



# Het arbeidsmarktbeleid voor allochtonen

Twee passen vooruit, één achteruit?

DRS. J. VEENMAN\*

## Inleiding

Onlangs bespraken Drewe en Mik de eind 1983 verschenen *Minderhedennota* 1). Zij legden daarbij de nadruk op twee beleidsterreinen, dat van de huisvesting en dat van de z.g. achterstandsgebieden. Zij deden dit omdat naar hun oordeel juist op deze terreinen de veranderingen in het (lokale) beleid groot zijn geweest en de emoties hoog zijn opgelaaid. Bovendien menen zij dat het accent in het minderhedenbeleid niet langer ligt waar het zo lang heeft gelegen, namelijk op het arbeidsmarktbeleid.

Wie het (geringe) aantal pagina's telt dat in de *Minderhedennota* is besteed aan de arbeidsmarktpositie van allochtonen, zal tot dezelfde gevolgtrekking komen. In feite is het een verrassende constatering. Immers, de arbeidsmarktproblemen van allochtonen hebben – gezien de omvang en de duur van hun werkloosheid – verontwaardigende vormen aangenomen 2). De relatieve veronachtzaming van het arbeidsmarktbeleid is te meer opmerkelijk vanwege de betekenis die de arbeidsmarktproblematiek van allochtonen in rechtstreeks verband staat met de hoofddoelstelling van het minderhedenbeleid: „De bevordering van de totstandkoming van een samenleving, waarin de in Nederland verblijvende leden van minderheidsgroeperingen ieder afzonderlijk en als groep een gelijkwaardige plaats en volwaardige ontplooiingskansen hebben” 3).

Afzonderlijke aandacht voor het arbeidsmarktbeleid voor allochtonen is, zo beschouwd, gerechtvaardigd. In dit artikel wordt dat beleid, voor zover betrekking hebbend op de allocatieve functie van de arbeidsmarkt, op zijn merites beoordeeld. Opgemerkt zij dat het kabinet zich in de *Minderhedennota* weinig optimistisch toont over de te verwachten effectiviteit van de voorgestelde maatregelen. Nagegaan zal worden of dit pessimisme gerechtvaardigd is en wat daarvan de grondslag zou kunnen zijn. Daartoe wordt eerst een schets van het beleid gegeven. Vervolgens

worden de beleidsvoornemens geplaatst naast een aantal resultaten van relevant arbeidsmarktonderzoek. Ten slotte wordt mede op grond hiervan een oordeel uitgesproken over de te verwachten effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid voor allochtonen.

## Het arbeidsmarktbeleid voor allochtonen

Uitgangspunt van het arbeidsmarktbeleid voor minderheden is aan alle in ons land verblijvende bevolkingsgroepen de mogelijkheid te bieden om op alle niveaus naar evenredigheid deel te nemen aan het arbeidsproces. Dit streven, rechtstreeks ontleend aan de hoofddoelstelling van het minderhedenbeleid, is derhalve niet slechts gericht op terugdringing van de bestaande werkloosheid en verkleining van het in dit opzicht bestaande verschil met andere ingezetenen, doch tevens op vergroting van de mogelijkheden van allochtonen om te worden geplaatst op middelbaar en hoger niveau. Met het oog daarop wordt ervoor gekozen de beschikbare algemene maatregelen (scholings-, plaatsingsbevorderende en werkgelegenheidsverruimende maatregelen) minimaal naar evenredigheid toe te passen op leden van allochtone groeperingen 4).

Alvorens in te gaan op het voorgestelde arbeidsmarktbeleid, zullen eerst enkele algemene kanttekeningen worden vermeld die in de regeringsnota zijn terug te vinden. Zo wordt opgemerkt dat het kabinet niet verwacht dat „werk voor iedereen die wil en kan werken” op afzienbare termijn binnen het verschiet ligt, zeker niet wanneer wordt gedacht aan 40 jaar werken gedurende de 40 uur per week. Desondanks, zo wordt eraan toegevoegd, blijft de regering onverminderd (en tegen beter weten in?) streven naar volledige en volwaardige werkgelegenheid.

De regering is zich ervan bewust dat de omvangrijke werkloosheid de verwezenlijking van de intentie om allochtonen op alle niveaus evenredig te laten deelnemen aan het arbeidsproces, bemoeilijkt. Dit streven wordt volgens de nota voorts bemoeilijkt door de grenzen die „de maatschappij en

de politiek” stellen aan het overheidshandelen, aan de financiële speelruimte van dit moment en aan de specifieke arbeidsmarktpositie van veel allochtonen (sic!). De voorlopige conclusie van dit alles is dat bij de bestaande en in de toekomst te verwachten verhouding tussen vraag en aanbod het niet aannemelijk is dat de oververteenwoordiging van allochtonen in het werklozenbestand op korte termijn ongedaan kan worden gemaakt (blz. 52 van de nota). Hieraan wordt nog toegevoegd dat ook van de overheid als grootste werkgever in ons land geen wezenlijke verlichting van de problematiek is te verwachten.

Wat, zo zal de lezer zich afvragen, is bij zulk fatalisme nog van het beleid te verwachten? In het vervolg van dit artikel zal worden getracht deze vraag te beantwoorden.

## Schets van het beleid

Aan het beleid dat zich ten doel stelt de arbeidsmarktpositie van allochtonen te verbeteren, zijn de volgende aspecten te onderscheiden:

1. een algemeen werkgelegenheidsbeleid, gericht op terugdringing van de werkloosheid in ons land, alsmede op een eerlijker verdeling van de werkloosheid;

\* ) De auteur is verbonden aan de vakgroep Sociologie aan de Economische Faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dank gaat uit naar vakgroepsgeenoot dr. W.A. Arts die bruikbaar commentaar leverde bij een eerdere versie van dit artikel.

1) *ESB*, 22 augustus 1984, blz. 776-780.

2) In de *Minderhedennota* zijn de volgende cijfers vermeld: voor Surinamers 27%, Antillianen 23%, personen uit wervingslanden 23%, Molukkers 40% en vluchtelingen 50% (cijfers voor begin jan. 1983). Aangetekend zij dat een schatting van de werkloosheid onder Antillianen in een desbetreffend onderzoeksverslag beduidend hoger ligt, nl. op 35% (zie: J. Van Kroonenburg en T. Reubsat, *Een verkenning van de arbeidsmarktsituatie van Antillianen*, Nijmegen (ITS), 1983, blz. 62). Een moeilijkheid bij het gebruik van werkloosheidscijfers is dat nogal eens verschillende begripsomschrijvingen worden gehanteerd. Aangenomen mag worden dat in de nota wordt uitgegaan van de „geregistreeerde (of statistische) werkloosheid”.

3) *Minderhedennota*, blz. 10. In de nota worden onder minderheden begrepen: de etnische minderheden (allochtonen) en de woonwagenbewoners. Gezien hun bijzondere positie op de arbeidsmarkt worden de laatsten in dit artikel buiten beschouwing gelaten. Zie: J. De Voogd, *De werkgelegenheidsproblematiek van woonwagenbewoners*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979. Wordt de term „minderheidsgroepering” gebruikt, dan wordt bedoeld op zowel allochtonen als autochtonen die zich bevinden in een ongunstige maatschappelijke positie (z.g. „achterstandsgroeperingen”).

4) Opgemerkt wordt dat nergens in de nota een aanduiding is te vinden hoe deze evenredigheid wordt bepaald. Het zal duidelijk zijn dat het nogal verschilt of wordt uitgegaan van bij voorbeeld de relatieve omvang van de diverse groeperingen, van hun beroepsbevolking, dan wel van hun werklozenbestand, in onderlinge verhouding en t.o.v. de autochtone bevolking.

2. een vergroting van de toegankelijkheid van algemene voorzieningen voor allochtonen;
3. de toepassing van specifieke maatregelen voor allochtonen.

#### Algemeen werkgelegenheidsbeleid

Op het algemene werkgelegenheidsbeleid (met versterking van de marktsector, arbeidstijdverkorting en herverdeling van arbeid als voornaamste elementen) wordt hier niet nader ingegaan. Het gaat immers niet om specifiek op allochtonen gerichte maatregelen noch om aan hen aangepast algemeen beleid. Wel wordt opgemerkt dat mag worden verwacht dat (ook) allochtonen voordeel zullen ondervinden van het wetslagen van dit beleid, zowel waar het gaat om het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen als waar het een rechtvaardiger verdeling van de werkloosheid betreft 5).

#### Algemene voorzieningen

De algemene voorzieningen, waarvan de toegankelijkheid voor allochtonen moet worden vergroot, zijn in verschillende categorieën onder te verdelen.

In de eerste plaats zijn er de arbeidsvoorzieningsmaatregelen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De eerder genoemde scholings-, plaatsingsbevorderende en werkgelegenheidsverruimende maatregelen behoren ertoe, evenals de bemiddelingsactiviteiten van de arbeidsbureaus. Van evenredig gebruik door allochtone werkzoekenden is thans nog geen sprake, zij het dat de resultaten per maatregel verschillen.

In de tweede plaats is er het beleid voor het zelfstandig ondernemerschap dat in eerste instantie behoort tot de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Economische Zaken. Ofschoon in een enkel geval, met name in de horecasector, goede mogelijkheden worden verwacht voor allochtone ondernemers, kan met het starten van eigen bedrijven volgens de nota slechts een beperkte bijdrage worden geleverd aan de oplossing van het werkloosheidsvraagstuk. Over het gebruik van bestaande voorzieningen op het terrein van het ondernemerschap door minderheden is bovendien weinig bekend. Vooruitlopend op de resultaten van voorgenomen onderzoek, worden thans enkele algemene maatregelen voorbereid — naar men mag aannemen op zodanige wijze dat ook beginnende allochtone ondernemers er gemakkelijk een beroep op kunnen doen. Hiertoe behoren belastingfaciliteiten, opleidings- en vestigingsmogelijkheden.

In de derde plaats wordt binnen het overheids personeelsbeleid op drie manieren vorm en inhoud gegeven aan het algemene beleid voor groeperingen met een maatschappelijke achterstand. De eerste manier betreft het verminderen en zo mogelijk wegnemen van factoren die de indiensttreding van leden van deze groeperingen bij de overheid kunnen belemmeren. De tweede manier betreft het door extra maatregelen bevorderen van een evenredige deelneming van leden van die groe-

peringen aan de werkgelegenheid die de overheid kan bieden. De derde manier ten slotte betreft het bevorderen dat eenmaal in dienst getreden leden van deze groeperingen meer gebruik (kunnen) maken van de mogelijkheden die hun bij de overheid worden geboden, dan wel het voorkómen dat de ongunstige arbeidsmarktpositie van die groeperingen zich ook in de arbeidssituatie voordoet, b.v. door een concentratie in lagere en/of tijdelijke functies. Gezien de beperking van de personeelsformatie bij de rijksoverheid en verschillende lagere overheden is echter slechts op langere termijn en in een betrekkelijk laag tempo een verbetering van de situatie door deze maatregelen te verwachten, zo is ook in de nota te lezen.

#### Specifieke maatregelen

Ondanks de uitgesproken voorkeur voor algemene maatregelen, stelt het kabinet enkele specifieke maatregelen in het vooruitzicht. Daartoe behoren een aanvullend beleid arbeidsvoorziening, een aanvullend beleid gericht op het zelfstandig ondernemerschap en een aanvullend overheids personeelsbeleid, alsmede een voorlichtingscampagne voor personeelsfunctionarissen over de waarde van de meest voorkomende buitenlandse diploma's. Een quoteringsmaatregel op de arbeidsmarkt wordt afgevoerd, niet alleen omdat zij technisch moeilijk te realiseren is, doch ook omdat zij degenen voor wie de maatregel wordt getroffen, zou stigmatiseren.

Wordt thans een indruk gegeven van de inhoud van de diverse categorieën van specifieke maatregelen, dan kan in de eerste plaats worden opgemerkt dat de aanvullende arbeidsvoorzieningsmaatregelen worden onderscheiden in inhoudelijke aanpassingen van algemene maatregelen of vaststelling van afwijkende toepassingsvoorwaarden enerzijds en categoriale maatregelen anderzijds. In de nota wordt geconstateerd dat al deze maatregelen te kort schieten wanneer het erom gaat de hoofddoelstelling van het minderhedenbeleid naderbij te brengen. Dit wordt toegeschreven aan de huidige arbeidsmarkt-omstandigheden en aan wat eufemistisch wordt genoemd „de selectiviteit” van de werkgevers (waarbij het laatste vanzelfsprekend niet los kan worden gezien van het eerste). Extra maatregelen worden daarom aangekondigd ten einde allochtonen gelegenheid te bieden werkervaring op te doen in de marktsector en in de kwartaire sector.

Het aanvullende beleid gericht op het zelfstandig ondernemerschap dient ertoe de bestaande faciliteiten beter toegankelijk te maken door voorlichting aan allochtonen. Bovendien wordt ernaar gestreefd de advisering van allochtone ondernemers te verbeteren. Het aanvullende overheids personeelsbeleid ten slotte bestaat hieruit dat de overheid zelf meer leden van minderheidsgroeperingen in dienst zal nemen en dat zij bij het verstrekken van opdrachten aan derden zal verzoeken allochtonen naar evenredigheid in te schakelen bij de uitvoering.

#### Samenvatting

Vastgesteld kan worden dat in de *Minderhedennota* toch een indrukwekkend geheel van maatregelen en aanvullingen op maatregelen wordt geboden. Aan veel is gedacht. De werkloosheid moet worden bestreden om iedereen, dus ook de allochtonen, betere kansen te bieden. De beschikbare arbeid zal worden herverdeeld om eerlijker kansen te scheppen. Algemene maatregelen zijn er mede om de arbeidsmarktpositie van allochtonen te verbeteren en wanneer zij te kort schieten, worden bijzondere maatregelen in het vooruitzicht gesteld.

Twee zaken vallen op. De eerste is dat veel van wat in de nota over arbeidsmarktbeleid wordt geschreven nog in de sfeer van de voornemens ligt. Dit ondanks het feit dat de arbeidsmarktproblematiek van allochtonen niet van vandaag of gisteren dateert. Het tweede dat opvalt, is dat de regering zelf zich uiterst somber uitlaat over haar mogelijkheden om, ook met allerlei goede (beleids)voornemens, wezenlijke verbeteringen aan te brengen in de ongunstige positie van allochtonen op de arbeidsmarkt. Is dit realisme, fatalisme of het zich bij voorbaat verontschuldigen voor het te kort schieten van beleid dat beter kan? Het antwoord op deze vraag kan mede komen uit onderzoeksgegevens betreffende de arbeidsmarktpositie van allochtonen 6).

#### De arbeidsmarktpositie van allochtonen

Tot de allochtonen in ons land zijn nogal uiteenlopende groeperingen te rekenen als *mediterrane migranten*, *Surinamers*, *Antillianen*, *Molukkers* en politieke vluchtelingen van verschillende nationaliteit. Deze groeperingen hebben sterk verschillende kenmerken, ook wanneer wordt gekeken naar factoren die hun ongunstige arbeidsmarktpositie en in het bijzonder hun hoge werkloosheid kunnen verklaren. Te denken valt aan:

- de reden van hun komst (lang niet alle allochtonen kwamen hier om werk te zoeken);
- de verblijfsduur (vergelijk de Molukkers met de later gearriveerde mediterrane migranten en de recent aangekomen Vietnamese vluchtelingen);
- de beheersing van het Nederlands (vergelijk bij voorbeeld de Antillianen met de mediterrane migranten en zie voorts

5) Z.g. „trade-off”-effecten t.o.v. anderen (onder wie „achtergestelden”) blijven hier buiten beschouwing.

6) Vanwege het speculatieve karakter van enkele arbeidsmarkttheorieën die gebruikt worden bij de verklaring van de positie van allochtonen (bij voorbeeld de „human capital”-benadering of de theorie van de dubbele arbeidsmarkt), is bij de bespreking van concreet beleid gekozen voor het gebruik van „harde” onderzoeksgegevens i.p.v. het gebruik van zulke theorieën die zich bij empirische toetsing weinig krachtig tonen.

de verschillen tussen de eerste en de soms al derde generatie van diverse groeperingen);

- de bekendheid met het Nederlandse onderwijssysteem (vergelijk de Antillianen en de Surinamers met de mediterrane);
- de spreiding over Nederland (vergelijk de concentratie in grote steden van Surinamers en Antillianen en in mindere mate van de mediterrane migranten met de ondervetegenwoordiging van Molukkers in de grotere steden).

Deze en andere verschillen nemen echter niet weg dat er belangrijke overeenkomsten bestaan, ook wanneer het gaat om kenmerken die verband houden met de arbeidsmarktpositie van bedoelde allochtonen 7). Als zodanig kunnen worden genoemd:

- een oververtegenwoordiging van jongeren in de beroepsbevolking van de onderscheiden groeperingen, vergeleken met de autochtone beroepsbevolking, waarbij zij aangekend dat juist de jongeren een zwakke positie innemen op de arbeidsmarkt;
- een oververtegenwoordiging van laaggeschoolden (onder wie velen zonder een enkel diploma) in de beroepsbevolking van bedoelde groeperingen, opnieuw in vergelijking met de autochtone beroepsbevolking en wederom een indicator van de aanwezigheid van „risico-groepen”;
- een oververtegenwoordiging van de werkenden in de zwakkere sectoren van de economie (met name in de traditionele industrietakken), met alle gebleken nadelen van dien bij een recessie;
- een concentratie in lagere functies, met weinig feitelijke promotie en waarschijnlijk ook weinig promotiemogelijkheden.

Hiermee zijn de voornaamste factoren vermeld die de hogere werkloosheid van allochtonen verklaren, althans voor zover zij liggen aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. In de korte werkgelegenheidsschets welke is opgenomen in de *Minderhedennota*, worden voorts als redenen van de werkloosheid genoemd: gebrek aan kennis van het Nederlands, onvoldoende bekendheid met de Nederlandse maatschappij en met het Nederlandse arbeidsklimaat, het ontbreken van werkervaring dan wel een eenzijdige werkervaring, de regelgeving m.b.t. de tewerkstelling van buitenlanders en discriminatie bij het selectieproces en bij ontslagprocedures. Deze factoren (waarvan de beide laatste vooral de vraagzijde betreffen) laten zich inderdaad eveneens uit de diverse arbeidsmarktstudies afleiden, maar opgemerkt moet worden dat zij een sterk verschillende betekenis hebben voor de onderscheiden groeperingen. Aan het rijtje van factoren achter de hoge werkloosheid van allochtonen is in de nota nog toegevoegd de onduidelijke reden „sociaal-culturele factoren”. Hieronder is veel te verstaan, doch laat daarover geen misverstand bestaan: uit de onderzoeken blijkt geenszins dat een „afwijkende” ar-

beidsmoraal een belangrijke verklaringgrond zou zijn voor de werkloosheid onder allochtonen. Hoewel bovenstaand overzicht van factoren achter de hogere werkloosheid van allochtonen noodzakelijkerwijze oppervlakkig blijft en naar alle waarschijnlijkheid voor de lezer weinig nieuws bevat, volstaat het in de context van onze vraagstelling.

Twee algemene opmerkingen zijn over deze onderzoeksgegevens te maken. De eerste is dat opmerkelijk veel van de genoemde factoren bij uitstek gelden voor allochtonen en dus niet voor andere kansarmen in onze samenleving 8). Dit geldt in het bijzonder voor het rijtje van factoren dat is ontleend aan de *Minderhedennota*. En hoewel wij hiermee vooruitlopen op het onderwerp van de volgende paragraaf (de evaluatie van de beleidsvoornemens), werpt zich de vraag op of het centrale uitgangspunt van het minderhedenbeleid – dat is: zo veel mogelijk gebruik maken van *algemene* maatregelen - niet in strijd is met de doelstelling van het arbeidsmarktbeleid voor allochtonen. Sterker nog, wanneer we in herinnering roepen dat niet alle genoemde variabelen een zelfde betekenis hebben voor de diverse groeperingen, dan lijken categoriale maatregelen minstens zo hard nodig als andere bijzondere maatregelen of aanpassing van algemeen beleid.

De tweede opmerking betreft de aard van het arbeidsmarktonderzoek waaraan de genoemde variabelen zijn ontleend. Het gaat hier bijna steeds om onderzoek dat zich beperkt tot de aanbodkant van de arbeidsmarkt, met een opmerkelijke verwaarlozing van de vraagzijde en van de betekenis van wat wel de intermediairs op de arbeidsmarkt worden genoemd (de arbeidsbureaus en uitzendbureaus bij voorbeeld). Deze eenzijdigheid weerspiegelt zich in de opsomming van factoren die de ongunstige arbeidsmarktpositie van allochtonen zouden moeten verklaren; bijna alle hebben betrekking op de aanbieders van arbeid. Dat dit het gevaar inhoudt dat het beleid hiermee op het verkeerde spoor wordt gezet, is evident. In de nu volgende paragraaf wordt hierop teruggekomen.

### **Te verwachten effectiviteit**

Thans zal worden getracht een antwoord te geven op de vraag of te verwachten is dat het voorgenomen arbeidsmarktbeleid voor allochtonen effectief zal zijn. Voor een deel is over het antwoord op deze vraag slechts te speculeren, voor een ander deel echter kunnen er – mede op basis van hetgeen hierboven is gezegd – hardere uitspraken over worden gedaan.

### *Discriminatie op de arbeidsmarkt*

In het beleid is sprake van een *overaccentuering van de aanbodkant*, zeker waar het gaat om arbeidsvoorzieningsmaatregelen. Voor een belangrijk deel bestaan deze immers uit opleidingsfaciliteiten en werkervaringsmaatregelen. Dit impliceert dat allochtonen wordt gevraagd zich een extra inspanning te getroosten om oplei-

dingen te volgen en tijdelijk werk te verrichten (soms zelfs zonder financiële beloning: de projecten voor werk met behoud van uitkering). Dit alles om hun een grotere kans op werk te bieden. De cruciale vraag is echter of dit werk er ook zal komen.

Het antwoord op die vraag ligt niet aan de aanbodzijde doch aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt. En daar krijgen we te maken met wat in de *Minderhedennota* wordt genoemd „de selectiviteit” van de

7) De gegevens in het navolgende zijn voor een belangrijk deel ontleend aan publikaties over de arbeidsmarktpositie van afzonderlijke categorieën van allochtonen. Naast de in voetnoot 3 genoemde studie naar de arbeidsmarktsituatie van Antillianen zijn dit: Carolien Bouw en Carien Nelissen, *De positie van Turkse en Marokkaanse vrouwen op de Nederlandse arbeidsmarkt*, Utrecht, R.U. Utrecht, oktober 1982; P. Brassé e.a., *Jonge Turken en Marokkanen op de Nederlandse arbeidsmarkt*, Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, 1983; J.A.M. Heijke, *Sociaal-economische aspecten van gastarbeid*, Rotterdam, EUR, 1979; T.J.M. Reubsaet e.a., *Surinaamse migranten in Nederland*, Nijmegen, ITS, april 1982; J. Veenman (red.) en C.H.T. Vijverberg, *De arbeidsmarktproblematiek van Molukkers*, Rotterdam, EUR, oktober 1982; en J. Veenman, *De werkloosheid van Molukkers*, deelrapport 1, Rotterdam, EUR, februari 1984. Voorts zijn twee studies te noemen waarin voor verschillende categorieën van allochtonen gegevens bijeen zijn gebracht, t.w.: Rinus Penninx, *Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?*, in: *Etnische minderheden*, rapport van de WRR, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1979; en Marlene H. De Vries, *Waar komen zij terecht?*, rapport van de ACOM, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981. Een overzicht van de verschillende arbeidsmarktonderzoeken is te vinden in de afstudeerscriptie van R. de Waard, *De arbeidsmarktpositie van allochtonen in Nederland*, geschreven bij de vakgroep Sociologie van de Economische Faculteit van de EUR, februari 1983, alsmede in het binnenkort te verschijnen onderzoeksverslag van Ph. Muus van de Universiteit van Amsterdam, die in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een overzichtsstudie verricht naar de positie van allochtonen op de arbeidsmarkt.

8) Bruikbaar onderzoek naar overeenkomsten in problemen en in achtergronden van deze problemen tussen allochtonen en andere kansarmen in onze samenleving ontbreekt. Doorgaans worden in de arbeidsmarktstudies vergelijkingen gemaakt tussen een categorie allochtonen enerzijds en de *totale* Nederlandse bevolking anderzijds. Het zal duidelijk zijn dat dit in feite een niet-toelaatbare vorm is van het vergelijken van appels en peren. Wenselijk is onderzoek naar vergelijkbare sociaal-economische categorieën van allochtonen en autochtonen, bij voorbeeld door het opleidingsniveau gelijk te houden en/of de beroepsgroep waartoe men behoort, dan wel door op deze criteria gelijke categorieën van (allochtone en autochtone) werklozen te onderzoeken, zo mogelijk met inachtneming van regionale factoren.

werkgevers 9). Besef moet worden dat het bijzonder moeilijk is om daarop vanuit het arbeidsmarktbeleid invloed uit te oefenen, ondanks de pogingen die daartoe worden ondernomen (juridische maatregelen om discriminatie te bestrijden, loonkostensubsidies om barrières te slechten en een overheidspersoneelsbeleid waarbij zo mogelijk voorrang wordt gegeven aan allochtonen) 10). Ook in de *Minderhedennota* wordt dit ingezien. Plaatst men dit inzicht naast het oordeel dat maatregelen op het terrein van opleiding en werkervaring noodzakelijke doch geen voldoende voorwaarden zijn om de toetredingsmogelijkheden van allochtonen te vergroten, dan zal duidelijk zijn dat meer nodig is dan thans in het beleid wordt geboden. Dit is in het belang van de allochtonen en naar alle waarschijnlijkheid ook in dat van de hen omringende samenleving. Men kan immers slechts sombere verwachtingen hebben over hetgeen gebeurt met allochtonen die tevergeefs zoeken naar een maatschappelijke positie die past bij hun betere scholing en opgedane werkervaring 11). Dat zij zich tevreden zullen stellen met de gedachte „toch een aardige kans te hebben gehad”, lijkt weinig aannemelijk.

Opmerkelijk is nu dat juist de verdergaande maatregelen in de *Minderhedennota* bij voorbaat worden afgewezen. Zo wordt over quoteringsmaatregelen opgemerkt, het zij herhaald, dat zij technisch moeilijk te realiseren zijn en stigmatiserend werken voor degenen voor wie de maatregel getroffen is. Het eerste mag waar zijn maar het is geen afdoend argument om te stellen dat quoteringsmaatregelen niet overwogen kunnen worden, laat staan dat zij onmogelijk zouden zijn. Veeler lijkt het erop dat wordt getracht de werkgevers niet te zeer voor de voeten te lopen 12). Het tweede argument is, als het al te begrijpen is, zeker oppervlakkig. Het laat zich moeilijk begrijpen omdat andere maatregelen, gericht op allochtonen in het algemeen en op specifieke groeperingen in het bijzonder, dan eveneens zouden moeten worden afgewezen vanwege hun stigmatiserende karakter, terwijl zij nu met enige trots worden aangekondigd in de *Minderhedennota*. Het argument is oppervlakkig omdat blijkbaar niet is overwogen welke stigmatiserende effecten een hoge en langdurige werkloosheid heeft voor de desbetreffende groeperingen. Voor alle duidelijkheid: dit is geen pleidooi om onmiddellijk quoteringsmaatregelen in te voeren. Gepleit wordt voor een correcte afweging van deze maatregel. In het buitenland heeft zij toepassing gevonden en daar zijn de ervaringen uiteenlopend. De vraag is dan niet meer of quoteringsmaatregelen goed of niet goed zijn, doch *onder welke voorwaarden* zij een bijdrage kunnen leveren aan het bereiken van de doelstellingen van het minderhedenbeleid en in het bijzonder aan die van het arbeidsmarktbeleid voor allochtonen. Nader onderzoek op dit gebied lijkt dringend gewenst 13).

#### Arbeidsbemiddeling

Een tweede kanttekening bij het voorgenomen beleid is dat er sprake is van ver-

*onachtzaming van de problematische positie van de arbeidsbureaus*. Met enige nadruk wordt in de nota de centrale positie van de arbeidsbureaus aangegeven, vooral wanneer het gaat om de uitvoering van het arbeidsvoorzieningsbeleid. We gaan er thans aan voorbij dat – ook volgens de nota – daarbij niet alles naar wens verloopt (lang niet elke taakstelling binnen het arbeidsmarktbeleid voor allochtonen wordt op dit moment bereikt). Belangrijker lijkt ons namelijk de kwestie van de arbeidsbemiddeling, een fundamentele taak van de arbeidsbureaus waaraan in de *Minderhedennota* nagenoeg geheel voorbij wordt gegaan. Dit is niet zo verwonderlijk, omdat het voor de hand ligt dat bij een nadere beschouwing van deze taak zonneklaar aan het licht komt dat er een forse discrepantie bestaat tussen de doeleinden van het arbeidsmarktbeleid voor allochtonen en het huidige „vraaggerichte” bemiddelingsbeleid van de arbeidsbureaus. Zulk beleid houdt immers in dat de arbeidsbureaus als bemiddelaars expliciet kiezen voor de „selectiviteit” van de werkgevers en derhalve het niet geringe gevaar lopen tevens de dubieuze vormen daarvan tot norm te verheffen. Weliswaar is er vanuit de centrale dienst van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor gewaarschuwd bij dit beleid niet te vervallen in eenzijdigheid, maar uit eigen onderzoek is gebleken dat in een aantal gevallen heel ver wordt gegaan met de dienstbaarheid aan de werkgevers, zo ver dat van een evenwichtige aanpak geen sprake meer is 14).

Er bestaat daarom alle reden ernstige zorg uit te spreken over de positie van de arbeidsbureaus wanneer het bij de bepaling van de effectiviteit van het beleid gaat om de bemiddeling van allochtone zoekenden. Het huidige, op de vraagzijde gerichte bemiddelingsbeleid kan gemakkelijk uitgroeien tot een mechanisme dat sociale ongelijkheid eerder bestendigt of zelfs versterkt dan vermindert. De zorg omtrent de positie van de arbeidsbureaus wordt nog groter wanneer, overeenkomstig een thans bij de overheid levende gedachte, directuren van arbeidsbureaus een geringere rol gaan spelen bij de toetsing van ontslagprocedures 15). De goede voornemens in de *Minderhedennota* om discriminatie bij ontslagen tegen te gaan, kunnen dan nauwelijks nog worden gevolgd door concrete activiteiten ter zake.

#### Korte-termijnvisie

Een derde opmerking met betrekking tot de te verwachten effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid voor allochtonen ligt noodzakelijkerwijze in de sfeer van de speculaties. Zij houdt in dat in het voorgestelde beleid *onvoldoende aandacht wordt besteed aan in de toekomst gelegen arbeidsmarktontwikkelingen*. De werkgelegenheidsschets in de nota, waarop veel van het beleid wordt gebaseerd, beperkt zich grotereels tot de *huidige* arbeidsmarktomstandigheden. Voorspellingen hebben betrekking op ontwikkelingen op de korte termijn. De verrichte onderzoeken naar de

arbeidsmarktpositie van allochtonen hebben hetzelfde kenmerk. Daaruit afgeleide aanbevelingen om allochtonen meer opleiding te laten volgen en werkervaring te laten opdoen, staan derhalve in directe relatie tot de situatie zoals deze nu is.

Zoals in de *Minderhedennota* expliciet is vermeld, is het arbeidsmarktbeleid voor allochtonen er mede op gericht hun toegang te verschaffen tot middelbare en hogere functies. Wat nu ontbreekt, is een visie omtrent de toekomstige ontwikkeling van de functiestructuur ten opzichte van het opleidingsniveau van de totale beroepsbevolking. In publikaties daaromtrent worden diverse scenario's uitgewerkt, waarbij on-

9) Uit het enkele onderzoek dat is verricht aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt is een bevestiging van deze „selectiviteit” af te leiden in het wervings- en selectieproces. Zie: Frank Bovenkerk, Rassendiscriminatie op de Amsterdamse arbeidsmarkt, in: J.J. Van Hoof en A. Martens (red.), *Arbeidsmarkt en ongelijkheid*, themanummer van de *Sociologische Gids*, 1977, nr. 1-2, Meppel, 1977, blz. 58-76 en J. Veenman, *Arbeidsprestatiebeelden aangaande enkele etnische minderheden in Rotterdam*, opgenomen in J. Veenman (red.), en C.H.T. Vijverberg, *De arbeidsmarktproblematiek van Molukkers*, Rotterdam, EUR, oktober 1982. Het laatste onderzoek is gevolgd door een zelfde studie onder personeelsfunctionarissen buiten de Randstad. De resultaten daarvan worden opgenomen in het tweede deelrapport van het onderzoek naar de werkloosheid van Molukkers.

10) De mogelijkheden van deze maatregelen zijn beperkt omdat: (a) discriminatie in de praktijk moeilijk valt vast te stellen, als er al een klacht wordt ingediend; (b) van loonkostensubsidies juist voor allochtonen weinig gebruik wordt gemaakt; en (c) van het overheidspersoneelsbeleid weinig is te verwachten gezien de beperking van de personeelsformaties bij de rijks-overheid en de lagere overheden.

11) Voor een theoretische uiteenzetting van mogelijke reactiewijzen zie men Merton's verhandeling over anomie o.a. in: R.K. Merton, *Social theory and social structure*, New York/Londen, 1968, blz. 185-249. Ook in de huidige omstandigheden is het niet ondenkbaar dat naast gelatenheid (nu de overheersende reactie) een meer radicale attitude zal ontstaan. Iets soortgelijks gebeurde in enkele steden van de VS en Groot-Brittannië (zie bij voorbeeld: H. Joshua en T. Wallace, *To ride the storm*, Londen, 1983).

12) Uit het eerder aangehaalde eigen onderzoek onder werkgevers (voetnoot 10) blijkt, dat rond 75% van de ondervraagden tegenstander is van een dergelijke maatregel, terwijl nog eens 20% zich onthoudt van een oordeel.

13) Na het gereedkomen van dit artikel verscheen een ACOM-studie naar het voorkomen van discriminatie in Nederland, waarin tot een zelfde aanbeveling wordt geconcludeerd: *Discriminatie, vooroordeel en racisme in Nederland*, 's-Gravenhage, 1984.

14) Zie voor de waarschuwing vanuit de Centrale Dienst de laatste Jaarrede van de directeur-generaal voor de Arbeidsvoorziening. De gegevens uit het onderzoek bij de arbeidsbureaus worden verwerkt in het tweede deelrapport betreffende de studie van de werkloosheid van Molukkers (te verschijnen ultimo 1984).

15) Zie: *Rapport deregulerende inkomensvorming en arbeidsmarkt*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 22 mei 1984.

der meer rekening is gehouden met verschillende hypothesen inzake de invloed van voortgaande automatisering 16). Volgens deze is het bepaald niet uitgesloten dat rond de eeuwwisseling een overaanbod ontstaat van middelbaar opgeleiden en een tekort aan lager opgeleiden. Ofschoon het hier nadrukkelijk gaat om speculaties, is toch de vraag interessant naar welke problemen het beleid kerst dat allochtonen wil „verheffen” vanuit de lagere functies naar de middelbare en hogere. Toenemende concurrentie is te verwachten, nu om functies die vele autochtonen, anders dan bij de lagere functies, voor zich zelf zouden willen reserveren. Is het te speculatief om te stellen dat eerst dan discriminatie zich in volle omvang zal voordoen? En welke reacties zijn dan te verwachten van beter opgeleide allochtonen die moeten kiezen tussen geen werk of een lage functie? Zou onder die omstandigheden blijken dat de stappen voorwaarts die wellicht dank zij het arbeidsmarktbeleid zijn gezet, teniet worden gedaan door één grote pas terug? Het lijken retorische vragen. Dat zijn het echter niet, omdat de antwoorden nog open, onzeker zijn.

Laten we daarom terugkeren van het pad van de speculaties. Wat met zekerheid kan worden vastgesteld, is dat in de *Minderhedennota* in het geheel geen sprake is

van een enigszins onderbouwde visie op langere termijn. Dit geldt in de eerste plaats voor de ontwikkeling van de werkgelegenheidsstructuur in relatie tot de ontwikkeling van de beroepsbevolking, en in de tweede plaats tevens voor het vooruitzicht van regeringszijde dat velen (onder wie talrijke allochtonen) werkloos zullen blijven. In de nota is geen enkele aanduiding te vinden van beleidsvoornemens die m.b.t. de „blijvend”-werklozen bestaan.

### Conclusie

In de *Minderhedennota* wordt een omvangrijk en indrukwekkend pakket van maatregelen aangekondigd dat de bedoe-ling heeft de arbeidsmarktpositie van allochtonen te verbeteren. Ondanks goede voornemens en een rijk boekje van beleidsinstrumenten toont de regering zich somber over de te verwachten resultaten. Een beschouwing, mede gebaseerd op onderzoeksgegevens, leidt tot de gevolgtrekking dat het fatalisme van de regering realistisch is, maar dan vooral omdat de door haar voorgestelde maatregelen te kort schieten. Dit is te wijten aan vier factoren. De eerste is, dat in het beleid eenzijdig de nadruk ligt op de aanbieders van arbeid onder gelijk-tijdige verwaarlozing van mogelijkheden

om de vraagzijde te beïnvloeden. Tevens wordt onvoldoende aandacht gegeven aan de problematische bemiddelingspositie van de arbeidsbureaus. Dat is de tweede factor. De derde is het ontbreken van een visie op langere termijn. De vierde, genoemd in een eerdere paragraaf, is dat in het algemeen het accent te zeer ligt op generieke maatregelen. Gezien de aard van de problemen en de verschillen tussen de diverse groeperingen gebeurt dit ten onrechte ten koste van meer specifieke maatregelen – hoezeer deze ook indruisen tegen de uitgangspunten van het gehele minderhedenbeleid van deze regering.

J. Veenman

---

16) Zie o.a. J.A.M. Van Wezel, Sociale ongelijkheid en arbeidsverdeling. Een kritiek op het huidige beleid ter bestrijding van knelpunten op de arbeidsmarkt, *Sociale Wetenschappen*, jg. 22, nr. 4, 1979, met name blz. 252; H.L. Zanders, *Automatisering en kwaliteit van arbeid*, Tilburg/Den Haag, november 1981 en tevens W. van Gelder, *Automatisering en werkgelegenheid*, Woerden (FNV), 1979. Voor een bespreking van Van Wezels voorspellingen zie: De Vries, op.cit., en voorts het WRR-rapport *Maken wij er werk van?*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977.