

De Werkgelegenheidsverruimende maatregel in de marktsector: een veelbelovend experiment?

DRS. J. DE KONING* – DRS. H. STOLK**

Ter bestrijding van de werkloosheid, en dan vooral de langdurige werkloosheid, onder jongeren is de Werkgelegenheidsverruimende maatregel in het leven geroepen. In dat kader worden aan jeugdige langdurig werklozen tijdelijke arbeidsplaatsen aangeboden die (bijna) volledig door de rijksoverheid worden gefinancierd. Tot voor kort kon deze maatregel alleen in de kwartaire sector worden toegepast. Thans loopt een experiment ten einde waarbij ook toepassing in de marktsector mogelijk is. Voor de deelnemende jongeren lijkt de maatregel gunstig te zijn, te meer daar deze mogelijk ook een positief effect heeft op hun toekomstige arbeidsmarktpositie. In veel gevallen gaat dit echter ten koste van de positie van andere aanbieders van arbeid, terwijl ook de niet-betrokken ondernemingen mogelijk met nadelige gevolgen worden geconfronteerd. Daarom moet worden geconcludeerd dat bij eventuele voortzetting van de maatregel grote voorzichtigheid moet worden betracht om de maatregel per saldo gunstige effecten te laten hebben. Ook voor vergelijkbare initiatieven als het werken met behoud van uitkering in de marktsector, dienen de in dit artikel weergegeven onderzoeksresultaten een waarschuwing te zijn.

Inleiding

Al enkele jaren maken jongeren onder de 23 jaar een onevenredig groot deel uit van het aantal werklozen. Gemiddeld genomen is de laatste jaren circa 20% van de afhankelijke beroepsbevolking jonger dan 23 jaar; het aandeel van deze leeftijdsgroep in de totale werkloosheid bedraagt echter ongeveer 30% 1). Het is dan ook niet verwonderlijk dat, naast pogingen om in het algemeen de werkloosheid terug te dringen, de voorkoming en de bestrijding van de jeugdwerkloosheid bijzondere aandacht van de (rijks)overheid had en nog heeft.

In het kader van het Werkgelegenheidsplan werd in 1982 dan ook het zogeheten Jeugd Werk Plan (JWP) geïntroduceerd 2). In het JWP is een tweetal beleidslijnen aangegeven. De eerste beleidslijn betreft de verbetering van de voorbereiding op de deelname aan het arbeidsproces door de mogelijkheden tot het volgen van een beroeps- of vakopleiding te vergroten (de „onderwijscomponent“). De tweede beleidslijn is gericht op vergroting van de kans op – liefst blijvende – inpassing van (met name langdurig) werkloze jongeren in het arbeidsproces (de „arbeidsmarktcomponent“ 3).

Tot de arbeidsmarktcomponent behoorde een zevental maatregelen en voorzieningen. Eén van deze maatregelen was de zogeheten Werkgelegenheidsverruimende maatregel (WVM) 4). In dat kader worden onder bepaalde voorwaarden tijdelijke arbeidsplaatsen door de rijksoverheid (bijna) volledig gefinancierd, met het doel voor de betrokken jongeren de kans te vergroten op een blijvende plaats in het arbeidsproces. Ten einde ongewenste effecten – die in het vervolg van dit artikel aan de orde komen – te vermijden, was het WVM-project tot voor kort uitsluitend gericht op de niet-marktsector 5). Reeds in het JWP werd er echter op gewezen dat de minst kansrijke jongeren op de arbeidsmarkt voornamelijk in de particuliere sector emplooi vinden of kunnen vinden. In het JWP werd daarom gesteld dat, in overleg met de sociale partners, de mogelijkheid zou worden nagegaan tijdelijke en aanvullende werkgelegenheid te creëren in de marktsector.

Eind 1982 werd de WVM bij wijze van experiment ook van toepassing verklaard in de marktsector. Daarmee werd het mogelijk dat werkloze jongeren tijdelijk in dienst kwamen van een

particuliere onderneming, waarbij de overheid de arbeidskosten (inclusief de werkgeverslasten) voor haar rekening nam, althans tot een op het minimumloon gebaseerd maximum. De contractduur was gebonden aan een minimum van een halfjaar en een maximum van een jaar. De arbeidsduur was in principe gelijk aan de voor de betrokken ondernemingen geldende contractuele arbeidsduur, hoewel werken in deeltijd niet was uitgesloten. In dat geval gold een minimale arbeidsduur die veertig procent van de contractuele arbeidsduur bedroeg (of 15 uur indien een onderneming niet onder een cao viel). Als voorwaarde voor subsidiëring gold dat het moest gaan om *additionele* arbeidsplaatsen die *geen* aanleiding zouden moeten geven tot *verstoring van de concurrentieverhoudingen*. De werkgelegenheidsverruimende maatregel in de marktsector (WVM-M) is duidelijk niet bedoeld als scholingsmaatregel.

De WVM-M had vooralsnog zoals gezegd een experimenteel karakter en werd slechts in enkele regio's uitgevoerd, waarbij een maximum was gesteld aan het aantal toepassingen. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dat verantwoordelijk is voor het arbeidsvoorzieningsbeleid, heeft het Nederlands Economisch Instituut (NEI) te Rotterdam verzocht de uitvoering van het WVM-M-experiment te evalueren. Dit artikel is

* Werkzaam bij het Nederlands Economisch Instituut te Rotterdam, afdeling Arbeidsmarktonderzoek.

** Werkzaam bij de Mars BV te Veghel, afdeling Operations Research; voorheen medewerker van de genoemde afdeling van het Nederlands Economisch Instituut. De auteurs danken dr. J.A.M. Heijke en drs. G. van Egmond voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1) Zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage arbeidsmarkt 1983*, 's-Gravenhage, september 1983, tabel 50, blz. 41.

2) Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Jeugd Werk Plan*, 's-Gravenhage, 1982.

3) Zie JWP, blz. 13 en 14.

4) Zie JWP, blz. 20.

5) De WVM in de *niet*-marktsector is onderwerp van een onlangs in dit blad verschenen artikel: J.C. van Oudheusden, De Werkgelegenheidsverruimende maatregel: wat levert het op?, *ESB*, 7 november 1984, blz. 1048-1049.

gebaseerd op het rapport dat in het kader van deze evaluatie is opgesteld 6).

In het navolgende wordt eerst aangegeven wat het doel was van het onderzoek, welke beperkingen het onderzoek had en welke aanpak bij de uitvoering van het onderzoek is gevolgd. Daarna wordt nader ingegaan op het vóórkomen en voorkómen van de al eerder genoemde neveneffecten welke de uitvoering van de WVM-M in theorie met zich zou kunnen brengen en in de praktijk met zich heeft gebracht, althans voor zover wij dit hebben kunnen vaststellen. Vervolgens wordt aandacht besteed aan het effect dat de WVM-M heeft op de arbeidsmarktpositie van de hieraan deelnemende jongeren. In wezen komt dan de realisering van de doelstelling van de maatregel aan de orde. Het artikel wordt besloten met enkele conclusies.

Het evaluatie-onderzoek over de WVM-M

Het evalueren van (de uitvoering van) een arbeidsvoorzieningsmaatregel als de WVM-M is geen eenvoudige zaak. Een brede scala van aspecten kan namelijk worden onderscheiden. Genoemd kunnen bij voorbeeld worden: het effect op de arbeidsmarktpositie van aan de WVM-M deelnemende jongeren en op die van juist *niet*-deelnemende personen; het effect op de (arbeids)kosten en de omzet van het bedrijfsleven, dat wil zeggen: van bij de WVM-M betrokken ondernemingen en van *niet* bij de WVM-M betrokken ondernemingen; de kosten voor de overheid; de efficiency van de uitvoering door de arbeidsbureaus en de ondersteuning daarbij vanaf centraal niveau en het effect op het functioneren van de arbeidsmarkt of (regionale) deelmarkten daarvan.

Men kan onderscheid maken tussen directe en indirecte neveneffecten. Van een direct neveneffect is onder meer sprake indien als gevolg van het in dienst nemen van een WVM-M-er iemand anders in de betrokken onderneming zijn baan verliest of een baan niet krijgt. Een voorbeeld van een indirect neveneffect is dat door het verlenen van een loonkostensubsidie aan een bepaalde onderneming deze onderneming tegen lagere kosten kan produceren en dientengevolge haar prijzen kan verlagen en daardoor ten koste van andere ondernemingen haar omzet vergroten; dit kan dan leiden tot ontslag van werknemers bij niet-gesubsidieerde ondernemingen.

Het moge duidelijk zijn dat voor een aan een beperkte tijdsduur gebonden onderzoek, zoals dat waarover hier wordt gerapporteerd, een selectie moet worden gemaakt uit deze sociaal-economische en bestuurlijke aspecten. De opdrachtgever heeft de wens te kennen gegeven het onderzoek met name te richten op de nog nader te bespreken (ongewenste) neveneffecten en minder op de mogelijke verbetering van de arbeidsmarktpositie van de deelnemende jongeren. Het was zelfs zo dat het WVM-M-experiment slechts doorgang kon vinden indien onderzoek zou worden gedaan naar het optreden van deze neveneffecten in de praktijk. Dit is overigens niet verwonderlijk gezien de toen (en overigens ook nu nog) bestaande belangstelling van politieke zijde voor de onderhavige problematiek, die onder meer door een publikatie van de Interdepartementale Commissie Aanwending Uitkeringen (ICAU) was gewekt 7). Bovendien werd aldus voor het eerst bij een evaluatie van een arbeidsvoorzieningsmaatregel het optreden en vermijden van (ongewenste) neveneffecten uitgebreid onderzocht 8), hoewel deze zich toch ook bij andere maatregelen dan de WVM-M op min of meer grote schaal kunnen voordoen.

Het onderzoek over de genoemde neveneffecten bestond onder andere uit een theoretische beschouwing met betrekking tot een regelgeving waarmee het optreden van de ongewenste neveneffecten zoveel mogelijk zou kunnen worden voorkómen. Voorts is aan de hand van gesprekken met een aantal bij de uitvoering van de maatregel betrokkenen en door middel van een schriftelijke enquête onder alle deelnemende jongeren en ondernemingen geprobeerd inzicht te verwerven in de mate waarin zich bij uitvoering van de WVM-M ongewenste directe 9) neveneffecten hebben voorgedaan. De respons op deze enquête – waarop in het navolgende nader zal worden ingegaan – was, met uitzondering van de ondernemingen in één regio, hoog en over het algemeen ook representatief. Daarom kan op basis van de enquête-

resultaten een aantal conclusies worden getrokken die voor de hier aan de orde zijnde problematiek naar onze mening een zekere geldigheid bezitten. Dit werd overigens nog eens bevestigd door onze gesprekken in enkele ondernemingen met zowel de bedrijfsleiding als het personeel.

Zoals gesteld is niet diepgaand onderzocht of de toekomstige arbeidsmarktpositie van de deelnemende jongeren is verbeterd. Er moest worden volstaan met het peilen van de verwachtingen die de deelnemende jongeren en ondernemingen daarover hadden. Idealiter 10) zou gekozen moeten worden voor een experimentele onderzoeksopzet waarbij het effect van de WVM-M op de arbeidsmarktpositie van de jongeren kan worden nagegaan door de arbeidsmarktpositie van de ex-deelnemers gedurende enige tijd na de toepassing te vergelijken met die van leden van een zogeheten controlegroep 11). Een significant verschil in de totale werkloosheidsduur tijdens de beschouwde periode tussen beide groepen zou dan aanwijzingen opleveren over het succes of falen van de maatregel. De beperkt beschikbare tijd verhinderde dat dit deel van het onderzoek op zo'n theoretisch verantwoorde wijze werd uitgevoerd.

Ongewenste neveneffecten

Theoretische gezichtspunten

Met de WVM-M wordt getracht *extra* werkgelegenheid te scheppen. Het is dus niet gewent dat de werkgelegenheid voor de WVM-M-ers ten koste gaat van de werkgelegenheid voor andere personen. Dit laatste zou het geval zijn als iemand zou worden ontslagen doordat in zijn of haar onderneming een WVM-M-er komt werken. We spreken in zo'n geval van *directe verdringing*. Van directe verdringing is ook sprake als de WVM-M-er werk gaat doen waarvoor de onderneming in kwestie toch wel iemand had aangenomen.

Het werk van de WVM-M-er kan ook ten koste gaan van de baan van iemand die bij een andere onderneming werkt. De onderneming waarin de WVM-M-er werkzaam is, zou immers tegen een lagere kostprijs kunnen gaan werken en daardoor haar afzet en winst kunnen vergroten, hoogstwaarschijnlijk ten koste van andere ondernemingen. Door een dergelijke *concurrentievervalsing* zou de werkgelegenheid in deze ondernemingen kunnen afnemen of zou de werkgelegenheidsgroei negatief kunnen worden beïnvloed. We spreken in dit verband van *indirecte verdringing*.

Zijn er situaties denkbaar waarin de bovengenoemde ongewenste neveneffecten niet optreden, als men ervan uitgaat dat de deelnemende jongeren productieve arbeid verrichten? Dit is in ten minste twee situaties het geval, namelijk:

- indien door het in dienst nemen van de WVM-M-ers alleen de werkbelasting van de overige werknemers of van de eigenaar of zijn familieleden daalt;
- indien het gaat om jongeren die meer begeleiding nodig hebben dan de werknemers die de werkgever normaal gesproken in dienst had genomen. De eventuele opbrengsten van de arbeid die de jongeren leveren, kunnen dan immers worden gecompenseerd door extra kosten.

In theorie is het dus inderdaad mogelijk dat in het kader van

6) Het rapport, getiteld *Evaluatie van de Werkgelegenheidsverruimende maatregel in de marktsector*, is uitgegeven door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

7) Zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Notitie Werkgelegenheidsbeleid*, 's-Gravenhage, januari 1983, bijlage 4.

8) Zie voor een literatuuroverzicht A.J.M. van Miltenburg, *Evaluatie-onderzoek van het arbeidsvoorzieningsbeleid*, *Beleidsanalyse*, 1984, nr. 2, blz. 11 t/m 16.

9) Het mogelijk optreden van ongewenste indirecte neveneffecten is niet onderzocht. Daartoe hadden met name ook niet-deelnemende ondernemingen moeten worden benaderd.

10) Zie M. van Giessen, *Effectiviteitsonderzoek*, *Beleidsanalyse*, 1980, nr. 2, blz. 5 t/m 13.

11) Vergelijk Ministerie van Sociale Zaken, *De interimmaatregel jeugdige werklozen*, 's-Gravenhage, juni 1979.

de WVM-M extra of, zoals in de officiële stukken staat vermeld, *additionele* werkgelegenheid wordt geschapen, ook als de betrokken jongeren productieve arbeid verrichten.

In de regelgeving van de WVM-M is een aantal bepalingen opgenomen, waarmee wordt beoogd ongewenste neveneffecten te voorkomen. Daarnaast hebben de uitvoerende instanties soms op eigen initiatief aanvullende maatregelen genomen om verdringing en concurrentievervalsing te voorkomen. We zullen daarop nader ingaan in de volgende paragraaf.

Regelgeving

De overheid heeft het gevaar onderkend dat een maatregel als de WVM-M ongewenste neveneffecten kan oproepen. In de regelgeving met betrekking tot de WVM-M zijn daarom bepalingen opgenomen die tot doel hebben dergelijke effecten tegen te gaan. Het gaat hierbij om de volgende bepalingen:

- a. de contractduur is beperkt tot maximaal één jaar 12);
- b. herhaaldelijke toepassing bij een onderneming is niet mogelijk;
- c. het aantal WVM-M-ers in een onderneming mag niet meer dan 10% van het oorspronkelijke aantal werknemers bedragen en is gebonden aan een absoluut maximum van 25;
- d. bij ondernemingen met minder dan 10 werknemers mag niet meer dan één WVM-M-er worden geplaatst;
- e. bij een onderneming die vacatures heeft gemeld of ontslag-aanvragen heeft ingediend bij het Arbeidsbureau mogen geen WVM-M-ers worden geplaatst;
- f. het personeel van een onderneming die WVM-M-ers wil plaatsen, moet een verklaring ondertekenen waarin wordt gesteld dat er geen sprake is van verdringing.

Soms zijn aan deze regels plaatselijk andere „regels” toegevoegd. Men heeft getracht ongewenste neveneffecten tegen te gaan door onder andere:

- jongeren te verwijzen die normaal gesproken niet voor de betrokken banen in aanmerking zouden komen en waarvan aan te nemen viel dat zij extra begeleiding bij het werk nodig zouden hebben 13);
- in bepaalde branches bij alle ondernemingen een WVM-M-er onder te brengen, zodat concurrentievervalsing binnen de betrokken branches kon worden vermeden;
- de WVM-M-ers zoveel mogelijk te plaatsen bij winkelbedrijven zonder personeel, omdat men van mening was dat deze ondernemingen normaal gesproken geen werknemers hadden aangeworven, en men het gevaar van concurrentievervalsing bij winkelbedrijven gering achtte.

Beschouwt men de officiële regelgeving, dan moet men tot de conclusie komen dat deze allerminst waterdicht is. Zeker als het gaat om banen die weinig training binnen de onderneming vereisen, is beperking van de contractduur tot één jaar onvoldoende om ongewenste neveneffecten tegen te gaan. Ook de bepaling dat per onderneming het aantal WVM-M-ers niet groter mag zijn dan 10% van het (oorspronkelijke) personeelsbestand, met een maximum van 25, is onvoldoende. Indien de WVM-M-ers onverhoopt productieve arbeid zouden verrichten, kan dit immers betekenen dat een onderneming in feite een subsidie ontvangt van enkele honderdduizenden gulden. Verder merken we ten aanzien van bepaling d op dat de geregistreerde vacatures slechts een deel van het totale aantal vacatures uitmaken. Het is dus denkbaar dat een onderneming met een onvervulde behoefte aan arbeid kampt zonder dat het arbeidsbureau dit weet. Verder kunnen zich bij een onderneming veranderingen voordoen gedurende de periode dat WVM-M-ers geplaatst zijn, waardoor alsnog verdringing optreedt. Ten slotte merken we naar aanleiding van de personeelsverklaring op dat het personeel veelal over te weinig informatie beschikt om te kunnen beoordelen of er sprake is van additionaliteit en bovendien door de leiding van de onderneming onder druk kan worden gezet de verklaring te ondertekenen.

De aanvulling die plaatselijk is gegeven op de officiële regelgeving, is waarschijnlijk in bepaalde opzichten wel en in andere niet zinvol met het oog op voorkoming van ongewenste neveneffecten. Zinvol is het jongeren te plaatsen die voor een gegeven

functie meer begeleiding nodig hebben dan de personen die normaal gesproken voor die functie in aanmerking zouden komen. Concentratie van WVM-M-ers in een bepaalde sector, met spreiding over de ondernemingen in die sector, lijkt geen bevredigende oplossing. Hierdoor kunnen immers ondernemingen in andere sectoren worden gedupeerd, bij voorbeeld doordat een verschuiving van de vraag optreedt of doordat ondernemingen in een andere branche voor een deel dezelfde producten verkopen. De argumenten voor plaatsing bij winkelbedrijven zonder personeel lijken echter wel steekhoudend.

De conclusie uit het voorgaande is dat de officiële regelgeving, aangevuld met „regels” die plaatselijk zijn bedacht, niet toereikend is om ongewenste neveneffecten te voorkomen. Daarmee staat uiteraard niet vast dat deze effecten ook daadwerkelijk zullen optreden. In de volgende paragraaf zullen we, gebruik makend van de resultaten van het NEI-onderzoek, hierop nader ingaan.

Praktijk

De informatie waarover we beschikken is afkomstig van gesprekken die in het kader van het NEI-onderzoek zijn gevoerd met onder andere vertegenwoordigers van de deelnemende ondernemingen en van een schriftelijke enquête onder alle deelnemende jongeren en ondernemingen. Dit houdt in dat we niet konden nagaan of de plaatsing van WVM-M-ers consequenties heeft gehad voor de werkgelegenheid bij andere ondernemingen. Er kon dus niet worden vastgesteld of er sprake is geweest van concurrentie en/of indirecte verdringing. Directe verdringing is binnen de gevolgdde aanpak in principe wel meetbaar, en daarop heeft het onderzoek zich dan ook in de eerste plaats gericht.

Indirecte verdringing en concurrentievervalsing kunnen binnen de gevolgdde aanpak dus niet worden gemeten. De enige indicatie voor het optreden van deze verschijnselen kon worden verkregen door aan de deelnemende ondernemingen te vragen of zij door middel van de WVM-M-er(s) hun omzet of verkoop hebben kunnen vergroten. Op deze vraag antwoordde 7% van de ondernemingen bevestigend. Het is duidelijk dat dit als een ondergrens van het werkelijke percentage moet worden beschouwd; ten slotte waren de ondernemingen op de hoogte van de regels dienaangaande en zullen zij mogelijk niet snel geneigd zijn toe te geven dat er bij hen sprake is geweest van ongewenste neveneffecten.

Directe verdringing was, zoals opgemerkt, binnen de gevolgdde aanpak beter meetbaar, al doet zich hier evenzeer het probleem gevoelen dat moest worden afgegaan op datgene wat de ondernemingen antwoordden. In het onderzoek is getracht dit op te vangen door bepaalde vragen ook aan de jongeren te stellen. In die gevallen waarin één jongere bij een onderneming was geplaatst, zijn deze antwoorden op onderlinge consistente vergeleken. Verder is in het kader van de mondelinge enquête ook gesproken met vertegenwoordigers van het personeel van de ondernemingen die zijn bezocht 14).

Er zijn verschillende mogelijkheden om directe verdringing te meten. In de eerste plaats kan men de ondernemingen vragen met welke motieven zij aan de WVM-M hebben deelgenomen. Op deze vraag antwoordden de meeste ondernemingen dat verschillende redenen een rol hebben gespeeld. In het algemeen noemde men hierbij het helpen van langdurig werkloze jongeren. Daarnaast of in plaats daarvan gaf een deel van de ondernemingen redenen op die wijzen op directe verdringing, te weten:

- het opvangen van een tijdelijke piek in het werk (13%);
- het testen van het arbeidsaanbod op geschiktheid (31%);
- het inwerken van nieuw personeel (7,8%);
- het verlagen van de arbeidskosten (11,2%).

12) Er is ook een minimum van een halfjaar, omdat de jongeren immers de kans moeten krijgen voldoende werkervaring op te doen.

13) In de praktijk was dit streven overigens moeilijk te effectueren, aangezien het niet eenvoudig bleek ondernemingen te vinden die onder deze conditie aan de WVM-M wilden deelnemen.

14) Als er een ondernemingsraad was, hebben we met vertegenwoordigers daarvan gesproken.

Bovendien gaf 13% van de ondernemingen te kennen dat men zonder WVM-M toch wel personeel had aangenomen.

Evenals bij de vraag of de deelnemende ondernemingen onder invloed van de WVM-M hun afzet hebben kunnen vergroten, geeft de beantwoording van deze vragen vermoedelijk een te optimistisch beeld van de omvang van de ongewenste neveneffecten. Om hierin meer inzicht te krijgen, is daarom ook langs indirecte weg getracht na te gaan in welke mate directe verdringing is opgetreden.

De volgende vragen zijn gesteld:

- is het werk van de jongere(n) vergelijkbaar met dat van de overige werknemers?
- hoe verhoudt de prestatie van de jongere(n) zich tot die van de overige werknemers?
- hoe verhoudt de leertijd zich tot de duur van het contract en de werkelijke arbeidsduur?
- vergt de begeleiding van de WVM-M-jongere(n) meer inspanning van de onderneming dan normaal het geval is bij nieuw, jong personeel?
- wordt het voordeel dat de onderneming zou kunnen ontlenen aan een productieve prestatie van de WVM-M-jongere(n) gedrukt door werkverandering of roulatie?

Meer dan tweederde van de jongeren en de ondernemingen was van mening dat de WVM-M-ers hetzelfde werk deden als de overige werknemers. Bovendien achtte meer dan de helft van de ondernemingen en bijna tweederde van de jongeren de prestatie van de WVM-M-ers ten minste even hoog als die van het overige personeel.

Wat betreft de leertijd in vergelijking tot de contractduur, kan worden opgemerkt dat een groot deel van de ondernemingen (ca. 80%) van mening is dat de contractduur lang genoeg is voor de jongeren om voldoende werkervaring op te doen. We zijn daarom, mede gelet op het feit dat het in het algemeen ging om betrekkelijk laaggeschoold werk, geneigd te concluderen dat de leertijd in de meeste gevallen slechts een beperkt deel van het totale aantal arbeidsuren over de contractperiode heeft uitmaakt. Overigens is de contractduur in het algemeen lang (ongeveer 84% van de jongeren heeft een contract voor één jaar). Verder komt deeltijdarbeid betrekkelijk weinig voor (bijna 71% werkt per week 40 uur of meer). Dit maakt het ook al minder waarschijnlijk dat de leertijd de beschikbare arbeidsuren volledig opslokt.

Er zijn geen aanwijzingen dat de begeleiding van de jongeren intensiever was dan normaal bij jong nieuw personeel. Slechts 11% van de ondernemingen was van mening dat de begeleiding intensiever was.

Werkverandering, die een geschikt middel lijkt om de productiviteit te drukken, is betrekkelijk weinig toegepast. Van de jongeren zegt 26% dat er sprake is geweest van werkverandering, terwijl slechts 8% van de ondernemingen dit antwoord geeft. Roulatie is wat frequenter toegepast (volgens 43% van de jongeren en 32% van de ondernemingen).

Zoals is opgemerkt, heeft een productieve prestatie van de jongere niet altijd in te houden dat er sprake is van ongewenste neveneffecten. Het kan ook zijn dat dit alleen tot gevolg heeft dat de werkbelasting van de overige werknemers daalt. Omgekeerd betekent afwezigheid van een productieve prestatie nog niet dat er geen directe verdringing optreedt. Dit is het geval indien de WVM-M als leerperiode dient en de betrokken onderneming toch wel iemand in dienst had genomen.

Het feit dat de jongeren een relatief hoge prestatie leveren en vaak hetzelfde werk doen als de overige werknemers, gecombineerd met het feit dat betrekkelijk veel ondernemingen (ook) zakelijke motieven opgeven voor deelneming aan de WVM-M en 13% van de ondernemingen zonder meer zegt dat zij toch wel personeel hadden aangetrokken, leidt ons echter tot de conclusie dat directe verdringing zich op vrij grote schaal heeft voorgedaan. Een aanwijzing hiervoor is naar onze mening ook dat ten tijde van het onderzoek van 28% van de jongeren indiensttreding bij de WVM-M-onderneming zeker of waarschijnlijk was, terwijl dit in 44% van de gevallen geenszins uitgesloten werd geacht.

De gesprekken met vertegenwoordigers van een aantal ondernemingen gaven nog sterkere indicaties van het optreden van on-

gewenste neveneffecten. De bezochte ondernemingen waren echter niet representatief voor alle deelnemende ondernemingen, zodat dit niet veel hoeft te zeggen. Anderzijds waren we bij onze bezoeken aan ondernemingen in de gelegenheid ook met vertegenwoordigers van het personeel te spreken, waardoor meer informatie kon worden verkregen dan via de schriftelijk enquête. In ieder geval gaven de gesprekken geen aanleiding de eerder vermelde conclusie te wijzigen.

De invloed van de WVM-M op de arbeidsmarktpositie van kansarme jongeren

Het doel van de WVM-M is door middel van tijdelijk werk de arbeidsmarktpositie van kansarme jongeren, die met andere arbeidsvoorzieningsmaatregelen dan de WVM-M in de marktsector niet (kunnen) worden bereikt, te verbeteren. De vraag die men zich dan kan stellen is of de deelnemers aan de WVM-M wel als kansarm kunnen worden gekwalificeerd.

Bij de WVM-M geldt als formeel criterium dat bij de aanvang van de WVM-M-baan de betrokken jongeren ten minste negen maanden als werkloze bij het (G)AB ingeschreven moeten zijn. Gebleken is dat bijna 30 procent van de jongeren niet aan dit criterium voldeed. Voor een belangrijk deel kan dit overigens te maken hebben met fouten bij de registratie van werkloosheid (15). Ook kan het zijn dat de betrokken jongeren kort gewerkt hebben via een uitzendbureau.

Een betere indicator van de kansen op de arbeidsmarkt is het opleidingsniveau. In het algemeen kan worden gesteld dat jongeren met hoogstens een lagere beroepsopleiding minder kans hebben op werk dan jongeren met een hogere opleiding. In het NEI-onderzoek is daarom gevraagd naar het hoogst behaalde diploma van het voortgezet onderwijs.

Bijna 70% van de jongeren blijkt tot de genoemde opleidingscategorie te behoren, terwijl nog eens 20% een MAVO-diploma heeft. De conclusie is derhalve dat de maatregel over het algemeen is toegepast op de jongeren waarvoor hij bedoeld is.

In het kader van het NEI-onderzoek kon niet worden nagegaan of deelneming aan de WVM-M de arbeidsmarktpositie van de betrokken jongeren daadwerkelijk heeft verbeterd. Wel kon worden vastgesteld dat zowel de jongeren als de ondernemingen het effect van de WVM-M op de positie van de jongeren vaak positief beoordelen. Waarschijnlijk is dit mede het gevolg van het feit dat de jongeren een goede kans maken een vaste baan bij de WVM-M-onderneming te krijgen.

Behalve voor de deelnemende jongeren, kan de WVM-M ook een positief effect hebben voor de overige jongeren uit de doelgroep. Het zou immers zo kunnen zijn dat onder invloed van de WVM-M de deelnemende ondernemers hun opvatting over de inzetbaarheid van jongeren uit de desbetreffende groep in positieve zin hebben aangepast, waardoor zij in de toekomst wellicht eerder geneigd zullen zijn zo'n jongere aan te nemen. Dit laatste kon in het gememoreerde onderzoek niet worden nagegaan. Wel is gebleken dat ongeveer 35% van de ondernemers positiever is gaan denken over de inzetbaarheid van de genoemde groep jongeren, terwijl slechts 5% daarover negatiever is gaan denken (de rest is niet van mening veranderd of had geen mening).

Conclusies

Uit het voorgaande is gebleken dat zich bij de uitvoering van de WVM-M in vrij sterke mate directe verdringing heeft voorgedaan. Als gevolg van het hieruit resulterende kostenvoordeel is ook het optreden van concurrentievervalsing waarschijnlijk, hoewel wij dit nauwelijks hebben kunnen meten. Evenmin kan dit worden nagegaan ten aanzien van indirecte verdringing. Desalniettemin kan op de in de titel gestelde vraag ons inziens „nee” worden geantwoord, tenminste als met toepassing van de WVM-

15) Als iemand vergeet de inschrijving te verlengen wordt hij of zij uitgeschreven als werkloze.

M op grote schaal een substantiële bijdrage aan de bestrijding van de jeugdwerkloosheid wordt beoogd.

Voorts is het duidelijk dat het ondoenlijk is een uniforme regelgeving op te stellen waarmee te allen tijde ongewenste neveneffecten kunnen worden voorkomen. Wel kunnen enkele minimum-condities worden geformuleerd waarmee in de praktijk evidente „overtredingen” kunnen worden tegengegaan.

Aangezien de (G)AB's al zeer veel mankracht hebben gespendeerd aan de WVM-M, terwijl directe verdringing toch regelmatig is voorgekomen, is uitbreiding van de personeelsinzet voor de uitvoering van deze maatregel weinig zinvol. Dat wil niet zeggen dat toepassing van de WVM-M feitelijk onmogelijk is zonder in onaanvaardbaar grote mate ongewenste neveneffecten op te roepen. Wij menen dat deze mogelijkheid wel bestaat als de (G)AB's zich aan een aantal richtlijnen houden. Samengevat komen deze op het volgende neer:

- toepassing bij ondernemingen waar de aard van het te verrichten werk, de bekwaamheden van de te plaatsen jongere(n) en de door de onderneming te verzorgen begeleiding zodanig zijn dat per saldo de kans dat de kosten per eenheid produkt dalen, tijdens de gehele duur van de WVM-M in deze onderneming zo klein mogelijk is. Bovendien dient toepassing alleen te geschieden als de WVM-M niet wordt misbruikt als verlengde proefperiode. Dit wordt zoveel mogelijk voorkomen als in een bepaalde onderneming een jongere wordt geplaatst die een langere inwerkperiode en/of meer begeleiding nodig heeft dan gebruikelijk is bij nieuw jong personeel;
- per jongere vaststellen hoe lang het tijdelijke dienstverband zou moeten zijn opdat het hierboven gestelde wordt gerealiseerd; zoveel mogelijk werken in deeltijd;
- toepassing van de WVM-M bij kleine tot zeer kleine onderne-

mingen waar, ook tussentijdse, controle gemakkelijk is uit te voeren en de mogelijkheid tot uitbreiding van de klantenkring over het algemeen afwezig is;

- geen toepassing van de WVM-M bij startende ondernemingen omdat daar aangeboden arbeidsplaatsen over het algemeen vacatures zijn welke uit kostenoverwegingen (nog) niet zijn opgevuld;
- geen verplichting voor het GAB een bepaald aantal arbeidsplaatsen te bezetten. Dit om onzorgvuldigheden te voorkomen die zich kunnen voordoen, gezien het arbeidsintensieve karakter van plaatsingen „zonder ongewenste neveneffecten”.

De ervaringen met de WVM-M houden naar onze mening een duidelijke waarschuwing in voor vergelijkbare initiatieven als bij voorbeeld het werken met behoud van uitkering in de marktsector 16). De deelnemers aan dergelijke maatregelen hebben er weliswaar baat bij, in ieder geval op korte termijn. Zeker bij toepassing op grote schaal is het echter onmogelijk het optreden van ongunstige effecten voor niet-deelnemers te voorkomen. Daarom kunnen deze maatregelen slechts een beperkte rol spelen bij de bestrijding van de (jeugd)werkloosheid.

**J. de Koning
H. Stolk**

16) Zie ook D.L.J. Kok en M. van der Meer, *Werken met behoud van uitkering: een begaanbare weg?*, *ESB*, 11 mei 1983, blz. 414-415 en A. Vissers, J. Baaijens en J. Ruiten, *Werken met behoud van uitkering; verdringing van reguliere arbeid?*, 's-Gravenhage, maart 1984.