

EAJ: Arbeidsprojecten voor werkloze jongeren

Een voorbeeld van de relaties tussen beleid en onderzoek

In dit artikel komen achtereenvolgens de geschiedenis van de EAJ, een analyse van de doelstelling, de opzet van het evaluatie-onderzoek en de belangrijkste resultaten ervan, aan de orde. Wij besluiten met een discussie over het nieuwe beleid en over onderzoek naar effecten van werkloosheidsmaatregelen in het algemeen.

1. Waarom zoveel aandacht voor een beperkte maatregel?

Er zijn rond de 325.000 geregistreerde werklozen beneden de 25 jaar (eind juli 1984). De EAJ met circa 900 deelnemers valt bij dit gigantische aantal in het niet. Wat rechtvaardigt dan de speciale aandacht die de EAJ (Experimentele Arbeidsprojecten voor Jeugdige Werklozen) krijgt in de pers, in het parlement en ook in een langdurig evaluatie-onderzoek? Dit komt door het bijzondere karakter ervan.

Allereerst is er de *oorsprong*, de EAJ-maatregel is de enige maatregel in het totaal van (jeugd)werkloosheidsmaatregelen die haar inspiratiebron heeft in plannen van jongerenorganisaties zelf. Het is een instrument van en voor jongeren. Daarnaast is er het *bijzondere karakter*: projecten gericht op het *creëren van nieuwe arbeidsplaatsen*, door werkloze jongeren tegen CAO-lonen groepsgewijs te laten werken (in maatschappelijk zinvolle arbeid) en te scholen. Door dit bijzondere karakter zijn bij de maatregel ook verschillende departementen betrokken: het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als hoofdverantwoordelijke bij het initiatief en bij de uitvoering, de departementen O. en W. en WVC als mede-ontwikkelaar van de notitie inzake jeugdwerkloosheid. Daarnaast is ook Economische Zaken er nauw bij betrokken om te waken voor verstoring van de concurrentieverhoudingen, terwijl ook andere (vak)departementen bij concrete projectaanvra-

gen geraadpleegd dienen te worden wanneer de werkzaamheden in de projecten op hun werkterrein liggen en zij de eerst aangewezenen zijn voor het in stand houden van de arbeidsplaatsen na afloop van de subsidie.

2. Ontstaansgeschiedenis en ontwikkeling

Grondslag voor de EAJ-maatregel vormde het *Plan voor de Jeugdarbeid*, in 1978 door het NVV-jongerencontact in samenwerking met een groot aantal Jongerenorganisaties (o.a. de Werkende Jeugd-CNV en de Jonge Socialisten) opgesteld en gepresenteerd.

Hierin werd voorgesteld om arbeidsprojecten op te zetten als instrument om de steeds groeiende jeugdwerkloosheid te bestrijden. Men schetste projecten die 4 à 5 jaar zouden worden gesubsidieerd en op den duur permanente arbeidsplaatsen zouden opleveren. Er zouden normale arbeidsverhoudingen heersen en scholingsmogelijkheden in het verlengde van de projectwerkzaamheden bestaan.

De centrale veronderstelling waar het Plan om draait is dat veel 'verborgen werkgelegenheid' schuilt in tal van onvervulde maatschappelijke behoeften die met behulp van jeugdwerklozen, werkzaam in arbeidsprojecten, zouden kunnen worden vervuld. Op deze wijze kunnen, volgens het Plan, twee vliegen in één klap geslagen worden. De extra kosten bij de realisering van het Plan zouden vanwege de besparingen op uitkeringen (inverdieneffecten van het Plan) en vanwege de diverse materiële en immateriële baten voor gemeenschap en werklozen beperkt blijven. Ten behoeve van de financiering werd voorgesteld een 'arbeidsprojectenfonds' (APF) in het leven te roepen dat gevoed zou moeten worden door een overheidsbijdrage, de uitkeringsgelden van diegenen die een baan vinden in één van de projecten, en de opbrengsten van de projecten. Bij de start van het experiment zou de overheidsbijdrage aan het fonds groot moeten zijn en die van eigen inkomsten praktisch te verwaarlozen; op den duur zal de balans echter naar de andere kant doorslaan, aldus het Plan.

* Hennie I.E. Dijkhuis-Potgieser studeerde Westerse sociologie aan de Rijksuniversiteit te Leiden en is verbonden aan het zelfstandig onafhankelijk onderzoeksbureau, Instituut FOSS. Tevens is zij verbonden aan de Werkgroep Arbeidsvraagstukken en Welzijn van de R.U. Leiden, voor onderzoek op het gebied van (jeugd)werkloosheid, onbetaalde arbeid, enz.

De toenmalige Minister van Sociale Zaken Albada stond positief tegenover dit Plan en besloot *Experimenten* op te zetten waarin tevens plaats voor scholing zou zijn. De 'arbeidsprojecten' zouden evenwel niet in mogen gaan tegen het tot dan gevoerde jeugdwerkloosheidsbeleid, dat in de Notitie inzake de Jeugdwerkloosheid (1979) werd geëxpliciteerd. Voor het experiment met de arbeidsprojecten hield dit onder meer in dat uiteindelijk tot een *compromis* besloten werd tussen het oorspronkelijke NVV-JC-plan en het toenmalige overheidsbeleid. Dit compromis kwam op het volgende neer:

1. De projecten worden voor meerdere jaren door de overheid bekostigd.
2. In de projecten wordt een optimale combinatie van scholing, begeleiding en werk nastreefd.
3. De projecten moeten ernaar streven in stand te blijven, ook na de gesubsidieerde, experimentele periode ('zichzelf bekostigend of via een andere financieringsbron gesubsidieerd').
4. Doelgroep van de projecten wordt gevormd door 'jeugdigen die meer dan normaal door werkloosheid worden getroffen of vanwege hun vooropleiding extra risico's lopen'. Deze doelgroep is aanvankelijk niet scherp afgegrensd naar werkloosheidsduur of vooropleiding: 'In het kader van het streven naar een zo gevarieerd mogelijke samenstelling kunnen ook toegelaten worden degenen waarvan op het moment van inschrijving op het GAB is aan te nemen dat zij langdurig werkloos zullen worden'. In de zogenaamde 'intentieverklaring' van de Minister staat verder: 'Bij voorkeur moeten zij ander werk vinden vanuit en aansluitend op de projecten. Wel wil ik nogmaals beklemtonen dat een en ander er niet toe kan leiden dat de projecten in de door mij gesubsidieerde vorm gaan functioneren als permanente werkgelegenheid voor de deelnemers'.

De Minister wilde in tegenstelling tot de jongeren eerst op bescheiden schaal experimenteren met de maatregel, deze niet toegankelijk maken voor alle jeugdwerklozen en de bekostiging van het experiment niet regelen volgens het APF-concept. Ten behoeve van advisering over de verdere concretisering van de doelstellingen en de praktische realisering van de maatregel werd door de Minister in 1979 de Stuurgroep voor Experimentele Arbeidsprojecten (SEA) ingesteld. Tevens werd besloten het experiment met evaluatie-onderzoek door externe onderzoekers te laten begeleiden. Wij staan zo uitvoerig stil bij de ontstaansgeschie-

denis van de EAJ omdat deze van groot belang is geweest bij de formulering en interpretatie van de doelstelling. Deze doelstelling moest logischerwijs het uitgangspunt zijn van het evaluatie-onderzoek dat in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – na een vooronderzoek in 1980 – gehouden is vanaf 1981 tot en met 1983 door een onderzoeksteam van de Werkgroep Arbeidsvraagstukken en Welzijn van de Rijksuniversiteit Leiden.¹

3. Analyse van de doelstelling van de EAJ

3.1. Twee perspectieven in de doelstelling

Zoals uit paragraaf 2 blijkt is de EAJ in oorsprong het resultaat van een compromis tussen de ideeën van de jongerenorganisaties en het toenmalige overheidsbeleid, zoals neergelegd in de Notitie voor de Jeugdwerkloosheid (1979).

Dit leidde tot een doelstelling met twee accenten:

1. middels het opzetten van projecten in allerlei sectoren waar sprake is van verborgen werkloosheid op den duur arbeidsplaatsen creëren, hetzij met behulp van een vervangende subsidiëring na de experimentele periode, hetzij als loonvormend bedrijf (*het arbeidsplaatsenperspectief*);
2. het verbeteren van de arbeidsmarktperspectieven en positie op de reguliere arbeidsmarkt van kansarme jongeren (*het werkloze-jongerenperspectief*).

Reeds in een betrekkelijk vroeg stadium bleek dat deze twee aspecten in de doelstelling van de maatregel met elkaar op voet van spanning verkeerden. In beginsel werden alle project-aanvragen getoetst op het streven naar permanente arbeidsplaatsen. In de praktijk bleken echter de doorstroming, de aard van sommige opleidingen en het niveau van bepaalde deelnemersgroepen in relatie tot het arbeidsplaatsenperspectief (en de daarvoor benodigde levensvatbaarheid na afloop van de subsidieperiode) voor de nodige problemen te zorgen.

Wanneer men het werkloze-jongerenperspectief als *onafhankelijk* van het arbeidsplaatsenperspectief beschouwt, leidt dit tot de volgende spanningen:

- De deelnemers zouden ten behoeve van hun arbeidsmarktpositie zoveel mogelijk moeten *doorstromen*. Hiermee verliest het project echter (afhankelijk van de diensttijd van de 'doorstromer') een zekere investering en zal het, gegeven de doelgroep van de EAJ, met de volgende kandidaat in principe opnieuw moe-

ten beginnen, waardoor het halen van de arbeidsplaatsendoelstelling onder druk kan komen te staan. Wanneer doorstroming regel zou worden, zou een EAJ-project meer het karakter van een werkervaringsproject krijgen.

- De deelnemers zouden ten behoeve van de verbetering van hun arbeidsmarktperspectieven allerlei *opleidingen* die aan dit doel beantwoorden moeten volgen, ongeacht de relatie van de opleiding met het werk in het project. Ook op deze wijze vindt een investering plaats, waar het project geen baat bij heeft en waardoor de arbeidsplaatsendoelstelling onder druk komt te verkeren. Het EAJ-project zou in zo'n situatie meer het karakter van een scholingsproject krijgen.
- Het project zou zich bij de *werving* per se moeten richten op de 'zwakke' doelgroep: langdurig werklozen, laag opgeleid en in principe onervaren. Ook dit aspect van het werkloze-jongerenperspectief zorgt voor grote spanning met het arbeidsplaatsenperspectief, omdat het functioneren van het project erdoor in gevaar kan komen.

Deze tegenstellingen zijn vanuit het onderzoek herhaaldelijk gesignaleerd. Door de Stuurgroep Experimentele Arbeidsprojecten zijn ze onder de aandacht gebracht van de Staatssecretaris, in de zogenaamde 'knelpuntennota', in een iets andere formulering, namelijk als een spanning tussen hoofddoelstelling (namelijk arbeidsplaatsenperspectief) en de doelgroep (namelijk kansarme jongeren).

Nu zijn er, wanneer twee doeleinden gesteld worden die niet in elkaars verlengde liggen, in principe twee keuzen mogelijk: men kan de doeleinden loskoppelen of de één ondergeschikt maken aan de ander.

Een eerste oplossing zou zijn het loskoppelen van beide perspectieven, door niet als voorwaarde aan ieder EAJ-project én realisering van de arbeidsplaatsendoelstelling én het werken met langdurig werkloze jongeren zonder veel scholing en werkervaring te stellen. Er zou dan onderscheid gemaakt moeten worden tussen projecten met een a priori grote, en projecten met een a priori kleine kans op realisering van de arbeidsplaatsendoelstelling. In de eerste groep projecten zou het 'creëren van arbeidsplaatsen voor dezelfde deelnemers' centraal staan en in de laatste groep projecten het 'streven naar permanent werk door het project en naar verbetering van arbeidsmarktperspectieven en positie van de deel-

nemers in principe *buiten* het project (doorstroming)'. In het laatste geval is een permanente subsidiebron voor de permanente staf en de wisselende deelnemers nodig.

Een tweede oplossing is het werkloze-jongerenperspectief ondergeschikt te maken aan het arbeidsplaatsenperspectief. Dit standpunt is verwoord in de reactie van de toenmalige Staatssecretaris op de knelpuntennota van de SEA: 'essentie van de opzet van de EAJ was en dient te zijn dat blijvende volwaardige werkgelegenheid wordt gecreëerd voor de deelnemers *middels* het project'.² Daarmee werd dus gekozen voor de tweede oplossing.

Er was derhalve volgens deze interpretatie slechts één doelstelling: *De projecten moeten streven naar permanente arbeidsplaatsen voor de deelnemers*. Dat wil zeggen dat de projecten niet dienden te streven naar doorstroming³ en dat de verbetering van de arbeidsmarktpositie en arbeidsmarktperspectieven van de deelnemers gekoppeld werd aan het lot van de projecten, hetgeen specifieke consequenties heeft voor scholing, vorming en begeleiding: de middelen om de continuering van de arbeidsplaatsen te realiseren.

Het ondergeschikt maken van het werkloze-jongerenperspectief aan het arbeidsplaatsenperspectief leidde in de (niet praktisch uitgevoerde) beleidsvoornemens van Staatssecretaris Van Zeil (november 1982) echter niet tot een ruimere doelgroepformulering. Integendeel, de doelgroep van de maatregel zou uit een beperktere groep bestaan dan in eerste instantie het geval was: de maximum leeftijd bij het in dienst treden zou 22 jaar worden; men zou minimaal 9 maanden als werkloos werkzoekende ingeschreven moeten zijn bij het GAB; de vooropleidingsgrens zou bij MBO bereikt zijn en projecten gericht op echte risico-groepen zoals drop-outs, LHNO, LBO en AVO-opgeleiden zouden de voorkeur verdienen. Aanvankelijk was de maximum leeftijd 27 jaar en waren er geen formele beperkingen t.a.v. werkloosheidsduur en vooropleiding. Om de kansen op continuering van arbeidsplaatsen in een project met deelnemers uit deze beperktere doelgroep te vergroten, werd extra de nadruk gelegd op een sterk management en een goede begeleiding bij de projecten.

De spanning tussen beide perspectieven is hiermee volgens ons niet voldoende opgeheven: een te sterke afhankelijkheid van het 'lot' van de deelnemers aan het voortbestaan van de projecten maakt de (kansarme) deelnemers extra kwetsbaar; een te sterke afhankelijkheid van kansarme

onervaren deelnemers maakt tegelijkertijd de projecten als zodanig kwetsbaar.

Concluderend t.a.v. knelpunten in de doelstelling:

- het arbeidsplaatsenperspectief en het werkloze jongerenperspectief staan in spanning met elkaar;
- hoewel uit tussentijdse formuleringen de doelstelling 'arbeidsplaatsenperspectief' expliciet prioriteit krijgt, blijkt dat de beleidsvoornemens wat de doelgroep betreft niet met deze prioriteit in overeenstemming zijn.

3.2. Externe invloeden op de doelstelling, en de kans op realisatie ervan

De opzet van de EAJ vertoont duidelijk sporen van ideeën uit de jaren zeventig. Te wijzen valt op honorering volgens CAO-lonen, scholing in betaalde tijd, en de kennelijke verwachting van uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen in de kwartaire sector. De uitvoering van het experiment vond echter plaats in omstandigheden die ondertussen snel aan het veranderen waren. Verschillende ontwikkelingen van buitenaf beïnvloedden de doelstellingen (èn de kans op realisering ervan). Wij noemen:

- de zeer sterke toename van de jeugdwerkloosheid van nog geen 100.000 in 1979 tot 325.000 in 1984;
- de verandering in economische inzichten omtrent de rol van de kwartaire sector in het herstel van de werkgelegenheid;
- de verslechtering van de financiële positie van veel potentiële subsidiënten/werkgevers (bijv. gemeenten en Ministerie van WVC).

De wijziging in economische inzichten is terug te vinden in het Werkgelegenheids- en Jeugdwerkplan van voorjaar 1982, in de Notitie voor het Werkgelegenheidsbeleid (januari 1983) en in de beleidsvoornemens van het Kabinet voor 1984. Kernpunten hierin zijn het terugdringen van het financieringstekort, het versterken van de marktsector, de herverdeling van de beschikbare arbeid en de verruiming van de mogelijkheden tot werken met behoud van een uitkering en het opdoen van praktijkervaring.

Doordat de doelstelling van de EAJ aanvankelijk niet scherp geformuleerd was, konden deze externe factoren gemakkelijk invloed krijgen op de interpretatie van de doelstelling, door accentverschuivingen en de uitwerking van de beoordelingscriteria. Bij EAJ-projecten bijvoorbeeld, waarvan de bedoeling was dat het project na af-

loop van de EAJ-periode verder zou draaien onder verantwoordelijkheid van een gemeente, was aanvankelijk een soort intentieverklaring van gemeentezijde voldoende. Geleidelijk aan werd een steeds zwaardere wijze van zich vastleggen van de gemeente vereist. Een gemeente zal daartoe echter minder snel geneigd zijn, wanneer er daarnaast een grotere mogelijkheid is tot werken met behoud van uitkering in plaats van een dienstverband met CAO-lonen. Overigens hadden de accentverschuivingen e.d. met name invloed op het beoordelen van nieuwe aanvragen, en nauwelijks op reeds goedgekeurde lopende projecten.

Uit het feit dat ook tijdens de uitvoering van de maatregel nog gediscussieerd werd over de doelstellingen, criteria en interpretatie ervan blijkt het experimentele karakter. Ook bestuurlijk was het nieuw en onwennig dat zoveel departementen bij een maatregel betrokken zijn. De 'Stuurgroep' is een vreemde eend in de ambtelijke bijt, met een onduidelijke status van haar adviezen en verschillende 'petten' voor sommige leden. De proefkonijnen in dit experiment zijn de projectaanvragers en de jeugdigen die in EAJ-projecten zijn aangesteld.

De onduidelijkheid over de doelstelling van de EAJ heeft ook bij de projecten zelf doorgewerkt. Dit blijkt uit de formulering van hun eigen doelstelling. Niet alleen in de subsidie-aanvragen, maar ook nog na de start gaven sommige projecten er blijk van doeleinden na te streven die niet conform de EAJ-intenties (zoals eind 1982 expliciet geformuleerd) waren. Wij komen hier in paragraaf 5 op terug.

4. Het evaluatie-onderzoek

Na een vooronderzoek werd – uitgaande van de twee perspectieven, onderscheiden in de doelstelling van de EAJ – de probleemstelling begin 1981 geformuleerd in enkele hoofdvragen:

- in hoeverre zijn de projecten erin geslaagd om zelfsupporting te worden dan wel een andere subsidiebron te vinden?
- wat zijn de eigenschappen van dergelijke projecten?

en:

- is het arbeidsmarktperspectief van de deelnemers verbeterd? Op welke manier? Bestaan er perspectieven binnen de arbeidsprojecten zelf (voorzover dat financieel zelfstandig is dan wel opereert met een andere subsidiebron)?

Het was duidelijk dat beantwoording van deze vragen pas na geruime tijd plaats kon vinden.

Oorspronkelijk zou het eindrapport dan ook pas in het voorjaar van 1985 verschijnen. De onderzoeksofzet was eenvoudig: jaarlijks zouden projectleiding en deelnemers van lopende projecten benaderd worden met een reeks vragen, om na te gaan in hoeverre zij dichter bij het gestelde doel kwamen. Tevens zou eens per jaar een speciaal onderwerp bestudeerd worden; de keuze van dit onderwerp zou in de loop der tijd nader bepaald worden. De Stuurgroep Experimentele Arbeidsprojecten voor Jeugdige Werklozen heeft het onderzoek steeds begeleid; de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid was de opdrachtgever. Het aantrekkelijke van de opzet was dat een uit beleidsmatig oogpunt zeer relevant onderzoek gekoppeld was aan de mogelijkheid de houding ten aanzien van werk, scholing en werkloosheid bij een redelijk grote groep (geschat was bijna 300) jongeren longitudinaal te onderzoeken, en wel eerst na een periode van werkloosheid en vervolgens in een periode met werk in een EAJ-project.⁴

De oorspronkelijke longitudinale onderzoeksofzet is echter nauwelijks uitgevoerd. Daaraan liggen de volgende redenen ten grondslag:

- In de loop van het onderzoek bleek dat de vragen van beleidszijde dikwijls zo urgent waren dat zij de niet rechtstreeks beleidsrelevante vragen verdrongen.
- Slechts weinig projecten zijn begin 1981 gestart, zodat het 'volgen' van ca. 300 jongeren in een periode van 4 jaar niet mogelijk was.
- Een onderzoekscyclus van één jaar bleek te krap te zijn; projecten konden hooguit eens per 1½ jaar benaderd worden om irritatie te vermijden en een goede uitwerking en rapportage mogelijk te maken.
- Juist omdat dit een experiment was met een nog niet uitgekristalliseerde doelstelling, in een veld dat volop in beweging is, was het niet doenlijk star aan de oorspronkelijke ofzet vast te houden. Dit zou immers betekenen, dat men bezig is met evaluatie van inmiddels achterhaald beleid, terwijl over recenter beleid niets wordt gezegd.⁵

Wat dit punt betreft doet het onderzoek denken aan evaluatie van 'broad aim programs', waarvan Weiss en Rein zo gloedvol de problemen beschrijven.⁶ Ook zij komen tot de conclusie dat bij een ruime doelstelling, waarin in de loop der tijd de accenten wisselen, een evaluatie-onderzoek volgens de klassieke ofzet niet mogelijk is en dat er behoefte is aan een 'inductive en descriptive

methodology'. In ons geval hebben de beleidsvragen een grote invloed gehad.

De negatieve kant van deze gang van zaken is evident: aan niet *direct* beleidsrelevante vragen komt men niet toe; een unieke gelegenheid voor longitudinaal onderzoek, waaraan op het terrein van jeugdwerkloosheid zo sterk behoefte is, is niet benut. De positieve kant is dat resultaten van het onderzoek ook tussentijds bijgedragen hebben tot bijsturing van de regeling en opheffen van enkele knelpunten en onduidelijkheden.⁷

In ons onderzoek hebben wij drie soorten projecten onderscheiden, namelijk:

- a. *Non-profitprojecten*, die gekenmerkt worden door werkzaamheden in de niet-commerciële dienstverlening en die dan ook geen zelffinancieringsdoelstelling hebben. Hieronder vallen de kinderopvang-, de hulpverlenings- en de sociaal-culturele projecten.
- b. *Quasi-profitprojecten*, die gekenmerkt worden door werkzaamheden in de bedrijfsmatige sfeer, maar die geen zelffinancieringsdoelstelling hebben, doordat zij zich richten op een niet-koopkrachtige markt. Hieronder vallen de bouw/klussen-, de cultuur-technische-, de administratie/grafische projecten.⁸
- c. *Profitprojecten*, waar bedrijfsmatige werkzaamheden met een zelffinancieringsdoelstelling en -ofzet worden verricht.

In de laatste fase van het onderzoek was het al duidelijk dat vele non-profitprojecten en quasi-profitprojecten problemen zouden ondervinden bij het behouden van de arbeidsplaatsen na afloop van de EAJ-subsidie, ook al waren er veelbelovende uitspraken gedaan door een ondersteunende organisatie (zoals bijvoorbeeld de gemeente) bij de start van het project. Bovendien richtte de aandacht van de betrokken beleidsinstanties zich sterk op de mogelijkheden van de profitprojecten!

De centrale vraagstelling van het voorlopig eindrapport werd daardoor beïnvloed en luidde:

1. Kunnen uit de 'profitprojecten' selfsupporting bedrijven (bedrijfsjes) ontstaan na afloop van de subsidie-periode?
2. In hoeverre hebben de 'non-profitprojecten' kans op continuïteit?

De vraag naar de verbetering van het arbeidsmarktperspectief van de deelnemers, op de arbeidsmarkt buiten het project blijft daarmee onbeantwoord. Het was duidelijk dat met name de eerste vraag niet afdoende beantwoord zou

kunnen worden, gezien de late start van deze projecten. Slechts twee projecten liepen circa 2 jaar. Beleidsmatig moesten er echter in 1984 beslissingen genomen worden, aangezien het experiment afliep, en er ook in 1983 al geen projectaanvragen waren behandeld of vrijgegeven. De resultaten kunnen ook niet anders dan onder groot voorbehoud gegeven worden; vandaar ook de term 'voorlopig eindrapport'.

In totaal zijn 53 projecten bij het onderzoek betrokken. Hiervan zijn 30 projecten zowel in 1981 als in najaar 1982 bezocht. 14 later gestarte projecten zijn in najaar 1982 voor het eerst bezocht, en 9 profitprojecten, die pas in 1983 gestart waren, zijn in de zomer van 1983 benaderd. Bij deze projecten zijn gegevens verzameld uit kwartaalrapportages, begrotingen en financiële overzichten, interviews met de projectleiding en werkgever en gegevens van/over de deelnemers. Op basis van deze informatie zijn wij volgens duidelijk vastgelegde criteria (vermeld in de bijlagen bij het voorlopig eindrapport) per project tot een beoordeling op een reeks kenmerken gekomen, weergegeven in termen van 'goed', 'matig', of 'zwak'.

5. Resultaten

In dit artikel kunnen niet alle bevindingen van het onderzoek aan de orde komen. Wij belichten hier die resultaten, die o.i. het belangrijkste zijn met het oog op toekomstige maatregelen, mede in het licht van de analyse van de doelstelling. Men raadplege verder de deelrapporten. Conclusies over het functioneren van projecten tot het moment van waarneming komen eerst aan de orde (paragraaf 5.1.), daarna de kansen op continuering (paragraaf 5.2.).

5.1. Het functioneren van lopende projecten

Bij iets meer dan de helft van de 53 onderzochte projecten was sprake van een goedlopende werkorganisatie. *Goedfunctionerende werkorganisaties* treffen wij het meest aan bij kinderopvangprojecten (11 v/d 15), gevolgd door 'overige dienstverlenende projecten' zoals bejaardenhulp, gezinszorg, onderwijs en recreatie (6 v/d 9), (ver)bouwen groenprojecten (4 v/d 8), en profitprojecten (5 v/d 14) en het minst bij overige werkplaatsachtige projecten, zoals klussen-bedrijven, grafische- en administratieprojecten (2 v/d 6). Aangezien er een duidelijke samenhang is tussen de werkzaamheden in een project en kenmerken van de deelnemers impliceert dit tevens dat projecten met overwegend hoogopgeleiden en projecten met een qua vooropleiding gemengde deelne-

mersgroep beter functioneren dan projecten met veel laaggeschoolde jongeren.

Projecten met hoger opgeleiden kunnen echter wel problemen bij de werkorganisatie hebben, wanneer de situatie zeer ongestructureerd begint. Een voorbeeld daarvan is een project voor sportrecreatie, een werksoort die nog in ontwikkeling is. In tegenstelling tot bijv. kinderopvangprojecten kan men niet naar een voorbeeld werken.

Matig of zwak functionerende projecten zien wij dus vooral bij quasi-profit- en profitprojecten met veel laaggeschoolde jongeren (waaronder drop-outs met alleen lagere school). In deze projecten doen zich motivatieproblemen voor, zowel bij werk als bij te volgen scholing, terwijl ook bij de werkuitvoering en bij de scholing meer problemen worden ondervonden.

Het werken met laaggeschoolde jongeren hoeft echter niet per se te leiden tot een minder goed functioneren van een project; er zijn voorbeelden van projecten waar het goed gaat. O.i. is de reden hiervan of dat de projectleiding al zeer gewend was in dit type werkzaamheden laaggeschoolden op te leiden, zodat de structuur als het ware klaar lag (zoals bijvoorbeeld in de gezinszorg) of dat men door intensieve begeleiding, reorganisatie en enkele ontslagen trachtte verstoringen door het optreden van betaalde jongeren te vermijden of te spreiden. De projectleiding blijkt dan bij selectie voor vacatures in een lopend project geneigd meer de nadruk te leggen op een uitgesproken *motivatie* voor werk en de eraan gekoppelde scholing.

Een belangrijk onderdeel van het oordeel over het functioneren van de werkorganisatie vormde het *functioneren van het management*. Ook op dit punt worden de profitprojecten en de 'overige werkplaatsachtige projecten' vaker als matig of zwak beoordeeld. Wij hebben daarbij gelet op korte- en lange-termijnplanning, financieel-economisch beheer, doelmatigheid in de organisatie en aandacht voor acquisitie, marktverkenning enz. Knelpunten kunnen zijn het algemeen en financieel beheer (een onvoldoende ontwikkeld beheersapparaat, waardoor bijv. produktietijd of kostprijs van een produkt niet vast te stellen is), visieverschillen op de toekomst van het project en het ontbreken van een bedrijfsplan, onvoldoende acquisitie/marktbenadering. In veel profitprojecten betreft dit echter een waarneming gedaan in de startperiode, terwijl aan verbetering van deze aspecten werd gewerkt. Overigens was ook het aanstellen van een deskun-

dige projectleiding (die aanvankelijk eveneens uit het werklozenbestand afkomstig moest zijn) voor de start van een project soms een probleem. Bij later gestarte projecten is meer de nadruk gelegd op de noodzakelijke vaardigheden, en werd ook buiten het GAB-bestand naar geschikte personen gezocht. Uit het onderzoek blijkt, dat de achtergrond van de projectleiding, in termen van opleiding en werkervaring in de richting van de werkzaamheden in het project, geen samenhang vertoont met het functioneren van de projectleiding. Wij achten dit verklaarbaar, omdat hier veeleer leiderschapscapaciteiten een rol spelen. Toch zijn opleiding en werkervaring doorgaans de eerste kenmerken waarop een GAB een selectie van kandidaten maakt. Wil men echter van een EAJ-project een loonvormend bedrijf maken, dan mogen 'entrepreneurs'-kwaliteiten in projectleiding of in ondersteunende instanties o.i. niet ontbreken.

Bij alle projecten, maar speciaal bij profit-projecten, blijkt de *startperiode* moeizaam te zijn. Bij profit-projecten blijkt bovendien de gehaalde omzet in het eerste jaar sterk tegen te vallen. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door:

- huisvestingsproblemen na de start,
- wervings- en selectieproblemen na de start,
- een teleurstellend produktieniveau door lagere prestaties van de deelnemers dan voorzien.

Hoewel ook bij startende ondernemers buiten de EAJ de startperiode moeilijkheden kan opleveren (zie o.a. een AMRO-onderzoek onder 'startbedrijven' van 1983), zijn met name de werving en selectie en het teleurstellende produktieniveau problemen die bij een EAJ-project sterker spelen.

Uit de ervaringen met de profit-projecten tot dusver is af te leiden, dat men bij een groot project beter gefaseerd kan starten en dat men lange tijd moet reserveren voor de aanloop tot de productie. Door een goed ondernemingsplan zijn de startproblemen wel gedeeltelijk te verminderen, maar geheel verdwijnen zullen deze niet.

Tot slot kijken wij naar het *doel*, dat de projecten voor ogen staat, in het licht van de twee perspectieven in de doelstelling van de EAJ-maatregel. Alle profit-projecten streven naar een permanent voortbestaan, met dezelfde deelnemers, dus met de nadruk op het arbeidsplaatsenperspectief. Van de 39 onderzochte non- en quasi-profitprojecten streeft het merendeel (19) hier ook naar. Dit geldt op enkele uitzonderingen na voor alle kinderopvangprojecten. 10 van de 39 streven na

afloop van de EAJ-periode naar voortbestaan als werkorganisatie, maar in een andere vorm: een kleine vaste staf, met steeds wisselende deelnemers. Deze doorlopen een scholing en doen ervaring op, en zouden daarna door moeten stromen naar een andere, meer vaste, arbeidsplaats. Ook zijn er nog 10 projecten, die er niet (meer) naar streven permanente werkgelegenheid te bieden. Zij willen de huidige deelnemers door laten stromen naar ongesubsidieerde arbeidsplaatsen en dan het project beëindigen.

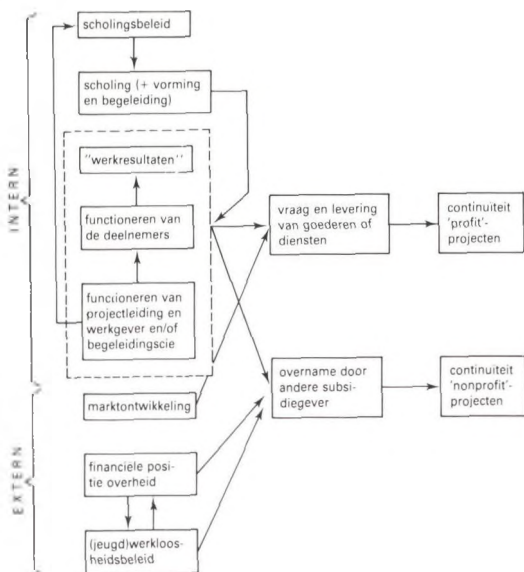
In die laatste gevallen staat het lot van de deelnemende jongeren dus centraal. Het project dient voornamelijk om hen werkervaring en scholing te geven, zodanig dat zij in aanmerking komen voor een arbeidsplaats waar zij anders geen kans voor zouden hebben. Deze doelstelling troffen we vooral aan bij de quasi-profitprojecten en bij de bejaarden- en gezinshulpprojecten, dus bij projecten met veel laag opgeleiden. Soms heeft van het begin af aan het accent hierop gelegen, soms is het een herziene doelstelling, ingegeven door de *onwaarschijnlijkheid* een andere subsidiegever te vinden. Daarbij moet genoteerd worden dat de quasi-profitprojecten vaak op basis van anti-concurrentievoorwaarden gedwongen zijn te opereren op een commercieel niet interessante markt.

De constatering dat een aantal quasi-profitprojecten een minder goed functionerende werkorganisatie hebben, dat deelnemers vaker motivatieproblemen hebben en dat het management mindern aan de beheers-kant en planning-kant van het project doet, komt nu ook in een ander licht te staan. Als het accent in de doelstelling ligt op het geven van werkervaring en scholing zal men juist aanvankelijk ongemotiveerde, moeilijkere jongeren aantrekken, veel aandacht besteden om hen te motiveren tot scholing en niet een (te) strakke werkorganisatie met accenten op output van diensten en goederen opbouwen. De botsing met de doelstelling van de EAJ volgens de interpretatie 'arbeidsplaatsen in een project van de zelfde jongeren zonder EAJ-subsidie' is duidelijk.

5.2. De kans op continuering

Hiermee zijn we al beland bij de inschatting van de continueringkans. In het rapport is aangegeven hoe dit gedaan is. Zowel bij de non- en quasi-profit- als bij de profitprojecten is het functioneren als werkorganisatie op het moment van waarneming een zeer belangrijk element in de inschatting. In het schema 1 zijn diverse factoren opgenomen.

Schema 1. Factoren die van invloed zijn op de continuïteit van EAJ-projecten*



* Niet alle factoren die van invloed zijn, zijn in dit schema opgenomen. Met name factoren gelegen in de EAJ-regeling zelf en de toekenningscriteria (doelgroep, voorwaarden ten aanzien van concurrentievervalsing, wel/niet marktonderzoek vooraf enz.) zijn niet in het schema opgenomen.

De kans op continuïteit bij de *profit*-projecten is zeer moeilijk te schatten, daar een aantal nog in de startfase zit. Van de 8 projecten waar wij tot een voorspelling durfden te komen, zagen wij bij 4 wel mogelijkheden, zij het dat er wellicht minder mensen in dienst zouden kunnen blijven.

Bij de 10 non- en quasi-profitprojecten die *niet (meer) streven naar voortbestaan als project* na de EAJ-subsidieperiode en die trachten de deelnemers elders een arbeidsplaats te bezorgen, was de projectleiding vaak optimistisch over de mogelijkheden daartoe. Soms was men al bezig met deze plaatsingen.

De kans bij de *overige non- en quasi-profitprojecten* op voortbestaan met andere subsidies/financiers achten wij meestal gering. Slechts 35% zou – gezien de inspanningen van de werkgever, projectleider of begeleidingscommissie en de moge-

lijkheden die uit schriftelijke vastlegging van gemeenten, ministeries, fondsen, provincies enz. blijken – kans maken op verdere financiering. Op basis van deze conclusies en een beschouwing over de context waarin de EAJ zich bevindt, kwamen wij tot algemene conclusies en aanbevelingen (zie de Samenvatting van het voorlopig eindrapport, blz. 24 t/m 30). Het belangrijkste punt daarbij vormt dat de EAJ aan de projecten een overmaat aan eisen stelt die gedeeltelijk strijdig met elkaar zijn. Wij bevelen daarom aan het meest unieke aspect in de doelstelling, namelijk het creëren van nieuwe werkgelegenheid, centraal te stellen en de andere aspecten/criteria daaraan ondergeschikt te maken door deze niet als verplicht, maar als (wenselijke) mogelijkheid te zien. Dit betekent een expliciete keuze voor het arbeidsplaatsen-aspect. Ook de selectie van de jongeren moet daaraan dan ondergeschikt zijn. Dit betekent o.i. dat er voor het opdoen van werkervaring, on the job training en scholing van probleemjongeren andere beleidsinstrumenten gebruikt moeten worden. Het houdt ook in dat er grote nadruk moet komen op een goede voorbereiding van het project en op deskundige projectleiding.

6. Bijdrage van het onderzoek aan het beleid

In zekere zin moeten we zeggen dat het evaluatieonderzoek rond de EAJ als evaluatieonderzoek een mislukt onderzoek is. Noch een definitief oordeel over de kansen op continuïteit voor de projecten en de voorwaarden daarvoor, noch een definitief oordeel over werkprojecten in EAJ-zin als middel tot creëren van werk voor jeugdigen is te geven.

Het ontbreken van definitieve gegevens of zelfs betrouwbare voorspellingen over de continuïteit geldt voor vrijwel alle projecten die pas laat in 1981 of daarna gestart zijn, maar het sterkst nog voor de profitsector. Toch menen wij door het aangeven van knelpunten in de loop van het onderzoek bijsturing mogelijk te hebben gemaakt. Tevens heeft de analyse van de doelstelling en het aangeven van strijdigheid daarin geleid tot een definitieve keuze van regeringszijde.

In zijn jongste voorstellen⁹ kiest Minister de Koning, mede op basis van het onderzoek, duidelijk voor de doelstelling van het *creëren van nieuwe werkgelegenheid*. Hij verbindt daaraan – evenals wij, in afwijking van de voorstellen van Van Zeil in november 1982 – het richten op een ruime doelgroep, zonder verplichte beperkingen ten aanzien van opleidingsniveau of duur van de werkloosheid. Zoals te verwachten riep dit in de Vaste

Kamercommissie weerstanden op; het idee van de jonge, kansarme, laaggeschoolde schoolverlater, die aan werk geholpen moet worden, leeft bij sommigen zo sterk dat zij niet inzien dat het vrij zinloos is dááaraan 35 miljoen gulden per jaar te besteden, om hen dan aan een klus te zetten die voor hen niet of nauwelijks te klaren is. Het opzetten van nieuwe werkgelegenheid en het participeren in een jong bedrijf vergt zeer sterke motivatie, doorzettingsvermogen en vermoedelijk ook een inzet die die van gewoon dienstverband te boven gaat. In de voorstellen van De Koning is wél sprake van een inwerktijd en van scholingsmogelijkheden wanneer de werkzaamheden dit nodig maken.

Op een ander essentieel punt is echter in de nieuwe voorstellen (die nu Werkgelegenheidsprojecten, WJW, heten) een verandering ingevoerd die absoluut niet in overeenstemming met het onderzoek is: de subsidietermijn en de omvang van de subsidie zijn drastisch teruggeschoefd. De reden hiervoor is dat de maatregel zoveel mogelijk dient aan te sluiten bij de 'startersmaatregelen' van Economische Zaken. Men wenst (in één kabinet) werkloze jongeren die starten niet te bevoorstellen boven 'gewone' starters.¹⁰ Wel krijgen jongeren een grotere bijdrage in de managementkosten en een royelere aanloop voor het opdoen van werkervaring en scholing.

Dit is een essentiële verandering. Op basis van ons onderzoek constateerden wij dat de aanlooperperiode bij EAJ-projecten lang is en dat de productie in het eerste jaar en ook in het tweede tegenvalt, zelfs wanneer men uitgaat van een periode van vier jaar om tot een loonvormend bedrijf te komen. Wanneer men nu enerzijds deze periode korter maakt, en anderzijds van meet af de loonkosten niet volledig vergoedt, zal het effect zijn dat er niet langer bedrijfjes met circa 10 jongeren als deelnemers-werknemers ontstaan. Wel zullen er bedrijfjes van 3 à 4 jongeren komen die zich ieder primair niet werknemer, maar ondernemer voelen, bereid zijn tegen minimale vergoeding ondernemersrisico te lopen, en bij het geleidelijk verminderen van de subsidie in staat zijn bankkrediet te verwerven. Het zullen derhalve naar onze mening overwegend bedrijfjes zijn waar men ook zonder deze speciale subsidie (met behulp van de startersmaatregelen van EZ.) reeds aan zou beginnen. In hoeverre de maatregel nu nog jongeren bereikt die men zonder deze maatregel niet bereikt zou hebben, is zeer de vraag.

Mijn kritiek richt zich niet op de regeling als zodanig. Het is goed om dergelijke starters een extra duwtje in de rug te geven en een extra voorbe-

reidingsperiode, met grote nadruk op sterk management, zolang deze extra's althans opwegen tegen vertragingen en rompslomp ten gevolge van de aanvraag. (Wanneer het om bedrijfjes gaat die een 'gat in de markt' ontdekken, kan een vertraging door toetsingsprocedures ingrijpend zijn.) De kritiek richt zich meer op de suggestie dat deze regeling een opvolger is van de EAJ-maatregel en als zodanig aansluit bij de conclusies en aanbevelingen op basis van het evaluatie-onderzoek. Als men een geheel nieuwe regeling had willen bedenken, had men bijvoorbeeld ook rechtstreeks kunnen aansluiten bij plannen van potentieel startende ondernemers, en deze extra trainings- en loonkostensubsidie kunnen geven als zij bereid zijn werkloze jongeren in dienst te nemen.

Over de non- en quasi-profitprojecten spreken de nieuwe voorstellen nauwelijks; evenmin komt de positie van de EAJ-'proefkonijnen' uitgebreid aan de orde. Over eerstgenoemde zal de Minister op verzoek van de Kamerleden nog wat uitgebreider zijn. Ik kan mij echter niet goed voorstellen dat er (tenzij zéér incidenteel) werkzaamheden zijn waarbij een ander departement, een gemeente, een stichting of iets dergelijks duidelijke garanties kan geven dat de kosten na circa 1½ jaar grotendeels overgenomen worden, terwijl die werkzaamheden tegelijkertijd niet subsidie-vervalsend zouden zijn. Ten aanzien van de lopende EAJ-projecten aanvaardt de Minister slechts verantwoordelijkheid voor de toegezegde subsidieperiode van maximaal 4 jaar, mits er voldoende uitzichten zijn op voortbestaan. Ziet men na bijvoorbeeld 2½ jaar géén kans op voortbestaan, dan eindigt de EAJ-subsidie eerder.

Terecht kan men de vraag stellen wat nu resteert aan waarde van het EAJ-onderzoek. Er zijn een aantal knelpunten en onduidelijkheden weggenomen; er zijn plannen die gedeeltelijk wel en gedeeltelijk niet op de conclusies aansluiten.¹¹ Moet men nu constateren dat het onderzoek daarmee voldoende dienst heeft gedaan en verder in de prullemand kan?

Volgens mijn (wellicht niet onpartijdig) oordeel niet. De beschrijving van startproblemen, de geconstateerde rol van de projectleiding en de problemen bij de werving daarvan, de noodzaak de relatie tussen werk en scholing te expliciteren en sommige categorieën jongeren bij de scholing te begeleiden en de invloed van 'probleemjongeren' zijn even zo vele punten die in meerdere of mindere mate 'vertaald' kunnen worden naar werk-

projecten met behoud van uitkering, werk-leerprojecten, WVM-projecten enz. Wel moet geconstateerd worden dat het onderzoek – door aan te sluiten bij de ad hoc-vragen uit het beleid¹² – weinig bijdraagt aan de theorievorming inzake jeugdwerkloosheid. Eerder is het ongewild een case-study geworden voor beleidsvorming en -toepassing en voor de complexe relaties tussen onderzoek en beleid.

Vanuit de zijde van de Stuurgroep en het Ministerie heeft het onderzoek vooral gediend als dataverzamelingsinstrument. Zelf zie ik het o.a. als een vorm van 'development', zoals onderzoek in een proefboerderij of proeffabriek.

7. Evaluatie van beleidsmaatregelen in het algemeen

Dit brengt ons tot de slotvraag: is de aanpak waarbij één (experimentele) maatregel met behulp van sociaal-wetenschappelijk onderzoek geëvalueerd wordt de beste wijze van werken?

Ik meen dat het antwoord hierop in principe ontkenkend moet zijn, ondanks het nut dat een dergelijk onderzoek voor de feitelijke gegevensverzameling en voor bijsturing van het beleid kan hebben.

Een goed overzicht van de stadia in evaluatieonderzoek en de probleemvelden erbij bieden Mertens e.a. (1981), medewerkers van het Institut für Arbeits- und Berufsforschung IAB.¹³ In een andere publikatie zijn wij uitvoeriger op dit artikel en op de problemen die zich bij onderzoek naar effecten van arbeidsmarktmaatregelen voordoen ingegaan.¹⁴ De conclusie is dat men zowel aan departementszijde als aan onderzoekszijde zeer wel weet dat men voor 'hardere' conclusies over het effect van een maatregel een onderzoek nodig heeft dat een vrij lange looptijd heeft en dat de beschikking heeft over controle- of vergelijkingsgroepen. Waarom vindt dan niettemin zo weinig onderzoek van die aard plaats? Wij zien hiervoor vier redenen:

- a. de doelstellingen van concrete maatregelen op het terrein van (jeugd)werkloosheid zijn zeer weinig concreet. Waarschijnlijk niet uitputtend, maar expliciet te onderscheiden zijn in ieder geval:
 - maatregelen die beogen *het aantal reguliere arbeidsplaatsen uit te breiden*;
 - maatregelen die een *roterende werkloosheid* beogen: na een periode van werkloosheid zou iemand weer (eventueel tijdelijk) werk moeten krijgen, ook al betekent dit dat een ander (eventueel tijdelijk) werkloos wordt;
 - maatregelen die beogen *een meer gelijke kans op werk te geven* door het verhogen van de

kwalificaties (via omscholing of werkervaring) of het geven van een voorkeurspositie (via loonsubsidie, contingeringsafspraken of stageplaatsen) aan nader omschreven groepen die relatief zwaar getroffen worden door werkloosheid;

- maatregelen die beogen de *negatieve effecten van werkloosheid* te voorkomen of te bestrijden.

Het belang van een scherpe doelstelling blijkt al uit een enkel voorbeeld: bij een maatregel die beoogt een meer gelijke kans te geven op werkloosheid en werk kan men 'displacement' (verdringing) van een ervaren werkende tegen CAO-loon door een voormalige werkloze schoolverlater met loonsubsidie strikt genomen niet als een negatief effect zien; vanuit de doelstelling van het creëren van nieuwe arbeidsplaatsen is het wel degelijk een negatief effect. Dikwijls is het voor het beleid moeilijk een scherpe keuze te maken;

- b. een werkwijze met controlegroepen maakt een onderzoek zeer arbeidsintensief en daardoor zeer duur. Het samenstellen van een goed vergelijkbare groep is ook niet altijd mogelijk door bijvoorbeeld zelfselectieprocessen;

- c. het vaststellen van effecten onder invloed van een maatregel vergt veel tijd, zeker wanneer men ook effecten op langere termijn wil bestuderen. Wanneer het gaat om een experimentele maatregel gunt men zich aan de beleidszijde niet de tijd een grondig onderzoek af te wachten; vóór die tijd moet op basis van (voorlopige) resultaten reeds een (definitieve) politieke beslissing genomen worden. Met andere woorden, de onderzoekscyclus is langer dan de beleidscyclus;

- d. de werkgelegenheid en arbeidsmarkt zijn sterk in beweging en doelstellingen van één of twee jaar terug zijn al weer achterhaald. Typerend hiervoor is het begrip 'langdurig werkloos': sloeg dit eerst op een werkloosheidsduur van drie maanden, momenteel denkt men eerder aan een periode van twee jaar. Ook de gewijzigde visie op de rol van de quataire sector in de werkgelegenheid in diverse Europese landen brengt mee dat andere maatregelen opkomen (bijvoorbeeld hulp aan startende ondernemers).

Percentages werklozen die na afloop van een maatregel een baan gevonden hebben, hebben alleen geldingskracht zolang de arbeidsmarkt hetzelfde blijft. Zo niet, dan verliest het percentage op zich zijn waarde; alleen de hoogte in vergelijking tot andere categorieën is dan relevant.

Kort samengevat: *als men steeds per maatregel wil evalueren, duurt grondig onderzoek te lang en is het te duur.*

Om toch tot goede resultaten te komen, die zowel bruikbaar zijn voor beleidsvorming als een basis bieden voor het verdiepen van sociaal-wetenschappelijke kennis, moet onze inziens aan een aantal voorwaarden worden voldaan:

a. eenheid in de gehanteerde begrippen. Hiervoor is een goede communicatie tussen onderzoekers nodig. Op zich beperkte en/of praktijkgerichte onderzoeken kunnen dan gemakkelijk worden gecombineerd;

b. een goed data-bestand op nationaal niveau (met enkele afspraken op Europees niveau over onderlinge afstemming) waarin het mogelijk is stroomgegevens te analyseren van werklozen. Deelname aan een maatregel zou hierin opgenomen moeten worden, alsmede de positie op de arbeidsmarkt direct na deelname en na enige tijd. In Nederland valt te denken aan de gegevens van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, toegankelijk in de vorm van stroomcijfers. Daarnaast zou met toevoeging van enkele vragen zowel de Arbeidskrachtentelling van het CBS als de Leefsituatie Survey van het Sociaal Cultureel Planbureau een regelmatige bron van gegevens kunnen zijn. Uit dergelijk materiaal is het dikwijls mogelijk een vergelijkingsgroep samen te stellen zonder primaire dataverzameling;

c. theoretisch onderzoek met langere looptijd. Dit dient enerzijds voor de operationalisatie van effecten, als basis voor de begripsvorming (zie *a*); anderzijds is het mogelijk vanuit minder tijdgebonden kennis over allocatieprocessen, ondernemersgedrag, bestuurskundig onderzoek en gedrag/houdingen van diverse categorieën op de arbeidsmarkt voorspellingen af te leiden omtrent de effecten van een voorgenomen maatregel. Zo kan men bijvoorbeeld uit de betekenis die werk en vrije tijd hebben voor een jeugdige ongeschoolde werkloze, in vergelijking tot een jeugdige werkloze met HBO-opleiding, afleiden dat hun houding ten opzichte van (en derhalve hun deelname aan) onbetaalde gemeenschapstaken uiteen zal lopen;

d. een onderzoeksprogramma en een regelmatig overzicht en synthese van resultaten, waarbij ook beperkt, gedetailleerd onderzoek is opgenomen.¹⁵

Momenteel is in Nederland de ontwikkeling van een evaluatieprogramma, met een datasysteem en een methodologie om effecten zo goed mogelijk vast te stellen in gang gezet door het Ministerie

van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, met adviezen van het Nederlands Economisch Instituut te Rotterdam. Daarnaast is het programma van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA) in ontwikkeling;

e. een permanent overzicht van maatregelen en evaluaties in diverse Europese landen. Met het MISEP-systeem¹⁶ wordt hiertoe een aanzet gegeven; een kritische bespreking van evaluatiestudies vindt daarin echter nog onvoldoende plaats.

Ten slotte zou in overweging genomen moeten worden bij het ontwerpen of wijzigen van een nieuwe maatregel op het terrein van de (jeugd-)werkloosheid een klein team van ervaren onderzoekers op dat terrein de maatregel vóór het in werking stellen te laten bekijken op de consequenties en te voorziene knelpunten. Met alle begrip voor de dikwijls in politiek en bestuurlijk opzicht moeizaam bereikte compromissen, is het soms toch beter van een voorgenomen maatregel zo veel mogelijk vooraf de knelpunten te voorzien dan via een evaluatie-onderzoek pas achteraf met de consequenties geconfronteerd te worden. □

Met dank aan J.J. van Hoof, E. Mante-Meyer, H. Merens-Riedstra, B.J.M. Moritz en N. Schoemaker voor hun commentaar op de eerste versie van dit artikel.

Noten

1. Dit team bestond uit H.P.A. Kroft, B.J.M. Moritz, R.A. Wong en H.I.E. Dijkhuis-Potgieser.
2. Uit de brief van Staatssecretaris Van Zeil aan de Tweede Kamer (Kamerstukken zitting 1982-1983, no. 17600, hfdst. XV no. 9). De knelpuntennotitie van de Sf.A, waarop de brief het antwoord vormt, is daarin ook opgenomen. Het overleg met de vaste Kamercommissie is vastgelegd in de stukken no.'s 17600/37 en 17600/57.
3. Vrijwillig verloop van deelnemers (niet extra gestimuleerd) blijft vanzelfsprekend tot de mogelijkheden horen.
4. In deze opzet werden wel al enkele concessies gedaan: er was een beperking tot lopende projecten waarbij de processen vóór de toekenning van subsidie buiten zicht bleven; er waren geen controlegroepen; er was geen vergelijking met andere maatregelen op het terrein van jeugdwerkloosheid.
5. Dit zou bijv. ingehouden hebben dat er over de 'profit'-projecten in het eindrapport in het geheel niets gezegd was in plaats van enkele uitspraken onder voorbehoud, terwijl inmiddels duidelijk was dat voor toekomstig beleid juist het functioneren van profit-projecten centraal zou staan.

6. Weiss, R.S. en Rein, M. The evaluation of broad aim programs: A cautionary case and a moral, (o.a.) verschenen in: Caro, F.G. (ed.), *Readings in evaluation research*, New York, 1977.
7. Dit betreft doorgaans tussentijdse resultaten die mondeling of in concepten werden overgebracht. De uiteindelijke tussenrapporten verschenen vaak pas later. Verschenen zijn in de SoZaWe-reeks, onder de verzameltitel: Evaluatie experimentele arbeidsprojecten voor jeugdige werklozen:
 - 1: Eerste interimrapport met voorlopige resultaten over lopende projecten, met speciale aandacht voor de personeelsvoorziening (nov. 1981);
 - 2A: Beschrijving van 31 lopende projecten en hun deelnemers, van vrijgave tot en met de eerste maanden (april 1983);
 - 2B: Scholing, vorming en begeleiding, en het functioneren van begeleidingscommissies in 30 lopende EAJ-projecten (april 1983; in één band met 2A);
 Voorlopig eindrapport/integraal rapport en samenvatting (mei 1984).
8. Sommige 'quasi-profit'-projecten hadden ten tijde van de aanvraag wél een zelffinancieringsdoelstelling en een gerichtheid op de koopkrachtige markt. Om concurrentie-valsing te voorkomen, eiste het Ministerie van EZ dat er afspraken met de branche gemaakt zouden worden. Dit leidde dan tot voorwaarden waardoor men strikt tot de niet-koopkrachtige markt en/of tot commercieel niet-interessante werkzaamheden beperkt bleef. Het sterkste is dit te zien bij de voorwaarden, gesteld aan de grafische bedrijven. Profit-projecten liepen doorgaans nog maar kort. Enerzijds komt dit doordat er aanvankelijk weinig aanvragen werden ingediend. Anderzijds was de behandeling van een aanvraag doorgaans tijdrovend, omdat er vele instanties (F.Z. Kamer van Koophandel en branche-organisaties) bij betrokken werden. Volgens het Secretariaat Arbeidsprojecten (SAP) is het feit dat er weinig aanvragen voor profit-bedrijven werden ingediend mede veroorzaakt doordat potentiële aanvragers op de hoogte waren van een afhoudende houding van het Ministerie van F.Z.
9. Brief van Minister de Koning aan de Kamer.
10. Daarnaast speelde de overweging dat met een geringer subsidiebedrag per jongere met éénzelfde bedrag (bijv. f 35.000.000) meer arbeidsplaatsen gecreëerd kunnen worden.
11. Bij dit onderzoek is er o.i. zowel sprake van direct gebruik als van een 'enlightenment-functie'. Zie Hutjes, J.M., *Beleidsonderzoek in de jaren '80*: een poging tot balans, uitgaande van het maatschappelijk rendement van het toegepast sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Paper Sociologendagen 1984, Nijmegen (ITS). Dat tussenresultaten via deelname van de onderzoekers aan de Stuurgroep overgebracht werden had zeker invloed op het gebruik daarvan.
12. 'Ad hoc-vragen uit het beleid' betrof niet altijd vragen vanuit de uitvoerende afdeling van het Ministerie SoZaWe, maar soms ook vragen, geïnitieerd door andere groeperingen uit de stuurgroep. Wel had het

Ministerie van SoZaWe als opdrachtgever en financier uiteindelijk sterke invloed.

13. Mertens, D., Reyher, L. und Kühl, J., Ziele und Möglichkeiten von Wirkungsanalysen, in: *MittAB* 3/81, blz. 209-220.
14. Wong, R.A., Kroft, H.P.A. en Dijkhuis-Potgieser, H.I.E., *Hoe werken maatregelen voor werklozen?* Een literatuurstudie naar evaluatie van arbeidsmaatregelen ten behoeve van werklozen in zeven Europese landen, in opdracht van Ministerie WVC, Leiden, Werkgroep A & W, R.U. Leiden (concept okt. 1984), paragraaf 4.2.
15. Een pleidooi voor een regelmatige synthese van verricht onderzoek in een handboek wordt ook gehouden door G. Dijkhuis. Zie Van Hoesel, P.H.M. en Dijkhuis, G., Programmering van sociaal beleidsonderzoek, en Dijkhuis, G., Reactie op Hetebrij, in: Van Hoesel, P.H.M. (ed.), Programmering van beleidsonderzoek, *SISWO Cahier Beleidsonderzoek nr. 4* (1984).
16. MISEP = Mutual Information System on Employment Policy. Dit systeem wordt bijgehouden door het European Centre for Work and Society in Maasticht en gepubliceerd in het blad InforMISEP.

Naschrift

Op 5 maart jl. is in de Kamer een motie aangenomen waardoor de subsidie-termijn van WJW-projecten wordt opgedeeld in een leerofenfase, waarin deelnemers leren met behoud van uitkering, en een startfase, als in de startersregeling van Economische Zaken. Het effect zou kunnen zijn, dat de totale subsidie-termijn van een project wat langer wordt dan in de eerdere voorstellen. Aan de bezwaren in paragraaf 6 wordt daarvoor enigszins tegemoet gekomen.