

Arbeidsparticipatie van niet-westerse allochtonen

De rol van de gemeente in het wegnemen van de belemmeringen die niet-westerse allochtonen ondervinden op de arbeidsmarkt

Masterscriptie van Patrick Leo Mathot, MA
Studentnummer: 3330249
P. J. C. Gabriëlgaarde 26
1241 AM Kortenhoef

Onderdeel van de Master Publiek Management aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en
Organisatiewetenschappen (USBO) van de Universiteit Utrecht
Juli 2009

Eerste begeleider: Dr. Albert Meijer
Tweede begeleider: Prof. Dr. Mirko Noordegraaf

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding	4
1.1 Hoge werkloosheid onder niet-westerse allochtonen	4
1.2 Achtergrond: Doelgroepenbeleid	5
1.3 Probleemstelling	7
1.4 Relevantie	9
1.4.1 Economische en sociale integratie	9
1.4.2 Overheidsbeleid op het gebied van arbeidsparticipatie	9
1.4.3 Effectiviteit van gevoerd beleid	10
1.4.4 Aanbodszijde	11
1.4.5 Vraagzijde	11
1.5 Opbouw	11
Hoofdstuk 2: Belemmeringen aanbodzijde	13
2.1 Onderwijs	13
2.1.1 Opleiding	13
2.1.2 Lerarenopleidingen	14
2.2 Taalbeheersing	16
2.2.1 Taalachterstand	16
2.2.2 CITO-toets	17
2.2.3 Schooluitval	17
2.3 Arbeidservaring	17
2.3.1 Werkloosheid en kwetsbaarheid	18
2.3.2 Uitkeringsafhankelijkheid en Inkomen	19
2.3.3 Ontoereikende arbeidsbemiddeling	20
2.4 Conclusie	21
Hoofdstuk 3: Belemmeringen vraagzijde	23
3.1 Uitwerking doelgroepenbeleid: Diversiteitsbeleid	23
3.1.1 Doelgroepenbeleid en diversiteitsbeleid	23
3.1.2 Het creëren van een andere cultuur	24
3.1.3 Businesscase	26
3.1.4 Praktische invoering	27
3.2 Discriminatie	28
3.2.1 Overheidsbeleid	29
3.2.2 Onderzoek naar discriminatie	30
3.2.3 Terughoudende werkgevers	31
3.3 Netwerk	31
3.3.1 Mismatch zoekkanalen	32
3.3.2 Overheidsbeleid	32
3.3.3 Cultuur en solliciteren	33
3.4 Organisatiecultuur	33
3.4.1 Evenredige verdeling	33
3.4.2 Het effect van een organisatiecultuur	34
3.5 Conclusie	34
Hoofdstuk 4: Beleidsinstrumenten die de arbeidsparticipatie bevorderen	36
4.1 Wat is beleid?	36
4.1.1 Doeleinden	36
4.1.2 Beleidsinstrumenten	36
4.2 Beleidsinstrumenten aanbodzijde	37
4.2.1 Onderwijs	37

4.2.2 Taalbeheersing	38
4.2.3 Arbeidservaring	39
4.3 Beleidsinstrumenten vraagzijde	39
4.3.1 Discriminatie	39
4.3.2 Netwerk	40
4.3.3 Organisatiecultuur	40
4.4 Conclusie	41
4.4.1 Relatie beleidsinstrumenten aanbodzijde en arbeidsparticipatie	41
4.4.2 Relatie beleidsinstrumenten vraagzijde en arbeidsparticipatie	41
4.4.3 Het toepassen van de beleidsinstrumenten op de empirie	41
Hoofdstuk 5: Methodologie	42
5.1 Operationalisatie	42
5.1.1 Concept 1: Aanbod	42
5.1.2 Concept 2: Vraag	42
5.1.3 Concept 3: Beleidsinstrumenten	43
5.1.4 Concepten en variabelen	44
5.2 Opbouw van het empirisch onderzoek	44
5.3 Dataverzameling	45
5.4 Data analyse	47
Hoofdstuk 6: De Gemeente Utrecht	48
6.1 Situatie in Utrecht	48
6.1.1 Werk en inkomen	48
6.1.2 Gemeente Utrecht en diversiteit	48
6.1.3 Arbeidsparticipatie in Utrecht	49
6.1.4 Reïntegratiebeleid Utrecht	49
6.2 Aanbodzijde	50
6.2.1 Onderwijs	50
6.2.2 Taalbeheersing	54
6.2.3 Arbeidservaring	55
6.3 Vraagzijde	57
6.3.1 Discriminatie	57
6.3.2 Netwerk	58
6.3.3 Organisatiecultuur	59
6.4 Conclusie	61
Hoofdstuk 7: Conclusie	64
7.1 Welk beleid bevordert de arbeidsparticipatie van niet-westerse allochtonen?	64
7.2 Aanbevelingen	65
7.3 Reflectie	66
Literatuurlijst	67

1. Inleiding

Dit onderzoek gaat over mensen met een andere culturele achtergrond en de belemmeringen die zij hierdoor tegenkomen op de arbeidsmarkt. Bij mensen met een andere culturele achtergrond wordt bedoeld op niet-westerse allochtonen. Dit onderzoek richt zich vooral op de niet-westerse allochtonen en niet zozeer op de westerse allochtonen. De reden hiervoor is dat de positie van niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt weinig verschilt met die van de autochtonen terwijl dat verschil tussen niet-westerse allochtonen en autochtonen wel aanzienlijk. Wanneer in dit onderzoek alleen allochtonen genoemd worden betreft het meestal alleen niet-westerse allochtonen¹.

1.1 Hoge werkloosheid onder niet-westerse allochtonen

De werkloosheid onder allochtonen ligt veel hoger dan onder autochtonen. In 2008 was de werkloosheid onder niet-westerse allochtonen 9 procent vergeleken met 3,2 procent voor autochtonen (CBS persbericht, 17 februari 2009: 1). Hoewel de verschillen in opleiding en kwalificaties tussen autochtonen en allochtonen kleiner worden bestaat er nog steeds een aanzienlijk verschil. Op elk opleidingsniveau is de werkloosheid onder allochtonen hoger dan die van autochtonen. Van de autochtonen die alleen een basisschooldiploma bezitten was in 2007 8 procent werkloos tegen 15 procent van de niet-westerse allochtonen met enkel een basisschooldiploma. Van de autochtonen met een afgeronde hoge opleiding (HBO, WO) was in 2007 2 procent werkloos tegen 7 procent onder hoogopgeleide niet-westerse allochtonen (CBS, 2008: 98).

Dit verschil in werkloosheidspercentages tussen allochtonen en autochtonen komt doordat vraag en aanbod bij allochtonen minder goed op elkaar aansluiten dan bij autochtonen. Met aanbod wordt bedoeld degenen die arbeid aanbieden, dus de werknemer, en met vraag wordt bedoeld degenen die naar arbeid vragen, de werkgever.

De voornaamste belemmeringen aan de aanbodzijde zijn taal, opleiding en werkervaring. Allochtonen hebben een taalachterstand. Dit is een belemmering bij het vinden van werk en het volgen van onderwijs. Een taalachterstand zorgt ervoor dat allochtonen meer moeite hebben om goed te presteren in het onderwijs wat bijdraagt aan het algehele lagere opleidingsniveau onder allochtonen. Doordat allochtonen een lager opleidingsniveau hebben komen allochtonen moeilijker aan werk op een hoog functieniveau. Omdat allochtonen vooral werkzaam zijn op lagere functieniveaus en vaak een flexibel contract hebben zijn zij ook kwetsbaarder voor werkloosheid in tijden van economische crises. Vaak werkloos zijn leidt ertoe dat er minder werkervaring wordt opgedaan wat hun positie op de arbeidsmarkt verder verzwakt.

¹ Volgens het CBS zijn personen allochtonen wanneer ten minste een ouder in het buitenland is geboren. Personen die zelf in het buitenland zijn geboren worden aangeduid als eerste generatie allochtonen en personen die in Nederland zijn geboren als tweede generatie allochtonen. Wanneer beide ouders in Nederland zijn geboren wordt die persoon aangeduid als autochtoon. Niet-westerse allochtonen hebben ten minste een ouder uit Turkije, Afrika, Latijns-Amerika en Azië met uitzondering van Indonesië en Japan. Westerse allochtonen hebben ten minste een ouder uit Noord Amerika, Europa, Oceanië, Indonesië en Japan (CBS persbericht, 17 februari 2009: 2).

De aanbodzijde verklaard niet alles. De werkloosheidpercentages onder zowel autochtonen als allochtonen dalen naar gelang het opleidingsniveau, maar zelfs onder hoogopgeleide allochtonen is de werkloosheid hoger dan onder autochtonen met een vergelijkbaar opleidingsniveau. Dit komt niet doordat allochtonen studies kiezen met een lagere kans op de arbeidsmarkt, integendeel (RWI, 2006a: 2). De beroepsvoorkeur van allochtonen sluit redelijk aan bij de ontwikkeling van de Nederlandse arbeidsmarkt (Klaver, Mevissen, Odé, 2005: 19 & 20). De tweede generatie doet het weliswaar veel beter, maar nog steeds bestaat er een verschil met autochtonen.

De voornaamste belemmeringen aan de vraagzijde zijn discriminatie, netwerk en organisatiecultuur. Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat allochtonen vanwege hun achternaam minder kans maakten op werk en stageplaatsen. Discriminatie speelt vooral in het midden- en kleinbedrijf (De Koning, Gravesteijn-Ligthelm, Tanis, 2008: 72), en wanneer de arbeidsmarkt ruim is (SCP, WODC, CBS, 2005: 89). Een andere belemmering is dat netwerken van allochtonen niet goed aansluiten bij autochtone netwerken. Het gevolg is dat allochtonen minder goede banen vinden omdat een allochtoon netwerk over het algemeen minder 'goede' banen oplevert dan een autochtoon netwerk (Klaver, Mevissen, Odé, 2005, 22). Ten slotte kan een organisatiecultuur die niet positief staat tegenover diversiteit een negatief effect hebben op het behoud van allochtone werknemers. Zo zou volgens een onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen de relatief grote (vrijwillige) uitstroom van allochtonen bij de Rijksoverheid komen doordat de werksfeer bij het Rijk door allochtonen negatief ervaren werd (Hofhuis, Van Oudenhoven- Van der Zee, Otten, 2008: 39).

Het bestaan van deze belemmeringen op de arbeidsmarkt komt de sociale integratie niet ten goede. Het tegengaan van belemmering aan de aanbodkant, zoals taalachterstand, en belemmeringen aan de vraagzijde, zoals discriminatie, is niet alleen sociaal relevant maar ook economisch. De vergrijzing heeft de arbeidsmarkt krapper gemaakt, waardoor het onbenut laten van arbeidspotentieel economisch schadelijk is (De Beer, Schuyt, 2004: 234). De overheid voert beleid om de aansluiting van allochtonen met de arbeidsmarkt te verbeteren. Dit overheidsbeleid kan omschreven worden als doelgroepenbeleid gericht op allochtonen. In de volgende paragraaf zal ingegaan worden over wat doelgroepenbeleid is en wat het tot nu toe heeft opgeleverd.

1.2 Achtergrond: Doelgroepenbeleid

Er bestaat geen standaard definitie voor doelgroepenbeleid. In de 'Van Dale' komt het woord doelgroepenbeleid niet voor. Verschillende instanties en schrijvers omschrijven het woord anders. Van alle definities die zijn gevonden komen allen overeen dat doelgroepenbeleid zich richt op het ondersteunen van bepaalde groepen. Hieronder een aantal voorbeelden van doelgroepenbeleid.

Volgens de schrijvers P. J. Diehl en J.M. Stoffelsen is doelgroepbeleid *'beleid waar aandacht wordt geschonken aan een dominant kenmerk van een bepaalde minderheidsgroepering. Er wordt dan gesproken over de "de oudere", of "de allochtoon" of de arbeidsgehandicapte". Beleid dat speciaal gericht is op zo'n groep, wordt doelgroepenbeleid genoemd'* (Diehl en Stoffelsen, 2008: 16).

Volgens Socius kennisbank is doelgroepenbeleid *'beleid waarbij, via specifieke maatregelen, de situatie van een bepaalde groep ondersteunen of verbeteren. Het uiteindelijke doel is gelijke kansen voor deze doelgroep. Categorieel beleid (komt overeen met doelgroepenbeleid)*

is niet tegengesteld aan inclusief beleid maar inherent hieraan. Via categoriaal beleid wil men een inclusieve samenleving bereiken’.

Volgens encyclo.nl is doelgroepenbeleid ‘*overheidsbeleid gericht op specifieke groepen die in een bepaald opzicht in een achterstandssituatie verkeren ... doel van het beleid is om die achterstand weg te werken door extra aandacht te besteden aan de desbetreffende groepen’.*

De laatste omschrijving van doelgroepenbeleid past het beste bij dit onderzoek. De definitie van doelgroepenbeleid die voor dit onderzoek gebruikt zal worden is een beknopte versie van deze laatste omschrijving en luidt; **overheidsbeleid dat de sociaal-economische achterstand van een bepaalde groep mensen tracht weg te werken.**

Doelgroepenbeleid is vaak gericht op vrouwen, allochtonen, ouderen en gehandicapten. Dit onderzoek zet de allochtonen centraal. Doelgroepenbeleid gericht op allochtonen wordt soms ook wel omschreven als minderhedenbeleid, gelijkekansenbeleid, allochtonenbeleid of achterstandsbeleid. Omdat de laatste decennia de naam van het beleid dat streeft naar het wegwerken van achterstanden van allochtonen aan verandering onderhevig is geweest zal in deze scriptie dit beleid voornamelijk worden omschreven als doelgroepenbeleid gericht op allochtonen en soms allochtonenbeleid. Gelijkekansenbeleid, minderhedenbeleid of achterstandsbeleid zijn termen die verder niet gebruikt zullen worden. Dit om niet te veel verwarring te creëren.

Niet alleen de overheid, maar ook het bedrijfsleven heeft de laatste jaren een doelgroepenbeleid gevoerd ten opzichte van allochtonen. Volgens FNV Bouw heeft de Stichting van de Arbeid, het centraal overleg van werkgevers- en werknemersorganisaties in Nederland, sinds 1990 een aantal malen afspraken gemaakt over het verbeteren van de positie van allochtone werknemers (Aker, Manshanden, Zonneveld, 2006: 87).

Vergeleken met doelgroepenbeleid gericht op vrouwen is het doelgroepenbeleid gericht op allochtonen maar matig succesvol gebleken. Zo ligt de participatiegraad voor vrouwen momenteel op ongeveer 60 procent vergeleken met ongeveer 50 procent voor allochtonen (CPB Notitie, 17 januari 2007: 2).

Dit komt wellicht doordat de vaardigheden en netwerken van allochtonen achterblijven bij die van vrouwen, maar er bestaat ook een negatieve beeldvorming bij autochtone werkgevers over allochtonen (Schaafsma, 2006: 14). Volgens het FNV bestaat er te weinig prioriteit bij de overheid, en is er sprake van terughoudendheid van werkgevers in het aannemen van allochtonen. Vooral voor positieve actie bestaat er bij bedrijven weinig draagvlak (Schaafsma, 1999: 10).

Volgens het onderzoek van Juliette Schaafsma kan een doelgroepenbeleid juist averechts werken als autochtone werknemers het idee krijgen dat allochtone werknemers een voorkeursbehandeling krijgen. Voor een succesvol allochtonenbeleid is draagvlak op de werkvloer dan ook erg belangrijk. Onderdeel van diversiteitsbeleid is het creëren van draagvlak. De laatste jaren is er bij de overheid (en in het bedrijfsleven) meer aandacht gekomen voor diversiteitsbeleid. Sommigen zien in diversiteitsbeleid ook wel de vervanger van het doelgroepenbeleid. In hoofdstuk 3 zal uiteengezet worden wat diversiteitsbeleid is en waarom het effectiever kan zijn dan doelgroepenbeleid.

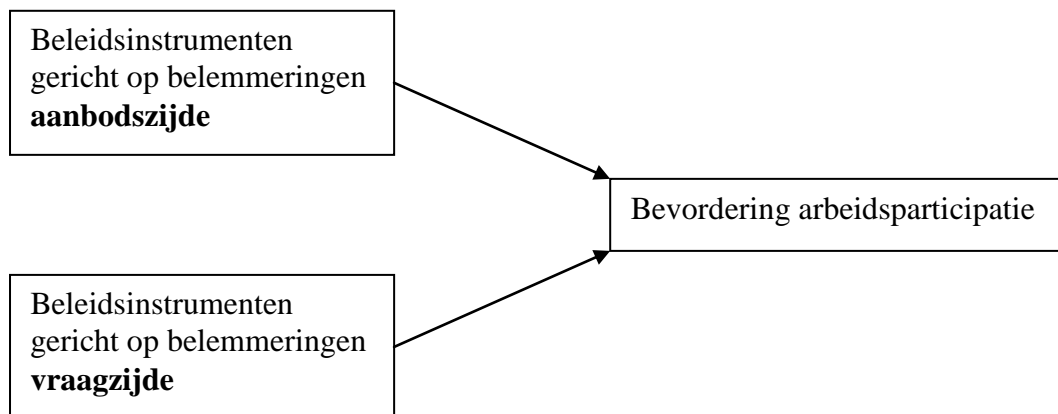
1.3 Probleemstelling

Zoals uit de vorige paragrafen is gebleken hebben allochtonen vergeleken met autochtonen een achterstand op de arbeidsmarkt. De overheid heeft de laatste decennia geprobeerd de arbeidsparticipatie van allochtonen te bevorderen, maar is daar slechts ten dele in geslaagd. In dit onderzoek wordt gekeken waarom de arbeidsparticipatie van allochtonen lager is en wat gedaan kan worden om beter resultaat te behalen. De hoofdvraag van deze scriptie luidt:

Welk beleid kan de arbeidsparticipatie van niet-westerse allochtonen bevorderen?

Bij het bevorderen van de arbeidsparticipatie van niet-westerse allochtonen kan men denken aan het verhogen van de participatiegraad, het verkleinen van de kans op werkloosheid en het bevorderen van een evenredige vertegenwoordiging op alle functieniveaus en binnen alle arbeidssectoren.

De hoofdvraag kan weer in twee delen opgesplitst worden; de aanbodzijde en de vraagzijde. Om de arbeidsparticipatie van allochtonen te verbeteren is het van belang dat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt op elkaar aansluiten. Dus wat kan gedaan worden om de positie van allochtonen op de arbeidsmarkt te versterken? En wat kan gedaan worden om organisaties aantrekkelijker te maken voor mensen met een andere culturele achtergrond (allochtonen)?



Uit het algemene bronnenonderzoek dat voor deze scriptie gedaan is zijn verschillende belemmeringen gevonden die de lagere arbeidsparticipatie van allochtonen verklaren. De voornaamste belemmeringen zijn te vinden op zes gebieden; onderwijs, taalbeheersing, arbeidservaring, discriminatie, netwerk en organisatiecultuur.

Omdat bij het onderwerp van arbeidsparticipatie de arbeidsmarkt centraal staat, en de arbeidsmarkt een wisselwerking is tussen vraag en aanbod, zijn de zonet genoemde gebieden verdeeld onder belemmeringen aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt en belemmeringen aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Drie gebieden vallen onder de aanbodzijde van de arbeidsmarkt; onderwijs, taalbeheersing en arbeidservaring. De overige drie gebieden vallen onder de vraagzijde van de arbeidsmarkt; discriminatie, netwerk en organisatiecultuur.

Zowel theoretisch als empirisch wordt gekeken naar de aanbodzijde, de vraagzijde en hoe door een goede aansluiting van vraag en aanbod de arbeidsparticipatie bevordert kan worden. Hieronder de deelvragen:

1. Wat kan gedaan worden aan de aanbodzijde? Wat kan gedaan worden om het opleidingsniveau van allochtonen te verhogen, hun taalachterstand te verkleinen en hun arbeidservaring te verbeteren?

2. Wat kan gedaan worden aan de vraagzijde? Wat kan gedaan worden om discriminatie te bestrijden, wervingsmethoden ten opzichte van allochtonen te verbeteren en diversiteitsbeleid te implementeren?

3. Hoe draagt dit bij aan de arbeidsparticipatie van allochtonen? Wat voor beleidsinstrumenten kunnen ingezet om het doel van hogere arbeidsparticipatie te bereiken? Hoe leiden de beleidsinstrumenten aan de aanbodzijde tot hogere participatie? Hoe leiden de beleidsinstrumenten aan de vraagzijde tot hogere participatie?

In het eerste hoofdstuk van het theoretisch kader (hoofdstuk 2) wordt ingegaan op welke belemmeringen er spelen aan de aanbodzijde. Dus wat de belemmeringen zijn op het gebied van onderwijs, taalbeheersing en arbeidservaring. In de conclusie van hoofdstuk 2 wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag; wat er beleidsmatig aan gedaan kan worden.

In het tweede theoretische hoofdstuk (hoofdstuk 3) wordt ingegaan op de belemmeringen die spelen aan de vraagzijde. Dus in hoeverre allochtonen te maken hebben met discriminatie op de arbeidsmarkt, hoe het komt dat netwerken van allochtonen niet goed aansluiten bij autochtonen en wat het effect is van organisatieculturen bij Nederlandse bedrijven op allochtone werknemers. In de conclusie van hoofdstuk 3 wordt antwoord gegeven op de tweede deelvraag; wat er beleidsmatig aan gedaan kan worden.

In het derde theoretische hoofdstuk (hoofdstuk 4) wordt uiteengezet wat voor beleidsinstrumenten aan de aanbod- en vraagzijde ingezet kunnen worden om de arbeidsparticipatie van allochtonen te verhogen.

Nadat in het theoretisch kader de belemmeringen waar allochtonen op de arbeidsmarkt mee te maken hebben in algemene zin zijn geanalyseerd, en aanbevelingen zijn gedaan om deze belemmeringen weg te nemen, wordt eenzelfde soort analyse gemaakt van de gemeente Utrecht (hoofdstuk 6). Voor de empirie is de gemeente Utrecht gekozen omdat het een stad is met relatief veel allochtone inwoners (ongeveer 20 procent) en op de meeste belemmeringen aan de aanbod- en vraagzijde beleid heeft gemaakt. Eerst wordt beschreven wat de gemeente Utrecht doet aan de belemmeringen aan de aanbodzijde (empirisch deelvraag 1) en daarna aan de vraagzijde (empirisch deelvraag 2). Uiteindelijk wordt er geconcludeerd wat voor resultaten er geboekt zijn (empirisch deelvraag 3).

Empirisch deelvraag 1: *Wat doet de gemeente Utrecht aan de aanbodzijde?* Empirisch deelvraag 2: *Wat doet de gemeente Utrecht aan de vraagzijde?* Empirisch deelvraag 3: *Hoe draagt dit beleid van de gemeente Utrecht bij aan de arbeidsparticipatie van allochtonen?* In feite zijn de empirische deelvragen een herhaling van de theoretische deelvragen alleen dan toegepast op de gemeente Utrecht. De theorie wordt dus toegepast op de praktijk, in dit geval de gemeente Utrecht.

In het laatste hoofdstuk wordt aan de hand van de analyse van de theorie en de resultaten van de empirie geconcludeerd wat een gemeente beleidsmatig kan doen om de arbeidsparticipatie van allochtonen te bevorderen.

1.4 Relevantie

Eerst zal de maatschappelijke relevantie van een betere aansluiting van allochtonen op de arbeidsmarkt uiteengezet worden. Daarna zal verteld worden of de Nederlandse overheid in het vergroten van de arbeidsparticipatie van allochtonen een groter maatschappelijke belang, zoals sociale integratie, probeert te dienen. Afsluitend zal beschreven worden wat voor beleid de overheid de laatste decennia gevoerd heeft en hoe effectief dat is geweest.

1.4.1 Economische en sociale integratie

De vraag naar arbeid in geïndustrialiseerde landen heeft een belangrijke rol gespeeld, en speelt dat nog, in het ontstaan van migrantenstromen naar Europa. Hierdoor is Europa de laatste decennia cultureel diverser geworden. Deze diversiteit kan tot problemen leiden. Culturele verschillen in waarden en normen kunnen gemakkelijk tot conflicten leiden tussen verschillende individuen en groeperingen (Arends-Tóth en Van de Vijver, 2001: 19). Een manier om meer begrip tussen groepen te bevorderen is het elkaar in contact brengen. Dit kan door middel van het organiseren van gezamenlijke evenementen, maar het kan ook door middel van werk. Effectieve integratieprojecten zijn volgens de Raad van Europa noodzakelijk zodat migranten/allochtonen volledig kunnen participeren in de samenleving (Raad van Europa, 2008: 11).

Het voordeel van werk is dat het mensen in zekere mate ‘dwingt’ om met elkaar samen te werken en dus contact te maken. Werk kan dan een goede manier zijn om sociale cohesie te versterken. Het speelt in ieder geval een zeer belangrijke rol bij het voorkomen van sociale uitsluiting (Jehoel-Gijsbers, 2003: 39). Het voordeel van werk is voor de samenleving dubbelop. Ten eerste is het gunstig voor allochtonen om werk en dus meer inkomsten te hebben, en meer mensen aan het werk kan gunstig zijn voor de economie in het algemeen. Ten tweede kan diversiteit op de werkvloer de samenwerking en contacten tussen mensen met verschillende culturele achtergronden bevorderen. Werkrelaties kunnen zich voortzetten in de privé-sfeer. Ook het samenwerken naar een doel kan een band scheppen (CBS, 2008: 87).

De economische relevantie van de economische integratie van mensen met verschillende culturele achtergronden spreekt voor zich. In een steeds krappere wordende arbeidsmarkt is het voor werkgevers interessant om een bredere keuze te hebben aan werknemers. Naast het bevorderen van de economie versterkt werk ook de sociale integratie. Volgens een rapport van het SCP is werken een belangrijke cohesie- en integratiefactor (Schnabel, Bijl, De Hart, 2008: 20). En draagt arbeid bij aan de maatschappelijke integratie (Schnabel, Bijl, De Hart, 2008: 263).

Door arbeidsparticipatie (zowel onbetaald als betaald) doet een individu vaardigheden, kennis, netwerken en competenties op. Mensen die weinig participeren missen deze zaken waardoor zij nog verder buitengesloten kunnen raken (RMO, 2008: 53). Werkloosheid leidt niet alleen tot armoede, maar kan ook tot sociale isolement leiden.

1.4.2 Overheidsbeleid op het gebied van arbeidsparticipatie

De arbeidsparticipatie van allochtonen is lager dan die van autochtonen. Van de 15 tot 65-jarigen bedraagt de arbeidsparticipatie van autochtonen 67 procent en die van allochtonen 49

procent. Van de allochtone subgroepen heeft de Marokkaanse groep de laagste participatiegraad, Surinamers de hoogste (Van der Zee en Van Oudenhove, 2006: 7). De participatiegraad van Marokkaanse vrouwen is 27 procent en die van Marokkaanse mannen 52 procent. Bij de Surinamers is de participatiegraad respectievelijk 55 en 64 procent. Bij de Turken respectievelijk 31 en 57 procent. Wel is de participatie van allochtone mannen en vrouwen de laatste tien jaar flink gestegen. Voor niet-westerse allochtone vrouwen is de arbeidsparticipatie gestegen van 28 procent in 1995 naar 38 procent in 2005. Die van niet-westerse allochtone mannen is gestegen van 46 procent in 1995 naar 56 procent in 2005. De stijging van de participatiegraad geldt voor vrijwel alle allochtone subgroepen (Portegijs, Hermans, Lalta, 2006: 72).

Sinds de jaren negentig streeft de overheid naar een grotere participatie op de arbeidsmarkt van mensen met een leeftijd tussen de 15 en 65 jaar. Het streven is een participatiegraad van 70 procent in 2010 en 80 procent in 2040. Volgens de SER en de WRR zou een lage participatiegraad een negatief effect hebben op de economische welvaart en de sociale cohesie (RMO, 2008: 15). De huidige overheid legt een verband tussen arbeidsparticipatie en sociale cohesie. De overheid gelooft dus dat door het bevorderen van de arbeidsparticipatie van allochtonen de sociale cohesie eveneens bevorderd wordt. In hoeverre de overheid arbeidsparticipatie stimuleert om de sociale cohesie te bevorderen of om de vergrijzing het hoofd te bieden is onduidelijk, maar waarschijnlijk gaat het de overheid vooral om het laatste.

Om allochtonen te stimuleren meer onderwijs te volgen kwam er in de jaren negentig voor nieuwkomers een verplichting tot het participeren aan programma's gericht op taalbeheersing en beroepsoriëntatie. De sanctie voor het niet mee doen aan deze programma's was een korting op hun mogelijke uitkering. Werkgevers werden ook verplicht meer allochtonen in dienst te nemen (Siebers, Verweel, De Ruijter, 2002: 19). Er werd dus gekeken naar de aanbod- en vraagzijde. Taalvaardigheid stimuleren aan de aanbodzijde, werkgevers verplichten meer allochtonen in dienst nemen aan de vraagzijde.

De laatste jaren legt de overheid vooral de nadruk op intercultureel management om de integratie van allochtonen tot stand te brengen binnen bedrijven en instellingen (Siebers, Verweel, De Ruijter, 2002: 19). Intercultureel management is vaak een initiatief dat komt vanuit het bedrijfsleven zelf, niet vanuit de overheid. Er kan zelfs gesteld worden dat de overheid op het gebied van intercultureel management achterloopt met bepaalde sectoren van het bedrijfsleven. Vooral de rijksoverheid heeft een grote uitstroom van allochtonen (Interview, Adem Kumcu).

1.4.3 Effectiviteit van gevoerd beleid

Bij het bewerkstelligen van een hogere arbeidsparticipatie van allochtonen bestaan is de overheid kwetsbaar op twee punten; economische conjunctuur en afhankelijkheid van andere partners. Als gekeken wordt naar het gevoerde allochtonenbeleid van de laatste dertig jaar dan kan gesteld worden dat de overheid onvoldoende middelen had in tijden van economische stagnatie. Mede doordat de overheid de laatste dertig jaar meer is teruggetreden, was de overheid voor het realiseren van doelstellingen sterk afhankelijk van de bereidwilligheid van derden; de sociale partners, het onderwijsveld, etc. Deze twee punten spelen heden nog steeds (Verwey-Jonker Instituut, 2004: 199). Doordat de overheid afhankelijk is van derden zijn transparantie en het houden van toezicht voor de overheid twee belangrijke beleidsinstrumenten (Verwey-Jonker Instituut, 2004: 201).

Het overheidsbeleid ten aanzien van het wegwerken van achterstanden van allochtonen is de laatste dertig jaar ten dele succesvol geweest. Vooral op het gebied van het onderwijs (aanbodszijde) is de achterstand van allochtonen kleiner geworden. Het behalen van een evenredige vertegenwoordiging van allochtonen op de arbeidsmarkt (vraagzijde) is minder succesvol geweest (Verwey-Jonker Instituut, 2004: 196).

1.4.4 Aanbodszijde

Op het gebied van onderwijs heeft de overheid de laatste dertig jaar consistent beleid gevoerd. De kern van het beleid was het wegwerken van het onderwijsachterstand van allochtonen ten opzichte van autochtone leerlingen. Beleid ten opzichte van onderwijs in eigen taal en cultuur is minder consistent geweest. In eerste instantie werd beleid gevoerd voor het behoud van taal en cultuur, met de gedachte dat allochtonen weer terug zouden keren naar het land van herkomst. Later werd het onderwijsbeleid veranderd naar het klaar maken van allochtonen voor de Nederlandse samenleving. Oorspronkelijk bestond het idee dat de arbeidsmigratie (gastarbeiders) van tijdelijke aard zou zijn. Later realiseerde men dat deze migranten waarschijnlijk zouden blijven en vandaar het veranderende accent op het gevoerde beleid. Deze accentverschuiving vond plaats tijdens de jaren tachtig (Verwey-Jonker Instituut, 2004: 193 & 194). De decentralisering van het onderwijs heeft de sturingsmogelijkheden van de rijksoverheid op het onderwijs doen afnemen (Verwey-Jonker Instituut, 2004: 189).

1.4.5 Vraagzijde

Ook bij het uitvoeren van beleid ten aanzien van de evenredige vertegenwoordiging van allochtonen op de arbeidsmarkt zijn door de introductie van marktwerking de sturingsmogelijkheden van de overheid minder geworden. De enige wet die voor dit beleid gemaakt was, de Wet BEEA, is slecht enkele jaren van kracht geweest. Daarna werd deze wet vervangen door de Wet SAMEN. Deze wet was eigenlijk een afgezwakte vorm van de vorige. De Wet SAMEN gaf de overheid minder bevoegdheden om in te grijpen bij bedrijven. Reïntegratieprogramma's zijn vooral uitbesteedt waardoor de overheid op dit gebied meer sturing is kwijtgeraakt. De overheid heeft zich de laatste dertig jaar meer teruggetrokken en daardoor heeft zij minder beleidsmiddelen in handen gekregen. Tegelijkertijd is de overheid niet minder ambitieus geworden (interventiefuik?) (Verwey-Jonker Instituut, 2004: 187).

1.5 Opbouw

In deze paragraaf zal kort uiteen gezet worden wat de lezer inhoudelijk van deze scriptie kan verwachten. De eerste drie volgende hoofdstukken vormen het theoretisch kader. In het theoretische kader (hoofdstukken 2, 3, en 4) worden de belemmeringen voor allochtonenparticipatie behandeld op nationaal niveau. Er wordt een analyse gemaakt van belemmeringen op de aanbodzijde (deelvraag 1) en vraagzijde (deelvraag 2), en hoe die twee op elkaar aan kunnen sluiten (deelvraag 3). Tegelijkertijd wordt beschreven wat het overheidsbeleid is geweest tot nu toe, en hoe succesvol die tot nu toe is geweest. Elk hoofdstuk eindigt met een conclusie waarin antwoord wordt gegeven op een deelvraag.

In hoofdstuk 5 wordt uiteengezet wat de onderzoeksmethode voor de empirie zal zijn, en wat voor bronnen gebruikt zullen worden. Er zal voornamelijk gebruik gemaakt worden van literatuur, rapporten en interviews.

In hoofdstuk 6 worden de belemmeringen voor allochtonenparticipatie op lokaal niveau geanalyseerd. Er wordt dus gekeken in hoeverre de theorie (nationaal niveau) overeen komt met de praktijk (lokaal niveau). Hiervoor is de Gemeente Utrecht gekozen, omdat dit een

gemeente is met relatief veel allochtone inwoners. Er wordt beschreven welke beleidsinstrumenten ingezet kunnen worden op zowel de vraag- als de aanbodzijde en hoe die twee op elkaar kunnen aansluiten. Dezelfde opbouw die gehanteerd werd in het theoretisch kader (de drie deelvragen) wordt dus toegepast op de empirie.

In hoofdstuk 7 worden definitieve conclusies getrokken en de hoofdvraag beantwoord.

2. Belemmeringen aanbodzijde

Zoals in paragraaf 1.3 is aangegeven wordt in dit hoofdstuk de eerste theoretische deelvraag beantwoord: *Wat kan gedaan worden aan de aanbodzijde?* Om een antwoord hierop te kunnen geven worden eerst de voornaamste belemmeringen aan de aanbodzijde behandeld. Zoals in de inleiding al naar voren is gekomen zijn de voornaamste belemmeringen te vinden op drie gebieden; **onderwijs, taalbeheersing en arbeidservaring**. De vragen gebaseerd op deze drie gebieden zijn: Wat kan gedaan worden om het opleidingsniveau van allochtonen te verhogen, hun taalachterstand te verkleinen en hun arbeidservaring te verbeteren? In de volgende paragraaf wordt begonnen met het onderwijs.

2.1 Onderwijs

Allochtonen hebben op het gebied van onderwijs vergeleken met autochtonen een achterstand. Het onderwijs is niet alleen van grote invloed op de arbeidsmarktpositie van allochtonen maar is ook van groot belang voor de sociaal-economische integratie van allochtonen. Over het algemeen maakt een hoger opleidingsniveau de sociale en culturele afstand tot de Nederlandse samenleving kleiner (CBS, 2008: 219). In deze paragraaf zal verteld worden waarom allochtonen een lager opleidingsniveau hebben en hoe allochtonen het onderwijs ervaren.

2.1.1 Opleiding

Het opleidingsniveau van niet-westerse allochtonen is gemiddeld lager dan die van autochtonen. Dit geldt voornamelijk voor Turken en Marokkanen. 10 procent van de Marokkaanse en Turkse mannen tussen de 25 en 65 jaar heeft een HBO- of WO-opleiding afgerond vergeleken met 30 procent van de autochtone mannen uit dezelfde leeftijdsgroep. Van de Marokkaanse mannen tussen de 25 en 65 jaar heeft 32 procent slechts het basisonderwijs afgerond. Bij de Turkse mannen ligt dit percentage op 24 procent en bij autochtone mannen op 8 procent. Het opleidingsniveau van vrouwen ligt over het algemeen iets lager dan die van mannen. Dit geldt zowel voor allochtonen als voor autochtonen (Portegijs, Hermans, Lalta, 2006: 53 & 54). Een hoger opleidingsniveau verhoogt de arbeidsparticipatie en verkleint de kans op werkloosheid (Portegijs, Hermans, Lalta, 2006: 72). Een lager opleidingsniveau is dan ook waarschijnlijk een belangrijke oorzaak voor de relatief lagere arbeidsparticipatie van niet-westerse allochtonen. Het opleidingsniveau van de tweede generatie ligt wel aanzienlijk hoger dan die van hun ouders (Klaver, Mevissen, Odé, 2005: 18).

Er zijn verschillende verklaringen te geven voor het relatieve lage opleidingsniveau van allochtonen. Uiteraard speelt mee dat de eerste generatie migranten binnenkomen met een taalachterstand, een opleidingsachterstand en een gebrek aan 'relevante' werkervaring. Deze achterstanden hebben ook weer een effect op hun kinderen; de tweede generatie allochtonen. Dat de tweede generatie meer moeite heeft om mee te doen op school verklaard voor een groot deel de grotere schooluitval onder allochtonen. Wat ook een oorzaak is voor het lagere opleidingsniveau is dat allochtonen meer georiënteerd zijn op werken dan op leren. Met uitzondering van de eerste generatie Turkse en Marokkaanse vrouwen zijn allochtonen over het algemeen sterk gericht op het verrichten van betaald werk (Klaver, Mevissen, Odé, 2005: 19 & 20).

Uit onderzoek zou blijken dat de stelling dat een school met relatief veel niet-westerse allochtonen leidt tot mindere prestaties van de leerlingen niet klopt. Dus dat er geen verband

bestaat tussen het slechter presteren van allochtone leerlingen en de etnische samenstelling van de scholen waarop zij zitten. Het is niet zozeer de etnische samenstelling die invloed heeft op de leerprestaties, maar het opleidings- en taalniveau van de ouders van de leerlingen. De ouders van allochtone leerlingen hebben vaak een laag opleidingsniveau en beheersen het Nederlands vaak minder goed (SCP, WODC, CBS, 2005: 73 & 74).

Uit onderzoek blijkt wel dat de cultuur in het onderwijs een rol speelt in de leerprestaties van allochtone leerlingen. *‘Op scholen en opleidingen waar sociale integratie van allochtone leerlingen en studenten goed is, het contact met docenten goed is, daar waar docenten verschillen positief benoemen en inzetten in de lespraktijk en daar waar diversiteit expliciet als een positieve waarde wordt benoemd, verbeteren de prestaties van allochtone leerlingen en studenten’* (Severiens, 2009: 18).

Ook blijkt uit onderzoek dat het onderwijsklimaat op lerarenopleidingen door allochtonen de negatiever wordt ervaren dan autochtonen. Allochtonen met een voltooide lerarenopleiding komen ook moeilijker aan werk in het voortgezet onderwijs. Ook vinden aankomende allochtone leraren in het onderwijs moeilijker een stageplaats. Vooral de cultuur op de lerarenopleidingsinstituten werden door allochtonen negatief ervaren maar ook op scholen waar zij stage liepen. In de rest van dit hoofdstuk zullen de resultaten van onderzoeken waaruit blijkt dat het onderwijs diversiteitsvriendelijker kan uiteengezet worden.

2.1.2 Lerarenopleidingen

Er zijn relatief weinig allochtone leraren. 3,5 procent van de leraren is allochtoon terwijl niet-westerse allochtonen ongeveer 10 procent van de bevolking uitmaken. Allochtonen verlaten relatief vaak een lerarenopleiding als ze daarmee zijn begonnen (Van Hulst & De Kogel, 2009: 7). Allochtonen die wel hun lerarenopleiding af maken komen moeilijker aan werk in het voortgezet onderwijs dan autochtonen, en hebben vaker een tijdelijke aanstelling. Van de niet-westerse allochtone afgestudeerde leraren stroomt 63,3 procent door naar het voortgezet onderwijs, van de autochtonen is dit 70 procent (Van Hulst & De Kogel, 2009: 9). 10,9 procent van de allochtonen zoekt langer dan drie maanden naar een baan, tegen 5,3 procent voor autochtonen. 53,2 procent van de allochtonen heeft geen vast contract tegen 44,1 procent van de autochtonen (Van Hulst & De Kogel, 2009: 28). Ook zijn niet-westerse allochtone leraren minder tevreden over hun loopbaan dan autochtonen. 58,1 procent is tevreden tegen 70,9 procent van de autochtonen (Van Hulst & De Kogel, 2009: 31).

In 2006 lag het uitvalspercentage van allochtonen studenten met de tweedegraads lerarenopleiding na een jaar op 42,9 procent vergeleken met 27 procent voor autochtonen (Severiens, 2009: 6). Door middel van een enquête gedaan in opdracht van de Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO) is geprobeerd te achterhalen waarom allochtonen relatief vaak hun lerarenopleiding staken. De redenen die allochtonen aangaven waarom ze waren gestopt kwamen redelijk vaak overeen met die van autochtone stakers. De twee belangrijkste redenen om te stoppen waren verkeerde studiekeuze en slechte kwaliteit van het onderwijs. Voor niet-westerse allochtonen respectievelijk 40 en 33 procent, voor autochtonen respectievelijk 38 en 28 procent (Severiens, 2009: 10).

Er zijn ook verschillen in redenen te vinden tussen allochtonen en autochtonen. 11 procent van de allochtone stakers gaven als een reden aan dat ze onvoldoende taalvaardigheden bezaten vergeleken met 2 procent voor autochtonen. 10 procent van de allochtonen gaven als reden aan dat de praktijk hen tegenviel vergeleken met 2 procent van de autochtonen. 13 procent van de allochtonen noemde de negatieve cultuur tegen 7 procent van de autochtonen.

8 procent van de allochtonen noemde een gebrek aan faciliteiten voor allochtone studenten. 6 procent gaf aan geen stageplek te kunnen vinden tegen 1 procent van de autochtonen. 10 procent van de allochtonen gaf aan moeite te hebben met het combineren van opleiding met privé-leven/werk te combineren vergeleken met 2 procent van autochtonen (Severiens, 2009: 10). Samengevat kan gesteld worden dat allochtonen meer gebrek hebben aan taalvaardigheden dan autochtonen, iets moeilijker een stageplaats kunnen vinden, meer moeite hebben met het combineren van studie met privé-leven en de cultuur en praktijk negatiever ervaren. Deze cijfers hebben betrekking op tweedegraads lerarenopleiding, maar komen redelijk overeen met resultaten van enquêtes met betrekking tot de Pabo en overige lerarenopleidingen (Severiens, Wolff, Meeuwisse, Rezai, De Vos, 2007: 16).

Ook op de Pabo waren niet-westerse allochtone studenten vaker ontevreden over het opleidingsklimaat dan autochtonen. Veel allochtonen gaven aan dat hun thuiscultuur slecht aansloot bij de opleidingscultuur (Severiens, Wolff, Meeuwisse, Rezai, De Vos, 2007: 58). De sfeer op de Pabo is heel anders ervaren door allochtonen dan door autochtonen. Van de autochtone stakers was vrijwel iedereen tevreden over het opleidingsklimaat op de Pabo. Van de allochtone stakers was de helft tevreden en de andere helft ontevreden. Factoren die allochtonen noemden was de scheiding tussen allochtonen en autochtone studentgroepen en discriminatie door docenten. Sommige docenten zouden autochtone leerlingen bevoorrechten ten opzichte van allochtone leerlingen. Sommige allochtone leerlingen voelden zich hierdoor buitengesloten (Severiens, Wolff, Meeuwisse, Rezai, De Vos, 2007: 20).

10 procent van de allochtone stakers gaf aan dat de praktijk hen zo tegenviel dat het als een reden genoemd werd waarom ze met hun opleiding waren gestopt. Dit in vergelijking met 2 procent voor de autochtone stakers. We hebben het hier over de praktijkschok. Voor de stakers van de Pabo was de praktijkschok het grootst. In gelijke mate voor zowel autochtonen als allochtonen (Severiens, Wolff, Meeuwisse, Rezai, De Vos, 2007: 15).

Wat betreft het verkrijgen van een stageplaats zijn er wel verschillen tussen niet-westerse allochtonen en autochtonen. Niet-westerse allochtonen hadden meer moeite met het vinden van een stageplaats dan autochtonen en waren meer ontevreden over de begeleiding tijdens de stage (Severiens, Wolff, Meeuwisse, Rezai, De Vos, 2007: 3). De begeleiding die stagiairs krijgen op basisscholen is niet optimaal. Stagairs moeten vooral zelf uitvogelen hoe zij moeten functioneren. Van stagiairs wordt verwacht dat zij zich aan de heersende cultuur aanpassen (Severiens, Wolff, Meeuwisse, Rezai, De Vos, 2007: 62). Dit kan voor allochtonen misschien nadeliger uitpakken dan autochtonen. Op de stageplaats blijken autochtone stakers zich evenveel thuis te hebben gevoeld als allochtone stakers. Wel gaf 54 procent van de allochtone stakers aan dat ze wel eens met ongelijkheid te maken hebben gehad (Severiens, Wolff, Meeuwisse, Rezai, De Vos, 2007: 61).

Ten slotte blijkt dat schoolleiders vaak een negatief beeld hebben van allochtone docenten. De samenwerking binnen cultureel diverse teams gaat vaak moeizaam en schoolleiders begeleiden dit proces vaak onvoldoende. Allochtone studenten en startende docenten voelen dat er extra kritisch naar hen wordt gekeken en dat maakt de praktijkschok voor allochtonen waarschijnlijk extra zwaar (Severiens, Wolff, Meeuwisse, Rezai, De Vos, 2007: 13).

Samengevat kan uit de bovengenoemde cijfers afgeleid worden dat het onderwijsklimaat door allochtone (aankomende) leraren als negatief ervaren wordt, wat een negatief effect kan hebben op leerprestaties en schooluitval van allochtone leerlingen.

2.2 Taalbeheersing

Volgens het Jaarrapport Integratie 2005 uitgeven door het Sociaal Cultureel Planbureau wordt taalbeheersing gezien als een belangrijke voorwaarde voor sociale integratie. Over het algemeen hebben allochtonen die het Nederlands goed beheersen een hoger inkomen en een betere baan dan allochtonen met een taalgebrek (SCP, WODC, CBS, 2005: 53). Taalgebrek bij allochtonen is dus een belangrijke belemmering voor het participeren op de arbeidsmarkt. In deze paragraaf zal uiteengezet worden hoe groot de taalachterstand is en wat voor een effect dat heeft op schoolprestaties.

2.2.1 Taalachterstand

Taalachterstand bestaat er vooral bij de eerste generatie Turken en Marokkanen en bij de vluchtelingengroepen (Klaver, Mevissen, Odé, 2005: 17). 73 procent van de Turkse hoofden van huishoudens geeft aan dat zij wel eens problemen met het Nederlands hebben tijdens het voeren van een gesprek. Ditzelfde geldt voor 54 procent van de Marokkaanse hoofden van huishoudens, 28 procent voor Antillianen en 15 procent voor Surinamers. De cijfers voor de tweede generatie vallen veel lager uit. 14 procent van de tweede generatie Turkse hoofden van huishoudens heeft soms problemen met het Nederlands, 9 procent van de tweede generatie Surinamers, 8 procent van de Marokkanen en 5 procent van de Antillianen. De Turken, zowel eerste als tweede generatie, lijken het Nederlands het minst goed te beheersen (SCP, WODC, CBS, 2005: 54).

Basisschoolleerlingen van Turkse, Marokkaanse, Antilliaanse en Surinaamse afkomst hebben grote taalachterstanden ten opzichte van autochtonen. Turkse leerlingen hebben de grootste taalachterstand. Turkse, Antilliaanse en Marokkaanse leerlingen hebben een taalachterstand van ongeveer twee jaar op autochtone leerlingen. Surinaamse leerlingen hebben een achterstand van een jaar (SCP, WODC, CBS, 2005: 61). Bij rekenen bestaat er ook een achterstand bij allochtone leerlingen maar die is veel kleiner dan bij taal (SCP, WODC, CBS, 2005: 62). Een hoger opleidingsniveau van de ouders lijkt een positief effect te hebben op de taal- en rekenprestaties op school (SCP, WODC, CBS, 2005: 74).

De taalachterstand die op het basisonderwijs blijft bestaan werkt belemmerend door op de verdere schoolloopbaan van allochtone leerlingen. Allochtone leerlingen zijn oververtegenwoordigd in de lagere niveaus van het onderwijs, zakken vaker voor een examen en hebben een hogere schooluitval dan autochtonen (SCP, WODC, CBS, 2005: 75).

Om de integratie van allochtonen te bevorderen worden inburgeringstrajecten door de overheid ingezet als instrument. De Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) stelde inburgering verplicht voor migranten die na 1998 naar Nederlands waren gekomen. In 2004 volgde ruim 45.000 nieuwkomers een inburgeringstraject (SCP, WODC, CBS, 2005: 208). Tweederde van de deelnemers die in 2003 waren begonnen rondde het traject met succes af. 40 procent van de geslaagden behaalde het taalniveau dat voldoende geacht wordt voor sociale zelfredzaamheid. De inburgering van oudkomers is minder succesvol. Oudkomers zijn migranten die al voor 1998 in Nederland woonden. De uitval is bij hen hoger en het bereikte taalniveau van oudkomers is lager dan die van nieuwkomers. Waarschijnlijk zijn inburgeringstrajecten minder effectief bij oudkomers omdat zij niet verplicht zijn om deel te nemen (SCP, WODC, CBS, 2005: 209).

Het nadeel van inburgering is dat de deelnemers meestal volwassenen zijn, terwijl extra taallessen juist voor schoolgaande kinderen een gunstig effect kan hebben op hun

schoolprestaties. Zo scoren niet-westerse allochtone kinderen scoren lager op CITO-toetsen dan autochtone kinderen. Maar de niet-westerse allochtone kinderen die thuis Nederlands spreken scoren beter op de CITO-toets dan kinderen die dat niet doen (CBS, 2008: 58).

2.2.2 CITO-toets

Het blijkt dat allochtone leerlingen die even goed scoren op een CITO-toets als autochtonen toch een hoger advies krijgen dan autochtone leerlingen (SCP, WODC, CBS, 2005: 65). Dit komt doordat de taalprestaties van allochtone leerlingen in het advies minder zwaar gewogen worden dan de rekenprestaties. Een te hoog advies kan er echter toe leiden dat allochtone leerlingen in het voortgezet onderwijs meer moeite hebben en dat kan hun kans op schooluitval vergroten (SCP, WODC, CBS, 2005: 66).

Volgens de Inspectie van het Onderwijs zou uit het wetenschappelijk onderzoek van de laatste jaren geen aanwijzingen blijken dat allochtone leerlingen te maken hebben met systematische en substantiële onder advisering (Inspectie van het Onderwijs, 2007: 51). Hoewel ouder wetenschappelijk onderzoek zou hebben aangetoond dat allochtonen met over advisering te maken hebben zou dat tegenwoordig niet meer het geval zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2007: 22). Uit recent onderzoek blijkt dat het geven van hogere adviezen aan allochtonen sinds de tweede helft van de jaren negentig is verdwenen (Inspectie van het Onderwijs, 2007: 50).

2.2.3 Schooluitval

Taalachterstand heeft ook een effect op de relatief hoge schooluitval van allochtone leerlingen. In het schooljaar 2003/2004 was de schooluitval onder niet-westerse allochtonen in alle leerjaren en in alle schoolsoorten van het voortgezet onderwijs hoger dan die van autochtonen. De uitstroom van niet-westerse allochtonen zonder diploma was vooral hoog in het derde en vierde leerjaar van het vmbo, en nog meer in de examenjaren havo5 en vwo6. In die examenjaren is het contrast tussen autochtonen en niet-westerse allochtonen het grootst. 3 procent van de autochtonen viel uit tegen 9 tot 10 procent van de niet-westerse allochtonen (SCP, WODC, CBS, 2005: 70). Het voortijdig schooluitval zou het grootst zijn onder Marokkaanse en Turkse jongeren; zo'n 20 procent. Van de Surinaamse en Antilliaanse jongeren valt ongeveer 10 procent voortijdig uit. Bij de autochtonen jongeren ligt dit percentage rond de 5 procent. Vermoedelijk zijn deze hoge uitvalpercentages onder allochtone jongeren te verklaren door hun taalachterstand en het hebben van ouders met een lage opleiding die hen onvoldoende kan ondersteunen met hun huiswerk en schoolloopbaan (Klaver, Mevissen, Odé, 2005: 17).

Het tegengaan van schooluitval is niet alleen zinvol om het opleidingsniveau van allochtonen te verbeteren, ook is het een manier om criminaliteit te bestrijden. Er bestaat namelijk een verband tussen criminaliteit en schooluitval. Ongediplomeerde jongeren worden tweeënhalve keer zo vaak verdacht van het plegen van een misdrijf als gediplomeerde jongeren (SCP, WODC, CBS, 2005: 152).

2.3 Arbeidservaring

Een hogere arbeidsparticipatie draagt waarschijnlijk bij aan de sociale integratie van allochtonen. Betaalde arbeid biedt zowel materiele als sociale voordelen. Materieel levert het een inkomen op en dat brengt meer zelfstandigheid, sociaal biedt het ontmoetingskansen met verschillende bevolkingsgroepen op de werkvloer (Schnabel, Bijl, De Hart, 2008: 87). Voor een deel is de lagere arbeidsparticipatie onder allochtonen te verklaren door een gebrek aan

werkervaring. Allochtonen komen werkervaring te kort omdat zij relatief vaak werkloos zijn. In deze paragraaf zal eerst de kwetsbare positie van allochtonen op de arbeidsmarkt uiteengezet worden. Daarna zal de situatie van allochtonen geschetst worden op het gebied van inkomen. Tenslotte zal omschreven worden wat voor overheidsbeleid gevoerd wordt om werklozen aan de slag te helpen, en hoe succesvol dit beleid is.

2.3.1 Werkloosheid en kwetsbaarheid

Niet-westerse allochtonen hebben over het algemeen een achterstand op de arbeidsmarkt en groepen met een achterstand op de arbeidsmarkt hebben vaak als eerste last van een verslechterende arbeidsmarkt en profiteren als laatste van economisch herstel. Niet-westerse allochtonen zijn dus conjunctureel een kwetsbare groep (Schnabel, Bijl, De Hart, 2008: 89). Zowel in tijden van hoogconjunctuur als laagconjunctuur is de werkloosheid onder allochtonen flink hoger dan onder autochtonen. De laatste tien jaar is de werkloosheid onder niet-westerse allochtonen verhoudingsgewijs ongeveer drie keer zo hoog geweest als onder autochtonen. Zo was in 2005 16 procent van de niet-westerse allochtonen werkloos tegen 5 procent van de autochtonen. In 2001 was 8 procent van de allochtonen werkloos tegen 3 procent van de autochtonen (Schnabel, Bijl, De Hart: 2008, 96).

De nettoparticipatie van niet-westerse allochtonen is lager dan die van autochtonen, respectievelijk 68 tegen 53 procent. Dit geldt voor zowel Turken, Marokkanen, Antilianen als Surinamers. Voor zowel mannen als vrouwen, voor zowel jongeren als ouderen en voor zowel laag als hoogopgeleiden, ligt de nettoparticipatie van niet-westerse allochtonen lager vergeleken met autochtonen (Schnabel, Bijl, De Hart, 2008: 90). De nettoparticipatie betreft de totale bevolking tussen de 15 en 65 jaar met een betaalde baan van ten minste 12 uur per week (Schnabel, Bijl, De Hart, 2008: 88). Opleiding is een erg belangrijke factor voor arbeidsparticipatie. Voor zowel allochtonen als autochtonen geldt; hoe hoger de opleiding hoe hoger de arbeidsparticipatie. Zo ligt de nettoparticipatie van hoogopgeleide autochtonen op 84 procent en die van hoogopgeleide niet-westerse allochtonen op 73 procent. De nettoparticipatie van autochtonen die alleen de basisschool hebben afgemaakt is 38 procent en die van niet-westerse allochtonen met enkel de basisschool 31 procent (Schnabel, Bijl, De Hart, 2008: 90).

Wat bijdraagt aan de kwetsbare positie van allochtonen op de arbeidsmarkt is het feit dat allochtonen vaker een flexibel contract hebben dan autochtonen. Van de niet-westerse allochtonen binnen de werkzame beroepsbevolking had in 2007 21 procent een flexibel contract terwijl dit percentage voor autochtonen op 9 procent lag. Tweemaal zoveel niet-westerse allochtonen hebben een flexibel contract en deze verhouding is de laatste tien constant gebleven (Schnabel, Bijl, De Hart, 2008: 94). Vooral jongeren hebben verhoudingsgewijs vaak een flexibel contract. In 2007 had 28 procent van de werkzame autochtone jongeren een flexibel contract en hetzelfde gold voor 48 procent van de niet-westerse allochtonen (Schnabel, Bijl, De Hart, 2008: 95).

Ook al wordt het werkloosheidspercentage voor zowel autochtonen als allochtonen kleiner naarmate de opleiding hoger wordt, toch blijft de werkloosheid van allochtonen op ieder opleidingsniveau aanzienlijk hoger. In 2007 was 7 procent van de hoogopgeleide niet-westerse allochtonen werkloos tegen een werkloosheidspercentage van 2 procent onder hoogopgeleide autochtonen. Het totale werkloosheidscijfer lag in 2007 op 10 procent van de niet-westerse allochtone beroepsbevolking en op 4 procent van de autochtone beroepsbevolking (Schnabel, Bijl, De Hart, 2008: 98). Ook zijn niet-westerse allochtonen langduriger werkloos dan autochtonen. 41 procent van de autochtone werklozen was langer

dan een jaar werkloos tegen 47 procent van de niet-westerse allochtonen (Schnabel, Bijl, De Hart, 2008: 99).

Voor zowel niet-westerse allochtonen als autochtonen geldt dat naarmate een werknemer meer verdient hij ook vaker zijn baan behoudt. Toch houden binnen iedere loonklasse autochtonen vaker hun baan dan niet-westerse allochtonen. Het feit dat niet-westerse allochtone werknemers vaker een minder betaalde baan hebben verklaard dus maar ten dele de werkloosheidsverschillen (Schnabel, Bijl, De Hart, 2008: 104).

Allochtonen zijn bij massaontslagen kwetsbaarder dan autochtonen. 50 tot 60 procent van de niet-westerse allochtonen had na een massaontslag (tijdens de periode 2001/2002) na een maand nieuw werk gevonden als werknemer of zelfstandige, tegen ruim 70 procent van de ontslagen autochtonen. Bij Turken en Marokkanen ligt dit percentage zelfs iets onder de 50 procent. Bij Surinamers en Antillianen ligt dit percentage rond de 60 procent. Na een half jaar zijn niet-westerse allochtonen vaker afhankelijk van een uitkering dan autochtonen. Marokkanen en Turken zijn van alle niet-westerse allochtone groepen relatief het meest afhankelijk van een uitkering. Ook zijn niet-westerse allochtonen vaker economisch inactief. Economisch inactief houdt in dat iemand geen inkomsten ontvangt uit werk of uitkering (Schnabel, Bijl, De Hart, 2008: 106).

Ten slotte hebben laagopgeleide allochtonen hebben last van verdringing van illegale werknemers en outsourcing van laaggekwalificeerd werk naar het buitenland. Werkgevers vinden illegale werknemers goedkoper dan legale werknemers en daarom geven sommige werkgevers de voorkeur aan illegale werknemers. De motivatie van werkgevers voor outsourcing is eveneens het drukken van de loonkosten (Klaver, Mevissen, Odé, 2005: 24). Uit onderzoek zou blijken dat de helft van het Nederlandse bedrijfsleven een voorkeur heeft voor Oost-Europese werknemers boven Nederlandse allochtone werknemers (De Koning, Gravesteyn-Ligthelm, Tanis, 2008: 72).

2.3.2 Uitkeringsafhankelijkheid en Inkomen

Het gemiddeld inkomen van niet-westerse allochtonen is lager dan die van autochtonen. Westerse allochtonen hebben een inkomen dat redelijk overeenkomt met die van autochtonen. Niet-westerse allochtonen hadden in 2005 een gemiddeld inkomen van rond de 16 duizend euro terwijl die van autochtonen en westerse allochtonen op ongeveer 22 duizend euro lag. Dit verschil is de laatste 10 jaar onveranderd gebleven. Het gemiddeld inkomen van niet-westerse allochtonen ligt dus ongeveer 20 tot 25 procent lager dan die van autochtonen. Turken en Marokkanen hebben de laagste inkomens (Schnabel, Bijl, De Hart, 2008: 117).

Voor zowel niet-westerse als westerse allochtonen geldt dat de tweede generatie gemiddeld een hoger inkomen heeft dan de eerste. De eerste generatie niet-westerse allochtonen heeft een gemiddeld inkomen van ongeveer 70 procent in vergelijking met die van autochtonen. Bij de tweede generatie ligt dat percentage rond de 80 procent. Nog steeds lager dan die van autochtonen maar het verschil is wel iets kleiner (Schnabel, Bijl, De Hart, 2008: 117).

Voor een deel is het lagere gemiddeld inkomen van allochtonen te verklaren vanwege het aanzienlijk lager beroepsniveau dat niet-westerse allochtonen hebben vergeleken met autochtonen. Van de niet-westerse allochtonen is ongeveer 15 procent werkzaam in de hogere beroepen tegen ongeveer 30 procent van de autochtonen. Ongeveer 50 procent van de niet-westerse allochtonen is werkzaam in de lagere beroepen tegen ongeveer 30 procent van de autochtonen (Klaver, Mevissen, Odé, 2005: 11).

Niet-westerse allochtonen zijn veel vaker dan autochtonen afhankelijk van een uitkering en dat verklaard voor een ander deel hun lagere gemiddelde inkomen. 28 procent van de niet-westerse allochtonen behoort tot een huishouden met als voornaamste inkomensbron een uitkering vergeleken met 6 procent voor autochtonen. Van alle niet-westerse allochtonen subgroepen zijn Turkse en Marokkaanse huishoudens het meest afhankelijk van een uitkering, respectievelijk 30 en 33 procent. Een reden waarom niet-westerse allochtonen vaker een uitkering ontvangen komt doordat zij vaker een flexibel contract hebben, en dat komt waarschijnlijk weer doordat niet-westerse allochtonen een lager opleidingsniveau bezitten. Een lager opleidingsniveau betekent over het algemeen sowieso een lager gemiddeld inkomen (Schnabel, Bijl, De Hart, 2008: 119).

In 2007 ontving 10 procent van de autochtonen tussen de 15 en 65 jaar een uitkering (exclusief pensioen). Bij niet-westerse allochtonen ligt dit percentage bijna tweemaal zo hoog, namelijk 18,7 procent. Turken en Marokkanen ontvangen het vaakst een uitkering, respectievelijk 21,1 en 22,3 procent. Niet-westerse allochtonen hebben veel vaker een bijstandsuitkering dan autochtonen. 11,1 procent voor niet-westerse allochtonen tegen 1,7 procent voor autochtonen. 3,5 procent van de westerse allochtonen had in 2007 een bijstandsuitkering (Schnabel, Bijl, De Hart, 2008: 127).

De tweede generatie niet-westerse allochtonen heeft veel minder vaak een uitkering. In 2007 had 23 procent van de eerste generatie niet-westerse allochtonen een uitkering vergeleken met 7 procent voor de tweede generatie. Vooral het verschil in het ontvangen van bijstand is groot. 14 procent voor de eerste generatie tegen 3 procent voor de tweede (Schnabel, Bijl, De Hart, 2008: 129).

2.3.3 Ontoereikende arbeidsbemiddeling

Reïntegratiebedrijven zijn meestal niet de meest effectieve kruiwagens. Mensen die een bedrijf binnenkomen via een medewerker van dat bedrijf hebben een goede kans om door de eerste selectieronde heen te komen. Iemand heeft via een medewerker van een bedrijf tweemaal zoveel kans om uitgenodigd te worden voor een gesprek dan iemand die via een reïntegratiebedrijf werk zoekt (SER, 2007: 91). Verschillende studies zouden bevestigen dat de bemiddeling voor allochtonen ontoereikend is (Klaver, Mevissen, Odé, 2005: 21).

De overheid besteedt de reïntegratie van werklozen meestal uit aan particuliere reïntegratiebedrijven. Een probleem van reïntegratiebedrijven is dat zij zich voornamelijk inzetten op die mensen die zij het meest kansrijk achten voor succes op de arbeidsmarkt. Reïntegratiebedrijven zijn particuliere instellingen die winst willen halen. Hoe meer mensen uitstromen hoe beter. Daardoor krijgen de relatief makkelijk bemiddelbaren extra aandacht, terwijl de minder bemiddelbare minder of niet geholpen worden. De minder bemiddelbaren zijn niet rendabel. Ze zijn duur, en kosten tijd met een weinig kans op (duurzaam) succes. Ook is er bij reïntegratietrajecten vaak weinig sprake van scholing. Dit kan ertoe leiden dat de uitstroom weinig duurzaam is (SER, 2007: 93).

Allochtone jongeren stromen minder vaak uit een uitkering dan autochtone jongeren. Dit terwijl allochtonen meer begeleiding krijgen dan autochtonen. 20 procent van de volwassen niet-westerse allochtonen krijgt begeleiding naar werk tegen respectievelijk 12 en 13 procent voor autochtonen en westerse allochtonen. In 2005 stroomde 80 procent van de jonge autochtone WW'ers binnen zes maanden uitkering weer uit het tegen 67 procent van de jonge allochtone WW'ers. Voor de bijstand zijn de cijfers respectievelijk 71 en 65 procent (SER,

2007: 92). Allochtonen hebben vaker dan autochtonen een taalachterstand en hierdoor zouden allochtonen moeilijker bemiddelbaar kunnen zijn dan autochtonen (Klaver, Mevissen, Odé, 2005: 20).

Zowel vanuit de particuliere als de publieke sector komen initiatieven om banen te creëren of open te stellen voor allochtonen. Deze initiatieven ontstaan vaak in de vorm van convenanten (Klaver, Mevissen, Odé, 2005: 44). Dit soort banenplannen voor allochtonen bestonden al in ieder geval sinds de jaren negentig. Deze convenanten waren over het algemeen vrij succesvol. Dat komt doordat er makkelijk draagvlak voor te vinden is, vooral bij werkgevers. Nadeel is wel dat vooral de relatief makkelijk bemiddelbare allochtonen naar werk worden begeleidt (Klaver, Mevissen, Odé, 2005: 45).

2.4 Conclusie

Wat kan gedaan worden om het opleidingsniveau van allochtonen te verhogen?

Gemiddeld zijn allochtonen lager opleid dan autochtonen. Dat verschil is wel kleiner aan het worden. De tweede generatie doet het beter dan de eerste. Er bestaat een verband tussen een laag opleidingsniveau en werkloosheid. Het lage opleidingsniveau komt vooral doordat allochtonen een taalachterstand hebben. Echter, wat ook mee kan spelen is dat onderwijsinstellingen onvoldoende diversiteitsvriendelijk zijn. Allochtonen zijn over het algemeen meer gericht op werken dan op leren en hierdoor eerder geneigd het onderwijs te verlaten. Het lage onderwijsniveau en de lage taalbeheersing van veel allochtone ouders hebben ook een negatief effect op de leerprestaties van hun kinderen.

Voor het verhogen van het opleidingsniveau van allochtonen is het belangrijk dat allochtonen beter scoren op hun CITO-toetsen zodat zij een hoger schooladvies krijgen. Extra taallessen op de basisschool kan helpen. Meer allochtone leerlingen kunnen gestimuleerd worden om door te studeren. Een meer diversiteitsvriendelijk onderwijs kan leiden tot meer allochtonen leraren en beide maatregelen (doorstuderen en diversiteitsvriendelijke cultuur) kunnen de leerprestaties van allochtone leerlingen verbeteren.

Wat kan gedaan worden om de taalachterstand van allochtonen te verkleinen?

Voor de eerste generatie heeft een taalachterstand. Bij Turken is de taalachterstand het grootst. Een hoger opleidingsniveau van ouders heeft een positief effect op taalprestaties van hun kinderen. Taalachterstand heeft groot effect op verdere schoolloopbaan. Inburgeringstrajecten verbeteren de taalprestaties van allochtonen. Gemiddeld scoren allochtonen lager op CITO-toetsen dan autochtonen, waardoor zij een lager schooladvies krijgen. Ook is de schooluitval onder allochtonen hoog. Het lager schooladvies en de hogere schooluitval hebben een negatief effect op het opleidingsniveau van allochtonen. Beide zaken komen waarschijnlijk door taalachterstand.

Taal is van grote invloed op schoolprestaties. Extra taallessen zijn zinvol, vooral op de basisschool. Echter, het is ook belangrijk dat de kinderen thuis Nederlands spreken. Hiervoor moeten de ouders van de kinderen Nederlands leren. Dit kan door middel van inburgeringstrajecten en andere taalcursussen.

Wat kan gedaan worden om de arbeidservaring van allochtonen te verbeteren?

Allochtonen hebben een kwetsbare positie op arbeidsmarkt. Ze zijn vaker werkloos, hebben vaker een flexibel contract en zijn vaker afhankelijk van een uitkering. De arbeidsparticipatie van allochtonen is laag. Er is een verband tussen arbeidsparticipatie en opleiding. Op elk

opleidingsniveau is de werkloosheid onder allochtonen hoger en binnen iedere loonklasse houden allochtonen minder vaak hun baan. De werkloosheid is dus niet alleen te verklaren vanuit het opleidings- en lagere inkomensniveau van allochtonen. Het lagere inkomensniveau komt doordat allochtonen vaker afhankelijk zijn van een uitkering en gemiddeld een lager beroepsniveau hebben. Dit laatste komt door het vaker hebben van een flexibel contract en door een lager opleidingsniveau. Convenanten zijn effectiever dan reïntegratiebedrijven, maar bij beiden profiteren vooral de beter bemiddelbaren en bieden ze vaak geen duurzame oplossing. Allochtonen zijn meestal moeilijker bemiddelbaar dan autochtonen vanwege hun taalachterstand. Laagopgeleide allochtonen hebben ook last van outsourcing en illegale werknemers.

Een hogere opleiding zou de positie van allochtonen op de arbeidsmarkt versterken. Hoewel opleiding alleen niet voldoende is. Wellicht zijn er ook maatregelen aan de vraagzijde nodig. Extra taallessen kunnen het opleidingsniveau verhogen. Meer wettelijke ontslagbescherming zou allochtonen meer baanzekerheid kunnen bieden. Het is zinvoller om meer in te zetten op convenanten dan op reïntegratie. Bij trajecten meer nadruk op scholing en taal. Outsourcing ontmoedigen en illegale arbeid bestrijden door middel van inspectie en boetes.

3. Belemmeringen vraagzijde

In dit hoofdstuk wordt op theoretisch niveau de tweede deelvraag beantwoord: **Wat kan gedaan worden aan de vraagzijde?** Deze deelvraag is opgedeeld over drie gebieden; **discriminatie, netwerk en organisatiecultuur**. De vragen gebaseerd op deze drie gebieden zijn: Wat kan gedaan worden om discriminatie te bestrijden, wervingsmethoden ten opzichte van allochtonen te verbeteren en diversiteitsbeleid te implementeren? Voordat de drie gebieden per paragraaf worden behandeld komt eerst diversiteitsbeleid aan bod. Dat is nodig omdat diversiteitsbeleid een belangrijke rol kan spelen bij het wegnemen van belemmeringen aan de vraagzijde. In de inleiding werd verteld dat diversiteitsbeleid ook wel als vervanger wordt gezien voor het doelgroepenbeleid. In de volgende paragraaf wordt uiteengezet waarom diversiteitsbeleid effectiever kan zijn dan doelgroepenbeleid.

3.1 Uitwerking doelgroepenbeleid: Diversiteitsbeleid

Diversiteitsbeleid wordt ook wel management van diversiteit of diversiteitsmanagement genoemd. Diversiteit gaat niet alleen over allochtonen, maar ook over vrouwen, ouderen, homoseksuelen, gehandicapten, enz. Dit onderzoek richt zich voornamelijk op de verhouding tussen allochtonen en diversiteitsbeleid, en minder op andere doelgroepen. Ook al heeft diversiteitsbeleid betrekking op de klassieke doelgroepen, toch is diversiteitsbeleid niet hetzelfde als doelgroepenbeleid. Het probeert namelijk in eerste instantie niet de (vermeende) achterstand van bepaalde groepen weg te werken, maar probeert de talenten van verschillende mensen optimaal te benutten. Doelgroepenbeleid en diversiteitsbeleid lijken op elkaar maar de insteek is anders (Van Geffen, 2007: 16).

De definitie die in dit onderzoek voor diversiteitsbeleid gebruikt wordt is deze; **het streven naar een diverse samenstelling van het personeelsbestand waarbij niet zozeer gestreefd wordt naar uniformiteit op de werkvloer, maar naar het erkennen van de meerwaarde van verschillen. Het betreft een ander organisatiecultuur.**

3.1.1 Doelgroepenbeleid en diversiteitsbeleid

Het verschil tussen diversiteitsbeleid en doelgroepenbeleid zit vooral in het perspectief van waaruit beleid gevoerd wordt. Doelgroepenbeleid is gericht op het wegwerken van achterstanden van bepaalde groepen terwijl diversiteitsbeleid meer kijkt naar de voordelen die diversiteit voor een organisatie kan betekenen (Diehl en Stoffelsen, 2008: 18).

Diversiteitsbeleid is erop gericht om de organisatie beter te laten presteren door diversiteit te stimuleren. Omdat bij diversiteitsbeleid in eerste instantie gekeken wordt naar het belang van de organisatie in plaats van het belang van 'de allochtonen' (of andere groep), is er waarschijnlijk eerder draagvlak bij werkgevers te vinden voor diversiteitsbeleid dan voor doelgroepenbeleid.

Bij doelgroepenbeleid kan gedacht worden aan positieve actie of het stellen van harde quota. Nadeel hiervan kan zijn dat werkgevers tegenwerken of slechts met tegenzin meewerken. Een aantal leden van een doelgroep wordt dan weliswaar aangenomen, maar er wordt verder niet naar hen omgekeken. Bij diversiteitsbeleid wel. Daar wordt in principe gekeken of iedereen zich prettig voelt op zijn werk. Dit maakt diversiteitsbeleid mogelijk effectiever dan doelgroepenbeleid.

Diversiteitsbeleid lijkt op het doelgroepenbeleid zoals dat in de jaren negentig gevoerd is. In 1994 trad de Wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen (WBEAA) in

werking. In 1998 werd deze wet vervangen door de Wet SAMEN die tot 2004 van kracht is geweest. Beide wetten streefden naar een evenredige vertegenwoordiging van allochtonen in personeelsbestanden. Deze wetten waren impopulair bij werkgevers en zij hielden zich weinig aan deze wetten. Op het niet naleven van deze wetten stonden sancties, maar die werden in de praktijk nauwelijks opgelegd. Diversiteitbeleid streeft ook naar een evenredige arbeidsdeelname van allochtonen maar dreigt niet direct met sancties. Bedrijven die geen diversiteitbeleid voeren kunnen hooguit rekenen op het mislopen van aanbestedingen door overheden (Schaafsma, 2006: 19).

Het nadeel van targets (quota) stellen is ten eerste dat dit vaak weerstand oproept bij managers en ten tweede dat voornamelijk gelet wordt op de instroom en minder op de doorstroom en uitstroom (Van Geffen, 2007: 150). Dat neemt niet weg dat het wel kan werken, en versneld het proces aanzienlijk. Zo heeft Noorwegen in 2006 een wettelijke quotum ingevoerd waardoor bedrijven verplicht zijn om 40 procent van hun bedrijfstop uit vrouwen te doen bestaan. De sancties voor het niet voldoen aan het quotum zijn zwaar; sluiting of opsplitsing van het bedrijf. Het werken met vrijwillige afspraken in de vorm van convenanten ging volgens de Noorse politiek te langzaam (SER-bulletin nr. 1, januari 2008).

Gemeenten en provincies zien diversiteitsbeleid als een opvolger van het eerder gevoerde doelgroepenbeleid. Gemeenten die diversiteitsbeleid voeren doen dit niet alleen om een afspiegeling van de samenleving te hebben, maar ook om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren (Groenendijk, 2008: 11). Niet alle gemeenten hebben een diversiteitsbeleid. Utrecht en de drie andere grote steden hebben het wel (Groenendijk, 2008: 54). 13 van de 27 grootste gemeenten in Nederland heeft diversiteitsbeleid (Groenendijk, 2008: 29). De Wet SAMEN verplichte bedrijven om het aantal allochtonen in hun personeelsbestanden te registeren. Met de afloop van de Wet SAMEN in 2004 zijn zij daar niet langer toe verplicht. Dit maakt het moeilijker om resultaten te meten van diversiteitsbeleid. Volgens FORUM echter is dit niet alleen nadelig. Door alleen naar de cijfers te kijken zou een verkeerd beeld kunnen ontstaan over de kwaliteit van het gevoerde diversiteitsbeleid (Groenendijk, 2008: 49).

Er zijn maar weinig gemeenten met een personeelsbestand die een afspiegeling van de samenleving vormt. FORUM vindt dat gemeenten teveel het succes van hun diversiteitsbeleid meten aan de hand van streefcijfers. Meer allochtonen in dienst hebben hoeft volgens FORUM niet te betekenen dat de organisatiecultuur ook veranderd is (Groenendijk, 2008: 43). Een betere manier om het diversiteitsbeleid van gemeenten en provincies te meten is volgens FORUM het bekijken of zij extra budget beschikbaar willen stellen hiervoor (Groenendijk, 2008: 42).

3.1.2 Het creëren van een andere cultuur

Binnen veel bedrijven en andere soorten organisaties wordt er een bepaalde uniformiteit nagestreefd. Dit betekent meestal dat er naar assimilatie gestreefd wordt en niet zo zeer naar integratie. Vaardigheidstrainingen die nieuwkomers krijgen (zowel voor nieuwkomers in een bedrijf of in een land) zijn vaak gericht op het bespoedigen van de assimilatie van die nieuwkomers. De nieuwkomer in een bedrijf moet bijvoorbeeld de (vak)taal leren spreken (Siebers, Verweel, De Ruijter, 2002: 126). De verantwoordelijkheid voor het overbruggen van de culturele verschillen wordt eenzijdig bij de nieuwkomer gelegd (Siebers, Verweel, De Ruijter, 2002: 127). Dit geldt voor zowel autochtonen en allochtonen. Uiteraard is het te overbruggen culturele verschil meestal groter voor allochtonen dan voor autochtonen. En daarom kan dit eenheidsdenken extra nadelig uitpakken voor allochtonen.

Organisaties die hun eigen normen niet ter discussie willen stellen zien de ‘allochtoon’ en/of de ‘ander’ vaak eerder als een gevaar dan als een kans. Het integratiestreven is in de praktijk vaak gebaseerd op eenzijdige dwang (Siebers, Verweel, De Ruijter, 2002: 129). Dit betekent niet dat dwang op zich niet kan, alleen als een organisatie eenzijdige aanpassing eist dan kan dit bij sommigen verzet oproepen (Siebers, Verweel, De Ruijter, 2002: 128). Dit streven naar uniformiteit door overheidinstellingen en bedrijven kan in de praktijk betekenen dat de nieuwkomer in eerste instantie niet geaccepteerd wordt zoals hij of zij is, maar dat hij of zij in feite uitgesloten wordt totdat de nieuwkomer is aangepast (Siebers, Verweel, De Ruijter, 2002: 125). Eenheidsdenken kan dus het tegenovergestelde bereiken; uitsluiting.

Een minder strikte cultuur van uniformiteit/eenheidsdenken is ook mogelijk (Siebers, Verweel, De Ruijter, 2002: 130). Organisaties kunnen ook op een andere manier naar samenhang streven. In plaats van het motto alle-neuzen-dezelfde-kant-op, kan ook het motto eenheid-in-diversiteit gehanteerd worden. Dit laatste motto past meer bij diversiteitsbeleid. In plaats van het wegwerken van verschillen wordt verschil gezien als iets positiefs. Dit is een breuk met het traditionele eenheidsdenken (Siebers, Verweel, De Ruijter, 2002: 133). Het basisidee van het traditionele eenheidsdenken is het veranderen van de mensen en het behouden van de cultuur. Het basisidee van diversiteitsbeleid is de cultuur aanpassen om de mensen te ondersteunen (Siebers, Verweel, De Ruijter, 2002: 134).

Diversiteitsbeleid streeft naar insluiting of inclusiviteit. In een cultuur van inclusiviteit worden culturele verschillen erkend terwijl naar een gezamenlijke band gezocht wordt (Pless en Maak, 2004: 132). Door een werknemer te aanvaarden zoals hij is voelt een werknemer zich prettiger op zijn werk, wat zijn prestaties ten goede komt (Pless en Maak, 2004: 132). Een omgeving waarin werknemers graag met elkaar samenwerken en elkaar kunnen vertrouwen leidt tot betere prestaties van werknemers dan een omgeving waarin een felle competitie heerst (Pless en Maak, 2004: 132). Vooral bij een samenstelling van mensen met verschillende culturele achtergronden is voor optimale samenwerking vertrouwen nodig. Een te felle competitie tussen werknemers maakt het opbouwen van vertrouwen moeilijker (Pless en Maak, 2004: 134).

Een ander aspect wat een cultuur van inclusiviteit in de weg kan komen is een strakke hiërarchie waarin de stem van de werknemer slecht gehoord wordt. Dit geeft werknemers het gevoel dat zij niet als gelijken erkend worden. De meeste organisaties zijn nog steeds hiërarchisch en niet plat (Pless en Maak, 2004: 136).

Voor het creëren van een multiculturele en ‘inclusieve’ organisatie is het van belang dat iedereen binnen een organisatie gerespecteerd wordt en dat er open gecommuniceerd kan worden op basis van vertrouwen (Pless en Maak, 2004: 137). Een manier om deze open communicatie vorm te geven is volgens Kevin Chaplin, Manager van UBUNTU; een Zuid-Afrikaans bedrijf met diversiteitsbeleid, het organiseren van groepsessies waarin iedereen over zijn eigen culturele achtergrond kan spreken. Hiervoor is wel een goede facilitator nodig, anders kan dit uitlopen op conflict in plaats van wederzijds respect (Interview, Kevin Chaplin).

De overgang van een cultuur van competitie naar een cultuur van samenwerking is voor een organisatie een ware cultuuromslag (Pless en Maak, 2004: 135). Het halfslachtig invoeren van diversiteitsbeleid werkt dan ook niet. Overigens streeft diversiteitsbeleid niet naar het elimineren van competitie maar zoekt zij eerder naar een compromis tussen competitie en

samenwerking. En als competitie wel intern geëlimineerd wordt dan blijft de externe competitie nog steeds bestaan. Organisaties moeten vaak concurreren. Een reden voor bedrijven om diversiteitsbeleid in te voeren is juist om beter te kunnen concurreren.

3.1.3 Businesscase

Een belangrijke reden voor bedrijven om een cultuur van inclusiviteit te creëren is dat de samenleving steeds diverser wordt vanwege demografische ontwikkelingen. In 2003 was ongeveer 10 procent van de Nederlandse bevolking van niet-westerse allochtone afkomst, en de verwachting is dat dit aandeel zal stijgen tot 14 procent in 2020 (SCP, 2004: 140). Allochtonen concentreren zich vooral in de grote steden. 40 procent van de bevolking van de vier grote steden bestaat uit niet-westerse allochtonen (SCP, 2004: 142). De natuurlijke bevolkingsaanwas in Europa kan niet langer zorgen voor een stabiele bevolking (een bevolking die groeit noch krimpt). Om een bevolking stabiel te houden is een geboortecijfer nodig van 2,08. De geboortecijfers van Nederland en andere Europese landen liggen daaronder. Nederland en België hebben een geboortecijfer van 1,6. Duitsland heeft een geboortecijfer van 1,4. Frankrijk van 1,7 en Italië van 1,2 (Loobuyck, 2001: 21).

Het aantal jongeren is aan het afnemen (ontgroening) en het aantal ouderen is aan het groeien (vergrijzing). Dit betekent op lange termijn dat de arbeidsmarkt steeds krappere wordt (Loobuyck, 2001: 23). De komende jaren zal de babyboomgeneratie de arbeidsmarkt verlaten en deze gat zal niet vervangen kunnen worden door jongere generaties (Loobuyck, 2001: 24). Volgens het CBS heeft de omvang van de potentiële beroepsbevolking reeds zijn toppunt bereikt en zal alleen nog maar gaan dalen. De potentiële beroepsbevolking betreft volgens de definitie van het CBS iedere Nederlander tussen de 20 tot 65 jaar. De potentiële beroepsbevolking zal gaan dalen van 10 miljoen nu naar 9 miljoen in 2040 (Persbericht CBS, februari 2007, 3). Het is dus van economisch belang dat de arbeidsparticipatie van allochtonen (en andere doelgroepen) toeneemt (Loobuyck, 2001: 39).

De arbeidsmarkt wordt steeds cultureel diverser. Dit in combinatie met een arbeidsmarkt die door de vergrijzing steeds krappere wordt. Het is voor organisaties daarom interessant om zichzelf aantrekkelijk te maken voor potentiële werknemers met diverse culturele achtergronden (Siebers, Verweel, De Ruijter, 2002: 132). Bedrijven houden momenteel nog te weinig rekening met groepen zoals vrouwen, ouderen en allochtonen. Het is economisch zinvol voor bedrijven om te investeren in een personeelsbeleid dat diversiteit van belang acht (Loobuyck, 2001: 48).

Bedrijven die diversiteitsbeleid voeren kunnen hier verschillende redenen voor hebben. De redenen zijn op te delen in twee hoofdmotieven. Een organisatie streeft naar meer diversiteit uit dwang; een organisatie ervaart druk vanuit de media of van vakbonden, of wordt er wettelijk toe verplicht. Of een organisatie streeft naar meer diversiteit uit eigen wil; een organisatie ziet de (financiële) voordelen van meer diversiteit in door een bredere klantenkring aan te spreken, een groter personeelsaanbod te creëren en een beter imago te ontwikkelen (Van der Zee en van Oudenhove, 2006: 10). Bij een krappere wordende arbeidsmarkt is het interessant om potentiële schaarse werknemers aan je organisatie te binden. Een organisatie die aantrekkelijk is voor allochtonen heeft een groter arbeidsaanbod dan een organisatie zonder diversiteitbeleid.

Uit onderzoek naar diversiteit zou blijken dat diversiteitsbeleid belangrijke voordelen biedt. Een grotere diversiteit aan collega's zou een grotere bron van informatie, opvattingen en creativiteit bieden aan managers, waardoor managers betere beslissingen kunnen maken. Een

diverser personeelsbestand zou tevens een meer diverse klantenbestand beter kunnen bereiken. Een organisatie die divers is op elk functieniveau zou aantrekkelijker zijn voor divers talent. De binding tussen werknemer en werkgever zou groter zijn. Hierdoor is er minder uitstroom en ziekteverzuim en dat levert een kostenbesparing op (Van Geffen, 2007: 23). Het binden van talent betekent ook een voorsprong op concurrerende bedrijven.

Sommige aanhangers van diversiteitsbeleid beweren dat een diverse organisatie beter presteert dan een homogene organisatie. Andere onderzoekers beweren juist dat een diverse organisatie slechter presteert (Barinaga, 2007: 316). Dit laatste komt waarschijnlijk voor wanneer organisaties diversiteitsbeleid niet integraal invoeren. Het halfslachtig invoeren van diversiteitsbeleid zou juist meer de nadelen dan de voordelen van diversiteit opleveren. Het zou leiden tot meer uitstroom, meer verloop, meer conflicten, minder binding en ongewenste groepsvorming. Diversiteitsbeleid moet dus goed gemanaged worden, en integraal ingevoerd worden (Van Geffen, 2007: 24). Overigens kan men volgens het TNO-rapport 'Diversiteit en Innovatie' niet met zekerheid stellen dat diversiteit tot innovatie leidt, wat vaak wel beweerd wordt (Van der Wolk, Brugman, Dekker, Oeij, 2008: 11). Volgens Bart Beek, Manager Diversity bij TNTpost, presteren diverse teams presteren beter dan homogene teams (Interview, Bart Beek).

3.1.4 Praktische invoering

Werknemers identificeren zich beter met een werkgroep en of een organisatie waarin waarden gedeeld worden. Dit betekent dat binnen een cultureel diverse werkgroep of organisatie een minder sterke identificatie bestaat met de organisatie dan in een meer homogene organisatie. Als er echter binnen een organisatie een klimaat gecreëerd wordt waarin de culturele diversiteit als iets positiefs wordt gezien, dan zullen werknemers zich net zo sterk identificeren met 'hun' werkgroep of organisatie als dat binnen een homogene organisatie het geval zou zijn (Luijters, Van der Zee, Otten, 2008: 154).

Werknemers die niet behoren tot de cultureel dominante groep binnen een organisatie hebben meer moeite om zich met die organisatie te identificeren dan leden die tot de cultureel dominante groep behoren (Luijters, Van der Zee, Otten, 2008: 157). Wederzijds respect binnen een organisatie heeft een positief effect op de identificatie met een organisatie (Luijters, Van der Zee, Otten, 2008: 161). Daarnaast is het voor een diverse organisatie van belang dat de communicatie tussen mensen goed is, omdat mensen met verschillende culturele achtergronden verschillende interpretaties kunnen geven aan berichten.

Het is belangrijk dat het management goed weet uit te leggen aan het personeel waarom diversiteitsbeleid gevoerd wordt. Personeel kan het gevoel krijgen dat ze gepasseerd worden omdat zij niet tot een doelgroep behoren (Van Geffen, 2007: 154). De komst van nieuwe mensen met die door uiterlijke kenmerken en sociale handelingen verschillen van de groep waarin zij terechtkomen, roept weerstand op (Siebers, Verweel, De Ruijter, 2002: 125). In organisaties waarderen autochtonen het meestal niet als allochtonen hun eigen cultuur willen behouden (Arends-Tóth en Van de Vijver, 2001: 19). Volgens Kevin Chaplin moet een manager draagvlak weten te creëren, en duidelijk de intentie van het management communiceren naar het personeel (Interview, Kevin Chaplin).

Het bestrijden van discriminatie is niet hetzelfde als diversiteitsbeleid. Het zijn twee aparte dingen. Wel behoren de twee samen te gaan, maar de een vervangt niet de ander (Interview, Bart Beek). Discriminatiebestrijding is een onderdeel van diversiteitsbeleid. Het kan voor een organisatie moeilijk zijn om op te treden tegen discriminatie, omdat het vaak niet zichtbaar is.

Discriminatie kan subtiel zijn en is niet altijd duidelijk. Een allochtone werknemer kan bijvoorbeeld denken dat hij de promotie niet gekregen omdat hij allochtoon is, terwijl dat niet de reden hoeft te zijn geweest. Het kan natuurlijk ook discriminatie geweest zijn, dat is niet duidelijk. Het management van een organisatie kan subtiele discriminatie terugdringen door een klimaat te creëren waarin diversiteit als een positieve waarde beschouwd wordt (Van der Zee en van Oudenhove, 2006: 17).

Manieren om discriminatie te meten zouden enquêtes en praktijktesten kunnen zijn. Door middel van het uitdelen van anonieme vragenlijsten onder personeel kan achterhaalt worden hoe werknemers de cultuur op de werkvloer ervaren. Door middel van praktijktesten kan gekeken worden of er discriminatie plaatsvindt. Blijkt dat zo te zijn kan via deze praktijktesten meteen bewijsmateriaal verzameld worden. Een praktijktest houdt in dat een testpersoon onderzoekt of een persoon die zich over discriminatie heeft beklaagd daar ook werkelijk mee te maken heeft gehad.

Een goed middel om een organisatie diverser te maken is door sollicitatiecommissies diverser samen te stellen. Uit onderzoek zou namelijk blijken dat een commissie geneigd is soortgelijken te kiezen. Een mannelijke commissie is geneigd vrouwen eerder af te wijzen en een autochtone commissie allochtonen (Van Geffen, 2007: 148). Ook is het zinvol om via andere kanalen/netwerken te werven, zodat allochtone werknemers en werkgevers elkaar kunnen vinden.

Voor het ontwikkelen van diversiteitsbeleid of intercultureel management zijn bureaus ontstaan die zich hierin specialiseren (Siebers, Verweel, De Ruijter, 2002: 19). Voorbeelden hiervan zijn MOVISIE en Kantharos. Een organisatie kan zo'n bureau eventueel inschakelen.

Overigens schijnt een diverse organisatiecultuur niet alleen 'de' doelgroepen aan te trekken, ook mensen die niet als doelgroep gezien worden, zoals blanken mannen, lijken graag te willen werken in een meer diverse organisatiecultuur. Zo probeerde in de jaren negentig een ICT-bedrijf meer vrouwen te werven door een advertentie te plaatsen waarin 'vrouwelijke' waarden onderschreven werden. Uiteindelijk reageerden meer mannen op de advertentie dan vrouwen omdat die mannen zich aangetrokken zouden voelen tot de meer sociale waarden van het ICT-bedrijf (Van Geffen, 2007: 149). Diversiteitsbeleid kan een organisatie dus voor 'iedereen' aantrekkelijker maken, en geeft een organisatie in een krappere wordende arbeidsmarkt een ruimer arbeidspotentieel om uit te werven.

Kort samengevat is de belangrijkste reden om diversiteitsbeleid in te voeren de demografische ontwikkeling. Om van diversiteitsbeleid een succesvol te maken is het belangrijk dat het management diversiteitsbeleid integraal invoert, en dus de cultuur verandert, en draagvlak voor diversiteit op de werkvloer weet te creëren. Verder hoeft het niet duur te zijn, maar er moet wel tijd in worden gestoken.

Nu diversiteitsbeleid is behandeld kunnen in de volgende drie paragrafen de belemmeringen aan de vraagzijde aan de orde komen. Eerst komt de belemmering discriminatie.

3.2 Discriminatie

De achterstand van allochtonen op de arbeidsmarkt komt niet alleen door discriminatie. Andere zaken zoals het niet hebben van een 'goed' netwerk, taalachterstand, minder goede presentatie bij sollicitatie, et cetera, spelen ook een rol. Echter, allochtonen hebben ook te

maken met discriminatie. Sommigen vinden dat de achterstand van allochtonen enkel te verklaren is door de naar de aanbodzijde te kijken, het verbeteren van de vaardigheden van allochtonen. Dit lijkt momenteel de trend te zijn bij beleidsmakers. Anderen zullen misschien zeggen dat de achterstand enkel te verklaren is door discriminatie. De waarheid zit waarschijnlijk daar ergens tussenin.

In hoeverre discriminatie een rol speelt in de achterstand van allochtonen is moeilijk in cijfers uit te drukken. Discriminatie hoeft niet per se reëel te zijn. Het kan zijn dat een allochtone werknemer slechts voelt dat hij gediscrimineerd wordt, terwijl dit niet het geval is. Dit gevoel zal toch zijn effect hebben op de praktijk. Een allochtoon solliciteert bijvoorbeeld niet op een bepaalde functie, omdat hij vermoedt dat hij toch niet zal worden aangenomen, of omdat hij denkt dat hij op de werkvloer niet geaccepteerd zal worden. Als een allochtoon het idee heeft dat hij toch gediscrimineerd wordt ook al doet hij nog zo zijn best, dan demotiveert hem dat om überhaupt nog een inzit te geven.

In deze paragraaf zal eerst kort ingegaan worden in op wat de overheid heeft gedaan om discriminatie op de arbeidsmarkt te bestrijden en hoe succesvol zij daarin zijn geweest. Daarna wordt gekeken of het bestaan van discriminatie eigenlijk wel te bewijzen is, en of het meten is. Ten slotte zal uiteengezet worden waar discriminatie plaatsvindt en waarom.

3.2.1 Overheidsbeleid

In de jaren zeventig was er nauwelijks werkloosheid onder allochtonen. Sinds de jaren tachtig is de werkloosheid onder allochtonen toegenomen (Schaafsma, 1999: 6). Om de hoge werkloosheid van allochtonen tegen te gaan is de Wet bevordering evenredige arbeidsdeelname allochtonen (WBEAA) in 1994 in het leven geroepen. Met deze wet werden bedrijven verplicht om een evenredige vertegenwoordiging van allochtone werknemers na te streven. Deze wet was niet populair bij werkgevers (Schaafsma, 1999: 10). De wet werd door werkgevers vaak niet nageleefd. Dit kwam mede doordat de overheid vrijwel niet controleerde of een werkgever zijn wettelijke verplichtingen naleefde. Ook trof de overheid vrijwel geen sancties. In 1998 trad de Wet Stimulering Arbeidsdeelname Minderheden (SAMEN) in werking. Deze wet leek veel op de vorige wet en had evenmin veel succes (Schaafsma, 1999: 11). Sinds 2004 is de Wet SAMEN niet meer in werking en zijn bedrijven niet langer verplicht om een evenredige vertegenwoordiging van allochtonen na te streven. Ook zijn bedrijven niet meer verplicht om het aantal allochtonen in hun personeelsbestanden te registreren. Dit maakt het misschien lastiger om na te gaan of het personeelsbestand van een bedrijf een evenredige afspiegeling is.

Tegenwoordig streeft de overheid naar een meer evenredige arbeidsdeelname van allochtonen door middel van convenanten. Dat betekent dat de overheid afspraken maakt met bedrijven om bepaalde doelstellingen te behalen. Zoals bijvoorbeeld het stellen van targets voor het aannemen van allochtonen (Schaafsma, 2006: 20). Om bedrijven in dit proces te ondersteunen heeft de overheid de organisatie 'Ruim baan voor Minderheden' opgericht (Schippers en Siegers, 2002: 5). Bedrijven kiezen zelf op welke doelstellingen zij zich vastleggen. Dit maakt het voor bedrijven enigszins vrijblijvend.

Over het algemeen blijft het streven naar een evenredige vertegenwoordiging binnen bedrijven bij werkgevers impopulair, maar zijn ze de laatste jaren wel wat minder negatief geworden (Schaafsma, 2006: 21). Het werken met convenanten heeft dus wel enig succes. Echter, moet wel in gedachte gehouden worden dat de economische groei van de laatste jaren mede een rol heeft gespeeld.

3.2.2 Onderzoek naar discriminatie

Volgens het 'Jaarrapport Integratie 2005' (opgesteld door het SCP, WODC en het CBS) is er de laatste jaren veel onderzoek gedaan naar de achtergronden van de werkloosheid onder allochtonen. Hieruit zouden duidelijke aanwijzingen naar voren zijn gekomen dat discriminatie een rol speelt. Discriminatie zou vooral een rol spelen wanneer de arbeidsmarkt ruim is. Werkgevers hebben het dan voor het uitkiezen en dit zou in het nadeel werken van allochtonen (SCP, WODC, CBS, 2005, 89).

Volgens het SCP-rapport 'Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007' blijkt uit verschillende onderzoeken dat discriminatie voor niet-westerse allochtonen vooral een belemmering vormt bij het toetreden tot de arbeidsmarkt en het vinden van een vast contract. Van de 93 klachten (periode 2004-2006) van ervaren discriminatie van niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt werd meer dan de helft van de gevallen door de Commissie Gelijke Behandeling gegrond verklaard. Marokkaanse allochtonen lijken het meest met discriminatie te maken te hebben en dienen ook de meeste klachten in (Andriessen, Dagevos, Nievers, Boog, 2007: 11).

In 2003 is onderzoek gedaan met het sturen van een sollicitatiebrief naar tweehonderd bedrijven. De ene keer werd de brief (en de CV) verstuurd onder de naam Fatima, de andere keer onder de naam Marloes. 7 procent van de bedrijven nodigde Marloes uit voor een gesprek tegen 3 procent voor Fatima (Van Geffen, 2007: 123 & 124). Ook zouden de meeste tests en assessments die ingezet worden bij de selectie van personeel in het nadeel werken voor mensen met een andere culturele achtergrond (Van Geffen, 2007: 125).

Uit ander een onderzoek verricht door arbeidspsychologe Eva Deros van de Erasmus Universiteit bleek dat sollicitatiebrieven met een Marokkaanse naam 22 procent minder kans maakten om een gespreksuitnodiging te ontvangen dan brieven met een autochtone naam. Identieke brieven werden verzonden, alleen de naam was anders. De resultaten van dit onderzoek zijn niet gepubliceerd (Deros, 2007: 365).

Een zelfde soort onderzoeksmethode is in 1976 en 1995 al eerder gebruikt door Frank Bovenkerk (cultureel antropoloog en sinds 2009 bijzonder hoogleraar op de FORUM Frank Buijs leerstoel Radicalisering Studies aan de Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen van de Universiteit van Amsterdam). In beide van zijn onderzoeken werd discriminatie geconcludeerd (Tesser, Merens, Van Praag, 1999: 302).

Dezelfde methode werd in 2005 toegepast om te kijken of er discriminatie bestond bij het vinden van stageplaatsen voor MBO-scholieren. Het bleek dat MBO-scholieren met een Marokkaanse naam minder kans maakten dan MBO-scholieren met een Nederlandse naam (Dolfing en Van Tubergen, 2005: 417). Ook volgens Amnesty International worden etnische minderheden op de arbeidsmarkt gediscrimineerd (Amnesty International, 2007: 18).

Allochtonen die wel aangenomen worden maken een grotere kans om ontslagen te worden en hebben een kleinere kans om door te stromen naar hogere functies dan autochtonen. Dat allochtonen op de arbeidsmarkt gediscrimineerd worden bestaat in de onderzoekswereld een grote mate van consensus (Raad van Europa, 2006: 63). In de politiek is deze consensus minder groot. Zo beweerde de voormalige Minister Wijn van Economische Zaken dat allochtonen bij sollicitaties niet gediscrimineerd worden. Hij beweerde dit na onderzoek gedaan door de Stichting Economisch Onderzoek (SEO) in opdracht van het Ministerie van

Economische Zaken waaruit zou blijken dat sollicitatiebrieven met een niet-Nederlandse naam ongeveer even vaak positief respons had als brieven met een Nederlandse naam. De SEO-projectleider Marloes de Graaf heeft gezegd dat haar onderzoeksmethode niet geschikt was om discriminatie te meten. Volgens haar is de methode van Eva Derous daar veel beter voor en dat onderzoek toont wel discriminatie aan (NRC Handelsblad, 7 november 2006).

3.2.3 Terughoudende werkgevers

Verschillende studies hebben uitgewezen dat werkgevers liever autochtonen in dienst nemen dan allochtonen. Over het algemeen worden allochtone werknemers door werkgevers als minder bekwaam geacht dan autochtone werknemers (Schaafsma, 2006: 14). Dit geldt met name voor werkgevers in het midden- en kleinbedrijf en minder bij de grotere bedrijven. Uit onderzoek zou blijken dat een kwart van het midden- en kleinbedrijf liever geen allochtonen in dienst neemt (De Koning, Gravesteyn-Ligthelm, Tanis, 2008: 72).

Werkgevers schatten de arbeidsprestaties van allochtonen vaak lager in dan die van autochtonen. Van alle allochtone subgroepen worden Marokkanen meestal het laagst ingeschat. Vooral in tijden van laagconjunctuur kan deze beeldvorming negatieve gevolgen hebben voor allochtonen, omdat vanwege de ruimere arbeidsmarkt de selectieprocessen scherper worden. Een negatieve beeldvorming kan dus bijdragen aan de hogere werkloosheid onder allochtonen (Dagevos, 2006: 20).

Er zijn ook andere redenen waarom werkgevers terughoudend zijn in het aannemen van allochtonen. Werkgevers vragen zich af of allochtonen aansluiten bij de rest van het personeel, zullen terugkeren naar hun land van herkomst of voldoende kennis en vaardigheden bezitten (Schippers en Siegers, 2002: 3). Het is dus niet perse een kwestie van geloof of ras, hoewel vooral allochtonen met een Islamitische achtergrond meer dan andere allochtonen vanwege hun achternaam minder kans maken om uitgenodigd te worden voor een sollicitatiegesprek (Klaver, Mevissen, Odé, 2005: 35). Taal kan ook een reden zijn voor werkgevers om een allochtoon niet aan te nemen. Een goede beheersing van de Nederlandse taal door allochtonen wordt door werkgevers niet alleen opgevat als nuttig op de werkvloer, maar wordt ook opgevat als een signaal van betrokkenheid en goede wil (Schippers en Siegers, 2002: 5).

Omdat allochtonen vanwege beeldvorming en discriminatie minder kans maken op de arbeidsmarkt kiezen zij vaak voor de optie om een eigen bedrijf te beginnen. Bedrijven waar allochtonen discriminatie verwachten worden vermeden. Zelfstandig ondernemersschap wordt door de overheid vaak actief ondersteunt (Schippers en Siegers, 2002: 5). Het bureau Programma Diversiteit & Integratie van de Gemeente Utrecht stimuleert zelfstandig ondernemersschap ook. Deze bemoediging door de overheid van zelfstandig ondernemersschap is misschien geen ideale manier om sociale integratie te bevorderen omdat hiermee de segregatie op de arbeidsmarkt niet tegengegaan wordt.

3.3 Netwerk

In deze paragraaf wordt uiteengezet waarom de netwerken van allochtonen niet goed aansluiten bij de wervingsmethoden van (autochtone) werkgevers, wat het uitsluitende effect hiervan is. Daarna zal verteld worden wat de overheid hieraan probeert te doen en wat bedrijven kunnen doen. Ten slotte wordt gekeken in hoeverre het behoren tot een andere cultuur een uitsluitend effect kan hebben bij het solliciteren naar een baan.

3.3.1 Mismatch zoekkanalen

De zoekkanalen van allochtonen sluiten niet goed aan bij de wervingskanalen van werkgevers. Dit blijkt mede doordat werkgevers aangeven dat zij moeite hebben met het bereiken van goed opgeleide allochtonen waardoor zij hen minder vaak kunnen aannemen (Klaver, Mevissen, Odé, 2005: 22). De mismatch tussen zoek- en wervingskanalen en een ongeschikte zoekstrategie betreft vooral de laagopgeleide en eerste generatie allochtonen. De zoekstrategieën van goed opgeleide allochtone jongeren sluiten beter aan bij het wervingsgedrag van werkgevers, maar zijn niet optimaal (Klaver, Mevissen, Odé, 2005: 23).

Een belangrijke reden waarom allochtone werknemers en autochtone werkgevers elkaar slecht kunnen vinden is dat allochtonen uit het beeld van (autochtone) werkgevers blijven omdat zij gebruik maken van hun eigen netwerken (Klaver, Mevissen, Odé, 2005: 73). De sociale netwerken van allochtonen zijn relatief beperkt waardoor het voor hen waarschijnlijk moeilijker is om een vaste baan te vinden. Het ontbreekt hen aan zogenoemde ‘kruiwagens’ (Klaver, Mevissen, Odé, 2005: 22).

Het niet goed aansluiten van allochtone netwerken op die van autochtone netwerken is een belangrijke belemmering voor de arbeidsparticipatie van allochtonen. Volgens het onderzoeksinstituut SEOR dat nauw gelieerd is aan de Erasmus Universiteit zou uit onderzoek blijken dat het beschikken van een netwerk de kans op een baan vergroot. En netwerken zouden maatschappelijk gezien het effect kunnen hebben van uitsluiting (De Koning, Gravesteyn-Ligthelm, Tanis, 2008: 3).

3.3.2 Overheidsbeleid

De overheid probeert allochtonen beter in contact te brengen met (autochtone) werkgevers. Zo heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om hoogopgeleide allochtonen beter in contact te brengen met werkgevers de opdracht gegeven aan FORUM om het project FORUMtalent te starten. FORUMtalent stimuleert hoogopgeleide allochtonen in het vinden van werk (inclusief ondernemerschap), en stimuleert werkgevers in het werven en behouden van hoogopgeleide allochtonen. FORUMtalent doet dit samen met het CWI (Service Punt Hoger Opgeleide Allochtonen) en DIV (Landelijk Netwerk Diversiteitsmanagement) (Groenendijk, 2008: 23).

Andere manieren waarmee de overheid heeft getracht om allochtonen in contact te krijgen met (autochtone) werkgevers is door middel van convenanten en wetgeving. De effectiviteit van deze maatregelen laat te wensen over. Uit onderzoek naar de effectiviteit van convenanten zou blijken dat het twijfelachtig is dat convenanten bijgedragen hebben tot meer instroom en doorstroom van allochtonen. Ook de effectiviteit van de Wet SAMEN lijkt klein te zijn geweest (De Koning, Gravesteyn-Ligthelm, Tanis, 2008: 7 & 8).

Het voeren van diversiteitsbeleid door werkgevers kan ertoe leiden dat allochtone werknemers en (autochtone) werkgevers elkaar makkelijker kunnen vinden. Organisaties die het imago hebben dat zij open staan voor diversiteit blijken meer allochtone sollicitanten aan te trekken. Echter uit onderzoek blijkt dat wanneer in een vacature uitdrukkelijk beroep wordt gedaan op allochtonen om te reageren, dat dan juist minder allochtone sollicitanten zich aanmelden. In dat onderzoek gaf 40 procent van de ondervraagde allochtonen aan dat zij op hun kwaliteiten beoordeeld wilde worden en niet op basis van hun afkomst. Daarom zou een vacature die een beroep deed op hun afkomst voor hen niet aantrekkelijk zijn. Een nog effectievere manier voor bedrijven om allochtonen te vinden zou via allochtone organisaties/netwerken zijn (De

Koning, Gravesteijn-Ligthelm, Tanis, 2008: 57 & 58). Dat laatste is ook onderdeel van diversiteitsbeleid zoals vermeldt in de inleiding van deze scriptie.

3.3.3 Cultuur en solliciteren

Het behoren tot een ander groep of cultuur kan tot uitsluiting leiden. Een andere cultuur kan belemmerend werken bij het solliciteren naar een baan. Een allochtone sollicitant kan bijvoorbeeld denken dat bescheidenheid de juiste opstelling is tijdens een sollicitatiegesprek, omdat bescheidenheid is zijn 'groep' gewaardeerd wordt, terwijl een autochtone werkgever assertiviteit zoekt (De Koning, Gravesteijn-Ligthelm, Tanis, 2008: 4).

Bij het selecteren van sollicitanten wordt het vaak belangrijk gevonden dat iemand naast zijn studie nevenactiviteiten gedaan heeft. Werkgevers zouden ervaren dat dit bij allochtone sollicitanten minder het geval is, waardoor zij minder vaak worden uitgenodigd voor een gesprek (RWI, 2006b: 64). Bart Beek (Diversity Manager TNT Post) onderschrijft dit en stelt aan werkgevers voor om bij allochtone kandidaten hier minder zwaar aan te wegen. Een verklaring die Bart Beek geeft is dat allochtonen vaak uit grote families komen waardoor zij minder tijd hebben voor nevenactiviteiten (Interview, Bart Beek). Een gebrek aan nevenactiviteiten blijkt dus gerelateerd te zijn aan het behoren tot een bepaalde groep. Allochtonen behoren tot een groep met relatief veel kinderen wat zijn effect heeft op hun participatie aan nevenactiviteiten, wat weer zijn effect heeft op hun kansen op de arbeidsmarkt.

Ten slotte blijkt uit onderzoeken dat allochtone sollicitanten zich vaak te bescheiden en te afwachtend opstellen tijdens een sollicitatiegesprek. Een werkgever kan dit interpreteren als te weinig gemotiveerd zijn. Dit is dan een reden waarom een werkgever een andere (autochtone) kandidaat kiest ook al zijn de vakinhoudelijke competenties van beide kandidaten hetzelfde (RWI, 2006b: 67). Jongerenwerker Johan Otten beaamt dat allochtone zich op een andere manier presenteren dan autochtonen. Zo zouden volgen hem allochtone jongeren veel meer in algemene zin praten, in vage termen. Jongeren zeggen volgens hem heel veel, maar zeggen niet altijd wat ze bedoelen. Ze zijn gesloten (Interview, Johan Otten).

3.4 Organisatiecultuur

In deze paragraaf zal uiteengezet worden hoe allochtonen zijn verdeeld onder de verschillende bedrijfssectoren en waarom allochtonen in bepaalde sectoren onder- of oververtegenwoordigd zijn.

3.4.1 Evenredige verdeling

Ongeveer een derde van de bedrijven gevestigd in Nederland met ten minste 20 werknemers heeft geen enkele niet-westerse allochtoon in dienst. Aan de andere kant heeft een vijfde van de bedrijven in Nederland bovenmatig veel niet-westerse allochtonen in dienst. Dus procentueel meer niet-westerse allochtonen in dienst dan er in de regio waar het bedrijf gevestigd is wonen. Ongeveer een derde van de bedrijven heeft een evenredig personeelsbestand. Iets minder dan een vijfde van de bedrijven hebben relatief weinig niet-westerse allochtonen in dienst. Dat betekent dat grofweg de helft van de bedrijven geen of weinig niet-westerse allochtonen in dienst heeft. Dit betreft vooral de kleinere bedrijven (bedrijven tussen de 20 en 100 werknemers). Hoe groter een bedrijf des te diverser het personeelsbestand (CBS, 2008: 109).

Er bestaan grote verschillen tussen bedrijfstakken. De horeca en de zakelijke dienstverlening zijn de meest diverse bedrijfstakken. Het onderwijs, de bouwnijverheid en het openbaar bestuur zijn het minst divers (CBS, 2008: 111). In 2005 was een derde van alle niet-westerse allochtone werknemers actief binnen de zakelijke dienstverlening, meestal als uitzendkracht of schoonmaker (CBS, 2008: 110). Kort samengevat zijn allochtonen verre van evenredig verdeeld over de verschillende bedrijven en bedrijfstakken.

3.4.2 Het effect van een organisatiecultuur

Uiteraard spelen beroepskeuze en het (lagere) opleidingsniveau van allochtonen een rol bij hun onevenredige verdeling binnen personeelbestanden van veel bedrijven en bedrijfstakken. Echter, organisatiecultuur is ook een factor. Volgens het Jaarrapport Integratie 2008 van het Centraal Bureau voor de Statistiek kunnen specifieke aspecten van een bedrijfscultuur belemmerend werken voor het aandeel allochtonen binnen personeelsbestanden. In hetzelfde rapport wordt direct op deze constatering diversiteitsbeleid voorgesteld als middel om het personeelsbestand van veel bedrijven en bedrijfstakken in Nederland evenrediger te maken (CBS, 2008: 113).

Een ander onderzoek bevestigt dat een organisatiecultuur een effect heeft op het aandeel allochtonen binnen personeelsbestanden. Zo heeft het Instituut voor de Integratie en Sociale Weerbaarheid (ISW) van de Rijksuniversiteit Groningen onderzoek gedaan naar de relatief grote (vrijwillige) uitstroom van allochtonen bij de Rijksoverheid. Het onderzoek was voornamelijk gebaseerd op enquêtering en interviews. Het ISW kwam tot de conclusie dat de hogere vrijwillige uitstroom van allochtonen in vergelijking met autochtonen verklaard kon worden door de grotere werkonzekerheid onder allochtonen. Deze ontevredenheid bestond uit twee aspecten; de problematische omgang met collega's en leidinggevende en een gebrek aan ervaren doorgroeimogelijkheden. Het ISW stelde diversiteitsbeleid voor om de uitstroom van allochtonen te verminderen: *'Om dit probleem te ondervangen is het van belang om beleid te formuleren gericht op het creëren van een organisatiecultuur die open staat voor verschillen tussen mensen en deze ook positief kan benutten. Bovendien kan meer ondersteuning worden geboden in de doorstroom van allochtone werknemers. Leidinggevendenden kunnen hier een belangrijke rol in spelen'* (Hofhuis, Van Oudenhoven- Van der Zee, Otten, 2008: 39).

3.5 Conclusie

Wat kan gedaan worden om discriminatie te bestrijden?

Discriminatie speelt vooral wanneer de arbeidsmarkt ruim is. Dan hebben werkgevers het voor het uitkiezen wat nadelig kan uitpakken voor allochtonen. De beeldvorming van de Nederlandse autochtone bevolking ten aanzien van niet-westerse allochtonen is niet positief te noemen. Werkgevers schatten de arbeidsprestaties van allochtonen vaak lager in dan die van autochtonen. Convenanten zijn wel nuttig, maar houdt geen rekening met een slechte conjunctuur. Allochtonen maken een grotere kans om ontslagen te worden en hebben een kleinere kans om door te stromen naar andere functies dan autochtonen.

Een herinvoering van registratieverplichting van allochtonen voor bedrijven kan nuttig zijn. De overheid heeft daarmee inzicht in de samenstelling van het personeelsbestand en kan orders daarvan af laten hangen. Sollicitatietrainingen en taalcursussen kunnen allochtonen helpen bij het vinden van werk. De overheid kan afspraken maken met bedrijven om stages vrij te krijgen voor allochtonen. De overheid dient de negatieve beeldvorming over allochtonen weg te nemen. Door werkgevers te overtuigen allochtonen in dienst te nemen

kunnen werkgevers misschien een positiever beeld krijgen van allochtonen. Antidiscriminatie wetgeving kan meer tanden gegeven worden.

Wat kan gedaan worden om wervingsmethoden ten opzichte van allochtonen te verbeteren?

Werkgevers geven aan dat zij moeite hebben met het bereiken van goed opgeleide allochtonen waardoor zij hen minder vaak kunnen aannemen. Het lijkt voor allochtonen extra moeilijk te zijn om een stageplek te bemachtigen.

Om meer stageplaatsen voor allochtonen te creëren kan de overheid, en eventueel andere partijen, afspraken maken met organisaties om plaatsen vrij te krijgen. Convenanten zijn te vrijblijvend in tijde van lage economische conjunctuur. Diversiteitsbeleid is duurzamer. De overheid kan sollicitatietrainingen aanbieden en tegelijkertijd wervingscommissie overtuigen eerder allochtonen aannemen. Duale trajecten kunnen zinvol zijn voor allochtonen, vooral wanneer zij de taal niet goed beheersen, maar dan is er wel een goede begeleiding van deelnemers op werkvloer nodig. In de praktijk hebben werkgevers weinig tijd en expertise voor deze begeleiding. Een werkgever zou voor de begeleiding bijgestaan kunnen worden door externe organisaties, zoals bijvoorbeeld een onderwijsinstelling. De overheid kan dit coördineren.

Wat kan gedaan worden om diversiteitsbeleid te implementeren?

Grofweg de helft van de bedrijven in Nederland hebben geen of weinig niet-westerse allochtonen in dienst heeft. Dit zijn vooral de kleinere bedrijven (bedrijven tussen de 20 en 100 werknemers). Hoe groter een bedrijf des te diverser het personeelsbestand. De horeca en de zakelijke dienstverlening zijn de meest diverse bedrijfstakken. Het onderwijs, de bouwnijverheid en het openbaar bestuur zijn het minst divers. Er bestaat een relatief grote uitstroom van allochtonen vanwege problematische omgang met collega's en leidinggevende en een gebrek aan ervaren doorgroeimogelijkheden.

Diversiteitsbeleid kan deze uitstroom van allochtonen verminderen. De overheid dient diversiteitsbeleid vooral bij het midden- en kleinbedrijf te stimuleren. Extra aandacht voor de sectoren onderwijs, de bouwnijverheid en het openbaar bestuur. De overheid kan aan de hierboven genoemde partijen workshops over diversiteitsbeleid aanbieden.

4. Beleidsinstrumenten die de arbeidsparticipatie bevorderen

In dit hoofdstuk wordt op theoretisch niveau de derde deelvraag beantwoord: *Hoe draagt dit bij aan de arbeidsparticipatie van allochtonen?* Bij het beantwoorden van deze vraag staan beleidsinstrumenten centraal. De vragen die hieruit volgen zijn: Wat voor beleidsinstrumenten kunnen ingezet worden om het doel van hogere arbeidsparticipatie te bereiken, hoe leiden de beleidsinstrumenten aan de aanbodzijde tot hogere participatie en hoe leiden de beleidsinstrumenten aan de vraagzijde tot hogere participatie?

Voordat op de bovengenoemde vragen ingegaan wordt volgt eerst een paragraaf over wat beleidsinstrumenten en beleidsdoelen zijn. Daarna worden in de twee daaropvolgende paragrafen beleidsinstrumenten gepresenteerd die de arbeidsparticipatie van allochtonen kunnen bevorderen. Eerst komen de beleidsinstrumenten aan de aanbodzijde aan de beurt en daarna de beleidsinstrumenten aan de vraagzijde. De genoemde beleidsinstrumenten zijn antwoorden op de belemmeringen zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 en 3. Bij ieder beleidsmaatregel wordt uitgelegd hoe de betreffende maatregel een belemmering weg kan nemen. In de laatste paragraaf wordt uiteengezet hoe de instrumenten aan zowel de aanbod- als vraagzijde bij kunnen dragen aan de arbeidsparticipatie van allochtonen. Ten slotte wordt verteld hoe deze gepresenteerde beleidsinstrumenten gebruikt zullen worden voor het empirisch onderzoek.

4.1 Wat is beleid?

Volgens Hoogerwerf kan beleid worden omschreven als het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen (instrumenten) en bepaalde tijdsbestekken (Hoogerwerf, 2008: 33). Volgens hem vormen doeleinden en middelen (beleidsinstrumenten) de grondstructuur van elk beleid (Hoogerwerf, 2008: 20). Er zal kort uiteengezet worden wat doeleinden en beleidsinstrumenten (middelen) zijn.

4.1.1 Doeleinden

Hoogerwerf omschrijft een doel als een wens die een individu of groep heeft besloten te verwezenlijken (Hoogerwerf, 2008: 202). Hij maakt onderscheid tussen officiële en werkelijke beleidsdoeleinden (Hoogerwerf, 2008: 203). Dit verschil bestaat doordat de overheid met het stellen van beleidsdoelen niet alleen richting wil geven aan beleid, maar ook draagvlak probeert te creëren in het politieke proces. Hierdoor kan het gebeuren dat de officiële beleidsdoeleinden anders zijn dan de werkelijke doeleinden. Zo kunnen beleidsdoelen bijvoorbeeld als PR gebruikt worden om politiek mee te scoren zonder daadwerkelijk het beleidsdoel te willen halen. Ook kunnen de ambities van beleidsdoelen opzettelijk onrealistisch hoog gesteld worden om een bepaalde boodschap aan de samenleving te geven en/of extra steun te verwerven voor een beleidsdoel. En omgekeerd, ambities kunnen lager voorgesteld worden dan dat ze daadwerkelijk zijn om te garanderen dat de beleidsdoelen gehaald worden om zo geen incompetent figuur te slaan (Hoogerwerf, 2008: 202).

4.1.2 Beleidsinstrumenten

Er bestaat geen vaste definitie over wat onder beleidsinstrumenten verstaan wordt. Een definitie van beleidsinstrumenten die in dit onderzoek gebruikt zal worden is deze; alles wat de overheid kan inzetten om bepaalde beleidsdoelen te bereiken (Bressers, 1994: 126). Deze definitie komt overeen met die van Hoogerwerf (Hoogerwerf, 2008: 242). Er zijn directe en indirecte beleidsinstrumenten. Directe beleidsinstrumenten zijn instrumenten die direct leiden tot een gewenste situatie en indirecte beleidsinstrumenten zijn instrumenten die haar doel

bereiken door het gedrag van mensen of organisaties te beïnvloeden (Hoogerwerf, 2008: 205). Meestal kunnen beleidsdoelen alleen door het beïnvloeden van het gedrag van mensen en organisaties bereikt worden en daarom zet de overheid vaker in op indirecte beleidsinstrumenten dan op directe.

De indirecte beleidsinstrumenten kunnen onderverdeeld worden in drie categorieën; juridische, economische en communicatieve beleidsinstrumenten (Hoogerwerf, 2008: 242). Met juridische beleidsinstrumenten wordt getracht gedrag te veranderen door regels te stellen, of anders gezegd door wettelijke middelen in te zetten. Voorbeelden van juridische beleidsinstrumenten zijn het verlenen van vergunningen, het instellen van geboden/verboden en het sluiten van convenanten. Met economische beleidsinstrumenten wordt getracht gedrag te veranderen door het inzetten van financiële middelen. Voorbeelden van economische beleidsinstrumenten zijn het verlenen van subsidies, het heffen van belastingen en het invoeren van betaald parkeren. Met communicatieve beleidsinstrumenten wordt getracht gedrag te veranderen door te overtuigen, of anders gezegd door informatieve middelen in te zetten. Voorbeelden van communicatieve beleidsinstrumenten zijn reclameborden, folders en workshops.

4.2 Beleidsinstrumenten aanbodzijde

4.2.1 Onderwijs

*Het creëren van een diversiteitsvriendelijke omgeving op scholen.

Uit resultaten van onderzoek blijkt dat allochtone leerlingen zich niet thuis voelen op scholen die voorzien in lerarenopleidingen (Severiens, Wolff, Meeuwisse, Rezai, De Vos: 16, 58). Ook voelen sommige allochtonen leerlingen zich buitengesloten (Severiens, Wolff, Meeuwisse, Rezai, De Vos: 20). En zou er onder docenten een negatieve beeldvorming bestaan (Severiens, Wolff, Meeuwisse, Rezai, De Vos, 2007: 13). Het invoeren van diversiteitbeleid zou het onderwijsklimaat voor allochtonen kunnen verbeteren. In het algemeen heeft een diversiteitsvriendelijk opleidingsklimaat een gunstig effect op de leerprestaties van allochtone leerlingen en studenten (Severiens, 2009: 18).

*Het verhogen van het aantal allochtone leraren.

Er zijn relatief weinig allochtone leraren en de uitval onder allochtone aankomende leraren is groter dan onder autochtone aankomende leraren (Van Hulst & De Kogel, 2009: 7). Besturen van scholen en lerarenopleidingen zouden meer diversiteitbeleid kunnen gaan voeren zodat meer allochtonen zich thuis zouden gaan voelen in het onderwijs. Dit zou de uitval van allochtone aankomende leraren kunnen verminderen wat kan leiden tot meer allochtone leraren voor de klas. Meer allochtone leraren leidt er wellicht ook toe dat allochtone leerlingen beter door hen worden begrepen wat hun prestaties ten goede kan komen.

*Het vinden van stageplaatsen voor aankomende leraren en een betere begeleiding van stagiairs.

Aankomende allochtone leraren hebben moeite met het vinden van stageplaatsen en zowel autochtonen als allochtonen ervaren een praktijkschok (Severiens, Wolff, Meeuwisse, Rezai, De Vos: 3, 15). Sommige allochtonen ervaren tijdens hun stage ook discriminatie (Severiens, Wolff, Meeuwisse, Rezai, De Vos: 13, 20). Een betere begeleiding van stagiairs zou de praktijkschok kunnen verkleinen. Diversiteitbeleid zou ook gevoelens van discriminatie kunnen verminderen. De begeleiding geldt voor zowel voor het vinden van stageplaatsen als tijdens het lopen van de stage.

*Het mogelijk maken van flexibele tijden.

Het blijkt dat allochtonen moeite hebben om studie en privé te combineren tijdens het volgen van hun lerarenopleiding (Severiens, 2009: 10). Daarom zou het mogelijk gemaakt moeten worden voor leerlingen om van meer flexibele tijden gebruik te maken.

*Het motiveren van allochtone leerlingen om te leren in plaats van te werken.

Een van de redenen waarom relatief veel allochtone leerlingen hun school zonder diploma verlaten is dat allochtonen over het algemeen de voorkeur geven aan betaalde arbeid boven doorstuderen (Klaver, Mevissen, Odé, 2005: 19 & 20). Tijdens de les zou het doorstuderen aantrekkelijker gemaakt kunnen worden door hen op de voordelen van het leren te wijzen. Omdat allochtonen relatief weinig kiezen om te gaan werken in de sectoren onderwijs en overheid zouden deze sectoren tijdens de les ook gepromoot kunnen worden. Zouden meer allochtonen bewust kiezen voor de overheid en het onderwijs dan zouden deze sectoren ook op termijn een meer diverse samenstelling kunnen worden. Deze promotie van doorstuderen, en van werken bij de overheid en in het onderwijs, kan gedaan worden door leraren, maar ook door mensen van buiten de school door het houden van een presentatie voor de klas. Allochtone ambtenaren zouden bijvoorbeeld voor de klas kunnen gaan staan en vertellen waarom zij bij de overheid zijn gaan werken.

4.2.2 Taalbeheersing

*Het bieden van extra taallessen.

Omdat veel allochtonen een taalachterstand hebben is het van belang dat zij extra taallessen krijgen (SCP, WODC, CBS, 2005: 54). Dit geldt zowel voor kinderen als voor ouderen (SCP, WODC, CBS, 2005: 61). Een goede taalbeheersing draagt bij aan een hoger opleidingsniveau. En een hoger opleidingsniveau draagt bij aan een betere positie op de arbeidsmarkt, en dat draagt weer bij tot een hogere arbeidsparticipatie. Volwassenen zouden taalcursussen aangeboden kunnen worden.

*Het geven van extra taallessen op de basisschool

Het leren van de Nederlandse taal is vooral voor kinderen belangrijk. Op basisscholen blijken allochtonen leerlingen het Nederlands minder goed te beheersen dan autochtone kinderen. Dit draagt bij aan een slechtere CITO-score waardoor allochtone kinderen eerder advies krijgen voor het MBO dan voor HAVO/VWO (CBS, 2008: 58). Leerlingen die MBO doen stromen meestal niet door naar het hoger onderwijs. Daarom is het advies dat leerlingen krijgen na hun CITO-score van groot belang voor hun verdere schoolloopbaan. Het advies is weliswaar niet alleen gebaseerd op de CITO-score maar speelt wel een belangrijke rol. Een betere beheersing van de Nederlandse taal zou er ook aan kunnen bijdragen dat allochtonen beter kunnen meedoen in het voortgezet onderwijs en minder snel uitvallen. Daarom is taallessen voor allochtonen vooral van belang op de basisschool.

*Het tegengaan van schooluitval.

De schooluitval onder allochtone leerlingen is relatief hoog (SCP, WODC, CBS, 2005: 70). Extra begeleiding/bemiddeling is nodig voor allochtonen die dreigen uit te vallen, vooral in tijden van hoogconjunctuur. In tijden van hoogconjunctuur is er namelijk meer werk en dat maakt het aantrekkelijker voor (allochtone) jongeren om hun school te verlaten om te gaan werken dan in tijden van laagconjunctuur.

4.2.3 Arbeidservaring

*Het vinden van stageplaatsen.

Allochtonen hebben meer moeite om stageplaatsen te vinden dan autochtonen. Stages kunnen een belangrijke opstap zijn naar werk, omdat een stagiair werkervaring opdoet en een stage kan uitmonden in een baan (Klaver, Mevissen, Odé, 2005: 40). Om meer stageplaatsen voor allochtonen te creëren kunnen afspraken gemaakt worden met organisaties. Voorbeelden van organisaties die dit doen zijn het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), de Raad voor Werk en Inkomen (RWI), de ondernemings-organisatie VNO/NCW en gemeenten. Gemeente doen dit door middel van het sluiten van lokale convenanten (Klaver, Mevissen, Odé, 2005: 41). De overheid zou organisaties die bijdragen aan het creëren van stageplaatsen kunnen ondersteunen met subsidies.

*Het bieden van een betere ontslagbescherming.

Allochtonen hebben vaak een flexibel contract wat hen kwetsbaar maakt voor werkloosheid vergroot (Schnabel, Bijl, De Hart, 2008: 94). Wetgeving zou gemaakt kunnen worden om bedrijven te verplichten eerder vaste contracten aan te bieden.

*Het tegengaan van illegale arbeid.

Sommige werkgevers nemen liever illegale werknemers in dienst dan legale omdat die goedkoper zijn (Klaver, Mevissen, Odé, 2005: 24). Dit leidt tot minder arbeidsmogelijkheden voor legale werknemers. Strenger toezicht en hogere boetes zou illegale arbeid kunnen ontmoedigen.

4.3 Beleidsinstrumenten vraagzijde

4.3.1 Discriminatie

*Het tegengaan van negatieve beeldvorming.

Er lijkt over allochtonen een negatieve beeldvorming te bestaan bij werkgevers (Schaafsma, 2006: 14). Werkgevers met allochtonen in dienst zijn veel positiever over de arbeidsprestaties van allochtonen dan werkgevers die geen allochtonen in dienst hebben. Dit zou kunnen betekenen dat de negatieve beeldvorming, wat betreft arbeidsprestaties, niet altijd terecht is. De negatieve beeldvorming zou dan tegengegaan kunnen worden door werkgevers meer in contact te brengen met allochtone werknemers. Dit zou gedaan kunnen worden door stageplaatsen (of leerwerktrajecten) te regelen voor allochtonen. Ook kunnen er arbeidsplaatsen voor allochtonen gecreëerd worden door middel van convenanten.

Volgens Jerry Straub is de beeldvorming over allochtonen te negatief. Hoe groter de afstand tussen bevolkingsgroepen, hoe minder genuanceerd de beeldvorming wordt volgens hem. Daarom is het belangrijk dat mensen elkaar meer leren kennen. Dit zou een gemeente door middel van projecten kunnen bevorderen (Interview, Jerry Straub).

Nog belangrijker dan het wegnemen van negatieve beeldvorming bij werkgevers is het wegnemen van negatieve beeldvorming op de werkvloer. Een belangrijke reden voor werkgevers om allochtone werknemers niet aan te nemen is het voorkomen van problemen op de werkvloer (Schippers en Siegers, 2002: 3). De rol hiervoor is weggelegd voor het management om een goede werkverhouding tot stand te brengen onder collega's. De verstandhouding tussen collega's zou verbeterd kunnen worden door middel van groepsessies waarin met elkaar in dialoog getreden wordt, en door gezamenlijke uitjes te organiseren. Het creëren van een minder competitieve werksfeer kan ook de kans op conflicten verkleinen. Al deze maatregelen horen bij diversiteitsbeleid.

*Het melden van discriminatie aantrekkelijker maken.

Voorkomen is uiteraard beter dan genezen, maar door medewerkers te wijzen op de mogelijkheid om ervaringen van discriminatie te melden kunnen meer eventuele incidenten behandeld worden. Het is belangrijk dat de klager weet dat dit geen consequenties heeft voor zijn baan. Het management van een organisatie dient in het geval van een bewezen discriminatie-incident te sanctioneren, om duidelijk te maken dat discriminatie niet past binnen de organisatiecultuur.

*Het monitoren van discriminatie.

Door middel van enquêtes kan de overheid of een organisatie proberen te achterhalen in hoeverre allochtonen zich gediscrimineerd voelen. Op deze manier kan de vinger aan de pols gehouden worden, en kan een inschatting gemaakt worden in hoeverre antidiscriminatiebeleid effect heeft.

4.3.2 *Netwerk*

*Het bij elkaar brengen van werkgevers en werknemers.

Werkgevers en allochtone werknemers kunnen elkaar op de arbeidsmarkt niet altijd even goed vinden (Klaver, Mevissen, Odé, 2005: 22). De overheid (of een overheidsinstelling) kan carrièrebeurzen organiseren speciaal gericht op allochtonen. Verder kunnen workshops georganiseerd worden waar allochtonen informatie krijgen over hun mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Ook kunnen contacten gelegd worden tussen allochtonenorganisaties en werkgevers om makkelijker tot een match te komen.

*Het inzetten van duale trajecten.

Een duaal traject is een dubbel traject. Iemand doet tijdens een duaal traject werkervaring op en leert tegelijkertijd de Nederlandse taal. Deze trajecten zijn dus vooral op allochtonen gericht. Veel inburgeraars krijgen duale trajecten aangeboden (SER, 2003: 7).

De overheid kan afspraken maken met bedrijven en onderwijsinstellingen om duale trajecten voor allochtonen mogelijk te maken. Duale trajecten kunnen zinvol zijn voor allochtonen, maar dan is er op de werkvloer wel een goede begeleiding van deelnemers nodig. In de praktijk missen werkgevers vaak de tijd en expertise voor deze begeleiding. Een werkgever zou voor de begeleiding bijgestaan kunnen worden door een externe organisatie, zoals bijvoorbeeld een onderwijsinstelling (SER, 2003: 58).

4.3.3 *Organisatiecultuur*

*Het stimuleren van diversiteitsbeleid bij bedrijven en overheden.

Wanneer een organisatie allochtone werknemers in dienst neemt zonder de organisatiecultuur diversiteitsvriendelijk te maken, dan kan dit leiden tot een hoge uitstroom van allochtone werknemers (Hofhuis, Van Oudenhoven- Van der Zee, Otten, 2008: 39). Om te zorgen dat allochtone werknemers behouden worden is het belangrijk dat zij zich in een organisatie thuis voelen. De overheid kan andere organisaties wellicht beter overtuigen van het nut van diversiteitsbeleid als zijzelf al divers van samenstelling is. Speciale adviesbureaus die zich op het gebied van diversiteitsbeleid specialiseren kunnen ter ondersteuning ingehuurd worden.

Volgens Kevin Chaplin kunnen overheden diversiteitsbeleid bij andere organisaties stimuleren door workshops voor bedrijven te organiseren (Interview, Kevin Chaplin). Volgens Jerry Straub, senior consultant bij een organisatie die diversiteitsbeleid stimuleert bij organisaties, zijn er twee belangrijk punten waarmee werkgevers overtuigt kunnen worden

van de noodzaak van diversiteitsbeleid; vergrijzing en klantimago. Een bijkomend voordeel van diversiteitsbeleid is dat allochtonen meer vertrouwen hebben in divers samengestelde organisaties (Interview, Jerry Straub).

*Het inzetten van subsidies en het voeren van aanbestedingsbeleid.

Om organisaties te prikkelen om bepaald beleid te voeren kan de overheid subsidies aanbieden en aanbestedingsbeleid voeren. Zo kan een overheidinstelling een organisatie subsidiëren in ruil voor het creëren van leerwerktrajecten voor allochtonen. Ook kan een overheidsinstelling aanbestedingsbeleid voeren door bijvoorbeeld bedrijven die een evenredig personeelsbestand hebben voorrang te geven bij het ontvangen van orders.

4.4 Conclusie

In deze paragraaf zal uiteengezet worden hoe de eerder genoemde beleidsinstrumenten kunnen leiden tot een hogere arbeidsparticipatie. Eerst komen de beleidsinstrumenten aan de aanbodzijde aan de orde, daarna de beleidsinstrumenten aan de vraagzijde.

4.4.1 Relatie beleidsinstrumenten aanbodzijde en arbeidsparticipatie

De in paragraaf 4.2 genoemde maatregelen hangen met elkaar samen. Het belangrijkste is extra taalles, vooral op de basisschool. Verder is het belangrijk dat het aantrekkelijker gemaakt wordt voor allochtone leerlingen om door te studeren en voor de sectoren de overheid en het onderwijs te kiezen om bij te werken. Het invoeren van diversiteitbeleid in het onderwijs kan hierbij helpen. Het creëren van stages en leerwerkplekken is belangrijk voor de overgang van onderwijs naar werkgever en het opdoen van werkervaring.

Een betere taalbeheersing draagt bij tot een hoger opleidingsniveau. Een betere overgang van onderwijs naar werkgever leidt tot meer arbeidservaring. Meer arbeidservaring leidt tot een betere positie op de arbeidsmarkt. Dit alles leidt tot minder werkloosheid en een hogere arbeidsparticipatie.

4.4.2 Relatie beleidsinstrumenten vraagzijde en arbeidsparticipatie

Het is belangrijk dat discriminatie bestreden wordt zodat allochtonen minder snel uitgesloten worden en als eerste ontslagen worden. Het bevorderen van betere contacten tussen allochtone werknemers en (autochtone) werkgevers kunnen er voor zorgen dat netwerken beter op elkaar aansluiten en allochtonen makkelijker een baan vinden. Diversiteitsbeleid verbetert de doorstroom van allochtonen binnen organisaties en vermindert tevens de uitstroom. Volgens een rapport van het onderzoeksinstituut SEOR gelieerd aan de Erasmus Universiteit draagt het stimuleren van diversiteitbeleid bij aan het verhogen van arbeidsparticipatie van allochtonen (De Koning, Gravesteijn-Ligthelm, Tanis, 2008: 63).

4.4.3 Het toepassen van de beleidsinstrumenten op de empirie

Alle genoemde beleidsinstrumenten zijn tot stand gekomen als antwoorden op de belemmeringen waar allochtonen op de arbeidsmarkt mee te kampen hebben zoals uiteengezet in het theoretisch kader. Om te testen of de beleidsinstrumenten ook in de praktijk resultaat opleveren zal in de empirie gekeken worden in hoeverre deze beleidsinstrumenten door de gemeente Utrecht toegepast worden en wat voor resultaten dit oplevert. In het volgende hoofdstuk zal uiteengezet worden hoe dit aangepakt zal worden.

5. Methodologie

In het theoretisch kader is uiteengezet wat de voornaamste belemmeringen zijn die allochtonen op de arbeidsmarkt tegenkomen. Na dit hoofdstuk komt de empirie aan de orde. Voor de empirie is de gemeente Utrecht gekozen. Er zal gekeken worden wat de gemeente Utrecht doet aan het wegnemen van de belemmeringen zoals in het theoretisch kader is omschreven en wat voor resultaten zij daarbij halen. In het theoretisch kader werden de concepten aanbod en vraag gepresenteerd. Het combineren van deze concepten leidt tot een derde concept; beleidsinstrumenten die aan de vraag- en aanbodzijde ingezet kunnen worden om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Om de resultaten van de gemeente Utrecht te kunnen meten zullen de concepten in de volgende paragraaf geoperationaliseerd worden.

5.1 Operationalisatie

5.1.1 Concept 1: Aanbod

In hoofdstuk 2 zijn de belemmeringen aan de aanbodzijde uiteengezet. De aanbodzijde werd opgedeeld in de drie voornaamste belemmeringen; onderwijs, taalbeheersing en arbeidservaring. Om de theorie te toetsen zullen deze drie belemmeringen gebruikt worden als variabelen aan de aanbodzijde. De drie variabelen zijn:

1. Onderwijs
2. Taalbeheersing
3. Arbeidservaring

Deze variabelen zijn nog te conceptueel om te kunnen toetsen in de praktijk. Hiervoor zijn indicatoren nodig. In de onderstaande tabel staan bij iedere variabele de indicatoren vermeldt.

Concept Aanbod	
Variabele	Indicatoren
1. Onderwijs	- Startkwalificaties - Schooluitval - CITO-scores
2. Taalbeheersing	- Inburgeringsresultaten - Taalvaardigheden
3. Arbeidservaring	- Uitkeringsafhankelijkheid - Ondernemerschap/inkomen - Arbeidsbemiddeling

5.1.2 Concept 2: Vraag

In hoofdstuk drie zijn de belemmeringen aan de vraagzijde opgedeeld over drie gebieden; discriminatie, netwerk en organisatiecultuur. Om de theorie te toetsen zullen deze drie belemmeringen gebruikt worden als variabelen aan de aanbodzijde. De drie variabelen zijn:

4. Discriminatie
5. Netwerk
6. Organiseatiecultuur

Deze variabelen zijn nog te conceptueel om te kunnen toetsen in de praktijk. Hiervoor zijn indicatoren nodig. In de onderstaande tabel staan bij iedere variabele de indicatoren vermeldt.

Concept Vraag	
Variabele	Indicatoren
4. Discriminatie	- Het monitoren van discriminatie - Meldingen van discriminatie
5. Netwerk	- Animo voor convenanten - Netwerkbijeenkomsten
6. Organisatiecultuur	- Samenstelling personeelsbestanden - Werving & Selectie

5.1.3 Concept 3: Beleidsinstrumenten

De belemmeringen voor allochtonen op de arbeidsmarkt bestaan uit belemmeringen aan de aanbod- en vraagzijde waardoor vraag en aanbod niet goed op elkaar aansluiten. In hoofdstuk 4 is gekeken naar welke beleidsinstrumenten aan de aanbod- en vraagzijde ingezet kunnen worden om de belemmeringen tot arbeidsparticipatie weg te nemen. In de empirie zal gekeken worden of de gemeente Utrecht ook de beleidsinstrumenten zoals genoemd in hoofdstuk 4 toepast en wat voor resultaten zij daarmee behalen. Hiervoor zijn zes variabelen opgesteld:

7. Beleidsinstrumenten Onderwijs
8. Beleidsinstrumenten Taalbeheersing
9. Beleidsinstrumenten Arbeidservaring
10. Beleidsinstrumenten Discriminatie
11. Beleidsinstrumenten Netwerk
12. Beleidsinstrumenten Organisatiecultuur

In de onderstaande tabel zijn de indicatoren toegevoegd.

Concept Beleidsinstrumenten	
Variabele	Indicatoren
7. Beleidsinstrumenten Onderwijs	- Het creëren van een diversiteitsvriendelijke omgeving in het onderwijs - Allochtone leerlingen motiveren om te leren in plaats van te werken
8. Beleidsinstrumenten Taalbeheersing	- Extra lessen in taalvaardigheid - Extra taallessen op de basisschool in verband met CITO-toets
9. Beleidsinstrumenten Arbeidservaring	- Het vinden van stageplaatsen - Betere ontslagbescherming - Het tegengaan van illegale arbeid
10. Beleidsinstrumenten Discriminatie	- Het tegengaan van negatieve beeldvorming - Het stimuleren van het melden van incidenten van discriminatie - Het monitoren van discriminatie
11. Beleidsinstrumenten Netwerk	- Het bij elkaar brengen van werkgevers

	en (allochtone) werknemers - Het vinden van stageplaatsen - Het inzetten van duale trajecten
12. Beleidsinstrumenten Organisatiecultuur	- Diversiteitsbeleid stimuleren bij bedrijven en overheden - Het inzetten van subsidies - Het inzetten van aanbestedingen

5.1.4 Concepten en variabelen

In de volgende tabel zijn de concepten en variabelen samengevat.

Overzicht concepten en variabelen	
Concept	Variabelen
Concept 1: Aanbod	1. Onderwijs 2. Taalbeheersing 3. Arbeidservaring
Concept 2: Vraag	4. Discriminatie 5. Netwerk 6. Organisatiecultuur
Concept 3: Beleidsinstrumenten	7. Beleidsinstrumenten Onderwijs 8. Beleidsinstrumenten Taalbeheersing 9. Beleidsinstrumenten Arbeidservaring 10. Beleidsinstrumenten Discriminatie 11. Beleidsinstrumenten Netwerk 12. Beleidsinstrumenten Organisatiecultuur

5.2 Opbouw van het empirisch onderzoek

Aan de hand van de drie variabelen aan de aanbodzijde (onderwijs, taalbeheersing en arbeidservaring) en de drie variabelen aan de vraagzijde (discriminatie, netwerk en organisatiecultuur) zijn voor de empirie beleidsdoelen van de gemeente Utrecht geselecteerd. De opbouw van het theoretisch kader is grotendeels opnieuw toegepast op de empirie. Elk beleidsdoel wordt geanalyseerd. Er wordt gekeken naar wat er wordt gedaan, waar naar gestreefd wordt, hoe het beleidsdoel nagestreefd wordt en of die streefcijfers gehaald worden. Uiteindelijk wordt geconcludeerd wat het gevoerde beleid heeft opgeleverd en hoe het de arbeidsparticipatie van allochtonen heeft bevorderd.

Eerst wordt in de empirie de situatie in Utrecht omschreven. Daarna wordt geanalyseerd wat de gemeente doet aan de aanbodzijde (deelvraag 1: *Wat kan gedaan worden aan de aanbodzijde?*). Daarna wordt gekeken wat de gemeente doet aan de vraagzijde (deelvraag 2: *Wat kan gedaan worden aan de vraagzijde?*). Dan volgt een conclusie (deelvraag 3: *Hoe draagt dit bij aan de arbeidsparticipatie van allochtonen?*).

De beleidsdoelen van de gemeente Utrecht wat betreft de participatie van allochtone vrouwen zijn grotendeels buiten beschouwing gelaten omdat dit onderwerp eerder bij de doelgroep vrouwen pas dan bij allochtonen. Ook is hiervoor gekozen om het onderzoeksonderwerp zo beperkt mogelijk te houden aangezien dit onderzoek al aardig breed is van opzet.

Voor de empirie is de gemeente Utrecht gekozen, omdat in deze stad relatief veel allochtonen wonen met actief integratiebeleid. Utrecht behoort tot de vier grootste steden van Nederland, de zogenaamde G4; Amsterdam, Utrecht, Rotterdam en Den Haag. Relatief veel allochtonen in de grote steden. De afdeling van de Gemeente Utrecht die beleid voert op het gebied van integratie is het Programma Diversiteit & Integratie. Dit programma is een belangrijke bron voor mijn onderzoek. Publicaties van dat programma worden geanalyseerd en medewerkers van dat programma worden geïnterviewd.

De resultaten van het allochtonenbeleid van de gemeente Utrecht zal vergeleken worden met het landelijk beleid en/of een van de andere steden van de G4. Met name de gemeente Amsterdam is hier voor gekozen. Ook wordt rekening gehouden met de omstandigheden waarin beleid gevoerd is. Zijn de resultaten bijvoorbeeld behaald in economische goede of slechte tijden. Zijn ze behaald in goede tijden dan kan men zich afvragen in hoeverre de resultaten het gevolg zijn van gevoerd beleid of vanzelf voortgevloeid waren uit een situatie van economische groei. Het vergelijken is nuttig om de betrouwbaarheid van resultaten te testen.

5.3 Dataverzameling

Voor de empirie is gebruik gemaakt van documentanalyse en interviews. Onder documenten worden voornamelijk rapporten en beleidsnota's verstaan. Deze documenten zijn voornamelijk door de gemeente Utrecht zelf opgesteld. Ook werd informatie gebruikt van andere organisaties. Voor de interviews werden voornamelijk mensen van de Gemeente Utrecht geselecteerd en mensen van andere organisaties die te maken hebben met of verstand hebben van het beleid van de Gemeente Utrecht. Beleidsdoelen (van de gemeente Utrecht) werden in eerste instantie geanalyseerd aan de hand van informatie die de Gemeente Utrecht zelf heeft uitgegeven. Deze beleidsdoelen werden nader geanalyseerd aan de hand van interviews. De mensen die geïnterviewd werden werd gevraagd of zij het gevoerde beleid een succes of geen succes vonden, en waarom wel en waarom niet. Dit om extra kennis te vergaren over het gevoerde beleid. Documenten en interviews van buiten de gemeente Utrecht werden ook gebruikt om de betrouwbaarheid te testen.

Naast het bestuderen van de officiële bronnen waarin beleid is vastgelegd zijn andere schriftelijke bronnen ook zinvol geweest om te bestuderen, zoals artikelen en literatuur. Daarnaast werd gebruik gemaakt van adviesrapporten opgesteld door overheidsorganen zoals het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). De informatie uit deze schriftelijke bronnen konden wederom aangevuld worden met informatie uit gesprekken met mensen die bij het beleid betrokken zijn geweest.

Hieronder een overzicht van de mensen die zijn geïnterviewd:

Datagroepen	Respondenten
1. Medewerkers van de Gemeente Utrecht	Mieke Teunissen: Programmamanager bij het Programma Diversiteit en Integratie; waaronder Inburgering & Bestrijden Discriminatie en Intolerantie Adem Kumcu: Programmamanager bij het Programma Diversiteit en Integratie; waaronder Kleurrijke Organisaties & Aanbestedingsbeleid

2. Medewerkers van adviesbureaus die gespecialiseerd zijn in diversiteitsbeleid	Benny Jhinnoe: Projectmedewerker bij FORUM Jerry Straub: Senior Consultant van Diversiteit Top 50
3. Managers die ervaring hebben met diversiteitsbeleid	Kevin Chaplin: Managing Director of the South African Ubuntu Foundation and Amy Biehl Foundation Bart Beek: Manager Diversity van TNT Post
4. Experts op het gebied van allochtonen en de arbeidsmarkt	Johan Otten: Jongerenwerker bij de Twern in Tilburg Marijke Taminau: Adviseur van de Belangenvereniging ID Rotterdam Abdellatif Harchaoui: Adviseur MIDPartners Hans van Ooijen & Toon Kerssemakers: Medewerkers van 'De Slinger'

De meest interessante mensen om te interviewen waren de medewerkers van het Programma Diversiteit & Integratie. Het Programma Diversiteit & Integratie is onderdeel van de gemeente Utrecht en streeft onder andere naar het creëren van kleurrijke organisaties en het verbinden van Utrechters met elkaar en met de stad. De beleidsonderwerpen van dit Programma sloten uitstekend aan bij het onderwerp van deze scriptie. Geselecteerd uit het Programma van Diversiteit & Integratie waren Mieke Teunissen en Adem Kumcu. Mieke Teunissen was geselecteerd omdat zij veel inhoudelijke kennis bezat over de belemmeringen aan de aanbodzijde. Adem Kumcu kon veel vertellen over de vraagzijde. Voor de interviews is geen gebruik gemaakt van een standaard vragenlijst, maar is voor ieder interview een aparte vragenlijst opgesteld. Vandaar dat in dit hoofdstuk geen vragenlijst wordt gepresenteerd.

Instanties die geen onderdeel zijn van de Gemeente Utrecht maar wel contact met de gemeente hebben werden ook geraadpleegd. Een instantie dat gemeenten adviseert over integratie- en diversiteitsbeleid is FORUM. FORUM was interessant omdat dit instituut de gemeente Utrecht adviseert. Een andere organisatie dat zich met integratie- en diversiteitsbeleid bezighoudt is Diversiteit Top50. Deze instantie geeft ook advies aan gemeenten, momenteel niet zozeer aan de gemeente Utrecht maar meer aan de gemeente Amsterdam. Omdat FORUM en Diversiteit Top50 verschillende gemeenten adviseert, de ene meer gericht op Utrecht en de ander meer op Amsterdam, maakten het interessant om medewerkers van beide instanties (FORUM en Diversiteit Top50) te interviewen. Op deze manier konden beide visies op beleid met elkaar vergeleken worden.

Ter oriëntatie is ook data (informatie van websites en rapporten) gebruikt van andere relevante adviesbureaus/organisaties. Een voorbeeld hiervan is Kantharos. Kantharos is een adviesbureau dat gespecialiseerd is op het gebied van interculturele relaties op de werkvloer en doet ook advieswerk voor overheidinstellingen zoals de provincies. Een andere interessante organisatie was Art.1. Deze organisatie probeert naar eigen zeggen discriminatie te voorkomen en te bestrijden. Op de website van Art. 1 is informatie te vinden over de belemmeringen die allochtonen ondervinden bij het vinden van werk. Een ander voorbeeld is het Landelijk Netwerk Diversiteitsmanagement dat opgericht is om drempels bij werkgevers ten opzichte van allochtonen weg te nemen. Andere voorbeelden van organisaties die met

allochtonen te maken hebben zijn de Minderhedenmonitor en de RMO (Raad Maatschappelijke Ontwikkeling).

5.4 Data analyse

Het vinden van relevante informatie was over het algemeen niet zo'n probleem. Het testen op de betrouwbaarheid van de informatie was een stuk lastiger. Er was niet altijd een bronvermelding of een verwijzing naar harde cijfers. Wanneer er wel cijfers/resultaten werden gevonden bleek soms dat een soortgelijk onderzoek met hele andere resultaten was gekomen. Hiervoor was het soms nodig om te achterhalen wat de onderzoeksmethodes van de verschillende onderzoeken waren geweest. Voor het vinden van zo betrouwbaar mogelijke bronnen is vooral gebruik gemaakt van overheidsinformatie. Wel realiserende dat geen enkele informatie absoluut objectief en betrouwbaar is. Zo wil de gemeente Utrecht natuurlijk graag laten zien dat beleidsdoelen gehaald worden.

Als voor het gemak even vanuit gegaan wordt dat alle cijfers altijd betrouwbaar zijn dan nog hoeft dat niet alles te zeggen over de succesvolheid van gevoerd beleid. De resultaten van beleid zijn namelijk weliswaar meetbaar, maar multi-interpretabel (ambigu) en causale relaties zijn moeilijk hard te maken. Volgens Hoogerwerf is het bij het evalueren van beleid meestal redelijk duidelijk in welke mate beleid zijn doeleinden bereikt. De effectiviteit van beleid is minder duidelijk (Hoogerwerf, 2008: 157). Een voorbeeld hiervan zijn reïntegratietrajecten. Het is vrij makkelijk aan te tonen dat een bepaald percentage van de mensen die meededen aan een traject werk gevonden hebben. Bij een bepaalde hoogte van dat percentage is beleid dan succesvol dan wel onsuccesvol geweest. De effectiviteit is niet zo meetbaar. Misschien hadden deze mensen ook werk gevonden zonder het traject om de economische situatie gunstiger is geworden.

Arbeidsparticipatie en werkloosheid zijn zeer afhankelijk van de economische conjunctuur. In dit onderzoek zal hier rekening mee worden gehouden. Dit doet denken aan effectiviteitsonderzoek. Volgens Hoogerwerf heet onderzoek dat gedaan wordt om te achterhalen in hoeverre gevoerd beleid ook daadwerkelijk heeft bijgedragen aan het bereiken van de doeleinden effectiviteitsonderzoek. Bij een effectiviteitsonderzoek worden de omstandigheden waarin beleid is uitgevoerd meegenomen en wordt een analyse gemaakt van de causale relatie tussen het gevoerde beleid en de omstandigheden waarin het beleid gevoerd is (Hoogerwerf, 2008: 162).

Een manier om de effectiviteit van beleid te meten is door het beleid van de gemeente Utrecht te vergelijken met een andere gemeente waar soortgelijk beleid gevoerd is. Dit vergelijken zal met sommige beleidsdoelen van de gemeente Utrecht ook gebeuren en meestal zal de gemeente Amsterdam hiervoor dienen. Dit doet denken aan de controle-groep methode (Hoogerwerf, 2008: 169). De gemeente Utrecht is dan de experimentele groep en de gemeente Amsterdam de controlegroep.

Voor dit onderzoek is gekozen dat beleid succesvol is wanneer aan te tonen valt dat gevoerd beleid geleid heeft tot een betere arbeidsparticipatie van allochtonen. Onder betere arbeidsparticipatie wordt verstaan een betere afspiegeling van allochtonen op de arbeidsmarkt in verhouding met de samenleving. Dit houdt in dat allochtonen evenrediger vertegenwoordigd zijn in alle sectoren en alle functieniveaus. Allochtonenparticipatie is te vergelijken met vrouwenparticipatie en kan waarschijnlijk op dezelfde manier gemeten worden.

6. De Gemeente Utrecht

In dit hoofdstuk zal geanalyseerd worden wat voor beleid de gemeente Utrecht voert aan de aanbod- en vraagzijde. Relevante beleidsdoelen zullen genoemd worden en resultaten van beleid geanalyseerd. Daarna volgt een conclusie waarin de resultaten van het geanalyseerde beleid worden samengevat. In de conclusie zal vastgesteld worden of het gevoerde beleid tot een hogere arbeidsparticipatie van allochtonen geleid heeft.

Maar eerst iets over de situatie van allochtonen in Utrecht. In de volgende paragraaf zal de algemene situatie van allochtonen in Utrecht geschetst worden. Er zal uiteengezet worden wat de verhouding is tussen allochtonen en de gemeente Utrecht en hoe de gemeente door middel van reïntegratie de arbeidsparticipatie van Utrechters probeert te bevorderen en wat het effect daarvan is op allochtonen.

6.1 Situatie in Utrecht

6.1.1 Werk en inkomen

In 2005 had 7 procent van alle huishoudens (exclusief 65-plussers) in Utrecht een bijstanduitkering. In 2009 was dit gedaald tot 5 procent. Het aantal is gedaald van 8.763 huishoudens naar 6.295 huishoudens. Vermoedelijk heeft dit met de economische conjunctuur te maken die de laatste vier jaar goed was. Ongeveer tweederde van de huishoudens die afhankelijk is van een bijstandsuitkering doet dat al ruim drie jaar. De helft van de huishoudens vijf jaar. Het betreft hier meestal eenoudergezinnen en alleenstaande vrouwen van 55 jaar en ouder. 1.162 van de 6.295 huishoudens met een uitkering betreft 65-plussers die hun ontoereikende AOW bijgevoerd krijgen met een aanvullende bijstandsuitkering (Gemeente Utrecht, 2009: 73).

Het aantal Utrechtse huishoudens dat op of onder het sociaal minimum leeft is gedaald van 10 procent in 2005 naar 7 procent, ongeveer 11.000 huishoudens, in 2008. Deze huishoudens komen relatief veel voor in de krachtwijken (Gemeente Utrecht, 2009: 75). In de krachtwijken wonen relatief veel allochtonen. Allochtonen vormen dus een relatief arme bevolkingsgroep in Utrecht. Die situatie is de laatste jaren wel wat verbeterd, maar deze verbetering valt wel samen met een economische gunstige periode (2005-2008). Het is dus niet enkel door Utrechts beleid dat het inkomen van allochtonen de laatste jaren wat is gestegen.

6.1.2 Gemeente Utrecht en diversiteit

De stad Utrecht telt ongeveer 300.000 inwoners (Utrecht.nl, Utrechts onderzoek en cijfers). Utrecht is een redelijk diverse stad. In de stad wonen ruim 60.000 niet-westerse allochtonen (21 procent van de bevolking). De laatste vijf jaren is het aantal niet-westerse allochtonen flink toegenomen, met wel 10.000. Utrecht is een groeiende stad, zowel het aantal autochtonen als allochtonen neemt toe (Gemeente Utrecht, 2007c: 18).

Naar eigen zeggen probeert de gemeente Utrecht de sociale cohesie tussen verschillende groepen in haar stad door middel van projecten te versterken (Gemeente Utrecht, 2007d: 3). Volgens Bart Beek, Manager Diversity van TNT Post, maakt Utrecht hier meer een punt van diversiteit binnen de stad dan andere steden. Hij maakt hier wel een kritische kanttekening. Volgens hem doet de gemeente al veel met projecten, maar kan zij meer doen op het gebied van stageplaatsen (Interview, Bart Beek). Mieke Teunissen, Programmamanager bij het Programma van Diversiteit & Integratie van de gemeente Utrecht, vindt echter dat het de

gemeente redelijk goed lukt om meer stageplaatsen te vinden voor allochtonen (Interview, Mieke Teunissen).

6.1.3 Arbeidsparticipatie in Utrecht

De netto arbeidsparticipatie in Utrecht is van 2005 tot 2008 gestegen van 64,1 procent naar 65,7 procent. Dit betekent dat in 2007 65,7 procent van de 15- tot 65-jarigen een betaalde baan had van minimaal 12 uur per week. Omdat deze jaren (2005-2008) een periode van hoogconjunctuur waren is het onduidelijk in hoeverre de stijging van de netto arbeidsparticipatie het gevolg is van gevoerd beleid of economische groei.

Vergeleken met Rotterdam, Amsterdam, Den Haag en het landelijk gemiddelde ligt de arbeidsparticipatie in Utrecht hoger. Volgens de gemeente Utrecht komt dit doordat de beroepsbevolking van Utrecht hoger opgeleid is dan het landelijk gemiddelde. 83 procent van de hoogopgeleide Utrechters heeft een baan tegen 43 procent van de laag opgeleiden (Gemeente Utrecht, 2009: 74).

Van alle allochtone subgroepen in Utrecht is de arbeidsparticipatie van Turken en Marokkanen veel lager dan die van autochtonen, terwijl die van Surinamers en Antillianen nauwelijks afwijkt van die van autochtonen. Volgens de gemeente Utrecht komt dat door een laag opleidingsniveau en discriminatie op de arbeidsmarkt. Marokkanen en Turken die hoogopgeleid zijn hebben volgens de gemeente minder kans om aangenomen te worden dan autochtonen bij gelijke opleiding en werkervaring (Gemeente Utrecht, 2007c: 6).

6.1.4 Reïntegratiebeleid Utrecht

De gemeente probeert de maatschappelijke participatie te bevorderen door middel van reïntegratietrajecten. Een zo'n reïntegratietraject heet 'Werkt loont'. 3.031 Utrechters met een bijstandsuitkering, 37 procent van alle Utrechters met een bijstandsuitkering, zit in een reïntegratietraject. Ditzelfde geldt voor 17 procent van de Utrechters met een WW- WAO- of WWB uitkering en voor 23 procent van de Utrechters die een ander soort uitkering ontvangen. Van de werkzoekenden zonder uitkering zit 26 procent in een reïntegratietraject en 6 procent in een inburgeringstraject (Gemeente Utrecht, 2009: 74 & 75).

39 procent van de mensen die het reïntegratietraject 'Werkt loont' heeft gevolgd vond een reguliere baan. Dit komt overeen met de situatie in de andere 3 grote steden. In de vier grote steden stroomt ongeveer 40 procent van de mensen die de bijstand verlaten door naar werk. De overgrote meerderheid, 84 procent, heeft na een jaar nog steeds werk. De gemeente is van mening dat dit mede komt door het maken van goede afspraken met werkgevers omtrent het begeleiden van reïntegranten (Gemeente Utrecht, 2009: 75). In hoeverre dit succes te danken is aan gevoerd beleid of de aantrekkende economische conjunctuur is onduidelijk.

Het reïntegratiebeleid is niet speciaal voor allochtonen ontworpen, maar veel van de deelnemers zijn wel allochtoon. In hoeverre reïntegratie bijdraagt aan de arbeidsparticipatie van allochtonen is twijfelachtig. Volgens Johan Otten, jongerenwerker in Tilburg, is het gevaar van reïntegratiebedrijven dat er te resultaat gericht gewerkt wordt. Mensen worden zo snel mogelijk aan het werk geholpen om maar resultaat te halen. Maar naar de lange termijn wordt niet gekeken (Interview, Johan Otten). Marijke Taminiau, adviseur van de Belangenvereniging ID Rotterdam (heeft verstand van diversiteitsbeleid bij overheden), gaat nog verder. Volgens haar zijn reïntegratiebedrijven slecht voor de sociale integratie. Mensen worden volgens haar naar beneden opgeleid en staan vaak na een half jaar weer op straat. Dat is volgens haar het slechtste wat je maar bedenken kan. Mensen zouden daar opstandig en

crimineel van worden. Allochtonen voelen dan dat ze geen gelijke kansen krijgen en uitgesloten worden. Daar komt bij dat reïntegratiebedrijven worden afgerekend op succes en daardoor zullen zij niet zo snel allochtonen bemiddelen (Interview, Marijke Taminiou).

Mieke Teunissen, Programmamanager bij de gemeente Utrecht, is minder negatief maar erkent wel dat reïntegratie op zich als oplossing onvoldoende is. Volgens haar zetten reïntegratiebedrijven niet veel in op scholing en bemiddelen zij vooral de meest makkelijk bemiddelbaren. De moeilijker bemiddelbaren blijven meestal zitten (Interview, Mieke Teunissen).

6.2 Aanbodzijde

6.2.1 Onderwijs

Net als landelijk hebben niet-westerse allochtonen in Utrecht een achterstand op het gebied van onderwijs. Allochtone leerlingen van het voortgezet onderwijs hebben een lager slagingspercentage dan autochtone leerlingen, respectievelijk 73 procent en 86 procent in 2006 (Gemeente Utrecht, 2008a: 35). En respectievelijk 80 procent en 90 procent in 2005 (Gemeente Utrecht, 2008a: 31). Dit verschil zou mede kunnen komen doordat het VMBO in Utrecht lager scoort dan het landelijke gemiddelde. Relatief veel allochtonen zitten op het VMBO.

Op de hogere opleidingsinstituten is geen evenredige vertegenwoordiging van allochtonen. Het aandeel allochtonen onder studenten was in 2007 11 procent. Er zijn geen cijfers beschikbaar over 2005 en 2006 (Gemeente Utrecht, 2008a: 31). Het aandeel niet-westerse allochtonen onder universitaire studenten was in 2006/2007 8 procent en onder hbo-studenten 15 procent (Gemeente Utrecht, 2008a: 35). 21 procent van de Utrechtse bevolking bestaat uit niet-westerse allochtonen (Gemeente Utrecht, 2008a: 20).

De gemeente Utrecht probeert de achterstand van allochtonen op het gebied van onderwijs weg te werken. Hiervoor zijn door de gemeente twee belangrijke beleidsdoelen opgesteld; *het verhogen van het opleidingsniveau onder (allochtone) jongeren* en *meer jongeren verlaten de school met een startkwalificatie*.

Beleidsdoel: het verhogen van het opleidingsniveau onder (allochtone) jongeren.

Om het opleidingsniveau van (allochtone) jongeren te verhogen geeft de gemeente Utrecht een hoge prioriteit aan voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Voorschoolse educatie is bedoeld voor peuters van tweeënhalf jaar tot vier jaar, vroegschoolse educatie is voor kleuters van vier tot zes jaar. 86 procent van de Utrechtse peuters en kleuters die de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) volgen zijn van allochtone afkomst. 48 procent is van Marokkaanse afkomst. De VVE is bedoeld voor kinderen met een onderwijsachterstand (Gemeente Utrecht, 2009: 124). Doelstelling is dat op 1 augustus 2011 er 1350 peuterplaatsen op voorscholen beschikbaar zijn. In 2006 waren er in Utrecht 779 peuterplaatsen en in 2007 886 (Gemeente Utrecht, 2008a: 31). Voor dit jaar is de doelstelling 980 peuterplaatsen (Gemeente Utrecht, 2007c: 30).

Of een kind tot de doelgroep behoort van voor- en vroegschoolse educatie hangt van het opleidingsniveau van de ouders af. Sinds het schooljaar 2005-2006 telt de etniciteit van de ouders niet meer mee als doelgroepbepaling. Door deze wijziging is het aantal doelgroepkleuters kleiner geworden. Van alle peuters in Utrecht gaat 17 procent naar een voorschool (Gemeente Utrecht, 2008a: 32).

Uit onderzoeken naar de effectiviteit van VVE zou blijken dat VVE maar in beperkte mate tot resultaten leidt. Sommige studies zouden helemaal geen aantoonbaar effect hebben waargenomen van VVE op de leerprestaties van basisschoolleerlingen. Dat hoeft niet te zeggen dat VVE zinloos is, maar het is vooralsnog geen wondermiddel (SCP, WODC, CBS, 2005: 59). Misschien dat de kinderen nog te jong zijn om veel te leren. Mieke Teunissen denkt wel dat de kinderen wat van VVE opsteken. Hoeveel is volgens haar misschien moeilijk te meten. Het lijkt haar nuttig als meer autochtone kinderen aan de VVE zouden meedoen. Dan zou er meer Nederlands gesproken worden (Interview, Mieke Teunissen).

Een interessant fenomeen is dat de afgelopen tien jaar de CITO-scores in Utrecht zijn toegenomen. De gemiddelde CITO-score in Utrecht komt overeen met de gemiddelde landelijke CITO-score, respectievelijk 534,9 en 535,4 voor het jaar 2008 (Gemeente Utrecht, 2008a: 32). Voor 2009 was dat respectievelijk 535,1 en 535,5. Utrecht scoort hoger dan de gemiddelde CITO-score van de vier grote steden. Het gemiddelde van de vier grote steden voor 2009 was 533,4 (Gemeente Utrecht, 2009: 125). Wel is het aandeel allochtonen in de andere drie grote steden groter dan in Utrecht. Toch behalen Utrechtse scholen gemiddeld hogere CITO-scores dan de landelijke gemiddelde score als met scholen met hetzelfde aandeel allochtone leerlingen vergeleken wordt (Gemeente Utrecht, 2007a: 14).

Hoewel de CITO-scores van Utrechtse leerlingen zijn toegenomen is het verschil tussen autochtone en niet-westerse leerlingen min of meer onveranderd gebleven. De gemiddelde CITO-score van autochtonen was in 2009 gemiddeld 537,9 en die van niet-westerse allochtonen 529,6 (Gemeente Utrecht, 2009: 125). Voor 2008 was dit respectievelijk 537,7 en 528,8 (Gemeente Utrecht, 2008a: 33).

In Utrecht is er geen sprake van onder advisering van niet-westerse allochtone leerlingen. Zij krijgen eerder een iets te hoog advies. Wel zitten niet-westerse allochtone leerlingen (vooral jongens) in de eerste drie leerjaren van het voortgezet onderwijs relatief vaak op een opleidingsniveau dat lager is dan oorspronkelijk geadviseerd. Het is niet duidelijk waarom dit zo is (Gemeente Utrecht, 2008a: 34). Het lagere opleidingsniveau van veel allochtone ouders kan een rol spelen. Volgens Johan Otten kunnen veel allochtone ouders hun kind niet echt helpen met huiswerk omdat ze zelf vaak geen schoolopleiding hebben gevolgd (Interview, Johan Otten).

Er is aan Mieke Teunissen gevraagd of allochtone basisschoolleerlingen in Utrecht extra taallessen krijgen. Dit zou dan een verklaring kunnen zijn voor de relatief hogere CITO-scores van allochtonen in Utrecht. Voor zover Mieke Teunissen wist was dit niet het geval. Wel vertelde ze dat er andere soorten van ondersteuning voor basisschoolleerlingen bestaan. Zij wees er ook op dat sinds zeven jaar de vreedzame school bestaat, waarvan er nu ongeveer 50 in Utrecht staan. In totaal bestaan er in Nederland ongeveer 300 vreedzame scholen (Pauw & van Sonderen, 2008: 1 & 2). Volgens bronnen van de gemeente Utrecht halen allochtone kinderen op de vreedzame school al jaren hogere CITO-scores dan het landelijk gemiddelde (Gemeente Utrecht, 2007e: 21). Dat komt volgens Mieke Teunissen doordat de cultuur op deze scholen anders is. De allochtone leerlingen worden positiever benaderd dan op andere scholen. Beter schoolprestaties liggen dan ook niet alleen aan taal, een positieve omgeving is volgens haar minstens net zo belangrijk (Interview, Mieke Teunissen). Op vreedzame scholen wordt geprobeerd een cultuurverandering te doen plaatsvinden mede door leerlingen meer zeggenschap te geven over hun school. Hierdoor voelen de leerlingen zich meer verantwoordelijk voor het geheel en dat leidt tot meer betrokkenheid (website, hco.nl).

Een interessant gegeven is dat in Utrecht allochtone basisschoolleerlingen meer last hebben van faalangst dan autochtone leerlingen. Van de Utrechtse basisschoolleerlingen hebben Marokkaanse leerlingen het meeste last van faalangst. 13 procent van de basisschoolleerlingen uit groep zeven en acht in Utrecht geeft aan last van faalangst te hebben. Bij Marokkaanse leerlingen ligt dit percentage op 22 procent gevolgd door Surinaams/Arubaanse leerlingen met 21 procent. Ook hebben Marokkaanse leerlingen meer last van psychosomatische klachten (stressgebonden klachten zoals slecht slapen en buikpijn) dan de gemiddelde basisschoolleerling. 12 procent van de Marokkaanse jongens heeft hier last van tegen 6 procent van alle basisschoolleerlingen uit groep zeven en acht (Gemeente Utrecht, 2009: 120). Volgens Mieke Teunissen kan dit komen doordat de omgeving op scholen negatief is voor allochtone kinderen. Omgeving heeft effect op gedrag en prestaties (Interview, Mieke Teunissen).

Beleidsdoel: meer jongeren verlaten de school met een startkwalificatie.

Met het bezitten van een startkwalificatie bedoeld de gemeente Utrecht dat iemand minstens een diploma heeft op het niveau van vwo, havo, of niveau twee van het mbo. De gemeente Utrecht is van mening dat mensen zonder startkwalificatie een lagere kans hebben op werk. Daarom streeft de gemeente erna het aantal mensen met een startkwalificatie te verhogen. De gemeente streeft erna dat in 2010/2011 80 procent van de jongeren van 22 jaar een startkwalificatie heeft, of anders nog onderwijs volgt. Dit lijkt te gaan lukken, in 2004/2005 had 60 procent van de jongeren van 22 jaar een startkwalificatie, of zat nog op school. In 2007/2008 was dat 72 procent. Studenten die van buiten Utrecht komen werden niet meegeteld (Gemeente Utrecht, 2008a: 37).

Het percentage 22-jarigen dat zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat is de laatste vijf jaar geleidelijk aan gedaald. Van 40 procent in 2004/2005, naar 33 procent in 2006/2007, naar 28 procent in 2007/2008 tot 23 procent in 2008/2009. De gemeente streeft ernaar dat in 2010/2011 dit percentage verder gedaald is naar 20 procent (Gemeente Utrecht, 2009: 127). De gemeente heeft geen cijfers wat betreft de percentages van 22-jarigen voor allochtone subgroepen (Gemeente Utrecht, 2008a: 38).

Om de doelstelling van meer jongeren met een startkwalificatie te halen is het belangrijk dat schooluitval tegen gegaan wordt. Het schooluitval is vooral in de krachtwijken Overvecht en Ondiep hoog, respectievelijk 8 en 10 procent. Landelijk ligt het percentage van 12- tot 22-jarigen dat voortijdig school verlaat op 4,2 procent. Schooluitval komt onder niet-westerse allochtonen twee keer zo veel voor als onder autochtonen. Ook komt schooluitval relatief veel voor bij lagere onderwijsvormen (Gemeente Utrecht, 2008a: 38).

Het totale aantal voortijdig schoolverlaters in Utrecht ligt op ongeveer 1900 jongeren. De gemeente probeert deze voortijdige schoolverlaters zoveel mogelijk op een opleiding of leerwerkplek te plaatsen. De gemeente hoopt voortijdig schoolverlating te voorkomen door op tijd in te grijpen bij onregelmatig schoolbezoek van leerlingen. Leraren gaan met deze leerlingen in gesprek met de bedoeling hen te overtuigen om te blijven leren. Dit noemt de gemeente preventief bemiddelen. Dit zou ertoe hebben geleid dat het aantal leerlingen dat niet staat ingeschreven bij een onderwijsinstelling is gedaald. Onder de groep dreigend schoolverlaters bevinden zich relatief veel allochtonen. Het onregelmatig schoolbezoek lag in de schooljaren 2001/2002 en 2005/2006 op ongeveer anderhalf procent van alle leerplichtigen in Utrecht, en is dus ongeveer gelijk gebleven. Het dreigend schoolverlaten is bijna verdubbeld van 1, 2 procent voor schooljaar 2001/2002 naar 2,2 procent voor 2005/2006.

Zoals eerder vermeld is deze verdubbeling te verklaren door het preventief bemiddelen. Het aantal niet ingeschrevenen bij een onderwijsinstelling is gehalveerd van 1,1 procent voor 2001/2002 naar 0,5 procent voor 2005/2006 (Gemeente Utrecht, 2007c: 36).

Uit de genoemde cijfers is af te leiden dat het preventief bemiddelen een redelijk succesvolle methode is om te voorkomen dat jongeren hun school verlaten zonder startkwalificatie. Wel moet rekening gehouden worden met feit dat de gunstige cijfers van de laatste jaren samenvielen met een periode van laagconjunctuur. Als er weinig banen zijn dan zijn leerlingen minder geneigd om hun school voortijdig te verlaten. Het is dus onduidelijk in hoeverre de cijfers het gevolg zijn van gevoerd beleid.

Zoals bij het vorige beleidsdoel is stilgestaan bij diversiteitsbeleid in het basisonderwijs (de vreedzame school) zal nu gekeken worden of in de gemeente Utrecht ook een vorm van diversiteitsbeleid in het voortgezet onderwijs wordt toegepast. Er zal een korte analyse gemaakt worden van het vmbo omdat daar relatief veel allochtone leerlingen op zitten.

De vmbo-scholen in Utrecht hebben een slechte reputatie. Vanwege deze slechte reputatie bezoeken relatief veel autochtone Utrechtse vmbo-leerlingen een school buiten de stad Utrecht. 43 procent van autochtone Utrechtse vmbo-leerlingen deed dit in 2008. De vmbo-scholen in Utrecht zouden een lage kwaliteit hebben, onveilig zijn, en veel allochtone leerlingen hebben. Volgens onderzoek waren dit redenen voor autochtone vmbo-leerlingen om een school buiten Utrecht te bezoeken. Van 2003 tot 2008 is het aantal leerlingen op Utrechtse vmbo-scholen (beroepsgerichte leerweg) met 22,4 procent gedaald. Om deze trend om te buigen is in 2008 de Taskforce Utrechts vmbo opgezet. Deze Taskforce pleit voor het verbeteren van de kwaliteit van het voortgezet onderwijs in Utrecht, het verbeteren van de omstandigheden waarbinnen de vmbo-scholen moeten functioneren en het verbeteren van het imago van het vmbo in Utrecht. De nieuwe plannen van de Taskforce zouden in augustus 2009 geïmplementeerd worden op ten minste twee vmbo-scholen (Gemeente Utrecht, 2009: 126).

Het is onduidelijk of de plannen van de Taskforce neerkomen op diversiteitsbeleid. Wel wordt door de Taskforce erkent dat onveiligheid op het vmbo een probleem is en dat het creëren van een betere, veiligere omgeving de kwaliteit van het onderwijs verbetert. Dat het voor allochtone leerlingen van belang dat er een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs plaatsvindt wordt door Jerry Straub, senior consultant van Diversiteit Top 50, onderschreven. Ook vindt Jerry Straub het voor de leerprestaties van allochtone kinderen belangrijk dat er meer diversiteit onder docenten komt (Interview, Jerry Straub).

Volgens Johan Otten hebben allochtone leerlingen het gevoel dat zij op school door hun onderwijzers niet echt worden ondersteunt. Zij zouden het gevoel hebben dat ze door hun leraren gediscrimineerd worden en door hen niet worden geaccepteerd. Vanwege slechte ervaringen op school zouden sommigen tot de conclusie komen dat school niets voor hen is. (Interview, Johan Otten).

Volgens Marijke Taminiau zijn veel docenten zelf niet allochtoon en daardoor houden zij zich daardoor niet bezig met de problemen waar allochtone leerlingen mee te maken hebben (Interview, Marijke Taminiau). Ook Bart Beek heeft kritiek op het onderwijs. Volgens hem zijn er te weinig allochtone en mannelijke leraren, en dat vindt hij niet goed. Ook vindt hij dat de leraren te weinig tijd hebben voor hun leerlingen (Interview, Bart Beek).

6.2.2 Taalbeheersing

Beleidsdoel: Utrechters beheersen de Nederlandse taal.

Uit een enquête gehouden in 2007 onder Utrechters vanaf 16 jaar blijkt dat 5 tot 10 procent van hen problemen heeft met de Nederlandse taal (Gemeente Utrecht, 2008a: 41). De tweede generatie van niet-westerse allochtonen in Utrecht beheerst de Nederlandse taal veel beter dan de eerste generatie. Maar nog niet zo goed als de autochtone inwoners. Van de eerste generatie niet-westerse allochtonen heeft 46 procent moeite met spreken en 51 procent met schrijven. Voor de tweede generatie is dit respectievelijk 5 en 6 procent. Autochtonen respectievelijk 1 en 3 procent (Gemeente Utrecht, 2008a: 42).

De eerste generatie Marokkaanse en Turkse Utrechters hebben meer moeite met de Nederlandse taal dan het gemiddelde van de eerste generatie niet-westerse allochtonen. Van de eerste generatie Marokkaanse Utrechters gaf 51 procent aan moeite te hebben met spreken en 55 procent met schrijven. Onder de eerste generatie Turken is dat respectievelijk 61 en 63 procent (Gemeente Utrecht, 2008a: 43).

Volgens de wet moeten alle volwassenen die geen Europese nationaliteit bezitten (de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte), en niet kunnen aantonen dat zij de Nederlandse taal voldoende beheersen, zich inburgeren. Dit geldt voor 4 procent van de volwassen Utrechters, ongeveer 7.000 mensen. Dit zijn inburgeringsplichtigen. Ook krijgen inwoners die wel de Nederlandse nationaliteit bezitten, maar de taal onvoldoende machtig zijn, een inburgeringstraject door de gemeente aangeboden. Dit zijn inburgeringsbehoefigen. De totale groep inburgeraars komt min of meer overeen met de eerste generatie niet-westerse allochtonen (Gemeente Utrecht, 2008a: 43).

Inburgering is volgens de gemeente van fundamenteel belang voor de sociale integratie van migranten (Gemeente Utrecht, 2007b: 4). De gemeente Utrecht probeert door middel van inburgering de zelfredzaamheid van oud- en nieuwkomers inwoners te bevorderen (Gemeente Utrecht, 2007c: 38). Nieuwkomers zijn migranten die vanaf 1 januari 2007 naar Nederland zijn gekomen. Oudkomers zijn migranten die al voor 2007 in Nederland woonden (Gemeente Utrecht, 2007c: 21). Er zijn drie niveaus van zelfredzaamheid; sociale zelfredzaamheid, educatieve zelfredzaamheid en professionele zelfredzaamheid. Sociale zelfredzaamheid betekent dat men op basisniveau maatschappelijk kan functioneren. Educatieve zelfredzaamheid betekent dat men kan instromen in het mbo, hbo of wetenschappelijk onderwijs. Professionele zelfredzaamheid betekent dat men na het inburgeringsprogramma meteen kan gaan werken (Gemeente Utrecht, 2007c: 38).

In 2003 zijn er 1011 oudkomers met een inburgeringstraject gestart. In 2004 waren dat er 892 en in 2005 791. In 2007 weer iets meer; 951 (Gemeente Utrecht, 2008a: 41). Landelijk rondde ongeveer 50 procent van de oudkomers het basistraject af, in de 54 grootste gemeenten was dat 43 procent en in Utrecht 38 procent (Gemeente Utrecht, 2007c: 42). In 2007 hebben 910 mensen (oudkomers en nieuwkomers) een inburgeringstraject afgerond. 1181 mensen hadden een traject aangeboden gekregen. Zowel in Utrecht als landelijk is het aantal nieuwe inburgeraars gedaald. Dit komt voornamelijk doordat de inburgeringwet pas gewijzigd is wat onduidelijkheid heeft gebracht omtrent de uitvoering (Gemeente Utrecht, 2008a: 44).

Het slagingspercentage voor het basistraject door nieuwkomers en oudkomers is toegenomen van 27 procent voor zowel nieuw- en oudkomers in 2003, naar 30 procent voor beiden in 2004, naar 43 procent voor nieuwkomers en 38 procent voor oudkomers in 2005 (Gemeente Utrecht, 2007b: 30). Het slagingspercentage van 43 procent voor nieuwkomers in 2005 ligt

niet ver achter op het landelijk percentage (45 procent). In 2007 haalden 44 procent van de nieuwkomers, en 45 procent van de oudkomers het gewenste taalniveau. Dat is lager dan waar de gemeente voor 2007 naar gestreefd had; 50 procent voor nieuwkomers en 55 procent voor oudkomers (Gemeente Utrecht, 2008a: 45).

De gemeente Utrecht vindt het taalniveau dat bereikt is na het slagen voor het basistrject inburgering te laag. De gemeente Utrecht streeft naar NT2 niveau 2 voor laagopgeleiden, en NT2 niveau 3 voor hoger opgeleiden. Om het taalniveau van de ingeburgerden te verhogen biedt de gemeente extra trajecten aan. De ingeburgerde is in principe niet verplicht dit extra traject te volgen (Gemeente Utrecht, 2007b: 37). Daarom probeert de gemeente potentiële deelnemers te overtuigen door hen te laten zien wat het hen op kan leveren (Interview, Mieke Teunissen). Doordat de gemeente extra trajecten (van 300 uur) biedt aan nieuwkomers is het slagingspercentage gestegen van 43 naar 60 procent (Gemeente Utrecht, 2007c: 41).

De gemeente Utrecht boekt dus aantoonbaar vooruitgang in het verbeteren van het taalniveau van allochtonen, maar haalt niet altijd haar streefcijfers. De gemeente probeert ook in samenwerking met bedrijven en scholen laaggeletterdheid aan te pakken. Zo ondertekenden 13 werkgevers het convenant 'Aanvalsplan laaggeletterdheid' (Gemeente Utrecht, 2009: 127). En heeft de gemeente met het ROC Midden Nederland een contract afgesloten voor het bieden van taalcurssussen (Gemeente Utrecht, 2009: 128).

6.2.3 Arbeidservaring

Beleidsdoel: het vinden van stageplaatsen voor jongeren kunnen (ongeacht hun achtergrond). Omdat niet iedereen een stageplaats kan vinden probeert de gemeente Utrecht die te creëren (Gemeente Utrecht, 2008a: 38). Dit beleidsdoel lijkt relatief nieuw te zijn. In 2007 was het stagebeleid van de gemeente nog in ontwikkeling (Gemeente Utrecht, 2007c: 36). Het blijkt dat hbo-studenten meer moeite hebben met het vinden van een stageplaats dan wo-studenten. Ook vrouwen hebben meer moeite dan mannen. En niet-westerse allochtonen hebben meer moeite van autochtonen. Van de niet-westerse allochtone subgroepen hebben de Marokkanen en Turken de meeste moeite (Gemeente Utrecht, 2008a: 38 & 39). Ook hoogopgeleide allochtonen hebben volgens Benny Jhinnoe van FORUM soms moeite met het vinden van een stageplaats (Interview, Benny Jhinnoe).

De gemeente streeft ernaar om per jaar 250 stageplaatsen te creëren. In 2007 is dat gelukt, er zijn 269 stageplaatsen gecreëerd; 116 voor hbo- en wo-studenten, 75 voor mbo-studenten, 51 voor mbo-studenten en 28 taalstages (Gemeente Utrecht, 2008a: 38 & 39). Mieke Teunissen vindt dat het de gemeente redelijk goed lukt om meer stageplaatsen te vinden (Interview, Mieke Teunissen).

Beleidsdoel: het ondersteunen van (allochtoon) ondernemersschap.

Zowel landelijk als in de stad Utrecht neemt het aantal niet-westerse ondernemers toe. Anno 2004 waren er in Utrecht 1500 niet-westerse ondernemers, in 2008 waren dat er 2000. In 2004 maakten niet-westerse ondernemers 11 procent uit van het totale aantal ondernemers in Utrecht. In 2008 was dat gegroeid tot 13 procent (Gemeente Utrecht, 2008a: 57). Van de 2000 niet-westerse ondernemers is de meerderheid van Turkse of Marokkaanse afkomst. In 2008 waren er in Utrecht 580 Turkse ondernemers en 550 Marokkaanse (Gemeente Utrecht, 2008a: 58). In 2004 was 4 procent van de niet-westerse allochtone beroepsbevolking in Utrecht ondernemer (Gemeente Utrecht, 2007c: 49).

Niet-westerse ondernemers zijn vooral in de sectoren horeca, detailhandel en groothandel actief. Allochtonen kiezen vaak voor bedrijfssectoren waar al veel andere allochtone ondernemers actief zijn. Hierdoor hebben deze ondernemers te maken met veel concurrentie en lage winstmarges. De tweede generatie niet-westerse ondernemers richt zich veel meer op andere sectoren met betere overlevingskansen, zoals de zakelijke dienstverlening. Dit verschil tussen de eerste en tweede generatie ondernemers is waarschijnlijk te verklaren door het feit dat de tweede generatie beter opgeleid is en de Nederlandse taal beter beheerst dan de eerste generatie (Gemeente Utrecht, 2008a: 59).

De slagingskans voor allochtone ondernemers is lager dan die van autochtonen. 39 procent van de niet-westerse ondernemers staakt na anderhalf jaar met zijn onderneming. Dat is twee keer zo hoog als autochtone ondernemers (20 procent). Dit komt waarschijnlijk doordat niet-westerse ondernemers zich voornamelijk op hun eigen etnische achterban richten en voor bedrijfssectoren kiezen waar al veel andere allochtone ondernemers actief zijn. Netwerkactiviteiten zijn voor ondernemers belangrijk voor de slagingskans van hun onderneming. (StratLab Intercultureel Ondernemen, 2006: 3). De Utrechtse Ondernemers Academie biedt aan startende ondernemers netwerkbijeenkomsten. Naast netwerkbijeenkomsten steunt de UOA startende ondernemers ook op andere wijzen zoals het bieden van kennis, vaardigheden en persoonlijk coachen. De gemeente Utrecht steunt de Utrechtse Ondernemers Academie (UOA) als participant (website UOA).

Om het ondernemerschap onder niet-westerse allochtonen te stimuleren heeft de gemeente in 2006 met de Kamer van Koophandel Midden-Nederland het partnerschap Partners in Nieuw Ondernemersschap (PNO) opgericht. Het PNO streeft er niet alleen naar om het ondernemerschap onder allochtonen te stimuleren, maar ook om het te professionaliseren door middel van informatieverschaffing, advisering en het organiseren van effectieve netwerken (Gemeente Utrecht, 2007c: 49). Het organiseren van bijeenkomsten is voor het PNO een manier om deze doelen te realiseren. Ook adviseert het PNO bestaande ondernemersorganisaties in het beter bereiken van allochtonen. Het PNO streeft naar een betere samenwerking tussen allochtone en autochtone ondernemers. Inmiddels hebben ongeveer 40 partners zich bij het PNO aangesloten. In 2008 is het project Wijk in Bedrijf Utrecht van start gegaan. Dit project richt zich vooral op de krachtwijken. Iedere allochtone ondernemer krijgt begeleiding van een persoonlijke adviseur.

Volgens Mieke Teunissen gaan relatief veel allochtone ondernemingen failliet omdat allochtone ondernemers minder kennis hebben over regelgeving, minder aan marktonderzoek doen voordat ze beginnen, en een ander soort netwerk hebben. De gemeente Utrecht geeft nu meer informatie hierover aan allochtonen en daardoor zouden nu minder allochtone ondernemers failliet gaan (Interview, Mieke Teunissen).

In 2004 bestond 11 procent van alle ondernemers in Utrecht uit niet-westerse ondernemers; 9 procent eerste generatie en 2 procent tweede generatie (Gemeente Utrecht, 2007c: 51). Dit verschil is vooral te verklaren doordat er verhoudingsgewijs weinig tweede generatie volwassen allochtonen in Nederland zijn. In 2004 was 4,2 procent van de eerste generatie niet-westerse beroepsbevolking in Utrecht ondernemer tegen 3,5 procent voor de tweede generatie. Een mogelijke verklaring voor het lagere percentage voor de tweede generatie is dat de toegang tot de arbeidsmarkt voor de tweede generatie beter is dan voor de eerste generatie. Dat maakt het ondernemerschap voor de tweede generatie minder noodzakelijk (Gemeente Utrecht, 2007c: 50).

2008 was een recordjaar wat betreft het aantal startende bedrijven in Utrecht. 2.767 startende bedrijven schreven zich in bij de Kamer van Koophandel. Het aantal startende bedrijven is sinds 2003 verdubbeld. Deze trend is ook landelijk waar te nemen. Dit heeft waarschijnlijk met de economische groei van de laatste jaren te maken. Veel van de bedrijven die starten zijn zelfstandigen zonder personeel (zzp). Deze starters laten zich weer inhuren door anderen bedrijven. Zzp-ers zijn gevoelig voor de economische conjunctuur. Zo is gebleken dat zzp-ers vaak als eerste zonder werk komen te zitten wanneer er minder personeel nodig is. Tot dusver, vierde kwartaal 2008, is daar nog niets van te merken (Gemeente Utrecht, 2009: 70).

Hoewel de laatste jaren het aantal allochtone ondernemers fors is toegenomen is het onduidelijk in hoeverre dit het resultaat is van gemeentebestuur. Omdat Utrecht de laatste jaren een periode van economische groei heeft doorgemaakt is de toename van allochtone ondernemers waarschijnlijk toe te schrijven aan de hoogconjunctuur. Aan de andere kant lijkt het onwaarschijnlijk dat de initiatieven van de gemeente om allochtone ondernemers bij te staan met informatie en het bieden van netwerkbijeenkomsten geen enkel effect hebben gehad. Hoe groot dit effect is geweest is moeilijk te meten.

6.3 Vraagzijde

6.3.1 Discriminatie

Discriminatie is lastig hard te maken. Wel kan achterhaalt worden in hoeverre allochtonen zich gediscrimineerd voelen. Uit onderzoek gedaan door de Gemeente Utrecht voelen Utrechtse allochtonen zich vaker gediscrimineerd dan Utrechtse autochtonen. Het gevoel van gediscrimineerd worden komt in Utrecht niet per se meer voor in dan in andere steden. Zo voelen allochtonen in Amsterdam zich meer gediscrimineerd dan in Utrecht. Van de allochtone bevolkingsgroepen in Utrecht voelen vooral Marokkaanse jongens zich gediscrimineerd (Gemeente Utrecht, 2008a: 9). Dit geldt ook voor Turkse allochtonen (Gemeente Utrecht, 2008a: 81).

Van de vier doelgroepen (vrouwen, ouderen, gehandicapten, allochtonen) bleken allochtonen zich het meest gediscrimineerd te voelen. 7 procent van de niet-westerse allochtonen gaf zich gediscrimineerd te voelen bij het zoeken naar werk en eveneens 7 procent voelde zich gediscrimineerd op het werk (Gemeente Utrecht, 2008a: 81). 20 procent van de niet-westerse allochtonen dacht door discriminatie een kleinere kans op een baan te hebben (Gemeente Utrecht, 2008a: 81). Turken en Marokkanen voelden zich het meest gediscrimineerd op de arbeidsmarkt (Gemeente Utrecht, 2008a: 84).

Het zich maatschappelijk uitgesloten voelen komt wederom het meest voor bij allochtone jongeren van Turkse en Marokkaanse afkomst. Bijna 20 procent van hen vindt dat ze in de samenleving niet echt geaccepteerd worden (Gemeente Utrecht, 2008a: 106). Dit niet geaccepteerd voelen geldt iets sterker voor Marokkaanse allochtonen dan voor Turkse allochtonen (Gemeente Utrecht, 2008a: 107). In 2007 gaf 7 procent van de Utrechtse niet-westerse allochtonen aan dat zij zich op het werk gediscrimineerd voelden. Voor andere groepen lagen de percentages lager; homoseksuelen, vrouwen en gehandicapten 3 procent, en ouderen 1 procent (Gemeente Utrecht, 2008a: 84).

De gemeente doet voornamelijk drie dingen om discriminatie te bestrijden; monitoren, het aansporen van het melden van incidenten van discriminatie en het stimuleren van diversiteitsbeleid. Door middel van monitoring en het aansporen van allochtonen om incidenten van discriminatie te melden probeert de gemeente discriminatie te meten. De

laatste tijd komen er meer meldingen van discriminatie binnen. Hierdoor lijkt het misschien dat er meer gediscrimineerd wordt, maar volgens Mieke Teunissen is dat niet het geval en toont de stijging van meldingen aan dat het beleid om allochtonen aan te sporen om incidenten van discriminatie te melden succesvol is (Interview, Mieke Teunissen).

Het monitoren wordt voornamelijk gedaan aan de hand van enquêtes. Zoals zojuist aangetoond zijn er nog altijd aanzienlijke gevoelens van discriminatie. In hoeverre het beleid van de gemeente Utrecht daar invloed op kan hebben is onduidelijk. De gemeente Utrecht probeert ook discriminatie te bestrijden door diversiteitsbeleid bij organisaties te stimuleren (Interview, Mieke Teunissen). Wederom is het resultaat hiervan onduidelijk. Binnen hun eigen organisatie lukt het in ieder geval nog niet om het personeelsbestand een evenredige afspiegeling te zijn van de Utrechtse bevolking.

6.3.2 Netwerk

In vergelijking met hoogopgeleide autochtonen zijn hoogopgeleide niet-westerse allochtonen twee keer zo vaak werkloos. Volgens de gemeente Utrecht zou dit kunnen komen doordat werkgevers en hoogopgeleide niet-westerse allochtonen elkaar niet goed kunnen vinden. Werkgevers zouden via andere kanalen werven dan waar hoogopgeleide allochtonen op zoeken (Gemeente Utrecht, 2008a: 80).

Volgens Benny Jhinnoe van FORUM sluiten netwerken tussen autochtonen en allochtonen niet altijd goed aan omdat allochtonen vaak bij hun eigen soort vereniging zitten (Interview, Benny Jhinnoe). Volgens Mieke Teunissen hebben allochtonen wel goede netwerken, maar zijn het vooral netwerken in eigen kring. De gemeente Utrecht probeert volgens haar het vinden van andere netwerken te stimuleren. Een manier om andere netwerken te stimuleren is door diversiteitsbeleid te stimuleren. Als een allochtoon veel autochtone collega's heeft dan ontstaan er ook eerder netwerken tussen autochtonen en allochtonen is haar redenering (Interview, Mieke Teunissen).

De gemeente probeert haar personeelsbestand kleurrijker te maken en roept daarvoor volgens Benny Jhinnoe de hulp van FORUM in. Voor het traineeship bij de gemeente Utrecht bijvoorbeeld zoekt de gemeente vooral allochtonen. De gemeente organiseert informatiebijeenkomsten (soort van workshops) voor kleurrijke talenten om hen te laten zien wat zij voor hun kunnen betekenen. Ook geeft de gemeente bepaalde sollicitatietips aan allochtonen. Het is vooral gericht op hoogopgeleide allochtonen (Interview, Benny Jhinnoe). De gemeente lijkt dus enige moeite in het vinden en behouden van hoogopgeleide allochtonen. Volgens Bart Beek komen allochtonen niet vanzelf naar je toe. Een goed imago zou helpen om gevonden te worden (Interview, Bart Beek).

Volgens de gemeente zou uit onderzoek blijken dat allochtonen meer geïnteresseerd zijn in salaris en doorgroeimogelijkheden dan autochtonen. Autochtonen zouden meer geïnteresseerd zijn in werksfeer en werkinhoud. Daarom stelt de gemeente aan bedrijven voor om allochtonen in vacatureteksten meer aan te spreken door meer nadruk te leggen op salaris en carrièremogelijkheden (Gemeente Utrecht, 2008a: 80).

Een andere manier om allochtonen in contact te brengen met werkgevers is door bedrijven te benaderen die geïnteresseerd zijn in diversiteitsbeleid. Op deze manier is de werkgeversalliantie tot stand gekomen. De werkgeversalliantie richt zich op het zichtbaar maken van diversiteitsbeleid en het onderling uitwisselen van kennis en ervaringen (website gemeente Utrecht, Werkgeversalliantie). De werkgeversalliantie bestaat uit meer dan dertig

bedrijven uit de Utrechtse regio. Sommige bedrijven zich op een later tijdstip op eigen initiatief aangesloten. Volgens Mieke Teunissen heeft de gemeente vooral grote werkgevers gezocht, omdat die veel arbeidsplaatsen konden bieden. Mieke Teunissen heeft het idee dat het goed loopt, en dat zou blijken uit het feit dat sommige bedrijven zich op eigen initiatief aan hebben gesloten (Interview, Mieke Teunissen).

Ook zet de gemeente in op duale trajecten, door Mieke Teunissen samenlooptrajecten genoemd. Volgens Mieke Teunissen kunnen de resultaten van deze samenlooptrajecten beter. Tot nu toe waren er voor de trajecten te weinig aanmeldingen. Het bleek moeilijk om mensen te werven. Daarom zal de gemeente voor 2009 een voorlichtingscampagne opstarten (Interview, Mieke Teunissen).

6.3.3 Organisatiecultuur

Ongeveer 13 procent van het Utrechts gemeentepersoneel bestaat uit niet-westerse allochtonen (Gemeente Utrecht, 2008a: 71). Dit komt niet overeen met het aandeel niet-westerse allochtonen in de stad Utrecht, namelijk 21 procent. De Gemeente Utrecht probeert hier iets aan te doen. Het cijfer komt wel redelijk overeen met het aandeel niet-westerse allochtonen in de werkende beroepsbevolking in Utrecht, ongeveer 15 procent (Gemeente Utrecht, 2008a: 78). Over de personeelssamenstelling van in Utrecht gevestigde bedrijven bestaat geen informatie. Er bestaat voor bedrijven geen verplichting meer tot registratie. Over allochtonen is alleen op landelijk niveau informatie beschikbaar (Gemeente Utrecht, 2008a: 79). Hierdoor is het lastiger om te meten in hoeverre het personeelsbestand van een Utrechts bedrijf een afspiegeling vormt van de stadsbevolking.

Het creëren van kleurrijke organisaties is een ambitie van de Gemeente Utrecht. Dit betekent het creëren van een personeelsbestanden in organisaties die een afspiegeling vormen van de Utrechtse beroepsbevolking. Door middel van aanbestedingbeleid probeert de gemeente diversiteitsbeleid te stimuleren (Gemeente Utrecht, 2008a: 16). Dat betekent dat organisaties met diversiteitsbeleid voorrang krijgen bij gemeentelijke orders. Jerry Straub heeft zijn twijfels over oprechtheid van deze ambitie. Volgens hem is het eerder een PR-praatje. Jerry Straub redeneert dat Amsterdam van de Nederlandse gemeenten koploper is wat betreft diversiteit. Utrecht loopt dus niet eens aan kop van een sector (Nederlandse gemeenten) die sowieso achterloopt op het gebied van diversiteit (Interview, Jerry Straub).

Deze ambitie staat in verband met een andere ambitie van de gemeente; het verbeteren van de startkwalificaties, de taalbeheersing en het opleidingsniveau van de stadsinwoners. Als aan deze basisvoorwaarden is voldaan dan zouden er volgens de gemeente geen obstakels meer horen te bestaan voor arbeidsparticipatie. Met het creëren van kleurrijke organisaties probeert de gemeente tevens discriminatie te bestrijden. Hierbij denkt de gemeente vooral aan het bestrijden van discriminatie bij de instroom, werving en selectie, en de doorstroom, dat wil zeggen op de werkvloer (Gemeente Utrecht, 2008a: 70 & Interview, Mieke Teunissen). Volgens Adem Kumcu, Programmamanager bij het Programma van Diversiteit & Integratie van de gemeente Utrecht, loopt de overheid achter op het gebied van diversiteit omdat de overheid politiek is en politieke keuzes maakt. Het Initiatief voor diversiteit komt eerder van het bedrijfsleven dan de overheid (Interview, Adem Kumcu).

Voor de ambitie om kleurrijke organisaties te creëren heeft de gemeente vier beleidsdoelen geformuleerd. Hieronder zullen er drie uiteengezet worden. Het vierde beleidsdoel is het bestrijden van discriminatie en zal niet omschreven worden omdat dit thema al behandeld is.

In feite vallen de beleidsdoelen onder het stimuleren van diversiteitsbeleid, iets wat door de gemeente geformuleerd wordt als het creëren van kleurrijke organisaties.

Beleidsdoel: de gemeente heeft haar producten en diensten aangepast aan de behoefte van verschillende bevolkingsgroepen en geeft hiermee het goede voorbeeld aan bedrijfsleven en maatschappelijke instellingen.

Van de Utrechters die in 2008 contact met de gemeente heeft opgenomen is volgens de gemeente 44 procent over het algemeen tevreden. Dit geldt voor 46 procent van de autochtonen en 34 procent van de allochtonen. 16 procent van de Utrechters is niet tevreden. Over het vinden van gemeente-informatie zijn weinig Utrechters tevreden, dit geldt in dezelfde mate voor niet-westerse allochtonen als autochtonen. Zowel allochtonen als autochtonen vinden de informatie wel redelijk goed leesbaar (Gemeente Utrecht, 2008a: 74). In vergelijking met 2005 zijn niet-westerse allochtonen in 2007 veel kritischer geworden ten aanzien van hun behandeling door de gemeentelijke sociale dienst. In vergelijking met 2005 waren autochtonen ongeveer even tevreden als in 2007, niet-westerse allochtonen daarentegen waren met ongeveer 50 procent meer ontevreden geworden (Gemeente Utrecht, 2008a: 75). Samengevat betekenen de cijfers dat de gemeente niet succesvol is het behalen van haar beleidsdoel.

Beleidsdoel: de gemeente heeft op alle niveaus in de organisatie divers samengesteld personeel aangesteld.

Het aandeel niet-westerse allochtonen in dienst bij de gemeente in ten opzichte van 2007 ongeveer gelijk gebleven; 12 procent in 2007, 13 procent in 2008. In 2006 was dit 14 procent. Dat is nog steeds lager dan het aandeel van niet-westerse allochtonen in de beroepsbevolking van Utrecht; 20 procent (Gemeente Utrecht, 2008a: 77). Dit komt waarschijnlijk met name door de grijze samenstelling van het gemeentelijke personeelsbestand. Het aandeel niet-westerse allochtonen in de beroepsbevolking wordt relatief kleiner naarmate de die ouder is. De gemiddelde leeftijd van de Utrechtse ambtenaar is gestegen van 2005. 42,8 jaar in 2005, 43,9 jaar in 2008. De gemeente streeft erna het personeelsbestand te verjongen en hoopt indirect daarmee het aandeel allochtonen te vergroten daar relatief veel jongeren allochtoon zijn (Gemeente Utrecht, 2008a: 77). Samengevat betekenen de cijfers dat de gemeente haar beleidsdoel weliswaar niet haalt maar het over het algemeen niet slecht doet.

Beleidsdoel: publieke en private organisaties erkennen de meerwaarde van diversiteit, stemmen hun producten en diensten af op de veelzijdige vraag en sturen op een divers samengesteld personeelsbestand.

Zoals eerder vermeldt zijn bedrijven sinds 2004 niet langer verplicht om de samenstelling van hun personeelsbestand te registreren. Van de in Utrechtse gevestigde bedrijven zijn dus geen cijfers over hun personeelssamenstellingen beschikbaar. De gemeente Utrecht heeft besloten om dit door middel van een afzonderlijk onderzoek niet te meten omdat dat te duur zou zijn (Gemeente Utrecht, 2008a: 79). Wel zou uit onderzoek blijken dat 40 procent van de werkgevers in Nederland zeer geïnteresseerd is in hoogopgeleide allochtone werknemers (Gemeente Utrecht, 2008a: 79). Samengevat zijn de resultaten onduidelijk te noemen.

6.4 Conclusie

In deze paragraaf zal antwoord gegeven worden op de drie empirische deelvragen. Er zal per vraag gekeken worden of de gemeente haar doelstellingen heeft bereikt, in hoeverre de resultaten ook daadwerkelijk het gevolg zijn van gevoerd beleid en in hoeverre de resultaten meetbaar zijn. Voor de overzichtelijkheid zal ten slotte een tabel gepresenteerd worden waarin de resultaten van beleidsinstrumenten uiteengezet worden.

Heeft het beleid van de gemeente Utrecht bijgedragen aan de arbeidsparticipatie van allochtonen?

Vergeleken met Rotterdam, Amsterdam en Den Haag ligt de arbeidsparticipatie in Utrecht hoger. Volgens de gemeente Utrecht komt dit doordat de beroepsbevolking van Utrecht hoger opgeleid is dan het landelijk gemiddelde. Er moet ook rekening worden gehouden met het feit dat van de G4 Utrecht relatief de minste allochtone inwoners heeft. Dit feit op zich kan al ten dele verklaren waarom Utrechters relatief hoger opgeleid zijn en een hogere arbeidsdeelname hebben dan de andere grote drie steden. De stijging van de netto arbeidsparticipatie van 2005 tot 2008 (van 64,1 procent naar 65,7 procent) valt samen met een periode van economische groei. Dit alles maakt het lastig om vast te stellen of de mate van arbeidsparticipatie van allochtonen komt door gevoerd beleid of door omstandigheden.

Wat doet de gemeente Utrecht aan de aanbodzijde, en is het beleid succesvol?

Wat wel gesteld kan worden is dat de gemeente Utrecht het in ieder geval niet slechter doet dan de andere drie grote steden. De CITO-scores in Utrecht liggen ongeveer op het niveau van landelijk gemiddelde en hoger dan de andere drie grote steden. De CITO-scores zijn een redelijke indicatie dat het basisschoolonderwijs in Utrecht redelijk succesvol is. Aan de andere kant is de kwaliteit van het vmbo-onderwijs laag te noemen. Wat betreft taal is aan de cijfers af te lezen dat er vooruitgang wordt geboekt. Aan de aanbodzijde doet de gemeente Utrecht redelijk veel aan taal en opleiding, maar lijkt minder te doen aan arbeidservaring. De gemeente doet aan reïntegratie en ondernemerschap, maar kan meer doen aan het vinden van stageplaatsen. De gemeente haalt weliswaar haar streefcijfers op het gebied van stageplaatsen, maar deze cijfers hebben zij voor zichzelf opgesteld en het stagebeleid is nog jong. Wat betreft reïntegratie doet Utrecht het niet beter of slechter dan de andere drie grote steden (zie subparagraaf 6.1.4). Men kan zich afvragen of de resultaten van reïntegratie komen door gevoerd beleid of door economische groei. Waarschijnlijk is economische groei de dominante factor.

Wat doet de gemeente Utrecht aan de vraagzijde, en is het beleid succesvol?

Uit monitoren blijkt dat van alle doelgroepen allochtonen zich het meest gediscrimineerd voelen. Effectiviteit van discriminatiebeleid lastig te meten. Utrecht lijkt het beter te doen dan Amsterdam, omdat in Amsterdam allochtonen zich meer gediscrimineerd voelen dan in Utrecht. De toename van het aantal meldingen van discriminatie is waarschijnlijk het gevolg van gemeentebeleid om het melden van discriminatiegevallen te stimuleren. Negatieve beeldvorming van allochtonen in Utrecht hangt natuurlijk samen met negatieve beeldvorming op landelijk niveau. De resultaten van het bevorderen van netwerken is ook moeilijk te meten. De werkgeversalliantie lijkt een succes, omdat volgens de gemeente veel bedrijven op eigen initiatief hebben aangemeld. Het zijn echter vooral grote organisaties die zich aanmelden en niet de kleinere organisaties, terwijl er juist bij de kleinere organisatie relatief weinig allochtonen werkzaam zijn. Diversiteitsbeleid binnen de gemeentelijke organisatie is niet zo succesvol. Utrecht loopt achter op Amsterdam. Bij het invoeren van diversiteitsbeleid op scholen is wel vooruitgang geboekt als de vreedzame scholen meegeteld worden.

Hieronder de tabel met beleidsinstrumenten en resultaten:

Beleidsinstrumenten	Toegepast in Utrecht	Resultaat
<p><i>Onderwijs</i></p> <p>*Het creëren van een diversiteitsvriendelijke omgeving in het onderwijs</p> <p>*Allochtone leerlingen motiveren om te leren in plaats van te werken</p>	<p>Ja. De vreedzame school is een voorbeeld hiervan.</p> <p>Ja. Met leerlingen die dreigen uit te vallen wordt gesproken om hen te overtuigen door te studeren.</p>	<p>Goed. Dat blijkt onder andere uit de CITO-scores</p> <p>Onduidelijk. Beleidsdoelen worden gehaald maar het is onduidelijk in hoeverre dit het gevolg is van beleid of van de economische conjunctuur</p>
<p><i>Taalbeheersing</i></p> <p>*Extra lessen in taalvaardigheid</p> <p>*Extra taallessen op de basisschool in verband met CITO-toets</p>	<p>Ja. Plustrajecten worden aangeboden</p> <p>Nee</p>	<p>Goed. Taalvaardigheid van allochtonen is aantoonbaar verbeterd.</p> <p>NVT</p>
<p><i>Arbeidservaring</i></p> <p>*Het vinden van stageplaatsen</p> <p>*Betere ontslagbescherming</p> <p>*Het tegengaan van illegale arbeid</p>	<p>Ja</p> <p>Onduidelijk</p> <p>Onduidelijk</p>	<p>Goed. Gemeente haalt haar doelstellingen.</p> <p>NVT</p> <p>NVT</p>
<p><i>Discriminatie</i></p> <p>*Het tegengaan van negatieve beeldvorming</p> <p>*Het stimuleren van het melden van incidenten van discriminatie</p> <p>*Het monitoren van discriminatie</p>	<p>Ja. Bijeenkomsten en voorlichtingscampagnes worden georganiseerd</p> <p>Ja. Voorlichtingscampagnes worden georganiseerd.</p> <p>Ja. Ieder jaar wordt er een enquête.</p>	<p>Niet goed. Van alle doelgroepen voelen allochtonen zich het meest gediscrimineerd.</p> <p>Goed. Er komen meer meldingen binnen.</p> <p>NVT</p>
<p><i>Netwerk</i></p> <p>*Het bij elkaar brengen van werkgevers en (allochtone werknemers)</p> <p>*Het inzetten van duale trajecten of</p>	<p>Ja. Diversiteitsbeleid wordt gestimuleerd en Werkgeversalliantie</p> <p>Ja. Gemeente Utrecht noemt dit samenlooptrajecten.</p>	<p>Onduidelijk</p> <p>Niet goed. Te weinig aanmeldingen. Doelstelling niet gehaald.</p>
<p><i>Organisatiecultuur</i></p> <p>*Diversiteitsbeleid stimuleren bij</p>	<p>Ja. Gemeente probeert het personeelsbestand van</p>	<p>Niet goed. Nog steeds geen evenredig personeelsbestand</p>

bedrijven en overheden	haarzelf en andere organisaties kleurrijker te maken.	binnen eigen organisatie en geen cijfers over andere organisaties
*Het inzetten van subsidies/aanbestedingen	Ja	Onduidelijk

Deze tabel geeft een overzicht van de beleidsinstrumenten die zijn gepresenteerd in het theoretisch kader en laat zien in hoeverre de instrumenten door de gemeente Utrecht in een of andere vorm zijn toegepast, en wat voor resultaten zij hebben opgeleverd. De gemeente Utrecht past over het algemeen bijna alle beleidsinstrumenten toe die in het theoretisch kader zijn gepresenteerd. De meest opvallende uitzondering is taalles in het basisonderwijs. Met een beetje fantasie zou gesteld kunnen worden dat de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) een soort poging daartoe is. Alleen is het officiële doel van de VVE niet een betere taalbeheersing, maar het behalen van betere leerprestaties. Maar als het toch in de categorie geplaatst zou worden van extra taalles op de basisschool dan is het instrument weinig succesvol gebleken daar het de taalbeheersing noch de leerprestaties van leerlingen heeft bevorderd.

Verder is het opvallend dat de resultaten van het gemeentelijk beleid aan de aanbodzijde (onderwijs, taalbeheersing en arbeidservaring) veel beter zijn dan die aan de vraagzijde (discriminatie, netwerk en organisatiecultuur). Alleen op het gebied van het stimuleren van het melden van incidenten van discriminatie kan duidelijk gesteld worden dat de gemeente aan de vraagzijde resultaten boekt.

Deze tabel geeft het contrast tussen de resultaten aan de aanbodzijde en de vraagzijde mooi weer. Hieruit zou men kunnen concluderen dat de gemeente vooral inzet op de aanbodzijde en minder op de vraagzijde. Men moet hierbij echter wel in het achterhoofd houden dat deze tabel door haar overzichtelijkheid een enigszins versimpeld beeld geeft van de werkelijkheid.

7. Conclusie

7.1 Welk beleid bevordert de arbeidsparticipatie van niet-westerse allochtonen?

Om de arbeidsparticipatie van allochtonen te bevorderen is het van belang dat hun positie op de arbeidsmarkt versterkt wordt en tegelijkertijd organisaties gestimuleerd worden om allochtonen aan te nemen en te behouden.

Het versterken van de arbeidsmarktpositie begint bij opleiding en taal. Immers, uit cijfers blijkt dat hoe hoger het opleidingsniveau hoe lager het werkloosheidspercentage. Om een hoger opleidingsniveau te behalen is taalbeheersing belangrijk. Vooral in het basisonderwijs is extra taallessen van belang omdat een slechte taalbeheersing tijdens de basisschooljaren een negatief effect heeft op de CITO-score, die weer van groot belang is voor de verdere schoolloopbaan. Ook voor volwassen allochtonen is taalbeheersing zinvol, dus ook zij dienen taalcursussen te volgen. Werkgevers waarderen het immers wanneer een potentiële werknemer de taal beheerst. Ook kunnen ouders die de taal beheersen hun kinderen beter helpen met hun huiswerk.

Taal is niet het enige wat een negatief effect heeft op leerprestaties. Ook een onprettige leerklimate is een factor. Uit het voorbeeld van de vreedzame school blijkt dat een prettig leerklimate goed is voor de leerprestaties. Een diversiteitsbeleid in het onderwijs is niet alleen gunstig voor de leerprestaties van allochtonen, maar kan er ook toe leiden dat meer allochtone leerkrachten voor de klas komen daar het blijkt dat veel allochtone aankomende leraren met hun opleiding staken mede omdat zij het klimate op de lerarenopleidingen als negatief ervaren. Naast het creëren van een diversiteitsvriendelijk schoolklimate dienen allochtone leerlingen te worden gemotiveerd om op school te blijven. Dit om schooluitval tegen te gaan en daarmee het algehele opleidingsniveau van allochtonen te verhogen.

Voldoende stageplaatsen voor allochtonen zijn nodig voor een soepelere overgang van school naar werk. Een stageplaats verkleint de kans op werkloosheid en levert arbeidservaring wat iemands positie de arbeidsmarkt versterkt. Allochtonen ervaren bij het vinden van stageplaatsen soms discriminatie. Om te voorkomen dat te weinig allochtonen een stageplaats vinden kan een gemeente met bedrijven convenanten afsluiten. Voor de arbeidsparticipatie van allochtonen is het van belang dat met bedrijven niet alleen afspraken gemaakt worden omtrent stageplaatsen maar dat er ook meer allochtonen als werknemer worden aangenomen, en meer allochtonen doorstromen naar hogere functies. Dit vergroot de kans dat de arbeidsparticipatie duurzaam wordt. Verder blijkt het dat autochtone werkgevers en allochtone werknemers elkaar niet goed kunnen vinden. Daarom is het van belang dat netwerken tussen beide groepen gestimuleerd worden. Verder dragen een betere ontslagbescherming en het tegengaan van illegale arbeid ook bij aan een sterkere arbeidspositie van allochtonen op de arbeidsmarkt.

Allochtonen hebben op de arbeidsmarkt last van negatieve beeldvorming, zowel bij werkgevers als bij de Nederlandse bevolking in het algemeen. Deze negatieve beeldvorming komt op de arbeidsmarkt tot uiting in de vorm van discriminatie. Vooral in tijden van laagconjunctuur, wanneer de arbeidsmarkt ruim is, komt discriminatie voor. Discriminatie is niet alleen een belemmering voor allochtonen bij het vinden van werk, maar ook bij het behouden van werk. Eenmaal binnen een organisatie ervaren allochtonen soms discriminatie op de werkvloer. Het simpelweg vinden van stage- en werkplaatsen, het geven van sollicitatietrainingen en het opzetten van duale trajecten is zinvol, maar niet voldoende omdat

het geen rekening houdt met de situatie op de werkvloer. Het creëren van diversiteitsvriendelijke organisaties is daarom zinvoller, omdat dit discriminatie op de werkvloer tegengaat.

Diversiteitsbeleid kan alleen door het management van een organisatie ingevoerd worden en daarom behoort het management van een organisatie geprikkeld te worden om diversiteitsbeleid te voeren. Vooral bij kleinere bedrijven (20 tot 100 werknemers) werken relatief weinig allochtonen en de arbeidssectoren onderwijs, bouwnijverheid en openbaar bestuur zijn het minst divers van samenstelling. Niet dat een negatief klimaat de enige reden is dat er relatief weinig allochtonen in die sectoren werken. Deze sectoren worden door allochtonen in het algemeen ook niet aantrekkelijk gevonden. In het onderwijs kunnen allochtone leerlingen meer geprikkeld worden om voor deze sectoren te gaan werken.

Kortom; voor het bevorderen van de arbeidsparticipatie is het belangrijkste dat er diversiteitsbeleid in het onderwijs en bij bedrijven gevoerd wordt, en dat dit aangevuld wordt met extra taalcursussen en voldoende stage- en werkplaatsen.

7.2 Aanbevelingen

Utrecht doet er goed aan om het idee van de vreedzame school verder uit te breiden. Het is opvallend dat de gemeente niet inzet op extra taallessen op de basisschool. Dit is een belangrijke aanbeveling aan Utrecht. Aanbevelingen zoals het tot stand brengen van een betere ontslagbescherming, het tegengaan van illegale arbeid en het verbeteren van de beeldvorming rondom allochtonen zijn intrinsiek goed, alleen is een gemeente niet voldoende bij machte om deze zaken tot stand te brengen. Deze zaken kunnen beter op nationaal niveau aangepakt worden. Voor de rest zijn de voornemens van de gemeente Utrecht goed, alleen kunnen de resultaten beter. Dit geldt vooral voor de beleidsdoelen aan de vraagzijde. De gemeente zou meer duale trajecten kunnen realiseren en hardere afspraken kunnen maken met organisaties wat betreft het invoeren van diversiteitsbeleid.

In grote lijnen zijn de aanbevelingen aan Utrecht ook relevant voor andere steden. Met name het stimuleren van diversiteitsbeleid is en blijft voor zowel Utrecht als andere steden een belangrijke aanbeveling. Diversiteitsbeleid behoort op zowel de aanbod- als vraagzijde ingezet te worden. Hierbij moet men voornamelijk denken aan het onderwijs en het bedrijfsleven. Diversiteitsbeleid in het onderwijs leidt tot een hoger opleidingsniveau, en in het bedrijfsleven tot een betere instroom en doorstroom van allochtonen. Ook maakt diversiteitsbeleid arbeidssectoren zoals het onderwijs en de overheid aantrekkelijker voor allochtonen om voor te werken waardoor deze sectoren diverser van samenstelling kunnen worden.

Een gemeente heeft het niet voor het zeggen binnen het onderwijs en het bedrijfsleven, dus is een gemeente voornamelijk aangewezen op het verstrekken van informatie en subsidies. Door middel van workshops kunnen bedrijfsmanagers en schoolbesturen geïnformeerd worden over de voordelen van diversiteitsbeleid. Voor scholen is een belangrijk voordeel betere leerprestaties. Voor bedrijven betekent diversiteitsbeleid betere prestaties en een bredere keus uit potentiële werknemers in een steeds krappere wordende arbeidsmarkt.

7.3 Reflectie

Hoewel de conclusies van dit onderzoek het resultaat zijn van zorgvuldig onderzoek, zijn ze niet perfect. Dit komt doordat de duur van dit onderzoek beperkt is geweest (zes maanden) en resultaten soms moeilijk te duiden waren. Een langduriger en breder onderzoek had misschien meer informatie boven water kunnen halen, maar tegelijkertijd mag gezegd worden dat dit onderwerp groot genoeg is om er een jarenlange studie aan te besteden.

Een van dingen die mij tijdens dit onderzoek zijn opgevallen is de complexiteit van de gemeente Utrecht. Het lijkt alsof de gemeente bestaat uit vele verschillende organisaties die vrij autonoom van elkaar acteren in plaats van dat de gemeente een uniform blok vormt. Daar komt bij dat de gemeente ook nog met talloze partners samenwerkt bij het uitvoeren van beleid.

Wat mij verder is opgevallen is dat het lijkt alsof de gemeente graag wil laten zien dat zij resultaten boekt. Dat is logisch omdat een gemeente zich verantwoordelijk voelt naar zijn electoraat toe. Dit leidt ertoe dat de gemeente geneigd is zichzelf op de borst te kloppen wanneer resultaten gehaald worden, ook al is het niet altijd duidelijk of dit komt door het gevoerde beleid. Arbeidsparticipatie is zeer afhankelijk van de hoog- en laagconjunctuur en een gemeente heeft daar weinig grip op. Het leek erop dat de gemeente deze externe factor niet graag wilde erkennen.

Het was een goed idee om aparte vragenlijsten op te stellen. De interviews hebben redelijk veel informatie opgeleverd en ik denk dat als ik een standaard vragenlijst had gebruikt er minder ruimte zou zijn geweest voor dieptevragen. Ook is het goed geweest om mensen van zowel binnen als buiten de gemeente te interviewen over het gevoerde beleid omdat daaruit bleek dat er verschillende visies bestonden over het gevoerde beleid.

Literatuurlijst

- Aker, G., N. Manshanden, C. Zonneveld (Red.) (2006). *Jaarboek Medezeggenschap FNV Bouw 2006-2007; voor de sectoren bouw, afbouw, meubel- en houtindustrie, waterbouw en woningcorporaties*, Alphen aan den Rijn, Kluwer.
- Amnesty International (2007). *Aanpak van Discriminatie door Nederlandse gemeenten: 443 kansen voor verbetering*. Amsterdam.
- Andriessen, I., J. Dagevos, E. Nievers, I. Boog (2007). *Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2007*. Den Haag/Rotterdam, SCP/Art.I.
- Arends-Tóth, J. & F. van de Vijver (2001). *Acculturatie en organisatie: Het belang van acculturatie voor organisaties*. Tilburg, Katholieke Universiteit Brabant.
- Barinaga, E. (2007). 'Cultural diversity' at work: 'National culture' as a discourse organizing an international project group. *Human Relations*. Volume: 60, Issue: 2, 315-340p.
- Beer, P. T. de, C. J. M. Schuyt (Red.) (2004). *Bijdragen aan waarden en normen*. Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).
- Bressers, J. Th. .A. (1994). Beleidsinstrumenten in het beleidsproces. In: P. Glasbergen (red.) *Milieubeleid: een beleidswetenschappelijke inleiding*. Den Haag, VUGA, 125-141p.
- CBS; Centraal Bureau voor de Statistiek (2008). *Jaarrapport Integratie 2008*. Den Haag.
- CBS Persbericht (17 februari 2009). *Werkloosheid niet-westerse allochtonen in 2008 licht gedaald*. Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
- CPB Notitie (17 januari 2007). *Een analyse van maatregelen gericht op de arbeidsparticipatie van allochtonen*. Centraal Planbureau (CPB).
- Dagevos, J. (2006). *Hoge (jeugd)werkloosheid onder etnische minderheden: Nieuwe bevindingen uit het LAS-onderzoek*. Den Haag, SCP.
- Derous, E. (2007). 'Naamsdiscriminatie bij cv-screening'. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*. 23 (4), 365-379p.
- Diehl P. J. & J. M. Stoffelsen (2008). *Diversiteit in 100 vragen*. Alphen aan den Rijn, Kluwer.
- Dolfing M. & F. van Tubergen (2005). Bensaïdi of Veenstra? Een experimenteel onderzoek naar discriminatie van Marokkanen in Nederland. *Sociologie*. Jaargang I, 407-422p.
- Domingo, A., J. Edelenbos, P-J. Klok, J. van Tatenhove (2006). *Burgers als beleidsadviseurs: Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam, Instituut voor Publiek en Politiek.
- Geffen, van, G. (2007). *Vershil moet er zijn: De kritische succesfactoren voor diversiteitsmanagement*. Amsterdam/Antwerpen, Business Contact.

- Gemeente Utrecht (2007a). *Een lange adem loont, Onderwijs Monitor Utrecht 2002-2006*.
- Gemeente Utrecht (2007b). *Inburgering in Utrecht; Meerjarenperspectief inburgering 2007-2010* (Beleidsnota).
- Gemeente Utrecht (2007c). *Monitor Diversiteit en Integratie in Utrecht 2007*.
- Gemeente Utrecht (2007d). *Ontmoetingsactiviteiten: wat werkt?*.
- Gemeente Utrecht (2007e). *Tien jaar School en Veiligheid*.
- Gemeente Utrecht (2007f). *Uitvoeringsprogramma Diversiteit en Integratie 2007-2010; veelzijdig talent in een betrokken stad*.
- Gemeente Utrecht (2007g). *Veelzijdig talent in een betrokken stad (eindconcept); Meerjarenkader 'Diversiteit en Integratie'*.
- Gemeente Utrecht (2008a). *Monitor Diversiteit en Integratie in Utrecht 2008*.
- Gemeente Utrecht (2008b). *Utrechtse Werkgeversalliantie voor Diversiteit (Convenant)*.
- Gemeente Utrecht (2009). *Utrecht Monitor 2009*.
- Groenendijk D. (Red.), L. van Noort, C. Pelgröm (2008). *Op zoek naar de kracht van verschil: verkenning naar diversiteitsbeleid bij provincies en gemeenten*. Utrecht, FORUM; Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling.
- Hardjono T. & R. Bakker (2006). *Management van processen: Identificeren, besturen, beheersen en vernieuwen*. Alphen aan den Rijn, Kluwer.
- Hofhuis, J., K. van Oudenhoven- Van der Zee, S. Otten (2008). *Uitstroom van allochtonen bij de rijksoverheid* (Onderzoeksverslag). Rijksuniversiteit Groningen, Instituut voor Integratie en Sociale Weerbaarheid (ISW).
- Hoogerwerf A. (2002). *Wij en zij; Intolerantie en verdraagzaamheid in 21 eeuwen*. Damon.
- Hoogerwerf A. & M. Herwijer (Red.) (2008, 8^e druk). *Overheidsbeleid; Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn, Kluwer.
- Hulst, B. van & M. de Kogel (2009). *Allochtonen afgestudeerden van de lerarenopleiding: Secundaire analyses op de gegevens in de loopbaanmonitor*. Den Haag, Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO).
- Inspectie van het Onderwijs (2007). *Onderadvisering in beeld*. Den Haag media groep.
- Jehoel-Gijsbers, G. (2003). *Sociale uitsluiting: Een conceptuele en empirische verkenning*. Den Haag, SCP.

- Klaver, J., J. W. M. Mevissen, A. W. M. Odé (2005). *Etnische minderheden op de arbeidsmarkt: Beelden en feiten, belemmeringen en oplossingen*. Amsterdam, Regioplan Beleidsonderzoek.
- Koning, J. de, J. Gravesteijn-Ligthelm, O. Tanis (2008). *Wat bepaald succes van allochtonen op de arbeidsmarkt?*. Rotterdam, Sociaal Economisch Onderzoek Rotterdam (SEOR).
- Loobuyck, P. (2001). *Vreemdelingen over de (werk)vloer: Het debat over de arbeidsmigratie en de migratiestop in kaart*. Gent, Academia Press.
- Luijters K., K. I. van der Zee, S. Otten (2008). Cultural diversity in organizations: Enhancing identification by valuing differences. *International journal of intercultural relations*. Volume: 32, Issue: 2, 154-163p.
- Noordegraaf M. (2004). *Management in het publieke domein: Issues, instituties en instrumenten*. Bussum, Coutinho.
- NRC Handelsblad (7 november 2006). *Toch discriminatie van allochtonen bij sollicitatie*.
- Pauw L. & J. van Sonderen (2008). *Nieuwsbrief De Vreedzame School*. Utrecht, Eduniek.
- Pless N. M. & T. Maak (2004). Building an Inclusive Diversity Culture: Principle, Processes and Practice. *Journal of business ethics*. Volume: 54, Issue: 2, 129-147p.
- Portegijs, W., B. Hermans, V. Lalta (2006). *Emancipatiemonitor: Veranderingen in de leefsituatie en levensloop*. Den Haag, SCP & CBS.
- Raad van Europa (2006). *Achieving social cohesion in a multicultural Europe: Concepts, situation and developments* (Trends in social cohesion No. 18). Straatsburg, Council of Europe Publishing.
- Raad van Europa (2008). *White Paper on Intercultural Dialogue*. Straatsburg, Council of Europe Publishing.
- RMO; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008). *Verkenning Participatie: Arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg in perspectief*. Den Haag.
- RWI; Raad voor Werk en Inkomen (2006a). *Hogeropgeleide allochtonen op de arbeidsmarkt*.
- RWI; Raad voor Werk en Inkomen (2006b). *Hogeropgeleide allochtonen op weg naar werk: Successen en belemmeringen*.
- Schaafsma J. (1999). *Beeldvorming en acceptatie op de werkvloer: de onderbelichte dimensie van een intercultureel management*. Tilburg, Katholieke Universiteit Brabant.
- Schaafsma J. (2006). *Ethnic Diversity at Work: Diversity Attitudes and Experiences in Dutch Organisations*. Amsterdam, Askant Academic Publishers.
- Schippers J. & J. Siegers (2002). Allochtonen op de arbeidsmarkt: Bedreigingen en kansen. *Migrantenstudies*. 18 (2), 107-114p.

Schnabel, P., R. Bijl, J. de Hart (Red.) (2008). *Betrekkelijke Betrokkenheid: Studies in sociale cohesie*. Den Haag, SCP.

SCP; Sociaal en Cultureel Planbureau (2004). *In het zicht van de toekomst: Sociaal en Cultureel Rapport 2004*. Den Haag.

SCP; Sociaal en Cultureel Planbureau, WODC; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, CBS; Centraal Bureau voor de Statistiek (2005). *Jaarrapport Integratie 2005*. Den Haag.

SER; Sociaal-Economische Raad (2003). *Inburgeren met beleid: Advies over duale trajecten taalverwerving en arbeid*. Den Haag.

SER; Sociaal-Economische Raad (2007). *Niet de afkomst maar de toekomst: Naar een verbetering van de arbeidsmarktpositie van allochtone jongeren*. Den Haag.

SER; Sociaal-Economische Raad (2008). SER-bulletin nr. 1 - januari 2008.

Severiens, S., R. Wolff, M. Meeuwisse, S. Rezai, W. de Vos (2007). *Waarom stoppen zoveel allochtone studenten met de Pabo?: Samenvatting van vijf studies*. Den Haag, Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO).

Severiens, S. (2009). *Stoppen met de tweedegraads lerarenopleiding: Een analyse van verschillen tussen allochtone en autochtone stakers*. Den Haag, Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO).

Siebers H., P. Verweel, A. de Ruijter (2002). *Management van diversiteit in arbeidsorganisaties*. Den Haag, Lemma.

StratLab Rapport Intercultureel Ondernemen (2006). Summary Version.

Tesser, P. T. M., J. G. F. Merens, C. S. van Praag (1999). *Rapportage minderheden 1999: Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt*. Den Haag, SCP.

Verwey-Jonker Instituut (2004). *Onderzoek Integratiebeleid*. Den Haag, SDU Uitgevers.

Wolk, J. van der, A. Brugman, G. P. M. Dekker, P. R. A. Oeij (2008). *Diversiteit en Innovatie: Geen vanzelfsprekende relatie maar wel geslaagde voorbeelden*. Hoofddorp, Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO).

Zee, K. I. van der & J. P. van Oudenhove (2006). *Culturele diversiteit op het werk: Achtergronden en interventies*. Assen, Koninklijke Van Gorcum.