

Banenplannen maken is geen kunst

De laatste tijd is de zin en onzin van 'banenplannen' volop in discussie. Er is inderdaad reden genoeg om stil te staan bij de gangbare praktijk van het aan de lopende band lanceren van nieuwe plannen vanuit 'Den Haag'. Plannen genoeg, maar waarom komen er eigenlijk zo weinig echt van de grond en waarom hoor je er later bijna nooit meer iets van? Aan de hand van onze ervaringen met zo'n banenplan, het project uitbreiding van het leerlingwezen bij de overheid, gaan we in op enkele zaken die daarbij een rol spelen.

Het voorjaarsoverleg tussen kabinet en sociale partners is nakende. De afgelopen jaren was dit tevens het hoogseizoen voor het afkondigen van banenplannen. Later werd er weinig of niets meer van vernomen. Banenplannen – misschien is het goed dat nog eens duidelijk te zeggen – zijn er om werklozen aan een baan te helpen. Die zijn niet gediend met plannen, maar met banen. De veelheid aan plannen en de snelheid waarmee ze in het algemeen uit het zicht verdwijnen hangen beide samen met een aantal 'Haagse mechanismen'.

Besluitvorming

Het is moeilijk er in Den Haag een nieuw (banen)plan, hoe goed ook, doorheen te krijgen. Een ambtelijk

plan komt bij voorbeeld niet voor politieke besluitvorming in aanmerking voordat 'medeparaaf' is verleend door vele collegae van het eigen en van andere departementen. Bij een zorgvuldige voorbereiding zullen in de verschillende stadia ook de sociale partners worden gehoord, formeel of informeel. Rondom de politieke besluitvorming zal een uiterste poging worden gedaan de publieke opinie mee te krijgen, de pers te interesseren. Er is voor een banenplan dus een lange weg te gaan. Dat geldt overigens ook als het plan afkomstig is van kamerleden of van sociale partners. De enorme energie die nodig is om het Haagse besluitvormingscircuit door te komen, draagt er toe bij dat het nemen van een positief besluit over een plan, wet of subsidiemaatregel ten onrechte wordt aangezien voor het welslagen van de zaak zelve.

Door middel van een departementaal persbericht en een ministeriële circulaire wordt vervolgens het plan aan den volke bekendgemaakt; het Haagse equivalent van het pauselijke 'nihil obstat'. Het plan worde nu uitgevoerd. De bedenkers zijn moe maar tevreden en wachten met spanning de eerste resultaten af. Departementale beleidsontwikkelaars, om maar niet te spreken van politici, houden zich immers zelden zelf bezig met de uitvoering van hun plannen. Voor zover er al aandacht aan de uitvoering wordt besteed,

betreft dit meestal uitsluitend de uitvoering door anderen, geheel los van de beleidsontwikkeling. De resultaten blijken na enige tijd zonder uitzondering tegen te vallen. Over de oorzaken daarvan tast men in het duister. Een echte evaluatie, in de zin van onderzoek naar de bekendheid van de maatregel, de bruikbaarheid, toepasbaarheid en aantrekkelijkheid vindt vaak niet plaats. Soms wordt een plan nog wel eens op onderdelen bijgesteld, maar vrijwel altijd sterft het in deze fase een geruisloze dood.

Inmiddels is namelijk alle aandacht gericht op weer nieuwe plannen. Die zijn voor de politiek en de pers interessanter. Ministers of kamerleden zullen niet snel proberen te scoren met de politieke uitspraak dat een bestaand banenplan – al dan niet met enige aanpassing – gewoon moet worden voortgezet. Zeker niet als het plan afkomstig is van de oppositie. Ambtenaren spelen zich niet snel 'in the picture' met een voortgangsrapportage van een bestaande maatregel. Een geheel nieuw plan loopt veel meer in het oog. Voor de pers heeft een banenplan in uitvoering geen nieuws waarde, tenzij kan worden aangetoond dat het faliekant is mislukt. Zo gaat de molen voort en valt het ene plan over het andere.

Het is een illusie dat een banenplan wel zal worden uitgevoerd, 'omdat het een goed plan is'. Door de boven beschreven Haagse grilligheid moet er een enorme scepsis worden overwonnen bij diegenen op decentraal niveau die al deze plannen uiteindelijk moeten realiseren; in laatste instantie het individuele afdelingshoofd van een bedrijf of instelling. Laten we vooral ook niet vergeten dat 'Den Haag' (en daar verstaan wij in dit geval zowel de landelijke politiek als de centrale organisaties van werkgevers en werknemers onder) de uitvoering van banenplannen feitelijk niet kan afdwingen. Dat geldt evenzeer in de collectieve sector als in de marktsector 1). Voor het welslagen van zo'n plan moeten daarom zoveel mogelijk decentrale besluitvormers worden overtuigd van het nut van een plan en gestimuleerd om het uit te voeren. Naar onze ervaring kan de bestaande scepsis wel degelijk worden overwonnen en kan het potentieel ruim aanwezige engagement worden geactiveerd. Daarvoor moet echter serieus en met volharding aandacht worden besteed aan de uitvoering van een plan.

1) Voor de overheidsorganisatie geldt dat provincies, gemeenten en waterschappen bij traditie in verregaande mate autonoom zijn. Binnen de rijksdienst worden bevoegdheden op het gebied van personeels- en financieel beleid momenteel met voortvarendheid gedecentraliseerd. Het rapport *Jeugdwerkplannen in Nederland* (Loonteknische Dienst, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, januari 1987) geeft aan dat ook de doorwerking van banenplannen naar afzonderlijke cao's niet vanzelfsprekend is.

Uitvoering

Sinds 1984 zijn wij namens het Ministerie van Binnenlandse Zaken betrokken bij het project uitbreiding leerlingwezen bij de overheid. Zonder te willen stellen dat het gaat om een voorbeeldig project menen wij dat de daarmee opgedane ervaringen bruikbaar zijn bij het ontwikkelen, maar meer nog bij het uitvoeren van andere plannen. Bij de start was het project een klassiek voorbeeld van een banenplan. Het is bedacht in 1984 op centraal niveau tijdens het zogenaamde 'Open overleg Wagner'. Daar werd geconstateerd dat de beroepsopleiding in Nederland voor verbetering vatbaar was. In dat verband moest het leerlingwezen worden verdubbeld, ook bij de overheid. Het kabinet onderschreef die aanbeveling. Op dat moment was niet exact – en naar later bleek niet eens bij benadering – bekend hoeveel leerlingwerknemers er al bij de overheid rondliepen en op welke plaatsen er behoefte aan leerlingwerknemers was.

De traditionele circulaire om het beleid af te kondigen ging het land in. Maar anders dan in veel gevallen werden de schrijvers van de circulaire dit keer ook belast met het stimuleren van de uitvoering ervan.

In 1985 stelde de minister van Binnenlandse Zaken een projectteam in, dat de verdubbeling van het leerlingwezen bij de overheid moest bewerkstelligen. De eerste bijeenkomst van deze groep begon weinig bemoeiend. Wat de status was van het projectteam, wie er vielen onder de definitie van overheidswerkgever, of Binnenlandse Zaken soms dacht dat departementen en lagere overheden in deze tijd van bezuinigingen nog extra mensen konden aannemen, hoe de rechtspositie geregeld was enz. Vragen en nog eens vragen, waaruit niet zozeer onwil dan wel een grote mate van scepsis sprak.

Dat het project in die fase niet spaak gelopen is, danken we wellicht aan de juist in die tijd onrustbarende oplopende jeugdwerkloosheid, waardoor iedereen het gevoel had dat er toch 'iets' moest gebeuren. Negatief geformuleerd: niemand wilde met de Zwarte Piet blijven zitten als dit plan zou mislukken. Wat er daarna allemaal precies gebeurd is kan de geïnteresseerde lezer vinden in het in november 1986 verschenen evaluatierapport 2).

Een greep uit de activiteiten: bedrijfsbezoeken bij verschillende gelegingen binnen de overheidsorganisatie om de behoefte aan leerlingwezen-opleidingen te onderzoeken, de opzet van een subsidieregeling, een rechtspositiereglement en een nieuwe opleiding speciaal voor de overheid, de organisatie van een landelijk congres en een groot aantal regionale informatiebijeenkomsten, persoonlijke benadering en feitelijke ondersteuning van zoveel mogelijk overheidswerkgevers, de instelling van een telefonisch infor-

matienummer, verspreiding van folders, informatiekranten en nieuwsbrieven, opnieuw een ronde bedrijfsbezoeken om positieve signalen en knelpunten te inventariseren en te verwerken in een handleiding voor overheidswerkgevers en – niet in de laatste plaats – een enthousiaste minister die vier uur in de auto gaat zitten om ergens op een streekschool actieve leerlingen, docenten en gemeentebesturen de lof toe te zwaaien die zij verdienen. Belangrijk voor dit artikel is echter niet zozeer wat er gebeurd is, maar dat er zoveel moet gebeuren om een project op gang te krijgen.

Bij de contacten die wij tijdens de uitvoering van de campagne uitbreiding leerlingwezen bij de overheid opdeden en nog opdoen komen wij overal in het land mensen tegen die bijzonder veel energie willen steken in het opzetten van werk- en scholingsplaatsen voor jongeren. De enorme informatiekloof tussen Den Haag en degenen die bepalen of een project uiteindelijk slaagt, leidt er echter nog eens toe dat van het bestaande engagement onvoldoende gebruik wordt gemaakt. Beleidsontwikkelaars worden zelden geconfronteerd met de praktijk van de uitvoering van hun plannen. Reële uitvoeringsproblemen worden daardoor niet snel onderkend en op positieve signalen kan onvoldoende worden ingespeeld.

Aan de kant van de 'gebruikers' van banenplannen komt de informatie vaak alleen terecht bij de top van een organisatie. In ons project bij voorbeeld bij de directie van een rijksdienst of in het geval van een gemeente bij burgemeester en wethouders (als dat al lukt). Maar minstens zo belangrijk is dat de chef van de huisdrukkerij van die rijksdienst en het hoofd Publieke Werken van die gemeente goed op de hoogte zijn. Een enorme klus, vooral ook een kwestie van doorzetten, van een aantal jaren langs verschillende wegen informatie blijven verspreiden. Dat is arbeidsintensief en duur, maar essentieel voor het slagen van een project. Dat geldt ook voor de feitelijke ondersteuning van geïnteresseerde werkgevers die nog geen ervaring hebben met het leerlingwezen. Wij constateren dat overheidswerkgevers – en niet alleen die buiten de Randstad – bijzonder verbaasd zijn als één telefoontje naar een departement voldoende is om iemand uit Den Haag te laten komen die ter plekke assisteert bij het opzetten van leerarbeidsplaatsen. Naar onze mening zou dat een normale zaak moeten zijn. In de eerste plaats vanuit de dienstverlenende functie van de rijksoverheid. Maar ook omdat door de confrontatie met de praktijk van de uitvoering blijkt welke zaken in dit of een volgend project voor verbetering vatbaar zijn. Wij hebben in ieder geval bijzonder veel geleerd van onze bedrijfsbezoeken.

Ook wij hebben aanvankelijk onderschat hoeveel energie een overheidswerkgever erin moet steken om de

door ons gepropageerde leerarbeidsplaatsen in de organisatie te introduceren. Dat het desalniettemin op veel plaatsen in het land gebeurt zegt veel over het enthousiasme en het engagement waarmee velen in de weer zijn. Wel wordt ons overal te verstaan gegeven dat één plan tegelijk meer dan voldoende is. De reguliere taken van de betrokken afdelingshoofden en personeelsfunctionarissen gaan immers gewoon door. Het overladen van overheidswerkgevers met telkens nieuwe banenplannen werkt averechts. De neiging ontstaat om het dan maar geheel op te geven, al was het alleen maar omdat het overzicht over het geheel van plannen, doelgroepen en subsidies al gauw zoek raakt.

Het projectteam uitbreiding leerlingwezen bij de overheid is zojuist zijn derde jaar ingegaan. Wat is er in die tijd bereikt? Voorafgaande aan de campagne waren er in totaal 3.800 leerlingwerknemers in dienst bij de overheid. Na een jaar campagne waren dit er zo'n 5.000; een groei van ruim 30%. In absolute aantallen wellicht een bescheiden score. In onze ogen is het de moeite waard als 1.200 extra jongeren kunnen worden voorzien van een goede beroepskwalificatie. En dat in de inkrampende organisatie die de overheid nu is 3). De kwantitatieve ontwikkeling na het tweede campagnejaar zullen wij binnenkort kunnen meten.

Belangrijke kwalitatieve ontwikkelingen zijn de beschikbaarheid van drie nieuwe, op de praktijk van de overheidsorganisatie afgestemde administratieve leerlingwezen-opleidingen en het steeds verder dichtenvan de geconstateerde informatiekloof. We zijn er echter nog niet. Voordat het leerlingwezen een vaste plaats heeft in de overheidsorganisatie, moet er nog heel wat gebeuren.

Hoe verhoudt zich onze stelling dat beleidsontwikkelaars zich ook zelf moeten bezighouden met de uitvoering van 'hun' nieuwe banenplan tot de filosofie van de terugtrekkende overheid? Naar onze mening is het van belang dat de rijksoverheid een nieuw plan begeleidt. Zoals in het bovenstaande uiteengezet is een stringente scheiding tussen beleidsvorming en uitvoering bij een nieuw initiatief niet vruchtbaar. Maar Den Haag kan het niet alleen en moet zich ook niet ten eeuwigen dage met de uitvoering blijven bemoeien. Daarom moet vanaf het begin van een project gewerkt worden aan de overdracht van activiteiten aan bestaande uitvoerende instanties.

Bij de start van het leerlingwezenproject werden de meeste activiteiten

2) Riens de Boer bv, *Evaluatie campagne uitbreiding leerlingwezen bij de overheid 1986*, Dordrecht, 1986.

3) Het ligt voor de hand dat deze uitbreiding gepaard is gegaan met enige verdringing. Dat is echter eigen aan een doelgroepenbenadering.

op centraal niveau geïnitieerd. Vanuit het ministerie werden er dat jaar zoveel mogelijk rechtstreekse contacten met overheidswerkgevers gelegd. Ook in het tweede jaar waren er dergelijke contacten. Maar daarnaast vroegen en kregen wij voor een geleidelijke decentralisatie van de campagne de enthousiaste medewerking van de regionale en landelijke organen voor het leerlingwezen. In het gehele land verzorgden zij samen met de provincies regionale informatiebijeenkomsten voor overheidswerkgevers. In aansluiting daarop werden belangstellende overheidswerkgevers door consultants van het leerlingwezen ondersteund. De komende tijd zal het ministerie de directe bemoeienis met de campagne geleidelijk verder verminderen ten gunste van de bestaande organen voor het leerlingwezen. Het ministerie blijft zorgdragen voor de z.g. randvoorwaarden (subsidies, rechtspositie e.d.). Tegelijkertijd zullen leerlingwezenorganisaties in een aantal provincies gedurende twee jaar de overheidswerkgevers in hun regio intensief gaan benaderen en ondersteunen. Voor deze organen een extra taak, omdat de overheid met betrekking tot het leerlingwezen ten opzichte van de marktsector nog steeds in een achterstandsituatie verkeert. Die achterstand wordt verder weggewerkt met door Den Haag gefinancierde tijdelijke, extra consultants. Er zijn nu eenmaal geen banenplannen die op een koopje lukken.

Conclusies

Het ontbreekt niet zozeer aan goede banenplannen, maar aan gedurende langere tijd volgehouden serieuze aandacht voor de uitvoering ervan. Die uitvoering van een nieuw banenplan vergt vele malen meer energie dan de ontwikkeling ervan. Met die uitvoering moeten de Haagse beleidsontwikkelaars zich ook zelf gedurende een bepaalde periode bezighouden. Dat vergroot hun kennis van de mogelijkheden en onmogelijkheden. Door de omvang van de daarvoor noodzakelijke inspanningen wordt zo tevens voorkomen dat zij voortdurend nieuwe banenplannen lanceren. Dat laat onverlet dat vanaf het begin moet worden gewerkt aan de overdracht van activiteiten aan bestaande uitvoerende kaders. De kwantitatieve resultaten van banenplannen zullen altijd bescheiden zijn, maar zijn zonder meer de moeite waard. Het gaat immers om mensen in moeilijke situaties.

**Franz van Dijk
Maarten Voster
Teun Baak**

De twee eerstgenoemde auteurs zijn werkzaam bij het Directoraat-Generaal Management en Personeelsbeleid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De laatste is medewerker van Riens de Boer bv, Adviseurs voor sociaal-economisch beleid en projectmanagement te Dordrecht.