

De effectiviteit van heroriënteringsgesprekken

Recent verricht onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar de effectiviteit van heroriënteringsgesprekken had doelmatiger opgezet kunnen worden. Toch bevatten de rapporten relevante informatie ter verbetering van een activerend arbeidsmarktbeleid

Het centrale thema in het *Verslag 1990* van de Algemene Rekenkamer is onderzoek naar beleidsevaluatie. Uit het verslag blijkt dat het Rijk niet veel van zulk onderzoek laat doen. Voor zover het wel gebeurt worden de bevindingen, conclusies en aanbevelingen slechts in ongeveer de helft van de gevallen aanwijsbaar gebruikt. De Rekenkamer beveelt daarom een doelmatige initiëring, uitvoering en afhandeling van beleidsevaluatie-onderzoek aan. Verder vindt zij dat aan het parlement moet worden gerapporteerd over uitgevoerde onderzoeken en de mogelijke consequenties daarvan voor de begroting en het beleid¹.

Haaks op deze aanbevelingen staat de handelwijze van het (voormalig) Directoraat Generaal Arbeidsvoorziening van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met betrekking tot twee onderzoeken naar de heroriënteringsgesprekken. Eén onderzoek gaat over de effectiviteit van dit 'instrument'², een tweede onderzoek over de doorstroming naar scholing vanuit de heroriënteringsgesprekken³. Beide onderzoeken wachten al bijna een jaar op publikatie. Dit is te lang. Bovendien loopt de op 1 april 1988 gestarte 'heroriënteringsoperatie' eind 1991 af. Voor die tijd moet over een door velen gewenst (verbeterd) vervolg worden besloten. Dit artikel evalueert de genoemde onderzoeken. Schrijver dezes heeft de onderzoeksrapporten op eigen verzoek gekregen via Arbeidsvoorziening.

Heroriënteringsgesprekken

Heroriënteringsgesprekken worden gevoerd met autochtonen die langer dan drie jaar en allochtonen die langer dan twee jaar werkloos zijn. Zo zij dit willen komen herintreedsters eveneens in aanmerking. In een of meer gesprekken komen de mogelijkheden om een baan te vinden

aan de orde. Het initiatief voor de gesprekken ligt bij medewerkers van hiertoe opgerichte samenwerkingsverbanden van arbeidsbureaus en gemeentelijke sociale diensten (gsd). Herintreedsters en werklozen kunnen zich ook zelf aanmelden. Het is de bedoeling om een individueel actieplan op te stellen. De inhoud kan bestaan uit (een verwijzing naar) bemiddeling door het arbeidsbureau of het uitzendbureau Start, dan wel naar scholing, sollicitatietraining, beroepskeuze-advies, medisch advies, een werkervaringsplaats, een plaats in een banenpool, of de sociale werkvoorziening. Eind 1991 is iedereen aan de beurt geweest die op 1 april 1988 voor een heroriënteringsgesprek in aanmerking kwam. Dan moet ook zijn besloten of de heroriëntering structureel beleid wordt.

Methode

Het onderzoek *Meer kans op werk* is een vervolg op een eerder onderzoek naar de heroriënteringsgesprekken (HOG)⁴. De onderzoeker onderscheidt drie vormen van effectiviteit. De primaire effectiviteit verwijst naar het aantal voor een HOG opgeroepen mensen dat ook daadwerkelijk is verschenen. De secundaire effectiviteit verwijst naar het aantal mensen waarvoor een actieplan is opgesteld. De tertiaire effectiviteit – het onderwerp van het hier te bespreken onderzoek – verwijst naar de mate waarin de positie op de ar-

1. Algemene Rekenkamer, *Verslag 1990*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 22 032, nr. 2.

2. R. Hoffius, *Meer kans op werk; tweede evaluatieonderzoek heroriënteringsgesprekken*, juli 1990.

3. M. van der Aalst, R. Hoffius, K. Langeveld, *Heroriënteringsgesprekken en scholing*, 1990.

4. R. Hoffius, *Een laatste kans*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1989.

beidsmarkt is verbeterd van de mensen met een actieplan.

Onderzoek naar deze tertiaire effectiviteit staat of valt met de beschikbaarheid over gegevens van een controlegroep. In een adequate onderzoeksopzet zou een groep mensen worden geselecteerd, die vervolgens wordt onderverdeeld in twee (op achtergrondkenmerken) gelijk samengestelde groepen. Bij deze groepen vindt vervolgens eerst een voorafmeting plaats van de bestaande situatie. Daarna krijgt de eerste groep de HOG, en de controlegroep niet. Via een nameting kan vervolgens het effect van de HOG worden vastgesteld. Zo'n opzet is niet gevolgd, omdat dit, aldus het onderzoeksverslag, op praktische en ethische gronden onuitvoerbaar zou zijn. Mij dunkt dat dit taal is van de opdrachtgever. Waarom kon bij de start van de HOG niet worden besloten tot een onderzoek naar de (tertiaire) effectiviteit? Waarom zijn er niet reeds toen twee groepen geselecteerd? Duidelijk was dat heroriëntering van de in aanmerking komende 170.000 werklozen tenminste drie jaar zou vergen. Waarom zou het onethisch zijn een a-select te selecteren controlegroep pas aan het eind van die drie jaar voor een HOG in aanmerking te laten komen? Dit is helaas niet gebeurd. Hoffius heeft gewerkt met een 'second best' methode. Voor het onderzoek zijn mensen (telefonisch) geënquêteerd die in 1988 zijn opgeroepen voor een heroriënteringsgesprek, en die al eerder, in februari 1989, voor het eerste onderzoek waren ondervraagd (HOG-groep). Over deze mensen is tevens dossierinformatie verzameld bij de samenwerkingsverbanden waar zij hun HOG hebben gehad. Vanwege uitval is deze groep niet representatief voor de mensen die in 1988 voor een HOG zijn opgeroepen. De controlegroep is verkregen via een steekproef uit het bestand van de arbeidsbureaus. Hij betrof mensen die eind 1988 tot de doelgroep van de HOG behoorden en die geen heroriënteringsgesprek hebben gehad. De HOG-groep en de controlegroep zijn slechts gedeeltelijk vergelijkbaar. Dit komt omdat er selectief wordt opgeroepen voor de HOG. Veel samenwerkingsverbanden hebben eerst de kansrijkste langdurig werklozen opgeroepen. De HOG-groep bestaat bovendien uit mensen die zich zelf hebben aangemeld. De kansrijke werklozen zijn dus oververtegenwoordigd in de HOG-groep. Omgekeerd bevat de controlegroep

Tabel 1. Effect heroriëntering, in procenten

	HOG-groep	Controlegroep
Niets veranderd	33	53
Subjectief kansrijker	9	3
Bezig met	17	6
Werk gehad	10	7
Werk	31	30
Totaal	100 (N=1104)	100 (N=1369)

een oververtegenwoordiging van relatief kansarmen. De onderzoeker doet vanwege de gebrekkige vergelijkbaarheid van beide groepen alleen kwalitatieve en geen kwantitatieve uitspraken over de (tertiaire) effectiviteit van de HOG. Dit betekent dat alleen zeer beduidende verschillen tussen de HOG-groep en de controlegroep als een effect van de HOG worden beschouwd. Strikt genomen is ook dit niet te verantwoorden.

Effectiviteit HOG

Hoffius meet de effectiviteit van de HOG af aan drie punten. Het eerste is of men betaald werk heeft, dan wel recentelijk heeft gehad. Het tweede is of mensen deelnemen aan scholing, een (onbetaalde) werkervaringsplaats en dergelijke. Ten derde is aan mensen die in het recente verleden aan dergelijke activiteiten hebben deelgenomen gevraagd of zij denken hierdoor een grotere kans op de arbeidsmarkt te hebben. Uitgaande van deze meetpunten onderscheidt de onderzoeker vijf groepen met een verschillende arbeidsmarktpositie. 'Niets veranderd' is de groep die geen betaald werk heeft of heeft gehad en niet bezig is met activiteiten die de arbeidsmarktpositie kunnen verbeteren. Zo hieraan is deelgenomen, meent deze groep dat de positie hierdoor niet beter is geworden. 'Subjectief kansrijker' is de groep die aan activiteiten heeft deelgenomen en meent dat hierdoor de positie op de arbeidsmarkt wel is verbeterd. 'Bezig met' is de groep die deelneemt aan scholing, een (niet betaalde) werkervaringsplaats of een sollicitatietraining. (Betaald) 'werk gehad' en 'werk' spreken in dit verband voor zich. Zoals gesteld verdient de onderzoeksopzet geen schoonheidsprijs. Tabel 1 biedt desalniettemin een aanknopingspunt om uitspraken te doen over de effectiviteit van de HOG. Als men alleen op de tabel afgaat lijkt het voor het hebben van werk niet uit te maken of men al dan geen

HOG heeft gehad. Er moeten hier echter twee tegengestelde, partiële effecten worden verdisconteerd. Op grond van de uit ander onderzoek bekende vervuiling in de bestanden van de arbeidsbureaus kan worden aangenomen dat 18% van de controlegroep in 1988 werk had. De voorafmeting bij de HOG-groep (de groep die in 1988 is opgeroepen voor een heroriënteringsgesprek) wees uit dat dit percentage voor deze groep slechts 4 bedraagt. Dit wil dus zeggen dat in de periode van oktober 1988 tot eind 1989 het percentage werkenden in de HOG-groep is toegenomen van 4 tot 31 en in de controlegroep van 18 tot 30. Tegenover deze positieve indicatie van effectiviteit staat dat in de HOG-groep de relatief kansrijken zijn oververtegenwoordigd. Per saldo is dus niet goed te zeggen of de HOG nu wel of geen effect heeft op het vinden van werk. Wel lijkt er een duidelijk effect van de HOG voor de deelname aan scholing en dergelijke activiteiten. De groep 'bezig met' is aanmerkelijk groter dan de controlegroep. Voor zover deze activiteiten effectief zijn, kan de HOG in de voorwaardelijke sfeer effectief worden genoemd.

HOG en scholing

Meer dan de helft van de actieplannen bevat scholing (52%). Van der Aalst, Hoffius en Langeveld tekenen hierbij in hun dossieronderzoek *HOG en scholing* aan dat het mogelijk is dat scholing zo vaak wordt opgenomen omdat er onvoldoende geschikte alternatieven zijn, zoals werkervaringsplaatsen. Langdurig werklozen die scholing tot een goed einde brengen hebben hier vaak baat bij. Uit tabel 2 blijkt dat twee derde van degenen die hun scholing voltooiën werk vindt. Uiteraard zou ook zonder deze middelen een – helaas onbekend – deel werk hebben gevonden. Opmerkelijk is dat mannen na afronding van scholing vaker een baan hebben dan vrouwen. De onderzoekers vermoeden dat de verklaring is dat mannen scholing vol-

gen die beter aansluit op de behoeften op de arbeidsmarkt. Voorts bleken mannen vaker dan vrouwen het aanbod om deel te nemen te weigeren (8% vs 4%) en vaker tussentijds te stoppen (10% vs 8%). Wellicht zijn de overblijvende mannen meer gemotiveerd en vinden ze mede hierdoor eerder een baan. Opmerkelijk is dat allochtonen gemiddeld iets meer dan autochtonen werk vinden na afronding van scholing.

Overige bevindingen

Uit het onderzoek *Meer kans op werk* blijkt dat de resultaten van de HOG sterk verschillen tussen de 17 onderzochte samenwerkingsverbanden. Dit heeft soms met de kwaliteit van de HOG te maken of met een gebrekkige samenwerking tussen HOG, arbeidsbureau en gemeentelijke sociale dienst. Het kan ook liggen aan de per regio verschillende samenstelling van het werklozenbestand of de selectie van langdurig werklozen. Een onderzoek naar de verschillende modaliteiten van samenwerking tussen arbeidsbureau en gsd leert dat niet zozeer de vorm van de samenwerking ertoe doet, maar juist de bereidheid om samen te werken. Met name de kwaliteit van het netwerk dat met andere instellingen op het terrein van de werkloosheidsbestrijding bestaat lijkt belangrijk voor de te behalen resultaten⁵. Een kwalitatief goede samenwerking kan verhoeden dat werklozen van het kastje naar de muur worden gestuurd.

Een van overige de bevindingen van het effectiviteitsonderzoek naar de HOG is dat de samenwerking van HOG en arbeidsbureau op verschillende plaatsen niet goed is. Dit leidt ertoe dat HOG-medewerkers dan geen kennis hebben van de bestaande vacatures. Het gevolg is dat zij mensen die terecht kunnen op de arbeidsmarkt doorsturen naar kansbevorderende voorzieningen als scholing en werkervaring. Hierdoor blijven mensen langer buiten de arbeidsmarkt dan strikt genomen nodig zou zijn. Hoffius spreekt in dit verband terecht van doelverschuiving. In plaats van een baan wordt aanmelding voor scholing of een werkproject het doel van de HOG.

Hoffius concludeert dat samenwerkingsverbanden beter functioneren naarmate de medewerkers een breder takenpakket hebben, en de HOG geïntegreerd is met de overige onderdelen van de arbeidsvoorziening. De HOG-medewerker heeft dan meer zicht op de mogelijkheden die de arbeidsmarkt biedt en de cliënt hoeft zich niet iedere keer bij een nieuw loket te melden.

Een andere opmerkelijke vaststelling is dat in de HOG de tijd ontbreekt voor een goede begeleiding van langdurig werklozen. Dit betekent dat actieplannen zelden tussentijds kunnen worden aangepast en dat een vervolg op een onderdeel van een actieplan vaak onnodig niet tot stand komt. Begeleiding is in het bijzonder belangrijk om mensen te motiveren die deelnemen aan langdurige trajecten met verscheidene onderdelen. Tot op heden biedt Arbeidsvoorziening geen mogelijkheden tot begeleiding van langdurig werklozen en herintreedsters met een actieplan in het kader van de HOG. Het standpunt is dat dit "de verantwoordelijkheid is van de instelling waaronder de werkloze in de onderscheiden fasen van het traject ressorteert"⁶.

Vervolg HOG

Moet de HOG worden voortgezet? Het *Landelijk Meerjarenbeleidskader 1991-1995* van de Arbeidsvoorziening geeft hierop geen antwoord. Wel wekt dit stuk de indruk dat hierover niet centraal zal worden besloten, maar per RBA afzonderlijk. Eventuele voortzetting van de HOG hangt samen met de visie op het gewenste arbeidsmarktbeleid. Wordt er gestreefd naar een activerend arbeidsmarktbeleid dat werklozen en herintreedsters die geen baan kunnen vinden scholing of werkervaring biedt, dan is de HOG onmisbaar⁷. Voor jongeren is wat dit betreft relevant dat de Tweede Kamer het Jeugdwerkgarantieplan heeft geaccepteerd. Voortzetting van de HOG voor deze groep ligt dus voor de hand. Voor werklozen ouder dan 27 jaar heeft noch de regering noch de (tripartite) Arbeidsvoorziening zich duidelijk uitgesproken voor een sluitende aanpak. Heroriënteringsgesprekken dreigen hierdoor

nog steeds half werk te zijn. Dit bleek ook uit het eerste HOG-onderzoek. Immers, mensen krijgen wel heroriënteringsgesprekken, maar er zijn vaak onvoldoende mogelijkheden voor een directe terugkeer naar het arbeidsproces, of een indirecte terugkeer via scholing of werkervaring (al is de situatie de laatste jaren verbeterd door de verruiming van de arbeidsmarkt, scholingsmiddelen, plaatsen in banenpools en ervaringsplaatsen in de collectieve sector). Er is echter nog steeds een groot tekort aan werkervaringsplaatsen in de marktsector. Afspraken hierover komen mondjesmaat tot stand, waarbij niet vaststaat dat gemaakte afspraken werkelijk worden nagekomen.

Er zijn goede redenen voor de daadwerkelijke introductie van een activerend arbeidsmarktbeleid zonder leeftijdsdiscriminatie. Een belangrijke reden is het tegengaan van de sociale uitsluiting die met langdurige werkloosheid gepaard gaat. Meer in het algemeen is er de wenselijkheid van een hogere arbeidsparticipatie. Een activerend arbeidsmarktbeleid vergt in de Nederlandse verhoudingen wel dat werkgevers en werknemers zich veel meer verantwoordelijk betonen voor de langdurige werkloosheid dan tot op heden het geval is. Het komend advies van de SER over het arbeidsmarktbeleid is voor de sociale partners wellicht een goede gelegenheid om hier handen en voeten aan te geven. Mocht er dan activerend arbeidsmarktbeleid worden gezegd (in de zin van het streven naar een sluitende aanpak), dan is voortzetting van de heroriënteringsgesprekken zeer gewenst. Het onderzoek van Hoffius leert dat daarbij dan wel nadere condities moeten gelden, zoals een nauwe samenwerking met de arbeidsbemiddeling via het arbeidsbureau. Bij voorkeur zou de HOG ook trajectbegeleiding moeten gaan bieden.

W.J. Dercksen

De auteur is hoogleraar aan de RU Utrecht en staflid bij de WRR.

Tabel 2. Arbeidsmarktpositie langdurig werklozen na afronding van scholing, in procenten

	Allen	Mannen	Vrouwen	Allochtonen
Werk	64	70	57	66
Geen werk	36	30	43	34

5. A. van Bochove, R. Hoffius, K. Langeveld, *Een opdracht, geeft niet hoe en met wie. Over samenwerking van arbeidsbureau en sociale dienst in de dienstverlening aan langdurig werklozen*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1990.

6. Arbeidsvoorziening, circulaire Netwerkvorming trajectbemiddeling, Rijswijk, 16 juli 1990.

7. Vgl. W.J. Dercksen, Heroriënteringsgesprekken, *ESB*, 6 december 1989.