

Heroriënterings- gesprekken

R. Hoffius: Een laatste kans. Eindrapport evaluatie heroriënteringsgesprekken. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1989.

Heroriënteringsgesprekken kunnen een uitermate belangrijk middel zijn om met langdurig werklozen na te gaan of, en zo ja welk perspectief er is voor een terugkeer naar het arbeidsbestel. Per 1 april 1988 startte het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de zogenoemde heroriënteringsoperatie. Met mensen die langer dan drie jaar werkloos zijn, worden een of verscheidene heroriënteringsgesprekken gevoerd, met (her)intreding in het arbeidsproces als doel. Het streven is om in drie jaar tijd allen die langer dan drie jaar werkloos zijn te bereiken. De gesprekken worden gevoerd door medewerkers van hiertoe opgerichte samenwerkingsverbanden van Gewestelijke Arbeidsbureaus en Gemeentelijke Sociale Diensten. In een of meer gesprekken wordt getracht een individueel actieplan op te stellen. Zo'n plan kan bestaan uit (een verwijzing naar) een opleiding of cursus, bemiddeling door het Arbeidsbureau of Start, een beroepskeuze-advies, een werkervarings-, oriëntatie- of stageplaats, sollicitatieclub of -training, medisch advies of plaatsing in de sociale werkvoorziening. Uit het onderzoek blijkt dat een actieplan gemiddeld 1,3 van deze elementen bevat. In 40% van de actieplannen komt een verwijzing naar bemiddeling voor. Nevendoelen van de heroriëntatie zijn inzicht in het bestand van langdurig werklozen en opschoning van de bestanden van de arbeidsbureaus. De heroriënteringsgesprekken vormen voornamelijk tijdelijk beleid.

Reeds bij de start waren er kanttekeningen te maken bij de heroriënteringsoperatie. Afgaande op het in december 1987 gepubliceerde rapport *Activerend arbeidsmarktbeleid* van de WRR ontbraken immers voldoende voorzieningen voor een vruchtbare heroriëntering. Was het niet raadzaam, alvorens zo'n pretentieuze operatie te starten, om eerst in samenwerking met de sociale partners een stelsel van werkervaringsplaatsen tot stand te brengen, opdat degenen voor wie scholing niet het aangewezen middel, of het eerst aangewezen middel is voor een (re)entree op de arbeidsmarkt de mogelijkheid geboden kan worden om arbeidsmarktrelevante

werkervaring op te doen? En was het ook niet raadzaam om eerst te trachten om opleidingsplaatsen in interne en externe bedrijfsopleidingen toegankelijk te maken voor langdurig werklozen en herintreedsters? En was het ten slotte niet zaak om, wanneer er voldoende voorzieningen zouden zijn voor een heroriëntatie, de kans op succes te vergroten door op professionele wijze bij het individu passende trajecten te ontwerpen en om langdurig werklozen regelmatig te begeleiden bij het doorlopen van trajecten die soms verscheidene jaren zullen moeten duren? Het onderzoek dat Hoffius, medewerker van het Leidse Research voor Beleid, in opdracht van en in samenspel met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft uitgevoerd, bevestigt de voornoemde vragen: "Uit de heroriënteringsoperatie blijkt volgens de uitvoerders dat men veel langdurig werklozen niets te bieden heeft. Vaak voegden geïnterviewde medewerkers hieraan toe dat dit een signaal is aan 'de politiek' dat er 'iets' moet gebeuren." (blz. xxix)

Effectiviteit

'Een laatste kans' is een (eerste) onderzoek naar de effectiviteit van de heroriënteringsgesprekken. De informatie is geput uit respectievelijk de registratiegegevens die de samenwerkingsverbanden aan het ministerie doorgeven, 67 interviews met verschillende vertegenwoordigers van en betrokkenen bij samenwerkingsverbanden in 18 gewesten, een telefonische enquête onder langdurig werklozen in deze gewesten, die in 1988 zijn opgeroepen voor een heroriënteringsgesprek, hun persoonsdossiers en 100 diepte-interviews met 'geheroriënteerden'.

In het onderzoek wordt primaire, secundaire en tertiaire effectiviteit onderscheiden. De primaire effectiviteit verwijst naar het feitelijke bereik, of wel het aantal opgeroepen personen dat verschenen is voor een heroriënteringsgesprek. De secundaire effectiviteit verwijst naar het uiteindelijke bereik, dat wil

zeggen, het aantal personen waarmee een actieplan is opgesteld. In het onderzoek is de primaire en secundaire effectiviteit van de heroriëntering vastgesteld. De veel interessantere tertiaire effectiviteit, omschreven als "de mate waarin de arbeidsmarkt positie dan wel het arbeidsmarktperspectief van de personen met een actieplan is verbeterd", kon nog niet worden vastgesteld, omdat een belangrijk deel van de actieplannen langerlopende trajecten betreft (met name scholing). Dit type effectiviteit zal in een vervolgonderzoek worden gemeten. Te hopen valt dat onderzoeker en opdrachtgever er dan niet alleen voor kiezen om na te gaan of arbeidsmarktposities, c.q. -perspectieven zijn verbeterd, maar ook of dit valt toe te schrijven aan de heroriënteringsgesprekken. Uit dit onderzoek blijkt dat 13,5% van de mensen met wie een of meer heroriënteringsgesprekken is gevoerd hierna in een baan is geplaatst. Onduidelijk is echter welke rol de heroriëntering hierin heeft gespeeld. Immers ook zonder heroriëntering stroomt, zoals uit de schaarse gegevens blijkt¹, een deel van de langdurig werklozen door naar een baan.

Opmerkelijke resultaten

Ondanks de beperkte opzet biedt dit onderzoek een aantal opmerkelijke resultaten. In 1988 zijn er met circa 30.000 van de 170.000 mensen die langer dan drie jaar werkloos zijn heroriënteringsgesprekken gevoerd. Afgaande op de persoonsdossiers van de samenwerkingsverbanden kon met 71,5% van de mensen een actieplan worden opgesteld (het landelijk cijfer is 66%). Degeenen met wie volgens deze gegevens geen actieplan is opgesteld zijn overwegend ouder, gemiddeld nog lager opgeleid en nog langer werkloos dan degenen met een actieplan.

Bijzonder opmerkelijk is dat de perceptie over het opstellen van een actieplan sterk verschilt tussen de deelnemers en de heroriënteringsmedewerkers. Meer dan de helft van de betrokken langdurig werklozen met wie volgens de officiële gegevens een actieplan is opgesteld, is van mening dat dit *niet* is gebeurd. Volgens Hoffius komt dit omdat deze mensen "geen concrete wijzigingen in hun situatie constateren. In de helft van deze gevallen bestaat het actieplan 'slechts' uit doorverwijzing naar bemiddeling. Omdat de cliënten daar 'in principe' vandaan komen is het begrijpelijk dat zij dit niet als een actieplan beschouwen. Verder zullen voor-

1. Vgl. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage arbeidsmarkt 1989*, Den Haag, 1989, blz. 18-21.

genomen acties veelal nog niet geëffectueerd zijn (bij voorbeeld scholing waarbij men op de wachtlijst staat). In de ogen van de cliënt is er dan (nog) geen sprake van een *actieplan*" (blz. x). De indruk van ondergetekende is dat deze discrepantie bovendien toch ook weinig vleidend moet heten voor de kwaliteit van de heroriënteringsgesprekken.

Veel samenwerkingsverbanden hanteren een leeftijdsgrens voor de op te roepen personen. In de meeste gevallen verwerven langdurig werklozen reeds twintig jaar voor het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd het diskwalificerende etiket 'te oud'!

In het onderzoek worden 'niet-opdaggers' en 'niet-willers' onderscheiden. Het landelijk percentage 'niet-opdaggers' bedraagt 17,3 inclusief en 8,4 exclusief het op zeer vrijblijvende wijze oproepende Amsterdam. Een kwart van deze groep blijkt werk te hebben. Het landelijk percentage 'niet-willers' bedraagt circa 8,5. Het niet willen heeft betrekking op een actieplan; dit wil dus niet altijd zeggen dat deze mensen geen werk willen. Opmerkelijk is dat beide groepen vrijwel nooit door sancties worden getroffen. Indien dit wel gebeurt is het via een Sociale Dienst in een kleinere gemeente en niet in een stad. De geijkte argumenten tegen sancties zijn bekend: er zijn toch geen banen, dwang helpt niet, enz. Hiertegenover staan argumenten als het wakker laten schrikken en het doorbreken van apathie. Verder dunkt mij dat het toepassen van een sanctie de motivatie ook positief kan beïnvloeden. Het alternatief is dan immers een (veel) lagere uitkering!

Tegenover de voornoemde, ten opzichte van de heroriënteringsoperatie betrekkelijk negatieve bevindingen, staat dat de onderzoeker ook positieve geluiden kon optekenen. "Bij zowel de heroriënteringsmedewerkers als de opgeroepen valt te beluisteren dat er van de operatie voor veel mensen een activerend effect uitgaat. Velen voelen zich weer serieus genomen, en hebben weer geloof gekregen in hun mogelijkheden op de arbeidsmarkt" (blz. 95).

Meer differentiatie

Het onderzoeksverslag van Hoffius munt uit door duidelijkheid en een systematische presentatie van de bevindingen. Ik heb er slechts een enkele kanttekening bij. Ondanks de reeds betrekkelijk ruime lijst van elementen die een actieplan kan bevatten ontbreekt er een aantal differentiaties die met name belangrijk worden als er gelet gaat worden op de tertiaire effectiviteit van de heroriënteringsgesprekken. Bij (een verwijzing naar) bemiddeling is het be-

langrijk te weten of dit naar het Arbeidsbureau, Start en/of een particulier uitzendbureau is. Bij plaatsing in een baan is het belangrijk te weten of dit via de bemiddeling is gebeurd of uitsluitend dank zij de inspanning van de betrokkene; hierbij is het relevant te weten of het een tijdelijke, een anderszins flexibele, of een vaste baan betreft en of er een loonkostensubsidie is verleend. Bij de werkervarings-, oriëntatie- en stageplaatsen is het belangrijk te onderscheiden naar zowel betaalde en niet betaalde plaatsen als naar de economische sector. Ten slotte is de categorie opleiding en/of cursus veel te ruim. Basis-educatie, oriëntatie, schakeling, een of meer beroepsgerichte cursussen en een scholingstraject waarin verscheidene van de voornoemde vormen van volwasseneneducatie voorkomen kunnen toch bezwaarlijk alle van hetzelfde allood geacht worden? Meer differentiatie in de lijst van elementen is dus geboden.

Hoffius besluit met een beschouwing. Met de arbeidsmarktperspectieven als criterium worden vier groepen langdurig werklozen onderscheiden. Groep 1, die betrekkelijk achteraan in de rij van het beschikbare arbeidsaanbod staat, komt bij het aantrekken van de economie steeds beter aan de slag. Voor groep 2 zijn arbeidsvoorzieningen (scholing, werkervaringsplaats) nodig voor een (r)entree in het arbeidsbestel. Groep 3 bestaat, volgens deze typologie, "uit mensen die voornamelijk vanwege sociale factoren niet met behulp van het huidige instrumentarium kunnen worden geholpen". Zij behoeven "intensieve persoonlijke begeleiding" en het liefst "beschermde arbeidsplaatsen", waarbij "de nadruk niet in eerste instantie ligt op produktiviteit, maar op het onder begeleiding herwinnen van arbeidsritme en sociale vaardigheden". Begeleiding is nodig "om deze mensen te blijven motiveren en stimuleren, en te voorkomen dat ze afhaken". Groep 4 is op grond van objectieve factoren (leeftijd, opleiding, verouderde werkervaring) niet plaatsbaar in een baan, opleiding of cursus, maar wil over het algemeen wel graag aan de slag. Hoffius ziet voor een (groot ?) deel van deze groep de creatie van additioneel laaggeschoold werk in de vorm van arbeidspools en terugploegregelingen als enige mogelijkheid.

De typologie lijkt ondergetekende wat losjes opgesteld. Is zij als uitputtend bedoeld? Betreft zij alleen degenen met een actieplan? Voorts ontbreekt een indicatie van de omvang van de vier groepen. Aardig was ook geweest om een indruk te krijgen van de verhouding van deze typologie tot die in "Achteraan in de rij" en in "Een tijd zonder werk"². Het (impliciete) pleidooi voor beschermde arbeidsplaatsen, arbeidspools en te-

rugploegregelingen – Hoffius staat hierin overigens bepaald niet alleen – acht ik voorbarig en daarom vooral nog zeer aanvechtbaar. Op verschillende plaatsen in het onderzoeksverslag is – terecht – gewezen op het grote belang van voldoende werkervaringsplaatsen, met name in de marktsector, voor een succesvolle heroriëntering. Een pleidooi voor functionele alternatieven als arbeidspools, terugploegprojecten en beschermde arbeidsplaatsen, zij het in deze gevallen uitsluitend in de collectieve sector, leiden hier de aandacht slechts van af. Bovendien moet ook nog blijken of er na het tot stand komen van voldoende werkervaringsplaatsen nog wel behoefte aan bestaat. Wellicht dat dan nog slechts behoefte bestaat aan, eveneens in dit onderzoek geconstateerde, ruimere plaatsingsmogelijkheden in de sociale werkvoorziening.

W.J. Dercksen

De auteur is stafmedewerker van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

2. R. Kloosterman, *Achteraan in de rij*, Den Haag, 1987; H. Kroft e.a., *Een tijd zonder werk*, Leiden, 1989.