



Discriminatie op arbeidsbureaus, meer dan een incident

DRS. J. VEENMAN*

Inleiding

Afgelopen week heeft de landelijke pers nogal wat aandacht besteed aan mogelijke discriminatoire handelingen van medewerkers van het GAB te Assen. De Volkskrant zag er zelfs voorpagina-nieuws in 1). Terzelfder tijd werden Kamervragen over deze kwestie gesteld. De vraag doet zich voor of hier dan iets bijzonders aan de hand is.

Mijns inziens is dat niet het geval. Het verschijnsel waarover het hier gaat, is immers bepaald niet ongewoon. Hiermee wordt geen ethisch oordeel uitgesproken over de veronderstelde discriminatie. Beveerd wordt slechts dat discriminatoire handelingen op het arbeidsbureau in statistische zin niet abnormaal zijn; discriminatie op arbeidsbureaus komt meer dan incidenteel voor 2).

Deze uitspraak is gebaseerd op de resultaten van eigen onderzoek betreffende de arbeidsmarktpositie van Molukkers 3). Daaruit is onomstotelijk komen vast te staan dat achterstelling op grond van ras of etnische herkomst van de zijde van de werkzoekenden en van de zijde van de arbeidsbureaus pendanten zijn 4). In het navolgende wordt daarvoor een verklaring gegeven.

Slechte mensen

Zou men discriminatoire handelingen beschouwen als een uiting van weinig noble karaktertrekken, dan doet zich de vraag voor of er op het arbeidsbureau verhoudingsgewijze veel „slechte mensen” werken. Er bestaan bij mijn weten geen overtuigende aanwijzingen om dit voor waar aan te nemen. Net zo min als er redenen zijn om te veronderstellen dat in het bijzonder verheven lieden in dienst treden van de arbeidsbureaus. In deze redenering kan de gezochte verklaring derhalve niet worden gevonden.

We zullen verder moeten zoeken. Bestaat binnen de GAB-organisatie wellicht een beleid dat erop gericht is bepaalde categorieën van werkzoekenden op grond van ras of etnische herkomst te benadelen? Zou dat zo zijn, dan was te verwachten dat dit zich manifesteert in circulaire, in richtlijnen voor de beleidsuitvoering enz. en in een „bedrijfscultuur” die op dit onderdeel weinig twijfel laat. Ook dit is niet het geval 5). Een volgende stap wordt daarmee

noodzakelijk. Deze brengt ons bij mogelijke onbedoelde en onvoorziene gevolgen van het beleid van de GAB's. Hier menen wij de kern te raken. Om dat duidelijk te maken, is eerst een uiteenzetting nodig van het huidige *vraaggerichte bemiddelingbeleid* van de arbeidsbureaus.

Vraaggerichte bemiddeling

Het arbeidsbureau is te beschouwen als een instrument van de overheid binnen het z.g. arbeidsvoorzieningsbeleid, dat gericht is op een optimale inschakeling van arbeidskrachten. Het GAB dient er toe vraag en aanbod waar nodig samen te brengen, ten einde een rechtvaardige verdeling van werk alsook van werkloosheid te bevorderen. Het tweede deel van de vorige zin maakt duidelijk dat het accent ligt op de sociale dimensie van de bemiddelingstaak. Zo is het althans lang geweest. Er hebben zich in het laatste decennium evenwel ontwikkelingen voorgedaan die van doorslaggevende betekenis bleken voor het gebruik van het arbeidsbureau als instrument van de overheid.

Na een betrekkelijk langdurige periode van krapte op de arbeidsmarkt is immers een al weer enkele jaren durende situatie van overaanbod ontstaan. Er ontwikkelde zich een „werkgeversmarkt”. Werkzoekenden behoeven zich minder moeite te getroosten om in aanraking te komen met de door hen gewenste arbeidskrachten. Dit weerspiegelt zich in een veranderend gebruik van de wervingskanalen 6). Voor ons betoog is van belang dat het arbeidsbureau daarbij duidelijk aan betekenis heeft ingeboet. Dit is vanzelfsprekend niet onopgemerkt gebleven bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waaronder de GAB's ressorteren. Geheel in de lijn van de gevolgde, marketing-gerichte aanpak is daarop gereageerd; het aandeel in de „vacaturemarkt” moest worden verhoogd.

De gevonden oplossing kwam het duidelijkst aan het licht in de Jaarrede 1983 van de Directeur-Generaal voor de Arbeidsvoorziening. Daarin wordt nl. het *vraaggerichte bemiddelingbeleid* aangekondigd. Centraal daarbij staat de opvatting dat de arbeidsbureaus onder de huidige arbeidsmarktomstandigheden in de eerste plaats dienstbaar moeten zijn aan de werkzoekenden. Dit gebeurt vanuit de gedachte dat alleen op deze wijze een redelijk aan-

deel kan worden veroverd van de krimpende „vacaturemarkt”. Voorts is er de veronderstelling dat zwakkere aanbodcategorieën meer van de arbeidsbureaus hebben te verwachten wanneer deze een goede relatie onderhouden met de werkzoekenden. Op het eerste gezicht is deze redenering niet vreemd. We komen er evenwel op terug. Hier is van belang welke consequenties dit beleid heeft voor de werkzoekenden.

Consequenties voor werkzoekenden

Twee van de voornaamste praktische gevolgen van de hier bedoelde beleidsombuiging zijn:

- a. er wordt een zwaarder accent gelegd op vraagacquisitie, en
- b. er wordt binnen het bestand van ingeschreven werkzoekenden een scherper onderscheid gemaakt tussen bemiddelbaren en niet-bemiddelbaren, waarbij de eersten weer worden onderverdeeld in direct-bemiddelbaren en overigen.

Voor de ingeschrevenen is de belangrijkste consequentie van dit beleid dat de bemiddelingsactiviteiten zich concentreren op de direct-bemiddelbaren (het z.g. „harde aanbod”). De daaraan ten grondslag liggende bestandsindeling geschiedt op basis van een combinatie van criteria welke mede voortvloeien uit de plaatselijke of regionale arbeidsmarktomstandigheden. Tot zulke criteria behoren: de duur van de werkloosheid, de genoten opleiding en de opgedane werkervaring, de leeftijd en het

* De auteur is verbonden aan de vakgroep Sociologie van de Economische Faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1) Zie de editie van 27 augustus 1985. Er is blijkbaar een aanvraag in behandeling genomen waarin melding wordt gemaakt van voorkeur voor „een blank meisje”.

2) Onder discriminatie wordt hier verstaan: het nadelig behandelen van individuen op grond van het feit dat zij worden gerekend tot een bepaalde groepering.

3) Het eindrapport van deze studie (met als opdrachtgever het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) is deze week verschenen: J. Veenman, *De arbeidsmarktproblematiek van Molukkers*, Rotterdam, augustus 1985 (te bestellen bij de vakgroep Sociologie van de Economische Faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam).

4) Idem, blz. 102–106 en blz. 109–110.

5) Bij gesprekken op de arbeidsbureaus blijkt dat men zeer wel op de hoogte is van wettelijke bepalingen die discriminatoire handelingen strafbaar stellen. In circulaire wordt hierop nadrukkelijk gewezen. Officiële richtlijnen maken medewerkers bovendien duidelijk hoe zij dienen te handelen indien werkzoekenden van hen strafbare handelingen verlangen. Ten slotte kan men binnen de arbeidsbureaus zonder moeite functionarissen ontmoeten die zich verre wensen te houden van welke vorm van discriminatie dan ook.

6) Zie Veenman, op.cit., augustus 1985, blz. 96–102 of uitvoeriger: J. Veenman, *De arbeidsmarktproblematiek van Molukkers, deelrapport 2*, Rotterdam, december 1984, blz. 139–146.

beroep van de werklozen. Het zijn criteria die zouden moeten aansluiten bij objectieve, uit de functie voortvloeiende eisen. De praktijk is evenwel, zo leerden interviews binnen de arbeidsbureaus, dat ook andere, subjectieve en soms zelfs dubieuze overwegingen een rol kunnen spelen bij de bepaling van de bemiddelbaarheid van ingeschrevenen en dus bij de keuze wie voor een vacature wordt voorgedragen. Een en ander kan volledig worden verklaard uit de sterke gerichtheid op de dienstbaarheid aan werkzoekenden. Hun wensen en voorkeuren worden gemakkelijk tot enige maatstaf. En over deze wensen en voorkeuren komt uit het desbetreffende onderzoek geen verheffend beeld tevoorschijn 7).

Nadruk op bemiddelingsresultaten

De vraag hoe individuele bemiddelaars er toe komen hun medewerking te verlenen aan discriminatoire praktijken, is hiermee nog niet beantwoord. Daartoe moet worden onderstreept dat in het huidige bemiddelingsbeleid een sterke nadruk ligt op (meetbare) bemiddelingsresultaten. Intensivering van de vraagacquisitie leidt tot een grotere aanmelding van vacatures, terwijl de vraaggerichte bemiddeling er is om de werkzoekenden daarna niet in hun verwachtingen teleur te stellen 8).

Het is deze nadruk op bemiddelingsresultaten die tot gevolg heeft dat door individuele bemiddelaars in vergaande mate rekening wordt gehouden met de weerstand die bij een aantal werkzoekenden bestaat tegen allochtonen. Tijdens de interviews wordt erkend dat bemiddelaars, aangespoord als zij zijn om een zo groot mogelijk aantal plaatsingen te effectueren binnen een zekere termijn, geneigd zijn rekening te houden met dubieuze voorkeuren van werkzoekenden. Dit zou zelfs in toenemende mate gebeuren doordat steeds vaker wordt gevraagd om een „voorselectie” door het arbeidsbureau (uit te voeren op grond van door de werkzoekende vastgestelde criteria).

Aan het voorgaande is nog toe te voegen dat in enkele interviews *spontaan* is meegedeeld dat bemiddelaars ook min of meer op eigen initiatief allochtone ingeschrevenen passeren voor bemiddeling. Dit wordt toegeschreven aan het feit dat deze bemiddelaars menen met een dergelijke kandidaat minder kans te maken op een geslaagde bemiddelingspoging.

Conclusie uit het voorgaande

Overzien we het voorgaande, dan moet de conclusie zijn dat het huidige bemiddelingsbeleid van de arbeidsbureaus leidt tot een relatieve verslechtering van de positie van zwakke aanbodcategorieën (i.c. talrijke allochtonen) veeleer dan dat het een bijdrage levert tot een (directe) verbetering van hun arbeidsmarktpositie. Dat gebeurt voor een deel bedoeld en voorzien (er wordt immers gekozen voor bemiddeling van het „harde aanbod”), voor een

ander deel, dat ons nu vooral interesseert, echter ook onbedoeld en, naar men mag aannemen, onvoorzien. De nadruk op meetbare bemiddelingsresultaten, inherent aan het huidige beleid, alsmede het nadrukkelijke streven een goede relatie op te bouwen met de werkzoekenden, heeft ten minste in een aantal arbeidsbureaus tot gevolg dat ook bemiddelaars zich schuldig zijn gaan maken aan „*statistische discriminatie*”. Zij zien af van bemiddelingspogingen voor personen uit groeperingen met welke (gemiddeld) minder goede resultaten worden bereikt en kiezen in plaats daarvan voor bemiddeling van personen, met wie de slaagkans groter is.

Het beeld is daarmee somberder dan de recente berichtgeving in de pers doet vermoeden. Immers, discriminatie op de arbeidsbureaus is niet alleen een kwestie van gehoor geven aan (letterlijk) uitgesproken voorkeuren van werkzoekenden, doch tevens van eigen initiatief van bemiddelaars die werken onder de druk van het huidige beleid. Bovendien is in het voorgaande gepoogd aannemelijk te maken dat er meer aan de hand is dan een enkel incident. Dit pleit ervoor het huidige beleid nog eens nader te bekijken.

Ander beleid gewenst?

Bij het huidige bemiddelingsbeleid kunnen twee essentiële opmerkingen worden gemaakt. De eerste heeft betrekking op de positie van het arbeidsbureau als intermediair op de arbeidsmarkt. Waar nodig zou het arbeidsbureau vraag en aanbod op deze markt moeten samenbrengen. Thans doet zich het feit voor dat werkzoekenden een groot deel van de gewenste arbeidskrachten ontmoeten buiten het arbeidsbureau om. Uitstekend, zou men kunnen zeggen, blijkbaar is onder de huidige omstandigheden de behoefte aan een intermediair afgenomen. Zo beschouwd doet het *willens en wetens* veroveren van een groter deel van de vacaturemarkt door de GAB's sterk denken aan een „*displacement of goals*”, gericht op instandhouding van de eigen organisatie.

Het verweer hiertegen is voorspelbaar. Er zal op gewezen worden dat de zwakkere aanbodcategorieën slechts dan aan werk geholpen kunnen worden wanneer het GAB een goede relatie onderhoudt met werkgevers en bekend is met de openstaande arbeidsplaatsen. Dit brengt ons bij een tweede opmerking die de sociale dimensie van het bemiddelingsbeleid betreft. Op dit moment worden zwakke aanbodcategorieën in de wachtkamer geplaatst. Het „harde aanbod” krijgt voorrang, en wanneer het arbeidsbureau daarmee een goede indruk heeft gevestigd is de verwachting dat anderen gemakkelijker te plaatsen zullen zijn. Het is speculatief om te beweren dat dit niet zo zal uitwerken (omdat het volstrekt markt-contrair is). Het is echter evenzeer speculatief om te menen dat deze opzet slaagt. En daarbij moet dan worden bedacht dat voor het zwakkere aanbod enige tijd – enkele jaren misschien – weinig wordt gedaan in de sfeer van de bemiddeling. We voegen hier aan toe dat deze sceptis ook werd geproefd tijdens gesprekken binnen arbeidsbureaus en op provinciaal niveau binnen de DBA's.

Onze suggestie is om het beleid evenwichtig te maken. De slinger is, waarschijnlijk onbedoeld, te ver doorgeschoten naar één zijde. De sociale taak van de arbeidsbureaus is daardoor in de verdrukking geraakt, met de boven besproken ongewenste gevolgen. En wat de discriminatie op de arbeidsmarkt betreft, zou eens grondig nagedacht moeten worden over een beleid dat zich richt op het wegnemen van de ongunstige *gevolgen* voor de achtergestelden 9).

Justus Veenman

7) Zie Veenman, op.cit., augustus 1985, blz. 102 – 106.

8) Hierbij moet worden opgemerkt dat het GAB bij veel werkgevers – terecht of ten onrechte – geen goede naam heeft. Het huidige beleid is er mede op gericht het imago van het GAB bij deze cliënt te verbeteren.

9) Voor een aanduiding van de mogelijke inhoud van zulk beleid zie men: Veenman, op.cit., augustus 1985, blz. 137 – 139.