

Etnische minderheden op de arbeidsmarkt; instroommogelijkheden en inpassingsmethodieken¹

Het is genoegzaam bekend dat de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden structureel zwak is en zonder beleidswijziging nog verder zal verzwakken. In verschillende publikaties wordt dit plausibel gemaakt (Veenman 1991; Kloek 1992; OSA 1992). Indicatoren voor deze problematische arbeidsmarktpositie van allochtonen ten opzichte van die van autochtonen zijn de ongunstige arbeidspositie (hoogte arbeidsinkomen en functieniveau, promotiemogelijkheden, arbeidsomstandigheden), de hoge werkloosheid alsmede de relatief lange werkloosheidsduur en de lage participatiegraad. De zwakke arbeidsmarktpositie gevoegd bij een aantal bijzondere demografische omstandigheden zoals gezinsvorming en gezinshereniging en het gebrekkig functioneren van de arbeidsmarkt als verdelingsmechanisme hebben op beleidsvormend niveau weliswaar geleid tot een uitgebreide meningsvorming, maar nog nauwelijks tot concreet beleid ten aanzien van een structurele verhoging van de deelname van allochtonen aan het arbeidsproces.

Probleemsignalering

Een belangrijke aanzet tot het proces van meningsvorming over de toetreding van allochtonen tot de arbeidsmarkt is de in 1989 verschenen nota 'Allochtonenbeleid' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Daarin wordt een eerste fundamentele en integrale aanzet gegeven voor een beleid gericht op een gelijkwaardige deelname van allochtonen in de belangrijkste maatschappelijke sectoren en instituties in de Nederlandse samenleving. Arbeidsparticipatie van allochtonen wordt in dat verband beschouwd als een essentiële voorwaarde voor maatschappelijke integratie. Gesteld wordt dat verhoging van de arbeidsparticipatie niet alleen afhankelijk is van de inzet van de betrokken allochtonen, doch evenzeer van een optimalisering van de participatiekansen. Duidelijk is dat overheid, maatschappelijke instellingen en bedrijfsleven hierin gezamenlijk een rol hebben te vervullen. In het verlengde van het advies van de WRR zijn een jaar later op landelijk niveau bin-

nen de Stichting van de Arbeid tussen de sociale partners afspraken gemaakt over de inschakeling van 60.000 allochtonen in de periode 1991-1996. Met name dit akkoord in de Stichting van de Arbeid kan als richtinggevend worden beschouwd voor toekomstig beleid. De daarin geformuleerde inspanningsverplichting voor het bedrijfsleven wordt ook in de politiek bij monde van de regering als beleidsuitgangspunt gehanteerd. Conform de aanbevelingen van de WRR wordt gesteld dat een grote inspanningsverplichting moet worden geleverd teneinde meer allochtonen aan een baan te helpen.² Ondanks deze mooie intenties, de gemaakte afspraken en convenanten, de succesvolle projecten op lokaal en regionaal niveau en het realiseren van een groeiend aantal plaatsingen door de Arbeidsvoorziening,³ blijken de tot dusverre gepleegde inspanningen een druppel op de gloeiende plaat te zijn. Het ontbreekt in de eerste plaats aan een breed draagvlak bij arbeidsorganisaties. Zo wordt met name in de onlangs verschenen rapporten van de Loontechnische Dienst van het ministerie van SZW gewezen op de geringe bekendheid van arbeidsorganisaties met vernoemd Stichtingsakkoord. Bovendien wordt geconcludeerd dat de door de arbeidsorganisaties genomen maatregelen om de positie van etni-

* Drs. Th. van Eijk en dr. P. Misdorp zijn verbonden aan het Instituut voor Planning van Arbeid in de Toekomst (IPARTO) in Amsterdam, drs. J. Reimerink is werkzaam bij het ETIN in Tilburg.

sche minderheden op de arbeidsmarkt te verbeteren, onvoldoende zijn. Daarnaast moet worden erkend dat de verantwoordelijke actoren op de arbeidsmarkt niet over een 'tool of management' beschikken om aan te geven *waar* grote groepen allochtonen in de arbeidsorganisaties de beste instroomkansen hebben (sectoraal en regionaal) en *hoe* inpassing het beste kan worden gerealiseerd. In onderhavig artikel wordt op beide aspecten – het informatietekort (de koppeling van arbeidsmarktrelevante informatie aan een verantwoorde toerekeningsmethodiek) en de concrete bewerktuiging – ingegaan. De nadruk zal evenwel op het eerste aspect komen te liggen. De bijbehorende vraagstellingen luiden: 'binnen welke economische sectoren kunnen haalbare taakstellingen worden gerealiseerd, waardoor een substantieel aantal allochtonen op de arbeidsmarkt kan worden geplaatst' en 'hoe kunnen dergelijke taakstellingen regionaal worden vertaald'? In dat verband moet worden aangetekend dat de geformuleerde taakstellingen in genoemd Stichtingsakkoord berusten op informatie, die voor concrete beleidsvoering te globaal is. In het rapport 'Koers naar Gelijkheid' (1991) van ETIN & IPARTO is aan deze specifieke informatiebehoefte tegemoet gekomen. Door de ontwikkeling van een instroommodel, gebaseerd op vraag- en aanbodgegevens, kan worden bepaald in welke economische sectoren en binnen welke arbeidsvoorzieningsregio's zich zogenaamde 'job openings' voor allochtonen voordoen. De opbouw van dit artikel ziet er als volgt uit. Eerst worden de empirische bevindingen gepresenteerd, voor zover deze voortvloeien uit het ontwikkelde instroommodel. Vervolgens wordt stilgestaan bij het huidige beleidsklimaat, waarbinnen overheid en sociale partners onvoldoende in staat blijken een adequaat beleid te voeren gericht op evenredige participatie van etnische minderheden. Het artikel wordt besloten met enige opmerkingen over de betekenis van het instroommodel voor het beleid en de implementatiemogelijkheden voor eventuele wetgeving ten aanzien van evenredige participatie van allochtonen op de arbeidsmarkt.

Ontwikkeling instroommodel: bepaling taakstellingen

De gesignaleerde ongelijkheid in toetredingskansen van allochtonen op de arbeidsmarkt

speelt in heel Nederland. In getalmatig opzicht is evenwel sprake van grote concentraties allochtonen in de grote steden en in een aantal economische herstructureringsgebieden. De omvang van de problematiek en de inspanningen die gedaan zullen moeten worden om aan de onevenredig hoge werkloosheid onder allochtonen een eind te maken zijn in deze gebieden dan ook veel groter. Een van de uitgangspunten bij de opzet van het model 'Koers naar Gelijkheid' is dan ook geweest om per regio ten behoeve van het regionale arbeidsvoorzieningsbeleid inzicht te kunnen verschaffen in de omvang van de problematiek. Een andere eis waaraan het model diende te voldoen, is het bieden van inzicht in de ontwikkeling van de (regionale) beroepsbevolking over een periode van vijf jaar. In het model is uitgegaan van vijf etnische minderheidsgroepen: Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen en overige mediterrane. De autochtonen en de overige nationaliteiten vormen samen de zesde groep, waarvan bij de modelberekeningen is uitgegaan.

Het model is opgebouwd uit drie componenten. In de eerste plaats vindt een berekening plaats van de regionale bevolking voor het jaar 1996. Voor deze berekening is gebruik gemaakt van CBS-cijfermateriaal en provinciale bevolkingsprognoses. Vervolgens is de toekomstige regionale beroepsbevolking becijferd op basis van inzichten in (de ontwikkeling van de) deelnemingspercentages naar leeftijd, geslacht en etniciteit/nationaliteit. Een tweede module binnen het model verschaft inzicht in job openings (vervangings- en uitbreidingsvraag). Deze bepalen de regionale taakstellingen. Op basis van de bestaande regionale bedrijvigheid (opgesplitst naar bedrijfsklassen) en op basis van instroomfracties is becijferd hoeveel banen er in de periode van vijf jaar bij welke bedrijfsklasse zullen worden aangeboden en welke opleidingseisen daaraan verbonden zijn. De derde component binnen het model heeft betrekking op de berekening van het aantal allochtonen, dat dient in te stromen wil de in dit model centraal staande evenredigheidsdoelstelling worden gerealiseerd. De doelstelling, waarvan in deze exercitie wordt uitgegaan en die aansluit bij eerder genoemd Stichtingsakkoord, houdt in, dat gestreefd wordt naar een *evenredige participatie* van allochtonen in 1996, waarbij het werkloosheidspercentage onder deze doelgroep in dat

Tabel 1 Jaarlijkse inspanningsverplichting uitgedrukt in aantal allochtone personen per sector

Sector	Jaarlijkse taakstelling	%	Taakstelling per vestiging > 50
Landbouw en Visserij	270	1,1	2,3
Delfstoffenwinning	15	0,1	1,0
Industrie	4.100	16,6	0,9
Nutsbedrijven	70	0,3	0,4
Bouwnijverheid en -installatiebedrijven	2.030	8,2	1,5
Groothandel	1.935	7,9	2,1
Detailhandel, horeca en reparatiebedrijven	3.635	14,8	5,6
Transport-, opslag- en communicatiebedrijven	1.510	6,1	1,3
Bank/verzekeringswezen, zakelijke dienstverlening	3.865	15,7	2,2
Overige Dienstverlening	7.200	29,2	1,4
Totaal	24.630	100,0	1,6

(Bron: Koers naar Gelijkheid, ETIN & IPARTO 1991).

jaar dan hetzelfde zal zijn als het percentage, dat in 1991 werd vastgesteld voor de autochtone regionale beroepsbevolking. Een en ander betekent, dat in dit model is uitgegaan van een stabilisatie van het werkloosheidspercentage onder autochtonen in de komende vijf jaar. In de tweede plaats betekent dit dat in dit model gedeeltelijk een andere inhoud is gegeven aan de evenredigheidsdoelstelling dan die welke gehanteerd wordt bij de arbeidsvoorzieningsorganisaties. In de eerste jaren tot 1994 gaan deze instellingen uit van een streven naar *evenredige uitstroom* (principe van de gelijke uitstroomkansen), dat wil zeggen, dat indien het werklozenbestand voor bijvoorbeeld 30% bestaat uit allochtonen, hetzelfde percentage van het totaal aantal aangemelde vacatures vervuld zal moeten worden door deze doelgroep. Pas in de laatste twee jaar wordt ervan uitgegaan dat een extra inspanning door overheid en sociale partners wordt geleverd.

De merites van het model⁴ zijn met name het feit, dat rekening gehouden wordt met de demografische ontwikkelingen, welke met name voor de toekomstige allochtone beroepsbevolking – denk aan de grote immigratie als gevolg van gezinshereniging – van belang zijn. Naast het in beeld brengen van het toekomstig aanbod en de regionale verbijzondering van taakstellingen bij de realisering van de evenredigheidsdoelstelling is vooral de inventarisatie van instroommogelijk-

heden naar bedrijfsklasse en opleidingsniveau van belang.

Het landelijke beeld naar bedrijfsklasse

Wanneer wij ons baseren op het meest recente cijfermateriaal (werkloosheidscijfers en bevolkingcijfers per primo 1991 en aantallen werkzame personen naar bedrijfsklasse per medio 1990) dan kan per bedrijfsklasse voor Nederland als geheel een beeld worden geschetst van de taakstellingen voor allochtonen. Bedacht moet worden, dat het geschetste landelijke beeld gebaseerd is op aggregatie van de 28 afzonderlijke regio's. Dit houdt in dat zowel rekening is gehouden met de ruimtelijke spreiding van de plaatsingsproblematiek, alsook met de in de regio aanwezige economische bedrijvigheid in termen van aantallen bedrijfsvestigingen en aantallen werkzame personen naar branche.

In tabel 1 is weergegeven hoeveel personen, behorend tot de onderscheiden etnische minderheidsgroepen, jaarlijks per sector geplaatst zouden moeten worden wil de evenredigheidsdoelstelling over vijf jaar zijn gerealiseerd. Gemakshalve is uitgegaan van een jaarlijks gelijk aantal te plaatsen personen, dat wil zeggen dat de voor de gehele periode berekende taakstelling door vijf is gedeeld. In de derde kolom is de jaarlijkse taakstelling, die gebaseerd is op de job openings enerzijds en de aanbodkenmerken anderzijds uitgedrukt in percentages van de to-

tale landelijke taakstelling. In de vierde kolom is de taakstelling gerelateerd aan het aantal middelgrote en grote bedrijfsvestigingen binnen de sector. Er mag van worden uitgegaan dat inspassing van minderheden bij grotere bedrijven in het algemeen minder problemen oplevert dan in kleinere ondernemingen.

De sector overige dienstverlening dient ruim een kwart van het jaarlijks te plaatsen aantal allochtonen voor haar rekening te nemen. Binnen deze veelomvattende sector dienen de bedrijfsklassen van de gezondheidszorg (SBI-code 93), onderwijs (SBI-code 92) en openbaar bestuur (SBI-code 90) relatief de grootste inspanningen te leveren. Zij dienen per jaar respectievelijk 24%, 18% en 17% van de voor deze sector becijferde taakstelling voor hun rekening te nemen; de resterende bedrijfsklassen in deze sector zullen de rest (i.e. 41%) van de taakstelling moeten realiseren. Wanneer, zoals ook in het onderzoek gedaan is, onderscheid wordt gemaakt naar geslacht, dan blijkt meer dan de helft van de instroom van allochtonen in de bedrijfsklassen gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening en overige dienstverlenende bedrijven te moeten bestaan uit vrouwen.

Binnen de sector industrie moeten de metaalproductenindustrie, de voedings- en genotmiddelenindustrie, de grafische industrie/uitgeverijen en de elektrotechnische industrie de grootste inspanning leveren met respectievelijk 16, 12,5, 11 en ruim 10%. Doch ook binnen het merendeel van de overige vijftien beschouwde bedrijfsklassen in de sector industrie moeten substantiële aantallen allochtonen instromen. Bij de sector detailhandel, horeca en reparatiebedrijven worden de grootste inspanningen verwacht van de detailhandelsvestigingen (bijna twee derde van het totaal). Opmerkelijk is, dat de berekende taakstelling voor deze bedrijfsklasse voor meer dan de helft betrekking heeft op allochtone vrouwen. Dit betekent dat volgens de uitkomsten van het model in vier bedrijfsklassen het merendeel van de instroom uit vrouwen bestaat: detailhandel, gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening en overige dienstverlenende bedrijven. Ten aanzien van de sector bank/verzekeringswezen en zakelijke dienstverlening moet nog worden gewezen op het feit dat ruim 70% van de jaarlijkse taakstelling in deze sector voor rekening komt van de zakelijke

dienstverlening. Wanneer de taakstelling gerelateerd wordt aan het aantal middelgrote en grote bedrijfsvestigingen⁵ in de sectoren, dan valt op dat het aantal jaarlijks te plaatsen allochtonen varieert van 0,4 tot 5,6. Oorzaak van deze grote verschillen is naast de omvang van de taakstelling heel duidelijk de verdeling van de vestigingen over de grootteklassen. Zo kenmerken de detailhandel, de landbouw en visserij en een deel van de zakelijke dienstverlening zich door een uitzonderlijk groot aantal kleinere vestigingen. Dit betekent, dat gezocht zal moeten worden naar wegen om de instroomkansen voor allochtonen in deze kleinere vestigingen, die veelal niet beschikken over een gespecialiseerde personeelsfunctionaris, veilig te stellen voor deze doelgroep. Over mogelijkheden daartoe wordt verderop ingegaan.

Duidelijk zal zijn, dat naarmate een bedrijfstak beter is georganiseerd en ook binnen de bedrijfstak sprake is van hechte branche-organisaties gemeenschappelijke initiatieven eerder van de grond zullen komen. Gevreesd moet echter worden dat, ofschoon vooral in de detailhandel en de zakelijke dienstverlening branche-organisaties actief zijn, de organisatiegraad op het punt van personeelsrecrutering binnen die bedrijfssectoren zwak ontwikkeld is. Dit vormt een duidelijk complicerende factor bij de realisering van voldoende plaatsingsmogelijkheden. De totale berekende taakstelling over de periode 1991-1996 bedraagt ruim 123.000 te plaatsen allochtonen. Voor de marktsector is een taakstelling berekend van 87.350 in vijf jaar te plaatsen allochtonen. Dit aantal dient om eerder vermelde redenen gezien te worden als een ondergrens. Het in het Stichtingsakkoord genoemde aantal van 60.000 extra banen voor allochtonen is dus in feite al te weinig. Omdat bekend is dat daarvan in de praktijk tot nu toe bijzonder weinig is terechtgekomen, zijn de perspectieven voor realisatie van een grotere arbeidsparticipatie van minderheden niet bijster gunstig. Meer dan tot dusverre het geval is, zouden de sectororganisaties (waaronder de opleidings- en ontwikkelingsfondsen) het voortouw moeten nemen om de aangesloten bedrijven voor te lichten over mogelijkheden om allochtonen in dienst te nemen en hen bij gebleken belangstelling bij het inspassingsproces te begeleiden.

Tabel 2 Jaarlijkse inspanningsverplichting uitgedrukt in aantal allochtone personen per arbeidsvoorzieningsregio

RBA-regio	Jaarlijkse taakstelling	%	Taakstelling per vestiging > 50
1 Groningen	260	1,1	0,4
2 Friesland	220	0,9	0,4
3 Drente	105	0,4	0,3
4 IJssel-Vechtstreek	165	0,7	0,5
5 Twente	980	4,0	1,7
6 Midden-IJssel	300	1,2	1,3
7 Veluwe	550	2,2	0,9
8 Arnhem/Oost Gelderland	745	3,0	1,2
9 Nijmegen/Rivierenland	550	2,2	1,3
10 Flevoland	420	1,7	2,5
11 Oost-Utrecht	705	2,9	1,3
12 West-Utrecht	1.435	5,9	1,7
13 Gooi en Vechtstreek	265	1,1	1,4
14 Noord-Holland Noord	415	1,7	1,6
15 Amsterdam/Zaanstreek en Waterland	4.610	18,8	4,4
16 Kennemer-/Amstelland en Meerlanden	560	2,3	1,2
17 Rijnstreek	805	3,3	1,2
18 Den Haag/Delft	2.705	11,0	2,5
19 Drechtsteden	640	2,6	1,6
20 Rijnmond	4.305	17,6	3,2
21 Zeeland	240	1,0	0,7
22 Westelijk Noord-Brabant	420	1,7	1,9
23 Breda e.o.	430	1,8	0,9
24 Midden Brabant	580	2,4	1,6
25 Noord-Oost Brabant	650	2,7	1,1
26 Zuid-Oost Brabant	700	2,9	1,1
27 Noord en Midden Limburg	490	2,0	1,2
28 Zuid-Limburg	250	1,0	0,5
Nederland	24.500	100,0	1,6

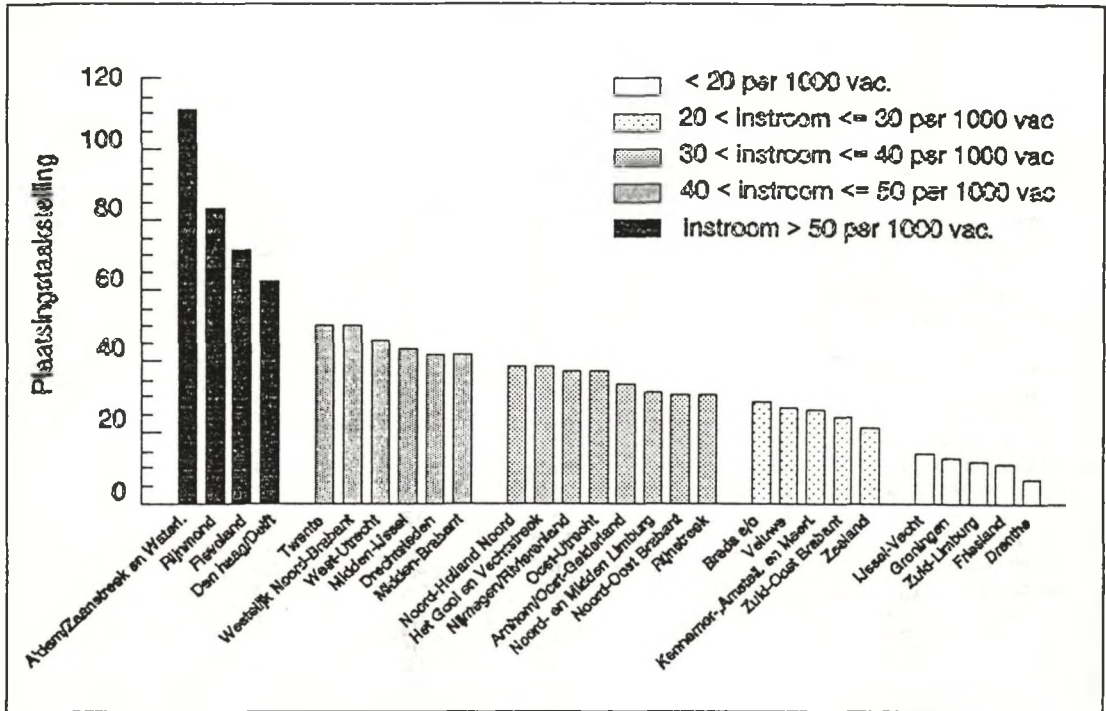
(Bron: Koers naar Gelijkheid, ETIN & IPARTO 1991).

Een regionale analyse

Op basis van de verdeling van Nederland in 28 arbeidsvoorzieningsregio's is met de Arbeidsvoorzieningswet beoogd meer regionale beleidsruimte te creëren voor de RBA-besturen. Deze tripartiet samengestelde besturen zijn verantwoordelijk voor het te voeren regionale arbeidsvoorzieningsbeleid en derhalve voor de toedeling van middelen die zij daartoe vanuit de rijksoverheid krijgen aangereikt. Om met betrekking tot de inpassing van allochtonen een beeld te schetsen van de regionale verschillen qua omvang van het probleem is voor elk van deze gebieden nagegaan op basis van regionale cijfers en ontwikkelingen om welke taakstellin-

gen het gaat. In tabel 2 zijn de resultaten gepresenteerd.

In de laatste kolom is een relatie gelegd tussen de jaarlijkse inspanningsverplichting die nodig is om allochtonen evenredig te laten participeren en de rol die de in de regio aanwezige middelgrote en grote bedrijfsvestigingen daarbij zouden moeten spelen. Wanneer aangenomen zou worden, dat de berekende jaarlijkse taakstelling geheel en al voor rekening zou komen van bedrijfsvestigingen met 50 of meer personeelsleden, dan betekent dit dat elk van deze vestigingen in Nederland jaarlijks 1,6 allochtonen in dienst zou moeten nemen. In 21 van de 28 regio's ligt dit gemiddelde lager of op het-

Figuur 1 Plaatsingstaakstelling voor allochtonen in de 28 arbeidsvoorzieningsregio's


(Ontleend aan Koers naar Gelijkheid, ETIN & IPARTO 1991).

zelfde niveau. Daarmee is aangegeven, dat er in ruimtelijk opzicht sprake is van een zeer on-evenwichtige verdeling van de problematiek. De zeven regio's met een gemiddelde taakstelling per bedrijf, welke boven het landelijk gemiddelde ligt, tekenen voor ruim 60% van de berekende totale taakstelling.

Uit de evenredigheidsdoelstelling kan voor elke regio worden nagegaan hoeveel personen uit de etnische minderheidsgroepen op de arbeidsmarkt zouden moeten instromen. Gelet op het aandeel van de per regio geselecteerde bedrijfsklassen in de totale instroom, kan voor deze bedrijfsklassen een jaarlijkse plaatsingstaakstelling worden berekend. Gegeven de berekende taakstellingen zal in sommige regio's een klein en in andere regio's een substantieel deel van de instroom in de werkgelegenheid afkomstig moeten zijn uit een minderheidsgroep. In figuur 1 zijn deze plaatsingstaakstellingen per regio, uitgedrukt als aandelen van de totale instroom in de

werkgelegenheid, aangegeven.

Uit figuur 1 wordt duidelijk dat de grootste inspanning geleverd moet worden in de grootste-delijke regio's, terwijl de perifere gebiedsdelen in het zuiden en vooral het noorden van het land gekenmerkt worden door betrekkelijk eenvoudig te realiseren taakstellingen. Zo dient in Amsterdam e.o. in de geselecteerde bedrijfsklassen 1 op de 9 instromers op de arbeidsmarkt afkomstig te zijn uit een minderheidsgroep, in Drente behoeft slechts 1 op de 145 instromers te behoren tot een etnische minderheidsgroep.

Door de relatief grote concentratie van de problematiek in de verstedelijkte gebieden kan er voor worden gepleit om de beleidsmiddelen van overheid en sociale partners meer in overeenstemming met de ernst van de problematiek te brengen. Een interessant voorbeeld is de inzet vorig jaar van 51 zogenaamde Bedrijfsadviseurs Minderheden.⁶ Deze functionarissen zijn door

het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening in het kader van het Stichtingsakkoord in de regio's belast met het verbeteren van de contacten tussen de arbeidsvoorziening en de ondernemingen en zijn evenwichtig over de regio's verdeeld. Uitgangspunt bij deze verdeling is dat elke RBA-regio over tenminste één bedrijfsadviseur moet beschikken. Bij nadere beschouwing blijkt inderdaad sprake te zijn van een redelijk evenwichtige verdeling. Alleen in de twee grootste gebieden Amsterdam e.o. en Rijnmond is sprake van een ondervertegenwoordiging. Op grond van de taakstellingscijfers in relatie tot het feitelijke aantal bedrijfsadviseurs zou Amsterdam naast de 7 toegewezen functionarissen nog recht op twee andere hebben, terwijl in Rijnmond bovenop de huidige 6 functionarissen nog drie geclaimd kunnen worden. Deze zouden onttrokken moeten worden aan de noordelijke regio's.

Typering van het beleidsklimaat

De resultaten van Koers naar Gelijkheid tonen aan dat er een grote inspanning geleverd moet worden om een substantieel deel van de werkloze allochtonen op de arbeidsmarkt te kunnen plaatsen. Oorzaken van een lage participatiegraad onder allochtonen zijn er legio en hebben deels een objectief en deels een subjectief karakter. Naast economische, demografische en beleidspolitieke factoren kan ook worden gewezen op het niet goed functioneren van de arbeidsmarkt zelf en op de eenzijdige beeldvorming en stereotypering bij de betrokken actoren. Zowel aan de vraag- en aanbodzijde als ten aanzien van de 'matching' van beide komen knelpunten voor die belemmerend werken.⁷ Zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht noopt de allochtonenproblematiek tot een controlebaar en goed gedoseerd arbeidsmarktbeleid op centraal en decentraal niveau, dat zowel door de overheid als de sociale partners wordt onderschreven. Zowel beïnvloeding van de vraag, het aanbod als de afstemming tussen beide zijn noodzakelijk om grotere inspanningen te leveren dan tot dusverre het geval is. Juist vanuit haar centrale positie op de arbeidsmarkt en vanwege de rechten die zij daaraan ontleent, moet vooral de Arbeidsvoorzieningsorganisatie inhoud geven aan een dergelijk beleid. Na perioden van afwisselend aanbod- en vraaggerichte bemiddeling, probeert zij sinds enkele jaren een nieuw

evenwicht te vinden. Dit nieuwe beleid dat sinds de tripartisering en decentralisering van de arbeidsvoorziening operationeel is, kan worden getypeerd als een vraaggericht bemiddelingsbeleid, aangevuld met een doelgroepenbeleid met outputtaakstelling. De nadruk op activering, het toepassen van maatwerk en de herwaarding van rechten en plichten van de actoren op de arbeidsmarkt zijn de belangrijkste ingrediënten voor het beleid ten aanzien van doelgroepen en bedrijfsleven. Dit beleid heeft geleid tot concrete initiatieven en heeft ook al effect gesorteerd. Gedacht kan worden aan: het betere bereik van allochtonen en het bieden van actieve en individuele begeleiding alsmede doorverwijzing (migrantenwerkwinkels, HOG-100 maatregel, 1000 banenplan voor Molukkers, individuele trajectbemiddeling⁸); de toepassing van een 'sluitende aanpak'⁹, welke gebaseerd is op adequate samenwerking met andere (uitkerings)instellingen; de ondersteuning van arbeidsmarktgerichte projecten als 'Nederlands op de werkvloer' van de FNV; het inzetten van de eerder genoemde Bedrijfsadviseurs Minderheden etc. Desondanks moet worden gesteld dat de onderbenutting van het arbeidsvoorzieningsinstrumentarium een algemeen probleem vormt bij de arbeidsinpassing van etnische minderheden. Ofschon juist allochtonen behoren tot de doelgroep waarvoor veel instrumenten en voorzieningen in de sfeer van scholing en bemiddeling zijn gecreëerd, maken zij er juist minder frequent gebruik van. Deze onevenredigheid geldt vooral de voorzieningen, die gericht zijn op directe inschakeling in het arbeidsproces (Roelandt & Veenman, OSA 1992). Met name de houding en het gedrag van werkgevers zijn hieraan debet.¹⁰ Verder komt uit onderzoek van het NEI en Van Beek naar voren dat het aanbieden van financiële prikkels middels het verstrekken van loonkostensubsidies maar zeer ten dele blijkt te werken. Gegeven deze knelpunten en de hoogte van de te realiseren taakstelling voor eind 1994 van 60.000 allochtonen met een structurele arbeidsplaats, zullen de inspanningen van de arbeidsvoorziening, met name gezien de arbeidsintensieve werkwijze van het trajectmatig bemiddelen van langdurig werkloze allochtonen, onvoldoende zijn om deze groep naar evenredigheid naar de arbeidsmarkt te bemiddelen.

Onder druk van het forse aandeel moeilijk ver-

vulbare vacatures en gegeven de tripartisering van de arbeidsvoorziening, de publieke opinie en de bezuinigingen in de collectieve sector, wordt ook van het bedrijfsleven een inspanning gevraagd om meer allochtonen op te nemen. Beleidslijnen daarvoor zijn al ontwikkeld. Op macroniveau is het door de sociale partners overeengekomen en eerder gememoreerde Stichtingsakkoord richtinggevend voor verder beleid op meso- en microniveau, terwijl ook in de verschillende CAO's nadrukkelijk aandacht wordt gevraagd voor de positie van minderheden.

Uit onderzoek van de Dienst Collectieve Arbeidsverhoudingen (DCA) van het ministerie van SZW blijkt het aantal CAO-afspraken gericht op de minderheden tussen 1989 en 1991 bijna te zijn verviervoudigd (Minderhedennota 1993). Daarnaast kan bijvoorbeeld worden gewezen op het convenant dat het KNOV en het Nederlands Centrum voor Buitenlanders (NCB) in 1990 afsloten om meer allochtonen in het midden- en kleinbedrijf aan een arbeidsplaats te helpen.¹¹ Ook bestaan er op sectoraal niveau in regio's en gemeenten diverse scholings- en werkervaringsprojecten, die berusten op een nauwe samenwerking tussen sociale partners en arbeidsvoorzieningsorganisatie. Ondanks de aanzetten tot en de uitvoering van beleid op decentraal niveau is de opbrengst mager: het gaat om te weinig plaatsingen en de projecten die zijn opgezet, hebben vaak een ad hoc karakter. Dat wil zeggen dat ze na een vooraf gestelde termijn weer worden afgebouwd zonder dat naar structurele inpassingsmogelijkheden in bestaand beleid wordt gekeken. Daarnaast kan worden gewezen op de onvoldoende afstemming van het arbeidsvoorzieningsbeleid op het personeelsvoorzieningsbeleid van bedrijven.

Hoewel verschillende vormen van positieve actie¹² denkbaar zijn om meer allochtonen een plaats op de arbeidsmarkt te verschaffen, zijn de weerstanden op individueel bedrijfsniveau nog steeds groot. Niet alleen de ideologie van het vrije ondernemerschap vormt hiervoor een verklaring, ook bestaan er reële bedenkingen omtrent de uitvoerbaarheid van dwangmaatregelen. Gewezen kan worden op het registratie- en identificatieprobleem en de vraag of er effectief gesanctioneerd kan worden. Bovendien geldt dat het afkondigen van dwangmaatregelen de verhoudingen tussen overheid en sociale partners

sterk zal bekoelen en het overlegklimaat zal verstoren. Er moet dus worden gezocht naar een beleid dat meer inspeelt op de belangen van werkgevers en anticipeert op de voorkeuren van hen. In de volgende paragraaf worden enige bouwstenen aangereikt voor een meer planmatige en doordachte aanpak gericht op arbeidsinpassing van allochtonen in sectoren die daartoe mogelijkheden bieden.

Implementatiemogelijkheden

Ondanks het feit dat in de ogen van overheid en sociale partners sprake is van een aanzienlijk en ontoelaatbaar werkloosheidsprobleem onder minderheden, moet tegelijkertijd worden geconstateerd dat de partijen niet in staat c.q. bereid zijn om het probleem op effectieve wijze te bestrijden. Niet alleen de economische recessie en de groei van het aantal nieuwkomers zijn debet aan de ontstane politieke en beleidsimpasse, ook de beperkte resultaten van ingezet instrumentarium vormen daarvoor een belangrijke verklaring. Om de effectiviteit van het beleid te vergroten is het dus allereerst van belang te weten in welke segmenten van de arbeidsmarkt zich de beste mogelijkheden voordoen. Uit het bovenstaande is duidelijk gemaakt dat er een methodiek beschikbaar is om op grond van betrouwbare informatie te bepalen in welke branche-regiocombinaties voldoende instroommogelijkheden bestaan om taakstellingen te formuleren en te realiseren. Succesvolle implementatie lijkt dus de meeste kans van slagen te hebben in bepaalde segmenten van de ruimtelijke arbeidsmarkten. Gezien de complexiteit van de problematiek en de gedeelde verantwoordelijkheid voor een regionaal arbeidsmarktbeleid zal een effectieve aanpak alleen gerealiseerd kunnen worden door goede samenwerking tussen partners op beleids- en uitvoerend niveau. Uitgangspunt voor het verkrijgen van voldoende 'commitment' van het bedrijfsleven is dat meer dan tot dusverre rekening wordt gehouden met haar bedrijfsbelangen in het algemeen en wordt afgezien van dwang. Om de in het Stichtingsakkoord genoemde doelstelling te kunnen realiseren zou gekozen kunnen worden voor integrale, projectmatige aanpak, die recht doet aan de geschetste voorwaarden voor succesvolle implementatie. In het hieronder geschetste *uitvoeringsscenario op landelijk niveau* wordt op elk van deze punten kort ingegaan.

Ontwikkeling van een adequaat instroomprogramma

Een dergelijk project vereist een gefaseerde en gedoseerde aanpak, waarbij op werkgeversniveau in de regio voor elk afzonderlijk bedrijf één of meer op maat gesneden instroomprogramma's worden ontwikkeld. Bij het opstellen van taakstellende werkplannen, een door alle partijen onderschreven noodzaak om op termijn te komen tot een substantiële instroom van etnische minderheden in de bedrijven, zou conform het in de tweede paragraaf geschetste instroommodel rekening kunnen worden gehouden met een drietal uitgangspunten, die een sectoraal-regionale differentiatie qua inspanning plausibel maken:

– de *spreiding van werkplannen* over het land en naar economische bedrijfsklasse moet zodanig zijn dat in elke RBA-regio en in elke bedrijfsklasse ervaring wordt opgedaan met deze werkplannen. Verondersteld wordt dat ten aanzien van vorm en inhoud van deze plannen een voorbeeld en signaalfunctie uitgaat naar andere arbeidsorganisaties binnen de betreffende regio's en bedrijfsklassen.

– het moet gaan om *substantiële aantallen allochtonen* teneinde een bijdrage te leveren aan realisatie van het Stichtingsakkoord. Dit betekent dat in regio's, waarin meer werkloze allochtonen aanwezig zijn dan in andere regio's ook meer werkplannen dienen te worden gerealiseerd.

– een *differentiatie naar de omvang van bedrijven* is zinvol, omdat de grootte van bedrijven van invloed is op de vorm en inhoud van de werkplannen. Grotere bedrijven dienen een ondernemingsraad te hebben en beschikken bovendien vaker over interne opleidingsfaciliteiten, terwijl ook de interne werkgelegenheidsopbouw (qua eisen en ervaring) zal verschillen van de kleinere bedrijven.

Bij de bepaling van het aantal te vervaardigen werkplannen zouden twee wegen bewandeld kunnen worden. In het eerste scenario wordt de nadruk vooral gelegd op de voorbeeld- en signaalwerking. Om dit effect te bewerkstelligen dient een groot deel van de werkplannen gelijkmatig te worden verdeeld over de regio's en de bedrijfsklassen. Daardoor wordt een juiste landelijke spreiding gegarandeerd en is tevens het fenomeen werkplan in elke bedrijfsklasse geïntroduceerd. Omdat binnen bedrijfsklassen zeer

verschillende activiteiten zijn gerubriceerd en tevens rekening moet worden gehouden met verschillende bedrijfsgrootten, waardoor werkplannen voor bedrijven binnen een bedrijfsklasse aanzienlijk zullen verschillen, zou moeten worden uitgegaan van een behoorlijk aantal werkplannen per regio per bedrijfsklasse, min of meer gelijkmatig verdeeld over de onderscheiden grootteklassen. Meer nog dan dit scenario kan in een tweede scenario meer recht worden gedaan aan de hoogte van de taakstellingscijfers in de verschillende regio's. In dit scenario zou een zwaarder gewicht gegeven moeten worden aan de inspanningstaken, waarvoor de gezamenlijke regio's, deel uitmakend van de onderscheiden klassen, zich gesteld zien. Hiermee kan eveneens worden bereikt dat een groot deel van de taakstellende werkplannen, voor zover mogelijk, gelijkmatig worden verdeeld over de bedrijfsklassen. Duidelijk is dat met behulp van de aanwezige gegevens op regionaal niveau omtrent het aantal bedrijfsvestigingen naar grootteklasse, alsmede op grond van jaarlijkse taakstellingscijfers met betrekking tot de arbeidsinpassing van allochtonen, het mogelijk is om per regio en bedrijfsklasse tot een maatwerkverdeling (naar etnische groepering en geslacht) te komen van het totaal aantal taakstellende werkplannen.

Bedrijfsbelang

Voor de individuele werkgevers zou het belangrijk zijn wanneer de individuele bedrijfsplannen zich niet zouden beperken tot een realisatie van de instroom alleen, ook al moet dit element daar wel het belangrijkste deel van uitmaken. In een dergelijk bedrijfsplan moet nauwkeurig worden aangegeven wanneer de instroom gerealiseerd moet worden en op welke functies deze betrekking heeft. Ten aanzien van de personele kant zou verder moeten worden aangegeven welk profiel bij de functies past en aan welke functie-eisen de instroom van allochtonen moet voldoen. 'Commitment' van het bedrijfsleven zou alleen kunnen worden verkregen wanneer de opgestelde bedrijfsplannen een planningsfunctie kunnen vervullen en daardoor een positieve invloed kunnen hebben op het bedrijfsresultaat. Dit pleit ervoor om ook inzicht te verschaffen in bijvoorbeeld bedrijfssituatie, sectorspecifieke marktsituatie, toekomstverwachtingen, organisatie van de bedrijfstak, toepassing van relevante beleidsinstrumenten, doorstroom-

lijkheden, opleidingen en opleidingsplan. Deze bedrijfsplannen zouden jaarlijks geactualiseerd moeten worden en bijgesteld als gevolg van de gewijzigde omstandigheden.

Projectorganisatie

Om de instroom van minderheden door het opstellen van bedrijfsplannen te kunnen realiseren is het nodig dat een flexibel opererende projectorganisatie in het leven wordt geroepen en dat door de samenstelling van het bestuur van de opgerichte rechtsvorm de verantwoordelijkheid van de werkgevers tot uitdrukking wordt gebracht. Met steun van de Arbeidsvoorziening (financieel en wellicht ook personeel door de inzet van de Bedrijfsadviseurs Minderheden) zou het project getrokken moeten worden door één of meerdere instellingen, die bemiddelingsbevoegd zijn, ervaring hebben met allochtone doelgroepen, een gericht scholingspakket kunnen aanbieden en in staat zijn naar werkgevers toe 'after sales' activiteiten te ondernemen. Naast een centrale projectleiding kan worden gepleit voor een aantal regionale steunpunten. De tot stand gebrachte plannen worden op het steunpunt opgeslagen in een semi-openbaar register. Hierin is alle voor de instroom relevante informatie over de in de betreffende regio deelnemende bedrijven verzameld. Behalve de projectorganisatie hebben ook de aanbiedende arbeidsmarktpartijen toegang tot dit register. Deelnemende bedrijven worden in het kader van de uitvoering van de bedrijfsplannen uitsluitend via het steunpunt benaderd. Ook de uitvoering door de bedrijven zelf wordt in het register bijgehouden. Op een dergelijke wijze ontstaat er binnen elke regio een centraal informatiepunt dat op de hoogte is van het uitvoeren van het Stichtingsakkoord.

Naast geschetst uitvoeringsscenario op landelijk niveau om inhoud te geven aan het Stichtingsakkoord kan ook worden gedacht aan het ontwikkelen van specifieke *intersectorale arbeidsmarktprogramma's* ten behoeve van specifieke groepen werkgevers, regio's en allochtonen. In het kader van de regionale betrokkenheid van arbeidsorganisaties op elkaar kan het zinvol zijn in regionaal verband samenwerking op het terrein van arbeidsinpassing van allochtonen te stimuleren. Wanneer dezelfde typen arbeidsorganisaties te kampen hebben met dezelfde problemen op het terrein van de personeelsvoorzie-

ning, dan kan uit oogpunt van effectiviteit en efficiency samenwerking een groter rendement opleveren. Een interessant instrument kan de personeelspool zijn. Op voorwaarde van de aanwezigheid van een constructief samenwerkingsverband kan een instroomprogramma worden ontwikkeld. Dit houdt in dat een bepaald aantal allochtonen door middel van individuele trajectbenadering naar de arbeidsmarkt toegeleid kan worden (bij voorbeeld door een leer-werksituatie te creëren bestaande uit opleiding, stage, instroomgarantie). Dit veronderstelt voor de betreffende regio een exacte bepaling van de kwantitatieve en kwalitatieve instroombehoefte van de participerende arbeidsorganisaties. Deze zou, al naar gelang de behoefte van de werkgever, gedifferentieerd kunnen worden naar type arbeidsplaats (structureel, additioneel, stageplaats, leer-werkovereenkomst etc.).

Succesvolle uitvoeringsscenario's op basis van betrouwbare instroomgegevens kunnen ook voor *één enkele sector in vooraf bepaalde gebieden* worden opgesteld. Met name wanneer daarbij aangesloten kan worden bij reeds bestaande afspraken tussen actoren op de arbeidsmarkt is het opzetten van een integraal project kansrijk. In dat verband is in de vorige paragraaf reeds melding gemaakt van het convenant tussen KNOV en NCB om meer allochtonen in het midden- en kleinbedrijf aan een arbeidsplaats te helpen. De detailhandel lijkt daarvoor goede mogelijkheden te bieden. De sector wordt immers gekenmerkt door veel vraag, veel doorstroom, relatief veel banen voor laagopgeleiden en een in aantal groeiend allochtoon koopkrachtig publiek. In het onderstaande voorbeeld is berekend welke plaatsingsmogelijkheden er voor allochtonen in de Brabantse detailhandel bestaan. In tabel 3 is aangegeven hoe een dergelijk instromingsplan er voor de vijf RBA-regio's in Noord-Brabant uit zou moeten zien, gegeven de eerder berekende taakstellingen in tabel 2.

Voor de provincie als geheel geldt dat jaarlijks 3,3% van het berekende aantal job openings in de detailhandel moet worden bestemd voor allochtonen. Dit komt neer op een instroom van 1,7 allochtonen per 100 detailhandelsvestigingen in Noord-Brabant. Uit werkgelegenheids-oogpunt bezien wordt deze sector gekenmerkt door een groot aantal kleine ondernemingen. Gelet op het grote aantal vormt de coördinatie

Tabel 3 Jaarlijkse instroom en minderhedentaakstelling voor de detailhandel in Noord-Brabant

	Jaarlijkse instroom in de detailhandel	Jaarlijkse plaatsings- taakstelling etnische min- derheden in de detailhandel	Taakstelling in procenten van de instroom	Instroom per 100 vestigingen	Instroom per 100 vestigingen met 10 of meer werkzame personen
Westelijk Noord-Brabant	890	48	5,4	2,8	52,2
Breda e.o.	1.414	42	3,0	1,7	27,3
Midden-Brabant	1.579	68	4,3	2,1	40,0
Noordoost-Brabant	2.318	70	3,0	1,6	27,2
Zuidoost-Brabant	2.661	67	2,5	1,3	23,0
Noord-Brabant	8.862	295	3,3	1,7	30,6

(Bron: Koers naar Gelijkheid, ETIN & IPARTO 1991).

van de taakstellingsinspanning een probleem. Voor de realisatie van de taakstelling ligt het daarom in eerste instantie meer voor de hand de grotere detailhandelsvestigingen in te schakelen. Zou dat lukken dan dienen in de provincie ongeveer 31 allochtonen per 100 vestigingen te werk worden gesteld. Niettemin levert dat op de wat langere termijn een probleem op. Enerzijds is het om organisatorische redenen niet eenvoudig om allochtonen geplaatst te krijgen bij de kleinere vestigingen, doch evenzeer geven de cijfers aan, dat de inspanningen voor de wat grotere vestigingen (meer dan 10 werkzame personen) wel erg groot worden. Daarom mag actie in de richting van de kleinere vestigingen in de totale strategie niet ontbreken. Er zal dus gezocht moeten worden naar een oplossing, die het met name voor de kleinere werkgevers aantrekkelijker maakt een allochtoon in dienst te nemen. Een belangrijke stimulans daartoe kan uitgaan van een professioneel opgezette backing up faciliteit. Het gaat vooral om after sales activiteiten, die worden aangeboden door ter zake deskundigen, die bij eventuele problemen tussen werkgever en allochtoon en tussen allochtone en autochtone werknemers met oplossingen komen. Een en ander vereist een gecombineerde inzet van mensen uit de arbeidsvoorzieningssfeer en uit de branche-organisaties. Door het vóóraf reeds kunnen aanbieden van deze vorm van advies en begeleiding aan werkgevers, zullen deze eerder over de streep getrokken kunnen worden. Vanuit de arbeidsvoor-

zieningsorganisaties en in samenwerking met branche-organisaties zou gepleit moeten worden voor een professionele, klantgerichte werkwijze in de vorm van 'after sales activiteiten', aan te bieden aan werkgevers, die besluiten een vacature te laten vervullen door een allochtoon. In een strategie naar het bedrijfsleven toe is informatievoorziening van groot belang. Dit betekent bij voorbeeld dat de plaatsingsmogelijkheden van allochtonen onder de aandacht van de werkgevers moeten worden gebracht en dat vervolgens moet worden gezocht naar positieve prikkels om plaatsing te realiseren. Dit zou vanuit de bedrijfstak gestimuleerd moeten worden, bij voorbeeld door het aanbieden van een premie voor de eerste in dienstgenomen persoon uit een minderheidsgroepering. Bij de financiering van projecten om meer allochtonen in te schakelen behoeft niet uitsluitend een beroep te worden gedaan op arbeidsvoorzieningsgelden, maar kan ook worden gedacht aan bedrijfsfondsen van de detailhandel.

Om de arbeidsinpassing op kwalitatief goede wijze te laten verlopen is met name in het midden- en kleinbedrijf professionele ondersteuning aan werkgevers gewenst bij werving en selectie, begeleiding en management. Bovendien is het trainen van mentoren ten behoeve van (allochtone) kandidaten een noodzakelijke doch intensieve activiteit. Voorbeelden van dergelijke methoden van integrale individuele trajectbegeleiding zijn er wel, maar hebben tot op heden nog te weinig ingang gevonden. In het onder-

staande zal kort op een dergelijk *lokaal initiatief* worden ingegaan. Daarbij zal met name worden stilgestaan bij de relatie met het bedrijfsleven. Uitgangspunt bij deze werkgeversbenadering, En Route¹³ genoemd, is de formule 'voor wat hoort wat'. Tegenover aangegane verplichtingen in de afgesloten CAO's en het akkoord binnen de Stichting van de Arbeid om de instroom van allochtonen te bevorderen en inpassing op de werkvloer succesvol te laten verlopen, staat een pakket van op maat gesneden dienstverlening. En Route verschaft ondernemers een aantal gunstige randvoorwaarden om actiever te zijn in het aannamesproces van allochtonen. Zo wordt men uitgenodigd lid te worden van een werkgeversnetwerk dat zich bereid verklaart daar waar mogelijk doelgroepen uit het bestand van En Route aan te trekken; de opbouw van dit bestand vindt plaats door werving bij zelf-organisaties, buurthuizen, jongeren- en maatschappelijk werk, scholen, wijkcentra, etc. Op basis van een abonnement koopt men een omvattend dienstenpakket in. Het aanbod bestaat onder andere uit:

- verspreiding van een sollicitatie- en vacaturekrant;
- advies bij werving en selectie;
- hulp bij administratie en afhandeling van contacten met het arbeidsbureau;
- nazorg van minimaal een half jaar;
- inventarisatie vragen en advisering omtrent actieplannen;
- organisatie van een jaarlijkse ontmoeting tussen bedrijven, buurtinstellingen, bestuurders, werklozen en werklozenbegeleiders;
- advisering omtrent aspecten van multi-cultureel management, marketing-, scholings- en personeelsbeleid.

De bereidheid van werkgevers om in projecten te participeren en om meer instroom van allochtonen te realiseren wordt niet alleen vergroot door het leveren van maatwerk, het professioneel begeleiden en ondersteunen van bedrijven en zelfs niet alleen door het opstellen van omvattende bedrijfsplannen op sectoraal en regionaal niveau.

Een essentieel onderdeel is de *voorlichting* aan bedrijven omtrent de arbeidsmarktsituatie, de toekomstverwachtingen en de mogelijkheden om gebruik te maken van faciliteiten. Daarbij kan worden gedacht aan *integrale voorlichtingscampagnes* door gebruik te maken van media

die aansluiten bij de belevingswereld van allochtonen. Het bieden van volledige informatie, het ontzenuwen van onjuiste ideeën omtrent bestaand werk en het breed uitmeten van positieve ervaringen van 'lotgenoten' met behulp van video's, commercials, billboards etc. zijn methoden waarmee in het kader van het huidige arbeidsmarktbeleid nog betrekkelijk weinig ervaring is opgedaan. Vooral de integrale en geplande aanpak – tot uitdrukking komend in de koppeling van onderzoek (woord) en voorlichting (beeldmedia), het gebruik van meerdere media tegelijkertijd in een strategisch belangrijke periode en de deskundige toelichting met directe 'intake-mogelijkheden' door personeelsconsulenten en vertegenwoordigers van bedrijfscholen – zal tot een grotere motivatie en een gerichtere oriëntatie onder werkzoekenden kunnen leiden. Een nieuwe, veelbelovende methode om het grootbedrijf in bepaalde sectoren en gebiedsdelen te stimuleren om meer allochtoon personeel in dienst te nemen is het ontwerp van een geschakeld voorlichtingstraject. Dit traject, bedoeld voor respectievelijk het topkader, het P&O management en de chefs op de werkvloer dient zorgvuldig te zijn gepland en gefaseerd om de geboden informatie op elkaar te laten aansluiten en om het leidinggevend personeel zelf te laten inzien dat een vorm van intercultureel management noodzakelijk en mogelijk is. Bovendien kan binnen een dergelijk traject worden aangegeven op welke wijze bepaalde knelpunten op het communicatieve, sociale en personele vlak opgelost kunnen worden.

Conclusie

Geconstateerd is dat meer allochtonen dan tot dusverre werd aangenomen in het arbeidsproces opgenomen moeten worden, wil er op middellange termijn sprake zijn van evenredige participatie. Van het huidige reguliere arbeidsvoorzieningsbeleid mogen dan weliswaar verbeteringen in de uitvoerende sfeer worden verwacht (voorlichting, marketing, after sales faciliteiten), die op zich een positief effect zullen sorteren, voor een grootscheepse en noodzakelijke inhaaloperatie is echter naast de structurele samenwerking tussen overheid en sociale partners vooral ook de medewerking van de individuele werkgevers vereist. Ondanks het *tegenzittende economische* tij wordt de maatschappelijke (en poli-

tieke) druk zo groot dat ook van het bedrijfsleven een meer dan incidentele betrokkenheid wordt gevraagd. Dat kan bijvoorbeeld neerkomen op een gesanctioneerde verplichting tot jaarlijkse rapportage over de mate waarin de evenredigheidsdoelstelling is bereikt en op het opstellen van taakstellende werkplannen voor arbeidsorganisaties om het 'gekleurde personeelsbestand' geleidelijk aan te vergroten. Met het ontwikkelde instroommodel is een basis gelegd voor de bepaling op welke wijze de menskracht en middelen kunnen worden aangewend om de berekende taakstellingen te verwezenlijken. Juist omdat daarbij rekening is gehouden met de kwantitatieve mogelijkheden van arbeidsinpassing kunnen de RBA's het model gebruiken voor bijsturing van het beleid. Bij het opstellen van taakstellende werkplannen is het niet alleen van belang rekening te houden met de kwantitatieve mogelijkheden voor een substantiële inspanning, maar evenzeer met een aantal kwalitatieve gegevens omtrent bijvoorbeeld de te gebruiken wervingskanalen, de aandacht voor loopbaanplanning en de markt- en bedrijfssituatie. Het opstellen van dergelijke werkplannen vereist dus maatwerk en biedt voor de individuele werkgevers de mogelijkheid tot bijstelling van het bedrijfsplan. Met andere woorden: om een substantiële bijdrage te kunnen leveren aan de arbeidsinpassing van allochtonen is naast verbetering van het huidige instrumentarium, gebaseerd op vrijwilligheid en betrokkenheid van de actoren op de arbeidsmarkt, ook een bescheiden mate van dwang middels invoering van de wet Gelijke Behandeling nodig. Commitment van het bedrijfsleven en een breed politiek draagvlak lijken echter alleen gegarandeerd te kunnen worden indien ondernemers bij de uitoefening van een verantwoord personeelsbeleid adequate ondersteuningsmogelijkheden wordt geboden. Verbetering van de dienstverlening bijvoorbeeld door het opstellen van zogenaamd taakstellende werkplannen of bedrijfsinpassingsplannen kan daartoe een bijdrage leveren. Tot dusverre is de dienstverlening aan werkgevers nog te zeer verbrokken om met name voor bedrijven in de marktsector effectief en herkenbaar te zijn.

Noten

1 Dit artikel is in belangrijke mate gebaseerd op het onderzoek, getiteld 'Koers naar gelijkheid', dat beide

instituten in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken hebben verricht en dat in november 1991 werd afgerond. Met het onderzoek werd beoogd om op het niveau van de 28 RBA's (regionale besturen voor de arbeidsvoorziening) een methode te ontwikkelen om, gegeven de vraag-aanbodstructuur binnen de arbeidsvoorzieningsregio's, taakstellingen te ontwikkelen, die uiteindelijk gehanteerd kunnen worden om allochtonen op basis van evenredigheid op de arbeidsmarkt te laten instromen. In een aantal van deze regio's zijn de resultaten gebruikt bij het opstellen van de minderheidsparagrafen in de jaarlijkse beleidsplannen.

- 2 Uit verschillende bronnen (officiële reactie op genoemd WRR-rapport; Landelijk Meerjarenbeleidskader van het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening; toespraak minister B. de Vries op de conferentie 'Minderheden en de arbeidsmarkt in Amsterdam op 22 maart 1990) kan worden afgeleid dat de regering in haar berekeningen verder gaat. Voor dezelfde periode van vijf jaar komt men uit op een taakstelling van tussen de 95.000 en 100.000 arbeidsplaatsen voor allochtonen.
- 3 Uit de kwartaalrapportages van de RBA's over de afgelopen jaren kan worden opgemaakt dat sprake is van een verbetering van de bemiddelingsresultaten. Bedroeg het aantal bemiddelde allochtonen uit het bestand niet-werkende werkzoekenden in 1989 7.766 personen, in 1992 lag het aantal op 16.369 personen. Verder kan worden geconstateerd dat in 1992 voor het eerst de taakstelling, neergezet in het Landelijk Meerjarenbeleidskader 1990-1994, ruimschoots is gehaald en dat ook het aandeel in de vacaturevervulling voor niet-werkende werkzoekenden sterk is gestegen (11% in 1991 en 15% in 1992).
- 4 In het model is niet gecorrigeerd voor het zgn. recidivisme. Hoewel de praktijk leert dat allochtonen, die zijn ingestroomd een verhoogde kans hebben om na korte tijd opnieuw werkloos te worden, zijn geen cijfers beschikbaar over de omvang van een dergelijke uitval en uitstoot. Bij de berekende taakstellingen is dus verondersteld dat geplaatsten hun baan in de prognoseperiode zullen weten te behouden en dat eventuele uitval gecompenseerd wordt. De regionale taakstellingscijfers dienen dan ook te worden beschouwd als absolute ondergrenzen, wil de situatie van evenredigheid in 1996 bereikt zijn.
- 5 Om twee redenen is apart stilgestaan bij de plaatsingsmogelijkheden in de wat grotere bedrijven. Ten eerste levert de organisatie van de arbeidsinpassing in dat segment minder problemen op. Bovendien gaan ook de meeste beleidsopties uit van een regelgeving uitsluitend ten aanzien van de grotere bedrijven. In dat verband kan worden gerefereerd aan het SER-advies, volgens welke bedrijven met meer dan 35 werknemers verplicht worden ondernemingsraden en arbeidsbureaus te informeren over het aantal allochtonen dat men in dienst heeft. Het wetsontwerp van de drie oppositiepartijen - Groen Links, D'66 en VVD - gaat verder en stelt op straffe van boetes een openbare rapportage verplicht voor bedrijven met meer dan 35 werknemers, waarin wordt aangegeven hoeveel allochtonen binnen de arbeidsorganisatie werkzaam zijn.
- 6 Volgens de afdeling PR & marketing van het centraal

bureau van de Arbeidsvoorziening zou de taak van deze ondersteuningsfunctionarissen neerkomen op het actief intermediairen tussen de ondernemingen aan de ene en de Arbeidsvoorziening aan de andere kant. Deze functionarissen verlenen steun bij de realisatie en – zonodig – bij de opstelling van taakstellende werkplannen door de ondernemingen. De advisering bij de uitwerking kan zaken betreffen als de aanpassing van wervingsmethoden, instroomseisen en -toetsen, begeleiding op de werkplek, aandacht voor bedrijfsscholing en voorkoming van discriminatie. Desalniettemin bestaat de indruk dat de feitelijke taakomschrijving al naar gelang de regionale context van gebied tot gebied kan verschillen.

- 7 Het onvoldoende aantal vacatures voor allochtonen heeft met tenminste drie omstandigheden te maken. Ten eerste wordt er door werkgevers onvoldoende onder allochtonen geworven. Daarnaast blijken de gevraagde kwalificaties dikwijls niet overeen te komen met het gewenste functieprofiel. Bovendien wordt er abusievelijk vanuit gegaan dat de allochtone kandidaten ongeschikt zouden zijn voor het werk dat uitgevoerd moet worden. Afgezien van de heersende vooroordelen en vormen van discriminatie spelen daarbij ook de beperkte ervaring en kunde van ondernemers en overig autochtoon personeel in het omgaan met allochtone arbeidskrachten een rol (Brassé & Sikking; Merens & Veenman; Ministerie van WVC). Aan de aanbodzijde spelen ook een aantal problemen. Behalve het gemiddeld lage opleidings- en scholingsniveau kan worden gewezen op de onbekendheid met bestaande vacatures (BEA; Veenman), het negatieve imago van bepaalde bedrijfssectoren (OSA 1988) en de afhankelijke houding van intermediaire instellingen zoals het arbeidsbureau (Veenman). Een en ander leidt ertoe dat wervingskanalen en zoekkanalen niet met elkaar corresponderen. Het onvoldoende op elkaar afgestemd zijn tussen vraag en aanbod kan ook te maken hebben met de aard en werkwijze van intermediaire structuren (welzijn, scholing en bemiddeling). Naast de juiste informatie is het van essentieel belang dat zowel in de richting van de vraag als het aanbod wordt uitgegaan van een klantgerichte werkwijze. Daar ontbreekt het in de praktijk nog wel eens aan.
- 8 Trajectbemiddeling is een kerntaak van de arbeidsvoorzieningsorganisaties om niet direct bemiddelbare categorieën via een intensief, planmatig en fasegewijs traject naar een concrete arbeidsplaats toe te leiden. Kenmerkend voor dit instrument is dat onder regie van de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening gezocht wordt naar samenwerking en netwerkvorming om dit doel te bereiken.
- 9 Een dergelijke aanpak houdt in dat elke klant bij het arbeidsbureau met minimaal een advies de deur uit gaat, of beter nog in aanmerking komt voor bemiddeling. Dit impliceert ook dat daar waar sprake is van onnodige tegenwerking van de werkzoekende, bijvoorbeeld bij het vervullen van vacatures, de uitkeringsorganisaties daarover zullen worden ingelicht.
- 10 Het wervings- en selectiegedrag van werkgevers is vooral te typeren als risicomijdend en gericht op continuïteit. Dit gaat gepaard met verschillende vormen van 'institutionele discriminatie'. Lange tijd is ook het bemiddelingsbeleid van de arbeidsbureaus vraaggericht

geweest. De sterke gerichtheid op de wensen en voorkeuren van werkgevers gevoegd bij nadruk op meetbare bemiddelingsresultaten, betekende dat meer aandacht aan het 'harde aanbod' werd besteed. Zoals hiervoor is opgemerkt is dit vraaggerichte beleid sinds enige jaren aangevuld met een doelgroepenbeleid gekoppeld aan een outputtaakstelling. Daarmee wordt beoogd een grotere inspanning te leveren aan plaatsing van zwakke groepen op de arbeidsmarkt.

- 11 Zie bijvoorbeeld het rapport van een werkgroep van vertegenwoordigers van het KNOV, de allochtonenorganisaties en het Hoofdbedrijfschap Ambachten 'MKB-banen voor minderheden, hoe werkt dat?' (1990), waarin melding wordt gemaakt van een 60-tal regionale werkgelegenheidsprojecten ten behoeve van minderheden.
- 12 Daarbij kan worden gedacht aan de wet bevordering arbeidsinpassing minderheden, contract compliance, voorkeursbehandeling, positieve discriminatie, quotering. Al deze vormen nemen een bepaalde positie in op het continuüm tussen vrijblijvendheid en dwang (Misdorp & Twisk 1990).
- 13 Zowel in Amsterdam als in Brabant is de Stichting En Route werkzaam. Deze non-profit instelling stelt zich ten doel om de kloof tussen moeilijk bemiddelbare personen enerzijds en naar personeel zoekende werkgevers anderzijds te overbruggen. Hierbij wordt onder andere gebruik gemaakt van ESF en KRA-gelden, welke worden verstrekt door de betreffende arbeidsvoorzieningsorganisaties. Interessant aan de werkwijze is dat noch van een puur vraaggerichte ('u roept, wij leveren'), noch van een zuiver aanbodgerichte werkwijze ('wij hebben mensen in de aanbieding') wordt uitgegaan. De afstemming tussen vraag en aanbod verloopt subtieler. Daartoe wordt in eerste instantie ondersteuning geboden aan werkzoekenden en wordt bij hen actief zoekgedrag gestimuleerd. Als de klant gekozen heeft, wordt dit contractueel vastgelegd. Daarna worden door En Route, met inschakeling van het arbeidsbureau, arbeidsplaatsen gezocht en wordt bezien aan welk soort personeel bij geïnteresseerde bedrijven behoefte bestaat. Vervolgens vindt 'matching' plaats en wordt ook aandacht aan de nazorg besteed.

Literatuur

- Beek, K.W.M. van (1993), *To be hired or not to be hired, the employer decides*, Universiteit van Amsterdam (diss.).
- Brassé, P., en E. Sikking (1986), *Positie en kansen van etnische minderheden in Nederlandse ondernemingen*, Den Haag.
- Bureau voor Economische Argumentatie (1992), *Inschakeling van allochtonen op de arbeidsmarkt: een groeiproces*, Hoofddorp.
- Commissie Ontwikkeling Bedrijven/SER (1988), *Werving en selectie in de praktijk*, Den Haag.
- ETIN, IPARTO (1991), *Koers naar gelijkheid, taakstelling met betrekking tot de inschakeling van etnische minderheden op de regionale arbeidsmarkt*, Tilburg, Amsterdam.
- Essed, P. (1988), 'Understanding verbal accounts of racism: politics and heuristics of reality constructions'.

In: Tekst 8 (1-2), pp. 5-40.

- Kloek, W. (1992), *De positie van allochtonen op de arbeidsmarkt*, Centraal Bureau voor de Statistiek, S4-B-303-'91, Heerlen.
- Landelijk MeerjarenBeleidsKader 1990-1994, Arbeidsvoorziening, Rijswijk.
- Loontechnische Dienst (1992), *Het stichtingsakkoord over etnische minderheden in de praktijk*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- Merens, J.G.F., en J. Veenman (1992), *Succes en falen bij allochtonen*. OSA, V40, 's-Gravenhage.
- Minderhedennota 1993 (1992), *Werk en minderheden*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22825, nrs. 1-2.
- Ministerie van WVC (1992), *Verslag expert-meeting Intercultureel Management in Nederland*, georganiseerd door het ministerie van WVC en met medewerking van de ING-bank.
- Misdorp, P., en A.C.M. Twisk (1990), *Het bedrijfsleven nader ingekleurd*, IPARTO, Acco, Amersfoort, Leuven.
- Nederlands Economisch Instituut (1991), *Evaluatie uitvoeringspraktijk van de KRA*, Arbeidsvoorziening: De KRA onderzocht, OAV-rapport 91-12, Rijswijk.
- Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (1988), *OSA-rapport 1988 Arbeidsmarktperspectieven*, 's-Gravenhage.
- Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (1992), *OSA-rapport 1992 Arbeidsmarktperspectieven*, 's-Gravenhage.
- Research voor Beleid (1992), *Een kleurrijk perspectief?*, eindrapport van de evaluatie van de HOG-100 maatregel ter bestrijding van de langdurige werkloosheid onder allochtonen, CBA-reeks, Rijswijk.
- Roelandt, Th., en J. Veenman (1990), *Allochtonen van school naar werk*, Voorstudie van de WRR, 's-Gravenhage.
- Veenman, J. (1991), *Allochtonen op de arbeidsmarkt, van onderzoek naar beleid*. OSA, W89, 's-Gravenhage.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1989), *Allochtonenbeleid*, 's-Gravenhage.
- Zaan, J.C. van der (1992), *Multi-culturele arbeid, allochtonen in de Nederlandse economie*, SMO-informatief 92-4, Den Haag.