

De effectiviteit van selectieve loonkostensubsidies

Ervaringen met het JOB-plan

De aanhoudende werkloosheid treft vooral langdurig werklozen en laag opgeleiden. Het Jeugd Ontplooiings Banenplan (JOB) is bedoeld om deze specifieke categorieën aan de slag te helpen – niet om de werkloosheid als zodanig te verminderen. In dit artikel wordt de effectiviteit van dit plan geëvalueerd. De auteurs concluderen dat ongeveer eenderde deel van de doelgroep (jonger dan 25 jaar, langer dan 2 jaar werkloos) bereikt wordt. Deelname aan het JOB-plan verhoogt de kansen op de arbeidsmarkt; meer dan de helft van de deelnemers had na afloop een baan. Verder constateren de schrijvers dat het JOB-plan – als gevolg van subsidiëring van loonkosten – niet, of slechts in enkele gevallen, leidt tot concurrentievervalsing. Wel leidt het in dienst nemen van de gesubsidieerde arbeidskrachten bijna altijd tot verdringing van reguliere arbeid. De auteurs gaan aan het eind van het artikel in op de implicaties van hun bevindingen voor het arbeidsvoorzieningsbeleid in het algemeen.

DRS. J. DE KONING – DRS. C.Th. ZANDVLIET*

De werkloosheid is hardnekkig. Leek zich vorig jaar een verbetering ten goede af te tekenen, thans is er in het beste geval sprake van stabilisering van de werkloosheid en zijn de vooruitzichten somber. Nu is het in zekere zin misleidend te spreken van de werkloosheidsproblematiek in het algemeen. Werkloosheid is vooral een probleem van de langdurig werklozen. Zou men in staat zijn de doorstroming op de arbeidsmarkt te bevorderen en de individuele werkloosheidsduur te beperken dan is er al veel gewonnen. De laatste jaren heeft men daarom gezocht naar maatregelen die dit kunnen bewerkstelligen. Het JOB-plan is een voorbeeld van zo'n maatregel en hetzelfde geldt voor de vorig jaar aanvaarde Wet Vermeend/Moor.

In beide gevallen gaat het om selectieve loonkostensubsidies, met dien verstande dat JOB specifiek voor jongeren (tot 25 jaar) is bedoeld en de Wet Vermeend/Moor gericht is op langdurig werklozen van ten minste 21 jaar. In beide gevallen is het doel de positie van bepaalde groepen op de arbeidsmarkt te verbeteren door werkgevers in staat te stellen leden van deze groepen tegen een gereduceerd tarief in dienst te nemen. De vraag is of dit de meest aangewezen weg is om de werkloosheid aan te pakken. Vaak wordt tegengeworpen dat loonkostensubsidies nauwelijks effect hebben op de werkgelegenheid en daarom weinig zinvol zijn 1). Wij zijn het hiermee niet helemaal eens. Naar ons oordeel dient het succes van dergelijke maatregelen vooral te worden gemeten aan de mate waarin deze de werkgelegenheid bevorderen voor de groepen waarop zij gericht zijn. Leidt dit tot verdringing van andere groepen die een sterkere positie op de arbeidsmarkt innemen, dan moet dat op de koop toe genomen worden. Wel dient vermeden te worden dat verdringing de vorm aanneemt van (gedwongen) ontslagen.

Een ander bezwaar tegen maatregelen als het JOB-plan is dat andere maatregelen meer effect hebben. Hierbij wordt veelal met name aan scholingsmaatregelen ge-

dacht. Hoewel scholing naar ons oordeel een voorwaarde is voor een blijvende verbetering van de arbeidsmarktpositie van de meeste langdurig werklozen, dient hierbij toch enige nuancering te worden aangebracht. In de eerste plaats moet worden betwijfeld dat scholingsmaatregelen wél een sterk werkgelegenheidsverruimend effect hebben. Voor zover er tekorten aan bepaalde typen arbeid bestaan of zullen ontstaan, en deze tekorten door middel van scholing kunnen worden opgeheven of voorkomen, is dit het geval, maar of er nu zulke grote tekorten bestaan is de vraag 2). Verder blijkt dat de betrokken werklozen in het algemeen moeilijk bereikt kunnen worden met scholingsmaatregelen. Het gaat vaak om mensen met een afgebroken schoolopleiding die er weinig voor voelen opnieuw in de schoolbanken plaats te nemen. Dit hoeft geen kwestie van onwil te zijn. Bij sommige mensen liggen de kwaliteiten en voorkeuren nu eenmaal meer op het ambachtelijke dan op het intellectuele vlak. Wat ook een rol speelt is het ongelooft bij zeer langdurig werklozen dat scholing hun kansen verbetert. Om deze mensen weer bij het reguliere arbeidsproces te betrekken, moet hun een duidelijk perspectief geboden worden en dat houdt heel concreet in dat zij aan de slag kunnen. Wellicht is scholing (eventueel na enige tijd) dan wel aan deze groep te verkopen.

* Hoofd respectievelijk medewerker van de Afdeling Arbeidsmarkt-onderzoek van het Nederlands Economisch Instituut te Rotterdam.

1) M. de Wachter en E. Visser, *Doelmatigheid intredingbevorderende arbeidsmarktinstrumenten*, Stichting voor Economisch Onderzoek, uitgegeven door de Commissie voor Ontwikkelingsproblematiek van Bedrijven, 1986.

2) Uit de Conjunctuurtest van het CBS blijkt dat vorig jaar slechts zo'n drie procent van de bedrijven in de industrie belemmeringen bij de productie ondervond door een tekort aan arbeid. Aan te nemen valt dat het hierbij slechts gedeeltelijk gaat om werk dat geschikt is voor de JOB-jongeren, ook als deze aanvullende scholing zouden krijgen.

Dit betekent dat maatregelen als het JOB-plan toch in een behoefte kunnen voorzien, al is het alleen maar als eerste stap in het reïntegratieproces van langdurig werklozen. In dit artikel zullen we nader ingaan op de effecten van deze maatregel, daarbij gebruik makend van de resultaten van een in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgevoerd onderzoek 3). Welk deel van de doelgroep is bereikt? Is de werkgelegenheid voor de betrokken groep, of misschien zelfs in het algemeen, toegenomen onder invloed van de maatregel? Op deze vragen zullen we een antwoord trachten te geven. Daarnaast gaan we in op een tweetal neveneffecten, die het plan zou kunnen oproepen, te weten verdringing en concurrentievervalsing. Verdringing is al besproken. Concurrentievervalsing kan optreden als bedrijven een relatief hoog subsidiebedrag ontvangen en dit gebruiken om hun concurrentiepositie te verbeteren. Aan het plan moet als randvoorwaarde worden opgelegd dat dit neveneffect niet optreedt, althans niet in noemenswaardige mate. Wat verdringing betreft gaat het vooral om bescherming van het zittend personeel. Ten slotte bespreken we welke implicaties de resultaten kunnen hebben voor het arbeidsvoorzieningsbeleid in het algemeen.

Resultaten en effecten

Wat houdt het JOB-plan in?

Het JOB-plan heeft tot doel door middel van tijdelijk werk de arbeidsmarktpositie van langdurig werkloze jongeren te verbeteren. De maatregel beoogt een grens te stellen aan de werkloosheidsduur van deze jongeren. Verder bestaat de hoop dat zij door het opdoen van werkervaring hun arbeidsmarktsituatie kunnen versterken, zodat zij niet in hun oude patroon terugvallen.

De maatregel houdt in dat jongeren uitzendwerk doen voor een organisatie (de 'JOB-organisatie') die in het leven is geroepen door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het uitzendbureau Start. Het ministerie geeft een subsidie, waardoor werkgevers die jongeren inschakelen ongeveer tweederde van de normale arbeidskosten betalen. In aanmerking komen jongeren die nog geen vijftig jaar oud zijn en langer dan twee jaar staan ingeschreven bij het Arbeidsbureau. Zij kunnen meer dan één baan in het kader van JOB hebben, maar de totale uitzendtermijn is niet langer dan een jaar. Het aantal JOB-jongeren per bedrijf mag niet meer dan tien procent van het aantal werknemers bedragen, afgezien van kleine bedrijven met minder dan tien werknemers die één JOB-jongere in dienst mogen hebben.

In september/oktober 1984 is het plan bij wijze van proef ingevoerd in Enschede, Schiedam en Veendam. Vanaf januari 1987 functioneert het plan in ongeveer 30 regio's. Het ligt in de bedoeling de maatregel in de loop van dit jaar landelijk in te voeren. In het vervolg van dit artikel zullen we onze aandacht richten op de drie regio's die al vanaf het begin aan de maatregel meedoen. In de overige regio's was de maatregel nog te kort in uitvoering om betrouwbare conclusies over de effecten te kunnen trekken.

Het bereik

In hoeverre zijn de voor het JOB-plan in aanmerking komende jongeren ook daadwerkelijk bereikt? Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn gegevens verzameld over de volgende indicatoren:

- omvang en samenstelling van de groep geplaatsten in vergelijking tot de doelgroep;
- de plaatsingsduur per JOB-baan;
- het aantal JOB-banen per jongere;
- de duur van de werkweek.

De betrokken gegevens zijn ontleend aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de JOB-administratie. Wij beschikken alleen over bruikbare gegevens aangaande de doelgroep voor september 1984. In totaal stonden toen 2.291 jongeren minimaal twee jaar als werk-

loze ingeschreven bij de GAB's in de onderzochte regio's. Het aantal jongeren dat vanaf deze datum tot april 1986 is geplaatst is 717.

Om het bereik van de maatregel te bepalen mag het aantal geplaatste jongeren niet zonder meer door de omvang van de doelgroep gedeeld worden. De doelgroep verandert namelijk in de loop van de tijd en het is niet zeker dat een jongere die in bij voorbeeld maart 1986 geplaatst werd, in september 1984 al tot de doelgroep behoorde. Niettemin lijkt een schatting van het bereikpercentage van dertig procent niet onredelijk 4).

Vrouwen zijn duidelijk ondervertegenwoordigd onder de geplaatsten, terwijl de jongste leeftijdsgroepen wat oververtegenwoordigd zijn. Verder doen de jongeren met een LBO- of MAVO-opleiding relatief meer mee met het JOB-plan dan de jongeren met de laagste opleiding (basisniveau) of met een wat hogere opleiding (middelbaar of hoger niveau), die beide zijn ondervertegenwoordigd onder de geplaatsten.

De totale gerealiseerde plaatsingsduur per JOB-jongere, die wordt verkregen door de uren van de verschillende JOB-banen op te tellen, bedroeg gemiddeld bijna een half jaar. Deze gemiddelde plaatsingsduur van ruim vijf maanden is relatief lang vergeleken met gewone uitzendarbeid, maar deze vergelijking gaat enigszins mank door de specifieke kenmerken van het JOB-plan. Het percentage jongeren met minder dan een maand JOB-ervaring bedraagt niet minder dan 24 procent. Bijna een kwart van de deelnemende jongeren doet dus nauwelijks ervaring op. De meeste jongeren zijn slechts eenmaal in een JOB-baan geplaatst. De gemiddelde arbeidsduur over alle geplaatste jongeren is bijna 31 uur per week 5).

Bij vergelijking van landelijke cijfers blijkt een oververtegenwoordiging van het midden- en kleinbedrijf onder de deelnemende bedrijven. In eenderde van de gevallen gaat het om een bedrijf met minder dan 10 mensen in dienst en de helft van de plaatsingen is in bedrijven met 10 tot 100 mensen in dienst gerealiseerd. Blijkbaar is de gedachte dat de uitzendformule drempelverlagend zou werken voor kleine bedrijven, juist geweest. Ook kan het zijn dat de subsidie juist voor deze bedrijven interessant is. Wat betreft economische activiteit blijkt de industrie sterk vertegenwoordigd met ruim 40 procent van de plaatsingen.

Verdringing

Verdringing kan in verschillende vormen optreden, namelijk:

- een werknemer verliest zijn baan aan een via JOB geplaatste jongere;
- de JOB-jongere vervangt iemand die met pensioen is gegaan, een andere baan heeft gevonden of om andere redenen uit zichzelf is vertrokken;
- het betrokken bedrijf was toch al van plan zijn werkgelegenheid uit te breiden, maar maakt van de gelegenheid gebruik om hiervoor JOB-jongeren aan te trekken.

We zullen ons in eerste instantie richten op verdringing binnen de aan JOB deelnemende bedrijven. Het is ook denkbaar dat de verdringing zich juist voordoet bij niet aan JOB deelnemende bedrijven, namelijk als daar onder invloed van concurrentievervalsing verlies van werkgele-

3) J. de Koning, J.C. de Bruijn en C.Th. Zandvliet, *Evaluatie van het JOB-plan*, Nederlands Economisch Instituut/Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1987 en idem *Evaluatie van het JOB-plan, aanvullende analyses*, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, 1987.

4) Zo valt aan te nemen (zie Stichting Research voor Beleid, *Het werkloosheidscijfer nader onderzocht*, april 1987) dat het aantal langdurig werkloze jongeren in werkelijkheid aanzienlijk lager ligt dan de officiële cijfers aangeven. Op grond hiervan zou onze schatting van het bereik dus aan de lage kant zijn. Door het feit dat we de doelgroep op één tijdstip meten, vindt echter een overschatting plaats.

5) Dit is in overeenstemming met de intentie van de maatregel. Door jongeren zoveel mogelijk in deeltijdbanen te plaatsen zouden er meer kunnen worden geplaatst en zou er meer ruimte zijn voor scholing naast het werk.

genheid optreedt. Concurrentievervalsing komt hierna aan de orde.

Informatie over verdringing kan in de eerste plaats worden verzameld door *directe* vragen te stellen aan de deelnemende bedrijven. Is er iemand in het bedrijf ontslagen doordat de JOB-jongere in dienst kwam? Heeft de JOB-jongere de plaats ingenomen van iemand die (vrijwillig) bij het bedrijf is vertrokken? Had het bedrijf toch wel iemand in dienst genomen, ook als het niet aan het JOB-plan had deelgenomen? In het NEI-onderzoek, waarnaar wij eerder hebben verwezen, is dit soort informatie verkregen met behulp van een schriftelijke enquête onder de deelnemende bedrijven.

Omdat bedrijven er mogelijk niet voor willen uitkomen dat de JOB-arbeid niet additioneel is (ook al schrijft de regeling *additionaliteit niet* voor), is ook een aantal vragen opgenomen die *indirect* informatie kunnen geven over verdringing. Het betreft hier de volgende aspecten:

- hoe is de arbeidsprestatie van de jongere?
- is er meer tijd dan normaal besteed aan inwerken en begeleiden?
- is de werkbelasting van de eigenaar of de overige werknemers gedaald?
- stelt men aan nieuw personeel gewoonlijk hogere eisen dan aan de JOB-jongere(n)?
- komt de jongere na afloop van de JOB-baan bij het bedrijf in dienst?

Is de arbeidsprestatie relatief laag of de tijd besteed aan inwerken en begeleiden relatief lang, dan is de kans op verdringing klein. Hetzelfde geldt als de werkbelasting van de eigenaar of de overige werknemers is gedaald. Als men relatief lage eisen aan de JOB-jongere stelt, is de kans op verdringing ook kleiner.

Slechts een paar procent van de bedrijven geeft te kennen dat zij mensen ontslagen hebben die plaats moesten maken voor JOB-jongeren. De beide andere vormen van verdringing komen voor in ongeveer 80 procent van de geënquêteerde bedrijven.

Uit de antwoorden op de indirecte vragen blijkt dat bij ongeveer driekwart van de bedrijven die al direct aangeven dat er sprake was van verdringing, ook een of meer van de bovengenoemde indicatoren van verdringing in die richting wijzen. De correlatie is echter niet perfect. We mogen dus niet uitsluiten dat in een aantal van deze gevallen het functioneren van de JOB-jongere toch niet helemaal vergelijkbaar is met die van de werknemer die men normaal gesproken zou hebben aangetrokken. In die gevallen is de verdringing dus niet volledig. Aan de andere kant is niet uit te sluiten dat in een deel van de 'overige gevallen', de bedrijven dus waarvoor niet *direct* valt af te leiden dat er verdringing is opgetreden, hiervan in feite toch sprake is. In sommige van deze gevallen levert de jongere een normale arbeidsprestatie zonder dat de werkbelasting van de overige werknemers is afgenomen en zonder dat er in excessieve mate begeleiding of scholing wordt gegeven.

Ondanks het feit dat in sterke mate verdringing is opgetreden en het JOB-plan dus weinig effect heeft gehad op de totale werkgelegenheid, denken wij toch dat de werkgelegenheidssituatie van de langdurig werkloze jongeren door het plan duidelijk verbeterd is. De kans dat bedrijven voor de betrokken banen normaal gesproken iemand uit de doelgroep hadden aangetrokken is immers gering. Deze kans is toch al klein omdat de doelgroep van het JOB-plan slechts een beperkt deel uitmaakt van de totale groep personen die normaal gesproken in aanmerking komen voor deze banen. Uit de antwoorden van de deelnemende bedrijven blijkt bovendien dat een belangrijk deel andere eisen (bij voorbeeld ten aanzien van werkloosheidsduur, werkervaring en opleiding) had gesteld als de nieuwe medewerker geen JOB-kracht was geweest.

Concurrentievervalsing

Een aan het JOB-plan deelnemend bedrijf kan een financieel voordeel behalen. Dit kan op twee wijzen:

- door ontslag van een medewerker die reeds in dienst

was of doordat men toch wel iemand had aangenomen, treedt een vermindering van de arbeidskosten op ten opzichte van de situatie waarin het bedrijf niet aan het plan had deelgenomen. Dit voordeel kan worden benut om de marktpositie te verbeteren ten opzichte van andere bedrijven;

- het bedrijf neemt de JOB-jongeren aan als extra medewerker, verlaagt met behulp van de subsidie de productprijs en vergroot de afzet.

In het eerste geval treedt dus in eerste instantie verdringing in het JOB-bedrijf op, en pas in tweede instantie concurrentievervalsing. De werkgelegenheid in het JOB-bedrijf kan daardoor op den duur toenemen. In het tweede geval treedt geen verdringing in het JOB-bedrijf op en is er vrijwel direct sprake van concurrentievervalsing.

Meting van concurrentievervalsing is gecompliceerd. Men moet immers nagaan in hoeverre de afzet van bedrijven die niet aan JOB deelnemen, negatief wordt beïnvloed door het plan. Dit is moeilijk te bepalen, met name als de effecten klein zijn en over een groot aantal bedrijven, die waarschijnlijk toch al de nodige fluctuaties in hun afzet kennen, zijn gespreid.

Wij hebben voor een andere benadering gekozen. Wij hebben ons namelijk de vraag gesteld of het op grond van de beschikbare gegevens over de deelnemende bedrijven aannemelijk is dat deze hun concurrentiepositie hebben verbeterd ten koste van andere bedrijven. In sommige gevallen is het tamelijk evident dat dit niet het geval is, namelijk in die gevallen waarin het subsidiebedrag verwaarloosbaar is. Men moet dan denken aan een bedrijf met, zeg, tien fulltime medewerkers dat één JOB-jongere gedurende enige weken in dienst heeft gehad. In zo'n geval valt geen verstoring van de concurrentieverhoudingen te verwachten.

Van de bedrijven ontving ongeveer 35% een subsidie die groter was dan 1% van de arbeidskosten gedurende twee jaar. Bij ruim de helft van deze gevallen ging het echter om een bedrag van minder dan f. 5.000. Van de bedrijven met minder dan 1% subsidie gaat het in 18 gevallen om een subsidie van meer dan f. 10.000. Dit is ruim 15% van het totaal. Slechts in een enkel geval is de subsidie meer dan f. 50.000; bedragen van meer dan f. 100.000 komen niet voor.

De kans op concurrentievervalsing wordt niet alleen bepaald door de (relatieve) hoogte van het subsidiebedrag. In sommige gevallen gaat het om een klein bedrijf met een meewerkende eigenaar en, eventueel, meewerkende familieleden, waarbij als enige effect een verminderde belasting voor deze personen optreedt. In andere gevallen is bij voorbeeld de produktiviteit van de jongere relatief laag en is er daarom een kleinere kans op concurrentievervalsing. Er zijn nog wel meer omstandigheden aan te geven waaronder dit laatste het geval is. Houden we hiermee rekening dan is er in nog maar 10% van de gevallen enige reden tot ongerustheid over concurrentievervalsing.

Ten slotte hebben we aan de bedrijven gevraagd of naar hun oordeel de deelneming aan het JOB-plan invloed heeft gehad op hun omzet, hun investeringsniveau of hun prijspeil, hun arbeidskosten en hun werkgelegenheid. Hoewel niet op voorhand kan worden aangenomen dat de op deze vragen verkregen antwoorden betrouwbaar zijn, is de aldus verkregen informatie waardevol als toets voor eerder verkregen inzichten. De antwoorden op de vragen vormen inderdaad een bevestiging van deze inzichten. In gevallen waarin wij concurrentievervalsing niet uitgesloten achten, nemen vaker de omzet, het investeringsniveau en de werkgelegenheid toe en dalen in relatief veel gevallen de arbeidskosten. De effecten lijken echter beperkt van omvang.

Het geheel overziende komen we tot de conclusie dat niet in alle gevallen is uit te sluiten dat zich concurrentievervalsing heeft voorgedaan onder invloed van het JOB-plan. Het gaat hierbij echter om een beperkt aantal gevallen en de omvang van de effecten is waarschijnlijk relatief klein.



Wie de jeugd heeft, heeft de toekomst. (foto ANP)

Arbeidsmarktpositie

De vraag of de deelnemende jongeren hun arbeidsmarktpositie daadwerkelijk verbeterd hebben, kon met de ons ter beschikking staande gegevens niet worden beantwoord. Dit had een onderzoek met een controle-groep gevegd, waarbij de betrokkenen gedurende enige tijd na beëindiging van hun deelneming aan het plan zouden zijn gevolgd. Onze informatie beperkt zich tot gegevens uit een enquête die we hebben gehouden onder de jongeren die minimaal één JOB-baan hebben beëindigd. Hiertoe behoren ook de jongeren die inmiddels niet meer deelnemen aan het plan. We hebben deze jongeren vragen gesteld over hun situatie voor en na de JOB-baan, over de JOB-baan (of banen) zelf en over hun mening over het plan.

Wat betreft de werkloosheidsperiode voor het JOB-plan is onder andere gevraagd waarom sollicitaties in die periode geen resultaat hebben gehad. Veelal werd meer dan één reden genoemd. Te weinig opleiding en te weinig werkervaring worden beide door bijna de helft van de jongeren als reden aangegeven. Vijftien procent was te oud of te duur. Verder is er een groot aantal redenen die voor een beperkt aantal jongeren gelden. Afwijzing van de baan door de jongere blijkt niet vaak voor te komen.

De jongeren begonnen meestal met een positieve instelling aan de JOB-baan. Bijna de helft van de jongeren had de verwachting door middel van het plan vast werk te krijgen. Slechts zeven procent zag er niet veel heil in. Ook na afloop waren zij in meerderheid tevreden over het werk.

Het is opvallend dat slechts een vijfde van de jongeren die vroeger ook gewerkt hebben, een JOB-baan kregen die hetzelfde was of leek op die vroegere baan. De overgrote meerderheid kreeg totaal ander werk. Dit is opvallend omdat eerder bleek dat bij sollicitaties te weinig werkervaring vaak een reden van afwijzing is. Blijkbaar is het feit dat men werkervaring heeft belangrijker dan het soort werk dat men heeft gedaan. Ook speelt vermoedelijk een rol dat het bij JOB in het algemeen gaat om relatief eenvoudig werk. Niettemin wilde de helft van de jongeren het werk uit de JOB-baan voor kortere of langere tijd blijven doen.

In het kader van de JOB-baan werd nauwelijks scholing gegeven. Wel werd er vaak begeleiding bij het werk gegeven, zij het niet in overdreven mate. Er zijn geen aanwijzingen dat er bij de jongeren een sterke behoefte bestaat aan

meer begeleiding of scholing in het kader van het JOB-plan.

Ongeveer een kwart van de jongeren had op het moment van enquêteren een vaste baan; ongeveer 15% een tijdelijke baan buiten het JOB-plan om. Een kleine groep van 6% ging een wat onstabiel arbeidsleven tegemoet met verscheidene baantjes achter elkaar. Ongeveer de helft van de jongeren, waaronder ook jongeren die nog steeds voor plaatsing via JOB in aanmerking kwamen, had geen baan gevonden.

Van de jongeren die hun deelname aan JOB hebben beëindigd, had dus minimaal de helft op het moment van de enquête een baan. De baan na de JOB-baan betekent meestal een vooruitgang. Bijna de helft gaat meer verdienen (waarschijnlijk mede doordat men ouder wordt) en dikwijls wordt het werk ook interessanter. Een achteruitgang komt niet vaak voor. Voor een derde is er geen verschil. Het lijkt er op dat de JOB-periode voor de meeste jongeren een fase is waarin zij een behoorlijke kans hebben hun vrijwel uitzichtloze situatie te doorbreken. Indien dit lukt dan maken zij een flinke kans een aantrekkelijker baan te vinden.

Ongeveer de helft van de jongeren denkt dat de JOB-baan nuttig is geweest voor het verkrijgen en behouden van werk in de toekomst. Het opdoen van werkervaring is in dit verband de belangrijkste factor. Van de mensen die geen profijt denken te hebben van het JOB-plan, geeft maar een gering deel een reden hiervoor op. Het belangrijkste argument is dan dat de JOB-baan te kort heeft geduurd.

Over het verwachte effect van de maatregel op de arbeidsmarktpositie van de deelnemende jongeren is ook een vraag gesteld aan de bedrijven. In het algemeen wordt er door deze laatste vrij gunstig gedacht over de effectiviteit van het JOB-plan. De meeste bedrijven geven hiervoor als argumenten dat de jongeren werkervaring opdoen en een realistischer kijk op werken krijgen. Verder hebben de bedrijven hun mening over de inzetbaarheid van langdurig werklozen onder invloed van JOB in positieve zin gewijzigd, zodat de wervingspraktijk in de toekomst wellicht enige verandering ten gunste van deze groep zal ondergaan. Men moet uiteraard voorzichtig zijn hieraan conclusies te verbinden omtrent de plaatsingseffecten van JOB; tenslotte hebben we alleen meningen over de plaatsingseffecten

geregistreerd en deze effecten niet daadwerkelijk gemeten. Dit laatste zou, zoals gezegd, een andere onderzoekopzet vereisen dan in dit onderzoek in de praktijk kon worden gebracht.

Conclusies en beleidsimplicaties

Uitgaande van de ervaringen met het JOB-plan gedurende een periode van bijna anderhalf jaar kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- van de jongeren die voor het plan in aanmerking komen, wordt naar schatting dertig procent bereikt;
- het is onwaarschijnlijk dat de geplaatste jongeren zonder het JOB-plan de betrokken banen hadden kunnen krijgen. Voor de doelgroep van de maatregel is dus een werkgelegenheidsverruimend effect opgetreden. Er zijn echter geen aanwijzingen dat de totale werkgelegenheid door JOB sterk is gestimuleerd;
- een vrij groot deel van de geplaatste jongeren heeft na afloop van de deelneming aan JOB een andere baan gevonden. Of deze jongeren hun positie op de arbeidsmarkt daarmee blijvend hebben verbeterd is echter nog een open vraag;
- Het gevaar voor concurrentievervalsing onder invloed van het JOB-plan lijkt gering.

Indien we deze resultaten van toepassing achten op landelijk niveau, welke conclusies kunnen dan getrokken worden over de betekenis van JOB voor de bestrijding van de werkloosheid, in het bijzonder onder jongeren? Allereerst moeten we dan vaststellen dat van een plan als JOB niet kan worden verwacht dat het de totale werkloosheid sterk doet verminderen. Wel kan de maatregel leiden tot een duidelijke verbetering van de positie van de langdurig werkloze jongeren. Uit de tot nu toe bereikte resultaten komt een vrij hoog bereikpercentage naar voren. Voor een omvangrijke groep kan de maatregel dus op zijn minst een tijdelijke onderbreking geven van een situatie die door de meesten als zeer onbevredigend wordt ervaren. Dit laatste moet men niet onderschatten. Er is natuurlijk wel een groep die niet gemotiveerd is, maar uit informatie van de bij de uitvoering van de JOB-maatregel betrokken instanties, maken wij op dat dit toch een minderheid is (mogelijk twintig procent van de doelgroep 6). De meeste jongeren willen graag een baan hebben, en het is ook maatschappelijk gezien van het grootste belang dat zij bij het arbeidsproces betrokken worden.

De regelgeving rond het JOB-plan voldoet. Zowel van de zijde van de jongeren als van de werkgevers valt een redelijke mate van tevredenheid met de maatregel te bespeuren. Uiteraard zou elk van de partijen de voorkeur geven aan een regeling die beter aansluit bij de eigen belangen, maar blijkbaar is er wat het JOB-plan betreft sprake van een voor beide partijen acceptabel compromis.

Knelpunt bij de uitvoering is dat het aantal beschikbare banen voor laaggeschoolden beperkt is: in de betrokken regio's werd al over 'verzadiging' gesproken. Hoewel het JOB-plan redelijk functioneert en door een enkele aanpassing in de regelgeving wellicht nog wat verbeterd kan worden, moeten we dus constateren dat niet alle langdurig werkloze jongeren met dit plan geholpen kunnen worden, zelfs niet alle gemotiveerde jongeren uit deze groep. In dit licht bezien lijken voorstellen tot verscherping van de sancties tegen 'werkweigeraars' weinig zinvol 7). Ook pleidooien van werkgevers voor vermindering van het minimum jeugdloon om zo de werkgelegenheid voor jongeren te stimuleren, lijken weinig overtuigend als men niet in overweldigende mate bereid blijkt te zijn jongeren onder zeer soepele voorwaarden tegen lagere kosten (via de JOB-subsidie) in dienst te nemen.

Te hopen valt dat de jongeren die in aansluiting op hun deelneming aan het JOB-plan zijn blijven werken, niet in deze baan blijven hangen maar doorstromen naar een baan op een iets hoger niveau. Gegeven het beperkte aantal banen voor ongeschoolden is dit de enige manier waarop de betrokken groep uiteindelijk in zijn geheel zou kun-

nen worden bereikt. In hoeverre deze doorstroming in de praktijk plaatsvindt is niet bekend. Voor zover er geen sprake is van doorgroei, zou hier wellicht ook een taak voor het Arbeidsbureau liggen. De subsidiekraan zou niet altijd dicht moeten gaan op het moment dat de JOB-periode afgesloten wordt, maar er zouden mogelijkheden moeten zijn tot subsidiëring van aanvullende scholing in de vervolgbaan. Daarmee zou een tweeledig doel gediend zijn. In de eerste plaats zou, zoals gezegd, langs deze weg iets kunnen worden gedaan tegen de 'verzadiging' van de vraag naar ongeschoolden. Daarnaast zou langs deze weg waarschijnlijk de positie van de via JOB geplaatsten ook structureel kunnen worden verbeterd en zouden tegelijkertijd mogelijke discrepanties in andere segmenten van de arbeidsmarkt kunnen worden verminderd.

Bij landelijke invoering zouden de resultaten overigens wel eens minder gunstig kunnen zijn dan in de proefregio's, waar het NEI-onderzoek is gehouden. De oorzaak hiervan is de wildgroei van maatregelen die de laatste tijd valt waar te nemen 8). De ene na de andere maatregel wordt - zonder twijfel met de beste bedoelingen - gelanceerd, maar van een duidelijke onderlinge coördinatie is geen sprake. Dit leidt ertoe dat maatregelen elkaar overlappen, waardoor zij in een concurrentieverhouding tegenover elkaar komen te staan. Wellicht nog problematischer is dat verschillende instanties zich bezighouden met de uitvoering van de plannen. In dit verband kan met name worden gewezen op gemeentelijke initiatieven die, vooruitlopend op het Jeugdwerkgarantieplan, beogen tijdelijk werk aan werkloze jongeren te bieden. Intensieve samenwerking tussen gemeenten en arbeidsbureaus lijkt dan een voorwaarde om enig succes te verwachten. De indruk bestaat dat dergelijke samenwerkingsverbanden nog nauwelijks van de grond zijn gekomen 9).

Ten slotte wijzen we nog op het volgende. Het beleid is in de afgelopen jaren, overigens zonder veel succes, gericht op stimulering van de economische groei. Met het oog hierop zijn de arbeidsbureaus 'marktgericht' gaan werken. Dit houdt in dat men uitgaat van de bestaande vacatures en hiervoor de meest geschikte werkzoekenden selecteert. Het gevolg is dat de zwakke groepen (laaggeschoolden, etnische minderheden, vrouwen enz.) uit de boot vallen. De arbeidsbureaus zijn inmiddels volledig ingesteld op de nieuwe benadering; de activiteiten voor de zogeheten bijzondere bemiddeling zijn in de loop der jaren verdwenen. Vanuit de politiek is echter, naar ons oordeel terecht, naar voren gebracht dat ook het een en ander moet worden gedaan aan de positie van achtergestelde groepen. Dit heeft geleid tot maatregelen als het JOB-plan. Voor de uitvoering van de plannen moesten echter nieuwe, onervaren krachten worden aangenomen. Het paradoxaal is dus dat eerst de bijzondere bemiddeling min of meer is afgeschaft, waarbij door afvloeiing de nodige expertise is verdwenen, terwijl men nu onervaren mensen in dienst neemt om in feite dezelfde taken uit te voeren. Dat de plannen niet direct het verwachte effect hebben, is dan niet verwonderlijk. In de toekomst dient dit zig-zag-effect naar onze mening vermeden te worden en zou binnen de activiteiten van de arbeidsbureaus (opnieuw) permanent ruimte moeten bestaan voor de bemiddeling van bijzondere groepen. Wij zijn er verder van overtuigd dat het, mede voor de beeldvorming naar het bedrijfsleven, wenselijk en ook mogelijk is het aantal maatregelen te verlagen.

Jaap de Koning Kees Zandvliet

6) Onder oudere langdurig werklozen kan dit percentage nog wel hoger liggen. Zie bij voorbeeld G. van Kooten en W. Bouwman, Langdurig werklozen: differentiatie en perspectief, *ESB*, 8 april 1987, blz. 341 e.v.

7) We staan dan ook zeer sceptisch tegenover pleidooien als dat van Van der Zwan voor verplichte scholing van langdurig werkloze jongeren. Zie diens column Generatiebreuk, *ESB*, 25 februari 1987.

8) Zie in dit verband ook F. van Dijk, M. Vorster en T. Baak, Banenplannen maken is geen kunst, *ESB*, 13 mei 1987.

9) Een uitzondering is Den Haag, waar een projectteam bestaande uit medewerkers van het Arbeidsbureau en de Sociale Dienst zich bezighoudt met de problematiek van langdurig werklozen.