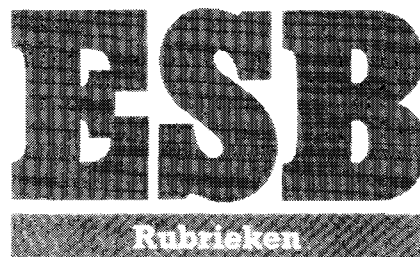


# Langdurig werklozen; differentiatie en perspectief



Dit artikel is gebaseerd op een onderzoek onder laaggeschoolde langdurig werklozen in de gemeente Dordrecht 1). De conclusie van dit onderzoek is dat deze werklozen geen homogene groep vormen, maar dat er sprake is van differentiatie. Hierdoor zullen generieke beleidsmaatregelen slechts beperkt effect sorteren. Ten einde deze werklozen enig perspectief op de arbeidsmarkt te laten behouden is dus een meer gerichte benadering noodzakelijk. Achtereenvolgens zal worden stilgestaan bij het doel en de opzet van het onderzoek, de resultaten ervan en enige conclusies in de beleidsmatige sfeer.

## Doel en opzet

In het kader van het probleemcumulatiegebieden-beleid is in de Gemeente Dordrecht eind 1984 het project 'Werkloosheid kansarmen' gestart. Doel van dit project is het creëren van werkgelegenheid voor kansarmen en het ontwikkelen van initiatieven die de kansen op de arbeidsmarkt voor deze groep werklozen vergroten, zoals loonkostensubsidies of scholing. In deze context worden tot de kansarmen gerekend zij die langer dan één jaar bij het Gewestelijk Arbeidsbureau als werkloos staan geregistreerd en bovendien uitsluitend basisonderwijs hebben genoten, eventueel aangevuld met enige jaren niet voltooid vervolgonderwijs.

Het project wordt uitgevoerd door het Coördinatiebureau Werklozenzorg (CBW). Dit is een samenwerkingsverband tussen de Gemeente Dordrecht en het Gewestelijk Arbeidsbureau. Eén van de knelpunten waarmee het CBW wordt geconfronteerd is het tot twee maal toe niet reageren door een gedeelte van de aangeschreven doelgroep op een oproep. Hiermee is de directe aanleiding tot het onderzoek gegeven. Het hoofddoel van het onderzoek is het achterhalen van de oorzaken van deze herhaalde non-respons.

Hiermee is gekozen voor de volgende opzet. Eerst is met behulp van beschikbare gegevens inzicht verworven in de samenstelling van de groep waar het onderzoek zich op richt. Dit inzicht dient vervolgens als leidraad voor een meer gerichte benadering van deze groep.

De helft van de ingeschreven werklozen in Dordrecht blijkt tot het laagste opleidingsniveau te moeten worden

gerekend en iets meer dan de helft staat langer dan één jaar ingeschreven. Ter vergelijking kan worden opgemerkt dat ultimo januari 1986 landelijk 40,1% van de werklozen tot het laagste opleidingsniveau behoorde en in maart van hetzelfde jaar 53,6% langer dan een jaar stond geregistreerd 2).

Op 22 juni 1986 behoren 1.532 werklozen tot de potentiële doelgroep van het CBW. Dit is 29,2% van het totale bestand op dat moment. Het daadwerkelijke bestand van het CBW dateert van april 1986 en bevat 1.290 ingeschrevenen. Wegens het ontbreken van relevante gegevens zijn er hiervan 61 bij de verdere analyse buiten beschouwing gebleven. Op basis van de in dit bestand voorkomende informatie is de totale populatie door ons onderverdeeld in 6 sub-populaties (tussen haakjes zijn de bijbehorende aantallen vermeld):

- Groep 1: na 2 maal oproepen niet gereageerd (175);
- Groep 2: na 1 maal oproepen niet gereageerd (159);
- Groep 3: geen belangstelling, zonder opgaaf van reden (107);
- Groep 4: geen belangstelling, met opgaaf van reden (21);
- Groep 5: gereageerd en belangstelling getoond (491);
- Groep 6: overigen; veelal nog op te roepen (276).

Voor de beschrijving van verschillen dan wel overeenkomsten tussen de onderscheiden sub-populaties is een selectie gemaakt uit de beschikbare gegevens. Het resultaat van het onderzoek naar deze gegevens is weergegeven in de tabel. Ter vergelijking zijn tevens de overeenkomstige gegevens vermeld voor respectievelijk de totale populatie bij het CBW ingeschreven werklozen (kolom 7), de totale populatie werklozen in Dordrecht (kolom 8) en de populatie die niet voldoet aan de door het CBW gehanteerde selectiecriteria (kolom 9). Categorieën van variabelen die in een bepaalde subpopulatie duidelijk zijn onder- of oververtegenwoordigd zijn in het overzicht cursief gezet. De opvallendste variabelen zijn 'bemiddelbaarheid' en 'werkloosheidsduur'. De verdeling van de variabelen nationaliteit duidt erop dat de autochtone werklozen in groep 1 zijn oververtegenwoordigd.

Het opvallendste resultaat van het onderzoek is dat de groepen 1 en 3 qua structuur van hun populatie veel overeenkomst vertonen. Met andere woorden, de groep die na twee oproepen

niet heeft gereageerd lijkt qua samenstelling in vrijwel alle opzichten op de groep die weliswaar wel heeft gereageerd, maar zonder opgaaf van redenen geen belangstelling heeft getoond.

Daarnaast blijkt dat de 'sterkste' aanbodcategorieën zich concentreren in groep 5 en de (aller)zwakste aanbodcategorieën zich concentreren in de groepen 1 en 3. Groep 2 neemt een middenpositie in. Deze plaats is vanzelfsprekend als men bedenkt dat groep 2 zich na een herhaalde oproep normaliter zal verdelen over groep 1, 3 en 5.

Analyse van de gegevens van de werklozen in groep 1 leert dat drie 'soorten' mensen niet reageren op oproepen van het CBW. De eerste cluster bestaat voornamelijk uit autochtone werklozen, waarvan velen gehuwd zijn geweest, langer dan 5 jaar werkloos zijn, te boek staan als niet bemiddelbaar en te kennen hebben gegeven geen arbeidsplaats meer te ambiëren. De tweede cluster bestaat uit jonge, ongehuwde, autochtone vrouwelijke schoolverlaters die veelal slechts part-time willen werken en pas betrekkelijk kort werkloos zijn. De derde, qua samenstelling heterogenere cluster bestaat voor een belangrijk gedeelte uit oudere allochtone mannen die tussen de 2 en 5 jaar werkloos zijn, staan geregistreerd als goed bemiddelbaar, voorafgaande aan hun werkloosheid in volledige loondienst waren en ook nu een dergelijk dienstverband wensen. Voor elk van de drie clusters suggereert dit resultaat een verklaring voor de herhaalde non-respons:

1. de eerste cluster roept het beeld op van volstreekte demotivatie. Het lijkt waarschijnlijk dat werklozen die binnen deze cluster vallen, in de loop van hun langdurige werkloosheid een levenspatroon hebben ontwikkeld waarin de facto geen plaats meer is voor reguliere arbeid in dienstverband.
2. Voor de tweede cluster geldt dat de door het CBW ontwikkelde initiatie-

1) Dit artikel is een beknopte weergave van het verslag van een onderzoek dat door de auteurs is uitgevoerd onder supervisie van prof. dr. W. van Voorden. Het verslag, getiteld: *Een analyse van de non-respons van enige categorieën werklozen in Dordrecht*, is verkrijgbaar bij de sectie Sociaal Economisch Beleid van de SSCW, Erasmus Universiteit Rotterdam.

2) Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage Arbeidsmarkt 1986*, 's-Gravenhage, 1986, blz. 51 respectievelijk blz. 45.

**Tabel. De bij het CBW geregistreerde werklozen naar geselecteerde variabelen en sub-populatie**

Sub-populatie	1	2	3	4	5	6	7	8	9
<b>Leeftijd</b>									
- 15 t/m 24	28.0	31.5	29.0	38.0	29.0	31.9	30.0	37.0	42.5
- 25 t/m 39	40.0	35.2	23.4	33.3	41.5	36.6	37.7	38.1	38.6
- 40 t/m 64	32.0	33.3	47.6	28.6	29.6	31.6	32.3	24.9	18.9
<b>Nationaliteit</b>									
- Nederlands	78.9	72.3	63.6	76.2	72.7	76.8	73.7	87.1	90.2
- Turks	15.4	21.4	25.2	14.3	13.0	14.9	15.9	6.6	4.7
- Marokkaans	3.4	3.8	5.6	4.8	8.4	4.7	5.9	2.5	1.6
- overige	2.3	2.5	5.6	4.8	5.9	3.6	4.4	3.7	3.5
<b>Geslacht</b>									
- man	66.3	73.6	60.7	61.9	75.8	71.7	71.7	63.3	59.6
- vrouw	33.7	26.4	39.3	38.1	24.2	28.3	28.3	36.7	40.4
<b>Burgelijke staat</b>									
- gehuwd	36.0	39.6	38.3	33.3	40.3	38.0	38.8	31.5	26.4
- gehuwd geweest	12.0	11.9	14.0	4.8	9.0	11.2	10.7	11.0	10.3
- ongehuwd	52.0	48.4	47.7	61.9	50.7	50.7	50.5	57.6	63.3
<b>Bemiddelbaarheid</b>									
- goed	45.7	67.3	58.9	81.0	73.7	68.5	66.6	79.7	85.2
- moeilijk	26.3	11.9	17.8	4.8	11.0	12.7	14.2	7.7	4.9
- niet	21.1	17.0	18.7	9.5	6.5	10.1	11.9	8.6	6.2
- overige	6.9	3.8	4.6	4.7	8.8	8.7	7.3	4.0	3.7
<b>Werkloosheidsduur</b>									
- 0 t/m 12 maanden a)	12.0	11.3	7.4	9.6	13.9	10.6	11.9	47.1	66.5
- 13 t/m 24 maanden	7.4	28.3	11.2	52.3	22.8	32.6	23.1	19.4	14.7
- 2 tot 5 jaar	57.8	48.4	57.1	38.1	54.3	50.0	53.0	27.6	16.5
- 5 jaar en meer	22.9	11.9	24.3	0.0	9.0	6.9	12.0	6.0	2.1
<b>Laatste dienstverband</b>									
- loondienst	43.4	49.7	43.0	47.6	51.9	50.0	49.1	45.4	43.5
- schoolverlater	9.7	13.2	14.0	19.0	13.4	13.0	12.9	18.7	21.9
- tijdelijk arbeidsongeschikt	9.1	9.4	8.4	9.5	9.0	11.6	9.6	6.5	4.9
- niet in dienstverband	25.1	13.8	22.4	9.5	11.6	13.8	15.2	14.0	13.5
- overige	12.7	13.9	12.2	14.4	14.1	11.6	13.2	15.4	16.2
<b>Gewenst dienstverband</b>									
- loondienst	82.3	83.0	77.6	81.0	90.4	87.7	86.4	86.5	87.6
- geen	12.0	10.1	15.0	4.8	3.7	5.1	7.0	5.5	3.7
- overige	5.7	7.0	7.5	14.3	5.9	7.3	6.5	8.0	8.7

a) Deze groep voldoet niet aan dit selectiecriteria van het CBW maar komt wel in het bestand voor.

ven wellicht niet aansluiten bij de belevingswereld van jongere vrouwen vanwege hun primaire gerichtheid op een deeltijdfunctie. Daarnaast geldt dat zij vaak pas kort werkloos zijn en misschien, zij het onregelmatig, een dergelijke functie vervullen.

- als verklaring met betrekking tot de derde cluster kan worden gesuggereerd dat de door het CBW geboden mogelijkheden op gespannen voet staan met de veelal traditionele arbeidsoriëntatie van met name Turkse en Marokkaanse werknemers.

Om deze suggesties te onderbouwen is nader onderzoek verricht. Er zijn gesprekken gevoerd met werklozen. Uit deze gesprekken bleek dat de suggestie voor de eerste cluster kon worden gehandhaafd.

Nadere analyse van het materiaal leert dat deze cluster is gespreid over de twee hoogste leeftijdscategorieën. Voor werklozen uit de hoogste leeftijdscategorie geldt dat zij voorafgaand aan hun werkloosheid een periode van veelal langer dan 25 jaar hebben ge-

werkt. De demotivatie van deze werklozen is voornamelijk een gevolg van het feit dat zij bij aanvankelijk nog ondernomen sollicitatiepogingen keer op keer zijn afgewezen op grond van hun leeftijd. Voor de werklozen in de middelste leeftijdscategorie geldt dat zij in het algemeen geen enkele of vrijwel geen enkele werkervaring hebben. De demotivatie van deze groep vloeit mede voort uit een kennelijk andere oriëntatie op en waardering van arbeid in hun naaste omgeving. Deze groep concentreert zich in buurten waar de werkloosheid boven het gemiddelde ligt. Concluderend kan over deze cluster worden gesteld dat het hier met betrekking tot de arbeidsmarkt in beide leeftijdscategorieën niet reëel aanbod betreft.

De suggestie voor de tweede cluster spoort slechts gedeeltelijk en indirect met de verzamelde informatie. Voorkeur voor een part-time functie blijkt vaak samen te gaan met het ongehuwde moederschap van relatief veel vrouwen in deze cluster. Het hebben van jonge kinderen is voor deze vrouwen een belemmering om zich daadwerkelijk op de arbeidsmarkt te begeven. Het

aanbod van deze cluster is, zij het wellicht tijdelijk, niet als reëel te beschouwen.

De enige conclusie die op grond van het nadere onderzoek van de derde cluster kan worden getrokken is dat de non-respons van deze cluster, in ieder geval gedeeltelijk, wordt verklaard door een volstrekt ontoereikende beheersing van de Nederlandse taal. Hoewel de betrokkenen uit deze cluster in hun moedertaal zijn aangeschreven, zijn andere ervaringen met officiële instanties voldoende aanleiding om op voorhand geen gehoor te geven aan een uitnodiging tot een gesprek. Gegeven dezelfde taalproblematiek behoorde het niet tot de mogelijkheden om de aanvankelijke veronderstelling te toetsen. Tot slot kan over deze cluster worden opgemerkt dat het aanbod weliswaar als reëel kan worden beschouwd, maar dat de combinatie van leeftijd en gebrek aan beheersing van de Nederlandse taal de arbeidsmarktpositie van deze groep wel erg verzwakt.

Ter afsluiting van de resultaten kan worden opgemerkt dat uit de contrastering van de groepen 1 en 5 mag worden afgeleid dat de verschillen tussen deze groepen voor zover het het geselecteerde bestand betreft betrekkelijk gering zijn. Met name voor de clusters waarvan in het voorgaande is opgemerkt dat ze als niet-reëel aanbod moeten worden beschouwd, geldt dat werklozen met dezelfde kenmerken die wel hebben gereageerd eigenlijk ook als zodanig kunnen worden bestempeld. Velen blijken zich slechts voor de vorm te melden bij het CBW. Het grootste verschil in attitude kan dan ook worden geconstateerd tussen degenen die daadwerkelijk gebruik maken van één van de geboden mogelijkheden en de rest van de ingeschreven populatie.

## Aanbevelingen en suggesties

Gegeven de zeer zwakke arbeidsmarktpositie van het totale CBW-bestand, de ruime arbeidsmarkt en de verhoudingsgewijs bescheiden omvang van de ter beschikking staande middelen, verdient het overweging de inspanningen van het CBW uitsluitend te richten op die werklozen waarvoor nog een reëel uitzicht op herintreding in het arbeidsproces bestaat. Voor de werklozen waarvoor dit perspectief niet bestaat dienen maatregelen in de welzijnssfeer te worden genomen. Zoals is aangegeven zijn de belangrijkste instrumenten van het CBW de loonkostensubsidies in het kader van de plaatsingsstimulerende maatregel en scholing. Loonkostensubsidies dienen positief te worden beoordeeld in die zin dat de beoogde effecten aansluiten bij de belevingswereld van de doelgroep. Uit onderzoek is bekend dat voor laaggeschoolde werklozen de prioriteit ligt

bij een reguliere baan in het bedrijfsleven en dat alternatieven als werken met behoud van uitkering lager worden gewaardeerd. Aan de andere kant is het echter zo dat werkgevers zich bij de aanname van personeel primair laten leiden door de veronderstelde capaciteiten van de kandidaten. Het verdient derhalve aanbeveling om door het geven van informatie het negatieve beeld dat aan werkgeverszijde van de doelgroep bestaat in dit opzicht te corrigeren.

Over scholing kan worden opgemerkt dat van dit instrument met name resultaten moeten worden verwacht in de lagere leeftijdscategorieën. Voor de oudere werklozen in de doelgroep kan worden verwacht dat met het toenemen van de leeftijd de mogelijkheden en wellicht ook de wil tot scholing zullen afnemen. Bovendien moet worden bedacht dat scholing zonder vervolg in de vorm van een arbeidsplaats kan leiden tot demotivatie. De scholingsinspanningen dienen dan ook met meer nadruk te worden toegesneden op de behoeften aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Het in kaart brengen van de huidige en toekomstige regionale vraag naar arbeid is daarbij een noodzakelijke voorwaarde. Overigens dient tegelijkertijd te worden opgemerkt dat waar het scholing betreft tevens een belangrijke taak is weggelegd voor het bedrijfsleven.

De uitkomsten van het onderzoek geven aanleiding tot een gerichter benadering van de in de doelgroep te onderscheiden sub-groepen. Met betrekking tot genoemde clusters kan het volgende in overweging worden gegeven:

- werklozen boven de vijftig jaar zouden de mogelijkheid moeten hebben om aan te geven of zij in aanmerking wensen te komen voor initiatieven die zijn gericht op herintreding. Het ontwikkelen van ongewenste initiatieven voor deze groep moet worden afgeraden;
- voor de vrouwen in deze cluster ligt het in de rede om de belemmeringen voor participatie op de arbeidsmarkt en deelname aan cursussen weg te nemen door het oprichten van crèches. Samenwerking met het bedrijfsleven verdient op dit punt aanbeveling, terwijl ook alternatieve vormen van kinderopvang niet moeten worden uitgesloten. Daarnaast kan worden gedacht aan het ontwikkelen van initiatieven die rechtstreeks aansluiten bij de wensen met betrekking tot een part-time dienstverband;
- voor buitenlandse werklozen boven de vijftig jaar zouden, naast datgene dat voor de eerste cluster is opgemerkt, de mogelijkheden tot remigratie moeten worden uitgebreid en wellicht nadrukkelijker onder de aandacht van betrokkenen worden gebracht. Voor jongeren verdienen intensieve taallessen de hoogste prioriteit.

## Preventie

Tot slot kunnen de resultaten van het onderzoek dienen als uitgangspunt voor te ontwikkelen maatregelen in de preventieve sfeer. Om te voorkomen dat werklozen die behoren tot de in het onderzoek geschetste risicogroepen langer dan een jaar werkloos worden, dient een preventief beleid zo vroeg mogelijk aan te grijpen. De kerngedachte is dat met het toenemen van de werkloosheidsduur de intensiteit van de begeleiding wordt opgevoerd. Deze intensivering dient reeds vroegtijdig gestalte te krijgen. Er kan worden gedacht aan een periode van drie tot zes maanden na aanvang van de werkloosheid. Werklozen die binnen deze periode niet zijn heringetreden dienen van de gemeente een concreet aanbod te kunnen krijgen. Te denken is aan scholingsmaatregelen met uitzicht op betaald werk. Daarnaast kan worden gedacht aan het inzetten van deze groepen bij werkzaamheden die zijn gericht op het verbeteren van die omstandigheden op grond waarvan een wijk, naast de werkloosheidsproble-

matiek, mede als 'probleemcumulatiegebied' is aangemerkt. Een concreet voorbeeld hiervan is het verbeteren van de woonomgeving door aanleg van groenvoorzieningen, wegwerken van achterstallig onderhoud en dergelijke. Voor de financiering van dit soort op wijkniveau uitgevoerde projecten moet bij het Ministerie van Sociale Zaken de terugploeggedachte nogmaals onder de aandacht worden gebracht. Additionele middelen zijn daarnaast noodzakelijk, omdat voor het slagen van deze aanpak tegenover deze werkzaamheden een volwaardig salaris hoort te staan. In die situatie is het mogelijk om de deelname aan deze maatregelen ter voorkoming van langdurige werkloosheid voor de betrokkenen geen vrijblijvende aangelegenheid te laten zijn. Het verplichtende karakter kan dan tot uitdrukking worden gebracht door toepassing van financiële sancties op non-participatie.

**Gerrit van Kooten**  
**Wil Bouwman**

De auteurs zijn werkzaam als universitair docent en student-assistent bij de sectie Sociaal Economisch Beleid.

## Technologie