

Langdurig werkloos = kansloos?

Over de beweegbaarheid van het 'granieten bestand'

Sinds de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) in 2004 zijn gemeenten hard aan de slag met het reïntegreren van hun cliënten. Mede vanwege de financiële prikkels die de WWB met zich meebrengt, hebben gemeenten hun pijlen gericht op de activering en reïntegratie van kansrijke doelgroepen; cliënten uit de 'nieuwe instroom' of kortdurend werklozen. Het huidige kabinet vestigt echter expliciet de aandacht op de activering van moeilijk bemiddelbare werklozen. Een goed moment dus om meer zicht te krijgen op deze doelgroep. In dit artikel beschrijven we de aard en de intensiteit van belemmeringen bij langdurig werklozen. De problematiek, maar ook de kansen. Hiermee willen we het veronderstelde beeld van een 'onbeweegbare groep werklozen' toetsen en gemeenten handvatten bieden voor de begeleiding van deze cliënten.

De inspanningen van de afgelopen jaren hebben hun vruchten afgeworpen: geholpen door de economische voorspoed is de instroom in de WWB de afgelopen jaren gedaald, terwijl de uitroom naar werk is gestegen (Ministerie SZW, 2007a). Het verbeteren van de effectiviteit en efficiency van reïntegratie-inspanningen, vooral voor specifieke doelgroepen, blijft echter een aandachtspunt (Rekenkamer Amsterdam, 2007). De groep bijstandsccliënten waarmee minder successen zijn geboekt, is doorgaans langdurig werkloos. Veel gemeenten beschouwen deze groep als moeilijk plaatsbaar en spreken ook wel van het 'granieten bestand'. Het huidige kabinet vestigt expliciet de aandacht op de activering van moeilijk bemiddelbare werklozen. Met het actieprogramma 'Iedereen doet mee' zet het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in op het vergroten van arbeids- en maatschappelijke participatie van deze groep (Ministerie SZW, 2007b).

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat langdurig werklozen moeilijker reïntegreren (Carrol, 2006; Korpi, 2001). Als gemeenten deze moeilijke groep effectief en efficiënt willen activeren, dan is een gedegen beeld van de mogelijkheden en belemmeringen van deze cliënten, zowel op individueel niveau als op bestandsniveau, een eerste voorwaarde (zie ook: Vogels et al., 2006; Rekenkamer Amsterdam, 2007; Westerhof et al., 2007). In de praktijk blijkt dergelijke informatie echter vaak te ontbreken, of onvolledig en achterhaald te zijn. Veel gemeenten zijn inmiddels actief aan de slag gegaan met hun 'granieten' bestand. De naam 'granieten bestand' impliceert dat er bij deze cliënten dusdanig veel en ernstige problematiek speelt, dat zij niet in staat zijn om regulier te werken, dat zij weinig aantrekkelijk zijn voor werkgevers en/of dat weinig vacatures aansluiten bij hun situatie. De gemeenten zien zich dan ook geconfronteerd met vragen als: zijn deze cliënten daadwerkelijk zo

'graniet' (lees: onbeweegbaar)? Zo ja, wat maakt deze cliënten zo moeilijk bemiddelbaar? Zijn er ook mogelijkheden? Hoe krijg je deze cliënten (weer) in beweging?

In 2006 en 2007 is met behulp van een zelfbeoordelingsvragenlijst (zie het kader) een groot aantal kenmerken van bijstandsgerechtigden in kaart gebracht, waarvan bekend is dat deze van invloed zijn op een succesvolle reïntegratie of activering (o.a.: Breninkmeijer et al, 2006; Kettunen, 1997; Taris, 2002; Wanberg et al, 2000). De verzamelde informatie bestaat onder andere uit: demografische kenmerken; kwalificaties, vaardigheden, affiniteiten en (werk)ervaringen; sociale omgeving; psychische en fysieke gezondheid en psychosociale kenmerken zoals *self-efficacy*, de ervaren verantwoordelijkheid en het gevoel van controle over reïntegratie.

In totaal zijn 467 bijstandsccliënten van verschillende gemeenten (waaronder

Tabel 1 Demografische kenmerken van de drie groepen bijstandsccliënten

Totaal (N=467)	<= 1 jaar werkloos (N=139, 30%)	2-4 jaar werkloos (N=115, 25%)	>= 5 jaar werkloos (N=213, 46%)	>= 5 jaar werkloos (N=213, 46%)
Vrouw	61%	60%	50%	69% ^b
Vrijgezel/gescheiden	67%	63%	70%	68%
Alleenwonend	30%	26%	31%	33%
Kind(eren)	68%	60%	59%	77% ^{a,b}
Alleenstaande ouder	31%	24%	24%	38% ^{a,b}
Allochtone herkomst	35%	31%	39%	35%
Geen startkwalificatie	78%	77%	78%	79%
Gemiddelde leeftijd (in jaren)	38	35	35	42 ^{a,b}

a = significant verschil met de groep <= 1 jaar werkloos (p < .05)

b = significant verschil met de groep 2-4 jaar werkloos (p < .05)

Tabel 2 Factoren die het werk zoeken en vinden, kunnen beïnvloeden, per groep bijstandsccliënten

Obstakels	Totaal	<= 1 jaar werkloos	2-4 jaar werkloos	>= 5 jaar werkloos
Geen/orvoldoende opleiding	71%	63%	73%	76% ^a
Slechte lichamelijke gezondheid	65%	52%	65%	73% ^a
Schulden	55%	54%	58%	54%
Slechte psychische gezondheid	50%	40%	48%	58% ^a
Zorgen voor familielid/-leden	46%	46%	43%	47%
Ontbreken van woon/werkvervoer	45%	39%	45%	48%
Moeite met het dagritme van een baan	31%	21%	31%	38% ^a
Geen/weinig sollicitatie-ervaring	23%	13%	17%	32% ^a
Discriminatie	21%	16%	24%	22%
Verslaving (heden of verleden)	15%	13%	16%	15%
Strafblad	13%	13%	15%	13%
Gemiddeld aantal obstakels (max. 11)	4,3	3,7	4,4	4,8 ^a

a = significant verschil met de groep <= 1 jaar werkloos (p < .05)

Almelo, Almere, Lelystad, Smallingerland, Eindhoven en Zoetermeer) bevroegd. De cliënten zijn gemiddeld 38 jaar oud, voor het merendeel vrouwen (61 procent), vrijgezel of gescheiden (67 procent) en laag opgeleid (78 procent heeft geen startkwalificatie). Daarnaast is 35 procent van allochtone afkomst en zij zijn gemiddeld 6,8 jaren werkloos. Deze demografische opbouw

komt grotendeels overeen met de landelijke populatie bijstandsgerechtigden (CBS, 2007).

Om de mogelijkheden en belemmeringen van de groep langdurig werklozen te kunnen vergelijken met kortdurend werklozen, hebben we de 467 bijstandsgerechtigden in drie groepen verdeeld. We vergelijken cliënten die langer dan

vijf jaar werkloos zijn (de '5+ groep') met twee andere groepen: a) cliënten die één jaar of korter werkloos zijn (de '0-1 groep') en b) cliënten die tussen de twee en vier jaar werkloos zijn (de '2-4 groep'). Vervolgens doen we een aantal aanbevelingen voor het in beweging krijgen van deze langdurig werklozen.

Tabel 3 Psychische klachten en belastbaarheid per groep

Psychische klachten en belastbaarheid	Totaal	<= 1 jaar werkloos	2-4 jaar werkloos	>= 5 jaar werkloos
Ernstige depressieve klachten	19%	13%	18%	23%
Ernstige angstklachten	26%	19%	23%	32% ^{a,b}
Fysieke belastbaarheid: aantal taken waar men moeite mee heeft (max. 9)	2,3	1,7	2,1	2,8 ^{a,b}
Mentale belastbaarheid: aantal taken waar men moeite mee heeft (max. 8)	3,9	3,2	3,6	4,5 ^{a,b}

a = significant verschil met de groep <= 1 jaar werkloos (p < .05)

b = significant verschil met de groep 2-4 jaar werkloos (p < .05)

Onbeweegbaar als graniet?

Van een aantal demografische kenmerken is bekend dat deze de reïntegratiekansen verkleinen: lager opgeleiden, allochtonen, alleenstaande ouders, vrouwen en ouderen hebben over het algemeen minder reïntegratiekansen (o.a. Lanjouw et al., 2005; Lagerveld et al., 2007; Van Nes et al., 2005; Vinokur & Schul, 2002). Veel van deze kenmerken zijn aanwezig bij de 5+ groep (zie tabel 1). De 5+ groep is met een gemiddelde leeftijd van 42 jaar ouder dan beide andere groepen. Verder blijkt dat de 5+ groep voor een groter deel uit (alleenstaande) ouders en vrouwen bestaat. Bemoedigend is echter dat de 5+ groep op de overige 'risicofactoren' niet verschilt van de meer kansrijke groepen.

Naast demografische kenmerken zijn verschillende andere kenmerken van de bijstandsgerechtigden in kaart gebracht. Zo is hen een lijst met elf veel voorkomende obstakels voorgelegd (zie tabel 2). Uit de vergelijking tussen de groepen blijkt dat de 5+ groep zoals verwacht significant obstakels heeft voor succesvolle reïntegratie dan cliënten die korter werkloos zijn: de

5+ groep heeft gemiddeld vijf obstakels. Niet alleen het aantal obstakels is anders bij de 5+ groep, maar ook de aard: de 5+ groep ervaart significant meer obstakels op het gebied van lichamelijke en psychische gezondheid, opleiding (sniveau), gebrek aan ervaring met solliciteren en moeite met dagritme van werk dan de 0-1 groep (zie tabel 2). Opvallend is dat er geen verschillen zijn tussen de 0-1 groep en de 2-4 groep.

Op gezondheidsgebied is het zorgwekkend dat de 5+ groep significant meer last heeft van ernstige³ depressieve- en angstklachten dan cliënten die korter werkloos zijn. Zo heeft 23 procent van de 5+ groep ernstige depressieve klachten en maar liefst 32 procent ernstige angstklachten (zie tabel 3). Ook ervaart de 5+ groep een significant lagere belastbaarheid, zowel op het gebied van mentale als fysieke belastbaarheid.

Consulenten van gemeenten worden regelmatig geconfronteerd met cliënten die 'niet gemotiveerd' zouden zijn. In de praktijk liggen hier vaak psychosociale factoren aan ten grondslag, zoals een lage self-efficacy (zelfvertrou-

wen) of een beperkt gevoel van controle en verantwoordelijkheid. Van deze factoren weten we dat ze succesvolle reïntegratie belemmeren. De 5+ groep heeft significant minder self-efficacy bij het uitvoeren van en zoeken naar werk. Hoewel in alle groepen het grootste deel aangeeft te willen werken, is het percentage dat niet wil werken significant hoger in de 5+ groep (22 procent ten opzichte van 12 procent in beide andere groepen). Redenen om niet te willen werken, hangen samen met de obstakels die cliënten hebben; 'het hebben van lichamelijke en/of psychische klachten', 'het werk niet aankunnen', 'liever een opleiding willen volgen' en 'zorg voor kinderen of andere familieleden'.

Samenvattend kunnen we stellen dat het beeld van complexe en meervoudige problematiek bij langdurig werklozen klopt. Bij cliënten die vijf jaar of langer werkloos zijn, is zowel de intensiteit als de aard van de problemen verschillend van die van cliënten die korter dan vijf jaar werkloos zijn. Het meest opvallend hierin is de mate van psychische en lichamelijke klachten. Daarnaast kunnen de demografische kenmerken van deze groep, zoals een groter aandeel vrouwen, ouderen en alleenstaande ouders, een belemmerende rol spelen. Verder is het gebrek aan opleiding een veelvoorkomend obstakel. Tot slot werken enkele psychosociale factoren in het nadeel van de langdurig werklozen: zij hebben bijvoorbeeld minder zelfvertrouwen.

De groep blijkt echter minder 'graniet' (onbeweegbaar) dan vaak wordt verondersteld. Dat er beweging en daarmee potentieel voor participatie is in de 5+ groep blijkt uit de bevinding dat een groot deel van deze groep (26 procent, significant meer dan de andere groepen) actief is in vrijwilligerswerk en

duo al maatschappelijk participeert. Daarnaast heeft 95 procent van de 5+ groep ervaring met betaald werk. En hoewel het merendeel van de 5+ groep geen startkwalificatie heeft, verschillen ze daarin niet van de meer kortdurende werklozen: ook daar heeft ruim driekwart van de cliënten geen startkwalificatie (zie tabel 1).

Verder blijkt dat de overgrote meerderheid van deze groep (78 procent) aan het werk te willen. Van 'ongemotiveerdheid' is dus geen sprake; wél hebben deze cliënten ondersteuning nodig bij het overwinnen van hun obstakels.

Hoe doe je dat?

Op basis van onderzoek en ervaringen (zie bijvoorbeeld Hazelzet et al., 2007) doen we hier een aantal aanbevelingen voor de activering van cliënten uit het granieten bestand. Deze aanbevelingen hebben betrekking op zowel de uitvoering als het gemeentebeleid.

Als je als gemeente deze cliënten wil activeren, is het belangrijk om in te spelen op de complexiteit van de problematiek, maar (juist) ook op de kansen. Dit begint met een goede en sluitende diagnose. Zoals voormalig wethouder Aboutaleb zei in een reactie op het rapport van de Amsterdamse Rekenkamer (2007): 'Consulenten moeten hun cliënten door en door kennen. zij moeten kijken naar wat zij (de cliënten) kunnen in plaats naar wat ze niet kunnen.' Deze focus kan cliënten ondersteunen in hun zelfvertrouwen, gevoel van controle, motivatie en een andere beleving van hun psychische of fysieke klachten. Iets dergelijks bewerkstelligen stelt echter hoge eisen aan de kennis en vaardigheden van de consulent. Zij moeten bijvoorbeeld kennisnemen van verslavingsproblematiek en psychiatrische ziektebeelden en zich verder bekwamen in activerende

gesprekstechnieken. Vervolgens moeten zij de vertaalslag kunnen maken van een diagnose naar een passend traject dat *participatie naar vermogen* mogelijk maakt. Hiervoor dienen zij goed zicht te hebben op de beschikbare trajecten.

Het activeren van cliënten uit het granieten bestand vergt dus specifieke expertise van consulenten, die mogelijk afwijkt van de benodigde expertise bij 'rechtmatigheidsvraagstukken'. Wij raden gemeenten daarom aan om bij hun consulenten te inventariseren wie de ambitie en kwaliteiten heeft om met deze groep te werken. Daarnaast is het de taak van gemeenten om belangrijke randvoorwaarden, zoals tijd en ruimte, te scheppen. Een te hoge caseload gaat immers ten koste van doorlooptijden en continuïteit, wat belangrijke voorwaarden zijn voor het slagen van de activering.

Verder zullen gemeenten een lange adem moeten hebben: cliënten die vijf jaar of langer werkloos zijn, ervaren vaak veel en ernstige obstakels wat reguliere arbeid (op korte termijn) moeilijk maakt. *Participatie naar vermogen* is daarom het uitgangspunt bij de begeleiding van deze doelgroep. Activering naar vrijwilligerswerk kan bijvoorbeeld een goede opstap zijn richting reguliere arbeid, mits er ook aandacht is voor monitoren van de ontwikkeling en het nemen van vervolgstappen. Deze stapsgewijze aanpak gaat doorgaans gepaard met meer gesprekken en interventies dan gemeenten tot op heden gewend zijn.

Omdat psychische en lichamelijke problemen veel voorkomende belemmeringen bij de 5+ groep zijn, is de inzet van een zorgtraject vaak gewenst. Om de keuze voor de juiste zorgaanbieder te kunnen maken, zijn goede

samenwerkingsrelaties met (regionale) zorgaanbieders van belang, specifiek met organisaties die oog hebben voor arbeidsparticipatie. Zorgaanbieders kunnen immers al in een vroeg stadium ondersteunen bij de diagnose en continuïteit realiseren in de begeleiding van cliënten met psychische of lichamelijke problemen. Deze zorgtrajecten kunnen parallel aan 'werktrajecten' plaatsvinden.

De uitdaging voor gemeenten

We kunnen concluderen dat de slechtere reïntegratiekansen van langdurig werklozen inderdaad gepaard gaan met meervoudige en complexe problematiek, hetgeen om een wezenlijk andere aanpak van gemeenten vraagt. Dit lijkt echter met name het geval voor cliënten die meer dan vijf jaar werkloos zijn. Aangezien een groot deel van deze langdurig werklozen al in beweging is of de potentie heeft om in beweging te komen, zouden wij niet willen spreken van een 'granieten' bestand. De aanpak van deze groep vraagt om beleid dat *participatie naar vermogen* omvat en consulenten die dit beleid in praktijk kunnen brengen. Daarnaast zijn een 'lange adem' en investering in randvoorwaarden en consulenten nodig. *Iedereen doet mee*, is het devies. *Iedereen*, dus ook de 'moeilijke' cliënten.

Referenties

- Brennikneijer V, Houwelingen A van, Blonk RWB & Yperen NW van (2006). Gelooft in eigen kunnen: het effect van JOBS, een groepsinterventie voor werklozen. Gedrag en Organisatie 19: 97-112.
- Carroll N (2006). Explaining unemployment duration in Australia. The Economic Record 82(258): 298-314.
- CBS Statline (2007). tabellen Arbeid en sociale zekerheid. <http://statline.cbs.nl>
- Hazelzet AM, Oomens PCJ, Paagman HK (2007). Groepsrapportage kenmerken jonge bijstandsgerechtigden gemeente Lelystad. Hoofddorp: TNO Kwaliteit van Leven.