



De 'harde kern': niet willers, niet kunners, en kopschuwen

Auteur(s):

Diepen, P. van

Senior-onderzoeker Regioplan. Bij de beschrijving van groepen werklozen en het leveren van suggesties voor toekomstig beleid is dankbaar gebruik van de discussieresultaten van een recent door Regioplan georganiseerde workshop waarin wetenschappers en uitvoerenden met elkaar in debat gingen over verklaring en aanpak van de harde kernproblematiek.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4201, pagina D31, 29 april 1999

Rubriek:

Dossier Zoeken is vinden

Trefwoord(en):

Momenteel is er een manifeste harde kern van, vaak langdurige, werklozen. Aan welke voorwaarden moet arbeidsbemiddeling voldoen om deze groep naar de arbeidsmarkt toe te leiden.

De constatering dat er in Nederland een 'harde kern' van, veelal langdurige, werklozen is, is niet van vandaag of gisteren. In de jaren tachtig werd geconstateerd dat niet alle werklozen aan de slag konden komen bij het aantrekken van de arbeidsmarkt, ook niet wanneer dit met subsidiemaatregelen gepaard zou gaan. Om deze reden werd onder meer de Regeling Banenpools in het leven geroepen.

Momenteel manifesteert zich deze harde kernproblematiek scherper dan ooit tevoren. Het aantrekken van de economie, waardoor de relatief goede bemiddelbaren makkelijk aan de slag komen, en de afroming van het werkzoekendenbestand door onder meer de Melkertregelingen lijken daarvoor verantwoordelijk. Hoewel van de dynamiek in de economie naar verwachting de eerstkomende jaren een minder zuigende werking op het werklozenbestand uit zal gaan, mogen we er van uit gaan dat de 'harde kern'problematiek een centraal aandachtspunt zal blijven vormen voor het overheidsbeleid.

Tot nu toe gehanteerde werkwijzen en instrumenten lijken onvoldoende om uitkeringsgerechtigden die op eigen kracht niet aan het werk komen toe te leiden naar de arbeidsmarkt, ook niet op beschikbare vacatures waarvoor geen of beperkte scholing nodig is. Dan is het dus nodig om 'een extra tandje bij te zetten'. De vraag is hoe beter kan worden ingespeeld op deze groep werklozen om hen 'bemiddelingsrijp' te maken.

Een goede perceptie van het gedrag van werklozen en de beïnvloedingsmogelijkheden is daarvoor vereist. In de uitvoeringspraktijk en de politiek circuleren grofweg twee uitersten wat de perceptie betreft. Het ene uiterste is dat er vooral van uit moet worden gegaan dat het om niet-willers gaat, terwijl het andere uiterste is dat het om niet-kunners zou gaan. Niet-willen zou een beleid vereisen gestoeld op financiële prikkels, niet-kunnen legt de nadruk vooral op het wegnemen van persoonlijke en randvoorwaardelijke problemen.

Er lijkt hier op het eerste gezicht een duidelijke parallel te trekken met wetenschappelijke percepties over het gedrag van werklozen uit respectievelijk de economische en sociologische hoek. Economen zouden zowel in benadering van het probleem als in de oplossing de financiële prikkel centraal zetten. Sociale wetenschappers zouden meer geneigd zijn om probleem en oplossing bij sociale en culturele factoren te leggen en het dus buiten financiële prikkels zoeken. Dit is echter te zwart wit gesteld en doet vooral onrecht aan sociaal-wetenschappelijke publicaties die de afgelopen jaren zijn verschenen over het gedrag van werkzoekenden. Daaruit kan geconcludeerd worden dat er een variatie is van gedragverklaringen; van de calculerende werkloze tot de werkloze met sociale en psychische belemmeringen. Ook moet er rekening mee gehouden worden dat het gedrag van werklozen niet op zichzelf staat, maar dat gedrag vaak een reactie is op eerdere negatieve ervaringen met bemiddelingsinstanties of werkgevers. Naast 'niet willers' en 'niet-kunners' kunnen dan ook 'kopschuwen' onderscheiden worden.

Aandacht voor deze variaties en de daaruit voortvloeiende gedifferentieerde aanpak is geen overbodige luxe in het licht van de recente beleidsontwikkelingen waarin de vorming van Centra voor Werk en Inkomen (CWI) centraal staat. In de éénloketgedachte en de discussies daarover tot nu toe is de aandacht vooral geconcentreerd op de intake aan de voordeur en op de positie van verschillende belanghebbende organisaties. Hoe vervolgens in de backoffice het traject leidend naar werk vorm wordt gegeven, welke methodieken worden gehanteerd en hoe in de trajectbegeleiding en uitvoering verschillende rollen zijn verdeeld blijft onderbelicht.

Niet-willers

Uiteraard wordt het niet-willen in verband gebracht met de groep die de financiële vooruitgang te beperkt acht om de uitkerings situatie, die in ieder geval een grotere vrijheid geeft, op te geven. Voor een deel van deze groep zou het inwisselen van de uitkering voor betaald werk zelfs een aanzienlijke financiële achteruitgang kunnen betekenen omdat dan de informele zwart betaalde werkzaamheden moeten worden opgegeven. Het kan overigens gaan om zwart betaald werk als reactie op de lage uitkeringsinkomsten of om een financiële bestaanswijze die doelbewust is opgebouwd: calculeren heb je dus ook in gradaties. Naast de rol van het calculeren zijn diverse andere overwegingen die een rol kunnen spelen bij het niet-willen. Ik noem de belangrijkste.

Een met dit financieel calculerende samenhangende, maar duidelijk te onderscheiden, verklaringsgrond is het gebrek aan status (of maatschappelijke waardering) en perspectief van het werk waarvoor men in aanmerking komt. Bij lager of niet opgeleiden gaat het om werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Status en perspectief lijken de afgelopen decennia alleen maar afgenomen te zijn: veelal gaat het om flexwerk in plaats van de vaste banen met loonontwikkeling¹. Werkloze jongeren blijken maatschappelijke waardering en perspectief van werk belangrijker te vinden dan de directe financiële vooruitgang bij werk ten opzichte van de uitkerings situatie².

Tenslotte moet ook genoemd worden dat de sociale omgevingsdruk om geen regulier werk te verrichten een verklaring kan bieden voor het niet-willen: men maakt dan onderdeel van een 'cultuur van werkloosheid' die te vinden kan zijn binnen het familieverband of in de wijk waarin men woont. Ook hier kan uiteraard een samenhang zijn met de andere twee verklarende factoren. Kortweg: (zwart) werk in combinatie met een uitkering wordt in het specifieke sociale verband waarin men zich bevindt meer gewaardeerd omdat het meer oplevert dan een reguliere baan in de schoonmaak. Een voorbeeld daarvan vormt de hoeselcultuur onder Creoolse jongeren in de Bijlmer³.

Niet-kunners

Diverse onderzoeken laten zien dat er onder langdurig werklozen sprake is van een variatie aan belemmeringen. Het kan daarbij gaan om medische sociaal-psychische factoren, maar ook om factoren van randvoorwaardelijke aard, waaronder schuldenproblematiek en kinderopvangproblemen (bij alleenstaande ouders) de belangrijkste vormen. Deze belemmeringen vergen een uiteenlopende benadering.

De medische en sociaal-psychische belemmeringen komen naar voren in het recente onderzoek 'doorstromers en blijvers'⁴. Duidelijk, maar op zich niet verassend, werd vastgesteld, dat langdurig verblijf in de bijstand hierop een versterkende werking heeft (of deze misschien veroorzaken). Deze medische en sociaal-psychische belemmeringen kunnen overigens in ernst sterk verschillen. Dit kan variëren van het vertonen van relatief eenvoudig te corrigeren sociaal gedrag dat intrede in reguliere arbeid bemoeilijkt tot sociale of psychische stoornissen die deze intrede onmogelijk lijken te maken (drugverslaving, psychiatrische patiënt etcetera). Ook kan, zo blijkt uit ervaringen met de Melkert 2 deelnemers, het onvoldoende rekening houden deze problemen (wat in sommige projecten binnen deze regeling aanvankelijk vaak plaatsvond), leiden tot vroegtijdige beëindiging van de arbeid en terugval in de uitkerings situatie.

Een andere belangrijke verklaring voor het niet-kunnen gedrag is de grote schuldenlast die veel mensen die langdurig in een uitkering hebben gezeten met zich meedragen. Deze kan op twee manieren werken. Een ontoereikende schuldenregeling kan aanvaarding van arbeid tegengaan. De andere mogelijkheid is, zo blijkt onder meer bij de Melkert 2 projecten, dat men weliswaar het werk aanvaardt, maar door het vol-strekt ontbreken van perspectief op financiële verbetering in combinatie met de psychische belasting van de schuld toch na een bepaalde periode weer in de uitkering terecht komt. Ook dit laatste probleem blijkt tot voortijdige uitval te leiden.

Kopschuwen

Kopschuw gedrag van werklozen tegenover kansen op arbeid vat ik hier op als een reactie op eerdere ervaringen met werkgevers of bemiddelende instanties. Voorbeelden van slechte ervaringen met werkgevers zijn naast discriminatie op huidskleur de uitbuiting van de slechte arbeidsmarktpositie van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Van kopschuw makende ervaringen met sociale diensten en Arbeidsvoorziening zijn diverse varianten uit de praktijk te noemen. De eerste is dat deze instanties soms jaren lang niets van zich hebben laten horen. Vooral onder zeer langdurig werklozen kan dit voorkomen zoals onder meer blijkt uit onderzoek in Amsterdam-Noord⁵. Cynisme, berusting en wantrouwen is dan het gevolg.

Een ander praktijkvoorbeeld is het incidenteel en ondoordacht communiceren met de groep langdurig werklozen. De sociale dienst of het arbeidsbureau roept langdurig werklozen die jarenlang 'in de bakken' zitten op, zonder dat er nagedacht is over een goed aanbod.

Ten slotte zijn er de voorbeelden dat men iemand zodanig 'in een traject stopt' dat er grote faalkansen zijn. Daarbij is het overigens ook mogelijk dat men kritiekloos de voorkeuren van de werklozen volgt. Voorbeelden daarvan zijn:

» instroom in een reguliere arbeidsplaats of een werkervaringsplaats zonder een benodigd

voortraject;

» 'scholen om het scholen', wanneer men daarna geen reëel aanbod voor een baan heeft;

» het ontbreken van nazorg bij uitval of uistroom uit een traject zonder dat er regulier werk wordt gerealiseerd.

Toekomst arbeidsbemiddeling

De kanttekening kan worden geplaatst dat de huidige Nederlandse context eenvoudigweg meer argumenten biedt passend in een sociologische benadering, omdat er slecht beperkt financiële prikkels, passend in een economische benadering, mogelijk zijn. Daarvoor is bijvoorbeeld het gat tussen uitkering en inkomsten uit werk

Tegelijkertijd kan ook gewezen worden op het Wisconsinmodel, een toeleidings- en bemiddelingmethodiek uit de Verenigde Staten, in welk land wel een aanzienlijk gat is tussen inkomsten uit werk en de uitkering. Door velen uit de Nederlandse uitvoerings-praktijk wordt dit model voor de Nederlandse toekomstige situatie als voorbeeld gesteld. De kern van deze benadering is dat men enerzijds heel moeilijk een uitkering kan ontvangen, terwijl anderzijds een intensieve bemiddeling is ingezet waarin ook diverse persoonlijke belemmeringen kunnen worden aangepakt. Het interessante van deze benadering is niet zozeer het werken met financiële prikkels, maar juist de combinatie daarvan met een intensieve benadering van de werkloze. Ik kom daar later op terug.

Puntsgewijs ga ik in op een aantal voorwaarden waaraan de toekomstige arbeidsbemiddeling moet voldoen zowel om de 'harde kern'

zoveel mogelijk naar de arbeidsmarkt toe te leiden als om te voorkomen dat de harde kern wordt uitgebreid. Het gaat hier veelal om voorbeelden uit de praktijk.

» de variatie van gedragsverklaringen laat allereerst zien dat maatwerk nodig is. De instrumenten moeten variëren van het toepassen van sancties tot het wegnemen van belemmeringen zoals met betrekking tot schulden en kinderopvang;

» van belang is een goede benaderingwijze van de cliënt door de bemiddelingsconsulent vanaf de eerste intake. Uitersten zijn de cynische consulent die er van tevoren van uit gaat dat hij bedrogen wordt en de consulent die de cliënt ziet als slachtoffer. Nodig is een open en zakelijk houding waarin duidelijke afspraken worden gemaakt over een te volgen traject. Daarbij kan ook confronterend te werk worden gegaan. Nogal eens geven cliënten een wensberoep op dat niet aansluit bij de mogelijkheden die de arbeidsmarkt biedt. Dan moet duidelijk gemaakt worden welke mogelijkheden er wel zijn;

» bij het intakegesprek moet dan ook liefst een concreet aanbod te worden gedaan. Een voorbeeld daarvan vormt de aanpak van Nieuw Werk in Eindhoven. Deze organisatie trekt de wijken met hoge werkloosheid in met het aanbod van een aantal trajecten die via scholing leiden naar een baan. 'Scholen om het scholen' is uit den boze;

» na het intakegesprek dienen er frequent vervolgspraken te worden gemaakt. Zijn de contacten als ad hoc en incidenteel te beschouwen en wordt de doeltreffendheid van de benadering sterk ondermijnd;

» worden de gemaakte afspraken duidelijk niet nagekomen dan moet het sanctie-instrumentarium toegepast worden. Nu lijkt dat vaak niet te gebeuren, bijvoorbeeld door gebrekkige communicatie tussen sociale dienst en bemiddelingsorganisatie;

» zorg voor zo weinig mogelijk overdrachtmomenten. Een van de sterke punten van Nieuw Werk in Eindhoven is dat degene die het intakegesprek voert ook de vaste begeleider in het traject is tot het moment van uitstroom. Dit is een aandachtspunt bij de CWI-vorming. Mij lijkt een doelgericht traject met zo weinig overdrachtmomenten minstens zo belangrijk als de keuze voor een loket. Anders gesteld: een loket in combinatie met grote versnippering in het traject is achteruitgang;

» met werkgevers waarbij de werklozen instromen moeten goede afspraken gemaakt worden over begeleiding en arbeidsomstandigheden. Zo kan voorkomen worden dat iemand zich uitgebuit en als voetveeg behandeld ziet. De collegae op de werkvloer zelf zijn daarbij een belangrijk aandachtspunt. Om tot een positieve benadering te komen kan het aanstellen van een mentor een middel zijn;

» gebleken is dat ontwikkeling en inzet van alternatieve actieve wervingmethoden voor werk zinvol zijn. Zo wordt bijvoorbeeld in de Amsterdamse Bijlmer gewerkt via zelforganisaties van allochtonen voor de werving van werklozen. De Werkmaatschappij Zuidoost (uitvoeringsorganisatie van Melkert 1 en werkervaringsplaatsen) krijgt via deze kanalen circa 80% van de deelnemers binnen. Ten slotte wijs ik weer op de wijkgerichte aanpak in Eindhoven. Op deze wijze werden zeer langdurig werklozen (> 5 jaar) die door de reguliere instanties waren 'opgegeven' naar werk toegeleid;

» ten slotte geldt dat veel toekomstige problemen kunnen worden voorkomen als potentieel langdurig werklozen in een zo vroeg mogelijk stadium weer naar werk bemiddeld worden. Diverse problemen waarop de bovenbeschreven gedragsverklaringen betrekking hebben kunnen dan voorkomen worden.

In Amsterdam is recent de knoop doorgehakt om in een lokaal experiment te komen tot een vertaling van het Wisconsinmodel in de Nederlandse situatie. De beslissing is lange tijd blijven steken op politieke tegenstellingen, die lopen langs de traditionele lijn. Moet de nadruk op het niet-willen worden gelegd en moeten werklozen harder worden aangepakt, of moet de nadruk juist gelegd worden op de randvoorwaarden en het bieden van perspectiefvolle arbeid? Mijn redenering volgend is het geen van beiden, maar gaat het om een totaalbenadering waarin de hierboven beschreven punten herkenbaar zijn. Dit stelt hoge eisen aan zowel de beleidsmatige invulling van zo'n experiment, de uitvoering daarvan en ook in de vertaling van de lessen in een reguliere situatie. Een dergelijke investering is naar mijn mening de moeite waard. Naast of wellicht binnen de verdere CWI-vorming zou aandacht voor verdere methodiekontwikkeling, waarmee op een goede wijze wordt ingesprongen op het gedrag van verschillende groepen langdurig werklozen, zelfs een noodzakelijke aanvulling zijn. Het is afwachten of het experiment zo wordt opgezet dat het de methodiekontwikkeling een aantal stappen verder brengt

Zie ook:

E. Sol, [Reactie: Bemiddelen van de kern is een harde noot om te kraken](#)

ESB-Dossier: Zoeken is vinden

Inleiding

A. Troost, [Arbeidsvoorziening en het vliegwiel van verandering](#)

Trends

P. de Beer, [De arbeidsmarkt van de toekomst](#)

Theorie

J.J.M. Theeuwes, [Gezocht: luizebaan](#)

J.W.M. Mevissen, [Van arbeidsvoorziening tot arbeidsmarktintermediairs](#)

Bemiddelingsmarkt

J. de Koning, [Markt en overheid](#)

J.H.F. Junggeburst, [De kracht van private partijen](#)

SUWI

W.J. Dercksen en H. van den Hende, [Werk en inkomen met hulp van de onzichtbare hand](#)

A.C. Glebbeek, [De onzichtbare sloot](#)

R. van der Veen, [Het trilemma van sociaal beleid](#)

A. van Bochove, [Publieke deel nieuwe structuur wordt geen blijvertje](#)

Bemiddeling

P. van Diepen, De 'harde' kern': niet willers, niet kunners en kopschuwen

E. Sol, [Bemiddelen van de kern is een harde noot om te kraken](#)

Epiloog

H.A. Keuzenkamp, [Ruimte voor bemiddeling](#)

1 P. de Beer, *Het onderste kwart. Werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 1996.

2 P. van Diepen, J.W.M. Mevissen en S.W. van der Ploeg, *Wanneer loont werken? Een orientatie op de betekenis van inkomensafwegingen voor het arbeidsmarktgedrag van werkloze jongeren*, Commissie Jeugonderzoek, Regioplan, Amsterdam, 1993.

3 L. Sansone, *Schitteren in de schaduw. Overlevingsstrategieën, subcultuur en etniciteit van Creoolse jongeren uit de lagere klasse in Amsterdam 1981-1990*, Het Spinhuis, Amsterdam, 1992.

4 L. Hospers, K. Schuyt en R. van Geuns, *Van bijstand naar werk. Een onderzoek naar blijvers in en stromers uit de bijstand*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Regioplan, Amsterdam, 1998.

5 G. Engbersen, E. Snel en A. Ypeij, De andere kant van het armoedebeleid. Beleid en realiteit in Amsterdam-Noord, *Arm Nederland*, Effecten van armoede. Derde jaarrapportage armoede en sociale uitsluiting, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1998