



Gelijke kansen en non-discriminatie bij re-integratie

Bevindingen op basis van groepsgesprekken met
medewerkers van gemeenten

Projectnummer P0198

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs: Jildou Talman | Mirjam Engelen | Peter Donker van Heel m.m.v. Youri ten Hoeve, Noortje Hippert en Sarriel Taus

31 augustus 2021 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

	Samenvattende longread	4
	Gelijke kansen bij de dienst Werk en Inkomen	5
	Consequenties voor kansengelijkheid	6
	Behoeften	7
1.	Inleiding	9
	1.1 Aanleiding	9
	1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	10
	1.3 Onderzoeksopzet	11
	1.4 Begrippenlijstje	14
	1.5 Leeswijzer	15
2.	Gelijke kansen volgens de cijfers	16
	2.1 De cijfers (CBS-dashboard)	16
	2.2 Herkenning van de cijfers	20
	2.3 Conclusie	21
3.	Ervaringen met kansengelijkheid in de praktijk	22
	3.1 Werkgeversvoorkeuren	24
	3.2 Zelfselectie door werkzoekenden	25
	3.3 Consulents en GKND	26
	3.4 GKND niet aan de orde in de organisatie	27
	3.5 Conclusie	28
4.	Achtergrond van kansenverschillen	29
	4.1 Voorbeelden van kansenongelijkheid in de uitvoeringspraktijk	29
	4.2 Institutionele prikkels	35
	4.3 GKND geen onderdeel van de organisatiecultuur	39
	4.4 Eerste fase van bewustwording	41
	4.5 Conclusie	42
5.	Behoeften van medewerkers van gemeenten	45
	5.1 Het Rijk en het maatschappelijk middenveld	46
	5.2 Regionale en lokale overheid	51
	5.3 Individuele medewerkers	55
	5.4 Conclusie	55



Samenvattende longread

Het Europees Sociaal Fonds (ESF) beoogt de kansen van mensen op de arbeidsmarkt te verbeteren. Europa en Nederland ondersteunen projecten om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen en te houden.

Uitvoering van Beleid (UVB, voorheen Agentschap SZW) is in de rol van managementautoriteit in Nederland verantwoordelijk voor de uitvoering van ESF in de programmaperiode 2014-2020. In de programmaperiode 2014-2020 is door de Europese Commissie extra aandacht gevraagd voor de (horizontale) thema's gelijke behandeling van mannen en vrouwen, gelijke behandeling en gelijke kansen voor iedereen en non-discriminatie op de gronden: geslacht, ras, gods-dienst of levensovertuiging, politieke gezindheid, handicap of chronische ziekte, leeftijd, seksuele gerichtheid, burgerlijke staat of nationaliteit (kort samengevat: Gelijke Kansen en Non-Discriminatie, afgekort GKND).

Om deze extra aandacht voor GKND te bewerkstelligen is een deel van het uitvoeringsbudget ESF ingezet om dit onderwerp in brede zin te promoten. In de programmaperiode ESF 2014-2020 is de ondersteuning GKND aan projectaanvragers gestart met een focus op de bewustwording, met name bij de ESF-coördinatoren in de uitvoering. Vanaf 2018 heeft Uitvoering van Beleid het domein Werk en Inkomen van de gemeenten (met name het deel gericht op begeleiding naar werk) meer betrokken, door goede voorbeelden te delen.

Ter voorbereiding op de nieuwe programmaperiode heeft het ministerie van SZW de Gelijke Kansenspiegel laten uitvoeren. De Gelijke Kansenspiegel bestaat uit twee delen: (1) een data-analyse door het CBS en (2) groepsgesprekken met gemeentemedewerkers, met de uitkomsten

van de CBS-analyse als gespreksbasis. De uitkomsten van deze Gelijke Kansenspiegel worden vervolgens als input gebruikt voor de invulling van het ESF+-programma 2021-2027. Ook worden de uitkomsten gedeeld met de arbeidsmarktregio's (AMR's). De AMR's kunnen de uitkomsten vervolgens gebruiken om gerichte aanpakken op het thema GKND te ontwikkelen.

De Beleidsonderzoekers hebben in opdracht van het ministerie van SZW groepsgesprekken met gemeentemedewerkers in het kader van de Gelijke Kansenspiegel geleid. Dit waren open gesprekken die zicht gaven op hoe met name de re-integratieconsulenten de omgang met GKND ervaren. Er zijn groepsgesprekken gehouden met re-integratieconsulenten, leidinggevendenden, beleidsmedewerkers en ESF-coördinatoren. In dit rapport zijn de resultaten van 17 focusgroepen met in totaal 77 medewerkers van gemeenten beschreven: uitvoerders, leidinggevendenden, beleidsmedewerkers en ESF-coördinatoren. We beschrijven in deze samenvatting de uitkomsten van de focusgroepen. Eerst gaan we in op de ervaringen van de medewerkers en daarna op de behoeften die er leven volgens deze medewerkers.

Gelijke kansen bij de dienst Werk en Inkomen

De medewerkers van gemeenten vinden het belangrijk dat al hun kandidaten gelijke kansen hebben. Het principe van gelijke kansen en non-discriminatie wordt breed gedragen. Voor gemeenten is iedere persoon gelijk en dient dus hetzelfde behandeld te worden. Deze visie strookt met de Nederlandse grondwet. De consulenten zetten zich dan ook zo goed mogelijk voor hun kandidaten in. Maar in de praktijk is er toch niet altijd sprake van kansengelijkheid vanwege een combinatie van individuele keuzes en institutionele factoren. We lichten dit hieronder toe.

Organisatiecultuur en individuele keuzes

De deelnemers signaleren dat gelijke kansen en non-discriminatie nauwelijks besproken worden binnen de gemeente en ook niet expliciet aan de orde komen bij de dienst Werk en Inkomen. Van bovenaf wordt er niet op aangestuurd in de vorm van supervisie, intervisie, enzovoorts. Individuele medewerkers met zorgen over het onderwerp gelijke kansen en non-discriminatie krijgen daarom geen voet aan de grond: zij staan er voor hun gevoel vaak alleen voor. Omdat expliciet discriminatoir gedrag in de organisatie niet of nauwelijks voorkomt, associeert het merendeel van de medewerkers discriminatie niet met de dienstverlening bij re-integratie. Zij zien vooral een rol voor werkgevers, voor werkzoekenden of voor het Rijk om gelijke kansen verder te verbeteren, niet voor zichzelf.

Een aantal deelnemers erkent: iedereen heeft vooroordelen, je moet er alleen voor zorgen dat die je werk niet beïnvloeden. Wanneer een consulent keuzes maakt op basis van aannames over een werkzoekende in plaats van feitelijk vastgestelde behoeften en mogelijkheden van de werkzoekende, dan kan dit ertoe leiden dat kandidaten geen gelijke kansen krijgen. Het effect hiervan kan zijn dat aangeboden dienstverlening niet goed past of dat er helemaal geen dienstverlening aangeboden wordt. De arbeidsmarktkansen van de werkzoekenden kunnen daarmee afhangen van de mate waarin de consulent al dan niet onbevooroordeeld te werk gaat.

Institutionele prikkels

De deelnemers aan de gesprekken signaleren dat er ook institutionele prikkels zijn die kansengelijkheid in de weg staan. Het betreft de uitstroomtargets en het uitlichten van specifieke kwetsbare doelgroepen. De uitstroomtargets in combinatie met de hoge caseload die veel consulenten ervaren, zorgen ervoor dat consulenten vaak eerst de meest kansrijke werkzoekenden dienstverlening aanbieden. De mate waarin iemand kansrijk is, wordt deels bepaald aan de hand van persoonskenmerken, in plaats van arbeidsrelevante kennis en vaardigheden van de werkzoekende. De prioritering van werkzoekenden op basis van persoonskenmerken is voor veel consulenten een geautomatiseerd proces. De uitstroomtargets zetten er volgens de deelnemers toe aan om allereerst of enkel de werkzoekenden te bemiddelen met de kortste afstand tot de arbeidsmarkt: veelal jonge, witte, hoogopgeleide kandidaten.

Daarnaast sturen de meeste gemeenten aan op de selectie van bepaalde kwetsbare doelgroepen, meestal statushouders en kandidaten met een indicatie banenafpraak. Voor deze doelgroepen is een specifieke aanpak met een specifiek instrumentarium ontwikkeld. Voor werkzoekenden die niet bij zo'n doelgroep behoren, omdat zij niet de passende persoonskenmerken hebben, bestaat vaak alleen een generieke aanpak. Ook dit leidt tot ongelijke kansen voor de klanten in de bijstand.

Diversiteit van de eigen organisatie

Het klantenbestand van de dienst Werk en Inkomen is heel divers. Daarin zijn alle culturele achtergronden, leeftijden, geslachten, enzovoorts vertegenwoordigd. De deelnemers aan de groeps gesprekken zien dat er ook enige diversiteit is onder de re-integratieconsulenten die deze klanten bemiddelen: met name naar leeftijd, culturele achtergrond en geslacht. De consulenten weerspiegelen daardoor, volgens de deelnemers aan de gesprekken, tot op zekere hoogte de samenleving. Wel merken deelnemers op dat er een ondervertegenwoordiging is van andere doelgroepen, zoals consulenten die zelf een arbeidsbeperking hebben. Ook geldt: hoe hoger het niveau in de organisatie, hoe minder diversiteit. Zo zijn medewerkers op managementniveau volgens de deelnemers aan de gesprekken geen goede afspiegeling van de samenleving. Grotere diversiteit van het personeelsbestand kan leiden tot meer bewustwording bij medewerkers over hun eigen aannames en vooroordelen en daarmee tot efficiëntere dienstverlening aan bijstandsgerechtigden. Ook kan een diverse organisatie overtuigender zijn richting werkgevers, die soms twijfelen aan de toegevoegde waarde van diversiteit.

Consequenties voor kansengelijkheid

Individuele en institutionele factoren kunnen kansengelijkheid voor bijstandsgerechtigden in de weg staan. De deelnemers aan de groeps gesprekken signaleren vormen van arbeidsmarktdiscriminatie door individuen (in dit geval consulenten) en van institutionele (arbeidsmarkt)discriminatie. Institutionele discriminatie is een vorm van discriminatie die niet aan personen is toe te schrijven, maar die in plaats daarvan (onbewust) ontstaat vanuit wet- en regelgeving, protocollen, handelwijzen en systemen. De focus op uitstroom en het beperken van bepaalde re-integratieinstrumenten tot specifieke doelgroepen zijn daar voorbeelden van. Natuurlijk is dit geen specifiek probleem van gemeenten, maar komen er bij veel organisaties vormen van institutionele discriminatie voor.

De consequenties van discriminatie door individuen en van institutionele discriminatie zijn terug te zien in de cijfers van het CBS. De cijfers duiden erop dat er niet alleen verschillen bestaan in de baanvind- en baanbehoudkans, maar ook in de dienstverlening die aangeboden wordt door de organisatie (d.w.z. de voorzieningen). Op basis van persoonskenmerken (leeftijd, geslacht en migratieachtergrond) lopen met name de baanvind- en baanbehoudkansen uiteen.

Behoeften

De deelnemers van de groepsgesprekken vinden het belangrijk dat gelijke kansen en non-discriminatie bij re-integratie hoger op de agenda's van gemeenten komen te staan. Daar zijn volgens hen enkele zaken voor nodig. Hun behoeften zijn uit te splitsen op verschillende niveaus: zowel op landelijk niveau, op het niveau van gemeenten als op het niveau van individuele medewerkers zouden zij enkele veranderingen willen zien. Het is volgens de deelnemers essentieel dat er op al deze niveaus tegelijkertijd actie ondernomen wordt.

Het Rijk en het maatschappelijk middenveld

Volgens de deelnemers is het belangrijk dat het Rijk en andere landelijke partijen een scherpe, heldere visie of ambitie (stip op de horizon) over gelijke kansen en non-discriminatie opstellen en vervolgens uitdragen. Een landelijke visie die óók doordringt tot gemeentelijke beleidsmedewerkers en uitvoerders, bijvoorbeeld in de vorm van brede professionalisering van re-integratieconsulenten, biedt zowel richting voor beleidsmedewerkers als een logisch kader voor uitvoerders. Voor gemeenten is het verder belangrijk dat het Rijk en/of het maatschappelijk middenveld op landelijk niveau voor iedereen toegankelijk duidelijk maken wat discriminatie en vooroordelen precies zijn, zodat zij op basis daarvan gemeente-specifieke protocollen kunnen opstellen.

Beleidsmedewerker: "Wij hebben vanuit het ministerie een visie nodig, een verhaal om het aan op te hangen. Een richting waar je even mee vooruit kan."

Regionale en lokale overheid

Een toegankelijke manier om het onderwerp aan de orde te stellen is, volgens de deelnemers, het in te bedden in brede professionalisering van de re-integratieconsulent. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van intervisiegesprekken tussen consulenten. Verder komt meer tijd voor gesprekken met klanten de gelijke kansen en non-discriminatie bij gemeenten ten goede, want dan kan een consulent elke werkzoekende echt goed leren kennen en dus beter maatwerk - passend bij de competenties van de klant - bieden. Ten slotte zou het volgens de deelnemers aan de groepsgesprekken goed zijn om een inclusiever personeelsbestand bij gemeenten na te streven, ook op managementniveau. Er bestaan al enkele initiatieven van gemeenten om een inclusief personeelsbestand na te streven, maar deze moeten volgens de deelnemers nog aangescherpt worden.

Individuele medewerkers

Ook individuele medewerkers kunnen actie ondernemen om hun eigen werk te verbeteren of om stapje voor stapje een nieuwe cultuur in het team en in de organisatie te ontwikkelen. Het

Teamleider: "Iedereen heeft vooroordelen, maar daar moet je je bewust van zijn. Je moet ervoor open staan om daarop te reflecteren. Daarom hebben wij ook intervisie en casuïstiek met elkaar."

gaat om een cultuur waarin mensen reflecteren op hun eigen vooroordelen en manieren om deze van het werk gescheiden te houden. Ook praten mensen openlijk met elkaar over manieren om zonder vooroordelen te werken. Het begint met de realisatie dat vooroordelen, die iedereen heeft, menselijk zijn en dat ze niet van invloed hoeven te zijn op gedrag, als je je bewust bent van je vooroordelen. Ook is het belangrijk om een gebrek aan kennis over of vaardigheden met een specifieke problematiek van werkzoe-

kenden niet van invloed te laten zijn op de begeleiding van de werkzoekende, maar in plaats daarvan hulp van collega's of teamleiders in te schakelen die bekender zijn met deze problematiek.



Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk staan we stil bij de achtergrond van dit onderzoek. We gaan in op de Gelijke Kansenspiegel in het algemeen en de groepsgesprekken specifiek. Daarbij bespreken we het doel van de groepsgesprekken en de gebruikte onderzoeksmethodiek. Deze inleiding sluit af met een leeswijzer.

1.1 Aanleiding

Het Europees Sociaal Fonds (ESF) beoogt de kansen van mensen op de arbeidsmarkt te verbeteren. Europa en Nederland ondersteunen projecten om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen en te houden.

Uitvoering Van Beleid (UVB, voorheen Agentschap SZW) is in de rol van managementautoriteit in Nederland verantwoordelijk voor de uitvoering van ESF in de programmaperiode 2014-2020. In de programmaperiode 2014-2020 is door de Europese Commissie extra aandacht gevraagd voor de (horizontale) thema's gelijke behandeling van mannen en vrouwen, gelijke behandeling en gelijke kansen voor iedereen en non-discriminatie op de gronden: **geslacht, ras, godsdienst of levensovertuiging, politieke gezindheid, handicap of chronische ziekte, leeftijd, seksuele gerichtheid, burgerlijke staat of nationaliteit** (kort samengevat: Gelijke Kansen en Non-Discriminatie, afgekort GKND).

Om deze extra aandacht voor GKND te bewerkstelligen is een deel van het uitvoeringsbudget ESF ingezet om dit onderwerp in brede zin te promoten. In de programmaperiode ESF 2014-

2020 is de ondersteuning GKND aan projectaanvragers gestart met een focus op de bewustwording, met name bij de ESF-coördinatoren in de uitvoering. Vanaf 2018 heeft Uitvoering van Beleid het domein Werk en Inkomen van de gemeenten (met name het deel gericht op begeleiding naar werk) meer betrokken, door goede voorbeelden te delen.

Ter voorbereiding op de nieuwe programmaperiode heeft het ministerie van SZW de Gelijke Kansenspiegel laten uitvoeren. De Gelijke Kansenspiegel bestaat uit twee delen: (1) een data-analyse door het CBS en (2) groepsgesprekken met gemeentemedewerkers, met de uitkomsten van de CBS-analyse als gespreksbasis. De uitkomsten van deze Gelijke Kansenspiegel worden vervolgens als input gebruikt voor de invulling van het ESF+-programma 2021-2027. Ook worden de uitkomsten gedeeld met de arbeidsmarktregio's (AMR's). De AMR's kunnen de uitkomsten vervolgens gebruiken om gerichte aanpakken op het thema GKND te ontwikkelen.

De Beleidsonderzoekers hebben in opdracht van het ministerie van SZW groepsgesprekken met gemeentemedewerkers in het kader van de Gelijke Kansenspiegel geleid. Dit waren open gesprekken die zicht gaven op hoe met name de re-integratieconsulenten de omgang met GKND ervaren. Er zijn groepsgesprekken gehouden met re-integratieconsulenten, leidinggevendenden, beleidsmedewerkers en ESF-coördinatoren. Dit rapport bevat de uitkomsten van deze groepsgesprekken.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van de groepsgesprekken is te komen tot inzicht in de achtergronden van ongelijke kansen bij re-integratie van bijstandsgerechtigden. Bijzondere aandacht is tijdens de gesprekken gegeven aan selectiemechanismen binnen het re-integratieproces zelf. Vervolgens zijn behoeften en oplossingen van de deelnemers geïnventariseerd. De uitkomsten van de groepsgesprekken zijn te gebruiken voor gemeentelijk en landelijk beleid en de invulling van het nieuwe ESF+-programma 2021-2027.

Een nevendoeel van het project was om de waarde van het instrument groepsgesprekken over het thema GKND te verkennen. De groepsgesprekken hebben in de eerste instantie tot doel kennismaking met en kennisuitwisseling tussen vakgenoten. Tegelijkertijd konden we tijdens de groepsgesprekken onderzoeken in hoeverre het instrument van groepsgesprekken een aanknopingspunt biedt voor beleid.

In dit rapport beantwoorden we de volgende hoofdvraag:

In hoeverre lukt het volgens gemeentemedewerkers op dit moment gelijke kansen en non-discriminatie te realiseren en welke behoeften zijn er bij hen om gelijke kansen en non-discriminatie beter te realiseren?

Deze hoofdvraag valt uiteen in vier deelvragen die wij in dit rapport beantwoorden:

1. In hoeverre herkennen gemeentemedewerkers zich in de data-analyse van het CBS omtrent gelijke kansen en non-discriminatie?

2. Welke ervaringen hebben gemeentemedewerkers met het realiseren van gelijke kansen en non-discriminatie?
3. In hoeverre lukt het gemeentemedewerkers om gelijke kansen en non-discriminatie te realiseren? Welke knelpunten zijn er?
4. Welke behoeften hebben gemeentemedewerkers om gelijke kansen en non-discriminatie beter te realiseren? Wat verwachten gemeentemedewerkers specifiek van SZW?

1.3 Onderzoekopzet

Voor dit onderzoek zijn 17 online groepsgesprekken uitgevoerd, telkens met vier à vijf medewerkers van gemeenten. De gesprekken zijn zodanig georganiseerd dat de deelnemers zoveel mogelijk dezelfde functie in het re-integratieproces hadden, maar wel bij verschillende gemeenten werken. Voor dit laatste criterium is gekozen zodat de gesprekken vrij waren van lokale discussies en verhoudingen. Bij de meeste gesprekken was één medewerker vanuit het ministerie van SZW als toehoorder aanwezig. De deelnemers waren re-integratieconsulenten (zoals klantmanagers) en hun leidinggevenden, beleidsmedewerkers en ESF-coördinatoren. Bij leidinggevenden gaat het om direct leidinggevenden van consulenten, met kennis van de dagelijkse processen tussen werkzoekende en consulent, die mede beslissen over de inzet van de mensen en middelen in deze processen.

Deze gesprekken zijn voorafgegaan door een analyse van de CBS-gegevens. We lichten beide stappen hieronder nader toe.

1.3.1 Analyse en presentatie van CBS-gegevens

Wij hebben de CBS-cijfers geanalyseerd voor een goed begrip van de doorstroom in de verschillende fasen van het re-integratieproces en het nadenken over eventuele oorzaken. Deze analyse is gebruikt als voorbereiding van de onderzoekers op de groepsgesprekken. Vooraf aan elk groepsgesprek zijn per deelnemende AMR de belangrijkste afwijkingen van het landelijk gemiddelde geïnventariseerd. Wij hebben de deelnemers aan de groepsgesprekken bij uitnodiging op de hoogte gebracht van het bestaan van het dashboard en hebben hen zo in de gelegenheid gesteld er zelf mee te werken.

1.3.2 Groepsgesprekken

In de eerste instantie zijn tien groepsgesprekken georganiseerd om de hoofd- en deelvragen te beantwoorden. Omdat deze gesprekken erg succesvol waren, is ervoor gekozen om nog een tweede tranche van zeven groepsgesprekken te organiseren. Het uitgangspunt van de groepsgesprekken was een open interactie waarbij deelnemers inzichten, ervaringen en behoeften met elkaar konden delen en oplossingen konden bespreken. De samenstelling van de groepen is samengevat in Tabel 1.1.

Tabel 1.1. Samenstelling van de 17 groepsgesprekken

Fase		Samenstelling	Aantal respondenten
Fase 1	Gesprek 1	Uitvoerenden	4
	Gesprek 2	Uitvoerenden	5
	Gesprek 3	Uitvoerenden	5
	Gesprek 4	Uitvoerenden	4
	Gesprek 5	Uitvoerenden	4
	Gesprek 6	Leidinggevenden	4
	Gesprek 7	Beleidsmedewerkers	5
	Gesprek 8	Beleidsmedewerkers	5
	Gesprek 9	Leidinggevenden	4
	Gesprek 10	ESF-coördinatoren en uitvoerenden	5 coördinatoren, 1 uitvoerende
Fase 2	Gesprek 1	ESF-coördinatoren	4
	Gesprek 2	Uitvoerenden	5
	Gesprek 3	Uitvoerenden	4
	Gesprek 4	Beleidsmedewerkers	3
	Gesprek 5	Beleidsmedewerkers en leidinggevenden	2 beleidsmedewerkers, 3 leidinggevenden
	Gesprek 6	Uitvoerenden	5
	Gesprek 7	Uitvoerenden, beleidsmedewerkers en leidinggevenden	3 uitvoerenden, 1 beleidsmedewerker, 1 leidinggevende

In totaal zijn de ervaringen van 77 respondenten opgehaald, van wie negen ESF-coördinatoren, 40 uitvoerenden, 12 leidinggevenden en 16 beleidsmedewerkers. Bij 13 van de 17 gesprekken luisterde op de achtergrond ook een medewerker van SZW mee. Dit is gedaan omdat de SZW-medewerkers wilden leren van de praktijkverhalen. De respondenten waren van tevoren ingelicht over de aanwezigheid van een toehoorder van SZW. Wij hebben geen verschillen waargenomen tussen gesprekken waarbij wel een toehoorder aanwezig was en gesprekken waarbij geen toehoorder aanwezig was.

De respondenten van de eerste fase zijn via de 35 ESF-coördinatoren en via de contactpersonen van de 35 centrumgemeenten van de AMR's geworven. Ook zijn er aanvullend wervingsberichten uitgezet via het platform *Durf, doe, divers*, via LinkedIn en via een nieuwsbericht op de website van SZW. Telkens werd er specifiek gevraagd naar "medewerkers met een antenne voor het onderwerp GKND". Met name via de centrumgemeenten zijn veel aanmeldingen binnengekomen.

De respondenten van de tweede fase zijn met name¹ via de "sneeuwbalmethode" geworven. Dat wil zeggen dat wij elke deelnemer uit de eerste ronde hebben gevraagd om collega's uit te nodigen voor de tweede ronde. Er is in deze fase niet meer gevraagd naar medewerkers "met een antenne", wel naar collega's die interesse zouden kunnen hebben in het onderwerp/de groeps gesprekken. Op deze manier ontvingen wij met name veel aanmeldingen van uitvoerende professionals. Omdat beleidsmedewerkers en leidinggevenden zich in mindere mate aanmeldden voor de tweede fase, is ervoor gekozen om in deze fase groeps gesprekken van meer gemengde samenstelling te organiseren.

In de groeps gesprekken zijn de volgende vragen aan bod gekomen:

1. In hoeverre herkennen de gemeenten de uitkomsten van de CBS-analyse voor hun regio?
2. Wat is het verhaal achter deze cijfers? Wat zijn de achtergronden bij het ontstaan van ongelijke kansen voor bepaalde groepen?
3. Wat zijn de ervaringen en knelpunten in de verschillende gemeenten bij het creëren van gelijke kansen voor verschillende kwetsbare doelgroepen? Wat zijn mogelijke oplossingen voor deze knelpunten?
4. Welke behoeften leven er op het terrein van GKND in de AMR's?

Bij de bevestiging van de afspraak door De Beleidsonderzoekers hebben alle respondenten een mail ontvangen met een aantal vragen ter voorbereiding en een korte uitleg over het dashboard van het CBS. Doelstelling hiervan was om de CBS-cijfers als opzetje voor het groeps gesprek aan te wenden. Aan alle respondenten is gevraagd vooraf enkele vragen over het dashboard te beantwoorden en terug te sturen naar de onderzoekers. Dit heeft ongeveer de helft van de respondenten gedaan.

Box: Betrouwbaarheid van de groeps gesprekken

Over het algemeen komen de ervaringen van de verschillende deelnemers, onafhankelijk van hun functie, in hoge mate overeen. Zo zien zowel de consultants als hun leidinggevenden de consequenties van een hoge caseload op de dienstverlening en doen beleidsmedewerkers en ESF-coördinatoren dat op enige afstand van de uitvoering ook. Ook kwamen de ervaringen van de deelnemers, die afkomstig waren uit vrijwel alle AMR's, grotendeels overeen. De 77 deelnemers moeten echter wel worden beschouwd als voorlopers in hun organisatie op het thema GKND (ze hebben immers zichzelf vrijwillig aangemeld voor het onderzoek).

1.3.3 Terugkoppelsessies

Ten behoeve van de kwaliteit van de analyse zijn er in de eerste fase vier online terugkoppelsessies georganiseerd en in de tweede fase drie. Tijdens deze sessies zijn de uitkomsten van de groeps gesprekken op hoofdlijnen besproken met de deelnemers. Het doel was toetsing van de

¹ Ook een aantal respondenten die zich in de eerste fase hadden aangemeld, maar op geen van de aangeboden data konden deelnemen, zijn voor de tweede fase opnieuw benaderd.

voorlopige uitkomsten. Alle 77 deelnemers hebben zich kunnen inschrijven voor een van de zeven bijeenkomsten. De terugkoppelbijeenkomsten bestonden uit deelnemers uit verschillende regio's en van verschillende functies. Aanvullende informatie die is opgehaald tijdens deze toetsende terugkoppelsessies is verwerkt in dit rapport.

1.4 Begrippenlijstje

In de volgende hoofdstukken gebruiken wij enkele begrippen regelmatig. Op basis van de literatuur en de ervaringen van de respondenten, volgt hieronder een kort begrippenlijstje.

Box: Begrippenlijstje

Deelnemers: de 77 gemeentemedewerkers die hebben deelgenomen aan de groeps gesprekken. Zij waren re-integratieconsulent, leidinggevende, beleidsmedewerker of ESF-coördinator.

Consulenten: gemeentemedewerkers met een uitvoerende functie, zij hebben direct contact met klanten van de gemeente. Het merendeel van hen heeft de functie van klantmanager, maar onder deze groep vallen ook: accountmanagers, casemanagers, jobcoaches, enzovoorts.

Vooroordelen: automatische aannames op basis van de groep waartoe iemand behoort. Vooroordelen kunnen positief en negatief zijn, bewust of onbewust. Voorbeelden van vooroordelen zijn: gekleurde Nederlanders zijn atletisch, mannen blijven kalm onder stress, jongeren zitten de hele dag op hun smartphone. Het betreft dus een koppeling tussen een persoonskenmerk en een attribuut.

Stereotypen: totaalplaatjes die mensen in hun brein vormen van een bepaalde groep mensen. Het gaat om een meervoudige combinatie van vooroordelen. Iemand vormt bijvoorbeeld een mentaal beeld van eerste-generatie Marokkaanse vrouwen, met daaraan gekoppeld alle vooroordelen die men over deze groep heeft. Ook stereotypen kunnen bewust of onbewust zijn.

Discriminatie: het anders behandelen van de ene groep mensen dan de andere. Het betreft, in de meest neutrale zin, het onderscheid maken tussen groepen en individuen. Tegenwoordig heeft dit woord veelal een negatieve connotatie, waarbij vooroordelen en/of stereotypen een grote rol spelen. Binnen deze opvatting van discriminatie vindt het onderscheid maken plaats op basis van vooroordelen en stereotypen en niet op basis van feitelijke informatie. Discriminatie op basis van persoonskenmerken zoals ras, gender en geloofsovertuiging is volgens de Nederlandse wetgeving verboden. Dat wil niet zeggen dat het niet gebeurt, want discriminatie is niet altijd zichtbaar.

Een vooroordeel of stereotype leidt niet altijd tot discriminatie, bijvoorbeeld omdat de situatie dat niet toestaat (er is wet- of regelgeving tegen discriminatie) of omdat een individu actief de eigen vooroordelen en stereotypen bestrijdt. Dus niet iedereen met vooroordelen en/of stereotypen, discrimineert ook.

Arbeidsmarktdiscriminatie: een specifiekere vorm van discriminatie, namelijk discriminatie op de arbeidsmarkt. Waar we het in dit rapport hebben over discriminatie, doelen we feitelijk

alleen op arbeidsmarktdiscriminatie (andere vormen vallen buiten de scope van het onderzoek). Arbeidsmarktdiscriminatie betekent het ongelijk behandelen van werknemers en sollicitanten op basis van **arbeidsmarktirrelevante** persoonskenmerken. Met arbeidsmarktirrelevant bedoelen wij kenmerken die niet direct beïnvloeden of iemand al dan niet in aanmerking komt voor een reeks functievereisten. Onder deze kenmerken vallen bijvoorbeeld geslacht, leeftijd, ras (en kleur), seksuele voorkeur, lichamelijke of psychische handicap of chronische ziekte, zwangerschap en gezinssituatie, godsdienst of levensovertuiging, politieke overtuiging en vakbondslidmaatschap.

Uit de groepsgesprekken blijkt dat arbeidsmarktdiscriminatie veelal voortvloeit uit de onterechte aanname dat een bepaald arbeidsmarktirrelevant kenmerk samengaat met één of meerdere **arbeidsmarktrelevante** kenmerken of deze zelfs veroorzaken. Denk daarbij aan de aanname dat statushouders (arbeidsmarktirrelevant) een lage opleiding hebben en/of minder goed naar instructies van hun meerdere luisteren (arbeidsmarktrelevant). Een ander voorbeeld is de aanname dat jonge vrouwen (arbeidsmarktirrelevant) zich vanaf hun dertigste meer op hun gezin willen richten en daardoor beperkt zullen worden in hun beschikbaarheid en de kwaliteit van hun werk (arbeidsmarktrelevant). Of dat oudere werknemers (arbeidsmarktirrelevant) minder goed fysiek werk kunnen leveren (arbeidsmarktrelevant).²

1.5 Leeswijzer

In dit rapport geven we antwoord op de volgende vier deelvragen:

1. In hoeverre herkennen deelnemers zich in de data-analyse van het CBS omtrent gelijke kansen en non-discriminatie?	Hoofdstuk 2
2. Welke ervaringen hebben (medewerkers van) gemeenten met het realiseren van gelijke kansen en non-discriminatie?	Hoofdstuk 3
3. In hoeverre lukt het (medewerkers van) gemeenten om gelijke kansen en non-discriminatie te realiseren? Welke knelpunten zijn er?	Hoofdstuk 4
4. Welke behoeften hebben medewerkers van gemeenten om meer gelijke kansen en non-discriminatie te realiseren?	Hoofdstuk 5

² Het is relevant hier een parallel te trekken met *subtle* en *blatant racism*. Subtle racism is een vorm van discriminatie, namelijk de ongelijke behandeling van mensen met een andere etniciteit of van een ander ras. Het gaat om een ongelijke behandeling die wordt weggewuifd als 'rationeel' of 'onschadelijk', vaak doordat het arbeidsmarktirrelevante kenmerk (eticiteit of ras) wordt gesubstitueerd door een arbeidsmarktrelevant kenmerk (werkethos, communicatievaardigheden, opleiding). Terwijl er niet altijd een aantoonbaar verband is tussen beide kenmerken.

Het kan ook voorkomen dat mensen afgewezen worden vanwege arbeidsmarktirrelevante kenmerken. Dit kan gaan om persoonlijke, vaak gevoelsmatige opvattingen (niet gerelateerd aan de arbeidsmarkt). Denk daarbij aan emotioneel geladen vooroordelen als: oudere mensen zijn te rigide of ouderwets, jonge mensen zijn onbetrouwbaar of ijdel, etc. Er is in elk geval geen link met arbeidsmarktrelevante kenmerken. Een vorm van dit type arbeidsmarktdiscriminatie is zogenaamd blatant racism, waarbij harde uitspraken en ongelijke behandeling op basis van etniciteit en/of ras zeer zichtbaar zijn en vaak onderbouwd aan de hand van emoties.



Gelijke kansen volgens de cijfers

Dit hoofdstuk gaat over de resultaten van de data-analyse door het CBS. Deze data-analyse maakt onderdeel uit van de Gelijke Kansenspiegel en vormt de gespreksbasis van de groepsgesprekken met medewerkers van gemeenten. In dit hoofdstuk beschrijven we allereerst in hoeverre kansen(on)gelijkheid in de cijfers al of niet is te zien (paragraaf 2.1) en vervolgens of de deelnemers aan de groepsgesprekken zich daarin herkennen (paragraaf 2.2).

2.1 De cijfers (CBS-dashboard)

Het re-integratieproces is te zien als een aaneenschakeling van bewuste of onbewuste beslismomenten die mogelijkheden en kansen op werk voor werkzoekenden beïnvloeden. Dergelijke beslismomenten in het re-integratieproces zijn onder andere wel of geen re-integratietraject starten, wel of niet aangenomen worden door een werkgever en het wel of niet behouden van een baan. Bij elk beslismoment kunnen ongelijke kansen optreden voor bepaalde groepen werkzoekenden. Dit kan het gevolg zijn van bewust beleid, maar ook van onbedoelde effecten van beleid. Ook kunnen (onbewuste) vooroordelen en stereotypering in de beleidsuitvoering of in de selectieprocessen bij werkgevers een rol spelen.

Het CBS heeft invulling gegeven aan het cijfermatige deel van de Gelijke Kansenspiegel in de vorm van het dashboard 'Met gelijke kansen op weg naar werk'.³ In de tool kunnen de 35 AMR's

³ <https://dashboards.cbs.nl/v2/metgelijkekansenopwegnaarwerk/>

bezien in welke mate er voor verschillende groepen bijstandsgerechtigden ongelijke kansen optreden in het re-integratieproces. Ook kunnen de AMR's het eigen beeld vergelijken met het landelijk gemiddelde of met andere AMR's. Ter voorbereiding op de groepsgesprekken hebben ook de onderzoekers een eigen analyse van het dashboard gemaakt, waarvan de resultaten in de rest van deze paragraaf besproken worden.

In Figuur 2.1 zijn de beslismomenten weergegeven die op het CBS-dashboard beschreven staan. Per bijstandsgerechtigde wordt besloten of er één of meerdere voorzieningen toegekend worden. Het gaat om voorzieningen die voorkomen in de Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG) en die in 2018 en/of 2019 toegekend zijn terwijl de klant een bijstandsuitkering ontving of daarna. Een bijstandsgerechtigde kan aan het werk gaan, over dit beslismoment bestaan op het dashboard ook cijfers. Er is een uitsplitsing gemaakt tussen werkzaam zijn (in 2018 en/of 2019 minimaal één maand voor dezelfde werkgever werken, tijdens of na ontvangen van de bijstandsuitkering) en duurzaam werkzaam zijn (in 2018 en/of 2019 minimaal zes maanden voor dezelfde werkgever werken, tijdens of na ontvangen van de bijstandsuitkering).

Figuur 2.1. Beslismomenten tijdens het re-integratieproces, met geschatte aantallen over de bijstandspopulatie in 2018



In 2018 ontvingen ongeveer 496.780 mensen een bijstandsuitkering. Ongeveer 237.590 van hen maakten in 2018 en/of 2019 gebruik van één of meerdere voorzieningen. Van de grofweg 500 duizend bijstandsgerechtigden werkten 101.640 minimaal één maand in 2018 en/of 2019 en 71.960 bleven duurzaam aan het werk.

Tabel 2.1 betreft de landelijke cijfers over kansen bij re-integratie, nog niet nader uitgesplitst naar AMR's. De totalen zijn telkens uitgesplitst naar persoonskenmerk: geslacht, leeftijd, wel of geen migratieachtergrond en burgerlijke staat. De mensen uit het doelgroepregister zijn in deze tabel niet in de cijfers zichtbaar, zij vormen een aparte categorie.⁴

⁴ Ook te vinden in het dashboard, maar niet opgenomen in dit rapport.

Tabel 2.1. Bijstandspopulatie van 2018 naar persoonskenmerk: totalen, aandeel met voorziening, aandeel werkzaam en aandeel duurzaam werkzaam

Persoonskenmerk	Totaal in bijstandspopulatie	% in bijstandspopulatie	Met voorziening	% met voorziening	Totaal werkzaam	% werkzaam	Totaal duurzaam werkzaam	% duurzaam werkzaam
Vrouwen	270.880	55%	123.950	52%	43.690	43%	31.730	44%
Mannen	225.890	45%	113.630	48%	57.950	57%	40.220	56%
<i>Totaal geslacht bekend</i>	<i>496.770</i>	<i>100%</i>	<i>237.580</i>	<i>100%</i>	<i>101.640</i>	<i>100%</i>	<i>71.950</i>	<i>100%</i>
26 jaar of jonger	49.750	10%	30.430	13%	21.880	22%	14.070	20%
27 tot 45 jaar	178.440	36%	100.910	42%	51.490	51%	37.060	52%
45 tot AOW-leeftijd	268.590	54%	106.240	45%	28.270	28%	20.830	29%
<i>Totaal leeftijd bekend</i>	<i>496.780</i>	<i>100%</i>	<i>237.580</i>	<i>100%</i>	<i>101.640</i>	<i>100%</i>	<i>71.960</i>	<i>100%</i>
Niet-westerse migratieachtergrond	247.090	50%	130.030	55%	55.780	55%	38.130	53%
Westerse migratieachtergrond	48.120	10%	20.970	9%	8.630	8%	6.100	8%
Nederlandse achtergrond	201.570	41%	86.590	36%	37.230	37%	27.730	39%
<i>Totaal achtergrond bekend</i>	<i>496.780</i>	<i>100%</i>	<i>237.590</i>	<i>100%</i>	<i>101.640</i>	<i>100%</i>	<i>71.960</i>	<i>100%</i>
Eenouderhuishouden	103.150	21%	55.230	23%	24.570	24%	17.950	25%
Eenpersoonshuishouden	204.480	41%	94.730	40%	39.760	39%	28.250	39%
(On)gehuwde paren (met en zonder kinderen)	161.970	33%	75.530	32%	31.300	31%	22.240	31%
Overig, institutioneel of onbekend	27.180	5%	12.080	5%	6.010	6%	3.510	5%
<i>Totaal burgerlijke staat bekend</i>	<i>496.780</i>	<i>100%</i>	<i>237.570</i>	<i>100%</i>	<i>101.640</i>	<i>100%</i>	<i>71.950</i>	<i>100%</i>

In Tabel 2.1 is de derde kolom donker gemaakt. Dit is de kolom die als referentie aangehouden is bij de interpretatie van de percentages. Het gaat om de verdeling van persoonskenmerken in de totale bijstandspopulatie. In de vierde kolom gaat het vervolgens om de klanten met een voorziening, in de zesde kolom om klanten die minimaal één maand werkzaam zijn geweest voor dezelfde werkgever en in de achtste kolom om klanten die meer dan zes maanden duurzaam aan het werk bleven.

55 procent van de bijstandsgerechtigden in 2018 was volgens de data-analyse van het CBS vrouw, 45 procent man. Tegelijkertijd zien we een ondervertegenwoordiging van vrouwen in de groep met voorziening in 2018 en/of 2019 (3% verschil), in de groep werkzame bijstandsgerechtigden (12% verschil) en in de groep duurzaam werkende bijstandsgerechtigden (11% verschil). Mannen zijn in deze groepen juist oververtegenwoordigd. De kans dat mannelijke bijstandsgerechtigden één of meerdere voorzieningen ontvingen, een baan vonden en hun baan langer dan zes maanden behielden, was hoger.

Ook op basis van leeftijd lijken de kansen uiteen te lopen. Terwijl jongeren van 26 jaar of jonger 10 procent van de bijstandspopulatie uitmaakten, was 13 procent van de bijstandsgerechtigden met één of meerdere voorzieningen jongere (3% verschil). Van de klanten die werk vonden, was vervolgens 22 procent jonger dan 27 jaar (12% verschil) en van de klanten die duurzaam werkzaam waren, was 20 procent jonger dan 27 jaar (10% verschil). Bij elk beslismoment lijken ook bijstandsgerechtigden van middelbare leeftijd (27 tot 45 jaar) oververtegenwoordigd. Terwijl zij in 2018 een derde uitmaakten van de totale bijstandspopulatie, vormden zij de helft van de groep die werk vond en ook ruim de helft van de groep die zijn/haar baan langer dan zes maanden behield. Ouderen (45 tot AOW-leeftijd) waren bij elk beslismoment juist ondervertegenwoordigd. Uit de cijfers komen kansenverschillen op basis van leeftijd naar voren.

Wellicht tegen de verwachtingen in, lijken de kansen van bijstandsgerechtigden met een niet-westerse migratieachtergrond iets beter dan de kansen van bijstandsgerechtigden met een westerse migratieachtergrond of Nederlandse achtergrond. Ongeveer de helft van de bijstandsgerechtigden had in 2018 een niet-westerse migratieachtergrond; van de bijstandsgerechtigden met een voorziening had iets meer dan de helft een niet-westerse migratieachtergrond (5% verschil) en datzelfde geldt voor werkzame (5% verschil) en duurzaam werkzame (3%) bijstandsgerechtigden. Zij lijken bij de beslismomenten met enkele procentpunten oververtegenwoordigd. Daarentegen zijn klanten met een westerse migratieachtergrond of met een Nederlandse achtergrond iets ondervertegenwoordigd bij elk beslismoment.

Ten slotte laten de cijfers nauwelijks kansenongelijkheid zien op basis van burgerlijke staat.

Al met al komen uit de cijfers van het CBS verschillen bij de beschreven beslismomenten naar voren tussen geslachten en tussen leeftijdscategorieën. Bijstandsgerechtigden die werk vonden en hun werk langer dan zes maanden behielden in 2018-2019, waren vaak man. Ook waren deze bijstandsgerechtigden relatief vaak jonger dan 45 jaar en waren oudere bijstandsgerechtigden juist ondervertegenwoordigd bij de beslismomenten. Uit de cijfers lijkt ten slotte naar voren te komen dat bijstandsgerechtigden met een niet-westersemigratieachtergrond relatief goede arbeidsmarktkansen hadden in vergelijking met klanten met een westerse migratieachtergrond of met een Nederlandse achtergrond. De burgerlijke staat lijkt maar weinig invloed te hebben gehad op de baanvind- en baanbehoudkansen.

2.2 Herkenning van de cijfers

De deelnemers van de groepsgesprekken zijn voorafgaand gevraagd naar het dashboard van het CBS te kijken. Niet alle deelnemers hebben van deze mogelijkheid gebruikgemaakt. Wat opvalt is dat de deelnemers met name naar kansenverschillen aan de hand van persoonskenmerken kijken (zoals in Tabel 2.1). In mindere mate bestuderen zij verschillen tussen hun eigen AMR en de rest van Nederland of een andere specifieke AMR.

De cijfers op basis van persoonskenmerken zijn zelden verrassend voor hen, geven zij aan. Ook de deelnemers zien dat er in hun gemeente verschillen bestaan tussen werkzoekenden op basis van hun persoonskenmerken. De deelnemers aan de gesprekken wijzen vaak op ongelijke kansen op de arbeidsmarkt voor statushouders: zij zien dat statushouders veel moeite hebben met het vinden en het behouden van werk. Datzelfde menen zij in de data van het CBS te zien, hoewel dit feitelijk niet klopt. Ook op basis van andere persoonskenmerken zien de deelnemers in de dagelijkse praktijk kansenverschillen op de arbeidsmarkt, specifiek bij het vinden en het behouden van een baan. Verschillen in de kans op een voorziening observeren zij niet hun werk, terwijl dit soort kansenongelijkheid in wel naar voren komt uit de cijfers.

In hun dagelijks werk maakt geen enkele deelnemer van de groepsgesprekken gebruik van landelijke cijfers zoals de analyse van het CBS. Voor het eigen werk gebruiken gemeenten – met name beleidsmedewerkers – vooral informatie uit het eigen gemeentebestand. Of een gemeente persoonskenmerken koppelt aan de dienstverlening die aan werkzoekenden wordt geboden, verschilt. De deelnemers wijzen een aantal keer op het obstakel dat AVG bij deze koppeling vormt. Verder maken gemeenten in zeer beperkte mate vergelijkingen met de omgeving, zoals het CBS-dashboard wel toelaat.

Het merendeel van de deelnemers – consultants, leidinggevenden, beleidsmedewerkers en ESF-coördinatoren – heeft naar eigen zeggen weinig behoefte aan cijfermatige inzichten. Een (latente) behoefte aan cijfermatige inzichten bestaat eigenlijk alleen op beleidsniveau, niet vanuit de ESF-functie, en niet bij leidinggevenden en uitvoerenden. De beleidsmedewerkers kunnen cijfers gebruiken om een onderwerp bij hun gemeenteraad op de agenda te zetten. Want wethouders moeten eerst de noodzaak van een aanpak inzien voordat zij middelen beschikbaar stellen, zo vertellen beleidsmedewerkers tijdens de groepsgesprekken. De deelnemende beleidsmedewerkers vinden de cijfers van het CBS verhelderend, maar hebben wel behoefte aan meer informatie over hun eigen gemeente. De cijfers op het niveau van de AMR zijn voor hen minder bruikbaar, onder andere omdat grote centrumgemeenten andere gemeenten binnen een AMR kunnen overschaduwen (bijvoorbeeld Amsterdam in Groot-Amsterdam).

De leidinggevenden en uitvoerenden lijken om twee redenen weinig behoefte te hebben aan cijfers: ten eerste zijn ze zich bewust van de tekortkomingen van het registratiesysteem in hun gemeente: de registratie klopt niet altijd met de werkelijkheid. Ten tweede weten de meeste van hen niet goed hoe ze de cijfers moeten interpreteren. Soms sluiten hun reacties op het CBS-dashboard daardoor niet aan op de gepresenteerde cijfers (bijvoorbeeld "Ik kan me in de cijfers vinden. Ik zie inderdaad ook dat statushouders niet aan het werk komen..."). Zij hebben een voorkeur voor het praktische verhaal achter de cijfers. Hun verklaringen voor ongelijke kansen bestaan in vele gevallen uit een samenspel van persoonskenmerken (bijvoorbeeld laagopge-

leide alleenstaande vrouwen met een migratieachtergrond). Deze opeenstapeling van persoonskenmerken zien zij niet terugkomen op het CBS-dashboard. Een aantal keer geven de deelnemers aan dat zij geïnteresseerd zouden zijn in een mogelijkheid om combinaties van persoonskenmerken met elkaar te vergelijken.

2.3 Conclusie

Uit de cijfers van het CBS blijkt dat er verschillen bestaan in de mate waarin voorzieningen worden aangeboden, kandidaten werk vinden en kandidaten dit werk behouden. Met name oudere werkzoekenden hebben minder kans op een voorziening en ook op het vinden en behouden van een baan. Werkzoekenden met een niet-westerse migratieachtergrond hebben iets meer kans op toewijzing van een voorziening en op het vinden en behouden van werk dan werkzoekenden met een westerse migratieachtergrond en werkzoekenden met een Nederlandse achtergrond. Vrouwen in de bijstand hebben minder kans op het vinden en behouden van een baan dan mannen, maar hun kansen op een voorziening lijken ongeveer gelijk.

Het is moeilijk vast te stellen of de deelnemers hun gemeenten herkennen in de cijfers van het CBS. Dit komt allereerst doordat het CBS de data voor de Gelijke Kansenspiegel heeft uitgesplitst op AMR-niveau, terwijl deelnemers minder kennis hebben over hun AMR en meer over hun eigen gemeenten. Verder zijn de cijfers volgens de deelnemers niet altijd valide, met name waar het voorzieningen betreft. Ten slotte zijn de cijfermatige vaardigheden en interesse in cijfers van het merendeel van de deelnemers beperkt. Zij baseren zich liever op wat zij zien in de dagelijkse praktijk. Dit beschrijven wij in de rest van dit rapport, waarbij we ons baseren op de resultaten van de groepsgesprekken.



Ervaringen met kansengelijkheid in de praktijk

In dit hoofdstuk bespreken wij welke ervaringen de deelnemers van de groeps gesprekken hebben met het realiseren van gelijke kansen en non-discriminatie. Hun ervaringen zijn beschreven vanuit vier verschillende invalshoeken, vanuit het perspectief van de deelnemende gemeentemedewerkers: GKND door werkgevers (paragraaf 3.1), door werkzoekenden (paragraaf 3.2), door consulenten (paragraaf 3.3) en door de organisatie (paragraaf 3.4).

Uit de groeps gesprekken blijkt dat de dienstverlening van de dienst W&I een interactie tussen drie partijen betreft: de consulent (waaronder de klantmanager, accountmanager en/of jobcoach), de werkzoekende en de werkgever. Uitstroom naar werk wordt gestart vanuit de werkzoekende en meestal uitgevoerd door een enkele consulent. Soms dragen er meerdere consulenten bij aan het traject. Binnen een traject is er wel veelal contact met meer dan één werkgever, totdat de werkgever is gevonden bij wie de werkzoekende kan gaan werken.

Een consulent neemt altijd besluiten waarin de wensen en behoeften van zowel de werkzoekende als de werkgever afgewogen worden. De **werkzoekenden** hebben voorkeuren, behoeften, wensen, vaardigheden, krachten én zwaktes die een consulent allemaal zo goed mogelijk in kaart probeert te brengen. De consulent draagt, waar mogelijk, de werkzoekende vervolgens over aan een **werkgever** die zoveel mogelijk aan de wensen en behoeften van de werkzoekende kan voldoen. Maar op hun beurt hebben werkgevers hun eigen verwachtingen van werkzoekenden, van de consulent en van de gemeente in het algemeen. De werkzoekende moet bijvoorbeeld aan bepaalde functievereisten voldoen of de werkgever wil graag loonkostensubsidie ontvangen. Daarom kan een gemeente voorzieningen - denk aan bijvoorbeeld een jobcoach -

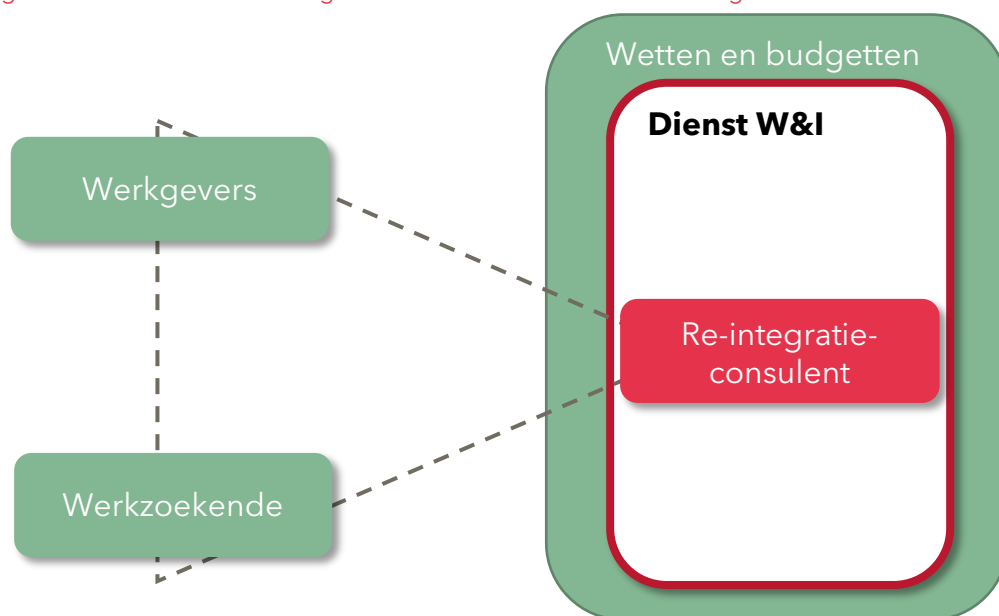
inzetten die de behoeften en voorkeuren van werkzoekende en werkgever beter op elkaar laten aansluiten.

Tegelijkertijd werkt de consulent binnen een **organisatie** die eigen protocollen, regels, voorschriften en een eigen cultuur kent rondom de bemiddeling van werkzoekenden en de omgang met werkgevers. De organisatie bepaalt wat een consulent voor de werkzoekende (bijvoorbeeld werkvaardigheidstrainingen, taalbevordering, job carving) en voor de werkgever (bijvoorbeeld jobcoaching, subsidie voor aanpassingen van de werkplek) kan doen. Een consulent kan tot op zekere hoogte professionele keuzes maken, maar moet dat altijd binnen de kaders van de organisatie doen.

Ook de organisatie heeft geen onbeperkte ruimte om besluiten te maken over de dienstverlening die er aangeboden wordt. De gemeente/dienst W&I dient zich aan landelijke **wetten** te houden én heeft beperkte **budgetten** beschikbaar. Zo kan er budget zijn om een voorziening voor statushouders in te kopen, maar zorgt dit er tegelijkertijd voor dat er minder budget beschikbaar is voor voorzieningen gericht op alleenstaande moeders. De dienst W&I voert met name de Participatiewet uit, waarbij de medewerkers zich uiteraard ook dienen te houden aan bijvoorbeeld de Grondwet (gelijke behandeling onafhankelijk van persoonskenmerken).

Het werkveld van de re-integratieconsulent is schematisch weergegeven in Figuur 3.1.

Figuur 3.1. Schematische weergave van het werkveld van een re-integratieconsulent



In het vervolg van deze paragraaf beschrijven we de ervaringen van de deelnemers aan de groepsgesprekken met de rollen van werkgevers, werkzoekenden en consulenten zelf bij in het bieden van gelijke kansen. Deze kwalitatieve beschrijving is gebaseerd op de gesprekken met medewerkers van gemeenten.

3.1 Werkgeversvoorkeuren

Tijdens de groepsgesprekken komt veelvuldig aan de orde dat werkgevers voorkeuren hebben. Consulenten vertellen dat werkgevers bijvoorbeeld voorkeur hebben voor een witte kandidaat of dat ze juist graag een statushouder een kans willen bieden. Sommige werkgevers discrimineren volgens deelnemers openlijk en zeggen dat ze geen kandidaat met een kleurtje of alleen maar een jongere kandidaat willen hebben. De observatie dat werkgevers discrimineren, is niet nieuw. Over dit onderwerp bestaat al veel onderzoek, onder meer in Nederland⁵. Deelnemers van de groepsgesprekken observeren twee soorten discriminatie door werkgevers: een expliciete variant en een impliciete variant.

Volgens de deelnemers aan de groepsgesprekken komt het voor dat werkgevers expliciete discriminerende eisen tijdens de sollicitatieprocedure stellen. Als voorbeeld noemen deelnemers dat veel werkgevers nog niet warmlopen voor Syrische of Eritrese werkzoekenden, over wie zij soms openlijk vooroordelen uitspreken. Er zijn volgens de deelnemers ook werkgevers die op basis van eerdere ervaringen óf ervaringen van collega's geen werkzoekenden met een bepaald persoonskenmerk willen aannemen, zoals een arbeidsbeperking. Ook openlijke discriminatie van ouderen komt vaak voor, vooral bij fysiek werk. Sommige gemeenten hebben protocollen over de omgang met expliciete discriminerende eisen door werkgevers, sommige gemeenten laten de afhandeling hiervan afhangen van de betrokken consulent.

Positieve discriminatie door werkgevers komt ook voor. Een voorbeeld is bedrijven die zich bijvoorbeeld specialiseren in Turkse voedingsmiddelen of een service in het Turks, waar alleen maar Turkse werkzoekenden aangenomen worden.

Vaker komt het voor dat werkgevers op verkapte wijze discrimineren, zeggen deelnemers aan de gesprekken. Dat komt in de sollicitatieprocedure, maar ook tijdens de proefplaatsing en in latere fases van het werk voor. Een voorbeeld van een impliciete discriminerende eis is een minimaal taalniveau van bijvoorbeeld A2, waarmee een hoog percentage werkzoekenden van de gemeente – met name eerste-generatiemigranten – al bij voorbaat uitgesloten is.⁶ In sommige gevallen is duidelijk waarom er een taaleis gesteld wordt (bijvoorbeeld voor een servicebaliemedewerker), in sommige gevallen lijkt een focus op het taalniveau niet voor de hand liggend (bijvoorbeeld lopendebandwerk). Ook zeggen deelnemers dat statushouders die langdurig in de bijstand zitten, zelden voldoen aan een minimum opleidingsniveau, zeker vrouwelijke statushouders niet.

Het is ook gebruikelijk dat werkgevers meer subjectieve functievereisten stellen, zoals "ligt goed in het team", "goedlachs" of "gunfactor". De deelnemers van de groepsgesprekken spreken ook

⁵ Zie bijvoorbeeld de Monitor arbeidsmarktdiscriminatie 2015-2019 door discriminatie.nl: <https://discriminatie.nl/files/2020-04/monitor-arbeidsdiscriminatie-2015-2019.pdf>

⁶ Aan de bijstandsuitkering is een taaleis van 1F verbonden. Dit moet een persoon volgens de Wet taaleis Participatiewet kunnen aantonen aan de hand van bestaande documenten of een taaltoets. Is iemand in het verleden ontheven van de inburgeringsplicht op grond van aantoonbare vergeefse inspanningen, dan gaat de Wet taaleis voor deze persoon niet op en kan hij/zij de bijstandsuitkering ontvangen zonder aan de taaleis te voldoen (bron: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR462235/>)

van bepaalde groepen die voor werkgevers “knuffelbaar” zijn, zoals jongeren met een geestelijke beperking. Deze vereisten zijn geen technische vaardigheden maar *soft skills*, die vaak doorslaggevend zijn voor de baanvind- en baanbehoudkansen. Soft skills zijn multi-interpretabel, waardoor een consulent nooit met volledige zekerheid kan stellen dat er sprake is van discriminatie wanneer een werkgever iemand op basis van dit soort vereisten afwijst. In zekere zin hebben werkgevers de mogelijkheid om onder het mom van deze soft skills te discrimineren.

Tegelijkertijd zitten er ook voordelen aan het stellen van soft skills als criteria. Sommige consultants vinden dat dit soort vereisten juist ruimte bieden wanneer werkzoekenden niet aan alle hard skills (d.w.z. kennis en vaardigheden en opleidingsniveau) voldoen.

3.2 Zelfselectie door werkzoekenden

Ook werkzoekenden zelf kunnen ervoor zorgen dat ze geen gelijke kansen krijgen, zo blijkt uit de groeps gesprekken. Zo zijn werkzoekenden zijn niet altijd direct gemotiveerd of direct in staat om aan het werk te gaan. Zijn ze niet direct gemotiveerd, dan kan daar een vorm van discriminatie aan ten grondslag liggen: zelf-discriminatie of zelfselectie. Volgens de deelnemers van de groeps gesprekken komt dit relatief vaak voor, met name bij bepaalde doelgroepen.

De deelnemers spreken met name over zelfselectie door vrouwelijke werkzoekenden. Zij durven de stap naar de arbeidsmarkt niet altijd aan. Denk aan religieuze vrouwen die liever niet willen werken vanuit hun geloofsovertuiging, maar er zijn ook niet-religieuze vrouwen die liever vasthouden aan een traditionele taakverdeling in het huis. Een van de deelnemers van de groeps gesprekken stelt: in de bijstandpopulatie lijken klassieke man-vrouwverhoudingen vaker voor te komen, waardoor echtgenotes vaak liever voor het huishouden zorgen dan aan het werk gaan. Niet alleen onder statushouders, maar ook onder witte Nederlandse werkzoekenden zien gemeenten dit zogenaamde kostwinnersmodel vaker terugkomen.

De deelnemers aan de groeps gesprekken vertellen dat er ook ouderen zijn die geloven dat er op hun leeftijd geen mogelijkheden op de arbeidsmarkt meer voor hen zijn. Zij zijn soms niet gemotiveerd om veel energie in een begeleidingstraject te steken. De deelnemers van de groeps gesprekken spreken van “angst om teleurgesteld te worden” bij deze werkzoekenden. De oudere werkzoekenden bieden zichzelf op deze manier niet altijd dezelfde kansen die zij jongere en middelbare mensen wel toebedelen.

Tegelijkertijd valt volgens de deelnemers niet te ontkennen dat werkzoekenden soms niet aan de minimumvereisten voor werk voldoen. Zij zijn nog niet werkfit. Dit komt vaker voor bij mensen met een migratieachtergrond. Het niet beheersen van de Nederlandse taal vormt voor mensen met een migratieachtergrond (met name eerste generatie migranten) de grootste beperking. Op de Nederlandse arbeidsmarkt is iemand die onvoldoende Nederlands spreekt niet kansrijk. Een groot deel van de mensen met een migratieachtergrond (arbeidsmarktirrelevant) dat instroomt in de bijstand, heeft een (grote) taalachterstand (arbeidsmarktrelevant). Werkzoekenden met een migratieachtergrond voldoen vaker niet aan het minimale opleidingsniveau voor een vacature. Met name vrouwelijke statushouders hebben minder vaak een opleiding of eerdere werkervaring. Dat maakt plaatsing op de arbeidsmarkt lastig.

Ook gezinssituatie kan volgens de deelnemers aan de groepsgesprekken samenhangen met de baanvind- en baanbehoudkansen. Alleenstaande ouders, veelal vrouwen, ondervinden meer moeite bij het vinden van een baan die genoeg flexibiliteit biedt om voor (jonge) kinderen te zorgen. Ook is het voor hen moeilijk om aan traditionele werktijden vast te houden: wil je 's ochtends een kind naar school brengen, dan is het heel moeilijk om ook om half negen of eerder in te kloppen op het werk. Kinderopvang kan niet altijd geregeld worden door de gemeente en sinds de toeslagenaffaire staan sommige werkzoekenden onwillig tegenover het aanvragen van kinderopvangtoeslag. Daarmee is de huishoudsamenstelling een (overwegend) arbeidsmarkt-relevant kenmerk met veel invloed op het succes van een re-integratietraject: de werkzoekende heeft wellicht wel de juiste kennis en vaardigheden om het werk uit te voeren, maar kan dat niet op de gevraagde tijdstippen en daarom komt er geen match tot stand. Alleenstaande ouders lijken automatisch minder kansrijk.

Ten slotte zijn ook werkzoekenden niet onbevooroordeeld richting anderen, zo zeggen deelnemers aan de gesprekken. Werkzoekenden hebben ook vooroordelen en stereotypen die een obstakel kunnen vormen in het re-integratietraject. Veel mensen in de bijstand staan bijvoorbeeld wantrouwig tegenover de gemeente en de arbeidsmarkt: sommigen zijn bijvoorbeeld niet over alle relevante zaken transparant richting hun re-integratieconsulent, sommigen hebben het gevoel dat de re-integratieconsulent werk vooropstelt boven het welzijn van de klant. En ook discrimineren werkzoekenden soms op basis van persoonskenmerken. Meerdere deelnemers van de groepsgesprekken vertellen dat sommige islamitische mannen vrouwelijke consulenten geen hand willen geven - ofwel vanuit geloofsovertuiging, ofwel vanuit culturele normen en waarden. Al is dit voor de werkzoekende een teken van respect, de consulenten vinden het moeilijk om hiermee om te gaan. Van tevoren kunnen werkzoekenden ook eisen stellen aan de werkomgeving, bijvoorbeeld dat zij niet in een werkomgeving willen werken met vrouwelijke collega's en/of vrouwelijke werkzoekenden.

3.3 Consulenten en GKND

Re-integratieconsulenten hebben meestal bewust gekozen voor een baan waarbij zij mensen helpen om zo goed mogelijk mee te doen in de maatschappij. Consulenten zetten zich in principe volledig in voor hun kandidaten. Als een dossier op hun tafel belandt, doen zij alles om dit tot een goed einde te brengen. Eén deelnemer zegt: "We gaan er eigenlijk van uit dat non-discriminatie automatisch wel in onze mensen zit."

De deelnemers ervaren wel vormen van discriminatie, met name bij werkgevers die werkzoekenden om arbeidsmarktirrelevante redenen afwijzen en soms bij werkzoekenden die zichzelf niet kansrijk achten. Bij zichzelf en bij collega's zien zij zelden vooroordelen of stereotypen naar voren komen. Geen enkele deelnemer heeft meegemaakt dat collega's richting werkzoekenden of binnen het team discriminatoire uitspraken deden. Het streven van consulenten is om iedereen gelijk te behandelen en zoveel mogelijk maatwerk te leveren. In de organisatie W&I is aanstootgevend discriminatoir gedrag door consulenten hoogst uitzonderlijk.

Tegelijkertijd bespreken consulenten het onderwerp GKND zelden onderling. Enkele gemeenten vormen uitzonderingen. Deelnemers geven aan dat het lastig is om dit onderwerp aan te

kaarten, mensen "schieten meteen in de verdediging". Ze bespreken het onderwerp daarom liever niet met hun collega's. Verder discussiëren de deelnemers tijdens de groepsgesprekken veel met elkaar over de specifieke definitie van discriminatie. Het is niet altijd duidelijk wanneer een kenmerk arbeidsmarktrelevant of arbeidsmarktirrelevant is. Deelnemers zijn geneigd een kenmerk eerder arbeidsmarktrelevant te noemen (bijvoorbeeld leeftijd).

Een aantal deelnemers van de groepsgesprekken ziet bij zichzelf vooroordelen en/of stereotypen. Deze deelnemers doen uitspraken als: "Iedereen heeft vooroordelen, ook ik." Deze vooroordelen gaan met name over statushouders en zijn in mindere mate gelinkt aan andere persoonskenmerken. Dit zijn veelal de deelnemers die zich enigszins zorgen maken over de werkwijze bij de gemeente en die vinden dat het onderwerp GKND explicieter op de agenda zou moeten komen te staan. Sommige van hen maken zich binnen het re-integratieproces echt hard voor het onderwerp GKND, zij nemen de informele rol van ambassadeur op zich. Niet altijd voelen ze zich daarin gesteund door hun team en/of de organisatie.

3.4 GKND niet aan de orde in de organisatie

Voor zover de deelnemers van de groepsgesprekken op de hoogte zijn van beleid van de gemeente als geheel, zeggen zij dat GKND niet expliciet vastgelegd is. Wel heeft de gemeente en/of de dienst W&I vaak een visie zoals: "Wij behandelen iedereen gelijk." Dit raakt eerder aan het bieden van gelijke kansen dan aan het voorkomen van discriminatie. Het komt ook voor dat deelnemers (met name de consultants zelf) niet weten of er in hun gemeente beleid is gericht op GKND. Soms worden er eenmalige cursussen georganiseerd over onderwerpen als cultuursensitieve communicatie. Consultants mogen zelf kiezen of ze daaraan deelnemen. Een enkele organisatie heeft formeel een diversiteitsambassadeur aangewezen, maar het gevoel leeft dat de activiteiten van deze ambassadeur ofwel niet relevant zijn voor re-integratieconsultanten, ofwel dat de ambassadeur zich maar heel weinig laat zien op de werkvloer. Al met al zijn de concrete activiteiten gericht op het borgen van gelijke kansen en het voorkomen van discriminatie beperkt.

Diversiteit staat bij gemeentelijke organisaties wel hoog in het vaandel, met name bij grotere gemeenten. De koppeling tussen inclusie en non-discriminatie is snel gemaakt: "Wij discrimineren niet, kijk maar naar ons personeelsbestand. Onze medewerkers komen in allerlei soorten en maten." Sommigen beweren gekscherend dat het juist erg moeilijk is voor de witte man om bij de organisatie te komen werken. Bij veel deelnemende gemeenten is er sprake van een betrekkelijk goede afspiegeling van mannen en vrouwen van alle leeftijden. Ondervertegenwoordiging van medewerkers met een migratieachtergrond komt vaker voor. Enkele deelnemers van de groepsgesprekken die zelf een migratieachtergrond hebben, voelen zich nog wel eens "een vreemde eend in de bijt", van wiens voorkomen en cultuur collega's, werkzoekenden en werkgevers soms verbaasd opkijken. Geregeld levert dat verwonderde reacties op zoals: "Oh, ben jij de consultant?" Het lijkt ook lastiger om mensen met een arbeidsbeperking een werkplek te bieden bij gemeenten. Daarnaast kaarten deelnemers aan dat de uitvoering vaak overwegend divers is (bijvoorbeeld "Eén of twee van mijn collega's dragen zelf een hoofddoek!"); de meeste deelnemers die wij spreken zijn vrouw), maar dat de diversiteit nog niet op managementniveau is doorgedrongen. Vrouwelijke directeuren komen bijvoorbeeld minder vaak voor.

Bij re-integratiebeleid zien we dat gemeenten worstelen tussen het voeren van een beleid specifiek gericht op bepaalde doelgroepen of juist re-integratie breed inzetten voor iedereen op dezelfde wijze. Veel gemeenten voeren een vorm van doelgroepenbeleid. Veel organisaties hebben bijvoorbeeld een team statushouders en een team banenafpraak. Er zijn ook projecten of teams gericht op de doelgroep PrO/VSO. Verder is er soms speciaal aanbod voor vrouwelijke statushouders, ouderen en jongeren. Welke groepen speciale aandacht krijgen, verschilt per gemeente en per jaar. Een enkele gemeente voert bewust geen beleid op specifieke doelgroepen (met uitzondering van een team statushouders).

3.5 Conclusie

In de praktijk zien de deelnemers van de groepsgesprekken met name verschillen in baanvinkansen voor bepaalde groepen werkzoekenden. Ze observeren dat werkgevers niet iedereen dezelfde kansen bieden en dat het voor werkzoekenden met bepaalde kenmerken erg lastig is om een werkplek te vinden. Over het algemeen geloven de deelnemers dat zij in hun dienstverlening wel gelijke kansen bieden, zij hebben vrijwel altijd het beste met hun werkzoekenden voor. Wel is het zo dat het onderwerp vooroordelen, stereotypering en discriminatie voor veel van hen nieuw is, omdat de organisatie maar weinig expliciete aandacht besteedt aan het thema GKND. Met collega's wordt het thema volgens hen zelden besproken. Een klein aantal deelnemers probeert actief de eigen vooroordelen tegen te gaan.

Terwijl deelnemers van de groepsgesprekken weinig kansenverschillen in de eigen organisatie zien, spreken de cijfers in hoofdstuk 2 hun observaties gedeeltelijk tegen: de toekenning van voorzieningen door re-integratie gaat hand in hand met bepaalde arbeidsmarktirrelevante kenmerken. Dat is risicovol, want niet alleen mag er volgens de wet geen onderscheid gemaakt worden op basis van persoonskenmerken, maar ook bestaat het gevaar dat mensen geen of niet-passende dienstverlening aangeboden wordt door W&I. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de mogelijke achtergrond van dit kansenverschil. We richten ons met name op verklaringen die in de organisatie en bij consulenten liggen.



Achtergrond van kansenverschillen

In dit hoofdstuk bespreken we de achtergrond van de kansenverschillen die we in het vorige hoofdstuk benoemden. Allereerst is kort beschreven welke vormen van arbeidsmarktdiscriminatie consultants observeren in de dagelijkse praktijk (paragraaf 4.1). Daarna gaan we in op de drie belangrijkste verklaringen voor selectiemechanismen in het re-integratieproces: de organisatorische prikkels die selectie op basis van arbeidsmarktirrelevante kenmerken in de hand werken (paragraaf 4.2), dat organisaties het onderwerp GKND vooralsnog zelden hebben omgezet in concrete acties (paragraaf 4.3) en ten slotte dat medewerkers nog niet of nauwelijks hun eigen rol bij de realisatie van GKND onderkennen (paragraaf 4.4).

4.1 Voorbeelden van kansenongelijkheid in de uitvoeringspraktijk

Uit de groepsgesprekken blijkt dat bijna elk persoonskenmerk tot andere vormen van discriminatie kan leiden. Hieronder beschrijven we welke vormen van discriminatie de deelnemende gemeentemedewerkers per persoonskenmerk waarnemen.

4.1.1 Nationaliteit

Statushouders vormen een doelgroep van discriminatie die snel komt bovendrijven bij de groepsgesprekken. Veel deelnemers van de groepsgesprekken beginnen – wanneer gevraagd of zij discriminatie tegenkomen in hun werk – allereerst met het vertellen over de achtergrond

van ongelijke kansen voor statushouders. Veel van de deelnemers zijn ook op een of andere wijze betrokken bij een team of project gericht op statushouders. Het lijkt erop dat de deelnemers het thema gelijke kansen en non-discriminatie allereerst associëren met statushouders.

Als onderzoekers denken we dat de kansenverschillen van statushouders aan de hand van meerdere persoonskenmerken verklaard kunnen worden: ras, godsdienst of levensovertuiging en nationaliteit.⁷ Uit de observaties van de deelnemers lijken arbeidsmarktkansen met name met de nationaliteit (bijvoorbeeld Syrisch, Somalisch en Eritrees) van statushouders te maken te hebben en in mindere mate met hun en met hun godsdienst of levensovertuiging. Volgens de deelnemers gaat het met name om de culturele achtergrond van deze werkzoekenden die hen tot een doelwit van kansenverschillen maakt, maar "culturele achtergrond" staat niet als mogelijke grondslag van discriminatie genoemd in de grondwet.

Hieronder volgt een aantal voorbeelden van wijzen waarop kansenverschillen op basis van nationaliteit volgens de deelnemers van de intervisiegesprekken in de dagelijkse praktijk voorkomen:

Leidinggevende: "Werkgevers zeggen niet expliciet: we willen geen statushouders, maar ze gaan de focus leggen op het beheersen van de Nederlandse taal."

ESF-coördinator: "Als een reactie vanuit de werkgever is: ik wil geen Marokkaanse jongen, gaan we dat gesprek eerst aan en proberen we dat om te buigen. Maar als er negatieve ervaringen zijn geweest, als de werkgever zegt: dat wil ik gewoon niet, ga je dat dan bedienen?"

Leidinggevende: "We hebben een gerichte Antilliaanse aanpak. Antilliaanse klanten integreren vooral onderling. Je moet ze misschien ook wel gediscrimineerd benaderen, om ervoor te zorgen dat ze geïncludeerd worden. Dan is discriminatie misschien wel gewenst, onbewust gekeken."

Uitvoerende: "Wij hebben een team statushouders, dat zijn allemaal Hollandse collega's. Als een ex-statushouder dat werk zou mogen doen, zou die de taal van de klanten veel sneller begrijpen. Ik zie dat begeleiders in een ander team wel vanuit hun eigen cultuur kunnen spreken, zij gaan echt anders met hun klanten om."

⁷ Dit zijn alle persoonskenmerken die zijn aangestipt door de Europese Commissie in de ESF-programmaperiode 2014-2020.

Beleidsmedewerker: “Je ziet dat veel gemeenten dedicated coaches hebben omdat er vanuit het Rijk middelen zijn vrijgekomen. Dan wordt het voor gemeenten ook interessant om iets te doen voor een bepaalde doelgroep. De nieuwe Inburgeringswet maakt het bijvoorbeeld interessanter om in te zetten op de groep statushouders. Zodra er middelen zijn, wordt er een bepaalde aanpak ontwikkeld en worden er meer ervaringen met elkaar uitgewisseld.”

4.1.2 Leeftijd

Hieronder volgt een aantal voorbeelden van wijzen waarop kansenverschillen op basis van leeftijd volgens de deelnemers van de intervisiegesprekken in de dagelijkse praktijk voorkomen:

Uitvoerende: “Toen ik de cijfers uitvoerig bestudeerde dacht ik van: de kleinste club die binnenkomt bij ons heeft een heel groot team dat er bovenop zit. Dat is best gek eigenlijk. Ik werd me bewust van: op de jongeren wordt goed ingestoken, zij hebben de toekomst dus ik snap het ook wel. Maar toch viel het op. Wat ik me net bedacht is dat ik vaak collega’s hoor zeggen: die kan toch zo aan het werk zo’n jonkie. Dat soort opmerkingen. Over ouderen wordt anders gesproken.”

Uitvoerende: “Dat jongeren zo naar voren komen, daar zit een stukje logica achter. Bijvoorbeeld bij de moeilijke doelgroep VSO/PrO, daar zitten we al op 15-jarige leeftijd op school om zoveel mogelijk uitval bij het verlaten van de school te voorkomen. Daar wordt veel op ingezet, dat klopt. Die doelgroep wordt positief gediscrimineerd. Je hebt hier ook hele generaties in de uitkering, we proberen dat te doorbreken door bij de jongeren te beginnen. Dat is wel heel lastig, dat doorbreek je niet zomaar.”

Beleidsmedewerker: “De Wajong is afgeschaft, die is er niet meer, dus nu wordt naar de P-wet gekeken. Al die jongeren zijn heel droevig en zielig, die moeten we vooral begeleiden. Op de een of andere manier spreekt dat aan. Rondom 55-plussers geeft niemand echt thuis, die kunnen het zelf wel. Hoezo hebben die onze hulp nodig, die hebben toch al jaren gewerkt? Jongeren zijn nog in ontwikkeling, zij hebben nog ondersteuning nodig, hebben nog geen netwerk... Zeker als je niet uit een warm nest komt. Bij 55-plus heb je wel een netwerk, heb je je ontwikkeld, dan red je je wel. Terwijl de arbeidsmarkt voor een 55-plusser een drama is. Werkgevers denken: je bent veel minder productief. Een jongere heeft volgens werkgevers een veel frissere blik.”

Uitvoerende: “Klanten zeggen het ook wel snel zelf: ik ben boven een bepaalde leeftijd, dus het heeft geen zin meer. Ze weten dat leeftijdsdiscriminatie voorkomt. Een man vroeg van ons om zijn echtgenote niet meer uit te nodigen, had volgens hem toch geen zin meer.”

4.1.3 Geslacht en burgerlijke staat

Ook mannen en vrouwen hebben ongelijke kansen, blijkt uit de cijfers van het CBS. Er zijn ook deelnemers die specifiek aandacht vragen voor ongelijke kansen voor vrouwen en die graag zouden zien dat hier actiever over wordt nagedacht door de lokale en nationale overheid. De redenen dat vrouwen minder kansrijk zijn en minder snel uitstromen naar werk, overlappen voor een deel met de redenen dat alleenstaande ouders (vaak moeders) minder kansrijk zijn.

Hieronder volgt een aantal voorbeelden van wijzen waarop kansenverschillen op basis van geslacht volgens de deelnemers van de intervisiegesprekken in de dagelijkse praktijk voorkomen:

Uitvoerende: “Het is een politieke keuze. In mijn gemeenten hebben we gezegd: we willen 25 procent meer uitstroom, dus dan ga je inderdaad naar de meest kansrijke klanten kijken. Dan maak je ook de keuze om eerst naar de mannen te kijken. We hebben een project gehad met mannen tussen de 27 en 40 jaar oud, omdat dat de meest kansrijke groep zou zijn, zodat je ook aan de politieke eisen kan doen. Dat is wel zonde.”

Beleidsmedewerker #1: “Wat bij mij opkomt is dat er voor mannen misschien meer mogelijkheden en smaken zijn om aan het werk te gaan dan voor vrouwen: bijvoorbeeld buiten in het groen schoffelen, asbest verwijderen.”

Beleidsmedewerker #2: “Dat kunnen vrouwen toch ook?”

Beleidsmedewerker #1: “Dat is juist de vraag die ik heb. Zijn er genoeg soorten werk voor vrouwen aan de onderkant van de maatschappij? Bij de vrouwen gaat het eerder om schoonmaak (dat zijn 8-12 uurtjes, kleine contracten). Hoeveel vrouwen staan er bij ons buiten te schoffelen, bomen af te zagen?”

Uitvoerende: “Ik merk dat er ook een cultuurdingetje is tussen mannen en vrouwen. Vrouwen hebben soms in eigen land geen opleiding gevolgd, ze hebben altijd thuis gezeten. Dat willen de mannen en vrouwen nu graag in stand houden, terwijl het hier heel anders is. Je hebt hier de kans om iets voor jezelf te gaan doen. Daar verbijster ik mij wel over, dat er vrouwen zijn die dat niet willen.”

Gespreksleider: “Dus de vrouw geeft zichzelf geen gelijke kansen?”

Uitvoerende: “Ja, of er zijn mannen die zeggen: mijn vrouw blijft wel thuis.”

Gespreksleider: “Kun je daar doorheen prikken?”

Uitvoerende: “Heel moeilijk, je bent lange tijd met hen bezig. Als je wel met een werkplek voor hen komt, komen ze vaak met lichamelijke klachten of andere redenen.”

Beleidsmedewerker: “Werkgevers willen gewoon iemand die op tijd komt, en dan kom je vaak bij een man uit. Er zit een soort discriminerend aspect in het proces, met name alleenstaande moeders. Ze willen best aan het werk, maar die mogelijkheid hebben ze niet omdat ze kinderen moeten wegbrengen of ophalen. Dat is vaak lastig.”

4.1.4 Arbeidsbeperking

Hieronder volgt een aantal voorbeelden van wijzen waarop kansenverschillen op basis van arbeidsbeperking volgens de deelnemers van de intervisiegesprekken in de dagelijkse praktijk voorkomen:

Leidinggevende: “We timmeren heel stevig aan de weg voor mensen met beperkingen: LKS, begeleiding, no-riskpolis. Maar voor de doelgroep die niet arbeidsbeperkt is, kunnen we dit soort elementen niet inzetten. Het zou zo fijn zijn om een werkgever met dat soort elementen te overtuigen.”

Uitvoerende: “Beleid én werkgevers generaliseren de doelgroep banenafpraak. Ze denken bijvoorbeeld: die mensen kunnen goed eenvoudig inpakwerk doen. Volgens mij kunnen de meesten nog heel veel andere dingen, ze hebben alleen speciale aandacht nodig. Veel van mijn klanten met een indicatie worden diep ongelukkig van eenvoudig inpakwerk. Niet alleen werkgevers denken zo, maar ook beleid. Voor de groep nieuw beschut hebben we in de gemeente alleen maar assemblagewerk beschikbaar. Wil je daarvan afwijken met een klant, dan moet je daar heel veel moeite voor doen. Het beleid gaat ervan uit dat iedereen met indicatie nieuw beschut het fijn vindt om de hele dag pleisters in te pakken.”

Uitvoerende: “Ik knok altijd ontzettend hard voor klanten met een arbeidsbeperking. Maar mijn collega's hebben weerstand of onzekerheid, merk ik. Zij weten niet hoe ze ermee om moeten gaan, met name psychische problematiek. Maar ook lichamelijke problematiek. Er worden door hen veel vragen gesteld in plaats van uit te vragen wat iemand kan. Het gaat in dat soort gesprekken vooral over barrières. Het is niet kwaad bedoeld, het is pure

onzekerheid. Wat is een juiste vraag, hoe stel ik een juiste vraag, hoe vind ik een juiste plaats?”

Uitvoerende: “Werkgevers denken vaak dat de werksoort die zij aanbieden niet geschikt is voor mensen met een arbeidsbeperking. Dat is ook weer een vooroordeel van hun kant uit. Het is onze taak om hen te overtuigen. Een directeur-eigenaar wil bijvoorbeeld shinen onder het MVO-label, maar wat vindt de werkvloer er dan van? Daar moeten wij op sturen. Als we die voorbereiding doen zien we vaak dat het wel lukt.”

ESF-coördinator: “Over het labelen van de arbeidsbeperkten zijn er discussies dat ze het vervelend vinden om in het doelgroepregister te blijven staan, dat vinden ze discriminerend. Ze kunnen er niet meer uit, want dan mag je de werkgever niet meer ondersteunen met LKS. De werknemer wordt gedwongen met het etiket op te blijven werken.”⁸

4.1.5 Andere persoonskenmerken

Kort zijn enkele andere persoonskenmerken aan de orde gekomen die tot vormen van discriminatie kunnen leiden:

- **Opleidingsniveau:**
Bij het voorleggen van de resultaten van dit onderzoek aan de deelnemers, voegt één deelnemer aan dat ook opleiding niet altijd arbeidsmarktrelevant is. De inhoud van de opleiding is wat volgens deze deelnemer daadwerkelijk relevant is voor het werk, terwijl het diploma zelf minder informatief is. Terwijl een werkzoekende met een MBO-opleiding wellicht wel de juiste vaardigheden en kennis heeft voor een bepaalde werkplek, kan zijn/haar diploma volgens de deelnemer afdoende zijn voor een werkgever om deze kandidaat niet aan te nemen. Dezelfde deelnemer merkt ook op dat bepaalde groepen in de samenleving structureel ondervertegenwoordigd zijn in het hoger onderwijs.
- **Seksuele gerichtheid:**

Uitvoerende: “Ik denk dat homoseksuelen bij bepaalde gemeenten en bedrijven nog steeds ernstig gediscrimineerd worden. Misschien durven de mensen die het zijn het niet te benoemen. Iemand met een andere huidskleur heeft het makkelijk, je ziet dat zo iemand anders is. Ik denk dat het een punt is dat mensen niet durven

⁸ Zie bijvoorbeeld: <https://cedris.nl/nieuws/uitschrijving-uit-doelgroepregister-banenafpraak/>

uitkomen voor hun seksuele geaardheid omdat ze bang zijn dat ze dan mogelijkheden verliezen.”

- **Sociaaleconomische status:**

Leidinggevende: “We hebben meer last van families die een bepaalde achternaam hebben, van oudsher familienamen die bijna besmettelijker zijn dan een “vreemde” achternaam. Die hebben een bepaalde reputatie als het gaat om maatschappelijke onrust, geweld, hennepwekerijen. Daar zit veel meer uitdaging in.”

Leidinggevende: “De problematiek van de achterstand, de armoede en kansarmoede is in onze regio verbonden aan de autochtone bevolking. Als je geboren wordt in de volksbuurt ga je zes jaar eerder dood dan als je geboren wordt in andere wijken. Bij ons heeft het thema kansengelijkheid veel meer de lading van de inwoner van de volksbuurt. De gezondheidsachterstand zit echt daar. De autochtone populatie zijn vaak laaggeletterd, kunnen zich moeilijk uitdrukken. Maar dit thema neerzetten is in politieke zin heel lastig.”

4.2 Institutionele prikkels

Wanneer we de resultaten van de groepsgesprekken van een afstand bekijken, valt op dat verschillende institutionele prikkels ongewild aansturen op het selecteren van bepaalde groepen, ofwel de meest kansrijke individuen, ofwel werkzoekenden die aangemerkt zijn als een doelgroep die extra aandacht nodig heeft. In de komende paragraaf bespreken we beide vormen van institutionele prikkels: de focus op snelle uitstroom en impliciet doelgroepenbeleid..

4.2.1 Focus op snelle uitstroom

Omdat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de financiering van de bijstandsuitkeringen is er een grote focus op het zo snel mogelijk realiseren van uitstroom en het voorkomen van instroom in de bijstand. Niet alleen blijft er gemeentelijk budget over bij een sterkere focus op snelle uitstroom, ook laten uitstroomcijfers in één oogopslag zien of de wethouder succesvol beleid heeft gevoerd. De groepsgesprekken laten zien dat er in de meeste gemeenten targets zijn op een zo hoog mogelijk uitstroom uit de bijstand.

De focus op uitstroom prikkelt consulenten om zich in de eerste instantie te richten op mensen die snel te plaatsen zijn. Met een caseload van soms honderd tot tweehonderd dossiers of meer moet een consulent immers keuzes maken. Een consulent met een hoge caseload kan binnen zijn/haar beschikbare werkuren onmogelijk alle werkzoekenden intensieve begeleiding bieden. Voor de consulent, maar ook voor de gemeente, is het profijtelijk om eerst mensen te begeleiden die meteen al aan de minimale functievereisten voldoen, zonder dat de gemeente bijvoorbeeld in werkfittrajecten hoeft te investeren.

Beleidsmedewerker: "Als er meer output-gericht gewerkt wordt, dan word je als uitvoeringsorganisatie gedwongen om te werken aan het laaghangende fruit. Gemeenten werken dan bijvoorbeeld met modellen; en dan kan het zijn dat een gemeente meer bespaart met iemand van 28 jaar. Dat is ook wel een beetje de ziekte van deze tijd, dat je heel veel modellen hebt waar dit soort elementen in zijn geschoven."

Een hoge caseload en een focus op uitstroomcijfers dwingt tot een (gevoelsmatige) prioritering door de consulent. Op den duur kan het aanbrengen van een prioritering een automatisch proces worden, waarbij de consulent amper nog hoeft na te denken voordat hij/zij weet of snelle uitstroom wel of niet mogelijk is. Hoogopgeleide jongeren kunnen bijvoorbeeld vrijwel direct uitstromen. Er zijn ook groepen voor wie speciale werkplekken gecreëerd zijn in de gemeente (bijvoorbeeld VSO- en PrO-jongeren), die ook snel kunnen uitstromen. In deze context wordt het woord "kansrijk" gebruikt. De casussen die op het eerste gezicht minder kansrijk lijken, belanden veelal "onder

op de stapel". Dat betekent volgens de deelnemers dat er met deze werkzoekenden bijvoorbeeld niet meer dan twee keer per jaar een voortgangsgesprek wordt gehouden. De werkzoekende is dan wel "opgepakt", maar krijgt geen intensieve begeleiding. De consulenten komen er zelden aan toe om veel aandacht te besteden aan de moeilijke dossiers onder op de stapel. In een enkele gemeente is een team opgericht dat zich specifiek op mensen die langdurig in de bijstand zitten, richt.⁹ In de meeste gevallen geldt dat de werkzoekenden aan wie de consulent de grootste baanvinkans toedicht, ook de beste kans hebben om opgepakt te worden door de consulenten van de gemeenten en vervolgens op het vinden van een werkplek. De kandidaten die door de consulent ziet als minder kansrijk, worden minder intensief begeleid. Het betreft, in zekere zin, een *self-fulfilling prophecy*: het oordeel van de consulent beïnvloedt de uitkomst voor een werkzoekende.

In de selectie van de *quick wins* kunnen vooroordelen sluipen. Consulenten kijken bij de selectie van kansrijke casussen niet altijd puur naar arbeidsmarktrelevante kenmerken. Zij proberen zich op basis van het dossier of een eerste kennismakingsgesprek voor te stellen welke werkzoekenden snel aan het werk kunnen vanuit het perspectief van de werkzoekende en van de werkgever. De meest kansrijke werkzoekenden zijn vaak jonge mensen, middelbaar of hoogopgeleid, die goed Nederlands spreken, gemotiveerd zijn en zich goed weten te presenteren (met een "gun-factor"). Ook mannen lijken vaak kansrijker dan vrouwen, volgens de deelnemers omdat zij meer werkervaring hebben en vaker beschikbaar zijn. Door tijdgebrek blijft het soms bij aannames op basis van arbeidsmarktirrelevante kenmerken, in plaats van nader onderzoek te doen naar de specifieke vaardigheden van een individu. Het vergt immers tijd, bijvoorbeeld in de vorm van een uitgebreid gesprek met de werkzoekende, om de specifieke vaardigheden van een werkzoekende te inventariseren. De caseload is dusdanig dat consulenten de benodigde tijd vaak niet hebben, al zijn er wel consulenten die vertellen dat zij altijd een uitgebreid intakegesprek hebben met hun werkzoekenden.

⁹ Zie bijvoorbeeld de drie pilots in: [De Beleidsonderzoekers, Persoonlijke begeleiding in de bijstand, 14 mei 2020.](#)

Beleidsmedewerker: "Ik ben het ermee eens dat welke cijfers je gebruikt er echt toe doet. Je kunt al heel blij als iemand volledig van A tot Z al zijn of haar toelagen heeft aangepast, dat is echt een soort mijlpaal. De cijfers over dit soort vaardigheden worden niet vastgelegd. De kwaliteit en duurzaamheid van de plaatsing wordt bij ons nog niet meegerekend. Ik zou dat graag anders zien, want dat zorgt er ook voor dat je als accountmanager banen selecteert op kwaliteit."

Wel is het zo dat de individuele consultants allen sceptisch staan tegenover een focus op uitstroomcijfers. Ook de leidinggevenden, beleidsmedewerkers en ESF-coördinatoren zijn sceptisch. Uitstroomcijfers vertellen niet het hele verhaal, vinden de deelnemers aan de groepsgesprekken. Ze laten bijvoorbeeld niet zien dat een werkzoekende meer vertrouwen in zichzelf en in de gemeente krijgt of dat iemand met een chronische aandoening eindelijk de huisarts weet te vinden. Dit soort veranderingen bij werkzoekenden zijn ook resultaten die consultants behalen. Sommige veranderingen kunnen zichtbaar gemaakt worden aan de hand van de participatieladder, sommigen ook niet. Dat betekent volgens de deelnemers dat niet alle ontwikkelingen bij de werkzoekenden als

dusdanig geregistreerd worden. De groepsgesprekken die voor dit onderzoek gevoerd zijn, laten zien dat consultants behoefte hebben aan meer inzicht in de verbetering van het welzijn van burgers door de gegeven begeleiding vanuit de gemeente.

4.2.2 Uitlichten van specifieke doelgroepen

Alle deelnemers van de groepsgesprekken zien dat de kansen op de arbeidsmarkt niet gelijk zijn voor alle werkzoekenden. Sommige doelgroepen hebben meer begeleiding nodig om dezelfde resultaten te behalen. In geen van de gemeenten wordt expliciet doelgroepenbeleid gehanteerd, wel bestaan er in veel gemeenten dedicated teams of dedicated consultants met daarbij ook pakketten van voorzieningen speciaal voor bepaalde doelgroepen. Daardoor kunnen gemeenten meer aandacht besteden aan specifieke groepen (in veel gemeenten zijn dit mensen met een arbeidsbeperking of statushouders).

We zien twee varianten van impliciet doelgroepenbeleid voorkomen: een aanpak waarbij gebruik gemaakt wordt van dedicated consultants en een aanpak waarbij ook de voorzieningen in een soort "dedicated" vorm aangeboden worden:

- **Dedicated consultants:** Dedicated consultants - consultants die zich richten op een specifieke groep klanten, zoals statushouders of mensen uit het doelgroepregister - maken de dienstverlening efficiënter, want ze dringen sneller door tot de werkzoekende en zijn/haar probleem. Dedicated consultants zorgen ervoor dat moeilijke dossiers opgepakt worden. Een consultant met minder expertise kan zijn/haar kandidaat onmiddellijk doorverwijzen naar de dedicated consultant. Het kan wel voorkomen dat het "generieke" consultants hierdoor ontbreekt aan doelgroepspecifieke expertise. Een van de deelnemers, zelf gespecialiseerd in de doelgroep banenafpraak, stelde dat zijn collega's in de organisatie niet goed wisten hoe ze om moesten gaan met mensen met een arbeidsbeperking. Ze hadden niet (meer) de juiste communicatievaardigheden.

Leidinggevende: "We timmeren heel stevig aan de weg voor mensen met beperkingen: voor hen hebben we LKS, begeleiding, no-riskpolis. Maar voor de groep die niet arbeidsbeperkt is, kunnen we dit soort elementen niet inzetten. Het zou zo fijn zijn om een werkgever met dat soort elementen te overtuigen. Werkgevers willen nog wel eens iets met een proefplaatsing, we zeggen daar ja op omdat het niet anders kan. Subsidies zouden ook kunnen helpen met veel andere doelgroepen: dat je ze net even een zetje mee kunt geven."

- **Dedicated voorzieningen:** Het beschikbaar stellen van bepaalde voorzieningen kan leiden tot ongelijke kansen. Formele proefplaatsingen zijn bijvoorbeeld wel voor de doelgroep banenafpraak beschikbaar wanneer een werkgever twijfelt aan het werkvermogen van de kandidaat, maar niet altijd voor andere doelgroepen en volgens de deelnemers ook niet in alle sectoren. Taalcursussen zijn er voor veelbelovende statushouders, maar niet voor statushouders die Nederlands nog niet op A2-niveau beheersen. Zo beklagt een deelnemer zich erover dat arbeidsbeperkte werkzoekenden niet allemaal van dezelfde voorzieningen gebruik kunnen maken. Daardoor is het voor werkgevers aantrekkelijker om werkplekken aan sommige van deze werkzoekenden aan te bieden dan aan anderen, vanwege de kosten en inkom-

sten die met de grondslag van hun arbeidsbeperking gemoeid zijn.

Het komt niet vaak voor dat er in een gemeente sprake is van een instrumentarium dat in officiële zin opgedeeld is naar doelgroepen. Het beschikbare instrumentarium voor de doelgroep banenafpraak is landelijk bepaald, daarin ervaren gemeenten weinig bewegingsruimte. Een van de deelnemers wijst erop dat gemeenten beargumenteerd wel mogen afwijken van deze afbakening, maar dat niet alle gemeenten deze wettelijk beschikbare ruimte pakken.

Deelnemers vertellen dat welke doelgroepen op welk moment in de spotlights staan, afhankelijk is van maatschappelijke trends. Al langere tijd is er veel aandacht voor statushouders. Dit komt a) omdat het bestand voor een substantieel deel bestaat uit statushouders en b) door de grotere aandacht voor deze doelgroep die gepaard gaat met de nieuwe Inburgeringswet. Sinds de invoering van de Participatiewet in 2016 en de Wet banenafpraak zijn er ook projecten en teams gestart voor mensen met een arbeidsbeperking. De gemeentelijke dienstverlening volgt in deze gevallen de landelijke decentralisatieuitkeringen, subsidies en aandachtspunten. In sommige gemeenten is er - los van landelijk beleid - specifieke aandacht voor ouderen en voor jonge en/of alleenstaande vrouwen. De deelnemers van de groepsgesprekken verwijzen hier ook wel naar als trends. Maar trends zijn vergankelijk: van het ene op het andere jaar kan een gemeente beleid veranderen en licht een College van Burgemeester en Wethouders weer een andere doelgroep uit, bijvoorbeeld als gevolg van politieke kleur.

Eenzijdig doelgroepenbeleid kan er volgens de deelnemers toe leiden dat er weinig aandacht is voor werkzoekenden die niet behoren tot de aangewezen doelgroep. Denk bijvoorbeeld aan beleid, programma's en/of voorzieningen gericht op jongere bijstandsklanten. Door een jongere werkzoekende te plaatsen bij een werkgever, vervalt voor een oudere werkzoekende een potentiële werkplek. Vaak gaat het om een aanpak waarbij een team of project opgezet wordt voor één doelgroep, terwijl iedereen die niet in deze doelgroep zit de "reguliere" aanpak krijgt. De aandacht die voor één doelgroep bestaat, wordt niet altijd gecompenseerd met aandacht voor de resterende werkzoekenden.

De deelnemers van de groepsgesprekken zien al met al voor- en nadelen aan het hanteren van een impliciet doelgroepenbeleid. Doelgroepenbeleid is bedoeld als *gelijkmaker*, om gelijke kansen te bieden. Sommige vormen ervan zijn vanuit dit perspectief wenselijk, terwijl andere vormen risicovol zijn. Ruimte voor maatwerk voor alle werkzoekenden biedt waarschijnlijk de meeste kansen voor iedereen.

4.3 GKND geen onderdeel van de organisatiecultuur

Consulent #1: "Bij ons zijn gelijke kansen en non-discriminatie recent een gespreksonderwerp geworden. Het is naar aanleiding van vorig jaar: toen de BLM discussie op gang kwam. Wat opvallend was in onze gemeente is dat het opvallend stil bleef. Op het moment dat het een onderwerp was in het nieuws en Nederland, werd er bij ons eigenlijk niets gezegd. Collega's hadden het er niet over.

Ik was met een collega in gesprek en de teamleider had aangegeven dat het opvallend was dat er niet over werd gepraat. Dat hebben we opgepakt."

Consulent #2: "Wat ik wel herken is dat je persoonlijke interesse BLM hebt, maar dat je het op het werk niet ziet terugkeren. Ik vind het wel mooi dat jij er echt iets mee gedaan hebt."

Uit de groepsgesprekken blijkt dat er maar weinig concrete aandacht is voor het realiseren van gelijke kansen en het voorkomen van discriminatie, behalve het impliciete doelgroepenbeleid dat de meeste deelnemende gemeenten hanteren. Gemeenten streven er in algemene zin naar om iedereen gelijke kansen te bieden, maar controleren volgens de deelnemers van de groepsgesprekken onvoldoende of ze dit ook weten te realiseren. Noch bij het doornemen van de cijfers, noch bij beoordelings- en functioneringsgesprekken, wordt het onderwerp GKND besproken. De aannahme lijkt te zijn dat dit bij Werk en Inkomen wel goed zit. Zo geven de deelnemers aan dat er in 2020 amper gesproken is over de rol van gemeenten en Werk en Inkomen in de Black Lives Matter-beweging, en eerder ook niet over de #Me-Too-beweging. Óf de koppeling met de dienstverlening van gemeenten wordt door niemand gemaakt, óf de medewerkers die de associatie wel maken weten niet hoe zij het onderwerp op de agenda moeten zetten zonder op weerstand te stuiten.

Uit de groepsgesprekken blijkt dat het, doordat er bij

Werk en Inkomen maar weinig aandacht is voor GKND, voor individuen zeer moeilijk is het onderwerp aan te kaarten, laat staan enige verandering in de werkwijze teweeg te brengen. Een individuele consulent, leidinggevende of beleidsmedewerker die zich zorgen maakt over ongelijke kansen in de organisatie, krijgt met deze zorgen zelden vaste voet aan de grond in de organisatie. Het merendeel van de collega's houdt het onderwerp af. Het onderling bespreken van dit onderwerp verloopt stroef, velen schieten volgens de deelnemers van de groepsgesprekken meteen in de ontkenning. Signaleren professionals bij elkaar vooroordelen of sporen van discriminatie, dan is het uitermate lastig om hierover met elkaar een open gesprek aan te gaan. Positieve werkrelaties krijgen dan meer prioriteit dan zorgen over ongelijke kansen bij re-integratie.

Volgens de geïnterviewden staan ook de gemeenteraad en de betrokken wethouder niet altijd open voor het onderwerp GKND. Het budget voor en het beleid van de dienst Werk en Inkomen wordt op gemeenteniveau bepaald. De deelnemers geven aan dat je als individu maar weinig kunt bereiken zolang het College of de Raad jouw zorgen niet (in de uitstroomcijfers) herkent en dus geen geld extra beschikbaar stelt. De lokale politiek bepaalt het kader waarbinnen het team

van Werk en Inkomen werkt. Zo zegt een deelnemer: "Zolang ze er daar niet anders over gaan denken, kunnen wij bij de uitvoering geen kant op." Niet alleen binnen teams en de organisatie wordt het onderwerp niet besproken, maar het komt ook niet aan bod in de interactie tussen de uitvoerend medewerkers en de beleidsmedewerkers.

Als onderzoekers stellen we vast dat een deel van het probleem is dat er geen harde definitie van de term discriminatie bestaat, die ook door de organisatie uitgedragen wordt. Veel organisaties nemen zich voor om niet te discrimineren, zonder af te kaderen wat daarmee wordt bedoeld. Dat blijkt uit het feit dat zelfs de deelnemers "met een antenne voor het onderwerp GKND¹⁰" - onafhankelijk van hun functie - tijdens de groepsgesprekken vaak vragen: "Maar kun je dat nou discriminatie noemen?" Het onderscheid tussen arbeidsmarktrelevant en -irrelevant vindt men vaak lastig, de link tussen persoonskenmerken en vaardigheden is al snel gelegd.

Een voorbeeld hiervan is de aanpak van discriminerende werkgevers. Er lijken enkele gemeenten te zijn die een duidelijk protocol hebben over hoe je met een werkgever omgaat die discriminerende eisen stelt. In sommige gemeenten treedt men hard op: "Met werkgevers die discrimineren, werken wij niet samen." In de meeste gemeenten zetten consulenten volgens de geïnterviewden de samenwerking met de discriminerende werkgever echter voort. Deze gemeenten gaan over het algemeen uit van de professionaliteit van de consulent om op de juiste wijze om te gaan met werkgevers die discriminerende eisen stellen. Zoals maatwerk aan de werkzoekende wordt geboden, is ook de relatie met elke werkgever anders. De dienst Werk en Inkomen heeft er baat bij om relaties met werkgevers in stand te houden. Re-integratie is immers sterk afhankelijk van werkgevers om werkzoekenden naar werk te kunnen bemiddelen. Wanneer een persoonlijk gesprek met de werkgever geen vruchten afwerpt, weten consulenten niet goed welke mogelijkheden zij verder hebben. Soms schikken gemeenten zich daarom in de wensen van een werkgever. Discriminatie wordt dan gemakshalve "weg geredeneerd": de betrokken professionals noemen dan de link die de werkgever tussen arbeidsmarktrelevante en -irrelevante kenmerken legt redelijk. Niemand kijkt er bijvoorbeeld van op als een werkgever liever geen oudere werkzoekende aanneemt voor fysiek werk: "Dat zou ik toch geen discriminatie noemen, dat is logisch." Aan de groepsgesprekken hebben geen gemeentemedewerkers deelgenomen die op de hoogte waren van een heldere, verankerde en breed gedragen definitie van discriminatie in hun gemeente of bij hun afdeling.

Een klein aantal deelnemers geeft aan dat er in hun gemeente wel degelijk aandacht is voor het onderwerp Gelijke Kansen en Non-Discriminatie, zowel op managementniveau als in de uitvoering. Deze gemeenten liggen verspreid door het hele land. Hier zijn teams en individuen proactief bezig met het voorkomen van discriminatie door werkgevers en individuele consulenten. Er heerst een cultuur waarin men openlijk met elkaar spreekt over casuïstiek en de consequenties van vooroordelen daarbij. In één gemeente is het beleid dat elke werkzoekende tegelijkertijd door twee consulenten begeleid wordt, zodat de twee consulenten elkaar na elk gesprek met de werkzoekende kunnen aanspreken op aannames tijdens de gesprekken. Het kan ook zijn dat de arbeidsmarkt in deze voorlopende gemeenten er anders uitziet, bijvoorbeeld doordat de werkgevers in de regio meer openstaan voor onderbelichte doelgroepen. In algemene zin lijkt

¹⁰ Dit is in de uitnodigingsbrief naar deelnemers door de onderzoekers als "criterium" gesteld.

het zo dat jonge organisaties die recent visies en daaraan gerelateerde doelen hebben opgesteld, een meer uitgewerkt antidiscriminatiebeleid hebben. In langer bestaande organisaties en teams is het meestal lastig om dezelfde cultuur van openheid "vanuit het niets" te stimuleren.

4.4 Eerste fase van bewustwording

Als onderzoekers concluderen we op basis van de groepsgesprekken dat individuele consulenten zich over het algemeen niet bewust zijn van hun eigen rol bij het realiseren van gelijke kansen en non-discriminatie. Ook niet alle deelnemers zijn zich hiervan bewust. Een minderheid van de deelnemers geeft hardop aan: "Iedereen heeft vooroordelen, ook ik." De meerderheid van de deelnemers zoekt toch eerder naar externe verklaringen bij werkgevers, werkzoekenden of hogerop, bij het management of de gemeenteraad. Zij plaatsen de verantwoordelijkheid buiten zichzelf. Zeker in het geval van gelijke kansen en non-discriminatie lijkt veel ongemak ontweken te worden door naar anderen te wijzen. Daarin zijn re-integratieconsulenten niet uniek: het merendeel van de mensen vindt het een lastig onderwerp en vindt het moeilijk te reflecteren op het eigen gedrag.

Consulent #1: "Het is zo moeilijk om uit te zetten: je intuïtie, je onderbuikgevoel. Iemand maakt een indruk en dat bepaalt op welke thema's je gaat doorvragen, het geeft veel richting aan het gesprek. Dat is gevaarlijk, maar ook mooi dat je voelsprietten ontwikkelt."

Consulent #2: "Ik ben al vaak de bietenbrug opgegaan omdat ik dat deed. Ik probeer het niet te doen, dan krijg je echt andere resultaten."

De deelnemers van de groepsgesprekken die over het taboe op vooroordelen en stereotypen heen gestapt zijn, plaatsen zichzelf in een positie waarin zij proactiever met het onderwerp GKND bezig kunnen gaan. Deze deelnemers kunnen kijken naar mogelijkheden en kansen om hun eigen gedrag aan te passen. De deelnemers die het spannend vinden om in hun eigen gedrag op zoek te gaan naar de effecten van vooroordelen en stereotypen, zoeken liever naar verklaringen en ook oplossingen buiten zichzelf, zoals bij het management van hun organisatie of bij de lokale en landelijke overheid. Deze deelnemers nemen eerder een afwachtende houding aan en laten zich leiden door beleid van hogerop.

Een algemeen principe lijkt te zijn dat consulenten en andere professionals in een divers team zich meer bewust zijn van hun eigen vooroordelen en stereotypen. Zij worden elke dag op de werkvloer geconfronteerd met ideeën die zij als vanzelfsprekend zagen, maar die dat in werkelijkheid niet voor iedereen blijken te zijn. Medewerkers in een inclusief team leren om er niet automatisch van uit te gaan dat hun eigen normen en waarden altijd gedeeld worden door alle werkzoekenden. Ze worden zich ervan bewust dat er verschillen bestaan tussen culturen, ideologieën, geloofsovertuigingen en levenswijzen. Op deze manier draagt een diverse organisatie niet alleen bij aan de voorbeeldfunctie die een gemeente vervult, maar ook aan de bewustwording van de individuele medewerkers.

Consulent: "Ik zie wel een onderstroom, er zit iets in ons en dat gebeurt gewoon. Zwart-wit, man-vrouw. Ik tel in onze organisatie meer mannelijke leidinggevenden dan vrouwelijke leidinggevenden, terwijl de verdeling van gender bij de medewerkers wel gelijk is. Dat intrigeert me.

Ik heb een persoonlijke ervaring: we hadden een nieuwe collega-re-integratieconsulent nodig. Ik mocht de vacature schrijven. Dat heb ik toen heel persoonlijk gemaakt, zo van "ons team" en "wij willen heel graag". Er kwamen 90 brieven binnen, toen zijn we gaan aanvinken wat ons aansprak. Maar bij nader inzien zag ik dat ik alleen maar witte mensen aanvinkte. Daar ben ik over gaan nadenken, waar kwam dat nou door? Toen realiseerde ik me: de witte mensen spreken op dezelfde persoonlijke manier terug, terwijl sollicitanten met een andere culturele achtergrond veel formeler en afstandelijker schreven. Daar betrapte ik mezelf toen op. Je gaat toch aanhaken op wat je kent. In die zin merk ik dat het overal onder zit."

Uit de groeps gesprekken komt overwegend naar voren dat vooral consulenten met veel senioriteit het moeilijk vinden om te reflecteren op hun eigen vooroordelen en stereotypen. Zij zitten al jaren - als het geen decennia zijn - in het vak. Met ervaring ontwikkelt een consulent bepaalde routines die de efficiëntie van de dienstverlening bevorderen. Er zijn senioren consulenten voor wie geen werkzoekende meer "nieuw" is: de klant komt wat oppervlakkige kenmerken betreft (bijvoorbeeld kleding, taalniveau) overeen met een reeks klanten die de consulent in het verleden bemiddeld heeft. De neiging om te handelen naar het stereotype ligt op de loer, in plaats van de nieuwe klant als individu te behandelen en door te vragen naar arbeidsrelevante behoeften en vaardigheden.

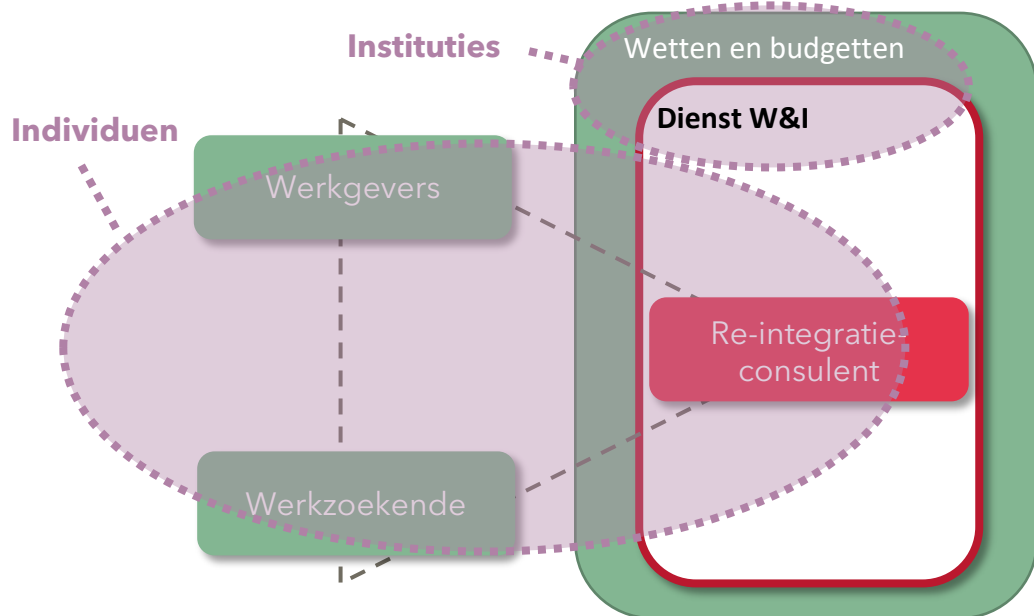
4.5 Conclusie

In het vorige hoofdstuk bespraken wij in hoeverre er kansengelijkheid bestaat bij de re-integratie. De deelnemers van de groeps gesprekken wijzen met name op kansenverschillen aan de kant van de werkgevers. De CBS-cijfers en gesprekken laten een ander verhaal zien: dat ook de dienstverlening door gemeenten ge-

paard gaat met arbeidsmarktirrelevante persoonskenmerken.

In hoofdstuk 3 beschreven wij de stand van zaken bij gemeenten rondom gelijke kansen en non-discriminatie vanuit verschillende invalshoeken: de werkgever, werkzoekende, individuele consulent en gemeentelijke en landelijke organisatie. We kunnen een onderscheid maken tussen deze invalshoeken, zoals weergeven in Figuur 4.1.

Figuur 4.1. Schematische weergave van het werkveld van een re-integratieconsulent



De interactie tussen werkgevers, werkzoekenden en consulenten betreft **individueen**. Deze interactie vindt plaats binnen **instituties**: de lokale, regionale en landelijke overheid en alle wetten, regels, budgetten, protocollen en organisatorische culturen die hierbij horen. De verklaringen voor ongelijke kansen zijn op verschillende niveaus te vinden. Organisatorische prikkels (paragraaf 4.2) en het niet voorkomen van GKND op de agenda (paragraaf 4.3) zijn institutionele verklaringen. De observatie dat medewerkers zich in de eerste fase van bewustwording over hun eigen rol bij GKND bevinden (paragraaf 4.4), is een verklaring op het niveau van het individu, maar betreft ook de institutionele cultuur als geheel.

Uit de groepsgesprekken blijkt dat kansenongelijkheid bij re-integratie deels aan het gedrag van **individueen** te wijten is (we hebben gezien dat werkgevers, werkzoekenden en consulenten op basis van vooroordelen bepaalde eisen stellen of beslissingen nemen). Er blijken ook enkele **institutionele** factoren te zijn waardoor kansenongelijkheid bij re-integratie bestaat. De targets in de gemeenten maken dat medewerkers selecteren op basis van hun vooroordelen. Dit werkt selectie op basis van arbeidsmarktirrelevante kenmerken in de hand. Ook bespreken organisaties als geheel het onderwerp GKND niet en worden individuele voorlopers onvoldoende gehoord. We zouden daarom kunnen spreken van institutionele discriminatie.

Institutionele discriminatie is een vorm van discriminatie die niet bij één of meerdere individuen ligt, maar die in plaats daarvan ingebed is in de organisatie, in protocollen, regels en werkwijzen. Deze protocollen, regels en werkwijzen hebben zelden tot nooit de expliciete intentie om te discrimineren, dit mag immers niet in de Nederlandse samenleving. Tegelijkertijd beïnvloeden de protocollen, regels en werkwijzen van een organisatie wel het gedrag en de keuzes van individuele medewerkers. Zo moet een intakeconsulent een statushouder doorsturen naar het team statushouders van de gemeente, kan een consulent geen loonkostensubsidie of proefplaatsing

inzetten als een werkzoekende niet een indicatie banenafpraak heeft¹¹, weten veel consultants niet goed hoe zij moeten communiceren met een werkzoekende met een autismespectrumstoornis (ASS) omdat dit onderwerp niet bij de opleiding of in cursussen aan bod komt en spoort de organisatie nauwelijks aan op intervisie, casuïstiekbespreking en zelfreflectie. Ook kan een gemeente een formele of informele trede-indeling hanteren die onder meer bepaald wordt aan de hand van enkele persoonskenmerken. Dit alles werkt onderscheid op basis van persoonskenmerken in de hand.

Op basis van dit onderzoek kunnen we concluderen dat institutionele discriminatie in gemeenten voorkomt. Natuurlijk is dit geen specifiek probleem van gemeenten, maar komen bij alle organisaties vormen van institutionele discriminatie voor. Dit kan allerlei consequenties hebben voor de kansen van de klanten. Tegelijkertijd is het wel een vorm van discriminatie waar organisaties controle op kunnen krijgen. Een gemeente kan protocollen, regels en werkwijzen tot op zekere hoogte aanpassen, zeker in een gedecentraliseerd overheidssysteem. Tegelijkertijd zijn er ook stappen die individuen kunnen zetten om hun eigen gedrag te verbeteren. Zo kunnen instituties “van onderop” veranderen. Ook de nationale overheid kan gemeenten aansporen om institutionele wijzigingen aan te brengen. In hoofdstuk 5 beschrijven we oplossingen uitgesplitst naar deze drie niveaus.

¹¹ De praktijkroute maakt het mogelijk dat een werkzoekende na plaatsing via een loonwaardemeting die lager uitkomt dan 100 procent, wordt opgenomen in het doelgroepregister en een loonkostensubsidie krijgt.



Behoeften van medewerkers van gemeenten

In het vorige hoofdstuk concludeerden wij dat kansenverschillen bij de dienst Werk en Inkomen individuele en institutionele verklaringen hebben. In dit hoofdstuk beschrijven wij de behoeften die deelnemers van de groepsgesprekken hebben om discriminatie door individuen en institutionele discriminatie tegen te gaan. Hun behoeften kunnen door verschillende probleemoplossers opgepakt worden: door het Rijk en het maatschappelijk middenveld (paragraaf 5.1), door regionale en lokale overheden (paragraaf 5.2) en door hen zelf (paragraaf 5.3).

De deelnemende gemeentemedewerkers vinden allemaal dat het onderwerp scherper op de agenda moet komen te staan bij de overheid, bij gemeenten en bij de dienst Werk en Inkomen. Een enkeling voegt daaraan toe dat er geen nieuwe regels vanuit Den Haag opgelegd zouden moeten worden.

We hebben bij de groepsgesprekken waarschijnlijk een selecte groep getroffen die gemotiveerder is om iets met dit onderwerp te doen dan de grote meerderheid van medewerkers bij de gemeenten in Nederland. Dit betekent dat de deelnemers niet representatief zijn voor alle medewerkers bij gemeenten. Immers bestaat in ieder geval de helft van de deelnemers van de groepsgesprekken expliciet uit gemeentemedewerkers "met een antenne" voor het onderwerp. In de uitnodigingsbrief voor de groepsgesprekken in de eerste tranche stond dit namelijk genoemd als criterium voor deelname (zie ook paragraaf 1.3.2). Bij de werving voor de tweede tranche is niet meer gevraagd naar zo'n antenne. De kans bestaat dat professionals die niet meededen aan de groepsgesprekken, er ook geen expliciete behoefte aan hebben dat GKND door

gemeenten opgepakt wordt, bijvoorbeeld omdat zij content zijn met hun huidige werkwijze of omdat zij vanuit het management al genoeg werkdruk ervaren.

Box. De toegevoegde waarde van landelijke intervisiegesprekken

Een van de doelstellingen van dit project was om te onderzoeken of intervisiegesprekken mogelijk een instrument vormen om gelijke kansen en non-discriminatie te bevorderen. De deelnemers van de groepsgesprekken bevestigden dat zij de gesprekken als zeer waardevol hebben ervaren.

Werkzame mechanismen van de huidige reeks groepsgesprekken waren 1) homogeniteit van deelnemende functies, 2) heterogeniteit van deelnemende gemeenten en 3) een open insteek waarbij ieders perspectief gerespecteerd wordt. Een gespreksleider is niet noodzakelijk bij intervisiegesprekken in de toekomst, maar het draagt wel bij wanneer geïnteresseerden door een externe partij gefaciliteerd worden bij de organisatie van de gesprekken. Online bijeenkomsten bleken zeer praktisch, omdat er voor de deelnemers geen reistijd en -kosten aan verbonden waren terwijl er toch collega's uit het hele land bij aanwezig kunnen zijn.

Tijdens de intervisiegesprekken zagen wij als onderzoekers een aantal positieve bewegingen op gang komen. Allereerst leken de deelnemers van de groepsgesprekken zich echt gehoord te voelen. In alle groepen kwam er een gesprek op gang, meteen bij kennismaking of na enige aansporing van de gespreksleider. Aan het einde van sommige gesprekken werden regelmatig onderling contactgegevens uitgewisseld. We merkten dat de deelnemers elkaar op nieuwe, waardevolle ideeën brachten. Soms hadden de deelnemers over bepaalde vraagstukken nog nooit nagedacht, ze vonden het dan een eye opener om dat nu wel in het gezelschap van collega's te doen. De deelnemers waren bijzonder eerlijk en namen zelden een defensieve houding aan. Ten slotte scheelde het dat zij hun ideeën niet hoefden te verklaren of verantwoorden richting collega's, die waren immers niet aanwezig. Daardoor konden zij snel tot de kern van de zaak komen: in hoeverre lukt het ons op dit moment gelijke kansen en non-discriminatie te realiseren en wat hebben zij verder nodig om meer gelijke kansen en non-discriminatie te realiseren? Het open klimaat van de intervisiegesprekken leverde zeer waardevolle antwoorden op deze vragen op.

5.1 Het Rijk en het maatschappelijk middenveld

De deelnemers vinden dat de rol van het Rijk en het landelijke maatschappelijk middenveld vooral ligt in het agenderen van het onderwerp gelijke kansen en non-discriminatie en het faciliteren van gemeenten, zoals we hieronder nader beschrijven. Er zijn naar mening van de geïnterviewden drie onderwerpen die in aanmerking komen om opgepakt te worden:

- Gelijke kansen en non-discriminatie bij gemeenten;
- Brede professionalisering van consultants;
- Een inclusieve en diverse organisatie.

Let wel dat de deelnemers vanuit hun positie bij de gemeentelijke uitvoering niet altijd volledig zicht hebben op landelijke initiatieven van het Rijk en het maatschappelijk middenveld, het kan zijn dat er al acties ondernomen zijn waarvan zij niet op de hoogte zijn. In het vervolg van deze

paragraaf is verder beschreven hoe het Rijk en het maatschappelijk middenveld deze thema's volgens de deelnemers van de intervisiegesprekken op de gemeentelijke agenda kunnen zetten.

Daarnaast kunnen landelijke cijfers volgens enkele deelnemers feitelijke kansen(on)gelijkheid inzichtelijk maken. Met name beleidsmedewerkers hebben daar baat bij, omdat zij aan de hand van cijfers nieuw beleid beter kunnen onderbouwen bij de gemeenteraad. Wel hebben zij daarvoor cijfers nodig op het niveau van de eigen gemeenten en niet, zoals op het CBS dashboard, op het niveau van de AMR.

5.1.1 Gelijke kansen en non-discriminatie bij gemeenten

Gelijke kansen en non-discriminatie bij re-integratie zijn brede doelstellingen die blijvend aandacht vergen en waar nog zeker verbetering mogelijk is. Het gaat meer om een grootschalige cultuurverandering dan een enkele beleidswijziging. Alle deelnemers van de groepsgesprekken vinden dat gelijke kansen en non-discriminatie een vanzelfsprekende doelstelling zijn, zeker voor gemeenten. GKND kan dus beschouwd te worden als een zogenaamd *Big Hairy Audacious Goal* (BHAG; uitgesproken als *bee-hag*)¹²: een ambitieuze doelstelling op lange termijn waar mensen gezamenlijk naar kunnen streven, maar die ook borging vergt. Gelijke kansen en non-discriminatie bij re-integratie zou er concreet als volgt uit kunnen zien:

- Organisatie, richtlijnen, systemen en instrumenten vrij van discriminatie
- Aantoonbaar beleid, aanwezigheid van protocollen
- Inclusief personeelsbestand
- Alle professionals bewust van vooroordelen en stereotypering en gevolgen voor klanten
- Borging door audits, functionerings- en beoordelingsgesprekken
- Voorbeeldgedrag leidinggevenden (aanspreken)
- Aanspreken van discriminerende werkgevers en klanten
- Rekening houden met (culturele) belemmeringen
- Geen klachten van medewerkers, klanten en werkgevers

De deelnemers van de groepsgesprekken vinden de bovenstaande subdoelen voor de hand liggend, maar wel iets voor op de lange termijn. Voordat alle subdoelen gerealiseerd zijn bij gemeenten, moet volgens hen eerst nog een aantal tussenstappen genomen worden.

De deelnemers vinden dat gemeenten autonoom moeten zijn om invulling te geven aan deze tussenstappen. Tegenover landelijke regels en verplichtingen zijn de deelnemers afhoudend, over het algemeen maken die het bieden van maatwerk aan werkzoekenden juist lastiger. Wat volgens de deelnemers wél zou helpen is dat landelijke partijen, waaronder het Rijk, een duidelijke visie hanteren: een BHAG. Vervolgens kunnen deze partijen handvatten bieden om naar de BHAG toe te werken. De deelnemers hebben erg behoefte aan een visie vanuit het Rijk, al hebben zij geen duidelijke voorkeur voor de manier waarop deze visie uitgedragen moet worden.

¹² Zie bijvoorbeeld: <https://www.jimcollins.com/concepts/bhag.html>

De voorkeur van de deelnemers gaat uit naar een rol voor landelijke partijen als aanjager. Het beleid van de dienst Werk en Inkomen wordt nu grotendeels in periodes van vier jaar vormgegeven (dat wil zeggen, de zitting van het College), waardoor dit beleid als onsamenhangend kan worden ervaren door de deelnemers. De ene periode zet een gemeente bijvoorbeeld in op taalcursussen voor statushouders, de volgende periode weer meer op herinstromers in de bijstand, en in de volgende periode bestaat er alleen maar één generieke aanpak. Voor uitvoerders zijn deze veranderingen lastig om te volgen. Daarnaast zijn zij niet altijd overtuigd van de werking van dit soort veranderingen. Als er al een visie bestaat waaruit deze initiatieven voortvloeien, dan bereikt deze visie de deelnemende gemeentemedewerkers nog onvoldoende. Het betreft niet alleen uitvoerende professionals, maar ook de beleidsmedewerkers. Een landelijke visie die óók doordringt tot gemeentelijke beleidsmedewerkers en uitvoerders, biedt zowel richting voor beleidsmedewerkers als een logisch kader voor uitvoerders. Wanneer leidinggevenden telkens kunnen wijzen op een overkoepelende landelijke visie – namelijk gelijke kansen en non-discriminatie – als achtergrond voor nieuw beleid, is de kans volgens de deelnemers kleiner dat men op weerstand bij uitvoerders stuit. Ook individuele professionals die zorgen hebben over GKND en die op dit moment op weinig steun binnen de eigen organisatie kunnen rekenen, kunnen volgens de deelnemers zo'n landelijke visie aangrijpen als onderbouwing van hun punt. Het is volgens de deelnemers dus belangrijk dat het Rijk en andere landelijke partijen de lange-termijndoelstelling gelijke kansen en non-discriminatie hardop uitspreken en het liefst vastleggen. Bestaat zo'n visie al, dan is het zaak om deze ook uit te dragen richting het lokale beleid en de lokale uitvoering.

Bovendien zien de deelnemers het als heel waardevol om succesverhalen met elkaar te delen. Dat kan heel klein (bijvoorbeeld op het niveau van individuele werkgevers en ondernemingen) maar ook groter, namelijk op het niveau van gemeentelijk beleid gericht op gelijke kansen en non-discriminatie. Bij dat laatste is volgens de onderzoekers een rol weggelegd voor landelijke partijen. Zo zouden Divosa en/of VNG gemeenten kunnen uitlichten die verder gevorderd zijn met het onderwerp GKND. De beide partijen doen dat op dit moment al op het vlak van diversiteit naar nationaliteit (omtrekt statushouders)¹³, maar er zijn ook andere vormen van diversiteit die meer goede voorbeelden behoeven. Het is volgens de deelnemers ook belangrijk om succesverhalen te vertalen naar uitvoerbare tips en tricks voor gemeenten. Concrete voorbeelden en handreikingen vanuit landelijke partijen om richting te geven aan de lokale invulling van een landelijke visie, zijn voor gemeenten en hun medewerkers wenselijk.

Volgens de deelnemers is er op dit moment onvoldoende geld beschikbaar om aan alle klanten gelijke kansen en non-discriminatie te bieden. De wijze waarop budgetten nu berekend worden, is volgens hen niet conductief voor GKND. De meeste deelnemers zijn zich sterk bewust van het feit dat elke uitgespaarde uitkering er één is en dat de financiële ruimte beperkt is. Meer financiële ruimte voor de uitvoering in combinatie met een lange-termijndoelstelling op het gebied van GKND kan volgens de deelnemers helpen om alle klanten gelijke kansen te bieden.

¹³ Zie bijvoorbeeld: <https://www.divosa.nl/onderwerpen/inburgering> en <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/diversiteit-en-inclusie>

5.1.2 Brede professionalisering van consulenten

De BHAG van gelijke kansen en non-discriminatie kan volgens de deelnemers ook ingebed worden in een andere doelstelling waarin de meerderheid van de professionals zich kan vinden: verdere professionalisering van de consulent. Professionalisering van de consulent is uiteraard breder dan alleen het realiseren van GKND. Maar door te werken aan professionalisering van de consulent is ook vooruitgang op het thema GKND te realiseren. Volgens de deelnemers zijn door middel van inbedding van het thema GKND in een breder programma ter bevordering van de professionalisering van de consulent, ook mensen te bereiken die niet specifiek geïnteresseerd zijn in het onderwerp GKND.

Uit de groepsgesprekken blijkt dat consulenten niet altijd voldoende vaardigheden en kennis hebben om alle werkzoekenden te woord te staan. Zo vinden sommige consulenten het moeilijk om te communiceren met statushouders die de Nederlandse taal niet goed beheersen en noemt één deelnemer een voorbeeld van een collega die niet goed wist hoe hij/zij de juiste informatie moest uitvragen bij klanten met een autismespectrumstoornis. Het is niet nodig over alle doelgroepen zeer diepgravende kennis te hebben, wel is het handig om basiskennis te hebben en te kunnen doorverwijzen naar gespecialiseerde collega's, zoals dedicated consulenten. Wij signaleren dat deze basisvaardigheden en -kennis gelijke kansen en non-discriminatie ook ten goede komen. De brede doelstelling van professionalisering van de consulent past volgens ons bij een organisatie zoals SAM, de beroepsvereniging voor uitvoerders in het publieke sociaal domein.

Overigens vormt de onderzoeksmethodiek die we in dit project gebruikt hebben volgens de deelnemers een waardevol instrument om het gesprek aan te gaan over het eigen werk. De meeste consulenten hebben op dit moment geen intervisiegesprekken over hun dagelijks werk met collega's. Volgens de onderzoekers zou SAM dit kunnen agenderen. Intervisie kan volgens de deelnemers zowel met directe collega's of met vakgenoten uit andere gemeenten.¹⁴

¹⁴ Ook de deelnemende beleidsmedewerkers vinden intervisiegesprekken waardevol. Beleidsmedewerkers vallen niet onder de doelgroep van SAM. Wel zou Divosa de organisatie van intervisiegesprekken voor beleidsmedewerkers op zich kunnen nemen.

Tips voor Rijk en maatschappelijk middenveld

Algemene punten:

- Neem een faciliterende en geen bepalende houding tegenover gemeenten aan.
- Stel een visie omtrent gelijke kansen en non-discriminatie bij re-integratie op. Stel daarin ook duidelijke definities vast van concepten als vooroordelen en discriminatie: wat telt wel en wat telt niet als discriminatie?
- Neem de visie op in documenten en mediakanalen. Maak de visie zichtbaar, vindbaar en draag hem uit.

Specifieke punten voor het Rijk, waaronder SZW:

- Stel cijfers beschikbaar die beleidsmedewerkers kunnen gebruiken om beleid gericht op GKND te onderbouwen. Cijfers moeten beschikbaar zijn op het niveau van gemeenten.

Specifieke punten voor SZW, VNG en Divosa:

- Ga op zoek naar Nederlandse gemeenten die goed onderweg zijn om gelijke kansen en non-discriminatie te realiseren. Deel deze succesverhalen op een laagdrempelige manier. Vertaal werkzame mechanismen naar handreikingen voor beleidsmedewerkers en managers.
- Faciliteer intervisiegesprekken voor beleidsmedewerkers, onder andere omtrent het thema gelijke kansen en non-discriminatie. Zorg voor homogeniteit van functies en heterogeniteit van gemeenten.

Specifieke punten voor SAM:

- Faciliteer intervisiegesprekken voor leidinggevend en consultants, onder andere omtrent het thema gelijke kansen en non-discriminatie. Bed deze intervisiegesprekken in binnen een breder programma gericht op professionalisering van uitvoerders. Zorg voor homogeniteit van functies en bekijk of homogeniteit of heterogeniteit van gemeenten even goed werkt.

5.2 Regionale en lokale overheid

Volgens de deelnemers van de intervisiegesprekken staat het onderwerp GKND op dit moment nog nauwelijks in een concrete vorm op de gemeentelijke agenda. In sommige gemeenten is er wel een visie op dit thema, maar deze visie leeft niet zodanig bij de medewerkers dat de uitvoerend consulenten ze scherp op het netvlies hebben. Of ze weten wel dat er een visie is, maar zien niet dat die visie uitgedragen wordt in de vorm van concrete acties. Ook zien de deelnemers niet of de gemeente actief toetst in welke mate gelijke kansen en non-discriminatie gerealiseerd zijn. Toetsing kan volgens de deelnemers in kwantitatieve zin door daadwerkelijk onderzoek te doen naar kansengelijkheid bij gemeentelijke re-integratie, maar ook in kwalitatieve zin door gesprekken over het onderwerp binnen de organisatie en binnen het team de norm te maken. Op dit moment blijkt het voor medewerkers die graag meer in willen zetten op non-discriminatie moeilijk een ingang te vinden om het onderwerp te bespreken. Niet alleen medewerkers kunnen eraan bijdragen het onderwerp bespreekbaar te maken, ook het management en/of bestuur kunnen hier meer voor open staan.

Verscheidene deelnemers spreken hun hoop uit op een olievlekeffect: als één gemeente bezig gaat met het onderwerp GKND en dit richting de buitenwereld uitdraagt, volgen buurgemeenten en gemeenten elders in het land.¹⁵ Gemeentebeleid gericht op GKND kan zo genormaliseerd worden. Dan kan er een beweging op gang komen.

5.2.1 Stimulering van een brede leercultuur

Op basis van dit project leiden wij als onderzoekers af dat het waardevol is om een brede leercultuur onder medewerkers van gemeenten te stimuleren. Dit kan bijvoorbeeld door te starten met (interne) intervisiegesprekken, casuïstiekbesprekingen, leergangen en het volgen van trainingen en cursussen. Gelijke kansen en non-discriminatie zijn onderwerpen die volgens de deelnemers tijdens besprekingen tussen collega's aan bod kunnen komen. Uit de groepsgesprekken blijkt dat intercollegiaal overleg niet in alle gemeenten de norm is. Het is aan het management en leidinggevenden om tijd beschikbaar te stellen voor de uitvoerend medewerkers (zie paragraaf 4.2.1).

Een klein aantal deelnemers van de groepsgesprekken vult aan dat professionalisering ook verplicht gesteld kan worden door de gemeente, bijvoorbeeld door jaarlijks een vast aantal studiepunten te vereisen, zoals dat bij arbeidsdeskundigen ook gaat.

¹⁵ Iets dergelijks probeert VNG al op gang te brengen rondom diversiteit naar herkomst, zie bijvoorbeeld: <https://vng.nl/nieuws/omgaan-met-verscheidenheid-gebruik-ons-online-portfolio>

Consulent: "Wij voeren een onderzoek uit, in het kader van Vak kundige aan het Werk en daarbij kijken we terug naar ons werk. De gesprekken in de spreekkamer worden opgenomen. We kijken deze gesprekken terug met de onderzoeker. Ook de klant kijkt het gesprek terug. Je ziet dan wat je zelf doet. Een onderzoeker zei tegen mij: het is wel vooringenomen wat jij soms doet. En dat klopt. Je ziet het echt gebeuren in de opname. Je wordt je er bewust van als je naar jezelf kijkt."

Wij observeren - ook aan de hand van de intervisiegesprekken - dat het belangrijk is dat gemeentemedewerkers zich vrij voelen om tijdens intercollegiaal overleg hun perspectief en ervaringen te delen. Dat betekent dat incidentele vooroordelen en/of incidenteel discriminerend gedrag niet direct afgestraft worden met verregaande consequenties voor de medewerker, maar dat collega's er gezamenlijk op een constructievere wijze naar kijken: wat ging er mis en hoe kunnen we voorkomen dat het in de toekomst nogmaals gebeurt? Alleen in een veilig klimaat zullen professionals - inclusief de medewerkers die zich nu nog niet betrokken voelen bij het onderwerp gelijke kansen en non-discriminatie - volgens ons bereid zijn om over dit gevoelige onderwerp met elkaar te spre-

ken. De lerende professional staat daarin centraal.

Als onderzoekers observeren wij dat de deelnemende gemeentemedewerkers zich tijdens de intervisiegesprekken vaak hardop afvragen wat discriminatie nou precies is. Geen van de deelnemers kan een heldere definitie geven. Zolang gemeenten niet concretiseren wat discriminatie inhoudt, is het erg lastig om met zekerheid te stellen dat een medewerker van een gemeente al dan niet discrimineert. Wanneer gemeenten het gesprek over gelijke kansen en non-discriminatie faciliteren door heldere en hanteerbare definities te bieden, kan het helpen wanneer daarbij definities beschikbaar zijn. Bij een scherpe definitie van kansen(on)gelijkheid is het ons inziens niet alleen eenvoudiger om protocollen op te stellen (bijvoorbeeld over hoe om te gaan met werkgevers die discrimineren) maar ook om te inventariseren waar de gemeente al staat en wat er nog nodig is.

5.2.2 Wegnemen organisatorische prikkels

De meeste consulenten vinden het lastig om volledig onbevooroordeeld te werk te gaan. Dat komt onder meer door de organisatorische prikkels die in hoofdstuk 4 genoemd zijn: de focus op een snelle uitstroom en de hoge caseload. Zij spreken hun behoefte aan een lagere caseload uit, opdat zij meer de mogelijkheid hebben om echt goed in gesprek te gaan met al hun klanten en op die manier maatwerk te leveren. Een caseload van 40 à 50 werkzoekenden die te bemiddelen zijn naar werk lijkt de deelnemers ideaal. Dat aantal kan bijvoorbeeld bereikt worden wanneer het personeelsbestand uitgebreid wordt.

De deelnemers zouden ook graag zien dat uitstroomcijfers minder leidend worden bij ontwikkeling van gemeentelijk beleid. Een ander belangrijk doel is volgens hen de ontwikkeling en het welzijn van de kandidaten en wat er nodig is om daar in positieve zin aan bij te dragen. Met name in de groep werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt zijn allereerst grote stappen op het gebied van welzijn nodig. Pas in een latere fase kunnen werkzoekende en consulent samen nadenken over uitstroom uit de bijstand.

Daarnaast vormt het impliciete doelgroepenbeleid voor veel deelnemers een knelpunt, met name als dit eenzijdig of te verkokerd is. Wij signaleren dat veel deelnemers een groepsgewijze

aanpak niet goed kunnen rijmen met gelijke kansen en non-discriminatie. Zij kunnen niet altijd verklaren waarom één groep op basis van persoonskenmerken wordt uitgelicht terwijl een andere groep achterblijft, of waarom een werkzoekende alleen recht heeft op bepaalde voorzieningen als hij/zij officieel onder een specifieke doelgroep valt. De deelnemers van de interviewgesprekken zouden graag zien dat instrumenten breed beschikbaar worden gemaakt voor alle werkzoekenden, zodat maatwerk door consulenten mogelijk is.

5.2.3 Inclusief HR-beleid

Een punt dat door deelnemers veel is aangesneden, is het inclusieve personeelsbestand bij gemeenten. Niet iedere gemeente vormt volgens de deelnemers een goede afspiegeling van de samenleving. Van de organisaties die wel divers zijn, is het management vaak homogeen wit, merken de deelnemers op. Niet alleen de uitvoering moet volgens hen de samenleving reflecteren, maar het management moet ook de uitvoering vertegenwoordigen. Een diverse organisatie draagt volgens de deelnemers op drie manieren bij aan GKND:

- De organisatie vormt zelf een overtuigend en vooruitstrevend voorbeeld voor werkgevers die nog aan de toegevoegde waarde van diversiteit twijfelen,
- Werkzoekenden die weinig vertrouwen hebben in hun eigen mogelijkheden op de arbeidsmarkt zien positieve voorbeelden in het team van consulenten
- In een inclusieve organisatie leren medewerkers impliciet omgaan met (cultuur)verschillen en hun eigen vooroordelen.

Tips voor regionale en lokale overheid

Algemene punten:

- Stel professionalisering van consultants centraal.
- Maak intercollegiaal overleg binnen teams de norm.
- Zorg ervoor dat gelijke kansen en non-discriminatie aan bod komen bij functionerings- en beoordelingsgesprekken. Maak het onderwerp bijvoorbeeld een vast onderdeel van evaluatieformulieren.

Specifieke punten voor het management:

- Stel duidelijke definities vast van concepten als vooroordelen en discriminatie: wat telt wel en wat telt niet als discriminatie?
- Verzorg lokale cursussen, trainingen en leergangen ter bevorderingen van de professionaliteit van de consultants. Ook landelijk is er veel beschikbaar, biedt consultants de mogelijkheid om bij landelijke initiatieven aan te sluiten.
- Kijk bij evaluatie van het gemeentebestuur verder dan alleen uitstroomcijfers. Neem ook het welzijn van werkzoekenden in overweging.
- Stel protocollen op over omgang met discriminerende werkgevers, werkzoekenden én consultants. Baseer deze protocollen onder andere op de definities die de gemeente hanteert omtrent gelijke kansen en non-discriminatie.
- Zorg ervoor dat individuele consultants meer tijd kunnen geven aan hun klanten, zodat er meer aandacht kan zijn voor wat een klant wil en kan.
- Stuur bij de werving en selectie van nieuwe consultants aan op een inclusieve en diverse organisatie, waarbij de uitvoering de samenleving vertegenwoordigt.
- Onderzoek ook of het management een goede vertegenwoordiging vormt van de samenleving en van de uitvoering..

Specifieke punten voor leidinggevenden:

- Zorg voor een cultuur waarin consultants eerlijk kunnen spreken over hun perspectief en hun ervaringen met gelijke kansen en non-discriminatie. Faciliteer constructieve gesprekken in plaats van incidenten te bestraffen.
- Pas de protocollen omtrent GKND vanuit het management toe waar van toepassing. Probeer deze structureel toe te passen en weinig uitzonderingen te maken.
- Neem individuen met zorgen over gelijke kansen en non-discriminatie serieus.

5.3 Individuele medewerkers

Consulent: "Vooral bij het opstarten van een traject bestaat het risico op bevooroordeeld handelen. Dan kun je al klanten selecteren op basis van wat er haalbaar is. Bij de kennismaking vind ik het belangrijk vooroordelen en angst bij mijn klanten weg te halen. Maar wij klantmanagers gaan ook met vooroordelen dat kennismakingsgesprek uit. Het hele geheel hangt van vooroordelen aan elkaar."

De deelnemers hebben ook aangegeven wat de rol van individuele medewerkers kan zijn. Veel interventies gericht op gelijke kansen en non-discriminatie vereisen weliswaar beleid en budgetten. Aan de andere kant zijn er ook stappen die medewerkers - waaronder consulenten - zelf kunnen zetten. Ook als consulenten niet gesteund worden door de organisatie, zijn er manieren waarop de consulent meer gelijke kansen kan bieden aan zijn/haar kandidaten.

Meerdere deelnemers stelden dat vooroordelen en stereotypen alomtegenwoordig zijn. Deelnemers die zich niet bewust zijn van hun vooroordelen, werden

zich tijdens de gesprekken meer bewust van de vooroordelen. Alle mensen hebben immers vooroordelen. De deelnemers zeggen dat het van belang is dat mensen zich bewust zijn van hun vooroordelen om gelijke kansen te bieden. Daarmee is te voorkomen dat vooroordelen het werk beïnvloeden.

In de organisaties kan, van onderaf, een cultuur tot stand gebracht worden waarin consulenten open met elkaar kunnen spreken over mogelijkheden om vooroordelen en re-integratiedienstverlening gescheiden te houden. Het begint er volgens de deelnemers van de intervisiegesprekken mee dat een consulent onder ogen komt dat hij/zij zelf een rol heeft bij de realisatie van gelijke kansen en non-discriminatie bij re-integratie. Een consulent kan volgens de deelnemers beginnen met nadenken over de eigen vooroordelen en met luisteren naar feedback van collega's over vooroordelen die zij in de dienstverlening zien. Wanneer een consulent deze zelfkennis opdoet, kan hij/zij - met hulp van collega's - nadenken over manieren om wel onbevooroordeeld te werk te gaan.

Een ander punt is volgens de deelnemers het onder ogen komen van eigen kennislacunes en het stellen van hulpvragen aan collega's. Als een consulent merkt dat hij/zij niet de juiste vaardigheden of kennis heeft om met een bepaalde werkzoekende of werkgever om te gaan, is het volgens de deelnemers verstandig op zoek te gaan naar collega's die deze vaardigheden of kennis wel in huis hebben. Als team kun je elkaar aanvullen. Ook een teamleider of andere leidinggevende kan oplossingen bieden als de consulent die niet direct heeft. Hulpvragen kunnen op informele basis (in de wandelgangen) gesteld worden, maar ook tijdens casuïstiekbesprekingen.

5.4 Conclusie

De deelnemers van de groeps gesprekken vinden het belangrijk dat gelijke kansen en non-discriminatie bij re-integratie scherper op de agenda's van gemeenten komen te staan. Daar zijn volgens hen enkele dingen voor nodig. Hun behoeften zijn uit te splitsen naar verschillende ni-

veaus: op landelijk niveau zouden zij enkele veranderingen willen zien, op het niveau van gemeenten en op het niveau van individuele medewerkers. Het is essentieel dat er op al deze niveaus tegelijkertijd actie ondernomen wordt, want volgens de deelnemers zijn initiatieven vanuit slechts één hoek meestal onvoldoende.

Volgens de deelnemers is het belangrijk dat het Rijk en andere landelijke partijen een scherpe, heldere visie over gelijke kansen en non-discriminatie opstellen en vervolgens uitdragen. Het is belangrijk dat deze visie ook lokaal beleid en de lokale uitvoering bereikt, want op dit moment lijken de landelijke visies bij hen nog grotendeels onbekend. Een andere manier om het onderwerp GKND aan de orde te stellen is volgens de deelnemers om het in te bedden in brede professionalisering van de re-integratieconsulent.

Voor gemeenten is het volgens de onderzoekers belangrijk scherp te stellen wat discriminatie en vooroordelen zijn, zodat op basis daarvan protocollen opgesteld kunnen worden. Uit het onderzoek komt naar voren dat zo'n definitie er nog niet is of nog niet breed gedragen wordt binnen de organisatie. Daarnaast zou de brede professionalisering van consulenten volgens de deelnemers een meer centraal thema in de organisatie moeten worden, bijvoorbeeld in de vorm van intervisiegesprekken tussen consulenten. Verder komt meer tijd per werkzoekende voor de consulent de gelijke kansen en non-discriminatie bij gemeenten ten goede, want dan kan een consulent volgens de deelnemers elke werkzoekende goed leren kennen en dus maatwerk bieden. Ten slotte zijn er volgens de deelnemers meerdere redenen om een inclusiever personeelsbestand bij gemeenten na te streven, onder meer omdat de gemeente een voorbeeldfunctie heeft en op deze manier de kwaliteit van de dienstverlening kan verbeteren.

Ook individuen kunnen volgens de deelnemers actie ondernemen om hun eigen werk te verbeteren of om stapje voor stapje een nieuwe cultuur in het team en in de organisatie te ontwikkelen. Het gaat volgens de deelnemers om een cultuur waarin mensen reflecteren op hun eigen vooroordelen en manieren om deze van het werk gescheiden te houden. Het begint met de realisatie dat vooroordelen menselijk zijn en dat ze niet van invloed hoeven te zijn op gedrag. Ook is het volgens de deelnemers belangrijk om een gebrek aan kennis over of vaardigheden met een specifieke problematiek niet van invloed te laten zijn op de resultaten van een werkzoekende, maar in plaats daarvan hulp van collega's of teamleiders in te schakelen.

De Beleidsonderzoekers

Schipholweg 103
2316 XC Leiden

071 566 59 47
info@beleidsonderzoekers.nl