

# De werkgelegenheidsverruimende maatregel

## Wat levert het op?

DRS. J.C. VAN OUDHEUSDEN\*

### Inleiding

De Werkgelegenheidsverruimende Maatregel (WVM) is een door de rijksoverheid geïnitieerde regeling die risicogroepen onder werklozen in de gelegenheid stelt voor een bepaalde periode (additioneel) werk te verrichten bij een non-profit-instelling. Deze ontvangt daarvoor een tegemoetkoming in de loonkosten. Het doel van de regeling is om door het opdoen van arbeidservaring of het behoud van arbeidsritme werklozen een betere uitgangspositie te verschaffen op de arbeidsmarkt. De zorg om de effectiviteit van dergelijke maatregelen is de laatste jaren meer in de belangstelling komen te staan. Levert de WVM een bijdrage aan het oplossen van het werkloosheidsvraagstuk of kan het geld beter op een andere manier worden besteed? Deze vraag roept om de noodzaak de uitwerking van deze maatregel nader te onderzoeken. Het daadwerkelijk meten van effecten is echter een moeilijke en weinig ter hand genomen zaak.

In dit artikel zal een poging worden gewaagd. De doelstellingen van de WVM worden getoetst aan de hand van een onderzoek onder vroegere, in het kader van deze maatregel werkzame mensen (in het vervolg WVM'ers genoemd) in het rayon van het Gewestelijk Arbeidsbureau Tiel. In totaal werden 112 WVM'ers geïnterviewd, dat wil zeggen 60% van de in totaal 186 in een jaar (het betreft hier de periode juli 1982 tot en met juni 1983) aangewezen WVM-arbeidsplaatsen van het betreffende GAB-rayon.

### Het type banen

Slechts non-profit-instellingen kunnen een aanvraag doen voor een arbeidsplaats in het kader van de WVM. De belangrijkste werkgevers in het onderzochte rayon zijn de gemeenten (55% van de arbeidsplaatsen) en ziekenhuizen (12%). De resterende plaatsen zijn te vinden bij sociaal-culturele instellingen, provincie enz. Het type werk dat wordt verricht is, voortvloeiend uit het karakter van de werkgevers, voornamelijk administratief (43% van het aantal arbeidsplaatsen), onderhoud betreffend (32%) of verzorgend van aard (19%). Dat dit belangrijke gevolgen heeft voor de beroepsgroepen waaruit de WVM'ers afkomstig zijn moge duidelijk zijn.

Een belangrijke voorwaarde voor het creëren van een arbeidsplaats in het kader van de WVM is het boventallige karakter ervan. De grens tussen „gewoon” en additioneel werk is weliswaar formeel nauwkeurig gedefinieerd, in de praktijk is zij echter bijzonder vaag. De indruk bestaat dat met name de groep administratieve medewerkers/sters vaak hetzelfde soort werk verricht als de vaste krachten van de dienst of instelling. Wanneer na het beëindigen van de WVM-periode de werkloze in loondienst wordt aangenomen bij dezelfde instelling, blijkt dat men over het algemeen hetzelfde werk blijft doen. Van het aantal mensen dat een baan vond bleef 58% bij dezelfde werkgever werken. Het is echter niet juist te concluderen dat door de WVM bestaande arbeidsplaatsen worden verdrongen. Wel kan worden gesteld dat in het kader van een uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen van een instelling onder andere om budgettaire redenen soms eerst een vacature in de vorm van een WVM-plaats wordt vervuld.

### De WVM een uitkomst voor „kansarme” werklozen?

Het aanbod van WVM-plaatsen stelt duidelijk eisen aan de werknemers. Wanneer het opleidingsniveau wordt vergeleken met dat van een controlegroep bestaande uit bij de gemeentelijke Sociale Dienst Tiel geregistreerde werklozen die een WWV- of RWW-uitkering ontvangen, komt dit duidelijk naar voren (tabel 1).

Tabel 1. Het opleidingsniveau van de WVM'ers vergeleken met een controlegroep werklozen, in procenten

Scholing	WVM	controlegroep
Basisniveau (LO of BLO)	7	23
Lager niveau (gedeeltelijk LBO, MAVO of LEAO)	21	20
Uitgebreid lager niveau (LBO, MAVO LEAO of gedeeltelijk MBO)	43	44
Middelbaar niveau (geheel MBO gedeeltelijk HBO, MEAO, HAVO of VWO)	25	11
Hoger niveau (HBO of universitair)	4	4
Totaal	100 N = 112	100 N = 88

Het zijn vooral de mensen met een opleiding van middelbaar niveau (MBO, gedeeltelijk HBO, HAVO, MEAO of VWO) die relatief oververtegenwoordigd zijn ten koste van de mensen met basisscholing (LO of BLO). De sterke nadruk op de administratieve beroepen hangt hier nauw mee samen (tabel 2).

Met betrekking tot het geslacht kan een sterke oververtegenwoordiging van vrouwen worden geconstateerd; de helft van de WVM'ers was van het vrouwelijk geslacht, terwijl het aantal ingeschreven werkloze vrouwen bij het GAB minder dan een derde bedraagt. De WVM richt zich in het bijzonder op jongeren 1). Van de deelnemers is 58% jonger dan 23 jaar. De WVM is slechts toepasbaar op jongeren tot 23 die langer dan 9 maanden werkloos zijn en op mensen van 23 jaar en ouder die langer dan 12 maanden werkloos zijn. Dit criterium blijkt in de praktijk minder strak te worden gehanteerd. Van de respondenten was 52% korter dan een jaar werkloos, 33% 9 maanden of korter, en 10% was zelfs nooit werkloos geweest! 2). Dat aan deze selectie van kandidaten nog een en ander verbeterd kan worden mag ook blijken uit het feit dat 21% van de WVM'ers in het Tielse op eigen initiatief of op voorspraak van de gemeente aan de WVM-plaats was gekomen.

\* Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit artikel werd uitgevoerd door Frans Durian, Tendayi Matimba, Cora van Nieuwenhuizen, Marijke de Booi en Kawire Mol, studenten Sociale Geografie aan de Rijksuniversiteit Utrecht.

1) De leeftijdsgrens van 23 jaar is in 1983 formeel opgenomen in de eisen die aan de werklozen worden gesteld.

2) Het gaat hier voornamelijk om mensen die wel zonder werk waren, doch zich niet als werkzoekend hadden laten registreren.

Tabel 2. Beroepsclassificatie van de WVM'ers vergeleken met een controlegroep werklozen, in procenten

Beroepsgroep	WVM'ers	controlegroep
Technische beroepen	14	19
Bouwvakkers	8	8
Winkelpersoneel	0	7
Kantoorpersoneel	35	6
Overige dienstverlening	21	18
Industriële beroepen	10	15
Zonder beroep	10	15
Overige a)	9	14
Totaal	100 N = 112	100 N = 88

a) Overige: landbouw, vrije beroepen, onderwijzende en verzorgende beroepen, transport/havenpersoneel.

Kansarmen op de arbeidsmarkt bezitten in het algemeen één of een combinatie van kenmerken als een laag opleidingsniveau, beroeps categorieën met weinig perspectief, vrouwelijk geslacht, jonge leeftijd. Als met dit gegeven in het achterhoofd wordt gekeken naar de hiervoor gegeven resultaten dan valt op dat een belangrijke groep kansarmen (met name laag opgeleiden in de technische beroepen of in de industrie) niet wordt bereikt. Ook langdurig werklozen (dat wil zeggen langer dan een jaar) worden minder dan verwacht ingeschakeld in het arbeidsproces. Daarentegen discrimineert de WVM wel positief naar leeftijd en geslacht. Dit leidt tot de conclusie dat de WVM door de aard van de instellingen waar de arbeidsplaatsen voornamelijk worden gecreëerd, beperkt is tot een aantal beroeps categorieën en daarmee samenhangend opleidingsniveau. De keuze voor alleen toepassing in de non-profit-sector bevoordeelt een aantal categorieën ten koste van andere beroepsgroepen. Het is de vraag of dit de bedoeling van de WVM is!

#### Een aanloop voor een vaste baan?

Over de vraag of deelneming aan de WVM de kans op een vaste baan vergroot bestaat bij de deelnemers nogal wat scepsis: 43% zegt dat het verrichte werk geen invloed heeft op het vinden van een baan. De concrete resultaten laten echter zien dat de WVM'ers aanzienlijk beter aan de slag komen dan een vergelijkbare controlegroep bestaande uit mensen die een RWW-uitkering ontvangen. In een jaar werd 15% van de RWW'ers bij de Gemeentelijke Sociale Dienst uitgeschreven om reden van werkaanvaarding, terwijl 46% van de WVM'ers in een zelfde periode een baan vond. Hoe groot het aandeel van de WVM daarin is, is natuurlijk de vraag. Zoals gezegd gaat het om een selectieve groep werklozen die misschien zonder WVM ook een baan hadden gekregen.

Ook binnen de groep vindt een select gezelschap gemakkelijker een baan dan de rest. Het opvallendste resultaat daarbij is dat meer vrouwen dan mannen aan de slag zijn gekomen (respectievelijk 54% en 39%). Dit kan worden verklaard door het relatief grote aantal WVM-arbeidsplaatsen in de administratieve en verzorgende sector dat wordt omgezet in reguliere arbeidsplaatsen. In deze sectoren zijn traditioneel veel vrouwen werkzaam. Ook naar scholingsgraad is er sprake van selectie (tabel 3).

#### Kanttekeningen en conclusie

De WVM is een van de maatregelen die de rijksoverheid hanteert als middel om de werkloosheid te bestrijden. De uitvoering ervan is in handen van het GAB. Zij heeft zich daarbij te houden aan richtlijnen zoals geformuleerd door de minister van SoZaWe. Deze richtlijnen laten echter zoveel

Tabel 3. Ex-WVM'ers naar scholingsgraad in het GAB Tiel, in procenten, 1983 - 1984

Opleiding	WVM'ers met baan	Zonder baan
Basisniveau	6	7
Lager niveau	14	29
Uitgebreid lager niveau	46	40
Middelbaar niveau	30	21
Hoger niveau	4	3
Totaal	100 (N = 52)	100 (N = 60)

Van de hoger geschoolden vindt een groter gedeelte een baan dan van de lager geschoolden. De doorstroom blijkt tevens afhankelijk te zijn van de duur van de werkloosheid. Opmerkelijk is hierbij dat de beste resultaten door mensen worden bereikt die vallen in de klasse 15 tot en met 19 maanden werkloos vóór de aanvaarding van een WVM-plaats (tabel 4)

Tabel 4. Periode van werkloosheid voor de WVM in maanden

	0-9 mnd.	10-14 mnd.	15-19 mnd.	20-24 mnd.	>24 mnd.
Werk	37	50	71	53	31
Werkloos	63	50	29	47	69
In procenten van het totale aantal WVM'ers	34	23	16	14	12

ruimte dat afhankelijk van de lokale situatie zwaartepunten kunnen worden gelegd op bepaalde risicogroepen onder werklozen. De WVM lijkt, uit de aard der instellingen waar de plaatsen gecreëerd worden, met name geschikt voor werklozen die een middelbare opleiding hebben genoten en die werkzaam willen zijn in een administratief of verzorgend beroep. Deze groepen zijn niet de zwakste op de arbeidsmarkt. Om de WVM derhalve effectief te laten zijn, moeten andere kenmerken doorslaggevend zijn om in aanmerking te komen voor een WVM-plaats. In dit verband valt te denken aan: behorend tot een ethnische minderheid, geen arbeidserfaring en langdurig werkloos. De groepen die worden gevormd door werklozen die een lage opleiding hebben genoten en een technisch of industrieel beroep willen uitoefenen, worden geholpen via andere maatregelen, zoals Experimentele Arbeidsprojecten voor Jeugdig Werklozen, Kort Middelbaar Beroepsonderwijs (KMBO) en het leerlingwezen dat de laatste tijd in de politieke belangstelling staat.

De kansen op een arbeidsplaats lijken, blijkens het onderzoek in het GAB-rayon Tiel door de deelname aan de WVM vergroot te worden. Uit het grote percentage mensen dat na het vervullen van de WVM-plaats bij dezelfde instelling blijft werken, mag worden afgeleid dat het gevaar voor een „alternatieve” arbeidspool niet ondenkbeeldig is. Dat wil zeggen dat vacatures bij non-profit-instellingen worden vervuld door mensen die daar reeds werkzaam waren als WVM'er, stagiaire, erkend gewetensbezwaarde en dergelijke, waarbij de instelling de gesubsidieerde arbeidsplaats als proeftijd aanwendt.

Samenvattend mag worden gesteld dat de WVM een effectieve maatregel kan zijn. De doorstroming naar de arbeidsmarkt wordt er positief door beïnvloed. Echter, omdat de regeling slechts in een beperkt aantal plaatsen voorziet zou het wellicht verstandig zijn haar selectiever toe te passen waar het negatieve kenmerken van de werkloze, anders dan beroep of opleiding, betreft. Het verdient bovendien aanbeveling het ontstaan van een mogelijke nieuwe vorm van concurrentievervalsing (namelijk ten opzichte van gelijkwaardige sollicitanten die niet een periode goedkoop beschikbaar zijn) nauwlettend in het oog te houden.

J.C. van Oudheusden