

TNO-rapport

Deuren open voor doelgroepen

Participatie van vrouwen, allochtonen,
gehandicapten en ouderen

S. de Vries, M. Nuyens, R.W.M. Gfündemann, M.R. de Bruin, M. Willemsen

The cover features a textured, painterly illustration. On the left, a large, dark brown door is partially open, revealing a keyhole. To the right, a man in a dark suit stands on a patch of green grass, holding a large, dark key vertically. The background is a solid blue color. The overall style is reminiscent of a tapestry or a heavy-textured print.

*Deuren open voor doelgroepen
Participatie van vrouwen, allochtonen,
gehandicapten en ouderen*

TNO Arbeid

Polarisavenue 151
Postbus 718
2130 AS Hoofddorp

Telefoon 023 554 93 93
Fax 023 554 93 94
Website www.arbeid.tno.nl

Deze publicatie is te bestellen bij TNO Arbeid.

Fax 023 554 93 94
E-mail receptie@arbeid.tno.nl
Prijs EUR 19 excl. BTW

ISBN-nummer 90-6743-961-4
© 2002 TNO Arbeid

Auteurs:

Sjiera de Vries, Marije Nuyens, Rob Gründemann,
Merijn de Bruin, Marja Willemsen

Druk: PlantijnCasparie Heerhugowaard

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van TNO.

Polarisavenue 151
Postbus 718
2130 AS Hoofddorp

TNO-rapport

8614/3510000/gru/yuk

**Deuren open voor doelgroepen:
Over het opzetten van beleid rond de inzetbaarheid van
vrouwen, allochtonen, gehandicapten en ouderen**

www.arbeid.tno.nl

T 023 554 93 93

F 023 554 93 94

Datum	16 oktober 2002
Auteurs	Sjiera de Vries Marije Nuijens Rob Gründemann Merijn de Bruin Marja Willemsen

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Waarom onderzoek naar doelgroepen?	5
1.2	Waarom onderzoek naar procedures?	6
1.3	Opzet van het rapport	7
2	Onderzoeksopzet	8
2.1	Methode	8
2.2	Onderwerpen interviews	9
2.3	Betrokken organisaties	10
2.4	Beleid van de betrokken organisaties	12
3	Resultaten	19
3.1	Aanleiding voeren beleid	19
3.1.1	<i>Groeps-specifieke aanleidingen</i>	20
3.1.2	<i>Geén aanleiding</i>	23
3.2	Doelgroepenbeleid op de agenda	23
3.2.1	<i>Formeel of informeel beleid, apart of geïntegreerd</i>	24
3.3	Beleidsvorming	25
3.3.1	<i>Trekkers en projectgroepen</i>	25
3.3.2	<i>De eerste stap</i>	26
3.3.3	<i>Vormgeving beleid</i>	28
3.4	Implementatie	29
3.4.1	<i>Draagvlak</i>	30
3.4.2	<i>Stappenplan</i>	31
3.4.3	<i>Sancties?</i>	32
3.4.4	<i>Positie leden doelgroep</i>	32
3.4.5	<i>Voorwaarden voor succes</i>	33
3.5	Communicatie over doelgroepenbeleid	34
3.6	Verankering van beleid	37
3.7	Eén of meer doelgroepen	39
3.8	Effect doelgroepenbeleid	40
3.8.1	<i>Binding, motivatie etc.</i>	41
3.8.2	<i>Imago</i>	41
3.8.3	<i>Voorbeeld voor andere organisaties</i>	43
3.9	Belemmerende en bevorderende factoren	44
3.9.1	<i>Wet- en regelgeving</i>	44
3.9.2	<i>Organisatiecultuur</i>	45
3.9.3	<i>Financiën</i>	47
3.9.4	<i>Weerstand</i>	48
3.9.5	<i>Maatwerk</i>	51
3.9.6	<i>Samenwerkingspartners</i>	52
3.9.7	<i>Interne organisatie</i>	53
4	Samenvatting en conclusies	55

4.1	Wie voeren doelgroepenbeleid	56
4.2	Doelgroepenbeleid of beleid ten aanzien van een specifieke groep?	57
4.3	Beleid of gewoon maar doen?	58
4.4	De aanleiding	59
4.5	De eerste stappen	62
4.6	De uitvoering	64
4.7	Relaties met externe partijen	67
4.8	Nazorg	68
4.9	Doelgroepenbeleid: een gewone organisatieverandering?	69
4.10	Aanbevelingen voor beleid	70
5	Aangehaalde literatuur	73
Bijlage A	Topiclijst onderzoek doelgroepen	76
Bijlage B	Wet- en regelgeving rond participatie doelgroepen	80

1 Inleiding

TNO Arbeid is in 1999 gestart met een vierjarig onderzoeksprogramma ‘Determinanten en effecten van personeelsbeleid’ dat in samenwerking met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt vormgegeven. In het eerste jaar van het programma is de stand van zaken opgetekend van het personeelsmanagement in Nederlandse organisaties (Gründemann, Willemsen, de Vries & van Vuuren, 2001). Vervolgens is in het tweede jaar nader ingegaan op één aspect van personeelsmanagement, het bevorderen van de duurzame inzetbaarheid van werknemers, ook wel aangeduid als employability-beleid (Gründemann & de Vries, 2002).

Uit het onderzoek naar duurzame inzetbaarheid bleek dat beleid rond inzetbaarheid zich met name richt op jonge, hoog opgeleide werknemers, de groep die al sterk staat op de arbeidsmarkt. Het beleid wordt veel minder ingezet om de positie van groepen met een zwakkere arbeidsmarktpositie, zoals vrouwen, allochtonen, ouderen en arbeidsgehandicapten (verder doelgroepen genoemd), te verbeteren. Wij denken dat organisaties kansen missen door in hun beleid rond inzetbaarheid weinig specifieke aandacht te besteden aan leden van deze doelgroepen. Een deel van de organisaties vindt dit blijkbaar ook, zij spannen zich wel extra in voor deze groepen.

In het huidige onderzoek zijn de organisaties die zich expliciet wel inspinnen om de inzetbaarheid van doelgroepen te bevorderen onder de loep genomen. We wilden weten waarom deze organisaties zich wel richten op groepen die zwakker staan op de arbeidsmarkt en wat ze gedaan hebben om een beleid voor deze groepen op te zetten. We waren daarbij vooral geïnteresseerd in het proces rond het tot stand komen en implementeren van dergelijk beleid, en minder in de inhoud van het beleid.

In het vervolg van dit hoofdstuk zal allereerst nader omschreven worden wat onder doelgroepen wordt verstaan en waarom het belangrijk is dat organisaties beleid voeren om de positie van deze groepen te verbeteren. Na deze uitleg wordt toegelicht waarom gekozen is voor een onderzoek dat zich niet bezighoudt met de vorm en inhoud van dit beleid maar veeleer met de procedures, de gang van zaken die er toe leidt dat er daadwerkelijk een beleid wordt geformuleerd en uitgevoerd. Ten slotte wordt de verdere opzet van dit rapport beschreven.

1.1 Waaronderzoek naar doelgroepen?

In dit onderzoek wordt gekeken naar beleid dat gericht is op een aantal specifieke groepen werknemers: vrouwen, allochtonen, ouderen en arbeidsgehandicapten, verder aangeduid als doelgroepen. Dit zijn vier heel verschillende groepen, maar ze hebben één ding gemeen: een geringe participatie op de arbeidsmarkt. Zo was volgens het CBS de gemiddelde arbeidsparticipatie in 2001 65%, terwijl dit voor vrouwen 53% was, voor allochtonen 59% en voor ouderen (55 en ouder) slechts 34%.¹

Over het algemeen wordt de geringe arbeidsparticipatie van de doelgroepen gezien als een onwenselijke situatie, en als symbolisch voor de zwakkere positie die deze groepen innemen in de samenleving. Het overheidsbeleid is er dan ook op gericht om de arbeidsparticipatie van de doelgroepen te verhogen (zie bijv. de Sociale Nota 2002). Hiertoe worden verschillende activiteiten ondernomen. Aan de ene kant activiteiten die zich richten op de leden van de doelgroep zelf, aan de andere kant activiteiten gericht op de werkgevers die leden van de doelgroep zouden moeten opnemen in hun personeelsbestand. Overheidsactiviteiten gericht op de doelgroep zelf zijn bijvoorbeeld onderwijs- en trainingsprogramma's, maar ook regelingen in de subsidie- en belastingsfeer die het aantrekkelijker maken om een baan te accepteren. Activiteiten gericht op de werkgevers zijn bijvoorbeeld wetten die werkgevers verplichten mensen uit de doelgroepen aan te nemen (zoals de Wet Samen, gericht op allochtonen), het subsidiëren van intermediaire instanties (zoals Toplink, een organisatie die bemiddelt bij het zoeken naar vrouwen voor leidinggevende posities) en het instellen van een financiële tegemoetkoming bij het in dienst nemen van mensen uit de doelgroep (zoals de Wet Rea gericht op arbeidsgehandicapten).

Niet alleen de overheid onderkent het belang van het bevorderen van de participatie van doelgroepen op de arbeidsmarkt. Ook de sociale partners ondernemen verschillende activiteiten. Zo heeft het MKB een convenant gesloten met de overheid dat er op gericht is om meer allochtonen aan te nemen, en worden in verschillende CAO's afspraken gemaakt om het combineren van werk en zorgtaken makkelijker te maken. Hoewel deze laatste maatregelen niet specifiek gericht zijn op vrouwen (ook mannen kunnen er gebruik van maken) zijn ze toch (ook) bedoeld om de participatie van vrouwen te bevorderen. Daarnaast zijn ook individuele arbeidsorganisaties actief bezig om de participatie van doelgroepen te bevorderen. Zo heeft een aantal grote organisaties afspraken gemaakt met Opportunity in

¹ Over de arbeidsparticipatie van gehandicapten zijn geen cijfers beschikbaar.

Bedrijf om de doorstroom van vrouwen naar hogere posities te bevorderen, en zijn er convenanten afgesloten met ‘Ruim Baan voor Minderheden’ om de participatie van allochtonen te bevorderen. Verder blijkt bij de uitreiking van de prijzen als ‘Kroon op het Werk’ en de ‘Labor-award’ dat er ook aan de positie van respectievelijk arbeidsgehandicapten en ouderen hard gewerkt wordt door verschillende organisaties.

In de genoemde voorbeelden gaat het steeds om vormen van formeel beleid. Daarnaast zijn er op verschillende plaatsen projecten en initiatieven die geen onderdeel vormen van formeel beleid, maar wel zeer effectief zijn. Overigens moet worden aangetekend dat in een deel van de organisaties waar wel sprake is van een formeel beleid geen daadwerkelijke activiteiten ondernomen worden en/of geen resultaten worden geboekt.

Om meer te weten te komen over hoe het komt dat sommige organisaties wel actief en succesvol zijn bij het bevorderen van de participatie van doelgroepen en andere niet richten we ons in dit onderzoek op de volgende vragen:

- Wat maakt dat deze organisaties activiteiten ondernemen om de participatie van doelgroepen in hun organisatie te bevorderen?
- Welke stappen worden binnen deze organisaties gezet bij het vormgeven van een beleid of activiteiten op dit gebied?

Het antwoord op deze vragen is onder andere van belang voor de overheid, en kan gebruikt worden om het beleid rond dit onderwerp effectiever te maken. Ook kan de opgedane kennis (mensen in) andere organisaties helpen om de juiste keuzes te maken en de juiste stappen te zetten als zij activiteiten willen gaan ondernemen rond de participatie van doelgroepen.

1.2 **Waarom onderzoek naar procedures?**

In ons onderzoek concentreren we ons op de vraag wat maakt dat organisaties activiteiten ondernemen om de participatie van doelgroepen te bevorderen en hoe ze er voor zorgen dat deze activiteiten daadwerkelijk worden uitgevoerd. Het gaat hierbij dus om de vraag *of* er wat gedaan wordt, en niet *zozeer* om *wat* er dan gedaan wordt. We hebben hiervoor gekozen omdat het aantal organisaties dat zich daadwerkelijk inzet om de participatie van doelgroepen te bevorderen gering is. De eerste zorg is daarom het bevorderen dat organisaties activiteiten gaan ontplooiën. Wij willen in dit rapport aangeven hoe ze daarbij te werk kunnen gaan, en waar ze op moeten letten. We doen dit op basis van de lessen die andere organisaties geleerd hebben over met welke argumenten en wanneer het doelgroepenbeleid als onderwerp op de agenda kan worden gezet,

welke activiteiten helpen bij het daadwerkelijk opstellen en implementeren van een beleid, en welke personen of partijen men bij al deze stappen het beste kan betrekken.

1.3 Opzet van het rapport

Nadat we in dit hoofdstuk hebben beschreven wat het onderwerp van onderzoek is en waarom voor dit onderwerp is gekozen, wordt in het volgende hoofdstuk beschreven op welke manier het onderzoek is uitgevoerd. Hierbij komen zowel de methode van onderzoek als de onderzoekspopulatie aan bod. In hoofdstuk drie worden vervolgens de resultaten van het onderzoek besproken. Dit gebeurt per thema, er worden geen cases beschreven. Ten slotte worden in het vierde en laatste hoofdstuk conclusies getrokken uit de onderzoeksresultaten en aanbevelingen gedaan aan de overheid, over hoe het beleid ter bevordering van de participatie van doelgroepen verbeterd kan worden, maar ook aan (personen in) organisaties die in de eigen organisatie een dergelijk beleid willen opzetten.

De onderhavige publicatie is tot stand gekomen in het kader van de aan TNO toegewezen overheidsfinanciering op het terrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

2 Onderzoeksopzet

Om meer te weten te komen over hoe organisaties er in slagen de participatie van doelgroepen in hun organisatie te bevorderen is onderzoek uitgevoerd in achttien organisaties die succesvol zijn op dit terrein. Bij deze organisaties is onderzocht waarom zij activiteiten hebben ondernomen om de participatie van doelgroepen te bevorderen, welke stappen genomen zijn, welke partijen daarbij betrokken waren en wat belemmerende en bevorderende factoren waren bij het vormgeven of uitvoeren van de activiteiten. De gevolgde onderzoeksmethode wordt beschreven in paragraaf 2.1. De vragen die in het onderzoek gesteld zijn worden besproken in paragraaf 2.2. In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan op de organisaties die aan het onderzoek hebben deelgenomen. Ten slotte wordt in paragraaf 2.4 van elke organisatie die aan het onderzoek deelnam een korte beschrijving gegeven.

2.1 Methode

Doel van dit onderzoek is het beschrijven van het tot stand komen van effectief beleid om de participatie van doelgroepen te bevorderen. Omdat het hierbij met name gaat om het beschrijven van het proces, en minder om het aantal organisaties dat een bepaald beleid heeft of een bepaalde stap gezet heeft, is gekozen voor een kwalitatief onderzoek onder een beperkt aantal organisaties. In totaal zijn 18 organisaties met een succesvol doelgroepenbeleid bij het onderzoek betrokken, voldoende om een genuanceerd beeld te kunnen schetsen. Aanvankelijk is overwogen ook onderzoek te doen in organisaties die geen activiteiten ondernemen om de participatie van doelgroepen te bevorderen, om zo te kunnen kijken naar contrasten. Van deze manier van werken is afgezien omdat het over het algemeen erg moeilijk is om dergelijke organisaties te bewegen om aan een onderzoek mee te werken. Bovendien is vaak onduidelijk wie binnen de organisatie iets weet over de redenen om geen beleid te voeren. Vaak is het al moeilijk om te achterhalen hoe een besluit om iets wél te doen tot stand is gekomen, het achterhalen van redenen om iets niet te doen is nog moeilijker. Meestal is hierover geen expliciet besluit genomen, het onderwerp is gewoon nooit op de agenda verschenen. Uit efficiency-overwegingen hebben we daarom besloten onze tijd alleen te besteden aan de organisaties die wel activiteiten ondernemen rond de participatie van doelgroepen.

Om de gang van zaken binnen de betrokken organisaties te beschrijven is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews, waarbij aan de hand van een topic-lijst verschillende onderwerpen aan

de orde zijn gesteld. Een overzicht van de onderwerpen die aan de orde kwamen wordt gegeven in paragraaf 2.2.

Getracht is om in elke organisatie met verschillende betrokkenen te spreken. Het streven was om steeds ten minste drie personen te spreken:

- iemand van de directie of het management;
- iemand van de afdeling Personeelszaken of iemand die vanuit een andere functie verantwoordelijk was voor de uitvoering van beleid rond de participatie van doelgroepen;
- een lid van de OR.

In de praktijk is het niet steeds gelukt om drie mensen te spreken. Soms waren er minder dan drie mensen betrokken bij de vormgeving van de activiteiten rond doelgroepen, soms konden niet alle betrokkenen worden vrijgemaakt voor een interview. In andere gevallen is met meer dan drie mensen gesproken, bijvoorbeeld omdat zowel de afdeling personeelszaken als een specifieke functionaris sterk betrokken waren bij de activiteiten rond doelgroepen. In organisaties die niet over een OR beschikken is getracht om met een medewerker uit de betreffende doelgroep te spreken. In totaal is met 59 personen gesproken in 18 organisaties.

Nadat de interviews zijn gehouden zijn de verslagen van de interviews geanalyseerd. Hiertoe zijn de uitspraken uit de interviews ingedeeld naar onderwerp. Hierna is per onderwerp gezocht naar de ‘rode lijn’: hoe wordt er in grote lijn gesproken over het onderwerp. Waar dat relevant is worden verschillen tussen de doelgroepen beschreven.

De zojuist besproken onderzoeksmethode heeft het mogelijk gemaakt een goed onderbouwd beeld te schetsen van de redenen die organisaties hebben om een beleid te voeren om de participatie van doelgroepen te bevorderen, en de manier waarop ze er voor zorgen dat er daadwerkelijk activiteiten op dit terrein ondernomen worden. Hiermee is het onderzoek een aanvulling op andere onderzoeken die vooral betrekking hebben op het aantal organisaties dat een beleid voert en de inhoud van het gevoerde beleid.

2.2 Onderwerpen interviews

Bij het uitvoeren van de interviews is steeds gewerkt met een topiclijst, een lijst met de belangrijkste onderwerpen voor het gesprek (zie bijlage A). In deze topiclijst werden de volgende onderwerpen onderscheiden:

- de aanleiding voor het voeren van een beleid rond doelgroepen;
- de ontwikkeling van het beleid;
- de implementatie van het beleid;

- de manier waarop gezorgd is voor verankering van het beleid;
- de relatie met het algemene organisatiebeleid;
- de aanwezigheid van beleid voor andere doelgroepen;
- de effecten van het beleid;
- de partijen die op de verschillende momenten betrokken waren bij het beleid;
- de stimulerende of belemmerende factoren.

Deze lijst was richtinggevend, maar niet bepalend voor de inhoud van het gesprek. In sommige organisaties bleken heel specifieke onderwerpen een rol te spelen, die in de lijst nauwelijks of geen aandacht kregen. De wijze van interviewen liet voldoende ruimte om deze specifieke factoren toch aan de orde te stellen. Dit had echter wel een aantal malen tot gevolg dat niet alle onderwerpen van de checklist zijn besproken. Om deze reden is ook afgezien van het vermelden van het aantal organisaties dat een bepaald antwoord heeft gegeven: het feit dat iemand niet geantwoord heeft op een bepaalde vraag of een bepaald thema niet heeft besproken betekent niet altijd dat de vraag of het thema niet relevant was. Het kan ook betekenen dat er te veel andere onderwerpen besproken moesten worden.

2.3 Betrokken organisaties

Om organisaties te vinden voor ons onderzoek is op een aantal manieren gezocht naar organisaties die actief zijn op het gebied van de participatie van doelgroepen:

- in (Nederlandse) tijdschriften over personeelsbeleid;
- in kranten en andere media;
- bij verkiezingen van organisaties die uitblinken op een bepaald gebied, bijv. ‘Kroon op het werk’ voor beleid rond arbeidsgehandicapten;
- in het bestaande netwerk van TNO Arbeid.

Nadat op deze manier een lijst van potentiële deelnemers was opgesteld zijn de organisaties benaderd met de vraag of zij aan het onderzoek wilden deelnemen. Hierbij viel een groot aantal organisaties af, met name organisaties die we benaderden over hun activiteiten met betrekking tot de participatie van vrouwen en allochtonen. Tijdgebrek speelde een belangrijke rol bij de afwijzingen, maar ook de toch tegenvallende resultaten van de activiteiten en de angst voor negatieve publiciteit. Ook waren er organisaties die niet wilden meedoen omdat ze niet over een echt beleid beschikken. Hen is gevraagd dan toch te spreken over de activiteiten die ze ondernemen, maar lang niet alle organisaties waren hiertoe bereid.

Uiteindelijk hebben 18 organisaties aan het onderzoek meegedaan. In zeven organisaties is gesproken over activiteiten rond **arbeidsgehandicapten**:

- Transportbedrijf Ewals Cargo Care Transport B.V.;
- Transportbedrijf Wim Bosman;
- Taptaxi;
- Bouwbedrijf Gebroeders Van Gisbergen B.V.;
- Siemens Nederland;
- Politie Regio Utrecht;
- Wecare (computerbenodigdheden).

Over activiteiten rond **ouderen** is gesproken in vijf organisaties:

- Rabobank Nederland;
- DION Hardenberg;
- Meubelstoffeerbedrijf De KopGroep;
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij;
- Heineken.

Over activiteiten rond **vrouwen** is met vier organisaties gesproken:

- Politie Regio Friesland;
- Hogeschool Zuyd;
- Katholieke Universiteit Brabant;
- FOM (Fundamenteel Onderzoek der Materie) in Amsterdam.

In drie organisaties is gesproken over activiteiten rond **allochtonen**:

- Politie Rotterdam Rijnmond;
- Politie Regio Utrecht;
- Multicultureel Amsterdams Schoonmaakbedrijf (MAS).

Uit bovenstaande opsomming blijkt dat in één organisatie, de Politie Regio Utrecht, over twee doelgroepen gesproken is. Verder laat het overzicht zien dat niet voor alle doelgroepen evenveel organisaties zijn onderzocht. Dit was aanvankelijk wel de bedoeling, maar in de praktijk bleek dat het voor de ene doelgroep veel makkelijker was om organisaties te werven dan voor de andere doelgroep. Het totale aantal interviews en de spreiding over de verschillende bedrijfstypen maken echter dat toch een goed beeld geschetst kan worden van belangrijke factoren bij het opzetten van een beleid rond de participatie van doelgroepen. Gezien het beperkte aantal interviews over een allochtonenbeleid is het echter lastig om over dit onderwerp uitspraken te doen, zeker ook omdat twee van de drie organisaties waarmee over dit onderwerp gesproken is onderdeel zijn van de Nederlandse politie.

2.4 **Beleid van de betrokken organisaties**

Ewals Cargo Care Transport B.V. (arbeidsgehandicapten)

Ewals Cargo Care Transport B.V. is een transportbedrijf dat onderdeel uitmaakt van Ewals, een multinational logistieke dienstverlener met 1400 medewerkers. Ewals Cargo Care Transport B.V. heeft een paar jaar geleden de prijs ‘Kroon op het werk’ gekregen voor haar beleid rond arbeidsgehandicapten. Dit beleid is overigens niet formeel schriftelijk vastgelegd. Belangrijkste punt van het beleid is dat vooral wordt gekeken naar wat iemand wel kan en niet naar wat er niet kan. “Kandidaten moeten aan het functieprofiel voldoen, en dat betekent dat ze met een vrachtwagen moeten kunnen rijden. En wat ze allemaal niet kunnen interesseert ons niet.” Met geld van de Wet Rea worden vervolgens de aanpassingen verzorgd die nodig zijn om te zorgen dat de chauffeurs goed kunnen werken. Van de 55 chauffeurs van het bedrijf hebben er 7 (13%) een arbeidshandicap.

Wim Bosman (arbeidsgehandicapten)

Transportbedrijf Wim Bosman heeft een arbeidsgehandicaptenbeleid dat (vooralsnog) uitsluitend gericht is op de functie van chauffeur. Het beleid is het product van een regionale projectgroep waar het bedrijf onderdeel van uitmaakt. Deze projectgroep heeft een blauwdruk/stappenplan gemaakt dat werkgevers kunnen gebruiken voor de implementatie van een beleid rond arbeidsgehandicapten. Het bevat de volgende stappen:

1. het reïntegratiebedrijf stuurt potentiële kandidaten naar het GAK, dat een eerste screening uitvoert;
2. kandidaten vullen een vragenlijst in binnen een assessment model. Hun score op de vragenlijst wordt vergeleken met het gewenste profiel van een chauffeur;
3. kandidaten hebben een persoonlijk gesprek met de mogelijke werkgever;
4. kandidaten die worden aangesteld worden toegewezen aan een praktijkbegeleider;
5. het dienstverband start met een proefperiode van 10 weken, waarna een beoordeling volgt;
6. na verloop van tijd vindt een tweede evaluatie plaats.

Belangrijk is dat door het assessment, maar ook door de directe contacten binnen de organisatie, veel bekend is over de beperkingen en over de achtergrond van de medewerkers. Hierdoor kunnen maatregelen op de persoon toegesneden worden. Van de ca. 120 medewerkers van Wim Bosman hebben er 17 (10%) een arbeidshandicap.

Taptaxi (arbeidsgehandicapten)

Taptaxi is een bedrijf dat gespecialiseerd is in het vervoeren van mensen. Bijna de helft van de medewerkers (16 van de 33) hebben een arbeidshandicap. Het bedrijf werft dan ook actief onder deze doelgroep. Een andere pijler van het beleid is het intensieve contact met personeelsleden, zodat men goed op de hoogte is van individuele wensen en behoeften. Hierop wordt vervolgens ingespeeld, bijvoorbeeld bij het aanpassen van de auto's waarmee gereden wordt. Het beleid van de organisatie is niet alleen gericht op de instroom van arbeidsgehandicapten maar biedt ook mogelijkheden om door te stromen. Taptaxi heeft twee jaar geleden de derde prijs gehaald bij 'Kroon op het werk'.

Bouwbedrijf Gebr. Van Gisbergen B.V. (arbeidsgehandicapten)

Bouwbedrijf Gebr. Van Gisbergen B.V. richt zich met haar beleid rond arbeidsgehandicapten vooral op de preventie van uitval en WAO-intrede. Belangrijke onderdelen van het beleid:

1. controle van de bouwplaats op arbo-risico's;
2. intensieve begeleiding van zieke medewerkers ;
3. aandacht voor arbo en veiligheid binnen het scholingsbeleid;
4. aangesloten bij Arbo-dienst, waarmee regelmatig het beleid geëvalueerd wordt, die PAGO's afneemt en een spreekuur draait;
5. samenwerking met een reïntegratiebureau voor de bemiddeling van arbeidsgehandicapten, die gezocht worden in het bestand van het Sociaal Fonds Bouwnijverheid. Voordeel is dat zo wordt gezocht naar mensen met affiniteit en/of ervaring in de bouw.

Het beleid is niet op schrift gesteld. Over het algemeen kan gesteld worden dat de organisatie een sociaal georiënteerd personeelsbeleid voert, waarvan de aandacht voor arbeidsgehandicapten een onderdeel is. Het bouwbedrijf heeft gemiddeld 100 medewerkers in dienst, waarvan er 10 tot de doelgroep behoren. Bovendien kan het bedrijf door haar beleid de gedifferentieerde WAO-premie laag houden.

Siemens Nederland (arbeidsgehandicapten)

De gesprekken met Siemens Nederland hadden betrekking op een project rond de instroom van mensen met een verstandelijke handicap. Siemens heeft contact gezocht met Startkans om de mogelijkheden te onderzoeken om werkervaringsplaatsen voor verstandelijk gehandicapten te creëren binnen de organisatie. Daarbij is uitdrukkelijk de bedoeling dat succesvolle kandidaten op termijn een vaste contract wordt aangeboden.

Belangrijke onderdelen van het project zijn de individuele begeleiding van kandidaten, de zorgvuldige selectie van de plekken waar zij

geplaatst worden (zoeken van een functie voor een persoon, niet een persoon bij een functie) en het goed informeren en begeleiden van de andere mensen op deze werkplekken. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een jobcoach die speciaal met dit doel wordt ingehuurd. Een projectgroep bewaakt de voortgang van het project en neemt waar nodig maatregelen. Het project wordt gezien als verantwoordelijkheid van de hele organisatie, en alle onderdelen van de organisaties moeten zich committeren aan het project. In totaal zijn binnen het project 10 verstandelijk gehandicapten geplaatst, waarvan er nog 6 onder contract staan.

Politie regio Utrecht (arbeidsgehandicapten en allochtonen)

Het beleid dat de politie regio Utrecht voert rond arbeidsgehandicapten richt zich zowel op het in dienst houden van mensen die gehandicapt raken als op het aannemen van mensen met een arbeidshandicap. Het beleid ten aanzien van mensen die al in dienst zijn bestaat vooral uit een actief verzuimbeleid. Leidinggevenden krijgen een training verzuimbegeleiding en de korpsleiding evalueert regelmatig hoe er met zieken wordt omgegaan. Dit maakt ook onderdeel uit van de beoordeling van leidinggevenden. Bij langduriger problemen wordt onderzocht wat iemand nog wel kan en wat niet meer, en vervolgens wordt de functie aangepast of er wordt een nieuwe functie gezocht. Herplaatsingskandidaten krijgen voorrang bij de vervulling van vacatures. Extern wordt actief geworven onder WAO-ers. Van hen wordt een belastbaarheidsprofiel gemaakt en er wordt een plek gezocht waar zij goed kunnen functioneren. In eerste instantie krijgt men een werkervaringsovereenkomst van 6 maanden, met daarbij een duidelijke omschrijving van de doelen die dan bereikt moeten zijn. Als men daar na die 6 maanden aan voldoet wordt een vast contract aangeboden.

Het beleid rond allochtonen richt zich op zowel het werven als behouden van kandidaten uit deze groep. Hiervoor worden speciale activiteiten ondernomen. Deze zijn bedoeld om kandidaten binnen te halen en te houden, maar ook om te zorgen voor een beter imago van de politie bij deze groep. Bij aanvang van de politie opleiding dient iedere kandidaat aan bepaalde eisen te voldoen. Voor kandidaten die nog niet aan de selectie-criteria voldoen is er een voorschakelcursus.

Wecare (arbeidsgehandicapten)

Wecare is een groothandel in computerbenodigdheden en verzorgt recycling van computercartridges. Er is geen formeel beleid rond arbeidsgehandicapten. Het werk bij Wecare is van de lichtste categorie, en daardoor goed te doen voor veel gehandicapten. Zij zijn daarmee een interessante potentiële werkgever, en medewerkers melden zich vanzelf aan of worden naar hen doorgestuurd. In de

praktijk blijkt dat het werkt; de arbeidsgehandicapte medewerkers zijn gemotiveerd en doen hun werk goed. Wecare stopt nu (tijdelijk) met het aannemen van arbeidsgehandicapten, omdat ze de ontwikkelingen rond de WAO willen afwachten en na willen denken over welke verhouding van arbeidsgehandicapten in het bedrijf goed is. Dit laatste heeft te maken met het administratieve werk en het verzuim wat het in dienst hebben van arbeidsgehandicapten met zich meebrengt. Van de 42 medewerkers hebben er 13 (31%) een arbeidshandicap.

Rabobank Nederland (ouderen)

Belangrijke onderdeel van het ouderenbeleid van Rabobank Nederland is het zorgen voor functie-aanpassingen indien dit gezien de individuele situatie van de oudere medewerker gewenst is. Eventueel kan ook gezorgd worden voor een interne herplaatsing op basis van detachering. Op initiatief van een werkgroep van ouderen (de 54+ cirkel) is een enquête uitgevoerd om knelpunten te inventariseren. Het is de bedoeling dat de uitkomsten hiervan gebruikt gaan worden voor het verder vorm geven van het ouderenbeleid. De werkgroep beschrijft haar motto als volgt: “Wij bevorderen dat iedere medewerker nuttig en met plezier kan blijven werken tot het moment van uittreding.”

DION Hardenberg (ouderen)

Dion heeft een beleid ontwikkeld dat de mogelijkheid biedt voor flexibele pensionering. Binnen dit beleid kunnen medewerkers zelf kiezen wanneer ze uit het arbeidsproces stappen en voor hoeveel uur. De hoogte van de uitkering die men ontvangt na uittreding is afhankelijk van hoe lang iemand gewerkt heeft. Werknemers kunnen kiezen of ze van dit systeem gebruik willen maken en moeten vervolgens zelf sparen. Voordeel hiervan is dat ze hun rechten dus verdienen, en dat vervroegd uittreden geen gunst is, zoals bij de VUT het geval is. De VUT kon worden afgeschaft, met de huidige regeling is dit niet mogelijk. Omdat werknemers zelf moeten investeren in deze regeling worden ze verantwoordelijk gemaakt voor hun eigen toekomst. Het werkt dus ook als een manier om hen hierover te laten nadenken. Inmiddels sparen bijna alle medewerkers via deze regeling.

De KopGroep (ouderen)

De KopGroep is een keten van 18 woninginrichtingzaken, waaronder Kop woninginrichting, Berg&Berg, Mijnders Tapijten en Van Onderen. De KopGroep beschikt niet over een specifiek ouderenbeleid, wel over een ‘menselijk personeelsbeleid’ waarbij het krijgen en houden van werknemers centraal staat. Een van de zaken waaraan gewerkt wordt is het zorgen voor herplaatsen van

medewerkers voor wie het werk lichamelijk te zwaar wordt. Verder wordt er in de stoffeerderei steeds meer gewerkt in koppels van een oudere en een jongere werknemer. Voordeel is dat de jongere collega het fysiek zware werk kan overnemen, en tegelijk van de oudere collega het vak leert.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (ouderen)

Ook het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) beschikt niet over een formeel ouderenbeleid. Wel zijn er verschillende activiteiten. Zo is men afgestapt van de gedachte dat ouderen gebaat zouden zijn met demotie en wordt nu gekozen voor een levensfasebewust personeelsbeleid en is er iemand aangesteld om 50-plussers te coachen. De invoering van Persoonlijke Ontwikkelings Plannen, waarin duidelijk wordt aangegeven welke ontwikkeling iemand gaat volgen, hangt hiermee samen. Verder is een al langer bestaande cursus 'optimalisering pc-gebruik' aangepast aan de specifieke leerbehoeften van oudere werknemers, waarna de populariteit van de cursus enorm toenam.

Heineken (ouderen)

Heineken heeft geen formeel beleid gericht op de positie van ouderen. Toch heeft deze organisatie dit jaar de Labor-award gekregen, een prijs voor ouderenbeleid in organisaties. Dit komt omdat het doorstroombeleid van Heineken zo is ingericht dat het veel kansen biedt aan ouderen. De interne arbeidsmarkt is transparant, en ouderen worden extra geprikkeld om gebruik te maken van de mogelijkheden om binnen de organisatie door te stromen. Er is niet alleen een interne vacaturebank op intranet, maar op deze site staan ook het organogram van de organisatie met alle functieprofielen en enkele tests die medewerkers inzicht kunnen geven in de eigen capaciteiten en de geschiktheid voor een bepaalde vacature. Ook biedt het personeelsbeleid veel aandacht aan employability en is er een royaal aanbod van 'op individuele maat gesneden' opleidingen, zijn er persoonlijke ontwikkel plannen (pop's) en ontwikkelgesprekken. Vanaf 56 wordt ouderen de mogelijkheid geboden te stoppen met ploegenwerk met behoud van de onregelmatigheidstoelage. Voor oudere medewerkers bestaat de mogelijkheid te kiezen om 80% te gaan werken tegen 80% salaris, met behoud van 100% TOP/VUT en 100% pensioenopbouw. Binnen de organisatie is er ook een werkgroep die zich speciaal bezighoudt met de positie van oudere werknemers.

Politie regio Friesland (vrouwen)

De politie regio Friesland heeft een aantal vrouwen de gelegenheid gegeven een ca. 2 ½ jaar durend opleidingstraject tot groepschef te volgen. De vrouwen werden geselecteerd met behulp van een assessment center, om duidelijk te maken dat zij gekozen zijn op basis van kwaliteit. Ook hadden zij niet de garantie dat ze daadwerkelijk groepschef zouden worden. Ter ondersteuning van de vrouwen werden maandelijks groepsbijeenkomsten georganiseerd. Inmiddels is het project afgerond. De werkwijze wordt nog steeds gehanteerd maar nu voor zowel mannen als vrouwen.

Hogeschool Zuyd (vrouwen)

De Hogeschool Zuyd is ontstaan uit een fusie tussen de Hogeschool Maastricht en de Hogeschool Limburg. De interviews op de Hogeschool Zuyd richtten zich met name op het beleid dat gevoerd werd op de Hogeschool Maastricht. De Hogeschool Zuyd voert op dit moment geen beleid specifiek gericht op vrouwen.

De Hogeschool Maastricht beschikte over een Management Development traject gericht op vrouwen. Voor dit traject zijn een zestal vrouwen geselecteerd om door te groeien naar een hogere leidinggevende functie (schaal 13 en hoger). Deze selectie vond plaats middels een development center, waar ook werd vastgesteld welke competenties elke deelnemer nog moest ontwikkelen. Iedere deelnemer volgde daarbij een individueel traject. Onlangs heeft dit project de ‘Hoger Onderwijs Emancipatieprijs 2001’ gewonnen.

Katholieke Universiteit Brabant (vrouwen)

De Katholieke Universiteit Brabant heeft een vrouwenbeleid dat zich richt op een toename van het percentage vrouwen in hogere wetenschappelijke functies (UHD en Hoogleraar). Binnen het beleid zijn streefcijfers geformuleerd, en er wordt een bonus-malus-systeem gehanteerd: faculteiten waar het aantal vrouwen op een UHD- of hoogleraarpositie het afgelopen jaar is toegenomen krijgen een premie. Recentelijk is bekend geworden dat de regeling ten behoeve van het verhogen van het aantal vrouwelijke wetenschappelijke personeelsleden in de hoogste rangen succesvol is geweest.

FOM (vrouwen)

Het FOM (Fundamenteel Onderzoek der Materie) is een landelijke organisatie waarbij een aantal instituten is aangesloten waar natuurwetenschappelijk onderzoek gedaan wordt. Het vrouwenbeleid van het FOM is erop gericht om vrouwelijke natuurkundigen te behouden voor de Nederlandse fysica. Het programma bestaat uit subsidieregelingen voor het overbruggen van het in dienst nemen van een vrouw op een vaste wetenschappelijke positie (voor de periode tot

een dergelijke positie beschikbaar komt), persoonsgebonden postdocposities, aanvullende financiering voor onderzoeksprojecten, reizen en congresbezoek en het uitnodigen van vrouwelijke gasten. Ook is er een publicatieprijs voor vrouwelijke fysici.

Politie Rotterdam Rijnmond (allochtonen)

De politie Rotterdam Rijnmond heeft in het verleden verschillende onderzoeken uitgevoerd naar knelpunten waar allochtonen tegenaan liepen bij zowel in- als doorstroom en naar de redenen van uitstroom bij allochtonen. Ook is medewerking verleend aan een onderzoek naar de acceptatie van allochtonen door hun autochtone collega's. Momenteel wordt het diversiteitbeleid nieuw leven ingeblazen. Er is een nieuwe coördinator diversiteitbeleid aangesteld nadat het korps enige jaren niet over een dergelijke functionaris beschikte. De nieuwe coördinator is bezig een nieuw beleidsplan op te stellen.

Momenteel is 10% van het personeelsbestand van de politie Rotterdam Rijnmond van allochtone afkomst.

Multicultureel Amsterdams Schoonmaakbedrijf (allochtonen)

Het personeelsbeleid van het Multicultureel Amsterdams Schoonmaakbedrijf (MAS) is niet expliciet toegespitst op de positie van allochtonen, hoewel 80% van het personeelsbestand uit allochtonen bestaat. Voor een schoonmaakbedrijf is een dergelijke samenstelling niet uniek. Wel uniek is dat binnen MAS veel aandacht wordt besteed aan ontwikkeling van het personeel, onder andere middels een opleidingstraject. Ook worden er cursussen Nederlands gegeven. Verder wordt de mogelijkheid geboden om door te groeien naar een hogere positie, wat in de schoonmaakbranche ook niet gebruikelijk is.

3 Resultaten

In het voorgaande hoofdstuk is beschreven op welke manier het onderzoek naar beleid rond het bevorderen van de participatie van doelgroepen is uitgevoerd. Hieronder worden de resultaten van het onderzoek besproken. In hoofdstuk 4 worden op basis van deze resultaten conclusies getrokken en worden aanbevelingen gedaan over de manier waarop de overheid, of mensen binnen organisaties die activiteiten willen ondernemen op dit terrein, de onderzoeksresultaten kunnen gebruiken.

Ter illustratie zijn in dit hoofdstuk citaten opgenomen van uitspraken die tijdens de interviews. De citaten zijn niet letterlijk, voor de leesbaarheid zijn de zinnen weergegeven in correct Nederlands en niet in spreektaal. Bovendien zijn, waar nodig, verwijzingen naar personen of organisaties verwijderd.

3.1 Aanleiding voeren beleid

Aanleidingen die voor alle groepen gelden

De bezochte organisaties noemen heel verschillende redenen om een beleid te voeren rond de participatie van doelgroepen. In vrijwel alle gevallen speelt echter de krapte op de arbeidsmarkt een belangrijke rol. Organisaties realiseren zich dat het aannemen van nieuwe mensen lastiger wordt, waardoor het ‘aanboren’ van nieuwe groepen potentiële medewerkers, zoals bijvoorbeeld allochtonen en arbeidsgehandicapten, interessant wordt. Daarnaast constateren zij dat het steeds lastiger wordt om vacatures op te vullen. Om die reden wordt het belangrijker om te zorgen dat zittende medewerkers niet uitstromen en dat hun mogelijkheden zo goed mogelijk benut worden. Dit besef leidt ertoe dat er meer aandacht komt voor het bieden van doorstroommogelijkheden aan vrouwen, en voor het langer inzetbaar houden van oudere medewerkers.

‘Krapte op de arbeidsmarkt was onze voornaamste drijfveer. Van een arbeidsdeskundige van het GAK kwam het advies om eens een arbeidsgehandicapte aan te stellen. Dat ging goed, en na een paar succesvolle aanstellingen kwamen we tot de conclusie dat de doelgroep hoofdzakelijk uit gemotiveerde, blije mensen bestond.’

Een andere reden die veel initiatiefnemers aangeven voor hun activiteiten rond het bevorderen van de participatie van doelgroepen is hun persoonlijke betrokkenheid bij de doelgroep. Eigen ervaringen met arbeidsongeschiktheid motiveert bijvoorbeeld tot het opzetten van een beleid om de participatie van arbeidsgehandicapten te verbeteren. Hetzelfde geldt voor het zelf, als allochtoon of vrouw, ondergaan van

problemen bij sollicitaties of doorstroom. Maar ook het observeren van deze problemen bij anderen waarmee men zich verbonden voelt was in een aantal gevallen de aanzet om tot actie over te gaan. Betrokkenheid bij de doelgroep vormt meestal niet de enige aanleiding voor het voeren van een beleid, maar vergroot vaak wel de motivatie om het beleid tot een succes te maken.

‘Dat we doelgroepenbeleid voeren is menselijkheid met daarachter een economisch motief.’

‘Bij de oprichting van het bedrijf is de directeur meteen gestart met de ontwikkeling van het huidige personeelsbeleid. Zij nam dit initiatief hoofdzakelijk uit persoonlijke drijfveren: zij was als allochtone vrouw zelf opgeklommen naar een hoge post en had gemerkt dat bedrijven over het algemeen weinig kansen bieden aan kansarmen’.

De krapte op de arbeidsmarkt en persoonlijke betrokkenheid bij de doelgroep zijn motieven die bij alle vier de doelgroepen een rol spelen. Daarnaast zijn er aanleidingen die meer specifiek zijn per doelgroep. Deze worden hieronder besproken.

3.1.1 Groeps-specifieke aanleidingen

Bij beleid rond *arbeidsgehandicapten* speelt een belangrijke rol dat de Wet Rea de (financiële) risico's van het in dienst nemen van een gehandicapte vrijwel geheel heeft weggenomen. Hierdoor durven organisaties het experiment aan te gaan. Nadat dan eenmaal een start gemaakt is constateren de organisaties dat er veel potentieel zit onder de gehandicapten, en dat deze groep vaak zo blij is om weer aan het werk te kunnen dat men extra gemotiveerd is. Dit wordt vervolgens voor de betrokken organisaties een argument om meer mogelijkheden te bieden aan arbeidsgehandicapten.

‘Het aannemen van gehandicapten levert geld en voldoening op.’

‘De aanleiding om met arbeidsgehandicapten te gaan werken zijn bedrijfs-economische redenen: er is een tekort aan werknemers op de arbeidsmarkt en er is een Wet Rea die tegemoet komt aan de extra kosten die het bedrijf maakt.’

Naast wetgeving die het mogelijk maakt arbeidsgehandicapten ‘voordelig’ in dienst te nemen is er wetgeving die het kostbaar maakt om werknemers de WAO te laten instromen. Deze wetgeving stimuleert werkgevers om werknemers die arbeids-gehandicapt raken in dienst te houden.

‘Aandacht voor werkplezier en behoud van personeel was al vele jaren een kenmerk van de organisatie. Maar de toegenomen aandacht voor arbo en verzuimbegeleiding was het directe gevolg van boetes door de Arbeidsinspectie en een verandering van de wetgeving naar meer verantwoordelijkheid voor de werkgever.’

Ook bij het ontstaan van beleid rond *ouderen* speelt nieuwe wetgeving die het kostbaar maakt om ouderen voortijdig te laten uitstromen een rol. Deze rol lijkt echter geringer dan bij arbeidsgehandicapten. Bij ouderen speelt sterker dat de organisaties zich realiseren dat het vroegtijdig laten uitstromen van oudere werknemers ook betekent dat veel kennis en ervaring de organisatie verlaat. Belangrijkste argument lijkt de al eerder genoemde krappe arbeidsmarkt en de realisatie dat de organisatie zal moeten werken met het aanwezige potentieel. Lang is echter uitgegaan van een ‘vervangingsmodel’, waarbij ouderen vroeg uitstromen en vervangen worden door jongeren, die beschikken over de nieuwste kennis. Investeren in het op peil houden van de kennis van oudere medewerkers is dan ook vaak achterwege gebleven. Dit betekent dat deze groep niet voldoende is toegerust om effectief te kunnen werken in een zich steeds vernieuwende organisatie. Ouderenbeleid houdt dan ook vaak in dat gewerkt wordt aan bijscholing en training van de oudere medewerkers. Daarnaast wordt veelal een beleid gevoerd om werknemers die dat willen een mogelijkheid te bieden toch voor hun pensioenleeftijd (gedeeltelijk) uit te stromen, zonder dat dit al te hoge kosten meebrengt voor de organisatie.

‘Het initiatief voor het beleid rond ouderen kwam van PZ. Daar zag men de stijgende VUT-kosten. De directie was gevoelig voor dat argument en vond ook dat er wat moest veranderen. Afvloeiën naar de WAO dreigde ook al moeilijker te worden, dus die optie zou ook gaan vervallen of duur worden. Er moest dus iets nieuws komen.’

‘De aandacht voor het thema functieverandering voor ouderen binnen de organisatie is feitelijk een nieuwe oplossing voor de in het verleden veel gebruikte afvloeiingsregelingen. We zijn mede een andere koers gaan varen omdat het veelvuldig gebruik van afvloeiingsregelingen in strijd is met de wensen van de overheid.’

Beleid rond het in dienst nemen van *vrouwen* wordt behalve door de krappe arbeidsmarkt ook ingegeven door maatschappelijke druk. In verschillende organisaties realiseert men zich dat een organisatie die gedomineerd wordt door mannen haar geloofwaardigheid kan

verliezen waardoor zij niet meer goed kan functioneren. Bovendien wordt in deze organisaties aangegeven dat de inhoudelijke inbreng van vrouwen en een vrouwelijke visie nodig zijn om goed te functioneren. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de politie en in het hoger onderwijs. In deze organisaties is het beleid gericht op het verkrijgen van een meer representatieve participatie van vrouwen op alle niveaus in de organisatie. Om die reden richt het beleid zich op zowel instroom van vrouwen als op doorstroom van vrouwen naar leidinggevende functies. Wetgeving op dit gebied, zoals het geval is in het hoger onderwijs, is hierbij een extra stimulans. Voor andere organisaties is de sterke ondervertegenwoordiging van vrouwen ook zonder maatschappelijke druk voldoende aanleiding om een beleid te voeren om de participatie van vrouwen te bevorderen.

‘De aanleiding voor het traject was tweeledig: een hoog verloop onder vrouwelijk personeel, en de wens om tot een evenwichtiger man-vrouw verhouding te komen.’

Het is op basis van ons onderzoek lastig om duidelijke uitspraken te doen over de aanleiding voor het voeren van een *allochtonenbeleid*, gezien de beperkte variatie in de organisaties waarover we informatie hebben. Bij de politie is het streven naar een afspiegeling van de maatschappij een belangrijke aanleiding. Die afspiegeling is nodig voor de geloofwaardigheid en acceptatie in een multiculturele samenleving, maar ook om over voldoende kennis en inzicht te beschikken om in een dergelijke samenleving te kunnen functioneren. Deze redenen zijn overigens vergelijkbaar met de redenen die worden aangevoerd voor een beleid voor vrouwen. Wetgeving rond het in dienst nemen van allochtonen (WBEAA en later Wet Samen) vormen een extra stimulans voor het voeren van een beleid. Verder weet men uit ervaring dat een beleid dat zich alleen richt op werving en selectie van allochtonen vaak gepaard gaat met een hoge uitstroom van allochtonen zodra zij daadwerkelijk binnen de organisatie werken. Om deze reden wordt nu ook beleid geformuleerd dat gericht is op behoud van allochtone medewerkers.

Bij het schoonmaakbedrijf waar een beleid gevoerd wordt rond de doorstroom van allochtonen is persoonlijke betrokkenheid de belangrijkste aanleiding voor het voeren van een beleid.

‘Aanleiding voor de aandacht voor allochtonen is het streven naar kwaliteitsverbetering: een divers samengestelde politie beschikt over meer kennis en gevoeligheid ten aanzien van verschillende situaties. Verder is het maatschappelijk niet te verkopen als de politie bijna helemaal bestaat uit autochtonen, terwijl allochtonen een steeds groter deel van het potentieel op de arbeidsmarkt

uitmaken. De politie moet toch een afspiegeling zijn van de maatschappij. Ten slotte fungeerde ook de WBEAA als aansporing om een multicultureel personeelsbeleid te voeren.'

3.1.2 *Geén aanleiding*

Hierboven zijn factoren beschreven die een rol spelen bij het tot stand komen van activiteiten om de participatie van doelgroepen te bevorderen. Het is ook belangrijk vast te stellen dat een aantal factoren tegen onze verwachting in geen rol lijken te spelen. Zo hadden we invloed verwacht van vakbonden, OR-en en CAO-afspraken. Deze drie factoren worden echter nergens genoemd als aanleiding voor het ondernemen van activiteiten rond de participatie van doelgroepen. Wel is in één geval het idee om iets te doen voor doelgroepen afkomstig van een vakbondsvertegenwoordiger, maar dit idee vloeide voort uit diens persoonlijke betrokkenheid en niet uit een beleid van de betrokken bond.

3.2 **Doelgroepenbeleid op de agenda**

Als eenmaal besloten is dat er 'iets' moet worden gedaan om de participatie van doelgroepen te bevorderen moet besloten worden wat er dan gedaan gaat worden. In de meeste organisaties betekent dit dat een beleid geformuleerd wordt. Voor hiertoe wordt overgegaan is in een deel van de organisaties eerst bewust gewerkt aan het creëren van draagvlak. Hierbij wordt aangegeven dat het natuurlijk mogelijk is het onderwerp direct op de agenda van het management te zetten en om een besluit te vragen, maar dat dit erg risicovol is. Als men niet enthousiast reageert wordt het erg moeilijk om nog verder te gaan. Om het risico te beperken is daarom eerst informeel gesproken met een aantal 'smaakmakers', mensen met formele of informele invloed in de organisatie. Nadat zij overtuigd zijn van het belang van het voeren van een beleid om de participatie van doelgroepen te bevorderen wordt het onderwerp formeel op de agenda gezet. Bovendien wordt aangegeven dat als het niet gelukt zou zijn om de smaakmakers te overtuigen, er gewacht zou zijn met het agenderen tot er een gunstiger klimaat geschapen was.

'Bij het begin van het project zijn we eerst gaan polsen voor draagvlak bij mensen die invloed hadden in de organisatie, zoals de voorzitter van de raad van bestuur. Als er geen draagvlak is moet je helemaal niet beginnen. Daarnaast hebben we alle personeels-managers erbij betrokken. Toen de vonk was overgeslagen konden de personeelsmanagers het draagvlak in de organisatie polsen. Nadat er genoeg draagvlak was geconstateerd is het project formeel ingebracht in de directievergadering.'

Lastig bij het overtuigen van het management is dat doelgroepenbeleid vooral een investering is op de langere termijn: instroom van allochtonen en vrouwen moet op termijn leiden tot een betere afspiegeling in de organisatie, beleid om ouderen inzetbaar te houden moet voorkomen dat zij vroegtijdig gaan uitvallen. Op de korte termijn vraagt het beleid echter om een investering. Om het belang van deze investering aan te tonen blijkt het belangrijk te beschikken over goede argumenten zoals cijfers over de krappe arbeidsmarkt of gegevens over het belang van afspiegeling.

‘Bij personeelszaken wordt er vooral gekeken naar de gevolgen op langere termijn, zoals het oplopen van de kosten van afvloeiingsregelingen van oudere werknemers. Zij willen bijtijds ingrijpen door middel van structurele oplossingen. De directie daarentegen is vooral gericht op de korte termijn (1 à 2 jaar). Zij kiezen vaak voor oplossingen die goedkoop zijn en op korte termijn effect hebben. Het is dus lastig om structurele oplossingen door te voeren vanwege de hogere kosten, maar ook vanwege de weerstand die het vaak met zich meebrengt binnen de organisatie, waar de directie ook niet op zit te wachten.’

Beleid rond arbeidsgehandicapten lijkt minder last te hebben van de frictie tussen investeren nu voor baten in de toekomst: door de subsidies blijven de kosten voor het in dienst nemen of houden van arbeidsgehandicapten beperkt, terwijl het niet in dienst houden van deze groep direct geld kost (boetes).

3.2.1 *Formeel of informeel beleid, apart of geïntegreerd*

De hierboven beschreven activiteiten rond het werken aan draagvlak voor een officiële beslissing over doelgroepenbeleid worden beschreven in organisaties waar gewerkt wordt met een formeel beleid rond de participatie van doelgroepen. Dit is echter lang niet in alle organisaties het geval. Een aantal organisaties, met name de wat kleinere, is ‘gewoon begonnen’, zonder duidelijk plan of doel. Meestal is de aanleiding dan een concreet geval waarvoor een oplossing moet worden gezocht: iemand die gehandicapt raakt en in de WAO dreigt te belanden, of een acuut personeelsgebrek. Er is gereageerd op een situatie zoals die zich op een gegeven moment voordeed, en min of meer toevallig leidde dit er toe dat er vaker activiteiten ondernomen werden. Na enige tijd kan zo toch van een beleid gesproken worden, al staat het dan nergens op papier.

In een aantal gevallen ontstaat na enige tijd toch de behoefte om dat wat in de praktijk gebeurt vast te leggen in een formeel beleidsstuk, in andere gevallen is hieraan geen behoefte. Dit lijkt samen te hangen met de gewoonte in de betreffende organisatie om zaken al dan niet

formeel en schriftelijk vast te leggen. In andere organisaties werd het beleid juist expliciet niet vastgelegd en weigert men ook te praten in termen van beleid:

‘Dergelijk beleid kan niet in A4-tjes gepakt worden.’

‘We doen het gewoon zo’

In dergelijke organisaties wil men het vaak ook niet hebben over doelgroepen. Men wil het niet hebben over verschillen tussen groepen, maar legt juist de nadruk op het belang om ‘gewoon goed’ met alle medewerkers om te gaan.

‘Er was een doelstelling bedacht om oudere medewerkers beter inzetbaar te maken, maar daarna bedachten we dat het uiteindelijk gaat om de tevredenheid van medewerkers. In plaats van een ouderenbeleid te ontwikkelen hebben we er toen voor gekozen om een leeftijdsbewust personeelsbeleid te ontwikkelen.’

‘Iedereen moet aan het functieprofiel voldoen, meer in het algemeen moet iemand in een vrachtwagen kunnen rijden. Wat iemand niet kan, welke handicap iemand heeft, is voor ons niet belangrijk, het gaat om wat men wel kan.’

‘Wij voeren geen specifiek ouderenbeleid, omdat het stigmatiserend werkt. Wel hebben we een aantal maatregelen waar oudere medewerkers gebruik van kunnen maken en voor de rest is het een kwestie van maatwerk.’

3.3 Beleidsvorming

Het tot stand komen van informeel doelgroepenbeleid verloopt anders dan in het geval van een formeel beleid. Zoals hierboven al is gezegd: bij een informeel beleid start men, zonder vooropgezet plan, terwijl bij de totstandkoming van een formeel beleid een aantal stappen gezet wordt voor tot implementatie wordt overgegaan. De in deze paragraaf te bespreken stappen die horen bij beleidsvorming worden in geval van informeel beleid dan ook overgeslagen. De beschrijving heeft daarom alleen betrekking op organisaties met een (min of meer) formeel doelgroepenbeleid.

3.3.1 Trekkers en projectgroepen

Indien een beleid geformuleerd wordt rond de participatie van doelgroepen is de afdeling Personeelszaken hierbij meestal betrokken, in kleine organisaties een directielid. Ook wordt vaak een ‘trekker’ aangesteld, iemand met de speciale verantwoordelijkheid om dit

beleid van de grond te trekken en de voortgang te bewaken. Vaak is dit een medewerker van de afdeling Personeelszaken, maar dat is zeker geen wetmatigheid.

Om de trekker heen wordt in veel gevallen een projectgroep geformeerd, waarin ook een vertegenwoordiger van het management, van de OR en van de doelgroep zitting hebben. De aanwezigheid van deze verschillende partijen wordt van belang geacht wegens de brede kennis en ervaring die zo bereikt wordt, maar ook om te zorgen voor draagvlak voor het beleid op verschillende niveaus in de organisatie. Dat draagvlak blijkt makkelijker te ontstaan als men weet dat er ‘iemand uit de eigen groep’ (OR, management, etc.) heeft meegewerkt aan het uitwerken van het beleid.

‘Bij ons zitten er in de stuurgroep geen vertegenwoordigers van de doelgroep. De stuurgroep bestaat hoofdzakelijk uit leidinggevenden. Die groep is dus geen goede afspiegeling van de organisatie, en ik vind hem daarom niet echt geloofwaardig.’

In een aantal gevallen wordt een externe deskundige aangetrokken om zitting te hebben in de projectgroep of om de projectgroep van tijd tot tijd te adviseren. Deze deskundige heeft dan vooral tot taak om inhoudelijke kennis te leveren, bijvoorbeeld over wet- en regelgeving. Daarnaast hebben deze deskundige vaak ervaring met vergelijkbare processen in andere organisaties, zodat ze ook kunnen helpen met het vormgeven van het proces en het vermijden van de valkuilen daarbij.

‘Het was belangrijk dat iemand van buiten het bedrijf betrokken was bij het project. Deze persoon was niet betrokken bij de besluitvorming en dus onafhankelijker en hij kijkt objectiever naar het project. Bovendien bracht hij veel kennis en ervaring mee op dit terrein.’

Aangetekend wordt dat het belangrijk is dat de externe deskundige niet verantwoordelijk wordt gemaakt voor het slagen van het proces. Die verantwoordelijkheid moet binnen de organisatie blijven.

3.3.2 *De eerste stap*

Een veelgebruikte eerste stap bij het formuleren van beleid rond de participatie van doelgroepen is het in kaart brengen van de knelpunten die op dat moment in de organisatie spelen rond het thema: Waar lopen ouderen nu tegenaan, welke problemen ervaren allochtone medewerkers, etc. Opvallend hierbij is dat van een dergelijke inventarisatie van knelpunten nauwelijks sprake is bij beleid rond arbeidsgehandicapten.

‘We hebben via een enquête, die samen met P&O was samengesteld, een knelpuntenanalyse uitgevoerd. Vervolgens is een lijst met aandachtspunten en suggesties voor oplossingen opgesteld om te voorkomen dat mensen afhaken. De hierover geschreven nota dient als basis voor een in de nabije toekomst nader te ontwikkelen ouderenbeleid als verfijning van het leeftijdsbewust personeels-beleid.’

Aangegeven werd dat het naast het in kaart brengen van knelpunten in dit stadium ook van groot belang is duidelijke doelen te formuleren: welk resultaat moet het beleid hebben, wat moeten de geleverde inspanningen opleveren?

Pas nadat de Ausgangssituatie en het doel in kaart zijn gebracht wordt een plan van aanpak geformuleerd, zo mogelijk uitgesplitst in verschillende stappen. Er wordt hierbij aangegeven dat een goed plan van aanpak vooral ook van belang is omdat het moeilijk is om tussendoor van koers te veranderen. Bijstellingen op basis van voortschrijdend inzicht zijn wel mogelijk, maar een echte koersverandering moet voorkomen worden omdat hiermee de onzekerheid verhoogd wordt en het commitment vaak afneemt.

Behalve over doelen van het beleid wordt in een deel van de organisaties ook expliciet gesproken over de kosten en baten die met het beleid gemoeid zijn, zodat een afweging gemaakt kan worden. Onder kosten worden daarbij zowel de financiële aspecten als de inzet van tijd (mensen) verstaan. Gesteld wordt dat als het geld of de tijd die nodig zijn voor het goed uitvoeren van het beleid niet aanwezig zijn (of niet beschikbaar worden gesteld) er beter helemaal niet begonnen kan worden, omdat de kans op succes dan erg gering is.

‘Het investeren in mensen is de kern van het beleid. Het investeren vereist wel veel persoonlijk contact en derhalve een investering in tijd en geld: “De kosten gaan voor de baten uit”.

‘Je moet accepteren dat het een zoekproces is en dat je offers moet brengen. Wanneer je dit niet accepteert, moet je er ook niet aan beginnen.’

‘Voor dat je begint moet je heel goed de voor- en nadelen uitzoeken. Dit scheelt veel tijd en frustraties ‘onderweg’. Ook moet je er genoeg tijd voor hebben en voor nemen.’

Naast de te verwachten kosten en baten van het project wordt in dit stadium ook regelmatig aandacht besteed aan de doorlooptijd van het project. Aangegeven wordt dat het belangrijk is dat alle betrokkenen

beseffen dat hier sprake is van een beleid dat tijd kost, dat pas op langere termijn vruchten afwerpt. Als hiermee geen rekening wordt gehouden is de kans groot dat een deel van de betrokkenen teleurgesteld raakt en afhaakt. Een reële tijdsplanning en zo mogelijk het formuleren van subdoelen kan dit volgens de geïnterviewden voorkomen.

‘Omdat de ontwikkeling en invoering van het beleid feitelijk een cultuurverandering inhield was het traject wel moeilijk. Een cultuuromslag vergt tijd voor acceptatie en gewenning.’

3.3.3 *Vormgeving beleid*

Bij het vormgeven van het beleid rond de participatie van doelgroepen is het volgens de geïnterviewden belangrijk dat dit aansluit bij de cultuur van de organisatie. Een project of beleid op dit gebied veroorzaakt vaak al een soort cultuurverandering omdat er over heel andere onderwerpen moet worden nagedacht dan de gewoonte is. Als dan ook de gevolgde procedures anders zijn dan waaraan men gewend is vraagt dat erg veel van mensen. De kans op weerstand wordt dan groter, is de ervaring.

‘Voordat je een doelgroepenbeleid gaat invoeren binnen een organisatie is het belangrijk om je te realiseren wat de bedrijfscultuur is binnen de organisatie. Wanneer een bedrijf wordt gekenmerkt door een zeer hiërarchische cultuur is het niet makkelijk om dit beleid snel in te voeren.’

‘Het beleid sluit nog niet volledig aan bij de waarden en normen van de organisatie. Het vergt nog een cultuuromslag bij leidinggevenden, maar ook wel bij medewerkers.’

Zoals gezegd vraagt beleid rond de participatie van doelgroepen vaak een omslag in het denken en werken. Het is belangrijk hiervoor tijd te nemen en om geen al te snelle veranderingen te verwachten. Mensen hebben tijd nodig om aan veranderingen te wennen, om ze te accepteren, en om te leren omgaan met de nieuwe situatie. Er wordt daarnaast op gewezen dat het desondanks belangrijk is om actief te blijven, om steeds stapjes te zetten zodat het momentum van de verandering niet verloren gaat. Dit vereist een zorgvuldig zoeken naar een balans.

Benadrukt wordt dat het voor het doen slagen van de vaak langdurige projecten rond de participatie van doelgroepen belangrijk is dat er niet alleen inhoudelijke commitment is, maar dat mensen zich ook persoonlijk committeren aan het project of het beleid. Belangrijk zijn hierbij commitment van mensen in de top van de organisatie, maar

ook van mensen die de daadwerkelijke uitvoering van het beleid moeten verzorgen. Als zij zich niet werkelijk betrokken voelen bij de activiteiten wordt de kans van slagen heel gering geacht.

‘Belangrijke stimulerende factor was dat de hoogste leidinggevende het onderwerp steunde.’

‘Het project moet gedragen worden door de werkvloer. Je moet hen meekrijgen, zonder hun steun kun je niet starten. Maar steun alleen van de werkvloer is ook niet voldoende, draagkracht van de directie is daarbij noodzakelijk.’

Uit de interviews blijkt dat de officiële wet- en regelgeving in een aantal organisaties een belangrijke rol spelen bij het vormgeven van het beleid. In deze organisaties vindt men het belangrijk dat het gevoerde beleid niet strijdig is met de wettelijke bepalingen, omdat het beleid hierdoor erg kwetsbaar wordt.

Wetgeving kan, zoals al eerder gesteld is, ook behulpzaam zijn bij het opzetten van beleid. Zo wordt regelmatig aangegeven dat het door de Wet Rea en de Wet Pemba financieel aantrekkelijk is om gehandicapten in dienst te nemen of te houden, en dat de Wet Samen wordt gebruikt om binnen de organisatie aan te geven dat beleid rond allochtonen onontkoombaar is.

‘Het in dienst nemen van arbeidsgehandicapten levert ons zelfs geld op, waardoor we meer medewerkers in dienst kunnen nemen. Normaal kost alles geld.’

Naast wetgeving zijn er nog veel meer factoren die het formuleren van een beleid rond de participatie van doelgroepen makkelijker of juist moeilijker maken. Deze factoren worden in paragraaf 3.9 besproken.

3.4 Implementatie

Het ontwerpen van een beleid is, blijkt uit de interviews, een traject dat aardig te overzien is. De stap van beleid naar implementatie is veel lastiger. Sommige organisaties hebben dan ook het gevoel dat ze op dit punt zijn blijven steken of dat ze hier in ieder geval veel tijd hebben verloren. Bij de daadwerkelijke implementatie van het beleid rond de participatie van doelgroepen komt een aantal aandachtspunten die genoemd werden bij de beleidsvorming terug. Daarnaast zijn er nieuwe aandachtspunten die met name in deze fase een rol spelen. Aandachtspunten die eerder al genoemd werden zijn bijvoorbeeld het zorgen voor draagvlak en het formuleren van een plan van aanpak, bij voorkeur als stappenplan, met daarbij aangegeven de benodigde investering in tijd en middelen, en de doorlooptijd. Daarnaast wordt

ook hier het belang van het instellen van een projectgroep benadrukt, met mensen die ook daadwerkelijk tijd hebben om het project te begeleiden en te sturen, de voortgang van het geheel te monitoren, en waar nodig bij sturen. Verder geeft men in verschillende organisaties aan dat ook in deze fase het inschakelen van externe deskundigen met kennis en ervaring op het betreffende beleidsterrein van groot belang kan zijn. Over de genoemde onderwerpen is, zoals gezegd, ook geschreven in de paragraaf over het opstellen van een beleid. Ze zijn dus in verschillende fasen van belang, waarbij in de verschillende fasen soms net wat andere accenten gelden.

3.4.1 *Draagvlak*

Is bij het zorgen voor draagvlak in de beleidsvormende fase de aandacht vooral gericht op het management, in de implementatiefase zijn de lagen hieronder onontbeerlijk. Met name van belang is het draagvlak onder de mensen die daadwerkelijk activiteiten moeten ondernemen rond de implementatie, zoals bijvoorbeeld een leidinggevende die een nieuwe medewerker moet begeleiden. Maar ook onder de mensen die zijdelings te maken krijgen met de resultaten van het beleid, zoals de collega's, ondersteuners etc. is draagvlak van groot belang. Dit betekent dat aandacht besteed moet worden aan de communicatie binnen de organisatie. Hierop komen we later, in paragraaf 3.4, terug.

'De organisatie moet ontvankelijk en enthousiast zijn voor het project, met name in de omgeving waar iemand terecht komt. De personeelsafdeling kan en mag dit niet dragen, dit moet vanaf de werkvloer worden gedragen. De taak van de personeelsafdeling is vooral het wegnemen van praktische problemen, zowel op emotioneel als zakelijk vlak.'

'Voor het creëren van een draagvlak van een doelgroepenbeleid is het belangrijk alle geledingen te betrekken (ook niet-leden van de doelgroep) bij de ontwikkeling hiervan. Binnen deze ontwikkelgroep, met een maximale verscheidenheid aan functies en doelgroepen, kunnen gedachten en perspectieven worden uitgewisseld.'

Ook als sprake is van informeel beleid wordt vaak de nodige aandacht besteed aan het verkrijgen van draagvlak, met name bij de mensen die nodig zijn bij de uitvoering van het beleid. Draagvlak bij het management is hiervoor niet altijd een voorwaarde. Zo zijn in één van de organisaties de initiatiefnemers gewoon begonnen met activiteiten, zonder anderen op de hoogte te stellen. Pas nadat zij een aantal successen geboekt hadden hebben zij het management op de hoogte

gesteld. Met deze werkwijze voorkwamen zij een discussie over de haalbaarheid van hun project, want die was immers bewezen op het moment dat ze anderen gingen betrekken bij het project. Ook voorkwamen ze tegenwerking door mensen die niet in het project geloofden.

‘We hebben geen tegenwerking gehad, doordat we geruisloos te werk zijn gegaan. We hebben eerst arbeidsgehandicapten aangenomen waarmee we konden scoren. Vervolgens hebben we dit (financiële)succes aan het management voorgelegd, want die zien graag geld.’

‘Het beleid is pas in een later stadium overal gecommuniceerd, toen er succesverhalen waren en er van alles bekend was over het oplossen en voorkomen van problemen. Dit vonden wij beter, want zo geef je geen tijd om weerstand op te bouwen. Anders wordt men angstig en komen er allemaal negatieve denkbeelden.’

3.4.2 *Stappenplan*

Over het formuleren van een plan van aanpak wordt aangegeven dat het van belang is duidelijke stappen te onderscheiden. Met name het formuleren van heel concrete stappen voor de directe toekomst wordt als erg behulpzaam aangemerkt. In verschillende organisaties wordt er in dit verband op gewezen dat er duidelijke keuzes gemaakt moeten worden.

‘Er moeten veel keuzes gemaakt worden: wanneer stel je iemand aan? Hoe regel je dat met divisies? Men wil liefst mensen boven de sterkte nemen, maar dat werd niet toegestaan.’

Te veel ineens willen wordt als belangrijk knelpunt benoemd. Bij het maken van keuzes moet met name onderzocht worden welke onderdelen van het beleid een grote kans op succes bieden. Dat betekent dat in sommige organisaties bepaalde onderwerpen voorrang krijgen, of dat met name in bepaalde onderdelen van de organisatie gewerkt wordt. Door strategische keuzes is de kans om goede resultaten te behalen groter, en de goede resultaten motiveren om verder te gaan en zorgen voor een groter draagvlak voor het beleid.

Vaak krijgen de ondernomen activiteiten de status van een pilot, wat meer ruimte geeft om het beleid na afloop van de pilot aan te passen. In één geval werd zelfs expliciet afgesproken dat het beleid niet zou worden doorgezet als de pilot niet succesvol zou zijn. Dit bleek de enige manier om medewerking voor het beleid te verkrijgen.²

² De pilot bleek overigens succesvol, waarna het beleid inderdaad breder werd ingevoerd.

‘Hoewel de doelstelling van het traject voor iedereen duidelijk was, was er vooraf geen uitgewerkt stappenplan. Het traject had vooral de status van een pilot en werd gaande de rit geconcretiseerd.’

3.4.3 *Sancties?*

Organisaties verschillen sterk in de manier waarop ze omgaan met personen of afdelingen die het nieuw in te zetten beleid niet ondersteunen. Zoals gezegd heeft een aantal organisaties gekozen voor het werken met pilots in organisatieonderdelen die positief staan tegenover het beleid. Anderen hoeven hieraan niet mee te werken. In een andere organisatie werd een tussenvorm gekozen: organisatieonderdelen die niet daadwerkelijk meedoen aan de pilots moeten wel meebetalen. De redenatie hierachter is dat het nieuwe beleid een keus is die door de organisatie is gemaakt en dat alle organisatieonderdelen zich daaraan moeten committeren. De keus is niet of men zich committeert, maar hoe. Dat kan door daadwerkelijke deelname, of door een deel van de financiering te verzorgen. In geen van de organisaties is sprake van het afdwingen van daadwerkelijke uitvoering van het beleid door het opleggen van of dreigen met sancties. Dit wordt over het algemeen als contra-productief gezien, omdat deelname zonder overtuiging toch niet zou leiden tot succes.

‘Onze visie is dat beleid niet moet worden afgedwongen. Om een sneeuwbaaleffect te krijgen moeten bedrijfsonderdelen enthousiast gemaakt worden. Zodoende zullen wij ook geen sancties opleggen.’

‘Elke divisie moest in de directievergadering zijn commitment uitspreken om één arbeidsplaats voor zijn rekening te nemen. Wie niet actief was en geen arbeidsplaats voor zijn rekening nam moest een stukje van de kosten dragen om zo toch een bijdrage te leveren.’

3.4.4 *Positie leden doelgroep*

In een aantal organisaties wordt benadrukt dat het bij het uitvoeren van doelgroepenbeleid belangrijk is te zorgen dat mensen uit de betreffende doelgroep actief betrokken worden bij het beleid. Het moet niet een beleid ‘voor hen, zonder hen’ worden. Verder wordt er op gewezen dat doelgroepenbeleid kan resulteren in een negatief imago voor de doelgroep. Individuele leden van de doelgroep zouden dan gezien worden als zwak en incompetent, niet in staat om zonder hulp een plek te verwerven in de organisatie.

‘Het is belangrijk om ervoor te zorgen dat de leden van de doelgroep geen stempel krijgen opgeplakt, ze moeten op dezelfde wijze worden behandeld als de andere medewerkers.’

Zorgvuldige communicatie wordt gezien als manier om deze negatieve beeldvorming te voorkomen.

Ook een juiste uitvoering van het beleid is belangrijk, omdat fouten in het beleid kunnen resulteren in een stigma voor mensen.

Dit is in een aantal gevallen inderdaad gebeurd: daar zijn mensen aangenomen die niet voldeden aan de eisen die het werk stelde waardoor negatieve stereotypen werden versterkt, wat zijn weerslag had op de hele doelgroep.

‘Een aantal jaren geleden zijn we verkeerd begonnen met de uitvoering van het allochtonenbeleid. Destijds werden er lukraak allochtonen aangenomen die niet voldeden aan het functieprofiel. Van deze lichte allochtonen stroomden veel medewerkers weer uit. Dit resulteerde o.a. in een negatief beeld van allochtone medewerkers.’

Dit onderstreept het belang van een zorgvuldige uitvoering. Daaronder valt bijvoorbeeld ook een goede begeleiding van de leden van de doelgroep.

‘Het belangrijkste van het project is te zorgen voor aandacht, respect en geduld voor de mensen die je binnenhaalt’

3.4.5 Voorwaarden voor succes

Een groot deel van de uitvoering van het beleid rond de participatie van doelgroepen vindt plaats in de lijn, door de reguliere medewerkers. Zij moeten bijvoorbeeld de mensen uit de doelgroep begeleiden. Soms vereist dit speciale vaardigheden, en meestal vereist het extra tijd en aandacht. Belangrijk is dat de voorwaarden geschapen worden om aan deze eisen te voldoen. Dit betekent dat extra tijd wordt toegewezen, dat vaardigheden getraind kunnen worden en dat er begeleiding is bij deze extra taak. Diverse geïnterviewden onderstrepen het belang van de aanwezigheid van iemand waarop kan worden teruggevallen bij de daadwerkelijke implementatie van het beleid op de werkvloer, bijvoorbeeld op een medewerker van de personeelsafdeling, op een coördinator of op een externe deskundige.

‘Belangrijk voor dit project is dat leidinggevendenden zijn toegerust voor hun taak en dat ze ondersteund worden door de personeelsafdeling. De personeelsfunctionarissen lopen regelmatig rond en vragen aan mensen hoe het gaat. Desgewenst kunnen ze

leidinggevend en ondersteuning geven of een training voor hen verzorgen.'

'De aanwezigheid van een externe deskundige was zeer belangrijk voor het behalen van het succes. Hij bracht vaardigheden mee die we niet in huis hadden, maar wel essentieel waren voor het uitvoeren van het project.'

De implementatie van het beleid rond de participatie van doelgroepen betekent in een deel van de organisaties dat moet worden samengewerkt met externe instanties zoals het GAK of een reïntegratiebedrijf. De ervaringen hiermee zijn lang niet altijd positief. Er wordt geklaagd over bureaucratie en slechte dienstverlening, waardoor soms het succes van het beleid op de tocht komt te staan. Dit is een factor waarop de organisaties zelf erg weinig invloed kunnen uitoefenen, maar die wel als zeer frustrerend ervaren werd. We komen hierop terug in paragraaf 3.8.6.

In sommige gevallen blijkt tijdens de implementatie van het beleid rond de participatie van doelgroepen dat dit eigenlijk alleen kan slagen als er in de organisatie een cultuuromslag plaatsvindt. Zo is het voor vrouwen lastig om zich een structurele plek te verwerven in een organisatie met een sterke machocultuur. En het vinden van een functie voor iemand met een handicap gaat makkelijker als er geschoven kan worden met taken dan als gedacht wordt in vastomlijnde functiebeschrijvingen. De benodigde cultuuromslag maakt het wel veel lastiger om de gewenste verandering ook daadwerkelijk te bereiken: cultuurveranderingen kosten over het algemeen veel tijd en slagen lang niet altijd. In een aantal organisaties binnen ons onderzoek blijkt de benodigde cultuurverandering dan ook een struikelblok te zijn voor het welslagen van het beleid.

'We kwamen erachter dat je een cultuuromslag nodig hebt om ouderen te laten doorgroeien. We beseften dat we de fout hadden gemaakt om alles topdown te benaderen. Daarom zijn alsnog workshops voor iedereen georganiseerd. Na deze bijeenkomsten waren er ineens meer coachingsaanvragen voor ontwikkelings-trajecten van oudere medewerkers.'

3.5 Communicatie over doelgroepenbeleid

In alle organisaties binnen ons onderzoek worden activiteiten ondernomen om de participatie van een specifieke doelgroep binnen de organisatie te bevorderen. Dit betekent echter niet dat alle medewerkers hiervan op de hoogte zijn. In een aantal organisaties wordt expliciet aangegeven dat het beleid bij veel medewerkers niet

bekend is. Vrijwel steeds is daarbij ook geen sprake van activiteiten om de bekendheid van het beleid te vergroten. In andere organisaties is er meer bekendheid over het beleid, maar van een overdachte strategie rond de communicatie over het beleid is slechts bij uitzondering sprake. Dit is bijvoorbeeld wel het geval indien sprake was van activiteiten of veranderingen die een direct gevolg hebben voor de rechtspositie van het zittende personeel, zoals bijvoorbeeld bij wijzigingen rond pensioenrechten. In dergelijke gevallen is altijd sprake van een georganiseerd informatiebeleid, waarbij steeds ten minste sprake is van het verstrekken van schriftelijke informatie aan alle medewerkers.

‘Tijdens de ontwikkeling van de maatregel gaven we hierover al informatie aan onze medewerkers. Omdat de maatregel direct gevolg had voor de rechtspositie van de medewerkers was intensieve communicatie over de maatregel noodzakelijk. Af en toe worden de hoofdlijnen weer opnieuw gecommuniceerd aan de medewerkers, ook aan de gepensioneerden. Deze informatie geven wij via CAO-boekjes, de bedrijfskrant, bijlagen bij loonstroken en informatieboekjes over pensioenen.’

In de kleinere organisaties wordt over het algemeen aangegeven dat de medewerkers redelijk goed op de hoogte zijn van het beleid rond doelgroepen. Er is daarbij vrijwel geen sprake van georganiseerde informatieoverdracht, maar veeleer van regelmatige informele contacten. Dit is volgens onze informanten voldoende om iedereen op de hoogte te houden van de gang van zaken.

‘Het beleid is onder andere bekend bij onze medewerkers door veel persoonlijke gesprekken die wij met hen voeren. In de persoonlijke gesprekken worden ook verwachtingen, wensen en ambities met betrekking tot dat beleid besproken. Daarnaast bezoeken we regelmatig de werkvloer en komt daar het beleid ter sprake.’

In de grotere organisaties is de informatieoverdracht veelal beperkter. Regelmatig wordt aangegeven dat het gevoerde beleid waarschijnlijk nauwelijks bekend is bij de medewerkers. Dit lijkt niet zozeer een weloverwogen beslissing als wel een kwestie van prioriteiten stellen. Het informeren van werknemers over het doelgroepenbeleid vindt men minder belangrijk. In deze organisaties is het meestal ook geen beleid om de medewerkers regelmatig te informeren over het reguliere personeelsbeleid. De geïnterviewden betwijfelen ook of medewerkers hierin wel geïnteresseerd zijn.

‘De initiatieven over het beleid zijn niet bekend bij al onze medewerkers. Wij zijn een grote organisatie, en stellen ons niet ten doel mensen stelselmatig te informeren over het personeelsbeleid. Ook de personeelsconsulenten doen dat niet. Er is wel een personeelsblad, maar daarin wordt vooral over vakinhoudelijke zaken gepubliceerd. Het kan ook zijn dat mensen het gewoon niet zo belangrijk vinden.’

Voor zover wel sprake is van een communicatiebeleid wordt benadrukt dat het doseren van informatie belangrijk is. Er moet dus worden nagedacht over welke informatie op welk moment aan wie gegeven wordt. Een goede dosering zou leiden tot minder weerstand.

‘Er bestond binnen onze organisatie weinig weerstand. Dit was o.a. het resultaat van een ‘gedoseerde’ communicatievoorziening. De communicatievoorziening was erop gericht om stigmatisering van de doelgroep te voorkomen en ervoor te zorgen dat het overige personeel het traject ging zien als normaal.’

Als voorbeeld van gedoseerde informatievoorziening wordt beschreven dat aanvankelijk alleen de mensen geïnformeerd worden die rechtstreeks met het beleid te maken hebben. Pas nadat enige ervaring is opgedaan en men beschikt over succesverhalen wordt het beleid breed uitgedragen binnen de organisatie. Voordeel is dat men op dat moment ook voldoende ervaring heeft opgedaan om een antwoord te kunnen geven op lastige vragen.

‘Met brede communicatie in de hele organisatie zijn we pas in een later stadium begonnen, toen we al succesverhalen hadden en wisten hoe we problemen kunnen oplossen en voorkomen. Op deze manier hadden mensen geen tijd om weerstand op te bouwen voor er daadwerkelijk iets aan de hand was. Als je te vroeg gaat informeren wordt men angstig en ontwikkelt men allemaal negatieve denkbeelden.’

Over publiciteit naar buiten toe wordt in de interviews slechts heel beperkt gesproken. De organisaties die op dat gebied een beleid voeren zijn hierover enthousiast. Zij geven aan dat ze pas de publiciteit zoeken nadat het beleid intern is uitgedragen en succesvol blijkt te zijn. De (positieve) externe publiciteit zorgt er vervolgens voor dat het beleid ook intern in hoger aanzien komt te staan. Soms blijken medewerkers enthousiast over het beleid zonder de inhoud te kennen, ze gaan bij hun oordeel dan helemaal af op de positieve berichten in de media.

‘Er is veel publiciteit geweest rond de regeling in kranten en op tv. Hierbij was de toon steeds positief, wat zeker heeft bijgedragen aan de acceptatie. Ook zonder dat de medewerkers wisten wat het inhield, maar alleen door wat anderen erover zeiden, waren de medewerkers positief over de regeling.’

Overigens wees een aantal informanten erop dat bij het omgaan met externe publiciteit altijd voorzichtigheid geboden is. Met name moet er volgens hen op gelet worden dat niet het idee ontstaat dat het doelgroepenbeleid gebruikt wordt om het imago van de organisatie te verbeteren, over de ruggen van de leden van de doelgroep.

‘Over dit project wordt binnen onze divisies wel gecommuniceerd via de divisie managers, maar alles heel low-profile. Ook is het project vermeld in het jaarverslag, maar ook hier heel low-profile. We wilden niet met veel tamtam naar buiten komen, alsof we over de ruggen van gehandicapten mooi weer zouden spelen.’

3.6 Verankering van beleid

Om te zorgen voor duurzame aandacht voor de inzetbaarheid van doelgroepen is het van belang dat de activiteiten of het beleid rond dit thema verankerd worden in de organisatie. In veel organisaties blijkt op dit terrein nog weinig te zijn ondernomen.

In organisaties zonder formeel beleid zijn de activiteiten rond doelgroepen vooral gekoppeld aan een persoon. Er is niets vastgelegd, er zijn geen formele doelstellingen en geen formele afspraken. De kans is groot dat als de trekker van het beleid wegvalt, bijvoorbeeld wegens ziekte of het overstappen naar een andere functie, ook alle activiteiten wegvallen. In veel gevallen is men zich bewust van dit gevaar en is het de intentie om het beleid toch op de één of andere manier vast te leggen. Of dat voornemen ook zal worden uitgevoerd is echter de vraag, er wordt ook aangegeven dat het formaliseren geen grote prioriteit heeft.

‘Wij zijn al een jaar bezig om de regels op papier te zetten. Het heeft bij ons duidelijk geen prioriteit.’

‘Er staat bij ons nog niks op papier, maar dat gaat nu misschien wel komen. Doordat onze organisatie sterk aan het groeien is groeit ook de noodzaak om dingen toch vast te leggen.’

In organisaties waar het beleid wel formeel is vastgelegd zijn vaak doelen afgesproken en zijn afspraken gemaakt over hoe wordt vastgesteld of de doelen gehaald zijn. Een dergelijk evaluatiemoment is een manier om te zorgen voor verankering. In de praktijk blijken

afspraken over evaluaties echter vaak te ontbreken. Dit betekent niet dat er dan ook geen evaluaties plaatsvinden, wel dat er een groot risico is dat de evaluaties weinig systematisch zijn.

Ondanks het ontbreken van afspraken rond evaluaties worden in veel organisaties toch op de één of andere manier evaluaties uitgevoerd. In een aantal organisaties worden evaluatie-onderzoeken uitgevoerd, vaker is sprake van het regelmatig analyseren van de cijfers rond bijvoorbeeld de in- of doorstroom (en soms ook uitstroom) van de doelgroep waarop het beleid gericht is. Deze cijfers worden dan bijvoorbeeld regelmatig besproken in het overleg met de mensen die verantwoordelijk zijn voor het beleid. Door te zorgen dat het bespreken van de cijfers een vast onderdeel is van de agenda van het overleg wordt er voor gezorgd dat het onderwerp letterlijk ‘op de agenda’ blijft.

‘Ondanks dat ons beleid niet op papier staat bekijken we wel elke week hoe het gaat met de arbeidsgehandicapten die wij in dienst hebben. Daarnaast hebben we één keer per maand een vast overleg.’

Naast het op de agenda zetten van de resultaten van het beleid kan ook het opnemen van deze resultaten in formele evaluaties, zoals het sociaal jaarverslag, een manier zijn om structurele aandacht te vragen voor het onderwerp. Dit is echter nog erg ongebruikelijk.

Evalueren, het bespreken van evaluaties en het publiceren ervan zijn allemaal manieren om structurele aandacht te krijgen voor doelgroepenbeleid. Een volgende manier is om de uitkomsten van de evaluaties een rol te laten spelen bij de beoordeling van de mensen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van (delen van) het beleid. Op deze manier kunnen goede prestaties op dit gebied beloond worden en kunnen eventueel sancties volgen op slechte prestaties.

‘Direct leidinggevenden zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van het beleid. De directie kijkt nu bijvoorbeeld twee keer per jaar specifiek naar de manier waarop met de zieken wordt omgegaan. Leidinggevenden worden daar ook op afgerekend en daar gebeurt ook iets mee. Dit geldt hetzelfde voor beleid gericht op bepaalde doelgroepen.’

Dit kan op individueel niveau, maar ook op het niveau van een afdeling. In één van de onderzochte organisaties volgen op het niet voldoen aan de afgesproken normen inderdaad sancties: men moet dan een deel van de kosten betalen die andere organisatieonderdelen

maken om het beleid te laten slagen. Zo wordt men alsnog medeverantwoordelijk voor het slagen van het beleid.

In het voorgaande is steeds gesproken over verankering van het beleid rond de participatie van doelgroepen middels evaluaties. Verankering kan ook bestaan uit het opnemen van de aandacht voor doelgroepen in het reguliere beleid. Dus geen apart beleid voor het aannemen van allochtone werknemers, maar een aannemebeleid dat zo is ingericht dat allochtonen in voldoende mate instromen. Over het algemeen wordt een dergelijke ‘mainstreaming’ als hoogste doel gezien.

‘Je moet er over nadenken, maar uiteindelijk moet je het gewoon gaan vinden.’

Toch wordt in de onderzochte organisaties slechts in enkele gevallen melding gemaakt van activiteiten met ‘mainstreaming’ als doel.

3.7 Eén of meer doelgroepen

Voor de interviews zijn organisaties uitgekozen die zich onderscheiden door het beleid dat ze voeren ten aanzien van de participatie van een specifieke doelgroep. Dit sluit echter niet uit dat de organisaties ook beleid voeren dat gericht is op de participatie van andere doelgroepen. In één van de organisaties is ook inderdaad over verschillende doelgroepen gesproken. In een aantal andere organisaties wordt aangegeven dat er beleid gevoerd wordt rond meerdere doelgroepen. Overigens zijn niet alle informanten uit deze organisaties hiervan op de hoogte, wat aangeeft dat de communicatie over het beleid rond doelgroepen niet optimaal is.

De organisaties die zich beperken tot beleid voor één doelgroep geven vrijwel allemaal aan dat ze er over denken om in de toekomst ook beleid te gaan voeren rond andere doelgroepen.

‘In mijn functie als coördinator diversiteit zal ik naast de doelgroep allochtonen ook de doelgroep vrouwen aandacht geven. Dit geldt overigens ook voor de doelgroepen homoseksuelen en arbeidsgehandicapten.’

De belangrijkste reden die genoemd wordt voor het verbreden van de aandacht voor doelgroepen is de krappe arbeidsmarkt. Daarnaast speelt het streven naar een gelijkmatige leeftijdsopbouw (ouderenbeleid) een rol, evenals het beter aansluiten bij klantgroepen (allochtonen en vrouwen) en wettelijke maatregelen zoals de Wet Samen (allochtonen).

‘Door de te verwachten toename van allochtonen in de Nederlandse bevolking zullen wij ons ook meer gaan richten op deze doelgroep. Dit is hoofdzakelijk een strategische overwegingen; om beter te kunnen aansluiten op klanten van verschillende afkomst.’

Over de inhoud van het beleid rond nieuwe doelgroepen is echter in geen van de gevallen iets vastgelegd. Dit suggereert dat de kans klein is dat er daadwerkelijk activiteiten rond meerdere doelgroepen ontplooid gaan worden: er is immers geen dwingende aanleiding. De krappe arbeidsmarkt is een mooi argument, maar het is niet nieuw. Blijkbaar is de krapte nog niet dwingend genoeg om het blikveld te verruimen naar meerdere doelgroepen.

3.8 Effect doelgroepenbeleid

Het beleid dat gevoerd wordt om de participatie van doelgroepen op de arbeidsmarkt te vergroten kan verschillende effecten hebben. Allereerst is er natuurlijk het effect op het hoofddoel, de participatie. Daarnaast kan sprake zijn van neveneffecten. Hieronder worden de verwachte en onverwachte effecten beschreven. Een deel van de effecten van het beleid is afhankelijk van de doelgroep van het beleid, terwijl andere effecten meer algemeen zijn. Dat laatste geldt met name voor het effect op het imago van de organisatie en de uitstraling die het beleid heeft naar andere organisaties.

Participatie

In alle door ons onderzochte organisaties heeft het gevoerde beleid geleid tot een betere participatie van de doelgroep waarop het beleid gericht is. De organisaties zijn hierop door ons geselecteerd, dus deze uitkomst was te verwachten. Wel blijkt uit de interviews dat het bereiken van dit doel vaak lastiger is dan men aanvankelijk gedacht had. Procedures duren langer of zijn ingewikkelder dan verwacht. Het vinden van geschikte kandidaten is niet altijd makkelijk, en het duurt even voor de juiste kanalen hiervoor gevonden zijn. Soms ligt de oorzaak buiten het project zelf. Zo heeft een fusie er in één van de deelnemende organisaties voor gezorgd dat de toename van het aantal vrouwen op leidinggevende posities weer teniet werd gedaan. In een andere organisatie hebben personele wisselingen binnen het project de voortgang ernstig vertraagd.

‘We moeten heel veel moeite doen om WAO-ers te pakken te krijgen. Via het reguliere systeem komt er bij ons niemand binnen.’

‘Bij ons was het zo dat vrouwen bij gelijke geschiktheid voorrang kregen bij sollicitaties en dat specifiek vrouwen werden

uitgenodigd om te solliciteren. Nu is dat niet mogelijk, want als gevolg van de fusie moeten oude managers herplaatst worden.

‘Het concept voor een allochtonenbeleid dat dateert uit 1998 is nog niet geïmplementeerd. Dit komt vanwege het feit dat het onderwerp werd ondergesneeuwd door andere prioriteiten, maar ook omdat er op een aantal sleutelposities veel personeelwisselingen plaats hebben gevonden.’

3.8.1 *Binding, motivatie etc.*

Met name van het beleid rond de participatie van arbeidsgehandicapten en ouderen wordt verteld dat het leidt tot medewerkers die meer tevreden zijn, meer gemotiveerd en meer betrokken. Zo zijn arbeidsgehandicapten extra blij als ze worden aangenomen omdat veel werkgevers hen geen kans meer geven.

‘Mensen zijn extra gemotiveerd om hier te werken, omdat ze als arbeidsgehandicapten bij andere bedrijven meestal worden afgewezen. Bij ons bedrijf heeft een arbeidsgehandicapte niet alleen meer kans op een baan, maar op doorgroeimogelijkheden; met name in de breedte.’

De organisaties die zich inzetten voor deze groep melden dan ook een lager ziekteverzuim, een hogere kwaliteit van het werk en een grote inzet. Bovendien worden de personeelskosten gedrukt, door de subsidies die werkgevers krijgen voor het in dienst nemen van arbeidsongeschikten en door de lagere WAO-premies als de instroom in de WAO beperkt wordt. En een ouderenbeleid maakt dat ouderen zich meer gaan verdiepen in hun eigen mogelijkheden en langer in zichzelf blijven investeren, waardoor zij langer productief blijven.

‘Wanneer 50+-ers weten dat er goede regelingen zijn, waardoor ze sneller kunnen stoppen met werken, gaan ze de laatste jaren ‘achteroverleunen’. En als ouderen dan niet goed meer functioneren worden ze geholpen om extra snel te kunnen stoppen. Dit wordt tegengegaan met een goed ouderenbeleid.’

3.8.2 *Imago*

In een aanzienlijk deel van de organisaties stellen de geïnterviewden, dat het voeren van een beleid rond de participatie van doelgroepen, een positief effect heeft gehad op het imago van de organisatie. Hiermee wordt zowel verwezen naar een intern imago (hoe denkt men binnen de organisatie over deze organisatie) als naar een extern imago (hoe denkt men buiten de organisatie over de organisatie). Door het beleid wordt het imago van sociale werkgever versterkt of gevormd. Dit imago heeft wervingskracht: mensen willen graag (blijven)

werken voor een sociale werkgever, de organisatie wordt een ‘employer of choice’. Hierdoor heeft de organisatie minder moeite met het werven van nieuwe medewerkers, en wordt het verloop beperkt. Het zittende personeel wordt door de ‘sociale daden’ van de werkgever extra gemotiveerd. Men is er trots op dat men bij deze werkgever hoort.

‘Dit soort beleid werkt heel positief richting het personeel, zo hoor ik regelmatig dat mensen zeggen: “Ik werk bij dit bedrijf, omdat dit soort dingen hier kunnen” en “Door dit werk als mentor van een gehandicapte erbij, heb ik meer zin in het werk.”.’

Potentiële werknemers worden aangetrokken door het sociale imago, door het beeld van een zorgzame, sociale werkgever. De geïnterviewden melden dat mensen uit de doelgroep waarvoor beleid gevoerd wordt zich ook eerder bij deze organisatie melden, omdat ze zien dat er serieus gewerkt wordt aan een goede positie voor mensen uit de eigen groep.

‘Het beleid is bij iedereen bekend. Niet alleen binnen de organisatie, maar ook daarbuiten. Wij hebben geen advertenties meer nodig om nieuw personeel te werven. Er komen vrijwel dagelijks aanmeldingen binnen van mensen die ook bij ons willen komen werken.’

In slechts één organisatie wordt gesproken over een negatief effect op het imago. In deze organisatie heeft het voorkeursbeleid voor de doorstroom van vrouwen als effect dat mannen het gevoel krijgen dat ze minder kansen hebben. Hierdoor wordt de organisatie minder aantrekkelijk voor hen, en een aantal mannen heeft dit als reden voor vertrek aangemerkt.

Het beleid rond de participatie van doelgroepen kan ook een effect hebben op het imago bij klanten. In een klein aantal organisaties wordt gesteld dat het beleid klanten aantrekt, de organisatie wordt wat men in Amerika een ‘supplier of choice’ noemt. Deze klanten willen op deze manier het beleid ondersteunen, of voelen zich verbonden met de doelstellingen van het beleid en daarmee met de organisatie die het beleid voert.

‘Een belangrijk argument voor dit soort projecten is ook dat wij consumentenproducten maken. Deze projecten hebben een positieve invloed op ons imago, en daarmee op onze producten. Dit effect wordt vaak onderschat.’

3.8.3 *Voorbeeld voor andere organisaties*

Een goed voorbeeld doet goed volgen. Een goed beleid voor de participatie van doelgroepen kan andere organisaties op het spoor zetten om ook zo'n beleid te gaan voeren. In de interviews is gevraagd of men dit inderdaad ziet gebeuren en/of actief nastreeft. Een groot deel van de organisaties lijkt inderdaad een dergelijke voorbeeldfunctie te vervullen. In veel gevallen hangt dit samen met prijzen die men gekregen heeft voor het doelgroepenbeleid. Daarover wordt gepubliceerd, en dat leidt veelal tot nieuwe publicaties, interviews, uitnodigingen om lezingen te verzorgen, en verzoeken van andere organisaties om extra informatie. Of dit alles ook tot gevolg heeft dat andere organisaties een doelgroepenbeleid gaan voeren of het eigen beleid aanpassen is niet duidelijk.

'Het project heeft ons wel in een voorbeeldfunctie gebracht; veel andere organisaties klopten namelijk aan voor informatie over het project. Maar voor zover bij mij bekend is hebben andere organisaties het idee nog niet overgenomen.'

Eén van de geïnterviewden is hierover weinig optimistisch, hij geeft aan veel mensen te ontmoeten die hem prijzen voor zijn beleid en die zeggen er mee aan de slag te gaan, maar dat tot nu toe nooit iemand dat ook daadwerkelijk gedaan heeft.

'Misschien hebben we een voorbeeldfunctie door de publiciteit n.a.v. de prijs Kroon op het Werk. Kennelijk spreekt het aan en zouden we een voorbeeld kunnen zijn, maar het is niet zo dat andere bedrijven komen vragen hoe we het doen.'

'Ons bedrijf heeft, door het gevoerde beleid gericht op allochtonen, een voorbeeldfunctie verworven. We zijn door de vakbond en de Branche-organisatie gevraagd om te vertellen over het beleid, maar andere bedrijven geven nog weinig blijk van belangstelling en wachten af wat de zichtbare resultaten zijn.'

Voor een aantal organisaties is alle aandacht voor het beleid een verrassing, en men is er lang niet altijd gelukkig mee. Het kost tijd, en legt wel erg veel nadruk op een klein stukje van wat de organisatie doet. Anderen vinden de aandacht prettig en zijn gemotiveerd om hun steentje bij te dragen aan het propageren van doelgroepenbeleid. Sommigen gaan hierbij nog een stap verder en zoeken zelf de publiciteit en de aandacht, om zodoende meer aandacht te vragen voor het belang van doelgroepenbeleid. Het enthousiasme over het uitdragen van het eigen beleid lijkt samen te hangen met het eigen oordeel over het beleid. In organisaties waar men erg positief is over

het eigen beleid is men meer geneigd om het beleid uit te dragen dan in organisaties waar men zich afvraagt of men wel op de juiste weg zit.

‘We hebben pas de publiciteit gezocht toen er positieve resultaten waren. Aanvankelijk hield ik de interviews af, ben dat pas gaan doen toen duidelijk was dat het werkte.’

3.9 Belemmerende en bevorderende factoren

Uit de interviews blijkt dat er verschillende factoren zijn die bevorderend of belemmerend werken bij het voeren van een beleid gericht op het bevorderen van de participatie van doelgroepen. Een deel van deze factoren is in de voorgaande paragrafen al aan de orde geweest. Daar wordt er bijvoorbeeld op gewezen dat de huidige krapte op de arbeidsmarkt een belangrijke bevorderende factor is. Ook het belang van expliciete steun vanuit de top van de organisatie is daarbij besproken, evenals het belang van het creëren van draagvlak op de verschillende niveaus van de organisatie, de aanwezigheid van een enthousiaste trekker van het project en de beschikbaarheid van voldoende tijd en middelen. Hieronder bespreken we themagewijs een aantal andere bevorderende en belemmerende factoren.

3.9.1 *Wet- en regelgeving*

Eerder, in paragraaf 3.1, is al aangegeven dat wet- en regelgeving zelden de directe aanleiding vormt voor het voeren van een beleid, maar wel een belangrijke rol speelt in het al dan niet tot stand komen van het beleid. Zo is de Wet Samen genoemd als extra stimulans om een beleid te voeren, en maakte de Wet Rea het aantrekkelijk om een beleid op te zetten om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen of te houden.

‘Subsidies zijn vooral van belang voor de korte termijn, ze kunnen de organisatie een stukje op weg helpen.’

‘Het krijgen van subsidies werkt stimulerend. Ook konden we meer mensen in dienst nemen, vanwege de subsidies. Zo zijn uiteindelijk alle service plekken bezet door arbeidsgehandicapten.’

Van de Wet Rea wordt overigens gemeld dat de subsidies erg lang op zich laten wachten, wat met name voor kleinere organisaties een probleem kan betekenen. Behalve over late uitbetaling van subsidies in het kader van de Wet Rea wordt ook geklaagd over de grote administratieve rompslomp die veel wetgeving met zich meebrengt. Dit vindt men demotiverend, het kost bovendien veel tijd, tijd die men liever op een andere manier inzet voor het project.

‘De REA-subsidies komen wel, maar laten vaak lang op zich wachten. En bovendien brengt de aanvraag hiervan een administratieve rompslomp met zich mee, die erg veel tijd kost.’

De rompslomp is voor sommige organisaties een reden om af te zien van gebruikmaking van door de wet geboden faciliteiten, zoals subsidies.

‘De regelgeving zorgt voor onduidelijkheden en conflicten over mensen die voor de Wet Rea in dienst zijn gekomen. Hierdoor krijg je niet het gevoel dat het gewaardeerd wordt wat we voor arbeidsgehandicapten doen. Om deze reden zijn we ook even gestopt met het aannemen van arbeidsgehandicapten.’

In de interviews wordt regelmatig aangegeven dat de complexiteit van veel wetten het moeilijk maakt om bij het maken van een plan van aanpak aan te sluiten bij de wet- en regelgeving. Soms voelen organisaties zich genoodzaakt extra externe ondersteuning te zoeken bij experts die de wetgeving beter kennen.

‘Lastig zijn alle formele zaken rond wetgeving. Startkans had er ook steeds moeite mee uit te vinden hoe het nu precies zat, en die zijn gespecialiseerd! Door hun inspanning konden we de subsidies en garanties krijgen (rond betaling bij uitval).’

Extra lastig vindt men situaties waarin sprake is van mogelijke veranderingen in de wet- en regelgeving. Vaak duurt het erg lang voor duidelijk wordt of er inderdaad een verandering komt en wat deze inhoudt. In sommige organisaties betekent dit dat men activiteiten moet uitstellen. Anderen gaan toch verder en nemen daarmee het risico om stappen te ondernemen die niet meer passen bij de nieuwe wet- en regelgeving. Soms valt die gok goed uit, in andere gevallen is dit niet het geval en moet het hele beleid achteraf worden bijgesteld, wat tot grote vertraging leidt.

3.9.2 *Organisatiecultuur*

De organisatiecultuur wordt in veel organisaties genoemd als belangrijke factor voor de kans van slagen van een project rond de participatie van doelgroepen. Eerder is er al op gewezen dat het bevorderend is als het beleid dat in dit kader gevoerd wordt en de activiteiten die ondernomen worden aansluiten bij de organisatiecultuur. Hierbij gaat het dus om de organisatiecultuur ten aanzien van de omgang met veranderingen.

‘Het implementeren van het beleid vereist vaak een cultuuromslag en vergt derhalve veel tijd en geduld’.

Daarnaast blijkt uit de gesprekken dat men de ene cultuur veel meer als bevorderend ervaart dan de andere cultuur. Een cultuur waar men vooral zoekt naar kansen en veel minder naar belemmeringen is zo'n aspect van een organisatiecultuur dat bevorderend is voor het voeren van een beleid rond de participatie van doelgroepen.

‘Ik heb moeite met de termen “arbeidsgehandicapten” en “disability management”. Het woord “disability” gaat uit van niet bekwaam zijn. Wij willen juist uitgaan van wat iemand wel kan.’

Ook een open cultuur met ruimte voor diversiteit of ruimte voor de specifieke doelgroep wordt regelmatig als bevorderende factor genoemd. Hierbij gaat het vooral om omgangsvormen als aspect van organisatiecultuur. Onderdeel van een dergelijke open cultuur is dat er rekening wordt gehouden met individuele mogelijkheden en dat er oog is voor de wensen en behoeften van individuele medewerkers. Andere omgangsvormen worden expliciet benoemd als belemmerend, omdat zij door leden van bepaalde doelgroepen als onplezierig worden ervaren en er bij hen toe leiden dat zij niet goed in de organisatie kunnen functioneren. Zo wordt bijvoorbeeld gewezen op de vrouwonvriendelijke cultuur in bepaalde organisaties.

‘De cultuur bij ons geeft wel wat problemen voor vrouwen. Het is toch een mannencultuur, veel directer. Daar moet men bewust van zijn en dit leuk vinden. Dat stelt dus extra eisen aan de vrouwen.’

Hierbij wordt er door de geïnterviewden op gewezen dat het veranderen van een dergelijke cultuur niet makkelijk en snel te organiseren is en juist de aanwezigheid van leden van de doelgroep vereist. Dit levert een paradox op: om de cultuur te veranderen is meer diversiteit nodig, maar leden van de doelgroep kunnen niet werken binnen de bestaande cultuur en stromen niet in. Mensen die wel instromen, verlaten de organisatie al snel weer. En omdat er dus niet structureel leden van de doelgroep in de organisatie aanwezig zijn verandert de cultuur niet. Een deel van de organisaties waar men een verandering verwacht door de aanwezigheid van doelgroepen is daarom gestopt met activiteiten rond deze doelgroepen. In andere organisaties is men op zoek gegaan naar andere manieren om de organisatiecultuur te veranderen. Daar is men bijvoorbeeld extra aandacht gaan besteden aan de omgangsvormen van het zittende personeel, zodat er meer ruimte komt voor leden van de doelgroep.

‘Bij het invoeren van doelgroepenbeleid is het belangrijk om het traject zo breed mogelijk te maken. Zo is aandacht voor omgangsvormen en integriteit ook van belang voor het slagen van dit beleid.’

Met organisatiecultuur kan men ook de arbeidsvoorwaarden bedoelen. In dit kader wordt er op gewezen dat sommige arbeidsvoorwaarden vrouwonvriendelijk zijn, en weinig ruimte bieden voor het combineren van werk en verplichtingen in de privé-sfeer. Ook van andere arbeidsvoorwaarden wordt gesteld dat ze de participatie van doelgroepen belemmeren. Met name wordt hier gedoeld op het dwingende karakter van veel arbeidsvoorwaarden, waardoor de organisatie geen ruimte wordt geboden om flexibel om te gaan met wensen en behoeften.

Ten slotte wordt met organisatiecultuur soms verwezen naar meer algemene uitgangspunten van de organisatie. Sommige organisaties worden benoemd met termen als ‘sociale organisatie’, of er wordt gesteld dat de organisatie een maatschappelijke verantwoordelijkheid voor zichzelf ziet. In dergelijke organisaties ziet men het als een plicht, als een erezaak, om extra activiteiten te ondernemen naar bepaalde groepen. In deze organisaties wordt gesteld dat medewerkers ook (een deel van) hun betrokkenheid bij de organisatie ontlenen aan deze extra activiteiten.

‘We hebben een vriendelijke cultuur voor mensen met een handicap. Dit maakte het invoeren van een beleid gericht op arbeidsgehandicapten makkelijker voor ons.’

‘Wij vinden het onze maatschappelijke verantwoordelijkheid om ook te proberen om andere groepen te stimuleren. We maken afspraken over hoeveel we van elke doelgroep in dienst willen nemen, zoals bijvoorbeeld arbeidsgehandicapten. Dit wordt ook bij de CAO-onderhandelingen meegenomen.’

‘Wij willen uitstralen dat we opereren in dienst van het maatschappelijk belang. Deze visie is tevens vertaald zijn naar de bedrijfscultuur en komt tot uitdrukking in ons ‘kwaliteits-draaiboek’.’

3.9.3 Financiën

Het voeren van een specifiek beleid voor doelgroepen kost geld, al was het alleen al omdat er tijd in gestoken moet worden door één of meerdere medewerkers. In een aantal organisaties wordt gesteld dat dit geld makkelijk wordt terugverdiend door de goede werkkrachten

die door het beleid kunnen worden aangenomen of behouden en de subsidies die ze krijgen voor deze mensen. Dit is met name het geval bij organisaties die een beleid voeren gericht op arbeidsgehandicapten.

‘De medewerkers uit de doelgroep hebben een laag ziekteverzuim, ze zijn tevreden en zeer gemotiveerd. Bedrijfseconomisch gezien is het dus goedkoop personeel.’

Niet voor elke doelgroep bestaat er een subsidiepot, en veel werkgevers zijn slecht op de hoogte van welke subsidiemogelijkheden er wel zijn en hoe men daar voor in aanmerking kan komen. Eerder werd ook al gewezen op de administratieve rompslomp die maakt dat in sommige gevallen wordt afgezien van het aanvragen van subsidies.

‘Administratief is het wel veel gedoe. Het aanvragen van de REA-subsidies verloopt wel goed, maar voor de rest moet je overal zelf achteraan.’

‘We zijn momenteel aan het denken over welke verhouding van arbeidsgehandicapten in het bedrijf goed is. Het gaat er dan niet om dat het omgaan met arbeidsgehandicapten moeilijk verloopt, maar onder andere om de administratieve caseload.’

‘Bedrijven die op dit terrein actief willen zijn moeten vooral volhouden en zich niet laten afschrikken door de administratieve rompslomp.’

Een deel van de organisaties geeft aan de kosten van doelgroepenbeleid bezwaarlijk te vinden, anderen stellen dat dit er gewoon bij hoort en dat je bereid moet zijn geld in te zetten om bepaalde doelen, die je als organisatie stelt, te bereiken.

‘In termen van geld is het beleid niet rendabel. Maar we kunnen ons niet permitteren om niks te doen.’

Dit wijst op een verschil in visie, maar ook op een verschil in financiële draagkracht. Met name voor kleine organisaties kunnen de kosten van doelgroepenbeleid relatief zwaar wegen.

3.9.4 Weerstand

Weerstand wordt in veel organisaties genoemd als een belemmerende factor bij het voeren van een beleid gericht op de participatie van doelgroepen. De weerstand is soms gericht tegen de komst van leden van de doelgroep, in andere gevallen tegen de vorm van het beleid.

Met name organisaties die een beleid voeren gericht op allochtonen en arbeidsgehandicapten rapporteren weerstand tegen de komst van de doelgroep. Bij deze weerstand is vaak sprake van emoties, zoals angst voor het onbekende, en van stereotype beelden over de doelgroep waardoor men negatieve verwachtingen heeft. Discriminatie en ongewenst gedrag gericht op leden van de doelgroep zijn gevolgen die genoemd worden. Benadrukt wordt dat het belangrijk is deze gevoelens serieus te nemen en niet te negeren. Dit betekent niet dat het ongewenste gedrag getolereerd moet worden, wel dat de achtergrond ervan serieus wordt genomen. Eén van de remedies die wordt ingezet is het verstrekken van informatie, zodat de medewerkers meer weten over de doelgroep en/of de specifieke persoon met wie ze zullen gaan werken. Daarnaast wordt in een aantal organisaties het beleid zo vormgegeven dat de eerste persoon of de eerste personen die worden aangenomen binnen het doelgroepenbeleid geplaatst worden op een plek waar de kans op succes erg groot was. De positieve ervaringen worden vervolgens gebruikt om op andere plekken in de organisatie de weerstand te verminderen en de acceptatie en het draagvlak te vergroten.

‘Het gaat toch om een verandering, om iets nieuws. Dat geeft onrust en weerstand.’

‘Emoties rond zo’n project moet je serieus nemen, en zeker niet negeren. Zonder een goed gevoel lukt het niet.’

‘Je moet iemand niet zomaar ergens plaatsen, maar zoeken naar een plek waar grote kans is op succes.’

‘Doordat het traject binnen alle geledingen van de organisatie goed werd gecommuniceerd, is de verwachte weerstand van veel mannelijke collega’s uitgebleven.’

Naast weerstand tegen de doelgroep blijkt in de organisaties ook vaak weerstand tegen het doelgroepenbeleid voor te komen. Dit lijkt met name het geval als het beleid wordt gezien als voortrekken of ‘het helpen van zielige groepen’. Er wordt dan ook regelmatig op gewezen dat hiervan geen sprake is, dat doelgroepenbeleid een zakelijk doel heeft, en dat er goede mensen mee worden binnengehaald of naar hogere posities gebracht. Onze informanten benadrukken dat heel duidelijk moet worden gemaakt dat het beleid niet gevoerd wordt vanuit sociale motieven, maar vooral vanuit zakelijk belang.

‘Het is belangrijk niet alleen te starten vanuit sociale motieven, de zakelijke kant is minstens even belangrijk.’

‘Een van de succesfactoren is een zakelijke insteek, dit is essentieel voor het project. Er moet een meerwaarde zijn voor de organisatie, de medewerker moet succesvol zijn en echt werk doen. Hij moet serieus genomen worden.’

Het doelgroepenbeleid moet leiden tot een kwaliteitsimpuls, met het organisatiebelang als uitgangspunt. Daarbij is het wel belangrijk dat de medewerkers uit de doelgroep serieus worden genomen en dat rekening wordt gehouden met hun wensen en belangen, en dat ze niet alleen worden gezien als productiemiddelen.

‘Een essentieel uitgangspunt van het beleid is dat gehandicapten en niet-gehandicapten gelijkwaardig en volwaardig zijn en zeker niet zelig. Het idee is dat we gehandicapten niet helpen, maar hen zien als medewerkers die voor ons werken. Hier en daar zal alleen wat hulp nodig zijn door de handicap.’

Weerstand tegen het beleid kan er ook zijn bij de doelgroep zelf. Bij beleid voor vrouwen en allochtonen lijkt dit regelmatig op te treden. Ook hierbij is het argument dat men niet voorgetrokken wil worden. Er is volgens de geïnterviewden angst voor stigmatisering.

‘Als ik gebruik maak van het beleid word ik niet meer als volwaardige collega gezien, want ik ben dan niet op eigen kracht op deze plek terecht gekomen.’

‘Het is belangrijk om leden van de doelgroep geen stempel geven, maar net zo als andere medewerkers te behandelen.’

In sommige organisaties heeft men hierbij last van het verleden: eerder doelgroepenbeleid had een slechte naam, en daarom wordt in de organisatie sceptisch aangekeken tegen nieuwe vormen van beleid op dit terrein.

‘Een aantal jaren geleden zijn we niet goed gestart met het vormgeven van een allochtonenbeleid, met als gevolg dat er gedurende een periode van drie jaar geen activiteiten werden ontwikkeld op dit gebied. Ook heeft dit een bepaald gevoel van demotivatie, teleurstelling en verbittering teweeg gebracht onder de betrokkenen bij het project. Dit belemmerde een hernieuwde poging om met dit onderwerp verder te gaan.’

Bij beleid gericht op de doorstroom van vrouwen naar hogere posities blijkt daarnaast een rol te spelen dat een deel van de vrouwen niet

bereid is zich kandidaat te stellen. Volgens onze informanten stellen zij zich te bescheiden op, twijfelen ze aan hun capaciteiten, of zijn bang dat het in een hogere functie moeilijk is om werk en privé goed te kunnen combineren.

Bij een deel van het ouderenbeleid blijkt ook weerstand te bestaan van de ouderen zelf, maar dit heeft er vooral mee te maken dat het nieuwe beleid wordt gezien als verslechtering ten opzichte van de oude situatie. In de oude situatie was vervroegde uittreding makkelijker en was de uitkering door de organisatie hoger. In het nieuwe beleid is sprake van een grotere eigen bijdrage van de medewerker zelf. Dat geeft weerstand. Om deze weerstand te overwinnen wordt veel informatie gegeven over de achtergrond van het beleid, waarbij met name de steeds hoger wordende, nauwelijks nog op te brengen, kosten van de organisatie een rol spelen.

3.9.5 *Maatwerk*

Hierboven is al aangegeven dat een deel van de medewerkers die onder het doelgroepenbeleid (kunnen) vallen hier niet blij mee is: zij zijn bang voor stigmatisering. Om dit tegen te gaan wordt in veel organisaties geïnvesteerd in voorlichting over het beleid en/of de doelgroep. Een andere manier is het voeren van een op de persoon toegesneden beleid. Door ook aan collega's duidelijk te maken dat hierbij geen sprake is van voortrekken maar van ongelijke behandeling in ongelijke gevallen kan (een deel van) de weerstand worden weggenomen. Bovendien kan door dit maatwerk een beter resultaat bereikt worden. Immers, de doelgroep is niet eenvormig, en ook de behoeften en wensen zijn niet eenvormig.

‘Wij hebben er voor gekozen om geen specifiek beleid te voeren, omdat het stigmatiserend werkt. Wel zijn er voldoende voorzieningen om als het nodig is actie te ondernemen. Voor de rest is het allemaal maatwerk.’

Het belang van een individuele aanpak wordt bij alle doelgroepen genoemd maar lijkt met name belangrijk bij het beleid ten aanzien van arbeidsgehandicapten. Vooral daar wordt gewerkt met individuele begeleiding, een op maat gesneden takenpakket en op maat gesneden aanpassingen. In organisaties waar veel aandacht wordt besteed aan de arbeidsomstandigheden blijkt dit makkelijker in te passen dan in organisaties waar dit niet het geval is: als er al veel aandacht is voor de arbeidsomstandigheden zijn daarnaast nauwelijks nog aanvullende aanpassingen nodig. Overigens wordt aangetekend dat er een grens is aan wat mogelijk is binnen een organisatie: niet alle taken zijn passend te maken voor elke medewerker, en in de ene organisatie kunnen taken makkelijker gesplitst of anders ingedeeld worden dan in de andere organisatie.

3.9.6 *Samenwerkingspartners*

Binnen het doelgroepenbeleid wordt veel samengewerkt met andere partijen. Soms zijn dat externe deskundigen die door de organisatie worden ingehuurd om hun kennis en ervaring in te brengen. De samenwerking met deze deskundigen wordt over het algemeen gezien als een bevorderende factor. De deskundigen hebben in de betrokken organisaties geholpen om weerstand door angst en onzekerheid weg te nemen en hebben geholpen met het opzetten van een zo effectief mogelijk beleid.

‘Wij hebben een externe deskundige ingeschakeld die weet hoe hij moet omgaan met verstandelijk gehandicapten in een organisatie. Bij een verandering, wat toch altijd weerstand oproept, is de aanwezigheid van iemand met kennis en ervaring een geruststellend idee.’

Samenwerking is er ook met instanties als het Gak en Uvi's. Met name bij beleid gericht op arbeidsgehandicapten spelen deze partijen een rol. Hun rol zou ondersteunend moeten zijn, maar in de praktijk blijkt men de samenwerking in de meeste organisaties vooral als belemmerend te ervaren. Er worden daarbij termen gebruikt als ‘ambtelijke molens’ en ‘bureaucratie’.

‘Het brengt veel administratieve rompslomp met zich mee en er is een gebrek aan medewerking door de Uvi's en het GAK. Men moet bereid zijn mee te draaien met de ambtelijke molen van het GAK en de Uvi's.’

In de interviews geeft men herhaaldelijk aan dat veel geleerd kan worden van andere organisaties die ook actief zijn met doelgroepenbeleid. In een aantal organisaties heeft men hiermee positieve ervaringen, in andere organisaties stelt men dat het erg moeilijk is dergelijke contacten te leggen en om daadwerkelijk tot uitwisseling en samenwerking te komen. Mogelijkheden ziet men met name voor samenwerking binnen branches, omdat de uitdagingen hier gelijksoortig zijn. Ook wordt gewezen op mogelijkheden om mensen uit te wisselen, bijvoorbeeld als iemand niet geplaatst kan worden in de eigen organisatie.

‘Binnen onze branche is er over het algemeen weinig uitwisseling en samenwerking tussen bedrijven. Op deze manier kunnen wij dus ook niet als voorbeeld fungeren voor andere bedrijven.’

3.9.7 *Interne organisatie*

In de ene organisatie blijkt het makkelijker om doelgroepenbeleid tot een succes te maken dan in de andere organisatie. Eerder is al gewezen op het belang van de organisatiecultuur, en de mate waarin het doelgroepenbeleid aansluit bij ander al bestaand beleid (zoals arbobeleid). Daarnaast wordt er in de interviews op gewezen dat het invoeren van doelgroepenbeleid makkelijker gaat in een flexibele organisatie, waar ruimte is om te experimenteren.

‘Binnen ons bedrijf ziet men kansen en geen bedreigingen. Wij zijn bereid paradigma’s te doorbreken. Er wordt niet gedacht “hoe hoort het” maar “hoe kan het”. Er wordt ruimte gegeven om in de organisatie oplossingen te vinden, dit wordt niet voorgeschreven van boven.’

‘Het is belangrijk dat een organisatie ontvankelijk is en enthousiast voor het project.’

Doelgroepenbeleid invoeren is, volgens de geïnterviewden, een zoekproces, en je moet bereid zijn om tijd te steken in dat zoeken en om offers te brengen.

‘Wanneer organisaties hieraan beginnen moeten ze accepteren dat het zoeken is en dat je offers moet brengen.’

Ook wordt benadrukt dat het moeilijk is om het beleid van boven af vorm te geven. Voldoende ruimte voor maatwerkoplossingen en aanpassingen op grond van de opgedane ervaring helpt om succesvol te zijn en mensen gemotiveerd te houden. Vertrouwen tussen de top en de rest van de organisatie wordt ook als succesfactor aangemerkt. Als dit vertrouwen er is zal er minder snel weerstand zijn tegen nieuw en onbekend beleid, omdat de medewerkers zich minder snel bedreigd voelen.

‘De directie moet vertrouwen hebben in een positieve afloop en moet de steun voor het project ook expliciet uitspreken. Maar het beleid moet niet van boven worden opgelegd. Het beleid moet gedragen worden door de werkvloer, de uitvoerende afdeling. Zij moeten niet denken ‘wat heeft de directie nu weer verzonnen’, maar ze moeten hun steun hieraan geven en er vertrouwen in hebben.’

Eerder is er al op gewezen dat doelgroepenbeleid vaak sterk afhankelijk is van een trekker, iemand die zich sterk maakt voor het beleid. In de interviews wordt dit ook als belemmerende factor

genoemd: als de trekker wegvalt, bijvoorbeeld wegens ziekte of verandering van functie, zakt vaak het hele beleid als een kaartenhuis in elkaar. In dit kader wordt weer gewezen op het belang van verankering van het beleid, zoals beschreven in paragraaf 3.5.

4 Samenvatting en conclusies

In dit onderzoek is gekeken naar beleid dat gericht is op een aantal specifieke groepen werknemers: vrouwen, allochtonen, ouderen en arbeidsgehandicapten, verder aangeduid als doelgroepen. Dit zijn vier heel verschillende groepen, maar ze hebben één ding gemeen: een geringe participatie op de arbeidsmarkt. Het zijn dus ook groepen die bij uitstek gebaat zijn bij een beleid om hun participatie te bevorderen. In de praktijk blijkt dergelijk beleid slechts mondjesmaat te worden gevoerd. Toch zijn er organisaties die wél een beleid voeren om de participatie van doelgroepen te bevorderen. In dit onderzoek is nagegaan waarom zij dit doen en wat ze gedaan hebben om een dergelijk beleid daadwerkelijk vorm te geven. We waren daarbij vooral geïnteresseerd in het proces rond het tot stand komen en implementeren van dergelijk beleid, en minder in de inhoud van het beleid. Het onderzoek richtte zich dus op de volgende vragen:

- Wat maakt dat sommige organisaties activiteiten ondernemen om de participatie van doelgroepen in hun organisatie te bevorderen?
- Welke stappen worden binnen deze organisaties gezet bij het vormgeven van een beleid of activiteiten op dit gebied?

Het onderzoek onderscheidt zich daarmee van veel ander onderzoek, dat vooral gericht is op de mate waarin beleid gevoerd wordt en/of op de inhoud van dit beleid. In dergelijke studies is vaak juist weinig aandacht voor de proceskant.

Om de hierboven gepresenteerde vragen te beantwoorden is een onderzoek uitgevoerd bij 18 organisaties die actief bezig zijn met het bevorderen van de participatie van één van de eerder genoemde doelgroepen. Binnen deze organisaties zijn semi-gestructureerde interviews uitgevoerd met personen die nauw betrokken zijn (of zijn geweest) bij het tot stand brengen of uitvoeren van doelgroepenbeleid. Aan hen zijn onder andere vragen gesteld over de aanleiding tot het voeren van een beleid, het tot stand komen van het beleid, de implementatie ervan, en de factoren die het proces hebben geholpen of juist gehinderd. Hoewel de deelnemende organisaties niet willekeurig gekozen zijn en er slechts een beperkt aantal organisaties aan het onderzoek deelnamen zijn wij er van overtuigd dat het onderzoek een goed beeld geeft van de processen die van belang zijn bij het voeren van een beleid om de participatie van doelgroepen te bevorderen.

In de voorgaande hoofdstukken is nader ingegaan op de opzet van het onderzoek en zijn de resultaten uitvoerig besproken. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste resultaten van het onderzoek samengevat en worden conclusies getrokken. Natuurlijk kan hierin lang niet alle

informatie worden overgedragen die verzameld is binnen dit onderzoek. Voor meer details wordt dan ook verwezen naar de vorige hoofdstukken.

4.1 Wie voeren doelgroepenbeleid

Voor dit onderzoek is gezocht naar organisaties die een succesvol beleid voeren ten aanzien van de participatie van vrouwen, allochtonen, ouderen of arbeidsgehandicapten. Het was niet eenvoudig om voldoende voorbeelden te vinden. Dit is in overeenstemming met meer kwantitatieve onderzoeken, waaruit blijkt dat het aantal organisaties dat actief is op dit terrein beperkt is (zie bijv. Benschop, van den Berg & van Winden, 1999; Evans, 2001; Meerman, de Bruijn, Schuyt & Smit, 2001; de Vries, Gründemann, van Vuuren & Willemsen, 2000; Zandvliet, 2000). Uit deze onderzoeken blijkt verder dat het vooral grotere organisaties zijn die actief zijn, en dat organisaties in de overheidssector vaker beleid rond doelgroepen voeren dan organisaties in de marktsector. Voor het huidige onderzoek is echter nadrukkelijk ook in de marktsector gezocht naar voorbeelden, en bij kleinere organisaties. Dit om een zo breed mogelijk beeld te kunnen schetsen van de stand van zaken rond doelgroepenbeleid.

Het vinden van organisaties voor het onderzoek bleek met name moeilijk voor de doelgroep allochtonen. Er zijn relatief weinig organisaties die een actief beleid voeren rond deze groep, zoals ook blijkt uit de onderzoeken van Meerman e.a. (2001) en eerder onderzoek van TNO Arbeid (de Vries e.a., 2000). Uit het onderzoek van Meerman blijkt dat slechts 27% van de organisaties een beleid voeren rond deze groep, terwijl rond ouderen en vrouwen respectievelijk 40% en 54% van de organisaties beleid voert (in een steekproef met alleen marktorganisaties). Bij het grootste deel van de organisaties die wel een beleid voeren rond allochtonen blijkt het bovendien om een passief of reactief beleid te gaan (65%), in slechts een minderheid (35%) van de gevallen betrof het een actief of pro-actief beleid. Bij beleid rond ouderen voert 57% van de organisaties een actief of pro-actief beleid, bij beleid rond vrouwen is dit percentage 68. Het geringe aantal organisaties met een (pro-)actief beleid rond allochtonen verklaart mogelijk waarom in ons onderzoek het aantal afwijzingen het grootst was onder de organisaties met een allochtonenbeleid: het is minder leuk om te vertellen over een beleid dat niet echt innovatief is.

Ook uit Engels onderzoek van Hoque en Noon (2001) blijkt dat slechts een beperkt aantal organisaties een doelgroepenbeleid voert. Volgens dit onderzoek heeft 58% van de organisaties een beleid rond

vrouwen, heeft een even groot percentage (58%) een beleid rond allochtonen, en heeft vrijwel een zelfde percentage (56%) een beleid rond arbeidsgehandicapten. Een beleid rond ouderen is er in slechts 41% van de organisaties. In veel gevallen blijkt het echter te gaan over 'leeg' beleid: er is officieel een beleid, maar er zijn geen maatregelen genomen op basis van het beleid. In de praktijk gebeurt er dus niets. Dit is in ongeveer 50% van de organisaties met een beleid rond allochtonen en arbeidsgehandicapten het geval. Een beleid rond vrouwen gaat meestal wel gepaard met specifieke activiteiten, in 'slechts' 15% van de organisaties is hiervan geen sprake. Van het beleid rond ouderen zijn in 92% van de organisaties geen maatregelen teruggevonden. Dit laatste percentage is overigens zo hoog dat het de vraag is of hier geen sprake is van een meetfout.

Uit zowel het Engelse onderzoek als de aangehaalde Nederlandse studies blijkt dat beleid rond de positie van vrouwen het meest gevoerd wordt. De andere groepen komen er veel bekaaid af. Het beperkte percentage organisaties dat daadwerkelijk activiteiten onderneemt rond doelgroepenbeleid stemt verder niet optimistisch. In een deel van de gevallen lijkt de stap van beleid naar actie niet te worden gemaakt, en in een ander deel is noch van beleid noch van actie sprake. Omdat het hierbij niet blijkt te gaan om organisaties waar de participatie van doelgroepen al hoog is, kan geconcludeerd worden dat het stimuleren van activiteiten om de participatie van doelgroepen te bevorderen nog steeds van groot belang is. Het huidige onderzoek laat zien dat er verschillende organisaties zijn die wel een actief beleid voeren en daarmee ook goede resultaten behalen. De manier waarop zij dit doen kan mogelijk tot voorbeeld dienen van de organisaties die (nog) geen activiteiten ondernemen.

4.2 Doelgroepenbeleid of beleid ten aanzien van een specifieke groep?

In dit onderzoek is gekeken naar de procedures rond beleid voor vier verschillende doelgroepen: vrouwen, allochtonen, ouderen en arbeidsgehandicapten. Een van de vragen die wij ons stelden binnen het onderzoek was of deze procedures per groep verschillen. Er zijn immers aanzienlijke verschillen in de soorten beleid die gevoerd worden voor deze groepen. Zo is beleid rond allochtonen meestal vooral gericht op het binnenhalen van deze doelgroep (zie schema 1). Beleid rond vrouwen is ook gericht op instroom, maar vaker ook op doorstroom naar hogere posities. Dit gebeurt bij allochtonen veel minder. Ouderenbeleid is meestal gericht op het voorkomen van de uitstroom van medewerkers. Beleid rond arbeidsgehandicapten richten zich meestal op het in dienst houden van medewerkers die gehandicapt raken, of op het aannemen van nieuwe medewerkers met een arbeidshandicap.

Schema 1: aandachtspunten doelgroepenbeleid³

	Instream	Doorstroom	Voorkomen uitstroom
Vrouwen	x	X	
Allochtonen	x	X	
Ouderen			x
Gehandicapten	x		x

Hoewel doelgroepenbeleid zich op vier zeer verschillende groepen richt, en per groep vaak op verschillende onderwerpen (bijv. vooral gericht op instroom of juist vooral op doorstroom), kunnen we op basis van de onderzoeksresultaten toch concluderen dat de gevolgde *procedures* slechts in beperkte mate doelgroep-specifiek zijn. De overeenkomsten in de manier waarop het opzetten van beleid wordt aangepakt zijn groter dan de verschillen. Verschillen treden met name op bij de aanleiding tot het voeren van een beleid, de invloed van wet- en regelgeving en de partners waarmee wordt samengewerkt bij het tot stand komen of uitvoeren van het beleid. Bij de bespreking van het betreffende onderwerp zal hierop nader worden ingegaan. Ook bij andere onderwerpen zal waar nodig worden ingegaan op verschillen tussen (beleid ten aanzien van) de verschillende doelgroepen.

Opvallend is dat er geen directe relatie lijkt te bestaan tussen beleid ten aanzien van de ene doelgroep en beleid ten aanzien van andere doelgroepen. Met andere woorden: een organisatie die een actief beleid voert rond de arbeidsparticipatie van vrouwen voert niet automatisch ook beleid rond allochtonen. Dit verschijnsel blijkt ook uit ander, meer kwantitatief, onderzoek (Meerman e.a., 2001). Waarschijnlijk heeft dit te maken met de argumenten om een beleid te voeren. In paragraaf 4.4 bespreken we dat persoonlijke betrokkenheid het belangrijkste argument is om het initiatief tot een doelgroepenbeleid te nemen. Die betrokkenheid is meestal gericht op één specifieke doelgroep, en spreidt zich blijkbaar niet uit naar de andere doelgroepen. Voor die andere groepen wordt dan ook geen beleid geformuleerd.

4.3 **Beleid of gewoon maar doen?**

In dit onderzoek wordt steeds gesproken over beleid dat organisaties voeren om de participatie van doelgroepen te bevorderen. In de praktijk is echter in slechts een deel van de organisaties daadwerkelijk sprake van een formeel beleid. Andere organisaties beschikken wel

³ Natuurlijk kan beleid voor elke doelgroep zicht richten op elk onderdeel (instroom, doorstroom, uitstroom). In het schema zijn de meest voorkomende activiteiten aangegeven.

over een samenhangend geheel van maatregelen, maar noemen dit geen beleid en leggen het ook niet schriftelijk vast. In dit rapport noemen we dat ‘informeel beleid’. Ten slotte zijn er organisaties die helemaal niet van dit alles lijken te hebben, maar die ad hoc reageren. Uit het hierboven al aangehaalde Engelse onderzoek (Hoque & Noon, 2001) blijkt verder dat er veel organisaties zijn die formeel wel een beleid hebben, maar geen activiteiten uitvoeren. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat dergelijke situaties in Nederland niet voorkomen. Dat we ze niet zijn tegengekomen in ons onderzoek heeft alles te maken met de manier van werven: alleen organisaties die daadwerkelijk resultaten behalen met hun activiteiten zijn voor het onderzoek benaderd.

Uit ons onderzoek blijkt dat de mate waarin sprake is van geformaliseerd beleid niet gerelateerd is aan de mate van effectiviteit. Om effect te sorteren lijkt het formuleren van beleid dus niet noodzakelijk. Wel belangrijk is dat de manier van werken aansluit bij de organisatiecultuur. Een organisatie die op andere belangrijke punten niets op papier zet, moet dat bij doelgroepenbeleid ook niet doen. Organisaties die juist gewend zijn om wel eerst een formeel beleid vast te stellen voor ze in actie komen, moeten dat dan ook doen bij doelgroepenbeleid. Afwijken van de reguliere manier van werken maakt, volgens onze informanten, doelgroepenbeleid te speciaal, wat weerstand op kan roepen.

Het niet vastleggen van doelgroepenbeleid kan een aantal voordelen hebben: er kan snel en flexibel gereageerd worden op situaties die zich voordoen, en de activiteiten zijn minder zichtbaar waardoor de kans op weerstand van andere medewerkers kleiner is. Nadelen zijn er echter ook: de kwetsbaarheid voor personele wisselingen (vertrek van de ‘trekker’) is groter (zie bijv. Kanters, van der Eijk, Wertenbroek & Dorrestein-Sluijs, 1995), en voor informeel beleid zijn meestal minder middelen (tijd en geld) beschikbaar. Een middenweg, met een informele start en formalisering achteraf lijkt goede kansen te bieden. De informele fase maakt een snelle start mogelijk, met ruimte voor experimenteren. Vervolgens wordt het project geformaliseerd, waarmee de kans op continuïteit vergroot wordt. Door de al opgedane ervaring kunnen bovendien al snel na de formele start resultaten behaald worden.

4.4 De aanleiding

In de literatuur worden vier argumenten onderscheiden voor het voeren van een doelgroepenbeleid (Jewson e.a., 1990, 1992, 1995):

1. noodzaak om te voldoen aan de minimale wettelijke verplichtingen. In deze gevallen worden de activiteiten gezien

- als een soort ‘verzekering’, als een manier om problemen te voorkomen;
2. wens om gezien te worden als ‘verantwoord ondernemer’. Het beleid is hier meer dan alleen een wettelijke plicht maar komt ook voort uit een erkenning van het belang van gelijke kansen;
 3. reactie op problemen binnen de organisatie of op druk van buitenaf. De druk van buitenaf kan bijv. komen van de media, de problemen in de organisatie kunnen bijv. te maken hebben met het niet goed kunnen omgaan met allochtone cliënten;
 4. manier om commercieel voordeel te halen, bijvoorbeeld door een groter personeelsaanbod te genereren of een bredere klantenkring.

Organisaties die werken vanuit argument 1 of 3 voeren een beleid omdat het moet: niet voeren van beleid zou slecht zijn voor de organisatie. Het beleid is dus defensief. De twee andere argumenten hebben een positiever uitgangspunt, het beleid wordt dan gevoerd omdat het goed is voor de organisatie (Dickens, 2000).

Ook in ons onderzoek komen de verschillende argumenten voor het voeren van een doelgroepenbeleid naar voren. Opvallend is daarbij dat de eerste stap meestal gezet blijkt te zijn door iemand die persoonlijk betrokken is bij de doelstelling van het beleid. Dit kan iemand zijn uit de doelgroep, maar vaker is het een persoon die op een andere manier affiniteit voelt met deze groep en het belangrijk vindt dat de participatie van de groep toeneemt. Deze reden sluit aan bij de wens om als verantwoord ondernemer te worden gezien (argument 2, zie boven).

Persoonlijke betrokkenheid is bij de onderzochte organisaties vaak de eerste vonk waardoor mensen actief worden. Om het vuur echt brandende te krijgen en te zorgen dat het beleid, formeel of informeel, daadwerkelijk van de grond komt maken zij vaak gebruik van zakelijke argumenten. Zo wordt bijvoorbeeld gewezen op de noodzaak van het binnenhalen of binnenhouden van capabele medewerkers. Gezien de huidige krapte op de arbeidsmarkt kan deze doelstelling in veel organisaties een groot draagvlak binnen de organisatie opleveren. Een ander zakelijk argument dat genoemd wordt is het terugdringen van kosten. Zo kan gebrek aan doorstroommogelijkheden of uitdagingen in het werk leiden tot hoge kosten rond uitstroom (opnieuw werven, inwerken etc.) of verzuim. Vaak zijn deze kosten veel hoger dan de kosten die gemaakt moeten worden om deze problemen te voorkomen. Belangrijk bij het gebruik van deze argumenten is volgens onze informanten dat de kosten en baten van het te voeren beleid inzichtelijk gemaakt worden, zodat een weloverwogen besluit kan worden genomen. Of deze argumenten vallen onder nummer 3 of 4 van bovenstaande indeling is overigens

afhankelijk van de insteek. Is de insteek ‘kansen pakken’ dan sluit dit vooral aan op argument 4, is de insteek ‘helaas, we kunnen niet anders’ dan wordt gehandeld onder externe druk en sluit dit aan bij argument 3.

Initiatiefnemers gebruiken de aanwezigheid van wetgeving die activiteiten rond de participatie van de doelgroep moet bevorderen ook vaak als een extra (zakelijk) argument voor een beleid rond doelgroepen. Voor de initiatiefnemers is dit argument (argument 1 uit de opsomming) niet zo van belang, maar het sluit aan bij de manier van denken van anderen en dat gebruiken ze. Dit geldt bijvoorbeeld bij beleid rond allochtonen (Wet Samen). Nadelige financiële gevolgen bij het niet nakomen van wetgeving (boetes, zoals bij de Wet Pemba) of een beloning bij wel nakomen van deze wet, kunnen ook krachtige middelen zijn om het belang van het voeren van beleid te benadrukken.

Ten slotte worden ook de eisen die gesteld worden aan het product van de organisatie genoemd als belangrijke reden om een beleid te voeren. Het gaat hierbij meestal om eisen rond dienstverlening, die makkelijker kunnen worden gehaald met een divers samengesteld personeelsbeleid (bijv. kennis van cultuurverschillen, die bij de politie nodig is).

Bovenstaande opsomming laat zien dat de initiatiefnemers voor het voeren van doelgroepenbeleid dat meestal doen omdat ze zelf vinden dat het belangrijk is, vanuit persoonlijke verbondenheid of voor de kwaliteit van de organisatie. Zij gebruiken daarnaast meer defensieve argumenten om anderen, die zelf niet intrinsiek gemotiveerd zijn, over te halen. Het feit dat we in ons onderzoek geen organisaties zijn tegengekomen die vanuit defensieve argumenten gestart zijn met hun beleid kan toeval zijn, maar het is ook mogelijk dat een dergelijk defensief beleid niet leidt tot daadwerkelijke resultaten, en als zodanig niet in aanmerking kwam voor opname in ons onderzoek.

Opvallend is dat druk vanuit vakbonden, OR-en en CAO-afspraken (externe druk) nauwelijks een rol lijkt te spelen bij de totstandkoming van doelgroepenbeleid. Dit verbaast ons, we hadden gedacht dat deze partijen zich zouden inspannen om extra aandacht af te dwingen voor de zwakkere groepen op de arbeidsmarkt. De bevinding strookt echter wel met bevindingen uit zowel Nederlands als Engels onderzoek over de rol van vakbonden in organisaties. Zo blijkt uit onderzoek van Weening en Teulings (2001) dat de bevordering van arbeidsdeelname van arbeidsgehandicapten en allochtonen, het voorkomen van uitstroom van oudere werknemers en de gelijke behandeling van mannen in vrouwen in slechts een kleine minderheid van de organisaties in de OR-vergaderingen aan de orde zijn geweest (zie

tabel 1). In minder dan de helft van de gevallen hebben deze besprekingen tot afspraken geleid. Ter vergelijking: arbeidsomstandigheden zijn in 73% van de organisaties bespreekpunt geweest in de OR-vergadering, en over dit onderwerp zijn in 50% van de organisaties afspraken gemaakt met de bestuurder.

Tabel 1: mate waarin (onderdelen van) doelgroepenbeleid aan de orde zijn geweest in OR-vergaderingen en mate waarin afspraken zijn gemaakt over deze onderwerpen (gegevens afkomstig uit Weening & Teulings, 2001)

	Aan de orde in OR-vergadering	Afspraken gemaakt met bestuurder
Bevordering arbeidsdeelname arbeidsgehandicapten	14%	5%
Bevordering arbeidsdeelname allochtonen	14%	8%
Voorkomen uitstroom oudere werknemers	11%	3%
Gelijke behandeling mannen en vrouwen	8%	4%

Uit Engelse onderzoek van Hoque en Noon (2001) blijkt dat organisaties waar een vakbond actief is weliswaar vaker over beleid beschikken dan organisaties waar dit niet het geval is, maar dat het voor het daadwerkelijk ondernemen van activiteiten niet uitmaakt of er al dan niet een actieve vakbond is. Blijkbaar kan een actieve vakbond dus wel papieren beleid afdwingen, maar is voor de (effectieve) uitvoering van beleid toch vooral een intrinsiek gemotiveerde initiator nodig. Het is dus ook nog de vraag of er in de organisaties uit het onderzoek van Weening en Teulings (2001) waar afspraken zijn gemaakt over doelgroepenbeleid nu ook inderdaad activiteiten worden ondernomen.

4.5 De eerste stappen

Uit de gesprekken met onze informanten blijkt dat een actieve en enthousiaste trekker van groot belang is voor het welslagen van doelgroepenbeleid. Bij informeel beleid speelt de initiatiefnemer deze rol over het algemeen, bij een meer formeel proces zal een trekker moeten worden aangesteld. Deze trekker (of coördinator) heeft de speciale verantwoordelijkheid om het beleid van de grond te trekken, initiatieven te nemen, activiteiten te coördineren en de voortgang te bewaken.

Om de trekker heen moet volgens onze informanten een projectgroep geformeerd worden. Dit komt overeen met adviezen uit de literatuur (zie bijv. Kluytmans, 1994; Pettigrew & Whipp, 1991) waarin het

belang van een projectgroep wordt benadrukt om de trekker te ondersteunen, advies te geven en te zorgen voor contacten binnen de organisatie. Met name bij informeel beleid is over het algemeen geen projectgroep aanwezig. Dit maakt een dergelijk proces erg kwetsbaar, alles hangt af van één persoon. Bij uitval, of een dip in het enthousiasme van deze persoon, komt meteen het project in gevaar. Ons onderzoek laat zien dat het belangrijk is dat de projectgroep breed wordt samengesteld, met vertegenwoordigers van management, personeelszaken, OR en zo mogelijk iemand uit de doelgroep. Voordeel van zo'n breed samengestelde groep is dat hierdoor het draagvlak van het beleid in de organisatie vergroot wordt. Bovendien beschikt de projectgroep op deze manier over een brede ervaring en veel kennis over de organisatie. In een aantal organisaties zijn goede ervaringen opgedaan met het toevoegen van een (externe) deskundige aan de projectgroep. Deze kan de groep bijstaan met advies over de inhoud van het beleid of over te volgen procedures om het beleid tot stand te brengen. Een dergelijke externe deskundige moet echter de verantwoordelijkheid voor het (formuleren van) beleid niet overnemen, deze verantwoordelijkheid moet binnen de organisatie blijven, aldus onze informanten.

De ervaringen van de in ons onderzoek betrokken organisaties leren dat het in kaart brengen van de huidige situatie en de gewenste situatie (het doel) goede eerste stappen zijn bij het opstellen van doelgroepenbeleid. Ook in de literatuur (Cox, 1993; Kluytmans, 1994; Pettigrew & Whipp, 1991) wordt het belang van deze stappen onderstreept. Op basis hiervan kan dan besloten worden welke activiteiten door wie ondernomen moeten worden, wat vervolgens wordt vastgelegd in een stappenplan. Het verzorgen van een overzicht van de kosten en baten van het project hoort ook bij deze fase van het project.

Bij informeel beleid is vaak een acute behoefte de aanleiding om in actie te komen. Een breed onderzoek naar de behoefte in de organisatie wordt dan meestal niet uitgevoerd, maar tijdens het proces kan wel blijken dat er een bredere behoefte is. Soms is dit de aanleiding voor het verbreden en formaliseren van het ingezette beleid.

Uit het onderzoek blijkt dat het is aan te bevelen om de doelen voor het beleid niet meteen te hoog te stellen. Men geeft aan dat beter gewerkt kan worden met subdoelen die binnen een afzienbare tijd te bereiken zijn. In een aantal gevallen is ervoor gekozen het beleid niet meteen in de hele organisatie in te voeren, maar te werken met pilots. Dit blijkt goed te werken. Het geeft ruimte om waar nodig de inhoud of procedures aan te passen, en is minder bedreigend voor andere medewerkers in de organisatie.

Belangrijk is dat het doelgroepenbeleid niet vrijblijvend is. Er moet een duidelijke keus aan vooraf gaan, en er moet commitment zijn van de betrokkenen. Met name commitment van de top van de organisatie is van groot belang, zoals ook blijkt uit de literatuur (Kluytmans, 1994; Pettigrew & Whipp, 1991; van Twuyver, 1995). Er wordt door een aantal informanten echter op gewezen dat het goed werkt om enige vrijheid te laten in de manier van deelname. Zo kan er voor gekozen worden om bepaalde onderdelen of afdelingen van de organisatie alleen financieel te laten participeren in het project, bijvoorbeeld omdat die onderdelen niet voldoende open staan voor de doelgroep. Afdwingen van daadwerkelijke deelname is te riskant, de kans op mislukken is dan immers erg groot. Beter is het te zorgen voor successen, bijvoorbeeld door te starten bij het organisatieonderdeel dat het meest gemotiveerd is voor deelname. Het succes kan dan weer gebruikt worden om andere organisatieonderdelen te verleiden om ook mee te doen.

Bij informeel beleid is commitment van de top minder belangrijk. Commitment van de direct betrokkenen (de uitvoerders) is echter extra belangrijk: er is immers naast dit commitment niets anders (sancties, beloning, etc.) dat de deelname garandeert.

Bij het vormgeven van het beleid blijkt het van groot belang om aan te sluiten op de cultuur binnen de organisatie. Dit wordt door onze informanten als één van de voorwaarden voor succes genoemd. Het doelgroepenbeleid op zich is vaak al een grote verandering, als deze ook nog op een niet-alledaagse manier wordt ingezet kan de stap volgens hen te groot worden. Verzet tegen de methode kan dan makkelijk omslaan in verzet tegen het beleid en/of de doelgroep.

Wat betreft de inhoud van het beleid wordt erop gewezen dat het belangrijk is te zorgen dat deze aansluiten op bestaande wet- en regelgeving. Als dit niet gebeurt kunnen in de toekomst problemen ontstaan, en dat kan een negatief effect hebben op de voortgang van het proces. Dit lijkt een open deur, maar vaak is men niet op de hoogte van de specifieke wet- en regelgeving die betrekking heeft op de doelgroep. In die gevallen worden nogal eens fouten gemaakt. Zo worden soms, met goede bedoelingen, speciale faciliteiten gecreëerd voor de doelgroep die in strijd zijn met anti-discriminatiebepalingen.

4.6 De uitvoering

Er is nu zicht op de huidige situatie, op de doelen die bereikt moeten worden, en op de activiteiten die nodig zijn om de doelen te bereiken. Idealiter is er ook een overzicht gemaakt van de geplande kosten en baten. Op basis van al deze kennis kan de haalbaarheid van het beleid beoordeeld worden. Mocht blijken dat er niet voldoende middelen

(geld, tijd, mensen) beschikbaar zijn dan wordt door onze respondenten geadviseerd om de plannen niet door te drukken. Het lijkt verstandiger om in dergelijke situaties de doelstellingen aan te passen aan de mogelijkheden, of om extra energie te steken in het alsnog verkrijgen van de nodige middelen.

Veel doelgroepenbeleid blijft steken in de voorbereidende fase, de implementatie komt niet van de grond. Ook uit eerder onderzoek is bekend dat deze stap lastig is (zie bijv. Collinson, Knights & Collingson, 1990; Coyle, 1989; Solomos, 1989). De implementatiefase is dan ook veel complexer, er zijn veel meer actoren bij betrokken dan bij de voorbereidende fase. Het inschakelen van een adviseur die beschikt over veel kennis en ervaring rond de implementatie van beleid (bij voorkeur iemand die gespecialiseerd is in doelgroepenbeleid) is daarom zeker een punt van overweging. De adviseur kan bijvoorbeeld werknemers uit de doelgroep en hun directe collega's en leidinggevenden begeleiden en informeren, en mensen met voorbeelden van geslaagde projecten in andere organisaties enthousiast maken om mee te werken aan de uitvoering van het beleid in de eigen organisatie. Een aantal van de door ons onderzochte organisaties heeft veel baat gehad bij het inschakelen van dergelijke adviseurs.

Was in de vorige fase commitment van de top van groot belang, als gewerkt gaat worden aan de uitvoering is ook commitment van de mensen die direct te maken hebben met de uitvoering van het beleid cruciaal. In deze fase is communicatie dan ook van wezenlijk belang (zie ook Wissema, Messer & Weijers, 1986; Lange, 1988). Het is volgens onze informanten belangrijk dat alle betrokkenen in de organisatie op de hoogte zijn van wat er gaat gebeuren en waarom, en wat dit voor henzelf betekent.

In de interviews werd aangegeven dat doelgroepenbeleid en de komst van nieuwe groepen in de organisatie soms leiden tot heftige emotionele reacties, zoals angst. Onbekendheid met de doelgroep speelt hierbij een belangrijke rol. Dit is niet alleen het geval bij beleid rond allochtonen en gehandicapten, maar kan ook spelen bij beleid gericht op vrouwen. Niet omdat men niet gewend is om met vrouwen om te gaan, wel omdat een vrouw als leidinggevende voor veel mensen nieuw is en strijdig met oude stereotypen over de positie van mannen en vrouwen. De informanten geven aan dat het belangrijk is om dergelijke emoties niet te negeren. Er moet ruimte zijn om erover te praten, maar dit moet niet leiden tot afstel van het beleid. In een aantal gevallen was het geven van informatie over de doelgroep voldoende om negatieve beeldvorming over de doelgroep tegen te gaan.

Ook uit de literatuur is bekend dat er veel negatieve stereotypen bestaan over leden van de doelgroepen. Bij allochtonen gaat het dan om vrij algemene negatieve oordelen (zie bijv. Pettigrew & Meertens, 1995; Verkuyten, Hagendoorn & Masson, 1996), bij vrouwen, gehandicapten en ouderen spelen negatieve beelden over deze groepen in werksituaties een rol. Zo passen vrouwen niet in het stereotype beeld van de leidinggevende (van Vianen, van Schie & Willemsen, 1986), en wordt van ouderen vaak verwacht dat ze niet meer goed functioneren op het werk (van Heugten, 1996; Boerlijst, van der Heijden & van Assen, 1993). Het geven van informatie om vooroordelen en stereotypering tegen te gaan wordt al in de eerste publicaties over deze onderwerpen beschreven als effectieve methode (Allport, 1954).

Eerder is gesteld dat het volgens onze informanten belangrijk is dat het doelgroepenbeleid een zakelijk doel dient. Beleid dat ten doel heeft om ‘zielige groepen te helpen’ motiveert volgens hen op den duur niet. Bovendien is een dergelijke insteek slecht voor de beeldvorming over leden van de doelgroep, zowel bij anderen als bij de leden van de doelgroep zelf. Dergelijke beeldvorming belemmert een volwaardige positie voor de leden van de doelgroep en daarmee ook het bereiken van het zakelijk belang van de organisatie.

Hoe belangrijk het is om heel zorgvuldig te zijn in de communicatie over het beleid dat gevoerd wordt blijkt uit onderzoek van bijv. Crosby en Clayton (1990) en Summers (1991). Zij toonden aan dat een beleid van positieve actie vrijwel altijd een negatief effect heeft op de verwachtingen over de kwaliteiten van nieuwkomers. Dit negatieve effect treedt ook op als de selectie-eisen niet veranderd zijn. De gedachte is blijkbaar dat een speciaal beleid om mensen uit een bepaalde doelgroep te laten instromen (of doorstromen) alleen nodig is als die groep minder gekwalificeerd is. Hierbij gaat men er dus vanuit dat men bij gelijke geschiktheid ook gelijke kansen heeft, terwijl veel onderzoek al heeft uitgewezen dat vrouwen, ouderen, allochtonen en andere ‘niet-dominante’ groepen in gelijke situaties over het algemeen negatiever beoordeeld worden (zie bijv. van Vianen, van Schie & Willemsen, 1986; van Beek, 1993). Het effect van onduidelijkheid over gevolgde procedures blijkt bijvoorbeeld bij de Nederlandse politie, waar onduidelijkheid over de selectieprocedure er jaren later nog voor zorgt dat nieuwe allochtone agenten als minder goed gezien worden, wat een negatief effect heeft op de acceptatie door collega’s (de Vries, Houdijk & van Vierssen, 1997).

Negatieve beeldvorming over doelgroepen is niet alleen een gevolg van het niet zorgvuldig formuleren van de doelstelling van het

gevoerde beleid. Dergelijke beeldvorming is vaak al aanwezig in de maatschappij en daarmee ook in de organisatie. Door die beeldvorming zijn de verwachtingen rond het werken met mensen uit de doelgroepen vaak negatief, wat makkelijk kan resulteren in een self-fulfilling prophecy: omdat de verwachtingen negatief zijn krijgt de nieuwe medewerker weinig kans, wordt zelf ook onzeker, kan dus niet laten zien wat hij of zij werkelijk kan, en versterkt zo het negatieve stereotype. Bij de politie lijkt dit patroon (mede) te leiden tot uitstroom van allochtone agenten (de Vries, Kwee & Waldring, 1998). Het gevaar van een self-fulfilling prophecy is volgens onze respondenten kleiner in organisaties met een open cultuur, waar mensen elkaar kansen geven en er op gericht zijn samen een goed product te leveren. Bijkomend voordeel is dat in dergelijke organisaties met een open cultuur problemen open en eerlijk besproken kunnen worden, zodat er aan oplossingen kan worden gewerkt. De kans dat problemen te lang doorsudderen en uiteindelijk escaleren is dan ook kleiner.

4.7 Relaties met externe partijen

Uit de interviews blijkt dat bij het uitvoeren van doelgroepenbeleid vaak verschillende partijen samenwerken. Enerzijds zijn dit partijen binnen de organisatie, zoals een werkgroep diversiteitbeleid waar vertegenwoordigers van de directie, de afdeling Personeelszaken en de OR samenwerken. Anderzijds wordt ook vaak gewerkt met externe partners, zoals externe deskundigen, het arbeidsbureau, instanties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de sociale zekerheid (uvi's), arbo-diensten, subsidieverleners etc. Dit is met name het geval bij beleid rond allochtonen en arbeidsgehandicapten, waar bijvoorbeeld wordt samengewerkt met externe deskundigen die adviseren over inpassing in de organisaties, met het arbeidsbureau voor de werving etc.

Over de samenwerking met externe deskundigen is men over het algemeen tevreden. Zij leveren een duidelijke meerwaarde. Over de andere externe partijen (arbeidsbureau, uvi, etc.) is men minder enthousiast. Deze samenwerking blijkt vaak tot irritaties en problemen te leiden. Er wordt met name geklaagd over de bureaucratie en het gebrek aan actie en inlevingsvermogen van organisaties waarmee de samenwerking verplicht is of waarvan men afhankelijk is voor subsidies. Dit leidt binnen de organisaties die doelgroepenbeleid willen voeren vaak tot frustraties en de motivatie voor het voeren van het ingezette beleid neemt erdoor af. Extra frustrerend vindt men dat veel van de problemen juist optreden bij organisaties die geacht worden de participatie van doelgroepen te bevorderen. Zij lijken dus hun eigen doelen te frustreren.

De overheid als wetgever kan ook gezien worden als een externe partij waarmee organisaties te maken hebben in het kader van doelgroepenbeleid. Opvallend is dat wetgeving vrijwel niet wordt genoemd als aanleiding om doelgroepenbeleid te voeren, terwijl wetten zoals bijvoorbeeld de Wet Samen wel met dit doel zijn ingevoerd. Wetgeving wordt wel gezien als een ondersteuning, een extra argument dat kan worden ingezet om mensen in de organisatie te overtuigen van het belang van dit beleid. In die zin heeft wetgeving dus zeker een belangrijke rol.

Onze informanten geven aan dat vakbonden, OR en belangengroepen nauwelijks een rol hebben gespeeld bij het vormgeven van doelgroepenbeleid. Dit is opvallend, omdat met name aan de OR in dit kader een rol is toebedeeld, bijvoorbeeld in de al eerder aangehaalde Wet Samen. Blijkbaar heeft doelgroepenbeleid geen prioriteit bij de OR en vakbonden. Dit kan te maken hebben met de samenstelling van deze organen, die vaak grotendeels bestaan uit witte mannen van middelbare leeftijd. Leden van de doelgroepen zijn veel minder vertegenwoordigd (Vries & Schins-Derksen, 2000). Hierdoor zal binnen deze organen de noodzaak van doelgroepenbeleid minder direct aan den lijve ondervonden worden, en sneuvelt dit thema in de strijd met andere onderwerpen die ook om aandacht vragen.

4.8 Nazorg

Als doelgroepenbeleid eenmaal is ingezet is het zaak dat het effect blijvend is, dat er structureel aandacht komt voor de participatie van de doelgroep. Dit blijkt in de praktijk moeizaam te gaan. Vaak ebt na enige tijd de aandacht voor het beleid weg, men gaat zich richten op andere onderwerpen of over tot de orde van de dag. De extra aandacht die nodig is om het doelgroepenbeleid tot een blijvend succes te maken verdwijnt. Om dit te voorkomen wordt in een deel van de organisaties gezorgd voor het verankeren van de activiteiten rond de doelgroep in het bestaande beleid. Dit gebeurt bijvoorbeeld door in het beleid structureel extra aandacht te besteden aan de doelgroep, of door het reguliere beleid zo aan te passen dat het ook aansluit op de wensen en behoeften van de doelgroep. Zo kan bijvoorbeeld tijdelijk sprake zijn van een speciaal selectietraject voor allochtonen, waarvan de bevindingen worden gebruikt om het algemene selectietraject zo aan te passen dat ook allochtone kandidaten een eerlijke kans krijgen. Dit proces wordt wel aangeduid als ‘mainstreaming’.

De voortgang van informeel beleid is vooral afhankelijk van het blijvende enthousiasme en doorzettingsvermogen van de trekker. Soms is dit de grote succesfactor voor blijvend succes, maar het is ook riskant omdat alles afhangt van één persoon. Het is daarom van

belang te overwegen of, en ander welke condities, het beleid toch geformaliseerd moet worden en verankerd kan worden in reguliere procedures.

Soms wordt evaluatie-onderzoek gebruikt om te ontdekken welke onderdelen van het doelgroepenbeleid het gewenste effect gehad hebben, en op welke punten meer aandacht nodig is. Het belang van evaluatie-onderzoek is onder andere ook gebleken bij trajecten in de gezondheidszorg (Kanters e.a., 1995), waar de evaluaties tot significante verbeteringen hebben geleid. Ook in de literatuur (bijv. Cox, 1993) wordt gewezen op het belang van evaluaties.

Een aantal respondenten wijst op het belang van structurele aandacht, ook voor het effect van het beleid op de langere termijn. Want een beleid dat wel leidt tot een verhoogde instroom van leden van de doelgroep, maar na verloop van tijd ook leidt tot een hoge uitstroom van deze groep, is niet effectief.

Er wordt aangegeven dat evaluatie-onderzoek ook aandacht zou moeten schenken aan de oordelen van de medewerkers (zowel uit de doelgroep als anderen) over het beleid en de effecten ervan. In een aantal gevallen is bij een dergelijke evaluatie gebleken dat het doelgroepenbeleid heeft geleid tot meer binding met de organisatie en een positiever imago voor de organisatie: men is er trots op te werken in een organisatie die zich inspant op deze terreinen. Uit de literatuur is bovendien bekend dat de problemen die vaak optreden meteen na binnenkomst van de medewerker(s) uit de doelgroep op wat langere termijn meestal verdwijnen, en juist omslaan in een positief effect. Doordat gezocht moet worden naar een nieuwe manier van samenwerken moet er meer communiceert worden, waardoor het groepsproces verbetert (zie bijv. Maznevski, 1994; Watson, Johnson & Merritt, 1998). De aldus verbeterde samenwerking leidt dan tot een beter product, tot innovaties in de manier van werken en tot een betere benutting van de kwaliteiten van de medewerkers.

4.9 Doelgroepenbeleid: een gewone organisatieverandering?

Hierboven zijn de ervaringen van de door ons bezochte organisaties met doelgroepenbeleid beschreven. Hieruit zijn conclusies getrokken over wat volgens deze organisaties belangrijk is voor het voeren van een goed beleid ten aanzien van de participatie van doelgroepen. Veel van deze punten lijken van toepassing op elk beleid, zoals het belang van het in kaart brengen van de huidige en gewenste situatie alvorens het beleid op te zetten. Is doelgroepenbeleid dus niets anders dan gewoon beleid?

In essentie is doelgroepenbeleid inderdaad gewoon beleid, gericht op een specifieke groep. Maar juist door die groep waar het beleid zich op richt is het beleid toch speciaal. Het beleid richt zich op groepen

die kwetsbaar zijn op de arbeidsmarkt. Een dergelijke kwetsbare groep vraagt om een extra zorgvuldig beleid. De leden van de doelgroep hebben immers vaak niet de positie om zelf die zorgvuldigheid af te dwingen. Bovendien moet beleid rond deze doelgroepen extra rekening houden met het effect van het gevoerde beleid op de beeldvorming over deze groepen, en van het effect van beeldvorming op het beleid. Fouten kunnen nog jaren doorwerken: onduidelijkheid in het allochtonenbeleid van de politie maakt bijvoorbeeld dat zelfs meer dan tien jaar later alleen al het noemen van doelgroepenbeleid tot negatieve reacties leidt bij veel medewerkers (zie o.a. de Vries, 1999).

Ten slotte kent natuurlijk elk beleid haar specifieke aandachtspunten en inhoudelijke punten. Ook deze zijn bij doelgroepenbeleid speciaal. Op deze inhoudelijke zaken was dit onderzoek echter niet gericht. Er worden op dat gebied dan ook geen nadere uitspraken gedaan.

4.10 Aanbevelingen voor beleid

Tot nu toe is vooral gesproken over de punten die belangrijk zijn bij het opzetten en uitvoeren van doelgroepenbeleid in een organisatie. Dat deel richtte zich dus vooral op de stappen die men binnen een dergelijke organisatie kan zetten en waar extra aandacht voor nodig is. De resultaten geven echter ook een aantal aanwijzingen voor overheidsbeleid rond het bevorderen van de participatie van doelgroepen.

De arbeidsparticipatie van doelgroepen is op dit moment beperkt (zie ook paragraaf 1.1). Deze participatie wordt echter gezien als een belangrijke manier om volwaardig te participeren in de Nederlandse samenleving. Dit is één van de redenen waarom de overheid er naar streeft de arbeidsparticipatie van doelgroepen te bevorderen. Een andere reden is de krapte op de arbeidsmarkt, die maakt dat organisaties moeite hebben om voldoende gekwalificeerde medewerkers aan te trekken. Dit is schadelijk voor de economie. De doelgroepen vormen, door de toename van het aantal allochtonen, ouderen en arbeidsgehandicapten (WAO-ers) en de groeiende groep werkende vrouwen, een groeiend arbeidspotentieel. Door hun participatie te bevorderen kunnen de krapte op de arbeidsmarkt en de economische schade die dit meebrengt beperkt worden. Ten slotte speelt ook het draagvlak voor de sociale zekerheid een belangrijke rol: als ook leden van de doelgroepen participeren op de arbeidsmarkt hoeven zij minder een beroep te doen op de sociale zekerheid en worden de lasten meer gespreid over verschillende groepen.

Eén van de manieren waarop de overheid de participatie van doelgroepen probeert te bevorderen is door het instellen van wetten en regelingen. Uit de resultaten van ons onderzoek blijkt dat deze wet- en

regelgeving voor de organisaties geen directe aanleiding vormt om beleid op dit gebied op te zetten. Wel speelt wetgeving een rol als aanvullend motief, of als argument dat wordt ingezet om anderen in de organisatie te overtuigen van de noodzaak van het voeren van beleid. Daarnaast blijkt dat organisaties regelmatig vastlopen in de uitvoering van regelingen. Ze zijn slecht op de hoogte van wat wel en niet kan of mag, de regelingen rond subsidies zijn ingewikkeld en de uitvoering wordt gebrekkig en traag genoemd. Er valt op dit gebied dus nog het nodige te verbeteren.

Een voor de hand liggende verandering zou zijn om te streven naar een strengere toepassing van bestaande wet- en regelgeving en het meer toepassen van sancties bij overtreding. Een groot gevaar hierbij is dat dit vooral leidt tot beleid op papier dat niet wordt uitgevoerd. Dit blijkt onder andere uit het eerder aangehaald Engelse onderzoek (Hoque & Noon, 2001). Van deze optie is dus niet veel effect te verwachten.

Hoewel een strenge wetshandhaving het gevaar inhoudt van ‘window-dressing’ of papieren beleid, willen we hier niet pleiten voor het geheel afschaffen van verplichtende maatregelen. Verplichtingen werden immers door enthousiaste trekkers van doelgroepenbeleid regelmatig succesvol gebruikt als argument om anderen over te halen om mee te werken aan een dergelijk beleid. Wel willen we pleiten voor een aantal veranderingen in de wet- en regelgeving. Zo zou ervoor gezorgd kunnen worden dat het beleid een grotere verleidingskracht krijgt. Dit kan bijvoorbeeld door te zorgen voor ondersteuning op financieel en inhoudelijk gebied. Deze mogelijkheden worden al ingezet, maar missen voor een deel hun doel omdat de afhandeling van verzoeken te lang duurt, te ingewikkeld en te bureaucratisch is, en te weinig is toegesneden op de praktijk.⁴ Simpelere regels en verbetering in de uitvoering van de ondersteuning kunnen helpen om doelgroepenbeleid aantrekkelijker en effectiever te maken.

Daarnaast zou er meer gedifferentieerd kunnen worden in de wijze waarop organisaties kunnen voldoen aan regelingen rond doelgroepenbeleid. Bij een aantal organisaties in ons onderzoek bleek sprake van een dergelijke differentiatie: een deel van de afdelingen leverden een bijdrage aan de daadwerkelijke uitvoering van het project, anderen leverden vooral een financiële bijdrage. Ook zijn er voorbeelden van organisaties (geen deelnemers aan ons onderzoek overigens) die geen mogelijkheden zien om zelf allochtonen te plaatsen (bijvoorbeeld omdat ze wegens reorganisaties geen vacatures

⁴ Zo werd bij het opheffen van het project ‘Samen werken’ van o.a. VNO/NCW de ondoorzichtigheid van de regelgeving als reden opgegeven. Met name de toegenomen regionale verschillen in de regelgeving rond uitkeringen zouden het onmogelijk maken om dit landelijke initiatief voort te zetten.

hebben), maar die wel de scholing van een aantal allochtonen verzorgen (financiering, uitvoering en het verlenen van stage-faciliteiten). De aldus geschoolde vakmensen konden vervolgens een baan vinden bij kleinere organisaties die geen geld hebben voor scholing maar wel behoefte hebben aan nieuwe mensen. Het aldus werken met gedeelde verantwoordelijkheden en differentiatie in de wijze van deelname kan het voor meer organisaties mogelijk maken om een bijdrage te leveren aan het bevorderen van de participatie van doelgroepen en het voldoen aan hun wettelijke verplichtingen.

Naast de hierboven beschreven aanpassing van de wet- en regelgeving willen we ook pleiten voor bezinning op wat er moet worden voorgeschreven. In de praktijk blijkt dat nauwelijks prioriteit wordt gegeven aan de handhaving van veel voorschriften. Dit geeft onduidelijkheid en roept vragen op over het belang dat de overheid hecht aan de voorschriften. Beter is het om een onderscheid te maken tussen aanbevelingen en voorschriften, en dan de voorschriften ook daadwerkelijk te handhaven. Dit maakt het bovendien voor trekkers van doelgroepenbeleid makkelijker om wetten en regels te gebruiken als één van de argumenten om een dergelijk beleid te voeren.

Naast wet- en regelgeving zijn er ook andere manieren waarop de overheid organisaties kan stimuleren om te werken aan een grotere participatie van doelgroepen. Zo kan zij organisaties hiertoe verleiden door het instellen van prijzen of het op andere wijze belonen van succesvolle activiteiten. Dit zal onwillige organisaties niet over de streep trekken, maar maakt het voor geïnteresseerde organisaties wel aantrekkelijker om actief te worden en te blijven. Trekkers binnen deze organisaties kunnen deze beloningen gebruiken als argument om twijfelaars te verleiden tot deelname.

Het publiceren van voorbeelden kan ook een goede manier zijn om organisaties die geïnteresseerd zijn in doelgroepenbeleid te ondersteunen. Voorbeelden van geslaagde projecten kunnen ideeën opleveren over hoe een project in de eigen organisatie kan worden opgezet. Bovendien tonen deze projecten dat het inderdaad mogelijk is om successen te boeken op dit terrein. Voorbeelden van collega-organisaties zijn daarin overtuigender dan theoretische verhalen. Belangrijk is hierbij dat naast de opbrengsten van het project ook de kosten en knelpunten beschreven worden, zodat een realistisch beeld ontstaat.

5 Aangehaalde literatuur

- Allport, G. (1954). *The nature of prejudice*. Cambridge, Mass.: Addison-Wesley.
- Beek, K.W.H. van (1993). *To be hired or not to be hired*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Benschop, Y., Berg, B.C.T. van den & Winden, F. van (1999). *Personeelsmanagement in revisie?* M&O, 2, 7-20.
- Boerlijst, J.G., Heijden, B.I.J.M. van der & Assen, A. van (1993). *Veertig-plussers in de onderneming*. Assen: van Gorcum/Stichting Management Studies.
- Collinson, D., Knights, D. & Collingson, M. (1990). *Managing to discriminate*. London: Routledge.
- Cox, T., (1993). *Cultural diversity in organizations: Theory, research and practice*. San Fransisco: Berrett-Koehler.
- Coyle, A. (1989). *The limits of change: Local government and equal opportunities for women*. Public Administration, 67, 39-50.
- Crosby, F. & Clayton, S. (1990). *Affirmative action and the issue of expectancies*. Journal of Social Issues, 46, 61-79.
- Dickens, L. (2000). *Still wasting resources? Equality in employment*. In: S. Bach & K. Sisson (eds.): Personnel Management (3rd edn). Oxford: Blackwell, 137-169.
- Evans, J.M. (2001). *Firms contribution to the reconciliation between work and family life*. OECD, Deelsa/elsa/wd.
- Gründemann, R., Willemsen, M., Vries, S. de & Vuuren, T. van (2001). *De stand van personeelszaken: Ontwikkelingen in theorie en praktijk*. Hoofddorp: TNO Arbeid.
- Gründemann, R. & Vries, S. de (red.) (2002). *Gezond en duurzaam inzetbaar! Employabilitybeleid in Nederland*. Hoofddorp, TNO Arbeid.
- Heugten, M. van (1996). *Leeftijdsbewust personeelsbeleid in de gezondheidszorg: Een onderzoek naar de veranderingen in het verwerkingsvermogen en de behoeften van A-verpleegkundigen tijdens het verouderingsproces*. Tilburg: Katholieke Universiteit Tilburg (afstudeerscriptie vakgroep Personeelwetenschappen).
- Hoque, K. & Noon, M. (2001). *Equal opportunities policy and practice in the UK : Evaluating the 'empty shell' hypothesis*. Paper congres Nederlands HRM-netwerk, Nijmegen, 15 november 2001.
- Jewson, N., Mason, D., Lambkin, C. & Taylor, F. (1992). *Ethnic monitoring policy and practice: A study of employers' experiences*. Research paper No. 89. London: Department of Employment.

- Jewson, N., Mason, D., Drewett, A. & Rossiter, W. (1995). *Formal equal opportunities policies and employment best practice*. Employment Department Research Series, 69. Sheffield: Employment Department.
- Jewson, N., Waters, S. & Harvey, J. (1990). *Ethnic minorities and employment practice: A study of six employers*. Research Paper No. 76. Sheffield: Employment Department.
- Kanters, H.W., Eijk, W.J. van der, Wertenbroek, J. & Dorrestein-Sluijs, A.F.M. (1995). *Naar een grotere instroom en meer behoud van allochtonen in de zorgsector. Evaluatie van een aantal projecten*. Utrecht: Topaz.
- Kluytmans, F. (1994). *Verandering: Organisatorische en machtspolitieke vraagstukken*. In: J. Gerrichhauzen, A. Kamperman & F. Kluytmans (red.), *Interventies bij organisatieverandering*. Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen/Heerlen: Open Universiteit.
- Lange, H. (1988). *Interne communicatie bij veranderingen*. Nijmegen, Stichting GITP.
- Maznevski, M.L. (1994). *Understanding our differences: Performance in decision-making groups with diverse members*. *Human Relations*, 47, 531-552.
- Meerman, M.G.M., Bruijn, J.G.M. de, Schuyt, T.N.M. & Smit, J.H. (2001). *Managing labour force diversity: Results of a Dutch Business Survey*. Paper congress Work Employment Society, Nottingham (GB), 11-13 september 2001.
- Pettigrew, A. & Whipp, R. (1991). *Managing change for competitive success*. Oxford.
- Pettigrew, T.F. & Meerstens, R.W. (1995). *Subtle and blatant prejudice in Western Europe*. *European Journal of Social Psychology*, 25, 57-75.
- Sociale Nota 2002 (2001). Den Haag: SDU Uitgevers.
- Solomos, J. (1989). *Equal opportunities policies and racial inequality*. *Public Administration*, 67, 79-93.
- Summers, R.J. (1991). *The influence of affirmative action on perceptions of a beneficiary's qualifications*. *Journal of Applied Social Psychology*, 21, 1265-1276.
- Twuyver, M. van (1995). *Een kansrijk perspectief: Culturele diversiteit in organisaties*. Schiedam: Scriptum Books.
- Verkuyten, M., Hagendoorn, L. & Masson, K. (1996). *The ethnic hierarchy among majority and minority youth in the Netherlands*. *Journal of Applied Social Psychology*, 26, 1104-1118.
- Vianen, A.E.M. van, Schie, E.C.M. van & Willemsen, T.M. (1986). *Werving en selectie: De behandeling van vrouwen en mannen*. Leiden: Universiteit Leiden.

- Vries, R. de & Schins-Derksen, E. (2000). *Onderzoek samenstelling ondernemingsraden*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Vries, S. de (1999). *Het veranderende gezicht van de Nederlandse politie*. In: F. Bovenkerk, M. van San & S. de Vries: Politiewerk in een multiculturele samenleving. Apeldoorn: Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie.
- Vries, S. de, Gründemann, R.W.M., Vuuren, T. van & Willemsen, M. (2000). *Employabilitybeleid in Nederlandse organisaties*. *Gedrag en Organisatie*, 13, 291-303.
- Vries, S. de, Houdijk, D. & Viersen, D. van (1997). *Acceptatie van allochtonen bij de politie*. In: A. Hijmans van den Bergh & M. Haffmans (red.): Binnen werk. Utrecht: FORUM Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling.
- Vries, S. de, Kwee, J. & Waldring, I. (1998). *Uitstroom van allochtonen uit de executieve politiedienst*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Watson, W.E., Johnson, L., & Merritt, D. (1998). *Team orientation, self orientation, and diversity in task groups: Their connection to team performance over time*. *Group and Organization Management*, 23, 161-188.
- Weening, H.A. & Teulings, S.M. (2001). *Betrokkenheid groeit met de tijd: Veranderingen in de agenda van ondernemingsraden*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Wissema, J.G., Messer, H.M. & Wijers, G.J. (1986). *Angst voor veranderen? Een mythe!* Assen/Maastricht: Van Gorkum.
- Zandvliet, C.Th. (2000). *Evaluatie Wet Samen: Eindrapport*. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.

A Topiclijst onderzoek doelgroepen

In deze lijst staat het overzicht van de topics. Afhankelijk van de gesprekspartner zullen bepaalde onderwerpen meer of minder nadruk krijgen.

Dynamiek

1. **Aanleiding** voor beleid tav bijzondere groep(en)
 - Wie nam het **initiatief** en waarom? Waarom op dat moment en deze doelgroep?
 - Welke stappen zijn ondernomen om het initiatief ‘op de agenda’ te krijgen?
 - Wat hielp daarbij, wat hinderde?
2. **Ontwikkeling** van beleid:
 - Wie waren bij de ontwikkeling **betrokken**, hebben invloed gehad? Bijv. directie, MT, werknemers, aandeelhouders, OR, vakbond, overheid, overleg sociale partners op sectorniveau.
 - Hoe kwam deze **bemoeienis** tot stand en wat was het effect?
 - Wat waren **stimulerende** factoren, welke factoren werkten belemmerend? Denk bijv. aan wet- en regelgeving, kosten, gebrek aan personeel, algemeen organisatiebeleid, aard van het productieproces etc.
 - Hoe is men **omgegaan** met belemmeringen?
3. **Implementatie en verankering**
 - Wanneer is begonnen met de daadwerkelijke implementatie van activiteiten? Is dat moment bewust gekozen (of bijv. omdat het plan toen klaar was)?
 - Zijn er activiteiten ondernomen om het beleid bekend te maken? Waarom wel/niet, welke keuzes zijn gemaakt rond inhoud, vorm, doelgroep en tijdstip van bekend maken?
 - In welke mate is het beleid **bekend** bij de medewerkers?
 - Was er sprake van een **fasering** in de invoering? Waarom en hoe zag die eruit?
 - Welke **activiteiten** zijn ondernomen en waarom?
 - Hoe is het beleid **verankerd** in de organisatie? Wordt het beleid bijv. *geëvalueerd* en eventueel aangepast?
4. **Veranderingen en toekomstige ontwikkelingen**
 - Welke **veranderingen** in beleid en/of praktijk zijn er geweest, *wanneer, waarom*, wat was aanleiding, wat was het *effect*?
 - Wat gaat de **toekomst** brengen? Gaat u op de ingeslagen weg door? Waarom wel/niet? (Denk bijv. aan de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen zoals individualisering of de krapte op de arbeidsmarkt)

Inhoud beleid

5. *Vastlegging en implementatie*

- Inhoud van het beleid van de betreffende doelgroep. Uitsplitsen instroom, doorstroom en uitstroom. Denk bij **Instroom** bijvoorbeeld aan: werving & selectie, introductie, socialisatie, arbeidsvoorwaarden, specifieke regelingen. **Doorstroom** o.a.: scholing, loopbaanmogelijkheden, horizontale en verticale mobiliteit, binden/boeien, functioneringsgesprekken, arbeidsvoorwaarden, specifieke regelingen. **Uitstroom** o.a.: outplacement, exitgesprekken, (flexibele) pensioenregelingen, specifieke regelingen. Per 'stroom' een sterk en een zwak punt van het personeelsbeleid.
- Wat staat er van dit beleid op **papier**? Wat gebeurt er in de **praktijk**? Is hier **verschil** tussen, op welke punten en waarom?
- Wat gebeurt er **als het beleid niet wordt uitgevoerd**? Worden mensen daarop aangesproken? Is uitvoering van dit beleid onderdeel van de beoordeling van medewerkers?
- **Ondersteuning** van de Arbo-dienst of een andere instelling, koepelorganisatie e.d. bij de ontwikkeling en/of implementatie van het beleid?

6. *Integratie met het algemene organisatiebeleid*

- Hoe sluit het beleid aan bij **filosofie/uitgangspunten** van de organisatie? Heeft het (personeels)beleid van de organisatie een thema?
- Hoe sluit het beleid aan bij de **waarden en normen** van de organisatie?
- Hoe verhoudt dit beleid zich tot andere onderdelen van het beleid? Is er **samenhang** of juist **fRICTIE**?

Effecten

7. *Kosten/baten*

- **Kosten** en **baten** van het beleid in geld, inspanning, imago, reacties personeel, reacties buitenwereld, aantrekkelijkheid als werkgever, aantrekkelijkheid als opdrachtnemer.
- Voldoet het beleid? Zijn de **verwachte effecten** bereikt? Heeft het ook positieve of negatieve bijeffecten. Wat waren de valkuilen?
- Heeft uw organisatie door het gevoerde beleid een voorbeeldfunctie naar vergelijkbare organisaties? Zo ja: op welke manier komt die voorbeeldfunctie tot stand? Hoe weten andere organisaties wat u doet?

Reflectie

8. *Relatie beleid andere groepen*

- Voert uw organisatie ook een beleid ten aanzien van andere doelgroepen? Indien niet: waarom niet? Indien wel: op welke punten wijkt dit beleid af van het zojuist besproken beleid?

9. *Reflectie op beleid*

- Als u het over mocht doen, zou u dan opnieuw kiezen voor hetzelfde beleid? Waarom wel/niet? Wat zou u anders doen?
- Een andere organisatie wil ook een doelgroepenbeleid in gaan voeren en komt met u praten over het door uw organisatie gevoerde beleid tav doelgroepen. De **andere organisatie** wil graag **advies**: wat raadt u aan, wat raadt u af?

B Wet- en regelgeving rond participatie doelgroepen

Algemene wetgeving

Algemene Wet Gelijke Behandeling

De wet (inwerking getreden op 1-9-1994) verbiedt het maken van onderscheid op de volgende terreinen:

- Godsdienst;
- Levensovertuiging;
- Politieke gezindheid;
- Ras;
- Geslacht;
- Nationaliteit;
- Hetero- of homoseksuele gerichtheid;
- Burgerlijke staat.

Wet Aanpassing Arbeidsduur.

Doel van deze wet is om verzoeken tot vermindering of uitbreiding van de arbeidsduur te honoreren, tenzij zwaarwegende bedrijfsbelangen zich daar tegen verzetten.

Arbeidsgehandicapten:

WSW (Wet Sociale Werkvoorziening)

Biedt aan gehandicapte werknemers aangepaste werkplekken op sociale werkplaatsen. Deze wet is sinds 1 januari 1998 vernieuwd met als doel de doorstroming naar reguliere werkplaatsen krachtiger te stimuleren door middelen van begeleid werken, loonkostensubsidie en aanpassingen op de reguliere arbeidsplaats. Daarnaast is een herindicatie van de zieke werknemer om de drie jaar verplicht.

Wet Rea (Wet op de (Re)integratie)

Is erop gericht te zorgen dat de kansen op arbeid voor arbeidsgehandicapte werknemers toeneemt door uitstoot te voorkomen en inschakeling te stimuleren dmv vergoedingen, uitkeringsvoorwaarden en risicovermindering. Ingevoerd per 1 juli 1998 ter vervanging van WAGW.

ZW

Afdekking van het ziekterisico van de arbeidsgehandicapte gedurende de eerste vijf jaar van de dienstbetrekking.

WAO

De premieheffing van de WAO is zo vorm gegeven, dat een werkgever, die een bepaald percentage arbeidsgehandicapten in dienst heeft, daarvoor wordt beloond met premievrijstellingen en premie-reducties.

Arbo Wet

Arbeidsomstandigheden moeten zoveel mogelijk worden afgestemd op persoonlijke eigenschappen van de werknemer. Het werk (belasting) moet zijn aangepast aan de belastbaarheid.

Vrouwen:

Wet Arbeid en Zorg

Deze wet heeft als doel om het combineren van arbeid en zorg te vergemakkelijken. Deze wet regelt diverse verlofvormen, zoals: zwangerschaps- en bevallingsverlof, adoptieverlof, kraamverlof, ouderschapsverlof, betaald zorgverlof, onbetaald zorgverlof en verlofsparen

Wet Evenredige Vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies in het onderwijs

Deze wet is op 7 maart 1997 van kracht geworden en regelt dat bestuurders van onderwijsinstellingen een document opstellen waarin staat welke streefcijfers zij hanteren bij het vergroten van het aantal vrouwen in leidinggevende functies en welke concrete maatregelen zij nemen om deze streefcijfers te halen. Deze verplichting vervalt wanneer de man/vrouw-verdeling binnen de leidinggevende functies een afspiegeling is van de landelijke verhouding tussen mannelijk en vrouwelijk onderwijs(- en onderzoeks)personeel.

Allochtonen:

Wet Samen (Wet Stimulering Arbeidsdeelname Minderheden)

Deze wet (in werking getreden op 1-1-1998) verplicht werkgevers tot registratie van afkomst van werknemers. Jaarlijks moeten zij dat in een openbaar jaarverslag aangeven. Indien het percentage allochtonen lager is dan een regionaal streefcijfer moet de organisatie een plan opstellen om hier verandering in te brengen. De wet is een in de plaats gekomen van de Wet Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen.

Ouderen:*Regeling Partiele Arbeidsparticipatie Senioren (PAS)*

Sinds 1 april 1993 kunnen rijksambtenaren van 57 jaar en ouder gebruik maken van de Regeling Partiele Arbeidsparticipatie Senioren (PAS) om hun werktijd te verminderen. Deze regeling is in 1999-2000 vervangen door de Flexibele Pensionering Uittreding-regeling.

Flexibele Pensionering Uittreding-regeling (FPU)

Het personeel van de gehele landelijke overheid (alle sectoren) kunnen FPU-rechten opbouwen om eerder te kunnen stoppen met werken tegen inlevering van pensioenrechten.

BAPO-regeling

Deze regeling voorziet erin dat leraren vanaf 52 jaar 4 uur minder kunnen gaan werken. Vanaf 56 jaar kunnen ze 8 minder gaan werken.

Wetsontwerp 'Verbod op leeftijdsgrenzen bij werving en selectie bij de arbeid'

Uitgangspunt is dat leeftijdsdiscriminatie bij werving en selectie is verboden, tenzij er een objectieve rechtvaardigingsgrond voor is.

Vrouwen, allochtonen, ouderen en arbeidsgehandicapten, vier heel verschillende groepen die één ding gemeen hebben: een geringe participatie op de arbeidsmarkt. Een aantal organisaties voert een succesvol beleid om hier wat aan te doen: zij openen hun deuren voor deze doelgroepen. Waarom doen zij dit, en wat maakt hun activiteiten succesvol?

Om deze vragen te beantwoorden zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van 18 organisaties met een succesvol beleid ten aanzien van genoemde groepen. Er is gesproken over de aanleiding voor een dergelijk beleid en de implementatie ervan, over de relatie met het algemene organisatiebeleid, en over stimulerende en belemmerende factoren.

Uit het onderzoek blijkt dat persoonlijke betrokkenheid van een medewerker binnen de organisatie de belangrijkste aanleiding is om activiteiten te ondernemen. Zakelijke argumenten en bestaande wet- en regelgeving rond de arbeidsparticipatie van doelgroepen helpen om anderen in de organisatie te overtuigen van het belang van die activiteiten. Met name het commercieel belang blijkt een succesvol argument.

Belangrijk bij doelgroepenbeleid is zorgvuldigheid. Speciale aandacht voor groepen in de organisatie kan door andere medewerkers als bedreigend worden ervaren. Bij onvoldoende informatievoorziening of onzorgvuldige uitvoering kan snel weerstand groeien, die lang blijft doorwerken. Hier geldt: voorkomen is beter dan genezen. Hoe dat voorkomen in zijn werk gaat – wat wel en niet moet worden gedaan – wordt ook besproken.

Deze publicatie is bedoeld voor een ieder die geïnteresseerd is in de arbeidsparticipatie van vrouwen, allochtonen, gehandicapten en ouderen op de arbeidsmarkt, en in het bijzonder voor diegenen die op dit gebied activiteiten willen ondernemen.

