

# Minderheden aan het werk in Overijssel

Rapportage n.a.v. de praktijkkring lokaal integratiebeleid

Enschede, maart 2004

**STEUNPUNT**



**MINDERHEDEN  
OVERIJSEL**

## INHOUD

|  |    |
|--|----|
| VOORWOORD .....  | 3  |
| HOOFDSTUK 1 INLEIDING .....  | 4  |
| HOOFDSTUK 2 HET PROBLEEM GESCHETST: ARBEIDSMARKTPOSITIE VAN MINDERHEDEN .....    | 5  |
| <b>2.1 ARBEIDSMARKTPOSITIE VAN MINDERHEDEN IN NEDERLAND</b> .....                | 5  |
| <b>2.2 ARBEIDSMARKTPOSITIE VAN MINDERHEDEN IN OVERIJSEL</b> .....                | 7  |
| <b>2.3 DE VRAAGKANT VAN DE LOKALE ARBEIDSMARKTEN NADER BEZIEN</b> .....          | 11 |
| <b>2.4 KNELPUNTEN EN MOGELIJKHEDEN VOOR ALLOCHTONEN OP DE ARBEIDSMARKT</b> ..... | 14 |
| HOOFDSTUK 3 BELEID GERICHT OP ARBEIDSRÉÏNTEGRATIE VAN MINDERHEDEN.....           | 16 |
| <b>3.1 LANDELIJK BELEID</b> .....  | 16 |
| <i>Algemeen arbeidsmarktbeleid</i> .....   | 17 |
| <i>Specifiek arbeidsmarktbeleid</i> .....  | 19 |
| <b>3.2 BELEID IN DE OVERIJSELSE STEDEN</b> .....                                 | 23 |
| <i>Algemeen arbeidsmarktbeleid</i> .....   | 23 |
| <i>Specifiek arbeidsmarktbeleid</i> .....  | 24 |
| HOOFDSTUK 4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN VOOR LOKAAL BELEID .....                | 28 |
| BIJLAGE 1 ONTWIKKELING POTENTIËLE BEROEPSBEVOLKING 1999-2003 .....               | 37 |
| BIJLAGE 2 NWW-ERS NAAR ETNISCHE HERKOMST .....                                   | 38 |
| BIJLAGE 3 DEELNEMERS PRAKTIJKKRING LOKAAL INTEGRATIEBELEID.....                  | 39 |
| BIJLAGE 4 REFERENTIES .....  | 40 |

## Voorwoord

In 2003 werd door het Kennisinstituut Stedelijke Samenleving (KISS) in samenwerking met het Steunpunt Minderheden Overijssel (SMO) de Praktijkkring lokaal integratiebeleid georganiseerd. Aanleiding voor de oprichting van de praktijkkring vormde het verschijnen in oktober 2002 van de rapportage *“Een spiegel liegt niet”* waarin een beeld werd geschetst van de positie van allochtonen op de arbeidsmarkt in Overijssel.

Een praktijkkring is een methodiek om gericht kennis te mobiliseren die relevant is voor een bepaalde beleidspraktijk, in dit geval het lokale integratiebeleid. Een praktijkkring werkt vraaggestuurd en in samenspraak met de deelnemers. De deelnemers zijn zowel mensen die werkzaam zijn in de praktijk van lokaal integratiebeleid als deskundigen uit academische wereld en van andere kennisinstituten. Tijdens de bijeenkomsten van de praktijkkring werden ervaringen met het lokaal integratiebeleid gericht op verbetering van de positie van allochtonen op de arbeidsmarkt en de uitvoering van diverse projecten uitgewisseld.

Het idee achter de praktijkkringen is dat door de samenspraak van praktijkmensen en deskundigen een beeld ontstaat van de kennis waaraan in de praktijk behoefte is. De deskundigen vanuit de academische wereld en andere kennisinstituten proberen de gewenste kennis te verzamelen en over te dragen. We noemen dit een actieve vorm van kennisoverdracht; dat wil zeggen dat in samenspraak met de praktijk wordt nagegaan aan welke kennis er in de praktijk behoefte is. Voor alle deelnemers is er zo een situatie gecreëerd van “halen en brengen”.

Aan de Praktijkkring lokaal integratiebeleid namen rond de twintig personen deel (de samenstelling was niet steeds dezelfde). ‘De praktijk’ was vertegenwoordigd door ambtenaren van de vijf Overijsselse steden en de provincie, bijvoorbeeld de coördinatoren minderheden van deze overheden en mensen die werkzaam zijn bij diensten maatschappelijke ontwikkeling en uit dien hoofde met de minderhedenproblematiek te maken krijgen. Daarnaast namen deskundigen van uiteenlopende (kennis)instellingen deel aan de praktijkkring. Een lijst van deelnemers aan de praktijkkring treft men aan in bijlage 3 van deze notitie.

Deze notitie is enerzijds het product van een drietal bijeenkomsten van de praktijkkring waar over de problematiek van minderheden op de lokale arbeidsmarkt in de Overijsselse steden en het plaatselijk gevoerde beleid werd gediscussieerd. Deze discussies waren vruchtbaar, doordat een beeld geschetst werd van de lokale beleidspraktijk in de Overijsselse steden en de knelpunten die daarin een rol speelden. Desondanks leidde de discussie nog niet tot concrete beleidsaanbevelingen. Vandaar dat in tweede instantie een aantal externe deskundigen is gevraagd om gezamenlijk deze notitie vorm te geven. De voorliggende tekst is uiteindelijk geschreven door Erik Snel en Wilbert Rodenhuis (Universiteit Twente en KISS) met bijdragen van Bob Matulesy (Forum) en Bert Amelink (RPA-Twente). Rest ons nog te melden dat vertegenwoordigers van het onderzoeksbureau Regioplan (in het bijzonder Jeanine Klaver en Arend Odé) ons diverse malen met advies terzijde hebben gestaan. Daarvoor onze dank.

## Hoofdstuk 1 Inleiding

Het wordt de laatste tijd vaak gezegd dat de integratie van minderheden en nieuwkomers in Nederland is mislukt. Of dit ook zo is, hangt echter af van wat men precies onder ‘integratie’ verstaat en op welke terreinen men de integratie van minderheden bekijkt. In deze notitie bekijken we slechts één facet van het complexe integratievraagstuk, namelijk de arbeidsdeelname van migranten en leden van minderheidsgroepen. Onder ‘integratie’ verstaan we: “..de volwaardige en evenredige deelname van migranten en minderheden aan belangrijke maatschappelijke instituties zoals het arbeidsproces”.<sup>1</sup> Wie beschikbaar onderzoek en cijfermatige gegevens over dit vraagstuk in ogenschouw neemt, moet haast wel concluderen dat in ieder geval *dit aspect* van integratie het afgelopen decennium niet is mislukt. Zo is de arbeidsdeelname van minderheden gedurende de jaren negentig sterk gestegen en de werkloosheid bij deze groepen fors gedaald. Niet voor niets spreekt het Sociaal en Cultureel Planbureau in haar laatste *Rapportage minderheden* van een ‘inhaalslag’ van minderheden als het om hun arbeidsmarktparticipatie gaat.<sup>2</sup>

Tegen deze achtergrond is de opzet van deze notitie driedig. We beginnen hierna (in hoofdstuk 2) met een schets van het probleem. Hoe hebben de arbeidsdeelname en werkloosheid van minderheden zich de afgelopen jaren ontwikkeld in Nederland en meer in het bijzonder in de provincie Overijssel? Welke knelpunten én mogelijkheden zijn er voor minderheden op de regionale arbeidsmarkt in Overijssel? Vervolgens schetsen we hoofdstuk 3 in kort bestek het gevoerde beleid om de arbeidsmarkt van minderheden te verbeteren. Ook hier kijken we zowel naar het landelijk beleid als naar het beleid in de vijf Overijsselse GSB-steden (Almelo, Deventer, Enschede, Hengelo en Zwolle).

Het belangrijkste van deze notitie is echter het advies over het verder bevorderen van de arbeidsdeelname van minderheden. Dit advies is specifiek bedoeld voor lokale overheden en andere partijen in de desbetreffende GSB-steden. In het advies wordt niet alleen gekeken naar de ervaringen uit het nabije verleden en wat lokale overheden daarvan kunnen leren, maar ook naar allerlei nieuwe beleidsontwikkelingen op het onderhavige beleidsveld. We denken daarbij in het bijzonder aan ontwikkelingen op het gebied van inburgering, de nieuwe Wet Werk & Bijstand (WWB) en, in relatie daarmee, de ontwikkelingen op het gebied van gesubsidieerde arbeid. Al deze recente beleidsontwikkelingen hebben grote invloed op de wijze waarop gemeenten omgaan met werklozen en uitkeringsgerechtigden in het algemeen en met werkloze leden van minderheidsgroepen in het bijzonder. In het actuele publieke debat overheerst momenteel de mening dat de invloed van deze recente beleidsontwikkelingen vooral negatief is de handelingsmogelijkheden van gemeenten op dit vlak beperkt. De uitdaging van ons advies zal zijn om na te gaan wat gemeenten en andere op lokaal niveau opererende partijen – gegeven de nieuwe kaders op het gebied van inburgering, bijstandsverlening en reïntegratie – kunnen doen om de arbeidsdeelname van migranten en minderheden te bevorderen (hoofdstuk 4).

<sup>1</sup> Vgl. het doel van integratiebeleid zoals indertijd geformuleerd in de *Contourennota* (1994).

<sup>2</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau, *Rapportage minderheden 2003*.

## Hoofdstuk 2 Het probleem geschetst: arbeidsmarktpositie van minderheden

In dit hoofdstuk wordt een schets gemaakt van de arbeidsmarktpositie van minderheden. In de eerste paragraaf schetsen we de ontwikkeling van de arbeidsmarktpositie van minderheden in Nederland gedurende de tweede helft van de jaren negentig tot 2003. Eerst wordt nagegaan in welke mate de minderheden hebben weten te profiteren van de gunstige ontwikkelingen van de Nederlandse economie in deze periode. Vervolgens wordt nagegaan wat de gevolgen van de recente omslag in de economische conjunctuur voor hen zijn. In de volgende paragrafen spitsen we de aandacht toe op de situatie in de Overijsselse steden. Eerst wordt in paragraaf 2.2 beschreven wat de arbeidsmarktpositie is van minderheden in de GSB-steden van Overijssel. Daarna wordt in paragraaf 2.3 ingegaan op de vraagzijde van de lokale arbeidsmarkten in deze steden. Men kan immers wel proberen de arbeidsdeelname van minderheden te bevorderen, maar welke mogelijkheden zijn er voor hen op de lokale arbeidsmarkt, en op welke sectoren en beroepen zouden zij zich – ook in nabije toekomst – moeten richten?

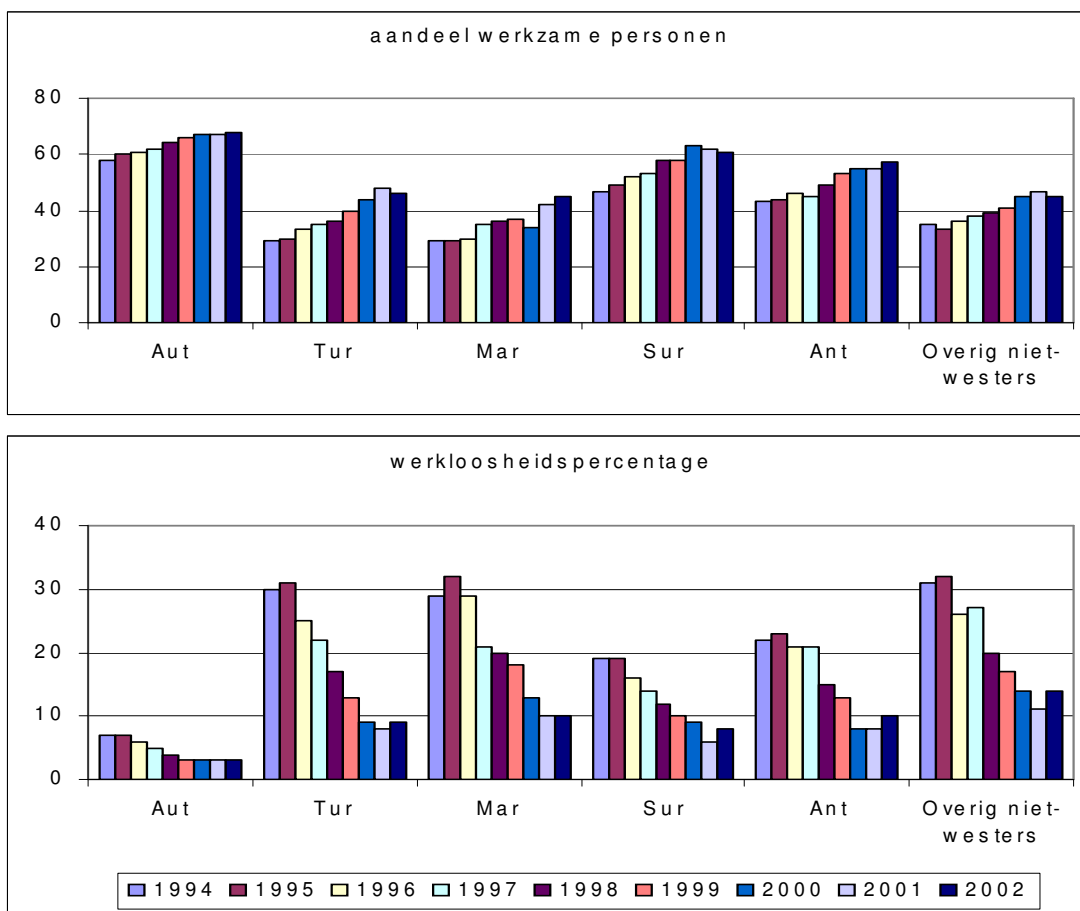
### 2.1 Arbeidsmarktpositie van minderheden in Nederland

Begin jaren negentig was de arbeidsmarktpositie van minderheden nog ronduit beroerd. Vooral bij Turken en Marokkanen was sprake van een noodlottige combinatie van een lage arbeidsmarktparticipatie en een zeer hoge werkloosheid onder degenen die wel actief waren op de arbeidsmarkt. Het effect van beide zaken was bijvoorbeeld dat in 1994 minder dan één op de drie Turken en Marokkanen in de werkzame leeftijd (eerste én tweede generatie) formeel betaald werk verrichtte. Bovendien was de werkloosheid onder Turken en Marokkanen begin jaren negentig nog zeer hoog (ruim 30 procent van de totale beroepsbevolking van beide groepen). Surinamers en Antillianen nemen vanouds een tussenpositie in tussen de Mediterrane groepen enerzijds en autochtone Nederlanders anderzijds. Bij Surinamers en Antillianen lag het aandeel werkzame personen ook begin jaren negentig al hoger dan bij Turken en Marokkanen (tussen 40 en 50 procent) en was de werkloosheid lager (rond 20 procent).

Men kan de veranderingen in de arbeidsmarktpositie van minderheden en autochtonen schetsen aan de hand van een aantal kerngegevens. Figuur 1 laat bijvoorbeeld de ontwikkeling van het aandeel werkzame personen en de ontwikkeling van het werkloosheidspercentage per bevolkingscategorie zien. Uit de figuur blijkt duidelijk dat beide indicatoren zich gedurende de jaren negentig (1994-2002) in positieve zin hebben ontwikkeld. Het *aandeel werkzame personen* (als percentage van de totale groep tussen 15 en 64) groeide bijvoorbeeld bij de Turken en Marokkanen van nog geen 30 procent in 1994 tot 45 procent in 2002. Anders dan vaak wordt gedacht hadden niet alleen mannen, maar ook vrouwen uit minderheidsgroepen deel aan de groeiende arbeidsparticipatie. Zo is het aandeel werkende Turkse vrouwen tussen 1994 en 2002 verdubbeld (van 16 procent naar 32 procent). Hiermee ligt de arbeidsparticipatie bij Turkse en Marokkaanse vrouwen natuurlijk nog beduidend lager dan bij de andere etnische groepen, maar de verbetering is onmiskenbaar. Bij Surinaamse vrouwen ligt de arbeidsparticipatie inmiddels even hoog als bij autochtone vrouwen (56 procent), bij Antilliaanse vrouwen iets lager (50 procent) (gegevens niet in de figuur). Meer algemeen kan geconcludeerd worden dat het aandeel werkzame personen bij minderheden (vooral bij Turken en Marokkanen) nog altijd beduidend lager ligt dan bij autochtonen. De minderheden hebben gedurende de jaren negentig wel een deel van hun achterstand ingehaald.

Het meest positief is de forse daling in de *werkloosheid* bij minderheden. Die daalde van rond de 30 procent (bij Turken en Marokkanen) en rond de 20 procent (bij Surinamers en

Antillianen) in 1994 tot een niveau van minder dan 10 procent in 2001 (bij beide groepen). Overigens daalde in dezelfde periode ook de werkloosheid onder autochtonen (tot slechts 3 procent in 2001). Hierdoor verminderde de *relatieve* achterstand van minderheden op autochtonen niet. Deskundigen zijn het er echter over eens dat de werkloosheid bij minderheden met 10 procent of minder op een ‘acceptabel niveau’ is gekomen. Teveel nadruk op de blijvende relatieve achterstand van minderheden ontkent de forse werkloosheidsdaling bij deze groepen (vgl. Dagevos, 2001 en 2002; ISEO, 2002; SCP, 2003; Verwey-Jonker Instituut, 2004).



Figuur 1 Arbeidsparticipatie en werkloosheid naar etnische herkomst (1994-2002)  
Bron: CBS, Statline (eigen bewerking)

Een belangrijke vraag is hoe de werkloosheid bij minderheden verklaard kan worden. Daarbij gaat het met name om de vraag in hoeverre de geconstateerde hogere werkloosheidskans bij minderheden het gevolg is van het tekortschietende onderwijsniveau dan wel van andere factoren? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, heeft het SCP in haar *Rapportage minderheden 2003* een analyse uitgevoerd waaruit blijkt dat de feitelijke werkloosheid bij minderheden, ook als men rekening houdt met het lagere opleidingsniveau van deze groepen, nog altijd aanzienlijk hoger ligt dan bij autochtonen. Met andere woorden, het lage opleidingsniveau verklaart een deel van de relatief hoge werkloosheidskans van minderheden, maar zeker niet helemaal. Nu kan de hogere werkloosheidskans van minderheden ook het gevolg zijn van andere factoren. Het SCP onderscheidt hierbij enerzijds bepaalde aanbodkenmerken van allochtone werknemers (bijv. de beheersing van de Nederlandse taal en of men de opleiding in Nederland heeft gevolgd) en anderzijds overige, niet nader gespecificeerde factoren (te denken valt aan arbeidsmotivatie of aan discriminatie op de

arbeidsmarkt). Voor Surinamers en Antillianen geldt, dat wanneer zij hoog opgeleid zijn, hun opleiding in Nederland hebben genoten en goed Nederlands spreken, de werkloosheidskans niet veel hoger is dan bij autochtonen. Bij Turken en Marokkanen ligt dit echter anders. Ook als zij hoog opgeleid zijn, hun opleiding in Nederland volgden en goed Nederlands spreken, zijn ze toch nog veel vaker werkloos dan autochtonen met dezelfde kenmerken. Hoe dit resterende verschil verklaard kan worden, maakt de analyse niet duidelijk – maar discriminatie op de arbeidsmarkt kan hierbij een belangrijke rol spelen (vgl. SCP, 2003: 219-220).

De tweede vraag die beantwoord dient te worden is wat de gevolgen van de recente conjuncturele omslag in Nederland zijn voor minderheden. Volgens het SCP (2003: 211) heeft de huidige economische crisis gevolgen voor de werkloosheid onder minderheden, maar niet voor alle groepen in gelijke mate. Tussen 2001 en 2002 steeg de werkloosheid bij Surinamers, Antillianen en bij ‘overige niet-westerse groepen’ sterker dan gemiddeld en bij Turken en Marokkanen juist minder dan gemiddeld. De verklaring hiervoor is wellicht dat de werkloosheid in eerste instantie vooral sterk steeg onder hoger opgeleiden en dat de veelal laagopgeleide Turken en Marokkanen daardoor schot zijn gebleven. Men benadrukt echter dat de beschikbare gegevens slechts tot het jaar 2002 reiken en dat er daarom geen inzicht is in de meest recente ontwikkelingen.

Het meest onrustbarende bericht uit de *Rapportage minderheden*, althans waar het de arbeidsmarktpositie van minderheden betreft, is de snel groeiende jeugdwerkloosheid. Vooral bij Surinaamse en Antilliaanse jongeren is de werkloosheid zeer hoog. Bijna één op de drie jongeren (tussen 15 en 24 jaar) uit deze groepen is werkloos. Van de Turkse en Marokkaanse jongeren die deel uitmaken van de beroepsbevolking is ongeveer een vijfde werkloos. Bij autochtone jongeren bedroeg de jeugdwerkloosheid rond de zeven procent. Volgens het SCP is de snel oplopende jeugdwerkloosheid wel te begrijpen omdat jongeren onder zeer moeilijke omstandigheden hun entree op de arbeidsmarkt maken. Dit geldt zeker ook voor de tweede generatie allochtone jongeren, die het momenteel zeer moeilijk heeft om een plek op de arbeidsmarkt te vinden (SCP, 2003: 213 en 422).

## 2.2 Arbeidsmarktpositie van minderheden in Overijssel

In deze paragraaf beschrijven we de arbeidsmarktpositie van minderheden in de vijf Overijsselse GSB-steden (Almelo, Deventer, Enschede, Hengelo en Zwolle). Bij deze analyse maken we dankbaar gebruik van het rapport ‘*Een spiegel liegt niet*’, dat door het onderzoeksbureau I&O Research is opgesteld in opdracht van de Provincie Overijssel.<sup>3</sup> Waar nodig en mogelijk wordt het beeld van ‘Een spiegel liegt niet’ aangevuld met meer recente gegevens en aanvullende informatie.

Het doel van de studie ‘*Een spiegel liegt niet*’ was de arbeidsmarktpositie van minderheden in Overijssel in kaart te brengen. Men deed dit op drie manieren: a) een analyse van bestaande statistische gegevens over autochtone en allochtone ‘niet-werkende werkzoekenden’ (NWW) in de vijf Overijsselse steden, b) een aanvullende enquête onder 500 allochtone werkenden en werklozen en c) een serie gesprekken met sleutelpersonen. Op basis van het rapport ‘Een spiegel liegt niet’ kunnen de volgende tendensen in de arbeidsmarktpositie van allochtonen in de Overijsselse steden worden geschetst.

<sup>3</sup> I&O Research, *Een spiegel liegt niet. Een beeld van de arbeidsmarktpositie van allochtonen in Overijssel 2002*. Enschede: I&O Research.

*Allochtone potentiële beroepsbevolking groeit snel*

De allochtone potentiële beroepsbevolking (dat wil zeggen iedereen tussen 15 en 64 jaar) is de afgelopen jaren, in alle Overijsselse steden, snel gegroeid (gegevens bijlage 1). Deze groei is enerzijds gerelateerd aan de verhoudingsgewijs jonge bevolkingsopbouw bij allochtone groepen en anderzijds aan de vestiging van nieuwkomers (zowel huwelijksmigranten als vluchtelingen). Vooral de categorie 'overige niet-westerse allochtonen' in de potentiële beroepsbevolking groeit snel. Tussen 1999 en 2003 nam de groep 'overige niet-westerse allochtonen' in de potentiële beroepsbevolking in de vijf Overijsselse steden met maar liefst 29 procent toe. Deze categorie bestaat, naar wij aannemen, voor een belangrijk deel uit erkende asielmigranten. De totale allochtone potentiële beroepsbevolking in de vijf Overijsselse steden groeide tussen 1999 en 2003 met 16 procent. Dit verschilt overigens wel enigszins per stad. In Deventer groeide de allochtone potentiële beroepsbevolking het sterkst, in Almelo en Hengelo het minst (gegevens in de bijlage bij dit hoofdstuk). Een sterke groei van de allochtone potentiële beroepsbevolking zet het lokale beleid om deze groep met doorgaans zwakke arbeidsmarktkwalificaties aan het werk te krijgen sterk onder druk. Dit geldt zowel voor tweede-generatie allochtone jongeren, die veel met schooluitval te kampen hebben, als voor erkende vluchtelingen en andere nieuwkomers, die met inburgering bezig zijn.

*Werkloosheidsontwikkeling allochtonen en autochtonen*

De enige beschikbare informatie om op lokaal niveau iets over de arbeidsmarktpositie van autochtonen en minderheden te zeggen, betreft het aantal 'niet-werkende werkzoekenden' (nww) bij de diverse bevolkingsgroepen. Het gaat om personen zonder betaald werk (of die minder dan 12 uur per week betaald werk verrichten) die bij het CWI staan ingeschreven als werkzoekende.<sup>4</sup> In tabel 2.1 zien we de ontwikkeling van het aantal werkzoekenden (nww) in de vijf Overijsselse steden uitgesplitst naar etnische herkomst tussen 1999 en 2003. De tabel vermeldt zowel het absolute aantal werkzoekenden als het werkloosheidspercentage. Dit laatste gegeven is berekend door het aantal nww'ers te relateren aan de zogenaamde potentiële beroepsbevolking (dat wil zeggen aan de totale populatie in de werkzame leeftijd tussen 15 en 64 jaar). De hier vermelde werkloosheidspercentages wijken dus af van de in Nederland gebruikelijke werkloosheidspercentages zoals die in de vorige paragraaf zijn gebruikt.<sup>5</sup> Deze gegevens voor de vijf Overijsselse steden afzonderlijk staan vermeld in bijlage 2.

---

<sup>4</sup> Deze gegevens zijn overigens niet volledig betrouwbaar om de werkloosheid bij een groep vast te stellen. Aan de ene kant registreert het CWI niet of de betrokkene per direct beschikbaar is voor werk (bij landelijke werkloosheidscijfers geldt dit wel als criterium), aan de andere kant registreert het CWI ook geen tussentijdse wijzigingen. Als iemand tussentijds werk vindt, maar naar andere of meer werk blijft zoeken, blijft hij of zij geregistreerd als nww'er.

<sup>5</sup> Het officiële werkloosheidscijfer wordt berekend door het aantal geregistreerde werklozen te relateren aan de feitelijke beroepsbevolking, d.w.z. iedereen die feitelijk werkt of werk zoekt.



Tabel 2.1 Niet-werkende werkzoekenden (NWW) in vijf Overijsselse steden naar etnische herkomst, absolute aantallen en als percentage van de potentiële beroepsbevolking (1999-2003)

|                         | absoluut |       |       | als % van de potent. beroepsbev. |      |      |
|-------------------------|----------|-------|-------|----------------------------------|------|------|
|                         | 1999     | 2001  | 2003  | 1999                             | 2001 | 2003 |
| Niet minderheden        | 18723    | 12693 | 14769 | 6,5                              | 4,3  | 4,9  |
| Turkije                 | 3238     | 2528  | 2804  | 19,8                             | 14,7 | 15,4 |
| Marokko                 | 374      | 317   | 305   | 15,7                             | 12,2 | 12,4 |
| Voorm. Joegoslavië      | 323      | 250   | -     | 21,9                             | 15,2 | -    |
| Suriname/Antillen/Aruba | 431      | 379   | 424   | 9,2                              | 7,4  | 7,9  |
| Overige minderheden*    | 2300     | 1979  | 3044  | 24,7                             | 17,0 | 22,1 |
| Totaal minderheden      | 6666     | 5453  | 6577  | 19,5                             | 14,3 | 16,5 |
| Totaal                  | 25389    | 18146 | 21346 | 7,9                              | 5,4  | 6,2  |

\*overige minderheden 2003: incl. voormalig Joegoslavië

**Bron:** NWW 1999 en 2001: I&O Research, *Een spiegel liegt niet*; NWW 2003: CWI; omvang potentiële beroepsbevolking: CBS. Bewerking: SMO/KISS

Net als bij de landelijke gegevens zien we dat de werkloosheid bij minderheden ook in Overijssel tussen 1999 en 2001 fors is gedaald. Geconcludeerd kan worden, dat minderheden in deze jaren ook in Overijssel de vruchten konden plukken van de gunstige economische conjunctuur in Nederland. Deze vooruitgang wordt echter in de daarna volgende periode (2001-2003) voor een belangrijk deel weer tenietgedaan. De berekende werkloosheid onder minderheden in Overijssel steeg in deze periode van ruim 14 tot ruim 16 procent. Daarmee ligt het overigens nog steeds lager dan in 1999 (ruim 19 procent). De werkloosheid ligt met name zeer hoog bij de categorie 'overige minderheden' (waartoe in 2003 overigens ook personen afkomstig uit voormalig Joegoslavië worden gerekend). Bij de Turken, verreweg de grootste minderheidsgroep in de Overijsselse steden, is de situatie beduidend gunstiger. Deze groep kreeg de afgelopen jaren te maken met licht stijgende werkloosheid. Ook dit percentage ligt in 2003 nog altijd aanzienlijk lager dan vier jaar eerder.

#### *Ongunstig profiel allochtone werkzoekenden*

Werkzoekenden die tot een minderheid behoren hebben beduidend vaker een ongunstig profiel dan andere werkzoekenden in de Overijsselse steden. NWW'ers, behorende tot een minderheid, zijn vaak laag opgeleid (in Deventer en Zwolle is dit beduidend gunstiger), behoren vaker tot de categorie moeilijk bemiddelbare werklozen (fase-4) en zijn vaker langer dan een jaar werkloos. Wel ligt bij de nww'ers het aandeel ouderen (ouder dan 45 jaar) dat tot een minderheid hoort beduidend lager dan bij de overige werkzoekenden.

Tabel 2.2 Kenmerken van minderheden onder de nww'ers in Overijssel (2001)

|                 | 45 jaar en ouder | Alleen basisonderwijs | Fase 4 | Langer dan 1 jaar werkloos |
|-----------------|------------------|-----------------------|--------|----------------------------|
| Almelo          | 33               | 63                    | 61     | 72                         |
| Hengelo         | 23               | 64                    | 63     | 67                         |
| Deventer        | 22               | 45                    | -      | 61                         |
| Zwolle          | 22               | 39                    | 55     | 54                         |
| Enschede        | 21               | 62                    | 65     | 66                         |
| 5 steden totaal | 24               | 58                    | 52     | 66                         |

Gegevens: I&O Research, *Een spiegel liegt niet* (p. 24)

Uit enquête van I&O Research onder diverse groepen allochtonen blijkt verder dat van de niet-werkende respondenten (N=197) maar liefst zeventig procent meent niet geschikt te zijn voor de arbeidsmarkt. De meest genoemde redenen hiervoor zijn: lichamelijke problemen of arbeidsongeschiktheid (40%), kinderen thuis (18%), het volgen van een opleiding (14%).

*Allochtonen zeer laag opgeleid*

Uit dezelfde enquête van I&O Research blijkt tevens hoe laag het opleidingsniveau is van Turken en Marokkanen in de Overijsselse steden. Ruim de helft tot driekwart van alle Turkse en Marokkaanse respondenten heeft hooguit het basisonderwijs, de MAVO of lager beroepsonderwijs afgerond. Zij beschikken dus niet over wat volgens de gangbare maatstaven geldt als een minimale startkwalificatie om actief te worden op de arbeidsmarkt. Hetzelfde geldt overigens ook voor 30 procent van de totale Overijsselse beroepsbevolking (inclusief autochtonen). Omgekeerd ligt het aantal hoger opgeleiden (HBO of WO) bij de Turkse en Marokkaanse groepen beduidend lager dan bij alle andere groepen.

Tabel 2.3 Opleidingsniveau\* van minderheden en de totale beroepsbevolking in de provincie Overijssel (in %)

|                        | Turken          | Marokkanen +<br>overige<br>Mediterranen | Surinamers +<br>Antillianen | Minderheden<br>totaal** | Overijssel<br>totaal*** |
|------------------------|-----------------|---|-----------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Hooguit basisonderwijs | 54              | 39                                      | 26                          | 35                      | 8                       |
| MAVO/VBO               | 20              | 15                                      | 13                          | 16                      | 22                      |
| HAVO/VWO/MBO           | 16              | 22                                      | 34                          | 24                      | 47                      |
| HBO/WO                 | 5               | 10                                      | 21                          | 15                      | 23                      |
| Overig                 | 5               | 14                                      | 6                           | 9                       |                         |
| weet niet              | 1               | 0                                       | 0                           | 1                       |                         |
| Totaal                 | 100<br>(N= 168) | 100<br>(N= 59)                          | 100<br>(N= 47)              | 100<br>(N= 500)         | 100                     |

\*Op basis van in Nederland voltooide opleiding

\*\* Inclusief respondenten met een Molukse achtergrond

\*\*\* Gehele beroepsbevolking in de provincie Overijssel (autochtonen en minderheden)

Bron: I&O Research, *Een spiegel liegt niet*, 2002 (minderheden) en RPA-Twente (totale beroepsbevolking)*Meningen van sleutelpersonen*

I&O Research sprak ten slotte met ongeveer 45 sleutelpersonen (vertegenwoordigers van gemeenten, uitvoeringsinstellingen, onderwijsinstellingen, zelforganisaties en werkgevers). In deze gesprekken met experts ging het zowel over (hun visie op) de arbeidsmarktpositie van allochtonen in Overijssel en de knelpunten daarbij als over de succes- en faalfactoren bij het gevoerde beleid om allochtonen te reintegreren op de arbeidsmarkt. Dit laatste komt later in deze nota ter sprake, hier gaat het alleen om de expertvisie op de knelpunten van minderheden op de lokale arbeidsmarkt in de Overijsselse steden. In het rapport wordt een onderscheid gemaakt tussen kansen en knelpunten aan de aanbodzijde (samenhangend met kenmerken van het allochtone arbeidsaanbod) en kansen en knelpunten aan de vraagzijde (samenhangend met de beschikbare werkgelegenheid voor allochtonen en met werkgeversgedrag).

Genoemde knelpunten aan *aanbodzijde*:

- Alle geïnterviewde experts zien de gebrekkige arbeidsmarktkwalificaties van allochtonen als belangrijk, zo niet het belangrijkste knelpunt van deze groepen op de arbeidsmarkt. Het gaat daarbij niet alleen om onderwijskwalificaties, maar vooral om taalachterstand en om het gebrek aan kennis van de Nederlandse samenleving en van formele organisaties.
- Een andere belemmerende factor is de arbeidsmoraal van allochtonen die volgens de experts vaak gebrekkig is. Dit wordt nog versterkt doordat veel allochtonen in een weinig stimulerende omgeving wonen, in buurten met veel uitkeringsgerechtigden. Daarbij treedt demotivatie op door de ervaring met werkloosheid en onder het eigen niveau werken.
- Ook zouden veel allochtonen geneigd zijn tot korte termijn denken. Het gevolg is dat men liever (vaak tijdelijk) laaggeschoold werk verricht dan een meerjarige opleiding of

reïntegratietraject volgt. Het effect is dat men op korte termijn wel werk heeft, maar dat men weinig kansen heeft op positieverbetering op langere termijn.

- Tenslotte wijzen de experts erop, dat allochtone jongeren vaak verkeerde beroepskeuzen maken en onrealistische beroepsbeelden hebben. Zo kiezen allochtone jongeren niet vaak een beroep in de zorgsector, terwijl daar wel veel banen zijn.

Genoemde knelpunten aan *vraagzijde*:

- Bedrijven werven nog altijd selectief (door onbekendheid of discriminatie), hoewel de bedrijven zelf menen dat ze gewoon de beste kandidaat voor de functie kiezen. Uitvoerings- en uitzendorganisaties merken echter dat allochtonen moeilijker te plaatsen zijn dan autochtonen (dit zou zelfs gelden voor stages).
- De Wet SAMEN (bedoeld om de instroom van allochtonen in arbeidsorganisaties te bevorderen) werkt slecht, vooral omdat de wet geen verplichtingen voor werkgevers kent.
- Doordat veel allochtonen op basis van een tijdelijk contract werken, dreigt het gevaar dat zij er als eerste weer uitvliegen nu het economische weer slechter gaat.
- I&O Research constateert ten slotte groeiende discrepanties op de arbeidsmarkt voor minderheden. Terwijl het aantal laaggeschoolde functies in de industrie (waarop minderheden vanouds sterk zijn georiënteerd) snel afneemt, zijn de nieuwe functies in de dienstensector veelal dermate hoog gekwalificeerd dat allochtone werkzoekenden met hun doorgaans gering scholingsniveau er niet voor in aanmerking komen.

Met deze laatste opmerking wordt de aandacht verlegd van het aanbod van (allochtone) werkzoekenden naar de vraagkant van de arbeidsmarkt. We kunnen wel proberen de arbeidsparticipatie van allochtone groepen te stimuleren, maar wat voor banen zijn er voor hen beschikbaar op de lokale arbeidsmarkten in de Overijsselse steden? Voor wat voor type functies zou men allochtonen moeten opleiden opdat zij een meer duurzame plek op de arbeidsmarkt kunnen vinden? Dergelijke vragen over de vraagzijde van de arbeidsmarkt worden in veel onderzoek over de arbeidsmarktkansen van minderheden veel te weinig gesteld. We gaan er hier kort op in.

### **2.3 De vraagkant van de lokale arbeidsmarkten nader bezien**

Zowel onderzoek als beleid op het vlak van de arbeidsdeelname van minderheden is vanouds sterk gericht op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Met andere woorden, alle aandacht richt zich op de feitelijke en gewenste kenmerken en arbeidskwalificaties van werkzoekenden terwijl er maar weinig aandacht is voor factoren aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Welke mogelijkheden zijn er voor (doorgaans laag opgeleide) allochtone werkzoekenden op de lokale en regionale arbeidsmarkten? Voor wat voor type banen zou men deze groepen moeten opleiden zodat zij actief kunnen worden én blijven op de arbeidsmarkt? Het gaat immers niet alleen om instroom van allochtone werkzoekenden in het arbeidsproces maar ook om doorstroom naar functies die stabiliteit en ontplooiingskansen bieden – dit alles om *duurzame uitstroom* uit het werklozenbestand mogelijk te maken. Dit laatste zou in onze perceptie de inzet van het lokale beleid gericht op arbeidsreïntegratie van allochtone werkzoekenden moeten zijn.

Om de bovenstaande vragen te kunnen beantwoorden, moeten we niet alleen kijken naar kenmerken van (allochtone) werkzoekenden maar ook naar de ontwikkeling van lokale en regionale arbeidsmarkten en naar de mogelijkheden voor allochtone werkzoekenden op de lokale arbeidsmarkten. Dit impliceert, dat we moeten kijken naar de structuur van de werkgelegenheid in Overijssel en naar de veranderingen daarin die in de nabije toekomst te

verwachten zijn. Gelukkig kunnen we daarbij gebruik maken van diverse studies die zijn opgesteld in opdracht van de diverse Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid (RPA's) die in de provincie Overijssel actief zijn.

Hoewel de provincie Overijssel over het algemeen als een groene provincie geldt, hebben vier van de vijf Overijsselse GSB-steden een oude industriële traditie. De Twentse steden Almelo, Enschede, Hengelo zijn groot geworden door hun textiel- en metaalindustrieën, Deventer kent een belangrijke voedingsindustrie. Alleen de provinciale hoofdstad Zwolle wijkt enigszins af van dit patroon. Zwolle is vanouds een stad van bestuurders. Tegenwoordig vervult Zwolle een belangrijke rol als zakelijke en financiële dienstverlener voor het omliggende gebied. Daarnaast heeft Zwolle een rol als dienstverlener en distributiecentrum naar het noorden en oosten van het land. Deze industriële geschiedenis van de Overijsselse steden is natuurlijk van groot belang als we het hebben over de arbeidsmarktpositie van minderheden in de regio. Aan de ene kant kunnen we stellen, dat een groot deel van de huidige minderhedenpopulatie indertijd hier is gekomen om laaggeschoold fabriekswerk te verrichten. Aan de andere kant is de problematische arbeidsmarktpositie van minderheden voor een belangrijk deel het gevolg van de vele fabriekssluitingen in de jaren '80. Een aanzienlijk deel van de allochtone werkzoekenden is toen op straat komen te staan en nooit meer aan het werk gekomen. De cruciale vraag is nu welke mogelijkheden de lokale arbeidsmarkten in de Overijsselse steden bieden voor allochtone werkzoekenden die veelal laag opgeleid en van oorsprong sterk op industrieel werk gericht zijn. Om deze vraag te beantwoorden, moeten we kijken naar zowel de omvang als de aard van de werkgelegenheid in de Overijsselse steden alsmede naar de veranderingen daarin die in de nabije toekomst zijn te verwachten.

Tabel 2.4 geeft inzicht in de werkgelegenheidsstructuur in Nederland en in de CWI-gebieden in en rond de Overijsselse steden. De tabel laat zowel de huidige als de verwachte situatie zien (2002 en 2006). Uit de gegevens kunnen drie conclusies worden getrokken. In de eerste plaats blijkt dat de omvang van de arbeidsparticipatie en werkloosheid in de diverse Overijsselse steden uiteenloopt. In Deventer, Hengelo en Zwolle ligt de arbeidsparticipatie in 2002 rond het landelijk gemiddelde. In Deventer en Hengelo geldt dit ook voor de werkloosheid, in Zwolle ligt de werkloosheid duidelijk lager dan landelijk gemiddeld. In Almelo en Enschede is de situatie echter problematischer. In beide steden ligt de arbeidsdeelname lager, maar de werkloosheid beduidend hoger dan landelijk gemiddeld. Als we naar de verwachte situatie in 2006 kijken, dan zien we dat de situatie alleen in Zwolle beter is dan landelijk gemiddeld. In de vier overige steden – maar wederom vooral in Almelo en Enschede – ligt de arbeidsdeelname lager en de werkloosheid beduidend hoger dan landelijk gemiddeld.

In de tweede plaats blijkt uit de gegevens in tabel 2.4 dat we in de Overijsselse steden een vrij traditionele werkgelegenheidsstructuur kennen. Het aandeel banen in de landbouw en industrie ligt hier aanzienlijk hoger dan landelijk gemiddeld en dat zal naar verwachting ook in 2006 nog zo zijn.<sup>6</sup> Omgekeerd zijn die sectoren waarin de komende jaren de grootste werkgelegenheids groei wordt verwacht (vervoer, communicatie, financiële en zakelijke dienstverlening) in de Overijsselse steden relatief zwak ontwikkeld. Bij dit alles zijn er echter opmerkelijke verschillen tussen de steden, bijvoorbeeld tussen enerzijds Hengelo en anderzijds Enschede en Almelo. In alledrie de gevallen gaat het om oude industriesteden die zwaar zijn getroffen door de golf van fabriekssluitingen in de jaren tachtig. Toch ligt de werkloosheid in Hengelo lager dan in beide andere Twentse steden. De reden is dat de na de sluiting van de textiel fabrieken nagestreefde diversificatie van de werkgelegenheid (meer banen in de dienstensector) in Hengelo beter is geslaagd dan in Enschede en Almelo. Ook in

<sup>6</sup> Dit komt natuurlijk deels omdat de betreffende CWI-gebieden ook uitgesproken groene gebieden met veel landbouw kennen.

2006 zal de werkloosheid in Almelo en Enschede naar verwachting hoger liggen dan in Hengelo. Dit komt door zowel de geringe groei van het aantal arbeidsplaatsen als de relatief snel groeiende beroepsbevolking in beide steden.

Tabel 2.4 Structuur van de werkelijkheid in Nederland en in de CWI-gebieden <sup>7</sup>Zwolle, Deventer, Almelo, Hengelo, Enschede (2002 en 2006)

|                                   | Nederland | Zwolle | Deventer | Enschede | Hengelo | Almelo |
|-----------------------------------|-----------|--------|----------|----------|---------|--------|
| <b>Huidige situatie in 2002</b>   |           |        |          |          |         |        |
| Beroepsbevolking (%)              | 68        | 67     | 69       | 64       | 68      | 66     |
| Arbeidsplaatsen (%) in:           |           |        |          |          |         |        |
| Landbouw                          | 4         | 6      | 6        | 2        | 5       | 7      |
| Nijverheid                        | 21        | 24     | 27       | 23       | 31      | 32     |
| Commerciële diensten              | 49        | 43     | 41       | 41       | 42      | 37     |
| Niet-commerciële diensten         | 26        | 27     | 27       | 33       | 21      | 24     |
| Werkloosheid (NWW %)              | 6,6       | 3,8    | 6,1      | 8,1      | 6,0     | 8,3    |
| <b>Verwachte situatie in 2006</b> |           |        |          |          |         |        |
| Beroepsbevolking (%)              | 70        | 70     | 71       | 68       | 70      | 69     |
| Arbeidsplaatsen (%) in:           |           |        |          |          |         |        |
| Landbouw                          | 4         | 5      | 5        | 2        | 5       | 7      |
| Nijverheid                        | 20        | 23     | 26       | 22       | 30      | 30     |
| Commerciële diensten              | 49        | 44     | 42       | 42       | 44      | 38     |
| Niet-commerciële diensten         | 27        | 27     | 27       | 34       | 22      | 25     |
| Werkloosheid (NWW %)              | 8,8       | 6,3    | 9,4      | 10,9     | 9,2     | 9,8    |

Toelichting:

Beroepsdeelname: beroepsbevolking (werkend en werkzoekend) als % van potentiële beroepsbevolking.

Arbeidsplaatsen: alle arbeidsplaatsen (incl. minder dan 12 uur).

Werkloosheid: aantal niet-werkende werkzoekenden in % van de beroepsbevolking.

**Gegevens:** Onderzoeksbureau E.til (vgl. *Arbeidsmarktverkenning Twente 2002* en *Arbeidsmarktverkenning IJssel-Vecht 2002*, opgesteld door E.til en uitgegeven door de RPA's Twente en IJssel-Vecht)

De derde conclusie is dat de economische vooruitzichten op middellange termijn in vier van de vijf Overijsselse steden niet bijzonder gunstig zijn. Alleen Zwolle vormt een positieve uitzondering. De verklaring is dat de commerciële en niet-commerciële dienstverlening in Zwolle redelijk ontwikkeld zijn en ook in de komende jaren een belangrijke bron van werkgelegenheid zullen zijn. Hoewel de werkloosheid door de ongunstige economische situatie de komende jaren ook in Zwolle zal oplopen, steekt de werkgelegenheidsontwikkeling op middellange termijn hier naar verwachting gunstiger af dan landelijk gemiddeld.

Wat betekenen deze ontwikkelingen op de regionale arbeidsmarkt voor de arbeidsmarkt mogelijkheden van veelal laaggeschoolde allochtone werkzoekenden in de nabije toekomst? Op basis van de hier geciteerde RPA-rapporten kunnen hierover een aantal zaken worden opgemerkt. De eerste en misschien wel belangrijkste conclusie is dat de huidige economische inzinking naar verwachting van korte duur zal zijn. Door een nieuwe opleving van de conjunctuur en toenemende vergrijzing zal er op middellange termijn (rond 2006) weer een aanzienlijke vraag naar arbeid ontstaan. Als we willen dat allochtone werkzoekenden dan klaar staan om op de arbeidsmarkt actief te worden, moeten er nu inspanningen gedaan worden om de betrokkenen te reïntegreren en op te leiden.

De vraag is echter in welke mate veelal laaggeschoolde allochtone werkzoekenden kunnen profiteren van deze verwachte nieuwe mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Uit de

<sup>7</sup> Indeling CWI-gebieden: CWI-gebied Zwolle: Zwolle, Kampen, Raalte, Dalfsen, Zwartewaterland, Staphorst. CWI-gebied Enschede: Enschede, Haaksbergen. CWI-gebied Hengelo: Hengelo, Hof van Twente, Borne. CWI-gebied Almelo: Almelo, Twenterand, Wierden, Tubbergen. Regio Deventer: Deventer, Olst-Wijhe, Bathmen.

gepresenteerde gegevens blijkt dat de landbouw en industrie in Overijssel ook op middellange termijn een belangrijke bron van werkgelegenheid zullen zijn, maar zij bieden steeds minder werk voor laaggeschoolden. Dit geldt in principe ook voor de expanderende dienstensector. Er is nog wel behoefte aan laag- of ongeschoolde arbeid, zowel in de industrie als in de dienstensector (bijv. in de vleesverwerkende industrie, horeca, schoonmaakbranche, enz.), maar de RPA's waarschuwen dat dit veelal *dead end jobs* zijn met weinig of geen perspectief op positieverbetering.

Al met al constateren de RPA's *kwalitatieve discrepanties* op de arbeidsmarkt, die in de toekomst alleen maar groter zullen worden: de kwalificaties van werkzoekenden komen niet overeen met de vereisten van de openstaande functies. Ook al menen de RPA's dat de huidige crisis en oplopende werkloosheid problemen van tijdelijke aard zullen zijn, ze waarschuwen toch voor een tweedeling op de arbeidsmarkt: "Op middellange termijn zal door een herstel van de economische groei de werkloosheid weer gaan dalen. De arbeidsmarktkrapte en – knelpunten nemen navenant toe. (...) Op middellange termijn zal de tweedeling op de arbeidsmarkt en in de maatschappij in het algemeen naar verwachting verscherpen. Het is daarom van belang om instrumenten te ontwikkelen (en te behouden) om ieder individu zo optimaal mogelijk te laten meedraaien".<sup>8</sup>

## 2.4 Knelpunten en mogelijkheden voor allochtonen op de arbeidsmarkt

### *Werkloosheid onder allochtonen in Overijssel recentelijk sterk toegenomen*

De werkloosheid onder allochtonen is in Nederland eind jaren negentig sterk gedaald, mede door het gevoerde beleid. Ook in de Overijsselse steden daalde de werkloosheid onder allochtonen in de periode, maar inmiddels (anno 2003) ligt het aantal allochtone werklozen weer net zo hoog als vier jaar geleden. Vooral onder 'overige minderheden' (waaronder veel asielgerechtigden) nam het aantal werklozen recentelijk sterk toe. Al met al is het aandeel van allochtonen onder de werklozen in de Overijsselse steden de afgelopen vier jaar continu toegenomen. Allochtonen profiteren kennelijk minder als het economisch goed gaat, maar zijn de eersten die het aan den lijve ondervinden als het economisch minder gaat.

### *Werkloosheid met name in Enschede en Almelo hoger dan landelijk gemiddeld*

Of de werkloosheid onder allochtonen in de Overijsselse steden hoger of lager ligt dan landelijk gemiddeld kan op grond van de voorliggende gegevens niet worden gezegd. Wel blijkt dat de totale werkloosheid in de steden Enschede en Almelo beduidend hoger ligt dan landelijk gemiddeld. Dit zal naar verwachting de komende jaren zo blijven. De reden hiervoor is dat beide steden qua werkgelegenheid sterk leunen op de inkrimpende industriële sector. In de overige Overijsselse steden biedt de dienstsector meer werkgelegenheid. De vraag is overigens in hoeverre allochtone groepen hiervan profiteren. Nu al bestaan er aanzienlijke kwalitatieve discrepanties tussen de kwalificaties van het beschikbare arbeidsaanbod en de vereisten van openstaande functies. Deze discrepanties bestaan zowel in de industriële als in de dienstensector en zullen naar verwachting in de nabije toekomst alleen maar groter worden.

### *Op middellange termijn opnieuw tekorten op de arbeidsmarkt*

Op korte termijn zullen ook de Overijsselse steden, net als de rest van Nederland, te maken krijgen met een stagnerende economie en arbeidsmarkt. Allochtone groepen zullen hiermee meer dan gemiddeld te maken krijgen, enerzijds door de groeiende potentiële

<sup>8</sup> RPA Stedendriehoek, *De Gelderse arbeidsmarkt tot 2006. Regiorapportage Stedendriehoek*. Maastricht 2003, pp. 60 en 61.

beroepsbevolking bij deze groepen (mede door instroom nieuwkomers: gezinsherenigers en vluchtelingen) en anderzijds door de veelal tekortschietende arbeidsmarktkwalificaties bij deze groepen. Bedrijven kunnen momenteel voldoende putten uit een arsenaal goedopgeleide mensen, die vaak nog maar kort werkloos zijn en relatief snel en goedkoop kunnen worden ingepast in de organisatie. Allochtone werkzoekenden hebben veelal minder goede kwalificaties en zijn daarom minder aantrekkelijk voor werkgevers.

Op *middellange termijn* (in 2006) zal er echter zelfs bij geringe economische groei sprake zijn van nieuwe tekorten op de arbeidsmarkt, vooral vanwege de vergrijzing. Er is vooral behoefte aan werknemers met een middelbare beroepsopleiding (niveau 3 of 4) of hoger. Om enigszins op deze nieuwe krapte op de arbeidsmarkt voorbereid te zijn, is het essentieel om nu al maatregelen te nemen gericht op de verhoging van het scholingsniveau en het activeren van groepen die nu niet actief zijn op de arbeidsmarkt.

#### *Tekortschietende kwalificaties van allochtone werkzoekenden*

Het opleidingsniveau van allochtonen in Overijssel ligt, net als elders, uitgesproken laag. Minimaal de helft van de allochtone bevolking heeft een opleiding op hooguit VMBO-niveau (MAVO of VBO), bij de gehele Overijsselse beroepsbevolking is dat 30 procent. Allochtone werkzoekenden in de Overijsselse steden hebben vaak een ongunstig profiel. Ze zijn vaak wat ouder, laag opgeleid, moeilijk bemiddelbaar en al lang werkloos. Daarbij komen nog de gebrekkige taalbeheersing en tekortschietende motivatie van sommige groepen. Een structurele verbetering van de arbeidsmarktpositie van allochtonen is primair afhankelijk van de verbetering van hun arbeidsmarktkwalificaties. Dit geldt zowel voor degenen die nu werken (om hun positie in het arbeidsproces te verstevigen) als degenen die nog steeds of weer werkloos zijn.

#### *Scholingsachterstand en beroepskeuze*

Cruciaal is dat huidige en toekomstige allochtone werkzoekenden voldoende gekwalificeerd worden voor de verwachte nieuwe vraag naar arbeid. Het schort daarbij zowel aan het opleidingsniveau als aan de opleidingsrichting. Zowel ouderen als jongeren in de allochtone groepen hebben vaak een zeer laag scholingsniveau, jongeren (ook de tweede generatie) mede vanwege nog altijd te hoge voortijdige schooluitval. Maar ook bij allochtone jongeren die hun opleiding wel afmaken, is het opleidingsniveau vaak onvoldoende. Allochtone leerlingen van de ROC's behalen veelal niet meer dan niveau 1 of 2, terwijl op de arbeidsmarkt juist behoefte is aan uitstroom van de ROC's op niveau 3 en 4. Daarbij wordt geconstateerd dat de gekozen opleidingsrichting van allochtone jongeren vaak onvoldoende aansluit op de arbeidsmarkt. Toekomstmogelijkheden voor allochtone jongeren liggen met name in technische beroepen en in zorgberoepen. De huidige schoolkeuze van allochtone jongeren sluit echter onvoldoende hierbij aan.

## Hoofdstuk 3 Beleid gericht op arbeidsreïntegratie van minderheden

Hiervoor is de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van minderheden geschetst, in dit hoofdstuk staat het beleid ter bevordering van arbeidsparticipatie van minderheden centraal. Dit beleid heeft het afgelopen decennium een forse impuls gekregen, mede vanuit de constatering begin jaren '90 dat de arbeidsdeelname van minderheden zeer gering was. Het beleid om de arbeidsparticipatie van minderheden te bevorderen, werd bovendien gesteund door een fundamentele omslag in zowel het minderhedenbeleid als in het denken over sociale zekerheid. In het minderhedenbeleid werd afstand genomen van het sterk op behoud van culturele identiteit gerichte beleid van de jaren tachtig en sterker ingezet op het bestrijden van achterstanden van minderheden (onder meer op de arbeidsmarkt). Tegelijkertijd kwam in het Nederlandse bijstands- en sociale-zekerheidsbeleid een steeds sterker accent te liggen op activering en arbeidsreïntegratie van uitkeringsgerechtigden. Al deze veranderingen samen leidden ertoe dat er gedurende de jaren negentig meer aandacht ontstond voor een beleid dat gericht was op het bestrijden van werkloosheid en het bevorderen van de arbeidsparticipatie bij minderheden. Dit betekent overigens niet per definitie dat hierover ook specifiek beleid werd ontwikkeld. Naast een aantal specifieke projecten om de arbeidsdeelname van minderheden te stimuleren, was het idee vooral dat minderheden minimaal evenredig zouden profiteren van het algemene arbeidsmarktbeleid van zowel de landelijke als lokale overheden.

In dit hoofdstuk schetsen we het gevoerde beleid van de afgelopen jaren om de arbeidsmarktpositie van minderheden te verbeteren. We richten ons daarbij in het bijzonder op het beleid dat beoogt de werkloosheid onder minderheden terug te dringen en de arbeidsparticipatie te bevorderen. Het gaat met andere woorden om beleid gericht op activering, scholing, arbeidstoeleiding, arbeidsbemiddeling, reïntegratie, enzovoort. In algemene zin spreken van het beleid gericht op arbeidsreïntegratie of kortweg van reïntegratiebeleid. Net als in het vorige hoofdstuk wordt eerst ingegaan op het landelijke beleid op dit gebied<sup>9</sup> (par. 3.1) en vervolgens op het gevoerde beleid in de vijf GSB-steden in Overijssel. De informatie hierover is afkomstig van deelnemers aan de praktijkkring (par. 3.2).

### 3.1 Landelijk beleid

Toen de bevordering van de arbeidsparticipatie van minderheden begin jaren negentig een centraal doel van het integratiebeleid werd, ontstond het probleem dat de voor integratiebeleid verantwoordelijke minister geen directe zeggenschap had over dit beleidsveld. Op landelijk niveau was men voor initiatieven om de arbeidsmarktpositie van minderheden te verbeteren afhankelijk van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en op lokaal niveau van een veelheid van partijen die zich bezig houden met lokaal arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheid (sociale diensten, arbeidsvoorziening, CWI's, instellingen voor gesubsidieerde arbeid, particuliere reïntegratiebureaus, enzovoort). Zowel op landelijk als op lokaal niveau moet een

<sup>9</sup> We baseren ons hierbij op de recente *Rapportage Minderheden* van het SCP en op de *Rapportages Integratiebeleid Etnische Minderheden (RIEM)* zoals die de afgelopen jaren zijn opgesteld door de minister van Vreemdelingen Zaken en Integratie (V&I). Vgl. *Rapportage integratiebeleid etnische minderheden 2002*. Tweede Kamer 2002/2003, 28612, nr. 2; en: *Rapportage integratiebeleid etnische minderheden 2003*. Tweede Kamer 2003/2004, 29203, nr. 2.



onderscheid worden gemaakt tussen algemeen arbeidsmarktbeleid, waarbij het de bedoeling is dat minderheden daarvan (liefst meer dan) evenredig profiteren, en specifieke maatregelen en projecten om de arbeidsmarktpositie van minderheden te verbeteren.

### ***Algemeen arbeidsmarktbeleid***

Zoals gezegd, beoogt de Nederlandse overheid al sinds jaren de arbeidsparticipatie te verhogen en het aantal uitkeringsgerechtigden terug te dringen. Dit geldt voor autochtonen én allochtonen. Dit beleid was in zoverre succesvol dat het aantal werkenden in de jaren negentig inderdaad sterk is toegenomen en de werkloosheid is teruggedrongen. Tegelijkertijd vond echter een zekere afroming van het werklozenbestand plaats. De resterende 'blijvers' in de bijstand en andere uitkeringsregelingen (waaronder verhoudingsgewijs veel allochtonen) zijn voor een belangrijk deel personen met een cumulatie van voor de arbeidsmarkt ongunstige kenmerken (kwalificatietekorten, gebrekkige taalbeheersing, langdurige werkloosheid en andere persoonlijke belemmeringen zoals ziekte, psychische stoornissen, verslaving, enz.). Het gaat om personen die wegens specifieke belemmeringen en een grote afstand tot de arbeidsmarkt moeilijk toegang hebben tot de reguliere arbeidsmarkt.

### ***Gesubsidieerde arbeid***

Desondanks heeft de Nederlandse overheid gedurende de jaren negentig een groot aantal maatregelen getroffen om personen met geringe kansen op de arbeidsmarkt (in het bureaucratische jargon wel 'fase-4-cliënten' genoemd) te activeren. Een belangrijk onderdeel hierbij is het eveneens in de jaren negentig ingevoerde systeem van gesubsidieerde werkgelegenheid (Melkertbanen, nadien WIW-banen, ID-banen, werkervaringsplekken en de sociale werkvoorziening [WSW]). Het idee achter sommige van deze regelingen is dat mensen op een gegeven moment doorstromen van een gesubsidieerde naar een reguliere baan. Bij andere regelingen werd er vanuit gegaan dat doorstroming geen reëel perspectief is en dat de gesubsidieerde baan waarschijnlijk het eindpunt van de carrière van de betrokkene zal zijn. Recente gegevens maken duidelijk, dat dit systeem van gesubsidieerde arbeid juist voor minderheden van grote betekenis was.

Nederland telde eind 2002 178 duizend gesubsidieerde banen, meer dan de helft daarvan betrof WSW-banen. 31 duizend van deze gesubsidieerde banen werden ingenomen door leden van minderheidsgroepen ('niet-westerse allochtonen'). Minderheden bezetten ongeveer een derde van alle ID- en WIW-banen en een kleine zeven procent van alle WSW-banen. Het deel van de niet-westerse allochtone beroepsbevolking dat in 2002 een gesubsidieerde baan had, bedroeg ruim vijf procent. Dit is meer dan tweemaal zoveel als bij autochtonen het geval was. Vooral Antillianen/Arubanen en Surinamers hadden vaak gesubsidieerd werk. Meer dan zes procent van de beroepsbevolking afkomstig uit de Antillen en Arubanen of uit Suriname had gesubsidieerd werk. Bij de Antilliaanse en Arubaanse vrouwen had zelfs meer dan acht procent van de totale beroepsbevolking een gesubsidieerde arbeidsplaats.<sup>10</sup>

Gesubsidieerde werkgelegenheid is dus een belangrijk instrument om de arbeidsmarktpositie van minderheden te verbeteren, te meer daar ook specifieke kwetsbare groepen zoals allochtone vrouwen, jongeren én ouderen door dit instrument worden bereikt. Dit stelt ook het SCP in haar recente *Rapportage minderheden*. Het SCP laat zien, dat ook het doel van evenredige deelname van minderheden aan gesubsidieerde arbeid

<sup>10</sup> Gegevens: CBS, *Allochtonen in Nederland 2003*. (p. 87).

ruimschoots is gehaald. Indien men het aantal werkenden met een gesubsidieerde baan (ID, WIW) per etnische groep relateert aan het aantal werkzoekenden, dan blijkt dat minderheden verhoudingsgewijs tweemaal zo vaak een gesubsidieerde baan hebben als autochtonen. (vgl. SCP, 2003: 265-269).

Desondanks heeft de regering besloten om het systeem van gesubsidieerde arbeid ingrijpend te wijzigen. Aanleiding voor deze beleidswijziging is de constatering, dat het doel van doorstroom uit gesubsidieerde naar reguliere arbeid veel te weinig wordt gehaald. In het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II is een ingrijpende bezuiniging op gesubsidieerde arbeid aangekondigd. Het aantal ID-plaatsen wordt in 2003 teruggebracht van 60 duizend tot 45 duizend banen, het aantal WIW-banen wordt teruggebracht van 31 duizend in 2001 tot 27 duizend in 2003. Deze bezuiniging zou gerealiseerd moeten worden door enerzijds vacatures en vrijkomende banen niet op te vullen en anderzijds door een verhoogde uitstroom naar reguliere arbeid (SCP, 2003: 297).

Deze aangekondigde bezuiniging hoeft overigens niet per definitie te betekenen, dat gesubsidieerde arbeid wegvalt als instrument om de arbeidsmarktpositie van kwetsbare groepen zoals minderheden te verbeteren. Gemeenten zullen creatieve oplossingen moeten vinden om gesubsidieerde arbeid met minder financiële middelen toch zo effectief mogelijk in te zetten voor minderheden en andere kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. In hoofdstuk 4 van deze rapportage komen we hierop terug.

#### *Wet Werk en Bijstand (WWB)*

Voor we ons op het specifieke arbeidsmarktbeleid voor minderheden richten, moeten we eerst stilstaan bij de nieuwe Wet Werk en Bijstand (WWB) die per begin 2004 zal ingaan.<sup>11</sup> De WWB heeft zeer grote gevolgen voor de wijze waarop gemeenten zullen omgaan met werklozen en bijstandsgerechtigden, en dus ook voor de aanpak van allochtone werklozen en bijstandsgerechtigden. Centraal doel van de nieuwe wet is het bevorderen van de uitstroom van uitkeringsgerechtigden en van werkenden in een gesubsidieerde baan naar reguliere arbeid. Gemeenten zijn hiervoor verantwoordelijk en krijgen hiertoe de beschikking over twee afzonderlijke budgetten: een budget om bijstandsuitkeringen te betalen en een budget om bijstandsgerechtigden aan het werk te helpen (het reïntegratiebudget). De WWB vervangt hiermee niet alleen de bestaande Bijstandswet (ABW), maar ook de bestaande regelingen voor gesubsidieerde arbeid (WIW, ID, enz.). De WWB is zodanig ingericht, dat het voor gemeenten lonend is om zoveel mogelijk bijstandsgerechtigden én werknemers met een gesubsidieerde baan te laten doorstromen naar een reguliere betaalde baan. Gemeenten die veel bijstandsgerechtigden aan een baan helpen, kunnen het resterende budget voor bijstandsuitkeringen vrij besteden. Het levert de gemeenten dus geld op om veel bijstandsgerechtigden aan een baan te helpen. Tekorten op het bijstandsbudget moeten gemeenten echter uit eigen middelen opvangen.

Het reïntegratiebudget waarin ook het geld voor gesubsidieerde arbeid is opgenomen, is vrij en flexibel te besteden. Gemeenten kunnen zelf beslissen welke maatregelen ze nemen om uitkeringsgerechtigden terug te geleiden naar het arbeidsproces (scholing, gesubsidieerde baan, duaal traject [d.w.z. combinatie van betaald werk en scholing], loonkostensubsidie). Uitgangspunt hierbij is dat maatwerk geboden is. Aangezien de omvang van het reïntegratiebudget gerelateerd is aan het aantal bijstandsgerechtigden in

<sup>11</sup> Onze bespreking van de WWB is in grote lijnen gebaseerd op: SCP, 2003: 297-299.

het voorafgaande jaar, betekent dit in de praktijk dat gemeenten één jaar de tijd hebben om uitkeringsgerechtigden aan het werk te helpen.

Een belangrijk element van de WWB is verder, dat uitkeringsgerechtigden sneller verplicht worden om werk te aanvaarden. In de nieuwe wet geldt de plicht om ‘algemeen geaccepteerd’ werk te aanvaarden (dat dus niet meer ‘passend’ hoeft te zijn bij het scholingsniveau van de betrokkene). Een belangrijk element van de wet is dat er geen categorale uitzonderingen meer zijn op de verplichting om zelf door betaalde arbeid in het inkomen te voorzien. Ook oudere uitkeringsgerechtigden en hoofden van eenoudergezinnen zijn niet meer vrijgesteld van deze plicht.<sup>12</sup> Tenslotte wordt het gemeenten door de nieuwe wet verboden om bepaalde categorale inkomensvoorzieningen te treffen voor (langdurige) uitkeringsontvangers. De redenering is, dat groepsgebonden financiële ondersteuning van uitkeringsontvangers in de praktijk als een armoedeval werkt. Door het extra inkomen zouden uitkeringsgerechtigden het niet lonend vinden om betaald werk te accepteren. Individuele ondersteuning (bijzondere bijstand) blijft overigens wel mogelijk.

Aangezien de wet nog moet worden ingevoerd, is het uiteraard niet mogelijk om aan te geven hoe de WWB zal uitpakken voor minderheden. Critici wijzen echter op enkele mogelijke gevaren van de sterke nadruk in de WWB op snelle uitstroom uit de bijstand. In de eerste plaats zouden uitkeringsgerechtigden misschien te snel door gemeenten op de arbeidsmarkt worden geplaatst. Wanneer werklozen onvoorbereid en ongeschoold aan het werk gezet worden, is er echter grote kans op een snelle uitval. Aangezien allochtone werkzoekenden relatief vaak slecht of ongeschoold zijn, is dit gevaar bij hen groter dan bij autochtonen. Daar tegenover staat echter, dat gemeenten volgens de wet verplicht zijn om *duurzame* uitstroom uit de bijstand te realiseren. Hierbij past het niet om mensen al te snel aan het werk te zetten. In de tweede plaats menen critici dat de WWB gemakkelijk afromingseffecten teweeg zal brengen. Aangezien het voor gemeenten voordelig is zoveel mogelijk mensen uit de bijstand te krijgen, zullen zij zich wellicht vooral richten op degenen die verhoudingsgewijs gemakkelijk te reïntegreren zijn. Het effect zou kunnen zijn, dat juist de moeilijkste groep onder de uitkeringsgerechtigden (dat zijn in de praktijk vaak minderheden) de minste steun krijgen. Ook dit mechanisme hoeft overigens niet op te treden. Zo heeft het Rijk prestatieafspraken met gemeenten gemaakt dat ze ook moeilijk bemiddelbare werkzoekenden begeleiden op de weg naar werk (zie hierna: ‘Agenda van de toekomst’).

### ***Specifiek arbeidsmarktbeleid***

Naast het algemene arbeidsmarktbeleid zijn er de afgelopen jaren ook specifieke maatregelen genomen om de arbeidsmarktpositie van minderheden te verbeteren. Het meest succesvolle project is ongetwijfeld het zogenaamde MKB-convenant waardoor tienduizenden allochtone werkzoekenden een baan kregen. Een ander voorbeeld van specifiek arbeidsmarktbeleid voor minderheden betreft de Stimuleringsprojecten allochtone groepen (SPAG). Een al wat langer bestaand instrument om de arbeidsmarktpositie van minderheden te verbeteren is de in 1998 ingevoerde Wet Samen, die overigens per 1 januari aanstaande wordt opgeheven. Relatief nieuwe ontwikkelingen op dit gebied zijn tenslotte het Raamconvenant grote ondernemingen en het convenant Agenda van de toekomst, waarin de minister van SZW prestatieafspraken heeft gemaakt

---

<sup>12</sup> De Tweede Kamer heeft echter voor alleenstaande moeders toch een uitzondering mogelijk gemaakt.

met gemeenten over de aanpak van langdurig werklozen. Al deze initiatieven en projecten komen hier kort aan bod.

### *MKB-Convenant*

Het MKB-convenant geldt als hét succesnummer in het beleid om de arbeidsmarktpositie van minderheden te verbeteren. Begin 2000 tekende de minister van SZW een convenant met de organisatie van het midden- en kleinbedrijf en met Arbeidsvoorziening een convenant om in één jaar tijd 30 duizend vacatures in het midden- en kleinbedrijf op te vullen met werkzoekenden uit minderheidsgroepen. Het convenant is nadien tweemaal verlengd en heeft ertoe geleid dat in de hele looptijd van het convenant (april 2000 tot eind december 2002) in totaal ruim 70 duizend werkzoekenden in het kader van het project aan het werk geholpen zijn, van wie het merendeel tot de minderheden behoren. Dit zijn enorme aantallen. Als we ons realiseren, dat eind 2002 in totaal ongeveer 500 duizend personen uit de minderheden betaald werk verrichten kunnen we stellen dat ruim 10 procent daarvan werkzaam was op een baan in het kader van het MKB-project. Een probleem is echter wel dat het lang niet in alle gevallen om vaste banen gaat. Veel personen die via het MKB-convenant zijn geplaatst, kregen kortdurend een arbeidscontract. Hoewel bijna tweederde van de via het convenant geplaatste deelnemers een half jaar na plaatsing nog aan het werk was, werkte slechts eenderde nog steeds bij dezelfde werkgever. Uit het onderzoek bleek echter ook dat, indien men na zes maanden nog steeds bij dezelfde werkgever werkt, de kans groot is dat men die baan ook na een jaar nog heeft.<sup>13</sup>

Het SCP plaatst overigens in haar *Rapportage minderheden* wel enige kanttekeningen bij dit succes van het MKB-project. Zo vraagt men zich af of de opgegeven aantallen plaatsingen wel kloppen (wellicht zijn mensen meerdere malen geplaatst en daardoor dubbel geteld). Ook bekritisieren de SCP-onderzoekers de procyclische werking van het MKB-project. Het project kwam tot stand op het hoogtepunt van de conjunctuur en krapte op de arbeidsmarkt, maar werd eind 2002 beëindigd toen de werkloosheid opnieuw de kop op stak (SCP, 2003: 285). Het is dan ook zeer verheugend dat we kunnen melden, dat het MKB-project in de provincies Overijssel en Gelderland verder gaat. In september 2003 is in de beide provincies het convenant 'MKB-minderhedenproject in de Oost' van start gegaan. De twee provincies, de werkgeversorganisatie NCW, de CWI's en de RPA's binnen beide provincies hebben hierin afgesproken dat ze beschikbare vacatures bij voorkeur zullen vervullen met direct bemiddelbare allochtone werkzoekenden. De CWI-vestigingen in Oost-Nederland zullen het project uitvoeren, waar nodig met hulp van particuliere uitzendbureaus, en monitoren. RPA zal een centrale, coördinerende rol vervullen. Het geheel wordt begeleid door een intensieve communicatiecampagne, onder meer om ondernemers op te roepen vacatures te melden.

### *SPAG-projecten*

Een tweede voorbeeld van specifiek arbeidsmarktbeleid voor minderheden zijn de Stimuleringsprojecten allochtone groepen (SPAG). Het gaat hier om experimentele projecten, bedoeld om specifieke moeilijk bemiddelbare groepen onder allochtone werklozen en bijstandsgerechtigden terug te geleiden naar de arbeidsmarkt. De SPAG-projecten begonnen in 1994, toen nog speciaal voor Antilliaanse en Arubaanse jongeren. Nadien participeerden ook andere allochtone doelgroepen. Daarnaast zijn ze niet meer alleen gericht op jongeren, maar bijvoorbeeld ook op herintredende allochtone vrouwen en

<sup>13</sup> A. Berkhout, S. Mateman en A. Odé (2002), *Minderheden aan het werk? Onderzoek naar de arbeidsmarktpositie van de in het kader van het MKB-minderhedenconvenant geplaatste kandidaten*. Amsterdam: Regioplan.

allochtone WAO'ers. Uiteindelijk namen er 28 Nederlandse gemeenten (waaronder vier van de vijf GSB-steden in Overijssel) deel aan de SPAG-projecten. De bedoeling was niet alleen dat moeilijk bemiddelbare allochtone werkzoekenden worden teruggeleid naar de arbeidsmarkt, maar ook dat er in deze nieuwe werkwijzen en methodieken worden ontwikkeld. Na afloop van het project (in mei 2004) moeten de opgedane kennis en ervaringen worden overgedragen aan reguliere instellingen op het gebied van lokaal arbeidsmarktbeleid (sociale diensten, CWI, enz.). Dit laatste wordt de 'implementatie' van het project genoemd.

De SPAG-projecten waren in zoverre succesvol dat ze de mogelijkheid boden om gedurende enkele jaren intensieve en persoonlijke aandacht te schenken aan allochtone werkzoekenden met een veelal meervoudige persoonlijke problematiek (geringe opleiding, gebrekkige taalbeheersing, schulden, verslaving, huisvestingsproblematiek, enz.) die zij anders niet hadden gekregen. De projecten bleken tevens vaak succesvol in het bereiken van die allochtone doelgroepen die met een minder intensieve benadering vaak moeilijk bereikbaar zijn. Kenmerkend voor de aanpak van de SPAG-projecten is dat voor iedere deelnemer een individueel plan wordt opgesteld waarbij ook allerlei gespecialiseerde instellingen op het gebied van scholing en hulpverlening betrokken konden worden. Hoewel de SPAG-projecten plaatselijk zeer verschillend worden ingevuld, zijn er wel enkele succesfactoren bij deze projecten te onderscheiden<sup>14</sup>:

- *Stel duidelijke targets* Probeer de instrumenten te richten op specifieke groepen problematische werkzoekenden (niet zomaar kijken wie er bij een project komt binnenlopen).
- *Vindplaatsgericht werken* Als men weet welke specifieke doelgroep men wil bereiken, moet men deze personen zoeken op plekken c.q. bij instellingen waar deze personen komen. Bij het benaderen van cliënten uit specifieke doelgroepen kunnen allochtone zelforganisaties (moskeeën, verenigingen, jeugdcentra, enz.) een belangrijke rol spelen. Naast het vindplaatsgericht werken behoren andere wervingsvormen zoals outreachend werken, 'tupperware'-methode tot de categorie 'actieve wervingsmethoden'.
- *Coach of mentor als spil* Reïntegratie betekent dat een netwerk van activiteiten en hulpverlening geactiveerd moet worden om de cliënt te helpen en terug naar de arbeidsmarkt te leiden. De spil in dit netwerk is een coach of mentor die persoonlijk contact heeft met de cliënt, inzicht heeft in diens individuele problemen én mogelijkheden en het reïntegratietraject stuurt (vgl. werkwijze van SPAG-Rotterdam).
- *Allochtone begeleiders* Betrokkenheid van allochtone begeleiders die de cliënt (letterlijk en figuurlijk) verstaan is zeer bevorderlijk voor succesvolle reïntegratie en het behoud van de contacten met de klant.
- *Voorkom al te lange trajecten* Veel deelnemers aan SPAG-projecten hebben een complexe persoonlijke problematiek die arbeidsreïntegratie moeilijk maakt (gebrekkige taalbeheersing, laag onderwijsniveau, weinig werkervaring, gezondheidsproblemen (fysiek of psychisch) of specifieke belemmeringen zoals schulden, verslaving, dakloosheid, enz.). Juist bij deze cliënten is de verleiding groot om arbeidstoeleiding te laten voorafgaan door een zeer langdurig traject van scholing en hulpverlening. De ervaring met SPAG (o.a. in Rotterdam) leert echter, dat dit lang niet altijd goed werkt. Vaak is het beter om een cliënt eerst aan het werk te krijgen (bijv. in gesubsidieerde baan) en vandaar uit verder te werken aan de oplossing van individuele problemen.

<sup>14</sup> Vgl. T. Rambhadjan-Bhoendie en B. Matulesy (2003), Handreiking Stimuleringsprojecten allochtone groepen. Den Haag: ministerie van SZW; Inleiding van Mw. J. Klaver (Regioplan) op de bijeenkomst van de Praktijkkring Lokaal Integratiebeleid, d.d. 7 mei 2003.

Probeer cliënten zo snel mogelijk aan het werk te krijgen, zorg er in ieder geval voor dat zij het perspectief op betaald werk in het oog houden.

- *Duidelijke scheiding tussen reïntegratie en zorg / hulpverlening* Al te lange voortrajecten voor de feitelijke arbeidsreïntegratie hebben als bijkomend nadeel dat gelden die beschikbaar zijn voor reïntegratietrajecten wegstromen naar hulpverlening en algemene welzijnactiviteiten. Breng een duidelijke financiële en organisatorische scheiding aan tussen reïntegratieactiviteiten (activering, scholing, cursussen, werkervaring, enz.) en overige zorg en hulpverlening (schuldsanering, verslavingszorg, enz.). En zorg vanaf de start voor het aanwezig zijn van deze flankerende dienstverlening.

Bij het schrijven van deze rapportage was er nog geen definitieve evaluatie van de SPAG-projecten beschikbaar en zijn er ook nog geen definitieve gegevens over de in- en uitstroom van het project. Voorlopige gegevens laten zien dat het project in de periode tussen mei 2001 en oktober 2002 in totaal 3850 deelnemers telde, waarvan bijna 30 procent ook al eerder deelnam aan het project. Van deze 3850 deelnemers is ongeveer een kwart uitgestroomd naar werk, scholing of sociale activering, 12 procent is voortijdig uitgevallen en 63 procent neemt nog steeds deel aan het project. Deze uitstroom- en uitvalpercentages verschillen echter sterk per gemeente.<sup>15</sup> Hierna presenteren we de gegevens van de vier Overijsselse gemeenten die deelnemen aan de SPAG-projecten.

#### *Wet Samen*

Begin 1998 werd de Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden (Wet samen) van kracht. Het doel van de wet is evenredige arbeidsdeelname van minderheden in bedrijven en als middel hiertoe zijn bedrijven (met ten minste 35 werknemers) verplicht hun personeel naar herkomst te registreren. Deze gegevens moeten worden opgenomen in het openbare jaarverslag van bedrijven. Tevens moet worden aangegeven welk beleid wordt gevoerd om de in- en doorstroom van allochtone werknemers te bevorderen. De wet was echter van meet af aan omstreden, vooral omdat werkgevers de wet als een bureaucratische verplichting ervaren. Aanvankelijk weigerden veel werkgevers om aan registratieverplichting te voldoen, al had in 2001 toch ruim tweederde van alle Nederlandse bedrijven dit gedaan. Uit evaluatieonderzoek blijkt dat bedrijven vooral maatregelen nemen om de instroom van minderheden en veel minder om de doorstroom van minderheden naar hogere functies te bevorderen (SCP, 2003: 291). De Wet is tot eind 2003 van kracht en zal naar het zich laat aanzien niet worden verlengd.

#### *Raamconvenant grote ondernemingen (RGO)*

Volgens werkgevers betekent hun weerstand tegen de Wet Samen niet dat ze geen allochtone werknemers willen. Ze verzetten zich echter tegen het verplichtende karakter van de wet en willen liever een vrijwillige overeenkomst die hetzelfde beoogt. Eind maart 2002 heeft het ministerie van SZW dan ook een convenant gesloten met 14 grote ondernemingen, waarbij de laatsten zich verplichten om de instroom van allochtone werknemers te vergroten, extra inspanningen te leveren om allochtone werknemers te werven en het personeel te trainen op het gebied van intercultureel personeelsbeleid en management. Onderzoek bij de deelnemende bedrijven duidt overigens aan dat deze verplichtingen aansluiten bij veranderingen die al langer aan de gang zijn in de betreffende bedrijven. Veel werkgevers zijn er inmiddels van overtuigd dat, indien ze ook in de toekomst (in een vergrijzende samenleving!) voldoende personeel willen hebben ze zich

<sup>15</sup> Vgl. Research voor Beleid (2003), Stimuleringsprojecten allochtone groepen. Derde tussenrapportage, p. 62.

niet mogen afsluiten voor allochtone werkzoekenden. Om echter optimaal gebruik te kunnen maken van allochtone werknemers moeten ze hun organisatie daarop aanpassen.

Een belangrijk element van het raamconvenant betreft het invoeren van duale trajecten, dat wil zeggen trajecten waarbinnen deelnemers betaalde arbeid kunnen combineren met scholing. Deze methodiek van duale trajecten wordt bij uitstek geschikt geacht voor nieuwkomers, hoogopgeleide vluchtelingen, herintredende vrouwen, voortijdige schoolverlaters. De Nederlandse overheid bevordert dergelijke duale trajecten om de instroom van allochtonen te stimuleren. Ondernemingen kunnen door dergelijke duale trajecten hun eigen toekomstige werknemers opleiden.

#### *Agenda van de toekomst*

Op soortgelijke wijze heeft de Nederlandse regering bestuurlijke afspraken gemaakt met 30 Nederlandse gemeenten (waaronder met twee van de vijf Overijsselse GSB-steden) over de aanpak van langdurig werklozen en andere categorieën moeilijk bemiddelbare uitkeringsgerechtigden. Volgens deze ‘agenda van de toekomst’ verplichten de gemeenten zich om te streven naar (minimaal) evenredige uitstroom van allochtonen en om speciale aandacht te geven aan dikwijls moeilijk te reïntegreren fase-4-cliënten (dat wil zeggen, personen met een dermate grote afstand tot de arbeidsmarkt – qua beschikbare kwalificaties en persoonlijke belemmeringen – dat niet verwacht mag worden dat zij op eigen kracht kunnen terugkeren in het arbeidsproces). Uit een eerste evaluatie van deze afspraken bleek, dat ongeveer de helft van de betrokken gemeenten in staat was de gemaakte afspraken na te komen. Bij de andere gemeenten was dit veelal niet duidelijk, omdat men met registratieproblemen kampte (SCP, 2003: 299).

Dergelijke prestatieafspraken met gemeenten sluiten goed aan bij de Wet Werk en Bijstand (WWB), die per 1 januari 2004 zal worden ingevoerd. Volgens deze nieuwe wet, die hiervoor al is besproken, hebben gemeenten een veel grotere beleidsvrijheid om een eigen aanpak voor werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden te ontwikkelen.

### **3.2 Beleid in de Overijsselse steden**

In deze paragraaf beschrijven we hoe de algemene beleidslijnen die door de landelijke overheid zijn getrokken om de arbeidsmarktpositie van minderheden te verbeteren concreet zijn uitgewerkt in de vijf Overijsselse GSB-steden. Informatie over het gevoerde beleid in de Overijsselse steden is afkomstig van de deelnemers aan de praktijkkring en aan de binnen de praktijkkring gevoerde discussies. Ook ontleenden we informatie aan het project Checklist Multiculturalisatie van het Steunpunt Minderheden Overijssel (SMO). In dit project werden Overijsselse gemeenten gevraagd aan te geven wat de positie van allochtonen in hun gemeente is en welk beleid er voor deze groepen wordt gevoerd. Net als in de vorige paragraaf maken we ook hier een onderscheid tussen algemeen of regulier arbeidsmarktbeleid en specifiek beleid (‘projecten’) gericht op minderheden. Het algemene beeld bij de vijf Overijsselse steden is dat er, met enkele uitzonderingen die besproken zullen worden, weinig specifieke programma’s voor allochtone doelgroepen zijn. Onder het motto ‘algemeen wat kan, categoriaal wat moet’ lag het accent over het algemeen op deelname van minderheden aan algemene reïntegratie-instrumenten.

#### ***Algemeen arbeidsmarktbeleid***

Onder regulier beleid verstaan we hier dat op lokaal niveau opererende partijen (sociale diensten, CWI’s, uitvoeringsinstellingen [UWV]) proberen om uitkeringsgerechtigden

terug te geleiden naar het arbeidsproces met instrumenten (scholing, sociale activering, trajectbegeleiding) die niet specifiek gericht zijn op allochtonen. We stelden al, dat het rijk in het kader van de “Agenda van de toekomst” prestatieafspraken met gemeenten heeft gemaakt dat dit algemene instrumentarium niet alleen wordt ingezet ten behoeve van relatief gemakkelijk te reïntegreren werkzoekenden, maar ook voor degenen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het behoeft inmiddels geen betoog meer, dat minderheden bij deze laatste categorie zijn oververtegenwoordigd. Deelnemende gemeenten benadrukken ook, dat ze de categorie moeilijk bemiddelbare uitkeringsgerechtigden (fase-4) niet kunnen negeren omdat ze een zeer groot deel uitmaken van het totale bijstandsbestand. Verder is in het kader van de “Agenda van de Toekomst” afgesproken dat duale trajecten (taal- en scholingscursussen gecombineerd met reïntegratieactiviteiten) worden ingezet voor nieuwkomers en ‘oudkomers’ (al langer in Nederland verblijvende allochtonen) en dat specifieke aandacht zal worden besteed aan hoger opgeleide vluchtelingen.

Deze bestuurlijke afspraken zijn per 1 juli 2001 in werking getreden. In mei 2003 moesten gemeenten rapporteren over de gerealiseerde trajecten en uitstroom. De uitkomsten van deze rapportages zijn ons echter op dit moment niet bekend. Wel zijn er enige lokale gegevens bekend over de deelname van autochtonen en minderheden aan gesubsidieerde arbeid (ID en WIW). In 2002 waren er in Enschede 1053 personen met een ID-baan. Een derde van hen kan tot de minderheden gerekend worden. Van de 675 personen met een WIW-dienstverband behoorde ruim 40 procent tot de minderheden. In Hengelo lag het aandeel minderheden onder de werkenden met een gesubsidieerde baan wat lager. Van de 436 werkenden met een ID-baan kan 16 procent tot de minderheden worden gerekend. Hetzelfde geldt voor 29 procent van de werkenden met een WIW-baan. In Deventer is alleen bekend dat 27 procent van alle werkenden met een ID-baan tot de minderheden behoort. Het gaat om 100 ID-banen (in 2000). Uit de eerder gepresenteerde landelijke gegevens blijkt, dat ongeveer 30 procent van alle ID’ers en WIW’ers in Nederland tot een minderheidsgroep behoort. De situatie in de Overijsselse steden wijkt hiervan niet af. Alleen in Hengelo ligt het aandeel minderheden onder de werkenden met gesubsidieerde baan wat lager (voornamelijk bij de ID’ers).

Een belangrijk punt in de “Agenda van de toekomst” betreft het tegengaan van afroming van het werklozenbestand. Ook op dit punt ontbreekt het ons aan gegevens om te kunnen zeggen of dit gevaar al dan niet dreigt in de Overijsselse steden. Wel kan worden gezegd, dat de aanpak van bijstandsgerechtigden ook hier – net als elders in Nederland – door de invoering van de WWB volop in beweging is. Zo wordt uit Enschede een nieuwe werkwijze gemeld, dat de reïntegratieactiviteiten in eerste instantie gericht zullen zijn op nieuwe cliënten. Pas in tweede instantie is er ook aandacht voor cliënten die al langer in de bijstand zitten. Op zich hoeft deze aanpak niet nadelig uit te pakken voor minderheden. Immers, ook onder de nieuwe instroom in de bijstand bevinden zich allochtone groepen. Voorkomen moet echter worden, dat de harde kern van langdurige bijstandsontvangers – waaronder relatief veel minderheden – door een dergelijke aanpak *de facto* wordt afgeschreven.

### ***Specifiek arbeidsmarktbeleid***

#### *SPAG-projecten*

In de praktijkkring is uitvoerig gediscussieerd over de Stimuleringsprojecten voor Allochtone Groepen (SPAG) in de Overijsselse steden. In vier van de vijf steden in Overijssel (Almelo, Deventer, Enschede en Zwolle) zijn SPAG-projecten aangemeld.



Volgens de deelnemers aan de praktijkkring waren de Overijsselse SPAG-projecten een wisselend succes. Ten gunste van de projecten spreekt dat ze er überhaupt waren en dat er daardoor meer aandacht geschonken kon worden aan allochtone werkzoekenden. Daarbij realiseerden sommige steden behoorlijke uitstroomcijfers, hoewel dit per stad sterk verschilde. Het voornaamste bezwaar tegen de wijze waarop de SPAG-projecten in de Overijsselse steden zijn uitgevoerd, is dat er (volgens de leden van de praktijkkring) nauwelijks sprake was van de ontwikkeling van nieuwe methodieken. Door de SPAG-projecten waren er meer middelen (geld, tijd) beschikbaar die op een gebruikelijke wijze werden ingezet om allochtone werkzoekenden te begeleiden. Van het beoogde leermoment was hierdoor nauwelijks sprake.

Tabel 3.1 Actuele status van deelnemers aan SPAG-projecten per 1 oktober 2002

|           | totale instroom | Deelnemer | uitstroom | uitval | onbekend |
|-----------|-----------------|-----------|-----------|--------|----------|
| Almelo    | 135             | 131       | 2         | 2      | -        |
| Deventer  | 55              | 24        | 26        | 5      | -        |
| Enschede  | 71              | 55        | 15        | 1      | -        |
| Zwolle    | 88              | 65        | 3         | 11     | 9        |
| Nederland | 3850            | 2346      | 952       | 469    | 83       |
|           | (100%)          | (61%)     | (25%)     | (12%)  | (2%)     |

Bron: Research voor Beleid & Regioplan, *Stimuleringsprojecten allochtone groepen. Derde tussenrapportage (januari 2003)*

Tabel 3.1 laat de effecten van de SPAG-projecten in termen van uitstroom en uitval zien. We zien dat zowel de gerealiseerde uitstroom als de voortijdige uitval uit de SPAG-projecten in Overijssel lager ligt dan gemiddeld in Nederland. Alleen in Deventer heeft men een vergelijkbare uitstroom gerealiseerd als landelijk gemiddeld. Zeker in Zwolle en Almelo was de uitstroom uit de SPAG-projecten zeer gering. (Bij deze cijfers weten we overigens niet of deelnemers zijn uitgestroomd naar betaald werk of naar andere activiteiten zoals scholing of sociale activering.) Daartegenover staat dat ook de uitval uit het project in de Overijsselse steden lager lag dan landelijk gemiddeld. Alleen in Zwolle ligt de uitval vrij hoog.

Een ander doel van de SPAG-projecten was de ontwikkeling van vernieuwende methodieken, die na afloop van het project zouden moeten worden overgedragen aan reguliere instanties ('implementatie'). Dit lukt in de ene gemeente beter dan in de andere (tabel 3.2).

Tabel 3.2 Stand van zaken inbedding methodieken (SPAG)

| Project  | Ingebed in reguliere Instelling per 1-5-01 | Plan van aanpak voor inbedding in 2004 | Medewerker Aangesteld in reguliere Instelling | Afspraken gemaakt over implementatie | Methodiek beschreven |
|----------|--|--|---|--------------------------------------|----------------------|
| Almelo   | Ja   | Ja <sup>16</sup>                       | Ja  | Ja                                   | Onbekend             |
| Deventer | Nee  | Nee                                    | Informeel samenwerking met UWV                | Ja                                   | Ja                   |
| Enschede | Nee  | Nee                                    | Nee   | Onbekend                             | Ja                   |
| Zwolle   | Nee  | Ja                                     | Nee   | Nee                                  | Ja                   |

<sup>16</sup> Volgens eigen opgave van de gemeente  
Bron: Research voor Beleid, *Stimuleringsprojecten allochtone groepen. Derde tussenrapportage (januari 2003)*

<sup>16</sup> Opgave Gemeente Almelo juni 2003.

Het beeld in Overijssel komt overeen met het landelijke beeld. Bijna de helft van de SPAG-projecten heeft geen plan van aanpak voor de overdracht van ontwikkelde methodieken in het reguliere beleid, al worden er bij deze gemeenten wel oriënterende gesprekken gevoerd met mogelijke partners als sociale dienst, maatschappelijk werk en integratiebedrijven. De andere helft van de projecten heeft wel een plan van aanpak en brengt dit ten uitvoering. Dit varieert van een overlegschemata met een regiegroep tot een meer gestructureerd overleg met gemeente en samenwerkingspartners. Slechts in enkele gevallen zijn de SPAG-projecten inmiddels geïmplementeerd. In die gevallen kon als succesfactor worden opgetekend dat er sprake was van korte lijnen, goede samenwerking en snel bespreken van knelpunten. Uit Almelo wordt tenslotte gemeld dat men hier al enigszins vooruitloopt op de overdracht van ontwikkelde methodieken uit de SPAG-projecten aan de reguliere instellingen. Binnen de sociale dienst is al een aparte casemanager voor allochtone groepen actief, die de aandacht van het reguliere beleid voor de specifieke situatie van allochtonen bevordert. Het voordeel hiervan is dat aandacht voor de specifieke situatie van minderheden in het 'reguliere' aanbod wordt meegenomen.

#### *AVIO in Hengelo en Almelo*

In Hengelo en Almelo bestaat het project Allochtone Vrouwen in Opmars (AVIO), dat mede wordt gefinancierd uit Europese gelden (ESF-EQUAL). Het doel is de positie van de allochtone vrouwen op de arbeidsmarkt te versterken door middel van een aanpak, waarbij de begeleiding gericht is op zowel de problemen als de mogelijkheden van de vrouwen. Kenmerkend voor dit project is een integrale benadering waardoor het mogelijk wordt om afhankelijk van de situatie diverse acties gelijktijdig in gang te zetten. Te denken valt dan aan sociale activering, scholing, schuldhulpverlening, maatschappelijke dienstverlening en arbeidsmarkttoeleiding.<sup>17</sup>

De activiteiten bevinden zich bovendien op het snijvlak van emancipatie, educatie, welzijnswerk en maatschappelijke dienstverlening. Enerzijds richten de activiteiten zich dus op het vergroten van de mogelijkheden van de vrouwen zelf om te kunnen participeren in het arbeidsproces, anderzijds wordt hulp geboden bij toetreding tot de arbeidsmarkt. Binnen het AVIO project wordt een vernieuwende methodiek toegepast. Waarbij verschillende instanties, die op de genoemde velden betrokken zijn, in teamverband gezamenlijk met de vrouwen een gecombineerd traject ontwikkelen. Veel aandacht wordt besteed aan de ontwikkeling van casemanagement waardoor een op de persoon afgestemd programma mogelijk wordt gemaakt.

De specifieke omstandigheden en mogelijkheden bepalen de kansen van elk individu. Veel vrouwen zitten in een situatie dat ze niet alleen ver van de arbeidsmarkt afstaan, maar ook nog van de Nederlandse cultuur. Dit betekent dat in eerste instantie het accent wordt gelegd op bevordering van maatschappelijke participatie. Dit kan door het aanbieden van gecombineerde trajecten, waarbij in cursusvorm een oriëntatie plaatsvindt op de Nederlandse cultuur en vrouwen geleerd wordt zelf aan te geven hoe ze hun leven op het aspect van zelfstandigheid vorm kunnen geven. Daarnaast of vervolgens wordt scholing gegeven in de Nederlandse taal of andere vormen van scholing. Andere trajecten kunnen tevens worden ingezet, zoals arbeidsmarkttoeleiding of mogelijk daaraan voorafgaand schuldhulpverlening en/of andere vormen van maatschappelijke dienstverlening.

---

<sup>17</sup> zie Projectbeschrijving dhr. D. Kroes, "Allochtone vrouwen in opmars, een nieuwe weg naar participatie in samenleving en arbeid", gemeente Hengelo.

Rond het project is een netwerk van allochtone vrouwen gecreëerd. Hierbinnen wordt door de vrouwen onderling ervaringen uitgewisseld. Dit netwerk heeft een positieve invloed op het bereiken van de doelgroep.

Als succesfactor in dit project kan worden benoemd de inrichting van een team waarin verschillende organisaties zijn vertegenwoordigd (zoals Carint, het ROC, de Gemeente en Scala). Waardoor het mogelijk is gebleken om gecombineerde trajecten uit te voeren. Bekendheid met het project binnen de aangesloten organisaties en het creëren van een netwerk van vrouwen hebben een positieve invloed op het bereik binnen de doelgroep gehad. In het eerste projectjaar hebben in Hengelo circa 70 deelnemers aan het project deelgenomen.

Vooralsnog is er weinig uitstroom vanwege de grote (vaak meervoudige) problemen bij de doelgroep. Verwacht wordt dat de duur van het project (2 jaar) voor de meeste deelnemers tekort zal zijn. Op grond van de ervaringen tot nu toe wordt ervoor gepleit om de sociale activeringsprojecten juist niet uitsluitend voor allochtonen in te richten. Tevens wordt bepleit om het lokaal integratiebeleid in te richten met duidelijke arbeidsmarktgerelateerde projecten.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Conclusies naar aanleiding van discussie in de praktijkkring lokaal integratiebeleid.

## Hoofdstuk 4. Conclusies en aanbevelingen voor lokaal beleid

### 1. Een nieuw offensief van werkloosheidsbestrijding en arbeidsreïntegratie van allochtonen is dringend gewenst

Hoewel er de afgelopen periode in Nederland veel gesproken is over de mislukte integratie van minderheden kunnen we constateren dat hun arbeidsmarktpositie gedurende de jaren negentig behoorlijk is verbeterd. De arbeidsparticipatie van minderheden is, hoewel vooral bij Turken en Marokkanen nog altijd lager dan gemiddeld, gestegen en de werkloosheid bij minderheden is ronduit spectaculair gedaald. Niet voor niets spreken relevante onderzoeken van de inhaalslag die minderheden als het om hun arbeidsmarktpositie gaat hebben gemaakt (SCP, 2003). De verbetering van de arbeidsmarktpositie van minderheden in de jaren negentig bleek niet alleen landelijk, maar ook in de provincie Overijssel (zoals gedocumenteerd werd in het rapport Een spiegel liegt niet). De belangrijkste reden voor deze positieverbetering is ongetwijfeld de gunstige economische ontwikkeling in die periode, waardoor er ook voor minderheden ruimte op de arbeidsmarkt ontstond. Daarnaast heeft ongetwijfeld ook het gevoerde overheidsbeleid hieraan bijgedragen. Hierbij moet misschien niet zozeer gedacht worden aan het specifieke minderheden- of integratiebeleid, maar aan algemene werkgelegenheidsmaatregelen zoals de sinds midden jaren negentig ontstane gesubsidieerde arbeid en het (mede door de overheid geïnitieerde) MKB-convenant. Beide maatregelen zijn van grote betekenis geweest voor de arbeidsdeelname van minderheden.

Inmiddels is het gunstige economische getij uit deze periode echter gekeerd en steekt de werkloosheid opnieuw de kop op. Uit recente werkloosheidscijfers uit de Overijsselse steden blijkt dat ook hier de werkloosheid weer snel toeneemt, onder diverse minderheidsgroepen nog sterker dan onder autochtonen. Vooral in de wat diffuse categorie 'overige niet-westerse allochtonen' (waaronder, naar wij aannemen, relatief veel asielgerechtigden en andere recente migranten) neemt de werkloosheid toe. Deze rapportage maakt echter ook duidelijk dat de arbeidsmogelijkheden voor minderheden en nieuwkomers op korte termijn misschien niet erg gunstig zijn, maar dat op middellange termijn verbetering gloort. Door de (naar verwachting) weer aantrekkende economie, maar vooral door structurele factoren als vergrijzing, zal er over enkele jaren (rond 2006) opnieuw krapte op de arbeidsmarkt en dus behoefte aan autochtone én allochtone werknemers zijn. We moeten nu werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden activeren, scholen en begeleiden om hen dan gereed te hebben om actief te worden op de arbeidsmarkt.

Dit alles vergt van gemeenten een blijvende aanpak van inburgering, scholing en arbeidsreïntegratie van nieuwkomers en al langer in het land verblijvende minderheden. Gemeentelijk beleid op het vlak van werkloosheidsbestrijding en arbeidsreïntegratie ten behoeve van minderheden kunnen niet losgezien worden van nieuwe beleidsontwikkelingen. We denken daarbij met name aan de Wet Werk en Bijstand (WWB) en aan veranderingen op het gebied van de inburgering. Aan beide zaken zullen we hierna aandacht schenken.

## **2. Wet Werk en Bijstand (WWB) zodanig invoeren dat arbeidsreïntegratie van allochtone werkzoekenden en andere uitkeringsgerechtigden optimaal wordt gestimuleerd**

Uitgangspunt van de nieuwe Wet Werk en Bijstand (WWB) is dat iedere burger zelf verantwoordelijk is om middels betaalde arbeid in het eigen inkomen te voorzien. Slechts indien dit absoluut niet mogelijk is, biedt de staat inkomensondersteuning – maar ook dan het liefst tijdelijk totdat de betrokkene weer actief wordt op de arbeidsmarkt. Hoewel zulke ideeën over een activerende sociale zekerheid en bijstandsverlening op zich niet nieuw zijn, is de kans dat deze uitgangspunten daadwerkelijk in praktijk wordt omgezet nu groter dan ooit, vooral omdat gemeenten het financieel zullen merken als ze er al dan niet in slagen om uitkeringsgerechtigden te reïntegreren op de arbeidsmarkt. In de oude situatie kregen teveel uitkeringsgerechtigden – vooral allochtonen – het etiket kansloos opgeplakt. Dit blijkt ook uit de hier gepresenteerde gegevens. In 2001 was tweederde van alle allochtone werkzoekenden in de Overijsselse steden langer dan 1 jaar werkloos en werd meer dan de helft (in sommige steden zelfs tweederde) van hen als een zgn. fase-4-cliënt beschouwd. Dit laatste betekent dat de afstand tot de arbeidsmarkt dusdanig groot is, dat reïntegratie binnen twee jaar als onmogelijk wordt beschouwd. In de praktijk kon dit betekenen dat ook geen pogingen tot reïntegratie werden ondernomen. Overigens bleek uit het rapport *Een spiegel liegt niet* dat maar liefst zeventig procent van de niet-werkende allochtone respondenten zichzelf om diverse redenen niet geschikt voor de arbeidsmarkt acht.

Onder het regime van de WWB zullen gemeenten meer werk (moeten) maken van de activering en begeleiding van werkzoekenden die (nog) niet kunnen werken. De bijstandsverlening moet zodanig worden ingericht, dat direct bemiddelbare klanten op korte termijn (weer) aan het werk gaan en dat anderen een traject in de sfeer van scholing of activering krijgen aangeboden. Meer dan voorheen zal arbeidsreïntegratie hierbij het perspectief zijn. Hierbij is het van cruciaal belang om goed zicht te krijgen op de arbeidsmogelijkheden van werkzoekenden, die binnenstromen bij het CWI. De nu door het CWI gebruikte ‘kansmeter’ voldoet niet als selectie-instrument (getuige o.a. de vele fase-4-cliënten die alsnog bemiddelbaar blijken te zijn). In ieder geval verdient het de voorkeur om cliënten in minder dan 4 categorieën (‘fasen’) in te delen. Het onderscheid tussen direct bemiddelbaren die zo spoedig mogelijk aan het werk moeten komen en degenen die op verdere ondersteuning of een traject zijn aangewezen is in eerste instantie voldoende. Vervolgens kunnen binnen deze laatste categorie nadere onderscheidingen worden aangebracht, al naar gelang de zwaarte van de problematiek en belemmeringen. De niet direct bemiddelbaren dienen te worden overgedragen aan een casemanager, die zorgt voor het uitzetten van een traject. Het is aan te bevelen om voor deze cliënten bij aanvang een assessment in te zetten zodat men beter zicht krijgt op zowel aanwezige belemmeringen als competenties en mogelijkheden. Op basis hiervan moet een concreet plan voor de cliënt ontwikkeld worden, bijvoorbeeld deelname aan een (particulier) reïntegratietraject, voorbereidende scholings- of reïntegratietrajecten of sociale activering (indien arbeidsparticipatie niet meer aan de orde is). Ook gesubsidieerde arbeid kan hierbij, ondanks de bezuinigingen hierop, nog altijd een belangrijke rol spelen (zie punt 3).

Gemeenten zullen bij dit alles meer verplichtend gaan optreden, maar omgekeerd moeten cliënten het recht hebben een traject te kunnen eisen. Aangezien veel allochtone cliënten van de gemeentelijke sociale diensten en CWI's niet direct bemiddelbaar zijn, zullen zij

door de invoering van de WWB meer dan voorheen te maken krijgen met verplichtingen en trajecten. Omgekeerd betekent dit dat sociale diensten meer dan tot dusver expertise zullen moeten ontwikkelen om op adequate wijze met deze cliëntengroepen om te gaan. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de ervaringen die zijn ontwikkeld bij de Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen (SPAG) (vgl. hoofdstuk 3):

- Stel duidelijke targets of doelperspectieven
- Coach of mentor als spil, liefst door allochtone begeleiders
- Voorkom al te lange trajecten: liever duale trajecten (combinatie van scholing/zorg met werk) dan al te lang weg van de arbeidsmarkt
- Duidelijke scheiding tussen reïntegratie enerzijds en zorg/hulpverlening anderzijds.

Voor iedere cliënt, ook voor degenen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, moet een op maat gesneden doelperspectief worden vastgesteld. De cliënt wordt niet eerder losgelaten dan dat het gestelde doelperspectief gerealiseerd is. Dit kan zijn dat de cliënt een baan heeft, maar ook dat hem/haar om andere redenen een traject in de sfeer van scholing, reïntegratie, activering óf zorg is aangeboden.

### **3. Gesubsidieerde arbeid blijft belangrijk**

Er bestaan veel misverstanden over de mogelijkheden van gesubsidieerde arbeid binnen het kader van de WWB. Duidelijk is dat gesubsidieerde arbeid zeer belangrijk is voor de arbeidsdeelname van allochtone groepen: eind 2002 werkte rond vijf procent van de totale allochtone beroepsbevolking op een gesubsidieerde baan (I/D-baan, WIW of WSW). Juist voor langdurige werklozen met persoonlijke problemen en een grote afstand tot de reguliere arbeidsmarkt is de beschermde werkplek van een gesubsidieerde baan cruciaal. In een gesubsidieerde baan kunnen ze met minder druk wel functioneren, het geeft structuur aan hun leven, ze krijgen meer zelfvertrouwen en het gevoel nuttig te zijn, enzovoort. Aan de andere kant is duidelijk dat de mogelijkheden voor gesubsidieerde werkgelegenheid minder worden vanwege de aangekondigde bezuinigingen op dit gebied. Een belangrijk argument voor deze bezuiniging was overigens het uitblijven van uitstroom van gesubsidieerd naar reguliere werk.

Hiermee is echter niet gezegd dat gesubsidieerde arbeid in de toekomst niet meer mogelijk is. Wel moeten gemeenten naar oplossingen zoeken hoe zij in de veranderde omstandigheden gesubsidieerde arbeid toch kunnen handhaven. Hiervoor zijn diverse mogelijkheden:

- *Meer doorstroom*: Bij de uitvoering van gesubsidieerde arbeid zal veel meer dan tot dusver gestreefd moeten worden naar doorstroom naar reguliere arbeid. Dit kan bijvoorbeeld door bestaande ID-banen en nieuw te creëren uitstroombanen te beperken tot maximaal twee jaar, zoals gebeurt in de gemeente Tilburg. Gesubsidieerde arbeid krijgt hierdoor meer het karakter als instrument om de opstap naar regulier werk te vergemakkelijken. Nu is gesubsidieerd werk in veel gevallen een eindpunt. Als mensen minder lang in een gesubsidieerde baan zitten, kunnen veel meer personen met een beperkt aantal banen geholpen worden. Het gaat er om beweging te creëren in tot dusver stilstaand water.
- *Hogere vergoedingen voor gesubsidieerd werk*: Instellingen en bedrijven met gesubsidieerde arbeid (zowel in de profit als in de non-profitsector) kunnen hogere vergoedingen voor hen betalen. Gesubsidieerde werknemers doen nuttig werk in de sectoren waar zij werkzaam zijn en kunnen in veel gevallen niet meer worden gemist. Dit zou ook in financieel opzicht duidelijk moeten worden, nu wordt gesubsidieerde arbeid nog betaald vanuit het gemeentelijk reïntegratiebudget. Door een systeem van

oplopende vergoedingen kunnen werkgevers geleidelijk wennen aan de uitgaven voor de betreffende werknemer, zodat zij na twee jaar regulier in dienst kunnen komen.

- *Beschermde werkplek voor mensen die geen perspectief hebben op betaald werk:* Tenslotte kunnen gemeenten ervoor kiezen om mensen met weinig of geen perspectief op de arbeidsmarkt in een gesubsidieerde baan te houden en niet te laten terugvallen in de bijstand. In de nieuwe verhoudingen van de WWB komen beide zaken voor rekening van gemeenten, al kost een gesubsidieerde baan meer dan een bijstandsuitkering.

#### **4. Voorkom afroming uit het werklozenbestand**

Volgens critici zou de nadruk op uitstroom in de WWB afromingsverschijnselen in de hand kunnen werken. Als gemeenten financieel winnen naarmate ze meer mensen uit de bijstand krijgen, zouden ze hun (beperkte) aandacht en middelen immers eerder gebruiken voor die groep waarbij de kans op succes verhoudingsgewijs groot is. Het gevolg zou zijn, dat recente en relatief makkelijk te bemiddelen werkzoekenden voorrang krijgen boven degenen die al lang zonder werk zitten en moeilijk te bemiddelen zijn. Een dergelijke afroming van het werklozenbestand zou allochtone groepen veel harder treffen dan autochtonen. Allochtonen behoren immers, we zagen dat ook in de Overijsselse steden, verhoudingsgewijs vaak tot de categorie langdurige, moeilijk bemiddelbare werklozen.

We kunnen echter meerdere redenen aanvoeren waarom deze angst voor afroming niet terecht is. In de eerste plaats hebben gemeenten een specifieke verantwoordelijkheid voor haar burgers in een kwetsbare positie. In de tweede plaats wordt ook in de WWB een evenwichtige benadering van diverse doelgroepen voorgestaan: allochtonen, vrouwen, gehandicapten, gedeeltelijk arbeidsongeschikten, enzovoort. In de derde plaats heeft de landelijke overheid o.m. in GSB-verband prestatieafspraken met gemeenten gemaakt over de aanpak van moeilijk reïntegreerbare werkzoekenden, waaronder met name allochtone werkzoekenden.

De huidige praktijk is echter dat van al te veel uitkeringsgerechtigden, vooral bij allochtonen, wordt aangenomen dat zij geen kansen op terugkeer op de arbeidsmarkt hebben. Met deze groep gebeurt in veel gevallen niets. Gemeenten zouden hierbij veel selectiever moeten zijn. Natuurlijk zijn er uitkeringsgerechtigden voor wie arbeidsreïntegratie echt geen reëel perspectief is, maar deze groep zou men zo klein mogelijk moeten houden. Zo bleek, dat vrij veel werkzoekenden die als 'fase-4' waren ingeschaald de afgelopen jaren toch in staat waren terug te keren naar het arbeidsproces. Naast de groep uitkeringsgerechtigden die direct beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt én degenen die via een (particulier) reïntegratietraject naar de arbeidsmarkt worden toegeleid, zou er ook een groep moeten zijn voor wie arbeidsreïntegratie op korte termijn (binnen twee jaar) weliswaar niet reëel is, maar waarmee gemeenten toch iets zou moeten doen. Te denken valt aan activiteiten als taalonderwijs, scholing, bijbrengen van vaardigheden, eventueel gesubsidieerde arbeid. Tenslotte is er een (hopelijk kleine) categorie uitkeringsgerechtigden, vooral mensen met medische en psychische problemen, voor wie de arbeidsmarkt dermate ver uit het zicht is dat men hen verder met rust moet laten.

In discussies over de WWB wordt nog op twee soortgelijke gevaren gewezen. Een ander mogelijk gevaar van de nadruk op uitstroom uit de WWB is dat gemeenten hun uitkeringscliënten te snel op de arbeidsmarkt plaatsen, zonder dat zij daarvoor klaar zijn. Deze neiging, als zij zou bestaan, is op langere termijn ook niet in het belang van gemeenten. Als werkzoekenden te snel op de arbeidsmarkt worden 'gedropt', is de kans op terugval immers groot. Het is beter om door middel van goede scholing en begeleiding te

streven naar duurzame uitstroom dan cliënten al te snel op de arbeidsmarkt te plaatsen, met grote kans op hernieuwde uitval.

Een laatste mogelijk gevaar dreigt als gemeenten alle aandacht richten op de reïntegratie van werkzoekenden met een uitkering – daar worden ze immers financieel beter van – en daarmee werkzoekenden zonder uitkering uit het oog verliezen. Tot deze laatste categorie (in het jargon ook wel ‘nuggers’ genoemd: niet-uitkeringsgerechtigden) behoren vooral herintredende vrouwen, waaronder ook veel allochtone vrouwen bij wie de arbeidsparticipatie nog altijd vrij gering is (vooral bij Turkse en Marokkaanse vrouwen). Ook deze groepen verdienen echter ondersteuning door gemeenten. (Op de categorie allochtone vrouwen komen we hierna terug.)

Geconcludeerd kan worden, dat gemeenten ook onder het regime van de WWB specifieke aandacht moeten (blijven) geven aan die groepen met een wat grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Dit geldt voor autochtonen en allochtonen en voor personen met en zonder uitkering. Voorkomen moet worden dat groepen te gemakkelijk het stempel ‘onbemiddelbaar’ opgedrukt krijgen. De afgelopen jaren zijn er veel projecten en methoden ontwikkeld, en ervaring opgedaan om juist deze categorie werkzoekenden met een aanzienlijke afstand tot de arbeidsmarkt toch te bereiken en te activeren. Gemeenten moeten hiermee verder gaan.

### **5. Terugdringen van jeugdwerkloosheid**

Een zeer alarmerende ontwikkeling is de terugkeer van jeugdwerkloosheid, vooral bij allochtone groepen. Uit landelijke gegevens blijkt dat een op de vijf jonge Turken en Marokkanen zonder werk zit, terwijl onder Surinaamse en Antilliaanse jongeren zelfs één op de drie werkloos is. In Overijssel zijn hierover geen gegevens bekend. Een belangrijke reden voor werkloosheid onder allochtone jongeren is de beëindiging van tijdelijke banen: veel jongeren gingen tijdens de hoogtijdagen van de Nederlandse economie op basis van een tijdelijk contract aan de slag maar verliezen nu (door het principe ‘last in, first out’) hun baan. Daarnaast speelt voor een omvangrijke groep Turkse en Marokkaanse jongeren dat zij geen enkele arbeidservaring hebben. Nu het economisch slecht gaat, komen jongeren die (mede door voortijdig schooluitval) geen of onvoldoende startkwalificatie hebben niet meer aan de bak. Tenslotte kunnen we concluderen dat de in de jaren '90 ingevoerde maatregelen die een sluitende aanpak van jongeren beogen (‘iedere jongere is of op school of aan het werk’) in de praktijk kennelijk onvoldoende werken. Problemen ontstaan vooral als jongeren voortijdig de schoolverlaten en vervolgens geen plek op de arbeidsmarkt vinden.

Om jeugdwerkloosheid terug te dringen, kunnen preventieve en curatieve maatregelen genomen worden. Preventieve maatregelen richten zich op het terugdringen van voortijdig schoolverlaten en een soepeler overgang van het onderwijs naar de arbeidsmarkt (zie hierna). Curatieve maatregelen richten zich op de opvang en arbeidstoeleiding van jongeren die geen onderwijs meer volgen en ook niet werken. De zogenaamde SPAG-projecten, die veelal waren gericht op allochtone jongeren, hebben laten zien dat een gericht optreden, intensieve begeleiding en een vernieuwende aanpak (bijvoorbeeld duale trajecten waarin werk wordt gecombineerd met scholing of zorg) vruchten kunnen afwerpen.

Op dit moment worden allerlei plannen ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid ontwikkeld, bijvoorbeeld het 40.000 banenplan van de taskforce bestrijding



jeugdwerkloosheid. Het is absoluut noodzakelijk dat verdere concretisering van die plannen op regionaal of lokaal niveau plaatsvindt op basis van een goede inventarisatie van de doelgroepen: welke jongeren zijn werkloos; hoe groot is het aandeel allochtonen en wat is hun opleidingsachtergrond. Inzicht in de populatie werkloze jongeren moet ook duidelijk maken of acties specifiek voor allochtone jongeren moeten worden ontwikkeld en of daar ook specifieke organisaties bij betrokken moeten worden.

Jeugdwerkloosheid is een enorm probleem. Voorkomen moet worden dat een nieuwe generatie opgroeiende jongeren de beroeps carrière begint met een langere periode van inactiviteit.

## **6. Onderwijs en scholing een eerste vereiste**

Meer algemeen kan gesteld worden dat werkloosheid en het veelal lage beroepsniveau bij allochtone groepen voor een belangrijk deel (zij het niet uitsluitend) kan worden teruggevoerd op het lage en niet passende opleidingsniveau. De problemen op dit vlak zijn veelzijdig en betreffen zowel het opleidingsniveau als de gekozen opleidingsrichting. Het opleidingsniveau van veel allochtonen is nog altijd laag. Bij oudere allochtonen en nieuwe migranten komt dit primair doordat het gevolgde onderwijs in het land van herkomst niet aansluit bij de vereisten van de Nederlandse arbeidsmarkt. Bij nieuwe migranten vormt geringe taalbeheersing een forse bijkomende barrière op de weg naar werk. Bij jongere allochtonen (tweede generatie) is er nog altijd veel voortijdige schooluitval. Bovendien is het behaalde opleidingsniveau van degenen die de opleiding wel afmaken, vaak onvoldoende voor de arbeidsmarkt. Veel allochtone leerlingen van de ROC's sluiten hun opleiding af op niveau 1 en 2, terwijl er op de arbeidsmarkt behoefte is aan uitstroom van de ROC's op niveau 3 en 4. Tenslotte wordt opgemerkt dat de beroepskeuze van allochtone leerlingen niet altijd goed aansluit op de mogelijkheden op de lokale arbeidsmarkt.

Om aan dergelijke problemen het hoofd te bieden, is behoefte aan een sterk en veelzijdig scholingsoffensief voor allochtone groepen. Een aantal aandachtspunten geldt bij de inzet van scholing in het kader van reïntegratie:

- de opleidingsrichting van allochtone jongeren sluit vaak onvoldoende aan bij (toekomstige) mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Onderwijs en bedrijfsleven zouden dit gezamenlijk kunnen veranderen door activiteiten als bedrijfsbezoeken, uitwisseling van docenten en bedrijfspersoneel, gebruik van gespecialiseerde apparatuur, enzovoort. Ook voorlichting gericht op (bepaalde categorieën) allochtone jongeren om bepaalde beroepen (bijvoorbeeld de zorg) bij hen onder de aandacht te brengen, is gewenst;
- beroepsonderwijs voorziet veelal in praktijkstages, maar in de huidige gespannen arbeidsmarktsituatie is het voor veel leerlingen moeilijk een stageplek te vinden. Dit geldt voor allochtone leerlingen nog sterker dan voor autochtonen, omdat veelal niet over een spreekwoordelijke kruiwagen beschikken die hen met bedrijven in contact kan brengen. Scholen en bedrijfsleven zouden juist allochtone leerlingen moeten bijstaan een stageplek te vinden opdat dit geen reden is om af te haken.
- Voortijdige schooluitval is nog altijd het meest urgente knelpunt als het gaat om de onderwijspositie van allochtone jongeren. Scholen, maar ook gemeenten kunnen hier veel meer aan doen. Een eerste stap om voortijdige schooluitval tegen te gaan is een goede registratie. Een tweede stap is als leerplichtambtenaren het gesprek aangaan met iedere leerplichtige jongere die niet meer naar school gaat. Doel van het gesprek moet zijn dat de jongere weer naar school gaat of, indien dan niet mogelijk is, betaald werk

verricht en tegelijkertijd begeleidt wordt om op latere termijn toch een minimale startkwalificatie te behalen.

- Gemeenten moeten zich ten doel stellen dat iedere jongere, allochtoon of autochtoon, een minimale startkwalificatie behaalt.
- Veel allochtone jongeren ervaren het (beroeps)onderwijs als te theoretisch. Duaal onderwijs (leren én werken) is daarom cruciaal. Leren in de praktijk motiveert en sluit bovendien goed aan bij de wensen en eisen vanuit het bedrijfsleven. Voorwaarde is echter een veel grotere betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het beroepsopleiding: bedrijven moeten immers leerwerkplekken beschikbaar stellen én ze moeten dit vooral doen ten behoeve van allochtonen. Er moet dus veel energie gestoken worden in communicatie naar bedrijven/branches. Het MKB-minderheden project en de opvolger in de provincies Gelderland en Overijssel zijn daarvan goede voorbeelden.

## 7. Inburgering met nieuw elan

Ook nieuwkomers zijn vaak onvoldoende toegerust om op de Nederlandse arbeidsmarkt te functioneren. Nederland kent sinds 1998 een verplichte inburgering van nieuwkomers (WIN). Desondanks is de situatie op het gebied van inburgering nog altijd problematisch, getuige de relatief hoge uitval uit inburgeringstrajecten en het geringe aantal deelnemers dat na afronding van het traject over minimale taalvaardigheden beschikt.<sup>19</sup> Ook de eerder gesignaleerde hoge werkloosheid onder de categorie ‘overige niet-westerse allochtonen’ (waaronder naar wij aannemen veel asielmigranten en andere recent aangekomen migranten) duidt op het tekortschieten van de inburgering. Dat de inburgering van nieuwkomers onvoldoende effectief is, wordt ook door de Nederlandse regering onderkend. Zo werd in 2000 Taskforce Inburgering ingesteld, die een meer affectieve aanpak van inburgering moest ontwikkelen. De Taskforce besloot haar werkzaamheden eind 2002 met een aantal aanbevelingen, die echter (afgezien van de aanbeveling om de gedwongen winkelnering van inburgeringscursussen bij de ROC's) niet zijn overgenomen door de politiek.

Desondanks bevatten de aanbevelingen van de Taskforce een aantal zeer zinnige gedachten over een beter gemeentelijk beleid op het gebied van inburgering:

- meer ruimte voor eigen initiatieven van gemeenten op het gebied van inburgering;
- gemeenten aanspreken op behaalde resultaten;
- inburgering combineren met reïntegratie (duale trajecten)
- bundeling van op lokaal niveau beschikbare geldstromen voor inburgering, volwasseneducatie, arbeidsreïntegratie, enz.

In de gemeente Enschede heeft men het initiatief genomen tot een integrale benadering van inburgering, zoals voorgesteld door de Taskforce. Dit behelst onder meer de volgende punten:

- inburgering beoogt niet alleen dat nieuwkomers Nederlandse leren en actief worden op de arbeidsmarkt, maar integratie in het algemeen (in Enschede omschreven als ‘volledig en op alle terreinen deelnemen aan de nieuwe samenleving’);
- hiertoe worden diverse activiteiten en de daarvoor beschikbare gelden gecombineerd (het betreft gelden voor o.m. gelden voor volwasseneducatie, inburgering van nieuwkomers en oudkomers, maar ook gelden voor scholing, activering en reïntegratie;

<sup>19</sup> M. Brink e.a., *Verscheidenheid in integratie. Evaluatie van de effectiviteit van de WIN*. Amsterdam: Regioplan 2002; Gemeente Rotterdam, Samenleven in Rotterdam. Deltaplan inburgering: op weg naar actief burgerschap. Rotterdam 2002.

- per cliënt wordt een concreet doelperspectief vastgesteld, dat kan liggen in de sfeer van werk, beroepsopleiding, opvoeding of vrijwilligerswerk. Vervolgens wordt een integraal traject vastgesteld dat de cliënt moet doorlopen om het gestelde doel te bereiken. Door deze integrale aanpak van inburgering worden moeilijke overgangsmomenten waarbij de cliënt wordt overgedragen van de ene instantie aan de andere vermeden;
- daar waar mogelijk en nuttig worden inburgering en werk gecombineerd in één traject, een zogenaamde gecombineerd of duaal traject. Hierdoor wordt het leren van taal gekoppeld aan beroepsvaardigheden en -kennis. Bovendien wordt een bron van voortijdige uitval met een duaal traject weggenomen, omdat de inburgeraar tegelijk werkervaring opdoet.

Het lijkt zinnig als dit Enschedese initiatief (met name de combinatie van taalonderwijs met andere activiteiten gericht op maatschappelijke participatie, waaronder arbeidsparticipatie, én de daarvoor beschikbare geldstromen ook elders in de Overijsselse steden navolging krijgt.

### **8. Emancipatie allochtone vrouwen dringend gewenst**

De positie van allochtone vrouwen heeft de afgelopen tijd veel politieke aandacht gekregen. Enerzijds is het duidelijk dat veel allochtone vrouwen nog maar weinig participeren in de Nederlandse samenleving. Dit geldt niet alleen voor wat betreft arbeidsdeelname, maar ook voor participatie in allerlei andere maatschappelijke activiteiten (bijvoorbeeld verenigingsleven, vrijwilligerswerk, ouderparticipatie op scholen, enzovoort). Teveel allochtone vrouwen zien de Nederlandse samenleving enkel van achter een gesloten voordeur. Anderzijds wordt tegenwoordig alom onderkend, dat de emancipatie van allochtone vrouwen een sleutelfactor vormen in de integratie van minderheden. Immers, hoe kunnen allochtone moeders hun kinderen opvoeden tot volwaardige burgers van de Nederlandse samenleving als ze zelf daarin een marginale positie innemen?

Gelukkig bestaan er zowel op landelijk als op provinciaal niveau nieuwe initiatieven op dit gebied. Op landelijk niveau werd in juli 2003 de commissie Participatie Vrouwen uit Etnische Minderheidsgroepen (PaVEM, naar het bekendste commissielid ook wel de commissie Máxima genoemd) ingesteld met als doel om bestaande kennis, ervaring en 'best practices' over participatiebevordering van allochtone vrouwen te verzamelen. Eén van die goede voorbeelden is wellicht het project Allochtone Vrouwen in Opmars (AVIO) in de Twentse steden Hengelo en Almelo. In dit project is gekozen voor geïntegreerde benadering die uiteindelijk gericht is op arbeidsparticipatie of andere vormen van maatschappelijke participatie van allochtone vrouwen (sociale activering, vrijwilligerswerk), maar waarbij tussentijds wordt gewerkt aan het oplossen van persoonlijke problemen c.q. vergroten van individuele competenties van deelnemende vrouwen. Bij dit laatste gaat het om zaken als taalonderwijs, oriëntatie op de Nederlandse samenleving, schuldhulpverlening of andere vormen van maatschappelijke dienstverlening, enzovoort.

De commissie PaVEM formuleerde na gesprekken met vijftien gemeenten vier speerpunten om de integratie van allochtone vrouwen te bevorderen.

- De belangrijkste weg naar integratie is betaald werk, dit geldt ook voor allochtone vrouwen. Hierbij moet overigens worden opgemerkt dat de arbeidsparticipatie van vrouwen niet bij alle allochtone groepen laag is, dit geldt bijvoorbeeld niet voor Surinaamse en Antilliaanse vrouwen. Uit de voorbeelden van SPAG en AVIO blijkt, dat een geïntegreerde aanpak van problemen en competenties van allochtone vrouwen noodzakelijk en mogelijk is.
- Kennis van de Nederlandse taal is de belangrijkste voorwaarde voor participatie en integratie. Goede taalbeheersing is niet alleen belangrijk voor allochtone vrouwen die willen gaan werken, maar ook voor moeders om de schoolprestaties van kinderen te kunnen volgen en sturen, en meer algemeen om zich staande te kunnen houden in de Nederlandse samenleving. De ervaring leert echter, dat een enkele cursus vaak onvoldoende is om goed Nederlands te kunnen leren. Als gemeenten echt werk willen maken van taalonderwijs voor allochtone vrouwen, dan zullen ze daarin moeten investeren. Minstens even belangrijk is dat vrouwen daarna ook in de gelegenheid zijn om Nederlands te spreken, dat wil zeggen dat ze buitenhuis en niet alleen in aanraking met landgenoten komen.
- Allochtone vrouwen én mannen ervaren vaak een kloof tussen hun eigen groep en de Nederlandse samenleving, zeker nu het publieke debat over minderheden en integratie steeds meer neigt naar populisme en versimpeling. Gemeenten zouden de dialoog met allochtone groepen moeten aangaan. Als gemeenten willen dat allochtone vrouwen meer participeren in de Nederlandse samenleving kunnen ze beginnen met deze vrouwen in dialoog te treden, in de hoop dat daaruit wederzijds begrip en respect ontstaat.
- Allochtone vrouwen zijn vaak sociaal geïsoleerd en moeilijk te bereiken voor gemeenten. Om toegang te krijgen tot deze groep, zouden gemeenten kunnen samenwerken met netwerken van allochtone vrouwen die zelf wel maatschappelijk actief en succesvol zijn. De commissie PaVEM wil op landelijk niveau een netwerk van succesvolle allochtone vrouwen samenstellen, die behulpzaam kunnen zijn bij het bereiken van vrouwen uit de eigen achterban. Deze vrouwen vervullen ook een voorbeeldrol voor minder succesvolle vrouwen uit de eigen groep. Ook gemeenten zouden zo'n netwerk van succesvolle allochtone vrouwen kunnen samenstellen die op lokaal niveau meedenken over emancipatiebevorderende projecten voor allochtone vrouwen en behulpzaam zijn om potentiële deelnemers aan zulke projecten te bereiken.

## Bijlage 1 Ontwikkeling potentiële beroepsbevolking 1999-2003

Ontwikkeling potentiële beroepsbevolking in vijf steden in Overijssel naar etnische herkomst (1999-2003)

| <b>1999</b>                | <b>Overijssel</b> | <b>Almelo</b> | <b>Deventer</b> | <b>Enschede</b> | <b>Hengelo</b> | <b>Zwolle</b> | <b>Vijf Steden</b> |
|----------------------------|-------------------|---------------|-----------------|-----------------|----------------|---------------|--------------------|
| Niet minderheden           | 673871            | 39000         | 45170           | 90339           | 47767          | 66770         | 289046             |
| Turkije                    | 20075             | 3440          | 3495            | 5055            | 2930           | 1400          | 16320              |
| Marokko, Tunesië, Algerije | 2605              | 270           | 185             | 1440            | 125            | 355           | 2375               |
| Voorm. Joegoslavië         | 2170              | 185           | 375             | 460             | 325            | 130           | 1475               |
| Suriname/Antillen/Aruba    | 5660              | 365           | 620             | 1815            | 545            | 1345          | 4690               |
| Overig minderheden         | 12955             | 1225          | 1225            | 3745            | 1160           | 1945          | 9300               |
| Totaal minderheden         | 43465             | 5485          | 5900            | 12515           | 5085           | 5175          | 34160              |
| Totaal                     | 717336            | 44485         | 51070           | 102854          | 52852          | 71945         | 323206             |
| <b>2001</b>                | <b>Overijssel</b> | <b>Almelo</b> | <b>Deventer</b> | <b>Enschede</b> | <b>Hengelo</b> | <b>Zwolle</b> | <b>Vijf steden</b> |
| Niet minderheden           | 676.911           | 41.350        | 50311           | 89.944          | 47865          | 68228         | 297.698            |
| Turkije                    | 21.200            | 3.600         | 3720            | 5.390           | 3090           | 1450          | 17.250             |
| Marokko, Tunesië, Algerije | 2.855             | 300           | 210             | 1.525           | 165            | 405           | 2.605              |
| Voorm. Joegoslavië         | 2.510             | 200           | 415             | 520             | 340            | 175           | 1.650              |
| Suriname/Antillen/Aruba    | 6.170             | 370           | 715             | 1.935           | 630            | 1495          | 5.145              |
| Overig minderheden         | 16.250            | 1.415         | 1740            | 4.725           | 1495           | 2240          | 11.615             |
| Totaal minderheden         | 48.985            | 5.885         | 6.800           | 14.095          | 5.720          | 5.765         | 38.265             |
| Totaal                     | 725.896           | 47.235        | 57111           | 104.039         | 53585          | 73993         | 335.963            |
| <b>2003</b>                | <b>Overijssel</b> | <b>Almelo</b> | <b>Deventer</b> | <b>Enschede</b> | <b>Hengelo</b> | <b>Zwolle</b> | <b>Vijf steden</b> |
| Niet minderheden           | 684.250           | 41.881        | 51.650          | 90.720          | 48.289         | 69.781        | 302.321            |
| Turkije                    | 22.295            | 3.836         | 3.991           | 5.612           | 3.205          | 1.573         | 18.217             |
| Marokko, Tunesië, Algerije | 2.663             | 307           | 190             | 1.442           | 148            | 378           | 2.465              |
| Voorm. Joegoslavië         | 2.662             | 204           | 438             | 567             | 362            | 197           | 1.768              |
| Suriname/Antillen/Aruba    | 6.284             | 383           | 747             | 1.965           | 638            | 1.620         | 5.353              |
| Overig minderheden         | 16.204            | 1.375         | 1.948           | 5.134           | 1.274          | 2.256         | 11.987             |
| Totaal minderheden         | 50.108            | 6.105         | 7.314           | 14.720          | 5.627          | 6.024         | 39.790             |
| Totaal                     | 734.358           | 47.986        | 58.964          | 105.440         | 53.916         | 75.805        | 342.111            |
| <b>2003 (1999=100)</b>     | <b>Overijssel</b> | <b>Almelo</b> | <b>Deventer</b> | <b>Enschede</b> | <b>Hengelo</b> | <b>Zwolle</b> | <b>Vijf steden</b> |
| Niet minderheden           | 102               | 107           | 114             | 100             | 101            | 105           | 105                |
| Turkije                    | 111               | 112           | 114             | 111             | 109            | 112           | 112                |
| Marokko, Tunesië, Algerije | 102               | 114           | 103             | 100             | 118            | 106           | 104                |
| Voorm. Joegoslavië         | 123               | 110           | 117             | 123             | 111            | 152           | 120                |
| Suriname/Antillen/Aruba    | 111               | 105           | 120             | 108             | 117            | 120           | 114                |
| Overig minderheden         | 125               | 112           | 159             | 137             | 110            | 116           | 129                |
| Totaal minderheden         | 115               | 111           | 124             | 118             | 111            | 116           | 116                |
| Totaal                     | 102               | 108           | 115             | 103             | 102            | 105           | 106                |

## Bijlage 2 NWW-ers naar etnische herkomst

Aantal NWW'ers naar etnische herkomst in vijf steden in Overijssel naar etnische herkomst (absoluut en als percentage van de potentiële beroepsbevolking) (1999-2003)

|                         | absoluut |      |      | als % van de potent. beroepsbev. |      |      |
|-------------------------|----------|------|------|----------------------------------|------|------|
|                         | 1999     | 2001 | 2003 | 1999                             | 2001 | 2003 |
| <b>Almelo</b>           |          |      |      |                                  |      |      |
| Niet minderheden        | 3242     | 2359 | 2792 | 8,3                              | 5,7  | 6,7  |
| Turkije                 | 833      | 685  | 764  | 24,2                             | 19,0 | 19,9 |
| Marokko                 | 40       | 46   | 32   | 14,8                             | 15,3 | 10,4 |
| Voorm. Joegoslavië      | 36       | 21   |      | 19,5                             | 10,5 |      |
| Suriname/Antillen/Aruba | 25       | 17   | 16   | 6,8                              | 4,6  | 4,2  |
| Overige minderheden*    | 397      | 366  | 543  | 32,4                             | 25,9 | 34,4 |
| Totaal minderheden      | 1331     | 1135 | 1355 | 24,3                             | 19,3 | 22,2 |
| Totaal                  | 4573     | 3494 | 4147 | 10,3                             | 7,4  | 8,6  |
| <b>Deventer</b>         |          |      |      |                                  |      |      |
| Niet minderheden        | 3294     | 2149 | 2372 | 7,3                              | 4,3  | 4,6  |
| Turkije                 | 682      | 509  | 574  | 19,5                             | 13,7 | 14,4 |
| Marokko                 | 30       | 28   | 28   | 16,2                             | 13,3 | 14,7 |
| Voorm. Joegoslavië      | 65       | 70   |      | 17,3                             | 16,9 |      |
| Suriname/Antillen/Aruba | 60       | 51   | 44   | 9,7                              | 7,1  | 5,9  |
| Overige minderheden*    | 272      | 226  | 343  | 22,2                             | 13,0 | 14,4 |
| Totaal minderheden      | 1109     | 884  | 989  | 18,8                             | 13,0 | 13,5 |
| Totaal                  | 4403     | 3033 | 3361 | 8,6                              | 5,3  | 5,7  |
| <b>Enschede</b>         |          |      |      |                                  |      |      |
| Niet minderheden        | 6133     | 4134 | 4443 | 6,8                              | 4,6  | 4,9  |
| Turkije                 | 942      | 745  | 749  | 18,6                             | 13,8 | 13,3 |
| Marokko                 | 250      | 191  | 182  | 17,4                             | 12,5 | 12,6 |
| Voorm. Joegoslavië      | 133      | 75   |      | 28,9                             | 14,4 |      |
| Suriname/Antillen/Aruba | 156      | 142  | 149  | 8,6                              | 7,3  | 7,6  |
| Overige minderheden*    | 969      | 796  | 1193 | 25,9                             | 16,8 | 20,9 |
| Totaal minderheden      | 2450     | 1949 | 2273 | 19,6                             | 13,8 | 15,4 |
| Totaal                  | 8583     | 6083 | 6716 | 8,3                              | 5,8  | 6,4  |
| <b>Hengelo</b>          |          |      |      |                                  |      |      |
| Niet minderheden        | 3076     | 1967 | 2357 | 6,4                              | 4,1  | 4,9  |
| Turkije                 | 622      | 512  | 592  | 21,2                             | 16,6 | 18,5 |
| Marokko                 | 21       | 27   | 32   | 16,8                             | 16,4 | 21,6 |
| Voorm. Joegoslavië      | 79       | 52   |      | 24,3                             | 15,3 |      |
| Suriname/Antillen/Aruba | 61       | 57   | 75   | 11,2                             | 9,0  | 11,8 |
| Overige minderheden*    | 358      | 358  | 567  | 30,9                             | 23,9 | 34,7 |
| Totaal minderheden      | 1141     | 1006 | 1266 | 22,4                             | 17,6 | 22,5 |
| Totaal                  | 4217     | 2973 | 3623 | 8,0                              | 5,5  | 6,7  |
| <b>Zwolle</b>           |          |      |      |                                  |      |      |
| Niet minderheden        | 2978     | 2084 | 2805 | 4,5                              | 3,1  | 4,0  |
| Turkije                 | 159      | 77   | 125  | 11,4                             | 5,3  | 7,9  |
| Marokko                 | 33       | 25   | 31   | 9,3                              | 6,2  | 8,2  |
| Voorm. Joegoslavië      | 10       | 32   |      | 7,7                              | 18,3 |      |
| Suriname/Antillen/Aruba | 129      | 112  | 140  | 9,6                              | 7,5  | 8,6  |
| Overige minderheden*    | 304      | 233  | 398  | 15,6                             | 10,4 | 16,2 |
| Totaal minderheden      | 635      | 479  | 694  | 12,3                             | 8,3  | 11,5 |
| Totaal                  | 3613     | 2563 | 3499 | 5,0                              | 3,5  | 4,6  |

\*overige minderheden 2003: incl. voormalig Joegoslavië

**Bron:** NWW 1999 en 2001: I&O Research, Een spiegel liegt niet; NWW 2003: CWI; potentiële beroepsbevolking: CBS; bewerking: SMO/KISS

**Bijlage 3 Deelnemers praktijkkring lokaal integratiebeleid**

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| Mevrouw E.A.W. Hof          | (Provincie Overijssel)                    |
| De heer Z. Aydogdu          | (Gemeente Deventer)                       |
| De heer H. Boswijk          | (Gemeente Deventer)                       |
| Mevrouw I. van Vliet        | (Gemeente Enschede)                       |
| De heer J. Bannenbergh      | (Gemeente Enschede)                       |
| Mevrouw K. Bugajski         | (Gemeente Enschede)                       |
| Mevrouw E. Houpt            | (Gemeente Almelo)                         |
| De heer J.A. Weideman       | (Gemeente Almelo)                         |
| De heer E. Winkelman        | (Gemeente Almelo)                         |
| De heer A. Moustafa         | (Gemeente Hengelo)                        |
| De heer C. Akca             | (Gemeente Hengelo)                        |
| Mevrouw E. Biezenaar        | (Gemeente Hengelo)                        |
| De heer D. Kroes            | (Gemeente Hengelo)                        |
| De heer F. Rahantoknam      | (Gemeente Zwolle)                         |
| De heer P.A.M. Linssen      | (Gemeente Zwolle)                         |
| De heer B. Amelink          | (RPA Twente)                              |
| Mevrouw N. Jansma           | (ROC Twente)                              |
| Mevrouw C. Arda             | (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling) |
| Mevrouw J. Klaver           | (Regioplan)                               |
| De heer Z. Arslan           | (Forum)                                   |
| De heer H. Sie Dhian Ho     | (Saxion Hogescholen)                      |
| Mevrouw H.G.M. Ruiz-Peraita | (Steunpunt Minderheden Overijssel)        |
| De heer E. Prick            | (Steunpunt Minderheden Overijssel)        |
| De heer W.K.F. Rodenhuis    | (Kennisinstituut Stedelijke Samenleving)  |
| Voorzitter:                 | Erik Snel (Universiteit Twente)           |

## Bijlage 4 Referenties

- Berkhout, A., S. Mateman en A. Odé (2002): *Minderheden aan het werk? Onderzoek naar de arbeidsmarktpositie van de in het kader van het MKB-minderhedenconvenant geplaatste kandidaten*. Amsterdam: Regioplan.
- CBS 2003: *Allochtonen in Nederland 2003*.
- Dagevos, J.M. (2001): *Rapportage Minderheden 2001. Deel 2 Meer werk*. Den Haag: SCP.
- Dagevos, J., Minderheden op weg naar een structurele verbetering van hun arbeidsmarktpositie. In: R. Hortulanus & J. Machielse (eds.), *De multiculturele uitdaging*, Elsevier, Den Haag 2002, p. 79-90.
- ISEO 2002: *Integratiemonitor 2002*. Rotterdam: Erasmus Universiteit
- I&O Research, 2002: *Een Spiegel liegt niet*.
- Regioplan 2002: M. Brink e.a., *Verscheidenheid in integratie. Evaluatie van de effectiviteit van de WIN*.
- Research voor Beleid (2003): *Stimuleringsprojecten allochtone groepen, derde tussenrapportage*.
- Rotterdam 2002: Gemeente Rotterdam, *Samenleven in Rotterdam. Deltaplan inburgering: Op weg naar actief burgerschap*.
- RPA Stedendriehoek 2003: *De Gelderse arbeidsmarkt tot 2006. Regiorapportage Stedendriehoek*.
- RPA Twente 2002: *Arbeidsmarktverkenning Twente 2002*.
- RPA IJssel-Vecht 2002: *Arbeidsmarktverkenning IJssel-Vecht 2002*.
- SCP 2003: *Rapportage minderheden 2003*. Den Haag: SCP.
- Rambhadjan-Bhoendie, T. en B. Matulesy (2003): *Handreiking Stimuleringsprojecten allochtone groepen*, ministerie van SZW.
- Tweede Kamer 2002/2003: *Rapportage integratiebeleid etnische minderheden 2002*, 28612, nr. 2.
- Tweede Kamer 2003/2004: *Rapportage integratiebeleid etnische minderheden 2003*, 29203, nr. 2.
- Verwey-Jonker Instituut 2004: *Onderzoek integratiebeleid. Aanvullend bronnenonderzoek (t.b.v. de cie. Blok)* ([www.verwey-jonker.nl](http://www.verwey-jonker.nl)).



Colofon

**“Minderheden aan het werk in Overijssel;  
Rapportage n.a.v. de praktijkkring lokaal integratiebeleid”**

Auteurs: prof.dr. F.G. Snel en drs. W.K.F. Rodenhuis

KennisInstituut Stedelijke Samenleving  
Postbus 545  
7523 AM Enschede  
T: 053-4836346 E: info@kiss-oost.nl  
F: 053-4836347

KISS REEKS: Stad en Bestuur, nr. 1, 2004,  
ISBN 90-77664-01-7