

Arbeidsprojecten voor kansarme jeugdige werklozen

Het verschijnsel van een aanhoudend hoge werkloosheid in ons land heeft zijn weerslag gevonden in het overheidsbeleid. Aanvankelijk is vooral gezocht naar oplossingen in de sfeer van de structurele, betaalde arbeid, zoals maatregelen om de economische groei te stimuleren en initiatieven om te komen tot een herverdeling van het bestaande werk. Deze beide pijlers van het werkgelegenheidsbeleid bleken echter onvoldoende uitkomst te bieden. Om deze reden is gestreefd naar andersoortige oplossingen, gelegen in de sfeer van tijdelijke arbeid en/of onbetaalde arbeid. De doelstelling die hierbij voorop staat, is de verbetering van arbeidsmarktkansen van kwetsbare groeperingen door leden daarvan arbeidservaring te laten opdoen. Het zal weinig verbazing wekken dat in dit verband extra aandacht uitgaat naar de jongeren. Zij worden immers onevenredig hard getroffen door de heersende werkloosheid.

Initiatieven die in het bijzonder op de jongeren gericht zijn of waren, zijn de werkgelegenheidsverruimende maatregel (wvm) en de werkgelegenheidsprojecten voor jeugdige werklozen (jwv). Voorts waren er omvattende voorstellen voor werk met behoud van uitkering, zoals het gemeenschapstakenplan (gtp), in oude en nieuwe versie. Bovendien is er een voorstel voor een Wet onbetaalde arbeid uitkeringsgerechtigden (woau). Dit wetsvoorstel, niet uitsluitend van toepassing op jeugdige werklozen, biedt een formeel kader om het werken met behoud van uitkering meer ruimte te geven dan mogelijk is indien uitkeringsrechten en -voorwaarden voor werklozen strikt zijn verbonden aan het ontbreken van (beloofde) arbeid. Hoewel deze wet op dit moment nog niet van kracht is, worden overal in het land projecten opgezet voor werk met behoud van uitkering. Naar vorm en inhoud verschillen zij sterk van elkaar, maar in de meeste gevallen is de hoofddoelstelling dezelfde, nl. verbetering van de arbeidsmarktkansen van jeugdige werklozen, in het bijzonder van de kansarmen onder hen.

Eén ervan is het project *vervoersassistenten* (het vva-project) van het gemeentelijke vervoersbedrijf te Rotterdam, de RET. Mede in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe) is nagegaan in hoeverre de doelstellingen van dit project zijn gerealiseerd. In het navolgende wordt verslag gedaan van de resultaten van deze evaluatie 1). Derhalve zal de vraag centraal staan of en in hoeverre de arbeidsmarktkansen van deelnemers aan het vva-project zijn toegenomen

dank zij hun projectdeelneming. Begonnen wordt met een schets van het project en van de partijen die erbij betrokken waren. Vervolgens wordt kort ingegaan op de ervaringen die met het project zijn opgedaan. Daarna komen de resultaten van het evaluatie-onderzoek aan de orde, waarna ter afsluiting enkele overwegingen bij toekomstige projecten volgen.

Het vva-project

Over het ontstaan van het project is in kort bestek het volgende te zeggen. Initiatiefnemer is de RET. Voor de realisatie van haar plan was deze organisatie echter afhankelijk van verschillende andere instellingen die, zoals we zullen zien, niet steeds hetzelfde doel nastreven.

Op rijksniveau is er in de eerste plaats het Ministerie van Verkeer en Waterstaat dat een budget ter beschikking heeft waaruit experimenten als het onderhavige kunnen worden gefinancierd. Het Ministerie dient evenwel zijn uitgaven te beugelven. In het *Tarievenplan Openbaar Vervoer 1984 - 1987* wordt daartoe een aantal voorstellen gedaan. In deze context is het meest relevant de intensivering van de controle op plaatsbewijzen ter beperking van het zwart- en grijsrijden. Juist dit zou volgens de RET een van de taken moeten worden van de aan te stellen projectdeelnemers. Zowel het Ministerie van Verkeer en Waterstaat als de RET wisten zich bij de taakomschrijving van de vervoersassistenten echter gebonden aan de regel dat degenen die worden ingeschakeld met behoud van uitkering geen bestaand werk mogen verrichten. Men diende zich derhalve te beperken tot additionele taken binnen het stadsvervoer 2).

Deze regel is vastgesteld door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de tweede instelling waarmee de RET op rijksniveau te maken kreeg. Anders dan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft dit departement minder belang bij de effecten van de feitelijke werkzaamheden van de vva's, en meer bij het antwoord op de vraag of hun takenpakket eigenlijk in de vorm van normaal betaalde functies zou moeten worden verricht. Dit zou een overeenkomstige vermindering van het aantal werklozen (en dus uitkeringsgerechtigden) tot gevolg hebben, met als consequentie een verlichting van de begroting van dit departement. Om deze reden werd onder enkele voorwaarden (waaronder die van een uit te voeren evaluatie) akkoord

gegaan met een project van één jaar.

Op gemeentelijk niveau kreeg de RET in de eerste plaats te maken met het stadsbestuur (het College van B. en W.) dat in de strijd tegen de werkloosheid het 'Project Werkloosheid' had ingesteld. Tot de doelstellingen van dit project behoorde de bevordering van gelijke kansen op betaald werk van achterstandsgroepen. Vanuit die doelstelling verlangde het gemeentebestuur dat bij de werving voor het arbeidsproject van de RET het accent zou komen te liggen op 'kansarme' werkloze jongeren. Ondanks enkele bedenkingen tegen de concrete invulling van het vva-project, stemde de gemeente uiteindelijk in met het RET-voorstel dat ook volgens de plaatselijke bestuurders goed bruikbaar leek bij de realisatie van het beleidsvoornemen om op gemeentelijk niveau duizend nieuwe arbeids(ler)plaatsen te creëren.

Op lokaal niveau was voorts het plaatselijke arbeidsbureau in zoverre betrokken, dat het bemiddelde bij het zoeken naar begeleiders van het project. Voor de werving van de eigenlijke vva's kon evenwel geen beroep worden gedaan op het arbeidsbureau. Behalve om redenen van technische aard (er vond op dat moment een ingrijpende reorganisatie plaats), was er een formele overweging waarom het arbeidsbureau niet participeerde; er wordt in beginsel niet bemiddeld voor werk met behoud van uitkering.

Bij het voorgaande zij nog opgemerkt dat de RET zelf intern niet tot volledige overeenstemming kon komen over de inhoud van het project. Nadat een aantal aanvragen voor extra personeel was afgewezen, bestond vanuit het management duidelijke interesse voor de componenten 'verbetering van dienstverlening' en 'terugdringing vandalisme en zwart-

1) Een uitvoerig verslag van dit arbeidsmarkt-onderzoek, met daarbij een onderzoeksverantwoording is te vinden, in: P.W.M. van Haaren, J. Veenman (red.) en J.H.W. Vreuls, *Op weg naar werk. Een onderzoek naar de effectiviteit van een arbeidsproject voor jongeren*, Erasmus Universiteit Rotterdam, mei 1986. In dit rapport wordt tevens een antwoord gegeven op de vraag in hoeverre organisatiefactoren bepalend zijn geweest voor de gevonden resultaten. De RET publiceerde in mei 1985 een evaluatie-rapport, waarin voorts aandacht wordt besteed aan de betekenis van het project voor verbetering van de dienstverlening en vermindering van het zwartrijden en het vandalisme (*Rapport evaluatie project vervoersassistenten*, Rotterdam, mei 1985).

2) In de conceptprofiel schets van de vervoersassistent werden desondanks naast taken in de sfeer van informatieverstrekking aan reizigers, taken met betrekking tot het tegengaan van vandalisme en zwartrijden opgenomen.

rijden'. De Medezeggenschapscommissie heeft evenwel steeds bezwaar gemaakt tegen het project uit vrees dat arbeidsplaatsen die in normaal dienstverband kunnen worden vervuld, blijvend zouden verdwijnen indien kon worden aangetoond dat zij ook in projecten zijn onder te brengen 3).

Ondanks deze voetangels en klemmen kon het vva-project op 1 september 1983 van start gaan. De afsluiting, inclusief korte verlenging, vond plaats op 1 december 1984.

Ervaringen

Gegeven het standpunt van het arbeidsbureau inzake de bemiddeling van vva's, heeft de RET uiteindelijk gekozen voor een wervingscampagne met folders in tram en bus. Ook door middel van verschillende persberichten is getracht in contact te komen met langdurig werklozen met een leeftijd tussen 18 en 25 jaar. Dit heeft in zoverre niet tot het gewenste resultaat geleid, dat het aantal aanmeldingen betrekkelijk gering is gebleven (275) en dat de categorie van 'kansarme' jongeren onvoldoende is bereikt. Sterker nog, de gemiddelde vva bleek in termen van opleidingsniveau en werkloosheidsduur kansrijker dan de gemiddelde ingeschreven werkloze jongere van het arbeidsbureau te Rotterdam 4).

Van de 275 jongeren zijn er uiteindelijk 167 als vva werkzaam geweest; sommigen slechts enkele dagen, anderen gedurende het gehele project. Het nagestreefde aantal van 138 vva's dat gelijktijdig in dienst kon zijn, is nimmer gehaald. Dat is mede een gevolg van het grote verloop. De maximale bezetting bedroeg (in maart 1984) 123 personen.

Overzien we in vogelvlucht de ervaringen die zijn opgedaan in de loop van het project, dan moeten in de eerste plaats enkele knelpunten worden vermeld. Deze knelpunten houden verband met onduidelijkheid omtrent de positie en het functioneren van de vva's. Ten eerste bestond onduidelijkheid bij het reizigerspubliek. Vooral door de verschillen van inzicht tussen het RET-management en de Medezeggenschapscommissie is de introductie van het project niet zorgvuldig verlopen. Als gevolg hiervan kwam het informatieve gedeelte van de vva-functie onvoldoende tot zijn recht, met name in de beginperiode. In de tweede plaats bestond onduidelijkheid bij het vaste RET-personeel. Dit uitte zich in een waarneembaar wantrouwen van het vaste personeel jegens de 'indringers' die werden gezien als een bedreiging van de eigen positie, omdat de vva's in de ogen van het vaste personeel bestaande taken uitvoerden. Ten slotte bestond onduidelijkheid bij de vva's zelf. Hun was onvoldoende duidelijk wat de exacte inhoud van het takenpakket was. De papieren taakomschrijving bleek velen onvoldoende houvast te bieden, hetgeen een goed functioneren in de weg stond.

De beide eerstgenoemde knelpunten losten zich in de loop van het project gro-

tendeels op. Ook de onduidelijkheid bij de vva's over de taakinhoud kon geleidelijk worden weggenomen. Het takenpakket bleef voor velen echter onbevredigend, vooral omdat terdege rekening werd gehouden met de restrictieve bepalingen inzake bestaand werk. De vva's blijken vooral als een gemis te hebben ervaren dat zij over geen enkele zelfstandige handelingsbevoegdheid beschikten, anders dan in preventieve zin. De tijdens het onderzoek geconstateerde afnemende motivatie bij een betrekkelijk groot aantal projectdeelnemers houdt hiermee zonder twijfel verband. De vrij hoge verloopcijfers kunnen er voor een deel uit worden verklaard.

Veel vva's hebben het project echter, ondanks de gesignaleerde knelpunten, als positief ervaren. Daartoe heeft bijgedragen dat zij in de gelegenheid werden gesteld om arbeidservaring op te doen en te wennen aan het arbeidsritme. Dit is in elk geval een positief gevolg van het project. Of het voldoende was om de arbeidsmarktkansen van de betrokkenen daadwerkelijk te verbeteren, zullen we thans bezien.

Arbeidsmarktkansen

De vraag of het opdoen van arbeidservaring (in dit geval vanwege deelneming aan een arbeidsproject) leidt tot verbeterde arbeidsmarktkansen, kan worden beantwoord door na te gaan in hoeverre de arbeidsmarktpositie van de betrokkenen wijziging ondergaat. Bij dit onderzoek bestond de mogelijkheid tot observatie bij de start van het project, in de loop ervan en op een tijdstip dat ligt een half jaar na beëindiging van het project.

Op drie momenten, verdeeld over een periode van ruim anderhalf jaar, hebben interviews plaatsgevonden met een selectie steekproef van 71 van deze vva's. De aandacht ging in de eerste plaats uit naar de ontwikkeling van hun arbeidsmarktkansen, waarbij uiteraard de vraag voorop stond of de vva's een (vaste) baan zouden kunnen vinden. Omdat dit in een periode van grote jeugdwerkloosheid niet eenvoudig is, hebben we er voorts op gelet of de vva's wellicht concurrerende werden bij sollicitaties. Daartoe is nagegaan of zij vaker door de eerste selectie heenkwamen en daarmee werden uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek. Ten slotte is nagegaan of de participatie in het arbeidsproject ertoe heeft bijgedragen dat vva's een intensiever en breder zoekgedrag ontwikkelden 5).

Aangezien bij de start van het onderzoek niet bekend was of en in hoeverre externe factoren (die losstaan van het project) invloed zouden hebben op de bedoelde arbeidsmarktkansen, is ervoor gekozen om de onderzochte vva's systematisch te vergelijken met een even grote groep van jeugdige werklozen die sterke overeenkomsten vertonen met de vva's, met dien verstande dat zij *niet* deelnamen aan het vva-project 6). De gegevens over deze jongeren werden verkregen via het plaatselijke arbeidsbureau, om welke reden we deze contrast-

groep aanduiden als de gab's. De beslissende vraag bij dit onderzoek was nu of de ontwikkelingen rond de arbeidsmarktkansen van de vva's zich in gunstige zin onderscheiden van die van de gab's.

Volstrekt tegen onze verwachtingen in blijkt het antwoord op deze vraag ontkenkend te zijn. Weliswaar vinden iets meer vva's een baan, maar het verschil is niet significant 7). Bovendien blijken veel van de werkende vva's terechtgekomen bij de RET. Voorts geldt dat de vva's tijdens het onderzoek in toenemende mate worden uitgenodigd voor sollicitatiegesprekken, en dat dit hun vaker overkomt dan de gab's. Maar ook op dit punt bestaan geen significante verschillen. Bovendien geldt opnieuw dat althans een deel van het (voor de vva's voordelige) verschil te verklaren is uit hun ervaringen binnen de RET. Van een breder zoekgedrag blijkt evenmin sprake te zijn. Uitsluitend met betrekking tot de intensiteit van het zoekgedrag zijn de ontwikkelingen voor de vva's significant gunstiger dan die voor de gab's. Dat wordt evenwel in hoofdzaak bepaald door het feit dat de gab's in de loop van het onderzoek beduidend minder zijn gaan zoeken, terwijl de vva's op ongeveer hetzelfde niveau bleven. Men kan dit lastig beschouwen als een positief effect van het vva-project.

Deze resultaten zijn des te opmerkelijker wanneer wordt bedacht dat de vva's bij de start van het onderzoek (die samen met de start van het project) significant meer arbeidsbereid bleken te zijn dan de gab's 8). Dit deed verwachten dat de resultaten van de vva's in elk geval gunstiger zouden zijn dan die van de

3) Daarbij werd gewezen op het feit dat de taakinhoud van de beoogde vervoersassistenten overlapping vertoont met taakonderdelen van bestaande functies.

4) Dit blijkt onder meer hieruit, dat bijna 65% van de vva's een afgeronde opleiding heeft op het niveau van ten minste het lager beroeps-onderwijs. Van alle jongeren met een leeftijd tussen 18 en 26 jaar die staan ingeschreven bij het GAB te Rotterdam geldt dit voor 57%. Voorts was 30% van de vva's bij het begin van het project korter dan een half jaar werkloos. Bij de vergelijkingsgroep van jongeren, ingeschreven bij het GAB te Rotterdam, is dit percentage 18.

5) Een nadere toelichting op de operationalisering van deze variabelen is te vinden in: Van Haaren, Veenman (red.) en Vreuls, op.cit., blz. 16 e.v.

6) De selectie van de contrastgroepen vond plaats volgens de methode van de precisie-matching. Een toelichting hierop, alsook een nadere methodische verantwoording, is te vinden in Van Haaren, Veenman (red.) en Vreuls, op.cit., blz. 12 e.v. en Bijlage A.

7) Getoetst is op het 95%-betrouwbaarheidsniveau. De statistische waarden, behorend bij de gebruikte toetsen, zijn te vinden in: Van Haaren, Veenman (red.) en Vreuls, op.cit., hoofdstuk 3.

8) Voor een analyse van de betekenis van een niet te controleren, maar verondersteld belangrijke factor (nl. 'arbeidsbereidheid') zien men Van Haaren, Veenman (red.) en Vreuls, op.cit., blz. 22 e.v.

gab's - nog los van de directe invloed van de projectdeelneming 9).

Al met al zijn de gevonden resultaten even opmerkelijk als teleurstellend indien wordt geredeneerd vanuit de doelstelling van het onderzochte project. Dit maakt de vraag actueel of aan deze bevindingen uitspraken zijn te ontleen over andere projecten en over werk met behoud van uitkering als beleidsoptie.

De toekomst

Heel wel wordt beseft dat onderzoek naar de effectiviteit van één project een smalle basis vormt voor uitspraken over de arbeidsprojecten. In ieder geval kan niets worden gezegd over de effectiviteit daarvan. Desondanks zijn uit onze bevindingen enkele aanbevelingen af te leiden.

De eerste, voor de hand liggend naar aanleiding van de ervaringen met het RET-project, is dat de betrokken instanties er reeds in de voorbereidende fase naar moeten streven *consensus* te bereiken over de met het project te bereiken doelstellingen en over de daarbij te hanteren middelen. Het uitblijven van een zodanige overeenstemming levert fricties op die niet bevorderlijk zijn voor het functioneren van het desbetreffende project.

Daarbij kan onmiddellijk worden gedacht aan de gebrekkige introductie van het vva-project, met alle nadelige gevolgen van dien. Hieruit kan lering worden getrokken: sterk aan te bevelen is een goede informatievoorziening aan alle betrokkenen binnen en buiten de 'ontvangende' organisatie.

Van belang is voorts dat het takenpakket van projectdeelnemers zodanig van inhoud is, dat zinvolle arbeidservaring kan worden opgedaan. In dit verband dient aandacht te bestaan voor de autonomie van het werk, de controle over de eigen werkzaamheden en de mate waarin de te verrichten arbeid een uitdaging inhoudt.

Het is dan ook van het grootste belang dat externe subsidiënten c.q. opdrachtgevers van projecten zoveel mogelijk belemmeringen wegnemen met betrekking tot de arbeidsinhoud, en tegelijkertijd voorwaarden stellen ten aanzien van de zin van de arbeidstaken van projectdeelnemers. Dit impliceert naar ons oordeel dat minder gewicht moet worden gehecht aan de 'afscherming' van bestaande taakonderdelen. Categorieën met een zwakke arbeidsmarktpositie hebben in het huidige bemiddelingsbeleid een lage prioriteit 10). Projecten voor werk met behoud van uitkering lijken gebruikt te kunnen worden om toch verbetering te brengen in hun ongunstige positie. Dit vereist evenwel dat dit beleidsmiddel ten volle wordt benut. In het bijzonder voor de vakbeweging houdt dit in dat bijstelling van het beleid terzake overweging verdient.

Ook de 'ontvangende' organisatie heeft een voornamelijk rol te vervullen. Wil zij werkelijk bijdragen tot verbetering van de arbeidsmarktpositie van 'kansarme' werklozen, dan dient de selectie van projectdeelnemers in eerste instantie daar-

op gericht te zijn. Zo beschouwd is het gebruik van arbeidsprojecten als 'verlengde proefperiode' van nieuw aan te trekken personeel uit den boze. Dit sluit niet uit dat de 'ontvangende' organisatie projectdeelnemers in vaste dienst neemt. Ter voorkoming van misbruik van projecten dient het accent evenwel te liggen op doorstroming naar de (voor deze organisatie) externe markt. Subsidiënten moeten erop toezien dat dit gebeurt.

Opgemerkt zij evenwel dat de keuze van een doelgroep als de 'kansarme' werklozen niet voor elke 'ontvangende' organisatie is aan te bevelen. Uit ons onderzoek ontstaat namelijk de indruk dat de doelverwezenlijking van een project mede wordt bepaald door de kwalificaties van de deelnemers. Deze mogen niet te zeer afwijken van de gemiddelde vaardigheden van het vaste personeel, opdat voorkomen wordt dat projectdeelnemers

in een geïsoleerde positie terechtkomen ten opzichte van het zittende personeel.

Justus Veenman
Joost Vreuls

Drs. Veenman is verbonden aan de vakgroep Sociologie van de Economische Faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Drs. Vreuls was gedurende het onderzoek waarvan hier verslag wordt gedaan, als student-assistent verbonden aan deze vakgroep.

-
- 9) Aangetekend zij dat de arbeidsbereidheid van de vva's in de loop van het onderzoek significant verminderde. Hoewel zij zich hiermee in ongunstige zin onderscheidden van de gab's, bleek de verandering van het oorspronkelijke verschil in arbeidsbereidheid niet significant te zijn. Omdat dit zo was, verviel de zin om de hypothesen te toetsen die betrekking hebben op de invloed van de verandering in arbeidsbereidheid, welke wij als positief resultaat van projectdeelneming hadden voorzien.
- 10) Zie J. Veenman, Discriminatie op arbeidsbureaus, meer dan een incident, *ESB*, 4 september 1985, blz. 882 - 884.