

Werklozenprojecten en ondersteunende instanties in Nederland

DRS. F.W.M. BOEKEMA – DRS. L.H.J. VERHOEF –
DR. M.H. STIJNENBOSCH – DRS. M.M.M. SCHRÖDER –
DRS. A.J.A. VAN DEN BERG*

De laatste jaren zijn werklozen, met name langdurig werklozen, steeds actiever geworden in het zoeken naar zinvolle bezigheden buiten de arbeidsmarkt om. Lokale instellingen en overheden hebben daarop ingespeeld en in veel gevallen een initiërende, ondersteunende en/of coördinerende rol op zich genomen bij projecten op dit gebied. Hoewel er veel gebeurt, is er weinig bekend over de achtergronden, de beleidsrelevantie en de resultaten van deze lokale initiatieven. In dit artikel wordt verslag gedaan van een inventariserend onderzoek naar werklozenprojecten op regionaal en lokaal niveau, dat de auteurs in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben verricht. Het belang van deze activiteiten blijkt o.a. uit het feit dat bij de projecten die binnen de omschrijving van het onderzoek vielen, eind 1983 46.804 personen waren betrokken, ofwel één op de twintig werklozen.

Inleiding

De algemene economische recessie en de daarmee verbonden massale structurele werkloosheid roept de laatste jaren in toeneemende mate reacties op van allerlei kanten en op diverse niveaus. Opvallend hierbij is dat veel van deze reacties geïnitieerd c.q. geëntameerd worden vanuit de maatschappij. Een groeiend aantal langdurig werklozen probeert door allerlei activiteiten weer zinvol bezig te zijn, waardoor nieuwe sociale contacten ontstaan die een bepaald ritme in hun leven brengen. Anderen zoeken hun heil in het starten van een eigen bedrijfje. Steeds meer instanties spelen in op deze ontwikkelingen. De veelheid van activiteiten die zodoende in lokale en regionale gemeenschappen ontstaat, wordt wel aangeduid als „lokale initiatieven” 1).

Lagere overheden kunnen bij lokale initiatieven op verscheidene wijzen een fundamentele rol spelen. De praktijk heeft inmiddels uitgewezen dat lagere overheden niet alleen initiërend en coördinerend kunnen optreden, maar ook een substantiële bijdrage kunnen leveren door actieve participatie en door in sommige gevallen zelfs het voortouw te nemen. Ook voor de rijksoverheid lijkt hier een taak weggelegd. Zij zou de kaders moeten aangeven waarbinnen de lokale initiatieven zich kunnen ontwikkelen.

Enkele aanzetten in deze richting hebben reeds plaatsgevonden. Zo is het Ministerie van Economische Zaken doende om de problematiek rond startende ondernemers aan te pakken en zijn verscheidene pogingen ondernomen om de gehele institutionele infrastructuur rond het midden- en kleinbedrijf te reorganiseren 2). Ook via het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bestaan mogelijkheden voor starters. De Rijksgroepregeling Zelfstandigen maakt het mogelijk het inkomen van starters aan te vullen tot het bijstandsniveau, terwijl ook leningen tot f. 25.000 mogelijk zijn.

De onstuimige groei van het aantal lokale initiatieven roept nog veel vragen op. Inmiddels lijken ook veel particuliere organisaties dit gat in de markt ontdekt te hebben. Mislukkingen, foutieve aanpakken en opzetten zijn duidelijke symptomen van enige wildgroei. Tot op heden is er nog onvoldoende bekend over de achtergronden, het ontstaan, de ontwikkelingen, de beleidsrelevantie en de resultaten van lokale initiatieven.

De *Atlas van lokale initiatieven in Nederland 1983* biedt een eerste globaal inzicht in de opzet, filosofie en werkwijze. De hierin beschreven initiatieven bewegen zich voor een groot gedeelte op het terrein van de infrastructuur en faciliteiten ten be-

hoeve van het starten van een eigen bedrijf 3). Weliswaar wordt in genoemde atlas ook een veertigtal regionale werklozenprojecten beschreven, maar die beschrijvingen vertonen nogal wat manco's. Dit overzicht is verre van volledig en betreft hoofdzakelijk de zogenaamde werkervaringsprojecten. De belangstelling van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor de ontwikkelingen van de lokale initiatieven die zich specifiek richten op de werklozenprojecten, is groot. Onder andere het feit dat er zo weinig bekend is over deze initiatieven was aanleiding om een inventariserend onderzoek te laten verrichten naar wat er verder door en voor werklozen op het lokale en regionale niveau gebeurt. De opzet en aanpak van dit onderzoek alsmede een eerste indruk van de resultaten staan in dit artikel beschreven.

Doel en werkwijze

Het doel van het onderzoek naar werkprojecten voor werklozen enerzijds en ondersteunende instanties gericht op werkprojecten anderzijds, was tweeledig. In de eerste plaats had het onderzoek ten doel het systematisch inventariseren en rubriceren

* Drs. F. Boekema is wetenschappelijk medewerker bij de vakgroep Regionale Economie van de Katholieke Hogeschool Tilburg. Drs. L. Verhoef is eveneens part-time verbonden aan deze vakgroep en aan de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders. Dr. M. Stijnenbosch is verbonden aan het Geografisch Instituut van de Rijksuniversiteit Utrecht. Drs. M. Schröder en Drs. A. van den Berg waren als pas afgestudeerde sociaalgeografe resp. econoom verantwoordelijk voor de coördinatie en uitvoering van het onderzoek dat aan dit artikel ten grondslag heeft gelegen. De algemene leiding en vormgeving was in handen van de drie eerstgenoemde auteurs.

1) Voor een algemene beschrijving van lokale initiatieven zie: Local initiatives, een nieuwe aanpak van het regionale stimuleringsbeleid, *ESB*, 2 maart 1983.

2) Zie bij voorbeeld het rapport *MKB-voorlichtingsinstrumentarium* van de Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf. Dit rapport bevat de uitgebreide reacties op de adviesaanvraag betreffende het MKB-voorlichtingsinstrumentarium van de staatssecretaris van Economische Zaken d.d. 16 augustus 1982.

3) Bij voorbeeld regionale bedrijfscontactbeurzen, regionale bedrijfsfinancieringsmogelijkheden, regionale bedrijfsstimuleringsbureaus, bedrijventra voor startende en jonge ondernemers, regionale innovatie-uitvindingsbureaus en regionale management-informatiebijeenkomsten.

van informatie van een uitgebreide enquête bij alle gemeenten, alle stadsgewesten, de regionale coördinatoren van de Projecten Mensen Zonder Werk, organisaties voor jeugd en jongerenwerk en de kerken. In de tweede plaats ging het erom te onderzoeken of, en zo ja op welke wijze, van de zijde van de rijksoverheid lokale initiatieven kunnen worden gestimuleerd.

Zoals uit de samenvattende gegevens hieronder zal blijken heeft het eerste doel – de inventarisatie – een grote schat aan informatie opgeleverd 4). Voor de aan die informatie ten grondslag liggende enquête werd de volgende werkwijze gehanteerd; in eerste aanleg zijn alle bovengenoemde instanties benaderd met een korte schriftelijke enquête, waaruit duidelijk moest worden hoeveel werkprojecten en ondersteunende instanties inclusief contactpersoon in de betrokken plaats c.q. regio bekend waren. Op basis van deze verzamelde schriftelijke informatie volgde een uitgebreide telefonische enquête waarbij naast feitelijke vragen ook geïnformeerd is naar ondervonden problemen en knelpunten. De respons op de enquête onder de gemeenten was uitzonderlijk hoog, namelijk ruim 97%.

Definities en criteria

Ten behoeve van het onderzoek en de inventarisatie zijn de volgende omschrijvingen en criteria gehanteerd: werkprojecten voor werklozen dienen te omvatten alle activiteiten die worden opgezet om werkzoekenden in de gelegenheid te stellen (weer) zinvol bezig te zijn. De volgende acht criteria gelden voor werkprojecten:

- doelgroep: werkzoekenden;
- door de lokale gemeenschap opgezet;
- doelstelling: behoud, herstel of bevordering van de arbeidsgeschiktheid of opvang van de deelnemers;
- minimaal (beoogde) duur: 3 maanden;
- draaiend en ten minste formeel geaccordeerd, of recent (na 1 juli 1983) afgesloten;
- minimaal aantal personen: drie (geen commercieel startende ondernemer);
- (in eerste instantie) niet op loonvorming gericht;
- vorm: projectgewijze activiteiten, dat wil zeggen dat ze eindig (met beperkte duur) en kleinschalig zijn en een duidelijke organisatie en planmatige opzet hebben.

Als omschrijving van ondersteunende instanties is uitgegaan van de volgende definitie: alle organisaties of projecten die zich bezighouden met:

- het verlenen van service aan en/of het begeleiden van werkprojecten voor werklozen;
- het bemiddelen ten behoeve van individuele werkzoekenden voor de niet-reguliere arbeidsmarkt.

Voor de selectie van deze instanties werden de volgende vijf criteria gehanteerd:

- werkzaam op lokaal/regionaal niveau;
- doelgroep: werkprojecten voor werklozen en/of individuele werkzoekenden;
- doelstelling: het verlenen van service, begeleiden of bemiddelen buiten de reguliere arbeidsmarkt of een combinatie van deze activiteiten;
- vorm: instantie, organisatie of project;
- feitelijk actief.

De op basis van bovenstaande criteria verkregen afbakening van werkprojecten was nog te globaal. Vandaar dat een onderscheid werd gemaakt tussen de volgende soorten projecten 5):

- opvangprojecten: activiteiten gericht op het wegnemen van negatieve gevolgen van werkloosheid en op het versterken van de maatschappelijke positie van de betrokkenen door middel van informatie en voorlichting, individuele begeleiding en hulpverlening;
- scholingsprojecten: activiteiten gericht op het (aan)leren en/of vergroten resp. verdiepen van vaardigheden en kennis van de werkzoekenden om daarmee hun positie op de arbeidsmarkt te versterken;
- dienst- en hulpverleningsprojecten: maatschappelijk nuttige activiteiten ten behoeve van derden die deze anders zouden moeten ontberen;

- werkplaatsen; activiteiten gericht op kleinschalige, niet commerciële productie van goederen en/of diensten.

Ten aanzien van de ondersteunende instanties is in veel gevallen sprake van een combinatie van begeleiding, bemiddeling en advisering. Hoewel de meeste instanties te kennen gaven dat ze zich met begeleiding en bemiddeling bezighielden, bleken er ook ondersteunende instanties te zijn die zelf werkprojecten opzetten. Voor de beschrijving en rubricering van ondersteunende instanties is gekozen voor de volgende zes verschijningsvormen:

- gericht op jeugd- en jongerenwerk;
- stichtingen voor opbouwwerk;
- stichtingen voor sociaal-culturele activiteiten;
- vrijwilligerswerk;
- gemeenten (indien ten minste één persoon zich daarmee meer dan 20 uur per week bezighoudt);
- organisaties/stichtingen specifiek gericht op werkloosheidsproblematiek.

Andere stichtingen, organisaties, instituties en verschijningsvormen zijn alleen opgenomen als het opzetten van werkprojecten en het bemiddelen van mensen zonder werk een duidelijk afzonderlijk deel van het takenpakket vormde.

Problemen

De grote variatie in verschijningsvormen, structuren, organisaties en instituties bij zowel de werkprojecten als de ondersteunende instanties heeft de nodige problemen opgeleverd, met name ten aanzien van selectie, rubricering en afbakening. Zo zijn grenzen en overgangen tussen bij voorbeeld vrijwilligerswerk, sociaal-cultureel werk en projecten rond startende ondernemers aan de ene kant en werkprojecten en ondersteunde instanties aan de andere kant moeilijk traceerbaar. Aangezien de aard en verschijningsvorm van een werkproject mede afhangt van het ontwikkelingsstadium waarin het zich bevindt, leidde dit in veel gevallen tot onduidelijkheden 6).

Voorts leverde de afbakening van het aantal activiteiten dat binnen een project zou moeten vallen, in enkele gevallen problemen op. Kortom, niet in alle gevallen kon op basis van een eenduidige afbakening de selectie van werkprojecten en ondersteunende instanties plaatsvinden. Ondanks genoemde problemen en knelpunten heeft het onderzoek een groot aantal resultaten opgeleverd die meer houvast bieden voor een kwantitatieve en kwalitatieve beschrijving en analyse van de onderzochte materie.

Enige kwantitatieve resultaten

Het onderzoek heeft veel gegevens opgeleverd voor interessante analyses en beschouwingen. De uitzonderlijk hoge respons op de enquête (ruim 97%) biedt tevens de garantie voor een hoge mate van representativiteit. Wel moet nogmaals benadrukt worden dat met het oog op de gestelde criteria vele werkprojecten uiteindelijk niet in de onderzoeksresultaten tot uiting komen. Een groot aantal projecten voldeed niet aan één of meer van de gestelde criteria en is derhalve buiten het onderzoek gebleven. Daardoor is het niet mogelijk te stellen dat de resultaten een volledig compleet beeld geven van alle werkprojecten en ondersteunende instanties in Nederland. Door uit te gaan van de opgestelde criteria is echter wel bereikt dat de meer structureel opgezette, beleidsmatig ingepaste werkprojecten en ondersteunende instanties in kaart konden worden gebracht.

4) Het complete overzicht van de inventarisatie staat in de publikatie *Atlas van lokale initiatieven in Nederland, 1984, Werkprojecten en ondersteunende instanties*. Deze atlas is verkrijgbaar bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en is te bestellen door overmaking van f. .35 op giro 751 t.n.v. Distributiecentrum Overheidspublicaties, postbus 20014, 2500 EA Den Haag, o.v.m. ISBN 9034602907.

5) Deze indeling is ontleend aan de IVA-publikatie *Werkprojecten; een alternatief?*, Tilburg, 1983.

6) Zo blijken er projecten voor te komen die afhankelijk van het ontwikkelingsstadium in het ene geval meer kenmerken van een opvangproject hebben en in het andere geval meer tenderen naar scholingsprojecten.

Bij 532 van de 764 Nederlandse gemeenten worden in een of andere vorm activiteiten voor werklozen georganiseerd die voldoen aan de hierboven gestelde criteria. Door de geringe non-respons is onbekend gebleven welke activiteiten plaatsvinden in een 24-tal kleine gemeenten. Aangenomen mag worden dat in nagenoeg alle Nederlandse gemeenten wel op een of andere wijze activiteiten ontplooid worden ten behoeve van werklozen. In veel gevallen zal hierbij echter sprake zijn van een ad-hoc-karakter, een incidentele aanpak, en/of een beperkt aantal deelnemers, zodat deze activiteiten buiten de inventarisatie zijn gebleven. Verder moet er op worden gewezen dat alle projecten die in het kader van de Werkgelegenheidsverruimende Maatregel (WVM) of in het kader van de Regeling inzake de Experimentele Arbeidsplaatsen voor Jeugdigen (EAJ) plaatsvinden, niet in het onderzoek zijn opgenomen. Bij bestudering en analyse van de onderzoeksresultaten dient men zich goed rekenschap van deze nuances te geven.

In tabel 1 staan de werkprojecten nader uitgesplitst.

Van de werkprojecten blijkt het grootste deel opvangprojecten te zijn die voornamelijk gericht zijn op *alle* mensen zonder werk. Het grote aantal deelnemers aan opvangprojecten illustreert duidelijk het belang; 32.880 mensen zijn hierbij betrokken, verteen neerkomt op gemiddeld ca. 100 personen per project. Verhoudingsgewijs worden de cursussen die ook onder de opvangprojecten vallen, door veel mensen gevolgd. Wel moet hierbij worden aangetekend dat in een klein aantal projecten relatief zeer veel mensen betrokken zijn. Zo zijn bij negen projecten in de grote steden maar liefst 1.000 mensen ingeschakeld. Als we deze uitschieters buiten beschouwing laten, daalt het gemiddelde aantal personen in opvangprojecten met ruim een kwart tot 72.

De scholingsprojecten inclusief de werk- en praktijkervaringsprojecten nemen een afzonderlijke plaats in. Werklozen onder de dertig jaar vormen de belangrijkste categorie waarop de 167 projecten zijn gericht. Gemiddeld genomen zijn hierbij 48 mensen per project betrokken, dus duidelijk minder dan bij de algemene groep werklozen.

Tabel 1 laat verder zien dat dienst en hulpverleningsprojecten in afnemende mate van belang zijn. Opvallend is dat eerstgenoemde projecten verhoudingsgewijs van meer belang zijn voor

specifieke beroepsgroepen, terwijl bij de werkplaatsen de participatie van vrouwen groot kan worden genoemd. Voor beide doelgroepen geldt dat bij het starten van werkprojecten het in één op de twee gevallen een werkplaats voor vrouwen betreft of een dienst- of hulpverleningsproject voor bepaalde beroepsgroepen.

In totaliteit waren ten tijde van het onderzoek 46.804 personen actief als deelnemer bij de projecten betrokken. Gerelateerd aan de officieel geregistreerde werkloosheid van ca. 860.000 komt dit neer op ca. 5,5%. Met andere woorden, ca. 1 op de 20 werklozen is bij een project betrokken (n.b. exclusief WVM, EAJ en andere specifieke projecten). Dit verhoudingscijfer zal voor jongeren anders liggen, aangezien zij een groter aandeel hebben in de werkloosheid.

In tabel 2 zijn enkele onderzoeksresultaten gerelateerd aan de gemeenteklassen. Hieruit blijkt dat over het algemeen het aantal deelnemers per project evenredig toeneemt met de grootte van de gemeente. Behoudens enkele uitzonderingen geldt dit voor alle projecten. Het leggen van een verband tussen het lokale werkloosheidspercentage en het lokale initiatief levert enkele problemen op. Weliswaar is het absolute aantal werklozen per gemeente bekend, maar aangezien cijfers van de afhankelijke beroepsbevolking niet per gemeente beschikbaar zijn, is het niet mogelijk om de werkloosheidspercentages per gemeente aan te geven. Wel is het mogelijk om op basis van de potentiële beroepsbevolking (inwoners in leeftijdsgroep 15-65 jaar) verminderd met het aantal arbeidsongeschikten (WAO/AAW) een werkloosheidspercentage te berekenen dat als (redelijk betrouwbare) indicator kan worden gebruikt.

In tabel 3 is te lezen hoe het aantal werkprojecten en deelnemers zich verhouden tot het werkloosheidspercentage in de gemeente. Er moet hierbij op worden gewezen dat de weergegeven werkloosheidspercentages door de gekozen berekeningswijze lager liggen dan de landelijk gepubliceerde percentages. Desondanks biedt deze methode enig zicht op het verband tussen het aantal werklozen enerzijds en het aantal lokale activiteiten/werkprojecten anderzijds.

Nadere bestudering van tabel 3 maakt de volgende voorzichtige conclusies mogelijk. De mate van deelneming en het aantal lokale initiatieven vertonen géén consistent verband met de werk-

Tabel 1. Werkprojecten naar type verdeeld over doelgroepen, aantal projecten en aantal deelnemers, situatie eind 1983

Doelgroep	Type projecten																	
	Opvangprojecten		Scholingsprojecten		Dienst- en hulpverleningsprojecten		Werkplaatsen		Overige projecten		Totaal							
	aantal	aantal deelnemers	aantal	aantal deelnemers	aantal	aantal deelnemers	aantal	aantal deelnemers	aantal	aantal deelnemers	aantal	aantal deelnemers						
		absoluut	gemiddeld	absoluut	gemiddeld	absoluut	gemiddeld	absoluut	gemiddeld	absoluut	gemiddeld	absoluut	gemiddeld					
Alle mensen zonder werk	209	26.809	128,2	50	4.093	81,8	104	3.393	32,3	47	788	16,7	3	390	130	413	35.472	85,68
Mensen < 30 jaar	70	4.506	64,3	94	3.250	34,5	33	336	10,1	44	420	9,5	-	-	-	241	8.512	35,3
Vrouwen	3	33	11,0	6	68	11,3	-	-	-	8	138	17,2	-	-	-	17	239	14,0
WW/WAO-uitkeringsgerechtigden	6	109	18,1	-	-	-	3	54	18,0	-	-	-	-	-	-	9	163	18,1
RWW/WWV-uitkeringsgerechtigden	12	1.381	115,0	4	63	15,7	2	6	3,0	1	4	4,0	-	-	-	19	1.454	76,5
Beroepsgroep	1	8	8,0	11	506	46,0	17	275	16,1	6	52	8,6	-	-	-	35	841	24,0
Randgroepen	1	34	34,0	2	73	36,5	-	-	-	1	16	16,0	-	-	-	4	123	30,7
Totaal	302	32.880	108,8	167	8.053	48,2	159	4.063	25,3	107	1.418	13,2	3	390	130	738	46.804	63,3

Tabel 2. Werkprojecten naar type verdeeld over gemeenteklassen, aantal projecten en aantal deelnemers, situatie eind 1983

Gemeenteklassen naar aantal inwoners	Type projecten																	
	Opvangprojecten		Scholingsprojecten		Dienst- en hulpverleningsprojecten		Werkplaatsen		Overige projecten		Totaal							
	aantal	aantal deelnemers	aantal	aantal deelnemers	aantal	aantal deelnemers	aantal	aantal deelnemers	aantal	aantal deelnemers	aantal	aantal deelnemers						
		absoluut	gemiddeld	absoluut	gemiddeld	absoluut	gemiddeld	absoluut	gemiddeld	absoluut	gemiddeld	absoluut	gemiddeld					
0 - 5.000	19	545	28,6	6	162	27,0	16	81	5,0	2	9	4,5	-	-	-	43	797	18,5
5.000 - 10.000	69	3.284	47,5	21	558	26,5	37	310	8,3	9	82	9,1	1	129	120	137	4.354	31,8
10.000 - 25.000	98	7.673	78,3	42	1.475	35,1	42	775	18,4	17	260	15,0	2	270	135	201	10.453	52,0
25.000 - 50.000	62	10.408	167,8	40	1.364	34,1	32	820	25,6	25	298	11,9	-	-	-	159	12.890	81,0
50.000 - 100.000	29	4.096	141,2	22	1.247	56,6	17	1.848	102,6	19	257	13,3	-	-	-	87	7.448	84,6
100.000 en meer	25	6.874	274,9	36	3.247	90,1	15	229	15,3	35	512	14,6	-	-	-	111	10.862	97,8
Totaal	302	32.880	108,8	167	8.053	48,2	159	4.063	25,3	107	1.418	13,2	3	390	130	738	46.804	63,3

Tabel 3. Aantal werkprojecten en deelnemers naar werkloosheidspercentage in de gemeente

Werkloosheidspercentage in de gemeente	Projecten		Deelnemers		
	absoluut	in procenten	absoluut	in procenten	gem. project
0 - 4%	36	4,9	1.092	2,3	30,3
4 - 6%	87	11,8	1.880	4,1	21,6
6 - 7%	66	8,9	1.115	2,4	16,8
7 - 8%	100	13,5	5.288	11,4	52,8
8 - 9%	96	13,1	9.343	19,9	96,3
9 - 10%	78	10,6	5.494	11,6	70,4
10 - 11%	42	5,7	2.159	4,6	51,4
11 - 12%	62	8,4	3.248	6,9	52,3
12 - 13%	38	5,1	6.690	14,4	176,0
13 - 14%	78	10,6	4.906	10,4	62,8
> 14%	55	7,4	5.589	11,9	101,6
Totaal	738	100,0	46.804	99,9	63,3

loosheidspercentages. Ruim een vierde (27%) van de ontplooidde initiatieven vindt plaats in gemeenten met een werkloosheidspercentage tussen 7 en 9%, terwijl 31% van het totale aantal deelnemers hierin participeert. Kennelijk is de aanwezigheid van een hoog percentage werklozen op zich nog geen (voldoende) reden voor het voorkomen van veel projecten. Andere factoren, zoals initiatiefnemers (personen en/of instanties), spelen hierbij klaarblijkelijk een belangrijke complementaire rol. Nader onderzoek naar de rol en betekenis van initiatiefnemers bij lokale initiatieven kan mogelijk meer zicht bieden op deze relaties. In het onderhavige onderzoek is ook geïnventariseerd en geanalyseerd welke betekenis aan de zogenaamde ondersteunende instanties kan worden toegekend.

Ondersteunende instanties

In tabel 4 staan de ondersteunende instanties, uitgaande van de hierboven gehanteerde definitie, gerubriceerd naar verschijningsvorm. Deze tabel laat duidelijk zien dat ondersteunende instanties die specifiek gericht zijn op werklozen een dominante positie innemen. Bijna de helft (48,6%) van het totale aantal instanties behoort tot deze categorie. Voorts blijkt dat 58% (821) van het totale aantal werkzame personen (1410) betaald of onbetaald bij deze instanties is ingeschakeld. Het aantal vrijwilligersvacaturebanken/-centrales neemt zowel gemeten naar aantal instellingen als naar het aantal werkzame personen (resp. 79 en 322) een tweede plaats in. Deze gegevens ondersteunen eens te meer dat het particulier initiatief in veel gevallen de aanzet tot realisering van werkprojecten en ondersteunende instanties geeft. Hieruit mag evenwel niet worden geconcludeerd dat werkprojecten een louter particuliere aangelegenheid zijn. Ook de overheden zijn op vele terreinen actief betrokken. Zo laat tabel 4 zien dat 34 gemeenten en 6 provinciale instellingen opereren als ondersteunende instanties die aan de gestelde criteria voldoen. Als belangrijkste maatstaf geldt dan de eis dat minimaal één part-timer (20 uur of meer) voor het opzetten c.q. begeleiden van projecten moet zijn aangesteld. Daarnaast heeft de overheid op tal van andere manieren bemoeienis met ondersteunende instanties c.q. werkprojecten. In veel gevallen is daarbij sprake van samenwerkingsverbanden die in allerlei structuren en organisatievormen gestalte krijgen. In verreweg de meeste gevallen wordt de stichting als rechtspersoon gekozen.

Tabel 4. De ondersteunende instanties, aantal instellingen en werkzame personen naar verschijningsvorm, situatie eind 1983

Verschijningsvorm	Aantal instellingen			full-time	Aantal werkzame personen			Aard betrekking			
	waarvan aantal werkzame personen		totaal aantal instellingen		part-time		totale aantal werkzame personen	loon-dienst	vrijwil-liger	onbe-kend	
	bekend	onbekend			aantal uren bekend	aantal uren onbekend					totaal
Provinciale instellingen	6		6	14	2	10	12	26	26		
Gemeenten	34		34	64	8	58	66	130	118		12
Organisatie/stichting specifiek t.b.v. werklozen	114	15	129	129	98	594	692	821	233	449	139
Vrijwilligersvacaturebanken/-centrales	77	2	79	46	48	274	322	368	83	150	135
Stichtingen voor sociaal culturele activiteiten	10	2	12	26	5	13	18	44	34		10
Stichtingen voor opbouwwerk	4		4	7	1		1	8	8		
Organisaties voor jeugd- en jongerenwerk	1		1	8		5	5	13	13		
Totaal	246	19	265	294	162	954	1.116	1.410	515	599	296

Van de 1410 personen die aan de ondersteunende instanties verbonden zijn, blijkt een overgrote meerderheid (91%) in part-time verband werkzaam te zijn. Veel van de taken die vanuit of door ondersteunende instanties worden verricht, komen voor een niet onaanzienlijk deel op de schouders van onbetaalde vrijwilligers terecht. Bij vrijwilligerscentrale ligt dit uiteraard voor de hand. Ook de stichtingen die speciaal in het leven zijn geroepen ten einde specifieke dienstverlening en begeleiding voor werklozen te realiseren, worden geïnitieerd, georganiseerd en beheerd dank zij enthousiaste inbreng van niet in loondienst werkende vrijwilligers. Ruim een derde (515 personen) ontvangt een honorarium voor de verrichte taken en werkzaamheden. Gezien de hiervoor geschetste kenmerken van ondersteunende instanties zou men de volgende algemene karakteristiek kunnen geven: ondersteunende instanties draaien voor en door mensen zonder werk, waarbij het part-time dienstverband een dominante plaats inneemt.

Tabel 5 laat zien hoe de diverse doelgroepen zowel van de ondersteunende instanties als van de werkprojecten zijn samengesteld. Driekwart van de ondersteunende instanties richten hun activiteiten op alle werklozen zonder nadere differentiatie of specifieke kenmerken. De doelgroep jongere werklozen, d.w.z. alle werklozen beneden de dertig jaar, is een relatief grote categorie. Zo zijn voor deze groep werklozen 50 ondersteunende instanties actief en voldoen ten minste 241 werkprojecten aan de door ons gehanteerde selectiecriteria. Deze cijfers ondersteunen nog eens welk belang men kennelijk hecht aan opvang c.q. voorzieningen ten behoeve van jonge werklozen. Zeker als men voor ogen houdt dat grote aantallen schoolverlaters ook in de nabije toekomst een nagenoeg kansloze positie op de arbeidsmarkt zullen innemen, verdient deze categorie een aparte status. De in tabel 5 vermelde cijfers over jongeren zijn vertekend omdat alle EAJ-projecten, d.w.z. maatregelen die enkel en alleen op jongeren van toepassing zijn, niet in deze inventarisatie zijn meegenomen. De werkelijke deelnemingscijfers betreffende maatregelen en voorzieningen rond jeugdige werklozen zullen dus niet onaanzienlijk hoger uitvallen. De relatieve betekenis van ondersteunende instanties voor specifieke andere doelgroepen zoals bepaalde beroepsgroepen, randgroepen en WW/WAO-uitkeringsgerechtigden, is zeer gering. Instanties die zich richten op vrouwen, op RWW/WWV-uitkeringsgerechtigden en overigen hebben verhoudingsgewijs iets meer gewicht, maar gerelateerd aan het totaal hebben zij toch maar een marginale betekenis.

Tabel 5. Ondersteunende instanties en werkprojecten naar doelgroep, situatie eind 1983

Doelgroep	Ondersteunende instanties		Werkprojecten	
	aantal	in procenten	aantal	in procenten
Alle werklozen	200	75	414	56
Jongeren (< 30 jaar)	50	18	241	33
Vrouwen	3	1	17	2
WW/WAO-uitkeringsgerechtigden	0	0	9	1
RWW/WWV-uitkeringsgerechtigden	8	3	19	3
Bepaalde beroepsgroep	1	0,5	35	5
Randgroepen	1	0,5	3	0,5
Overig	5	2	1	0,5
Totaal	268	100,0	739	100,0

Tabel 6. Ondersteunende instanties en werkprojecten verdeeld over gemeenteklassen, situatie eind 1983

Gemeenteklassen naar aantal inwoners	Ondersteunende instanties		Werkprojecten		Aantal inwoners
	aantal	inproc.	aantal	inproc.	inproc.
0 - 5.000	13	5,1	43	5,8	4
5.000 - 10.000	31	11,7	137	18,5	11
10.000 - 25.000	85	31,9	201	27,2	25
25.000 - 50.000	74	27,5	159	21,5	19
50.000 - 100.000	28	10,3	88	11,9	14
100.000 - en meer	37	13,6	111	15,0	26

Een interessant beeld levert tabel 6 op. In deze tabel is gepoogd een relatie te leggen tussen de grootte van een gemeente naar inwonersaantal en het aantal geregistreerde ondersteunende instanties en werkprojecten. Gezien de ernstige werkloosheidsituatie in de grote steden zou men hier een relatieve oververtegenwoordiging van zowel ondersteunende instanties als werkprojecten kunnen verwachten. De tabel laat echter een ander beeld zien. Zo zijn er in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners verhoudingsgewijs minder instanties en projecten dan men op basis van hun inwoneraantal zou mogen verwachten. Wel moet hierbij worden aangetekend dat uit tabel 2 is gebleken dat het aantal deelnemers aan werkprojecten in grote steden veel hoger ligt. Waarschijnlijk moet de nadere verklaring gezocht worden in factoren van sociale aard. Zo kan men zich voorstellen dat in kleinere gemeenschappen doorgaans een grotere identificatie zal plaatsvinden met de lokale (werkloosheids)problematiek. De sociale infrastructuur en relaties in kleinere lokale gemeenschappen leiden eerder tot een klimaat waarin een grotere geneigdheid aanwezig is om een werkloosheidsproject te starten of het initiatief te nemen tot het oprichten van c.q. te participeren in een ondersteunende instantie. Daarmee is aan de basisvoorwaarde voldaan om lokale initiatieven van de grond te kunnen krijgen en te ontplooiën. Het grote aantal ontwikkelde lokale initiatieven in Nederland 7) toont ook het bewijs dat kleinschalige projecten in ruime mate vertegenwoordigd zijn in de kleinere lokale (en regionale) gemeenschappen.

Kanttekeningen

In het voorgaande zijn beknopt enkele eerste indrukken beschreven die uit de grote hoeveelheid onderzoekmateriaal kunnen worden gedestilleerd. Het is van belang nogmaals te onderstrepen dat het cijfermateriaal en de conclusies met de nodige nuanceringen en reserves dienen te worden bekeken. Ten behoeve van een nieuw te ontwikkelen beleid lijken nadere aanvullende onderzoeken noodzakelijk. We zullen hieronder enkele conclusies vermelden en van een kort commentaar voorzien.

Een groot bezwaar bij het verzamelde materiaal van dit onderzoek is het statische karakter, met andere woorden de tijdsgebondenheid. De cijfers, problemen en knelpunten hebben betrekking op de situatie van eind 1983. Aangezien het hele veld van werkprojecten en ondersteunende instanties wordt gekenmerkt door een grote dynamiek, nieuwe initiatieven en soms een grote doorstroming, impliceert dit tevens dat het materiaal snel verouderd. In feite zou een continue rapportage gewenst zijn, waarbij de actuele ontwikkelingen regelmatig worden verwerkt.

De gepresenteerde cijfers omvatten zeker niet alle projecten en de ondersteunende instanties. We hebben al eerder benadrukt dat vele projecten en instanties om een of meer redenen niet aan de vooraf opgestelde criteria voldeden en derhalve niet zijn meegerekend in het onderzoek. Dit laatste impliceert dat het aantal werklozen dat op een of andere wijze betrokken is bij werkprojecten of bij de ondersteuning hiervan, naar alle waarschijnlijkheid (veel) hoger is. De cijfers die hier zijn weergegeven hebben daarentegen wel betrekking op de meer structureel organisatorisch en beleidsmatig geïnstitutionaliseerde werkprojecten en instanties.

Nader onderzoek

De enquête heeft ook enkele hiaten en manco's zichtbaar gemaakt. Zo is er nog weinig zicht op de financiële structuren en achtergronden van de werkprojecten en ondersteunende instanties. Daardoor is het ook onmogelijk om een goede vergelijkingsmaatstaf voor de diverse projecten te vinden. In veel geval-

len hangt dit samen met het feit dat de kosten niet expliciet naar voren kunnen worden gebracht. (Bij voorbeeld doordat de activiteiten deels verricht worden vanuit bestaande afdelingen van het gemeentelijke of provinciale apparaat of andere organisaties.) Voor zover de financiering wel in kaart gebracht kon worden, blijkt dat de lokale overheid een belangrijke rol speelt met betrekking tot de exploitatie, administratieve ondersteuning, huisvesting, projectbegeleiding en lonen, terwijl het Koningin Julianafonds in veel gevallen de startkosten (inrichting) voor zijn rekening neemt. Bij enkele probleemregio's zijn bovendien vaak extra fondsen en/of subsidieregelingen in het geding. Verder onderzoek naar de effecten van deze extra middelen, bij voorbeeld door vergelijking met andere regio's, kan mogelijk interessante conclusies opleveren.

De spreiding van de onderscheiden categorieën projecten naar gemeenteklasse (zie tabel 6) zou verder uitgebreid kunnen worden door de regionale spreiding te onderzoeken, waarbij relaties tussen het werkloosheidscijfer en de werkgelegenheidsstructuur en zo mogelijk de politieke kleur van een gemeente(raad) en/of regio aan de orde kan komen.

Meer onderzoek en een analyse van de rol en de invloed van de verschillende participanten op het slagen of falen van de projecten lijkt zeer gewenst, in het bijzonder ten aanzien van de startfase. Wellicht dat tegelijkertijd de veel genoemde oorzaken als financiën, huisvesting en gebrek aan motivatie bij de deelnemers nader onder de loep kunnen worden genomen.

Een aspect dat nog aandacht verdient is de toetsing van zowel de werkprojecten als de ondersteunende instanties. De inventarisatie heeft uitgewezen dat het merendeel van de projecten getoetst wordt (c.q. moet worden). Deze toetsing kan op drie verschillende wijzen plaatsgrijpen: door uitgebreide RWW/WWV-commissies, door commissies die voortkomen uit de ondersteunende wereld (b.v. GAK, GAB, vakbonden) of door speciaal in het leven geroepen regionale toetsingscommissies. Deze laatste zullen in de toekomst wettelijk verplicht worden. In het bijzonder zou de samenstelling en het functioneren van toetsingscommissies alsmede de criteria die gehanteerd worden nader moeten worden bestudeerd. Een duidelijk en eenduidig beleid lijkt meer dan wenselijk te zijn. Voor ondersteunende instanties geldt dit in nog sterkere mate omdat hierbij immers amper sprake is van enige geïnstitutionaliseerde toetsing. Ten opzichte van de werkprojecten zitten de ondersteunende instanties in de rol van beoordeelbaar, maar in veel gevallen ontbreken heldere eisen ten aanzien van participanten en projecten.

Slot

De forse stijging van de werkloosheid in de afgelopen tien jaar heeft veel maatschappelijke veranderingen teweeggebracht. Met name binnen de populatie werklozen zijn vele activiteiten en ontwikkelingen waar te nemen. Relatief is hierover nog zeer weinig bekend. Het hier beschreven onderzoek biedt een indicatie van een aantal activiteiten die de laatste tijd van de grond zijn gekomen.

De resultaten van het onderzoek rechtvaardigen de conclusie dat veel meer inzicht nodig is, zodat meer gericht onderzoek gewenst is. Voor de beleidsondersteuning is dit zelfs onontbeerlijk, te meer daar het gigantische maatschappelijke probleem van de werkloosheid en de voorgestane oplossingen niet (meer) gebaat zijn bij incidentele oplossingen. Het beleidsmatig inpassen van lokale initiatieven in de werkloosheidsbestrijding kan een stap op weg zijn naar de oplossing op lange termijn van de werkgelegenheidsproblematiek 8).

**Frans Boekema
Leo Verhoef
Martin Stijnenbosch
Arthur van den Berg
Moniek Schröder**

7) Zie ook de binnenkort te verschijnen *Atlas van lokale initiatieven in Nederland, 1984. Stimulering van werkgelegenheid en bedrijvigheid*. Deze atlas bevat een overzicht van de lokale initiatieven die zich afspeelen binnen de reguliere arbeidsmarkt.

8) Op 6 september a.s. zal aan de Katholieke Hogeschool te Tilburg een internationale studiedag worden gehouden onder de titel: Lokale initiatieven; evaluatie en perspectief. Meer informatie: Congresgebouw Studiedag Lokale Initiatieven, tel.: 03405-64224.