

Reïntegratie door een

Door: Marije van Gent en Bob van Waveren

Het is een bekend gegeven: als het gaat om de werkloosheid en arbeidsparticipatie steken niet-westerse allochtonen ongunstig af ten opzichte van het autochtone deel van de bevolking. Recent onderzoek belicht deze problematiek door het gemeentelijke reïntegratiebeleid te analyseren langs de etnische lijn en wat blijkt: etniciteit speelt nauwelijks een rol, niet in het beleid én niet in de uitvoering.

Gemeenten monitoren ook niet langs etnische lijn en hebben zelf dus geen zicht op eventuele etnische verschillen. Dat de resultaten van het reïntegratiebeleid onder allochtone cliënten niet afwijkend zijn, mag geen reden zijn om voor tevredenheid. Wij pleiten voor serieuze aandacht voor de etnische factor in het lokale reïntegratiebeleid en vooral ook het lokale arbeidsmarktbeleid. Daar is immers nog een wereld te winnen.

Arbeidsparticipatie allochtonen

Hoewel veel migranten ooit vanwege arbeidsmotieven naar Nederland zijn gekomen, blijkt dat zij en hun kinderen uiteindelijk meer moeite hebben om hun weg op de Nederlandse arbeidsmarkt te vinden. Niet-westerse allochtonen hebben in vergelijking met autochtone Nederlanders een lagere arbeidsparticipatie en zijn

Het onderzoek in het kort

Regioplan Beleidsonderzoek heeft in acht gemeenten onderzoek gedaan naar de wijze waarop gemeentelijke sociale diensten allochtone bijstandsgerechtigden begeleiden naar werk. In de gemeenten varieert het aandeel allochtone bijstandsgerechtigden tussen de 32 en 61 procent. Er is in elke gemeente gesproken met beleidsmedewerkers en casemanagers. Daarnaast zijn bij enkele gemeenten kwantitatieve analyses uitgevoerd op bestanden van de sociale diensten. In deze analyses is nagegaan of er verschillen optreden tussen allochtone en autochtone bijstandsgerechtigden als het gaat om ontheffing van de arbeidsplicht, het type reïntegratie-instrument dat men aangeboden krijgt en de uitstroom naar werk. Het rapport *Re-integratie van allochtone bijstandsgerechtigden. De gemeentelijke aanpak door de etnische bril bekeken* is beschikbaar via www.szw.nl of www.regioplan.nl.

etnische bril bekeken

vaker werkloos (in het vervolg spreken we over allochtonen). Zo ligt de nettoarbeids-participatie van allochtonen in 2007 op 52 procent, terwijl 68 procent van de autochtone bevolking betaald werk verricht. Een relatief groot deel is dan ook afhankelijk van de bijstand. Deze bijstandsgerechtigden ontvangen ondersteuning van gemeenten om werk te vinden.

Het onderzoek leert dat gemeenten nauwelijks specifiek reïntegratiebeleid voor allochtonen voeren, als doelgroep worden zij niet benoemd. Allochtone bijstandsgerechtigden zijn als zodanig bij de gemeente dus letterlijk niet in beeld. Gemeenten gaan al meer te werk vanuit de maatwerkgedachte. Op individuele basis wordt bepaald welke reïntegratie-instrumenten van belang zijn. Het denken in cliëntengroepen wordt meer en meer losgelaten.

Algemene of specifieke trajecten?

Toch zijn er wel verschillen tussen gemeenten als het gaat om de inkoop van reïntegratie-instrumenten. Sommige gemeenten kopen algemene instrumenten in, waarbij in de aanbesteding en de vormgeving wel rekening wordt gehouden met de behoeften van allochtone cliënten. Andere gemeenten kopen juist specifieke instrumenten in voor allochtone cliënten. Dit blijken vooral trajecten te zijn voor allochtone vrouwen. In het onderzoek zijn beide aanpakken vertegenwoordigd. Er blijken echter geen aanknopingspunten te zijn, die aangeven dat het een of het ander beter zou werken. Casemanagers zijn er in beide gevallen van overtuigd dat ze voldoende in huis hebben om met de cliënt aan de slag te kunnen. Waar het om gaat, is een goede uitvoering van de trajecten. We hebben een aantal randvoorwaarden geformuleerd bij zowel algemene en specifieke trajecten, die een

Tabel 1

Randvoorwaarden voor algemene trajecten en trajecten specifiek gericht op allochtonen	
Algemene trajecten	Specifieke trajecten
<ul style="list-style-type: none"> • Voldoende keuze in instrumenten Als het aanbod gevarieerd is en in principe voor elke belemmering een traject-onderdeel kan worden ingezet dat die belemmering aanpakt, kan er voor elke cliënt maatwerk worden geleverd. • Kwaliteit van de uitvoering van het traject Kwetsbare groepen, zoals allochtonen, die meer ondersteuning nodig hebben, zullen sneller de dupe zijn als de kwaliteit van reïntegratiebedrijven achterblijft. • Kwaliteit van de casemanagement Trajecten op maat maken vraagt meer van een casemanager dan als hij een cliënt kan 'wegzetten' in een specifiek traject, dat al helemaal is ingericht naar de behoeften van de allochtone klant. • Kennis over de doelgroep In algemene trajecten is het van belang dat aandacht wordt besteed aan de individuele achtergrond van een cliënt. Dat kan alleen als de casemanager en de consultant van een reïntegratiebedrijf voldoende afweet van culturele achtergronden van een allochtone cliënt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestandskennis Om de juiste trajecten in te kopen, specifiek voor allochtonen, is het van belang dat een gemeente goed zicht heeft op de doelgroep waar het een traject voor inkoopt. Als een gemeente daarop onvoldoende grip heeft, kan het een traject inkopen waarvoor eigenlijk geen cliënten zijn. • Gecombineerde aanpak van belemmeringen Casemanagers geven aan dat het meerwaarde heeft om in trajecten, waar mogelijk, de combinatie van belemmeringen gelijktijdig aan te pakken. • Selectie Voor sommige specifieke trajecten worden te hoge selectiecriteria gehanteerd, waardoor het lastig kan zijn cliënten te vinden die voldoende in huis hebben om het traject te volgen. • Setting In specifieke trajecten voor allochtonen wordt vaak in een groepssetting gewerkt met alleen allochtone cliënten. Het is heel belangrijk dat er voldoende momenten in het traject worden ingebouwd waarin men in een Nederlandse setting functioneert. • Kwaliteit Ook bij specifieke trajecten geldt natuurlijk dat de kwaliteit van uitvoering van belang is om succes te garanderen.

Reïntegratie door een etnische bril bekeken

nuttige rol kunnen vervullen om die goede uitvoering te garanderen (zie tabel 1).

In grote lijnen geldt dat bij de algemene trajecten meer aandacht moet worden besteed aan de vormgeving van het traject, zodat deze aansluit bij de behoeften of belemmeringen van allochtone cliënten. Bij specifieke instrumenten is het traject daar al meer op gericht: er is vaak ruimte ingebouwd voor extra aandacht en begeleiding en de uitvoerders hebben meestal veel kennis van en ervaring met allochtone cliënten. Bij specifieke instrumenten is al een focus naar doelgroep en vaak ook naar methode. Knelpunten die hier spelen, hebben vaak meer te maken met instroom en selectie.

Geen monitoring langs etnische lijn

Omdat gemeenten hun cliëntenbestand niet door een etnische bril bekijken, hebben zij niet inzichtelijk welke trajecten allochtone uitkeringsgerechtigden krijgen, noch of allochtonen van dergelijke trajecten evenveel profiteren als autochtone cliënten. Doordat gemeenten hier geen informatie over verzamelen, is het ook moeilijk te bepalen of het huidige beleid voldoet voor allochtonen. Deze bevinding staat in contrast met het algemene maatschappelijke debat in Nederland waarin allochtonen nadrukkelijk als kwetsbare doelgroep worden benoemd, waarvoor extra beleidsmaatregelen noodzakelijk zijn.

Kwantitatieve analyses

Om er meer zicht op te krijgen of de reïntegratieaanpak voor allochtone cliënten even goed uitpakt als voor autochtone cliënten, zijn in dit onderzoek bij een

drietal gemeenten ook kwantitatieve analyses op cliëntenbestanden verricht. Uit deze analyses blijkt dat allochtonen door het reïntegratiebeleid van deze gemeenten goed worden bereikt. Allochtone cliënten worden minder vaak ontheven van de arbeidsverplichting en nemen vaker deel aan een reïntegratietraject in vergelijking met autochtone cliënten. Als naar de inhoud van trajecten wordt gekeken, blijkt dat bij allochtone uitkeringsgerechtigden vaker reïntegratieactiviteiten worden ingezet op scholing en taal en inburgering. Autochtone cliënten volgen gemiddeld wat vaker trajecten die gericht zijn op sociale activering. Uit de analyses blijkt dat uitstroomcijfers tussen autochtone en allochtone cliënten weinig verschillen. Over de netto-effectiviteit kunnen geen harde conclusies worden getrokken, omdat dit buiten het bereik van het onderzoek ligt. Gemeenten hebben hier zelf ook weinig zicht op. De bevindingen bevestigen dus wel het beeld dat uit de gesprekken met de casemanagers naar voren komt. Zij zijn van mening dat ze een vergelijkbare aanpak hanteren bij alle cliënten en dat deze aanpak niet tot andere resultaten leidt voor allochtone cliënten.

Aanbeveling

We achten het van belang dat een gemeente de mate waarin inwoners participeren in de samenleving goed monitort, ook langs etnische lijn. Er zijn namelijk grote verschillen tussen arbeidsparticipatie van autochtonen en allochtonen, en juist deze verschillen staan momenteel in het centrum van de maatschappelijke aandacht. Gemeenten kunnen een waardevolle bijdrage leveren aan het maatschappelijke debat door wel te rapporteren over de manier waarop specifieke groepen in de gemeente worden

geholpen en welke resultaten dit oplevert. Het probleem van een lagere arbeidsparticipatie en hoge werkloosheid wordt echter niet sec opgelost met het monitoren en verbeteren van het reïntegratiebeleid. Gemeenten zouden daarnaast ook aandacht moeten hebben voor het bereik van niet-participerende allochtonen, zoals allochtone vrouwen. Versterk dus het beleid dat is gericht op het tegengaan van non-participatie en werkloosheid onder allochtonen, binnen het lokaal arbeidsmarktbeleid. Ook het participatiebudget biedt nieuwe mogelijkheden om bijvoorbeeld inburgeraars die geslaagd zijn voor het inburgeringsexamen, maar nog niet participeren op de arbeidsmarkt, ondersteuning en begeleiding naar werk te bieden.

Marije van Gent en Bob van Waveren zijn allebei verbonden aan Regioplan Beleidsonderzoek in Amsterdam.