T.J. Veerman, R.A. Wong en H.P.A. Kroft*

Kwetsbare groepen in intermediaire voorzieningen

Een studie naar (on)evenredig gebruik en rendement van 'interface'-voorzieningen op de arbeidsmarkt

Doelmatigheid en rechtvaardigheid zijn twee polen waartussen het arbeidsmarktbeleid heen en weer getrokken lijkt te worden. De 'allocatieve functie' en de 'verdelingsfunctie', zoals beide polen ook wel worden aangeduid, vormen een spanningsveld waarin het beleid (en in het spoor daarvan veelal ook het arbeidsmarkt-onderzoek) zich beweegt – al dan niet in rechte lijn. Momenteel trekken rechtvaardigheids- en verdelingsaspecten vrij veel aandacht. Kwesties als de alarmerende werkloosheidscijfers onder etnische groepen, becijferingen over de 'harde kern' van langdurig werklozen, en de veelbesproken armoede-problemathiek (die mede aan langdurige werkloosheid gerelateerd is) dragen daartoe bij. Zo groeide ook aandacht voor de vraag in hoeverre voorzieningen die erop gericht zijn werklozen (weer) naar de arbeidsmarkt toe te leiden, er metterdaad in slagen om 'kansarme groepen' te bereiken en hun kansen op werk te verbeteren.

In opdracht van het ministerie van WVC is een inventariserende studie verricht naar voorzieningen die zich (uitsluitend of mede) richten op kwetsbare groepen onder de *werkloze jongeren.*[1] Wat is bekend over bereik en rendement van deze voorzieningen? Voorzover tekortkomingen worden geconstateerd, wat zijn daarvoor de verklaringen: en zijn er strategieën aan te geven om daarin verbetering te brengen? In dit artikel worden enige bevindingen van deze studie geschetst. Daarbij gelden naar de indruk veel van de conclusies niet slechts voor jongeren, maar waarschijnlijk ook voor arbeidsmarktvoorzieningen meer in het algemeen.

Het denkkader: interfaces, participatie en rendement

Interfaces op de arbeidsmarkt

In schema 1 hebben we de verschillende manieren waarop personen tussen de 16 en 65 jaar zich tot de arbeidsmarkt kunnen verhouden weergegeven als blokken en (mogelijke) stromen daartussen. Dit schema biedt een denkkader zowel voor mogelijkheden waarop het *beleid* zich zou kunnen richten, als voor de verschillende keuzemogelijkheden die *werklozen* hebben.

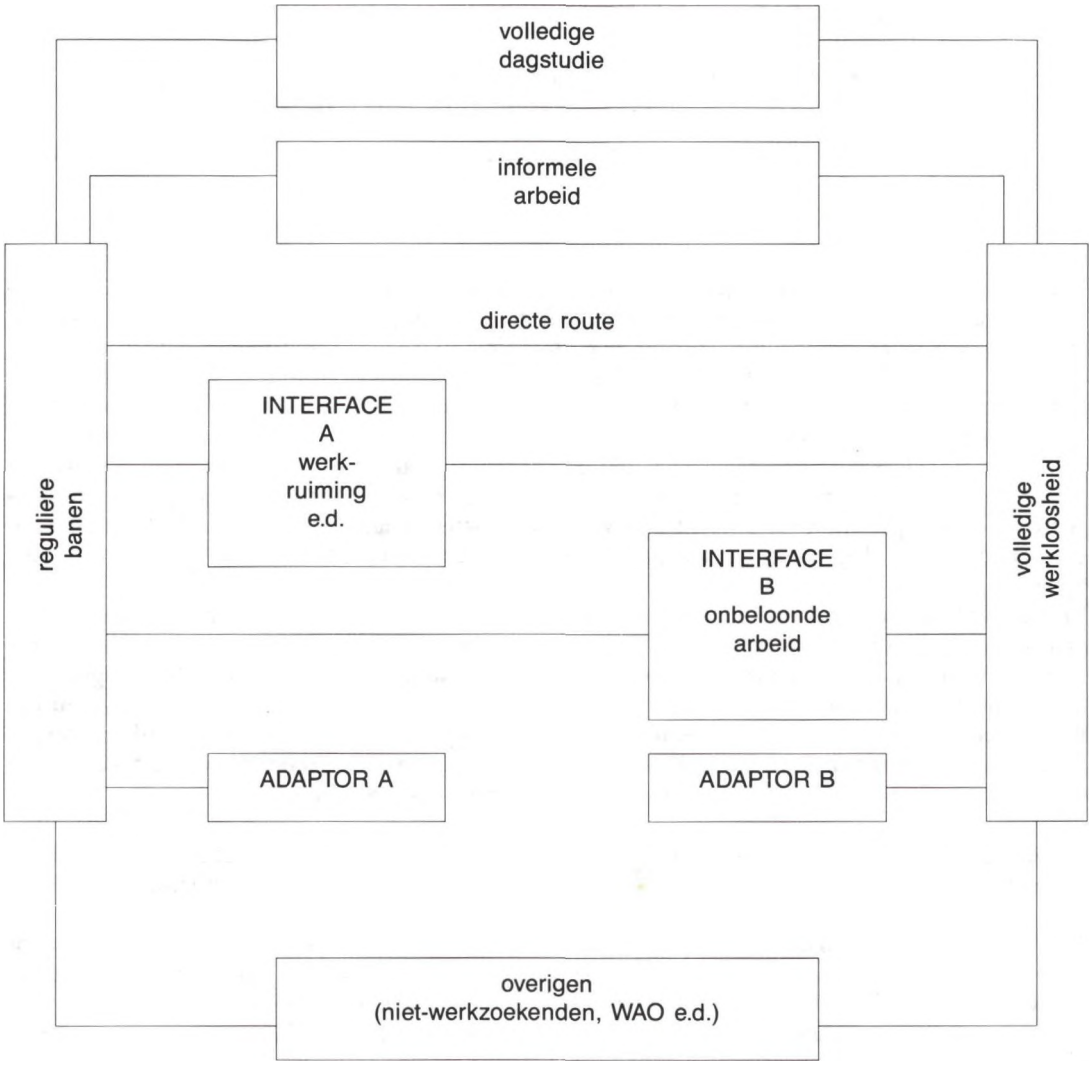
Een beleid ter bestrijding van werkloosheid zal pogen om blok 3, de volledige werkloosheid-zonder-meer, zo klein mogelijk te maken. Dat kan onder andere door blok 1, het aantal reguliere banen, zo groot mogelijk te maken en te zorgen dat werklozen daarheen direct doorstromen (= de directe lijn van werkloosheid naar reguliere arbeid). Op de vele mogelijke strategieën die voor zulk *direct werkgelegenheidsbeleid* openstaan, zullen we hier niet ingaan.

Andere beleidsmogelijkheden bestaan uit het vergroten van de blokken 'studie', 'informele arbeid' of 'overigen', zodat deze een deel van het werkloosheidsblok kunnen absorberen. Deze mogelijkheden kennen echter grenzen. Hoge deelname aan volledig dagonderwijs kan de nodige studiefinancieringsproblemen meebrengen. Voor zover informele arbeid gelijk staat aan zwart werk, zal het beleid dat toch niet willen stimuleren. En wat betreft de 'overigen': het beleid is er juist op gericht om grote delen daarvan naar andere blokken te doen (terug)stromen, bijvoorbeeld (gehuwde) vrouwen en WAO'ers.

Voor onze vraagstelling zijn echter van meer belang de resterende blokken in het schema: de

* *De auteurs zijn verbonden aan de Werkgroep Arbeidsvraagstukken en Welzijn (A&W), Faculteit der Sociale Wetenschappen van de R.U. Leiden. Correspondentie-adres: Hooigracht 15, 2312 KM Leiden.*

Schema 1. Participatie-mogelijkheden van personen van 15-65 jaar: posities en stromen



'adaptoren' en de 'interfaces' op de arbeidsmarkt. De *adaptoren* zijn de verzameling van voorzieningen die geen doorstromingsfunctie hebben, maar een betere inpassing van mensen beogen in het blok waarin zij reeds zitten. Adaptor A is gericht op degenen die reguliere arbeid hebben; via scholing en opleiding kan hun arbeidsgeschiktheid op peil worden gehouden, waarmee ook de kans op terugval in werkloosheid kleiner wordt. Adaptor B omvat voorzieningen ter opvang van werklozen, welke niet beogen om de kans op arbeid te vergroten maar (al dan niet expliciet) tot functie hebben de negatieve gevolgen van werkloosheid te verzachten.

De *interfaces* (zie voor deze term ook Van Hoof, 1986) omvatten de voorzieningen bestemd om werklozen naar reguliere arbeid te geleiden, voorzover deze hindernissen ondervinden op de directe weg van werkloosheid naar arbeid. We onderscheiden twee soorten interfaces: interface A omvat voorzieningen waarbinnen de deelnemer niet de status van werkloze heeft, maar die van werknemer of leerling(-werknemer); in interface B daarentegen behouden deelnemers de status van

werkloze – het betreft allerlei vormen van onbetaalde arbeid en werkervaringsplaatsen, met hooguit een onkostenvergoeding.
In dit artikel houden wij ons bezig met voorzieningen binnen deze interfaces. Daarbij zullen we niet steeds het onderscheid tussen interfaces A en B maken, maar deze soms gezamenlijk aanduiden als 'het interface'. Voor alle duidelijkheid: het begrip 'interface' is slechts een door ons aangebrachte verzamelnaam, waaronder een grote variatie schuilt aan voorzieningen, maatregelen, initiatieven en projecten. De overgangen tussen het interface en andere blokken uit het schema zijn bovendien vloeiend: sommige voorzieningen liggen op de grens van interface B en adaptor B (bijvoorbeeld sommige vormen van sociaal-cultureel werk) of op de grens van interfaces, adaptor A en dagstudie (bepaalde scholingsvoorzieningen).

Aangezien dit artikel onder meer gaat over (belemmering tot) deelname van werkloze jongeren aan interface-voorzieningen, is het schema tevens een handzame manier om aan te geven welke andere mogelijkheden in principe openstaan voor werklozen die de directe weg naar reguliere arbeid geblokkeerd zien. Een denkbare achtergrond van geringe deelname aan het interface is immers dat die alternatieven aantrekkelijker zijn. Blijkens het schema zijn die alternatieven:

- in het blok 'werkloosheid' blijven – wachten op betere tijden, wellicht in de hoop toch nog via de directe weg in reguliere arbeid te belanden;
- terugkeren naar het reguliere dagonderwijs;
- zich terugtrekken van de arbeidsmarkt naar het blok 'overigen', bv. zich geheel aan het huishouden gaan wijden;
- gaan deelnemen aan informele arbeid, bv. in de 'communale' sector (vrijwilligerswerk), de 'zwarte' sector of de 'alternatieve' sector (bepaalde vormen van kleinschalig ondernemen);
- gaan deelnemen aan voorzieningen in adaptor B (sociaal-culturele cursussen, hobby-werkplaatsen, recreatieve activiteiten).

Participatie en rendement
Interface-voorzieningen richten zich al per definitie op de wat minder kansrijke groepen onder de werklozen, namelijk op hen die niet op eigen kracht direct van werkloosheid naar reguliere arbeid weten door te stromen. (De boeiende vraag in hoeverre de populatie binnen het interface *inderdaad* bestaat uit personen voor wie deze directe route is geblokkeerd, valt helaas niet empirisch te beantwoorden.)
In dit onderzoek ging het om de vraag in hoeverre binnen deze algemene doelgroep bepaalde specifieke, 'kansarm' geachte doelgroepen al dan niet in evenredige mate baat hebben bij de interface-voorzieningen. Aanleiding daartoe was het vermoeden dat voorzieningen vaak teleurstellende resultaten boeken in het bereiken van juist die kansarme groepen. Dit bereik van voorzieningen wordt doorgaans afgemeten aan de *participatie* van doelgroepen aan voorzieningen.

Het eerder gepresenteerde schema duidt er echter al op dat dit participatie-vraagstuk, oftewel de instroom in voorzieningen, slechts de helft van het verhaal is. De uitstroom-kant is even belangrijk; immers wanneer men wel instroomt maar niet tevens uitstroomt richting reguliere arbeid, dan is het effect van een voorziening hooguit tijdelijke opvang geweest. Anders gesteld, de totale doorstroom-kans van personen of groepen via het interface is het produkt van de kans op instroom en de kans op uitstroom naar een baan. Daarom hebben wij in dit onderzoek niet alleen gezocht naar achtergronden van (on)evenredige participatie aan voorzieningen, maar ook naar gegevens over en achtergronden van (on)evenredig *rendement* van voorzieningen.

Doelgroepen, voorzieningen en onderzoeksmethode
Aanleiding tot ons onderzoek vormde de problematiek van 'kwetsbare' groepen werkloze jongeren. Wij hebben daarbij met name gezocht naar gegevens over laag opgeleide (max. LBO/MAVO) langdurig werkloze jongeren (tot 25 jaar). Waar mogelijk is speciaal aandacht besteed aan enkele meer specifieke groepen, namelijk voortijdige schoolverlaters (drop-outs), meisjes, jongeren uit minderheden en 'randgroepjongeren'. Dit zijn groepen die in het beleid vaak worden genoemd als kansarme doelgroepen, en niet ten onrechte: blijkens cijfers bestaat de 'harde kern' van langdurige jeugdwerklozen voor een relatief groot deel uit laag opgeleiden (incl. drop-outs) en meisjes; ook de ernstige problematiek onder minderheden is met cijfers aan te tonen. Slechts de categorie 'randgroepjongeren' bleek in onderzoek nauwelijks hanteerbaar. Deze term komt men in het beleid veelvuldig tegen, maar in arbeidsmarktstatistieken niet – daarvoor is zij te ongrijpbaar.

Vervolgens zijn wij op zoek gegaan naar gegevens over die voorzieningen die zich geheel of tenminste mede richten op deze doelgroepen. Het zou immers niet fair zijn om de participatie van kwetsbare groepen te beoordelen aan voorzieningen die zich niet op deze groepen pretenderen te richten.
Bij de selectie van voorzieningen blijkt wel dat er tussen de blokken uit schema 1 geen waterdichte schotten bestaan. Sommige regelingen behelzen weinig meer dan een financieel opstapje op de directe route van werkloosheid naar een baan. We hebben de grenzen van het 'interface' echter ruim getrokken, zolang regelingen maar de intentie hadden om kansarme groepen een extra ruggesteun te bieden. Als relevante delen van het interface hebben wij beschouwd:

- Werkverruimende en plaatsingsbevorderende voorzieningen:
  - de *Werkverruimende Maatregel (WVM)*;
  - de regeling *Experimentele Arbeidsprojecten voor Jeugdige werklozen (EAJ)*;
  - de *Wet Vermeend/Moor* en de *Maatregel Langdurig Werklozen (MLW)*;
  - de *Maatregel ter Ondersteuning van de Arbeidsinpassing (MOA)*, de opvolger van de *Plaatsingsbevorderende Maatregel (PBM)*;
  - het *Jeugd Ontplooiings Banenplan (JOB)*;
- Scholingsvoorzieningen:
  - de *Cursussen Jeugdige Werklozen (CJW)*;
  - de projecten *Beroeps Kwalificerende Educatie (BKE)*;
  - de regeling *Primaire Beroepsgerichte Volwassenen Educatie (PBVE)*, waarin sinds kort de CJW en de BKE zijn opgegaan;
  - de *Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsoefening (CBB)*;
  - de *Centra voor (Administratieve) Vakopleiding voor Volwassenen (C(A)VV)*;
  - de *Tijdelijke Voorziening Gemeentelijke Werkgelegenheidsinitiatieven*, als voorloper van het komende JeugdWerkGarantieplan (JWG);
- Onbeloonde arbeid:
  - de *werk- en praktijkervaringsplaatsen (WEP, PEP)*, zowel die in de overheidssector plus gepremieerde/gesubsidieerde sector als die binnen bedrijven;
  - allerlei *werkprojecten*, kleinschalige projectgewijze activiteiten, gericht op werklozen, op lokaal niveau; deze kunnen vanuit diverse regelingen gefinancierd zijn, bv. artikel 36 WWV of de WVC-regeling Voorrang voor Jongeren.

Bovengenoemde lijst omvat ook voorzieningen van al wat oudere datum, waaronder enkele die inmiddels niet meer bestaan of in andere regelingen zijn overgegaan. Anderzijds zal men er wellicht bepaalde voorzieningen van meer recente datum in missen.
Dit heeft direct te maken met de methode van dit inventariserend onderzoek; wij moesten ons vrijwel geheel beperken tot *literatuurstudie*, en daarmee tot die voorzieningen waarover in principe reeds evaluatie-studies beschikbaar konden zijn. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met een tiental direct bij voorzieningen betrokken personen (hoofdzakelijk projectleiders). Mede langs die weg werd ook een beeld verkregen van de meer actuele stand van zaken.
In het kader van de literatuurstudie zijn ongeveer 125 titels verwerkt. Het is binnen dit artikel niet mogelijk alle uitspraken en conclusies te voorzien van literatuurverwijzingen; belangstellenden verwijzen wij naar het onderzoeksrapport (Wong e.a., 1988).

We geven nu de belangrijkste conclusies weer ten aanzien van (on)evenredigheid in achtereenvolgens de kans op participatie en op rendement van die participatie.

Participatie

(On)evenredige deelname?
Op de vraag in hoeverre kwetsbare groepen werkloze jongeren onvoldoende participeren in op hen gerichte interface-voorzieningen valt geen eenduidig antwoord te geven. De literatuur geeft een onvolledig beeld en is vaak gebaseerd op een deelnemersgroep waarvan jongeren slechts een deel uitmaken. Bovendien is bij elke afzonderlijke voorziening een reeks specifieke kanttekeningen te maken.

Het geheel overziend, is er in termen van participatie-graad door kwetsbare groepen werkloze jongeren op elke voorziening wel iets aan te merken. Dat betekent natuurlijk niet dat die voorzieningen vanuit *hun eigen doelstellingen* gebrekkig functioneren: bij een voorziening als het CVV staat het bereiken van de meest kwetsbare groepen nu eenmaal wat lager genoteerd dan bij het CBB.
Het beste lijken te voldoen het JOB en de Tijdelijke Voorziening JWG, en het slechtste de mogelijkheden in het kader van onbeloonde arbeid. Geen wonder: juist JOB en het JWG zijn min of meer ex-

clusief gericht op de doelgroepen waar het ons om ging. We voegen er echter onmiddellijk aan toe dat het qua *deelnemersaantallen*, op het onderzoeksmoment, bij JOB om honderdtallen en bij onbeloonde arbeid om vele duizendtallen ging. De Tijdelijke Voorziening neemt een tussenpositie in.

Dat brengt ons op een paar algemenere opmerkingen. Gezien het feit dat de capaciteit van de juist voor kwetsbare jongeren 'betere' voorzieningen, althans tot voor kort, zeer gering was, is de kans van zo'n jongere op een plaats in zo'n 'betere' voorziening ook zeer gering. Dergelijke 'betere' voorzieningen vinden we met name in interface A (voorzieningen waarin men werknemers- of leerling-status heeft, bv. JOB) en niet in interface B (onbeloonde arbeid, werken met behoud van uitkering).
De capaciteit van interface A is niet meegegroeid met de explosieve toename van de jeugdwerkloosheid in de eerste helft van de jaren '80. Wel is in die tijd het werken met behoud van uitkering (interface B) de facto steeds meer een 'arbeidsvoorzieningsinstrument' geworden (vergelijk de herziening van artikel 36 WWV en de WVC-regeling Voorrang voor Jongeren). De meest kwetsbare jongeren worden door interface B echter doorgaans minder goed bereikt. Een en ander weerspiegelt zich in de wat sombere indruk die wij kregen over de participatie van kansarme groepen aan het betere soort voorzieningen. De laatste jaren laten echter een kentering zien, in de zin van een versterking van de mogelijkheden binnen interface A: de landelijke invoering van JOB, de hoge vlucht van de Wet Vermeend/Moor, en wellicht de landelijke invoering van het Jeugd Werk Garantieplan. Het garantie-element in de laatsgenoemde regeling veronderstelt bovendien dat alle langdurig werkloze jongeren in principe bereikt worden, dus ook de meest kwetsbaren onder hen. Het blijft vooralsnog een open vraag of, wanneer en hoe het JWG operationeel zal worden en of het garantie-element daarin gerealiseerd zal worden.

Mogelijke belemmeringen tot participatie

Mogelijke belemmeringen tot participatie aan interface-voorzieningen hebben we in dit onderzoek enerzijds gezocht bij de werkloze jongeren, en anderzijds bij de voorzieningen. In de praktijk is vaak niet zo'n scherp onderscheid te maken: in veel gevallen gaat het om een wisselwerking tussen die twee. Wij maken het onderscheid hier echter terwille van een overzichtelijke presentatie.

Belemmeringen bij de jongeren
Werkloze jongeren blijven voor het grootste deel gericht op betaalde arbeid, óók de langdurig werklozen onder hen. Een onevenredig geringe participatie van die groep aan interface-voorzieningen kan dus niet toegeschreven worden aan een afnemende *centraliteit van arbeid* op zich.
Ook de *principe-bereidheid* tot deelname aan voorzieningen is bij de meesten wel aanwezig. Ter Huurne (1985) onderscheidde vier attitudes ten opzichte van voorzieningen: die van de 'instemmers', de 'ervaringzoekers', de 'vrijwilligers' en de 'afwijzers'. De naar vooropleiding meest kwetsbare werkloze jongeren, de drop-outs, bevinden zich relatief veel onder de afwijzers; een andere kwetsbare groep, meisjes, juist relatief weinig. In absolute aantallen echter behoren ook deze groepen in meerderheid tot degenen die in principe instemmen met alle initiatieven.
De principe-bereidheid vertaalt zich slechts ten dele in *concrete intentie* c.q. daadwerkelijke deelname. Concrete voorzieningen worden negatiever beoordeeld dan hypothetische mogelijkheden.
Het imago en het karakter van een concrete voorziening spelen hierbij een rol van betekenis. Projecten die geen volwaardig werk bieden, waar je gebruikt wordt als goedkope arbeidskracht, die in de alternatieve sfeer liggen of die jongeren stigmatiseren worden vaak niet geaccepteerd. De instrumentele visie op arbeid (werken is primair: geld verdienen) die onder laag opgeleiden vrij sterk is, kan daarin meespelen; men wil een echte baan, geen pseudo-baantje. Verder voelen laagopgeleide meisjes zich niet in eerste instantie aangetrokken tot roldoorbrekende activiteiten. Jongeren uit etnische minderheden kunnen de afstand tot een algemene voorziening, die door autochtonen wordt gedomineerd, als te groot ervaren.
De beslissing tot participatie wordt niet 'in vacuo' genomen, maar afgezet tegen mogelijke andere strategieën om aan de begeerde full-time baan te komen. Nogal wat jongeren hebben zo nu en dan werk of volgen een opleiding. Mogelijk verwacht men ook wat van lopende sollicitaties of contacten met instanties. Tevens wordt gesignaleerd dat jongeren die een voor hen zinvolle besteding hebben gevonden minder bereid zijn dan anderen.
Voor zover jongeren deelnemen kunnen zij dat doen met andere doeleinden dan de officiële projectdoelen: bijvoorbeeld om zich in de ogen van toekomstige werkgevers te onderscheiden (Meij-

ers en Peters, 1987) of om te ontsnappen aan een negatief beleefde werkloosheid ('gezelligheid').

Belemmeringen bij voorzieningen
Met betrekking tot de *werving*: Een schriftelijke of collectieve benadering, bv. door het aanschrijven vanuit GAB- of GSD-kaartenbakken, haalt weinigen 'over de streep'. Voor randgroepjongeren, leden van etnische minderheden en waarschijnlijk ook meisjes is de persoonlijke benadering, liefst op basis van al eerder bestaande contacten, een eerste vereiste. Momenteel gaat van de werkprojecten het merendeel onopgemerkt voorbij aan een groot deel van de jongeren.
Ook de *selectie* van deelnemers kan een drempel vormen. Het bereiken van en werken met kwetsbare groepen jongeren kan onder druk komen te staan wanneer een voorziening ook nog moet beantwoorden aan andere doelen (bijvoorbeeld loonvorming of kostendekking) of rekening moet houden met andere belangen (bijvoorbeeld de normale voortgang in een bedrijf of instelling). Men neigt er dan toe om maar geen 'moeilijke deelnemers' meer toe te laten. Wat dat betreft is een spanningsveld tussen doelmatigheid en verdelende rechtvaardigheid ook op projectniveau vaak aanwezig.
Bij voorzieningen bestaan soms formele selectiecriteria. Deze kunnen in het voordeel werken van kwetsbare groepen jongeren (m.n. wanneer categorale voorzieningen zich uitsluitend richten op zo'n groep, bv. minderheden of meisjes), maar soms ook in hun nadeel – bijvoorbeeld wanneer er geselecteerd wordt op voltooide vooropleiding dan wel op reeds aanwezige kwalificaties (bv. toelatingstoets bij CVV's).

Tenslotte mag een onevenredig geringe participatie niet alleen verklaard worden uit kenmerken van individuele voorzieningen. Het stelsel van voorzieningen zelf werkt 'zelf-selectie' van jongeren in de hand. We vermeldden reeds dat juist betaalde of anderszins aantrekkelijke mogelijkheden in omvang sterk achterbleven bij de explosieve groei van de jeugdwerkloosheid, en van de harde kern daarin, in de eerste helft van de jaren '80. Ook de geografische spreiding van voorzieningen is niet altijd in overeenstemming met de spreiding van werkloosheid.

Rendement

(On)evenredig rendement?
Op de vraag of en in hoeverre kwetsbare werkloze jongeren onvoldoende profiteren van deelname aan voorzieningen valt op grond van literatuur vrijwel geen eenduidig antwoord te geven. De literatuur geeft een zeer onvolledig beeld, is nogal verouderd, is vaak gebaseerd op een deelnemersgroep waarvan jongeren slechts een deel uitmaken en is door het gebruik van veel verschillende rendementscriteria nogal onoverzichtelijk.
Voor zover er literatuur over rendement van voorzieningen bestaat, betreft deze veelal het *algemeen rendement* van voorzieningen als totaal; slechts zelden is bekend of het *specifiek rendement* voor bepaalde doelgroepen evenredig is aan dat algemeen rendement. Dat maakt het vrijwel onmogelijk om gegronde uitspraken te doen over de rendementskansen van kwetsbare groepen.
Bovendien lopen de criteria die bestaande studies hanteren nogal uiteen. In volgorde van 'stringent' naar 'zacht' komen we in de literatuur de volgende rendementscriteria tegen:

a De mate van doorstroming naar een betaalde baan met perspectief, d.w.z. een vaste baan of een baan van langere duur (dus niet uitzendwerk of los-vast werk).
b De mate van doorstroming naar een baan zonder meer, inclusief eventueel los-vast werk.
c De mate van doorstroming naar vervolgopleidingen of andere 'zwaardere' interface-voorzieningen. Dit is geen maat voor direct rendement, maar kan toch op een verbetering van de arbeidsmarktpositie duiden. Er wordt tegenwoordig gesproken van 'upgrading' van langdurig werklozen (het overstappen naar steeds 'betere' voorzieningen, om uiteindelijk in reguliere arbeid te belanden).
d De mate waarin eindtermen van een voorziening gehaald worden (dwz. het succesvol afronden van scholing binnen een scholingsvoorziening), ongeacht of in het verlengde daarvan ook een baan wordt bemachtigd.
e De mate waarin een substantiële deelname-duur gerealiseerd wordt. Het arbeidsmarktresultaat is bij dit criterium nauwelijks meer zichtbaar, en het is o.i. niet altijd zeker dat een lange verblijfsduur inderdaad de kansen op werk bevordert.
f De mate van uitval (d.i. voortijdig vertrek uit een voorziening). Helaas wordt maar zelden onderscheid gemaakt tussen 'positieve uitval' (vertrek wegens 'upgrading' of wegens het verwer-

ven van een baan) en 'negatieve uitval' (terugvallen in niets-doen).

We kunnen constateren dat het bestaande onderzoek naar rendement zich doorgaans beweegt op het niveau van de allocatieve functie van de voorzieningen: zoveel mogelijk deelnemers laten doorstromen naar baan of opleiding. Er is weinig aandacht voor de vraag welke categorieën deelnemers in welke mate profiteren. Terwijl voorzieningen wel vaak als expliciete doelstelling het *bereiken* van specifieke kansarme groepen kennen, zijn er vaak géén taakstellende normen ten aanzien van het *rendement* van deze groepen. Wellicht is dat daarom ook weinig onderzocht. De cijfers hebben dan ook doorgaans betrekking op de totale groep deelnemers van een bepaalde voorziening (het *algemeen* rendement), en niet op specifieke kansarme groepen. Op grond van dit algemeen rendement zou men sterke en zwakke voorzieningen kunnen onderscheiden; als sterke voorzieningen komen dan naar voren JOB, C(A)VV en CJW.
De kracht van voorzieningen mag men echter niet direct tot kenmerken van de voorziening zelf herleiden. Uit het zeer spaarzame onderzoek waarbij gebruik werd gemaakt van vergelijkingsgroepen blijkt dat met de deelnemers 'gematchte' niet-deelnemers het net zo goed doen als de deelnemers (Veenman en Vreuls, 1986). Verder werkt de ene voorziening met een veel 'zwakkere' deelnemersgroep dan de andere. Met een 'zwakke' groep (bijvoorbeeld drop-outs) is het natuurlijk veel moeilijker resultaten te behalen dan met een 'sterke' groep.

Voor zover er toch nog cijfers zijn over specifiek rendement van bepaalde groepen, lijken de laagopgeleiden en minderheden (met name meditterranen) relatief weinig te profiteren van deelname aan voorzieningen. Verder kwamen we, hoewel dat buiten de eigenlijke onderzoeksvraag viel, enkele verrassende indicaties tegen dat juist ook de wat ouderen (25 tot 35 á 40 jaar) soms belemmeringen ondervinden. Dit duidt erop dat de langdurige werkloze ouderen het niet alleen op de reguliere arbeidsmarkt moeilijk hebben, maar ook in de intermediaire voorzieningen.
Afwezig in het rijtje zijn de vrouwen en meisjes: dat betekent niet dat er naar sekse geen rendementsverschillen zijn, er is echter nauwelijks onderzoek naar gedaan. Nader onderzoek naar (verschillen in) rendement van interface-voorzieningen, en met name naar mogelijke verschillen in rendement tussen mannen en vrouwen, is zeer gewenst.

Mogelijke belemmeringen tot rendement

Ook wat betreft belemmeringen tot rendement is literatuur, voor zover al aanwezig, gericht op algemene belemmeringen; over specifieke belemmeringen voor kwetsbare groepen zijn bij gebrek aan onderzoek weinig conclusies te trekken. Het is echter plausibel dat deze groepen ook door algemene belemmeringen extra zwaar worden getroffen, gezien hun in het geheel zwakkere positie.
Verder geldt ook hier dat het onderscheid tussen 'belemmeringen bij jongeren' en 'belemmeringen bij voorzieningen' kunstmatig is. Het gaat vaak om de wisselwerking tussen die twee, waarbij het o.i. vooral op de weg van de voorzieningen ligt om zich af te stemmen op beperkingen van deelnemers. Eventueel gebrek aan rendement van een voorziening kan nooit alleen worden toegeschreven aan de reeds bekende beperkingen van de doelgroep; de voorziening hoort zich op voorhand daarop in te stellen.

Belemmeringen bij de jongeren
Een extrinsieke en conditionele motivatie van deelnemers aan (scholings)voorzieningen leidt tot meer uitval dan een intrinsieke (onderwijs)motivatie. Laatstgenoemde motivatie treft men minder aan bij laag opgeleide jongeren. Evenzo verhoogt een startmotivatie die berust op 'push-factoren' (bv. de wens om te ontsnappen uit een negatief ervaren leefsituatie) het uitval-risico, zodra zich andere, leukere alternatieven aandienen. De motivatie van deelnemers kan 'tijdens de rit' nog dalen wanneer wensen en verwachtingen van de deelnemers niet uitkomen.
Verder zijn jongeren die traditioneel kwetsbaar zijn op de arbeidsmarkt dit vaak ook op andere gebieden (financiën, gezondheid, huisvesting, justitie etc.). Problemen op die gebieden kunnen leiden tot 'afhaken' uit projecten. Ook hiervoor geldt dat niet alle voorzieningen daarop berekend zijn.

Belemmeringen in en rond de voorzieningen
Bij voorzieningen die hun toepassing vinden binnen de poort van arbeidsorganisaties (bv. JOB, werkervaringsplaatsen) lijkt de kans op rendement in de vorm van doorstroming naar een reguliere betaalde arbeidsplaats groter dan bij voorzieningen waar dat niet het geval is. Vooroordelen van werkgevers worden doorbroken en deelnemers

hebben een bepaalde positie op de interne arbeidsmarkt van de organisatie. Projecten die niet zijn aangehaakt bij arbeidsorganisaties behalen daardoor moeilijker rendement. Ook projecten die in isolement leven en andere instanties als arbeidsbureaus en scholingsinstellingen hebben het wat dat betreft moeilijker.
Arbeidsmarkt-rendement is veelal niet het enige of eerste doel van voorzieningen. Sommige (met name projecten voor werken met behoud van uitkering) mikken juist op meer doelstellingen tegelijkertijd, bv. naast arbeidsmarktgerichte ook opvangdoelen. Bij het gelijktijdig nastreven van vele doelen, onduidelijkheid over de volgorde van belangrijkheid en/of onderlinge tegenstrijdigheid ervan delven juist arbeidsmarkt-doelen al gauw het onderspit.
Het rendementsniveau van een project wordt uiteraard negatief beïnvloed indien het dagelijks functioneren ervan te wensen overlaat. Allerlei intern-organisatorische problemen kunnen daaraan debet zijn. Het functioneren is echter mede afhankelijk van externe regelgeving en financiering. De geringe omvang, de tijdelijkheid en de versnippering van financieringsstromen, elk met hun eigen eisen en voorwaarden, kunnen zelfs het voortbestaan van voorzieningen bedreigen, vooral van die in de sfeer van de onbetaalde arbeid.
Het uiteindelijke rendement wordt natuurlijk mede bepaald door de 'gewone' belemmeringen van kwetsbare groepen op de reguliere arbeidsmarkt. Indien bijvoorbeeld sprake is van 'oneigenlijke' selectiecriteria door werkgevers (werkloosheidsduur, herkomst, geslacht, opleidings-niveau), slaan die ook terug op het rendement van voorzieningen die zich richten op zulke groepen werklozen.
Tenslotte staan rendements-doelen soms op gespannen voet met participatie-doelen. Het bereiken van hoog rendement is met een zeer kansarme groep deelnemers uiteraard moeilijker dan met een sterke groep. Maximalisering van rendement kan ten koste gaan van het bereiken van kwetsbare groepen, bv. door het 'afromen' van het werklozenbestand. Omgekeerd kan bij het consequent vasthouden aan zwakke doelgroepen het arbeidsmarktrendement als doelstelling makkelijk onder druk komen te staan.

Enkele conclusies

Doordat maar weinig studies vanuit het verdelings-aspect zijn gedaan naar participatie- en (vooral) rendementskansen van kwetsbare groepen jongeren, zijn ook onze bevindingen noodgedwongen vrij globaal van aard.
Voor de groepen waarvan we de doorstroomkans hebben beoordeeld geeft het materiaal, hoewel onvolledig, aanleiding tot de volgende algemene indrukken:

1 laagopgeleiden (drop-outs) en etnische minderheden hebben een onvoldoende doorstroomkans via het interface *zowel* vanwege een geringe participatie- als een geringe rendementskans;
2 de doorstroomkans van meisjes wordt voornamelijk belemmerd door een geringe participatiekans;
3 de doorstroomkans van langdurig werklozen wordt voornamelijk belemmerd door een geringe rendementskans.

Nogmaals, dit betreft algemene indrukken over het interface als totaal. Bij de afzonderlijke voorzieningen zijn steeds ook specifieke sterkere of zwakkere kanten aan te wijzen. Bovendien spelen de hiaten in de onderzoeksliteratuur parten; het is goed denkbaar dat wanneer adequaat onderzoek beschikbaar zou zijn, bovengenoemde indrukken niet overeind kunnen blijven.

Efficiency en rechtvaardigheid blijken vaak op gespannen voet met elkaar te staan. Naarmate in voorzieningen meer nadruk wordt gelegd op efficiency en rendement is het risico groter dat deelname door kansarme groepen wordt bemoeilijkt. Rendement behaalt men nu eenmaal makkelijker door niet de achtersten uit de 'queue' van werklozen te recruteren, maar juist de relatief sterkeren (het 'afromen' van het werklozenbestand).
Dit vormt geen pleidooi om nu maar weer minder op rendement van voorzieningen te gaan letten en meer op een goed bereik van kansarme groepen. Integendeel, het rendement van voorzieningen is naar onze indruk ten onrechte een onderontwikkeld terrein van studie. Bovendien gaan beide in bepaalde opzichten wél hand in hand: projecten waarvan het rendement richting arbeidsmarkt gering is, oefenen op (baangerichte) werklozen weinig aantrekkingskracht uit en stimuleren dus ook de participatie niet.
We herinneren er in dit kader aan det het rendement van voorzieningen slechts zuiver kan worden aangetoond door het succes van deelnemers aan die voorzieningen te vergelijken met dat van een goede controle-groep van niet-deelnemers. Evaluatie-onderzoek van dit type is in Nederland nog steeds vrijwel niet beschikbaar. Toch is dit soort onderzoek de enige gedegen toets van rendement.

Vaak wordt zonder meer aangenomen dat indien deelnemers aan voorzieningen doorstromen naar arbeid, dit te danken is aan die voorziening; terwijl het ook denkbaar is dat die doorstroming niets met deelname daaraan te maken heeft, of wellicht zelfs dat (bv. via stigmatisering) de doorstroming niet dank zij, maar ondanks deelname aan voorzieningen plaats vindt.
Hoe dan ook, het rendement van voorzieningen – en niet alleen het algemeen, maar ook het specifiek rendement voor kwetsbare groepen – dient in beleid en onderzoek een evenredige plaats naast het bereik ervan te krijgen. Wanneer men een hogere evenredige participatie stimuleert zonder tevens het rendement onder controle te houden, is er een risico dat de totale doorstroomkans van kwetsbare groepen niet noemenswaardig verbetert.

Discussie en aanbevelingen

De geladen vraag of interface-voorzieningen nu wel of niet teleurstellende resultaten boeken ten aanzien van kansarme groepen, laten wij liever aan anderen over. Voor zover er al gegevens over zijn, belandt men snel in discussies of het glas half vol of half leeg is. Ook zonder zulke oordelen te vellen kan men zich echter afvragen langs welke weg betere resultaten geboekt zouden kunnen worden, *indien men dat inderdaad wenselijk acht*.
Dat laatste is een essentiële voorwaarde. Verbetering van de kansen van kwetsbare groepen kan nooit een vanzelfsprekendheid zijn. Zolang het volume van de werkgelegenheid (en van middelen voor interface-voorzieningen) eindig is, betekent een extra investering in kwetsbare groepen dat deze relatief bevoordeeld worden ten opzichte van minder kansarme groepen. Dat kan leiden tot 'verdringing' van sterkere groepen door meer kwetsbare; juist verdringing was tot voor kort (naast concurrentie- en budgetvervalsing) een taboe in het arbeidsmarktbeleid. Alleen al daarom moet het versterken van een verdelend beleid een bewuste keuze zijn, geen schijnbare vanzelfsprekendheid.

Verder is verbetering van de verdelende rechtvaardigheid van interface-voorzieningen niet de enige weg waarlangs men de kansen van 'kwetsbare groepen kan versterken. Twee andere punten mogen niet onvermeld blijven.
Ten eerste: *Verruiming van de werkgelegenheid is en blijft de meest effectieve remedie, ook voor kwetsbare groepen*. Werkloze jongeren, óók laag opgeleide langdurig werkloze jongeren, willen in overgrote meerderheid een reguliere baan. De recente opleving in de economie heeft laten zien dat jongeren (vooral schoolverlaters) van een groei in het aantal banen profiteren, al zullen dat niet als eersten de meest kwetsbare jongeren zijn. Toch kunnen ook zij indirect voordeel hebben: de beter geschoolden leggen minder beslag op intermediaire voorzieningen, zodat deze hun aandacht meer kunnen verschuiven naar de kansarme groepen.
Ten tweede: *Het reguliere onderwijsbestel moet zich onverminderd blijven inspannen om jongeren vast te houden tot zij een opleiding met arbeidsmarktrelevantie hebben voltooid*. Laag-opgeleiden en drop-outs zijn enkele van de (weinige) categorieën kwetsbare jongeren waarvan de omvang door beleid beïnvloedbaar is. Hoe minder voortijdige schoolverlaters mede beslag leggen op interface-voorzieningen, hoe meer ruimte ontstaat om die groepen te bedienen waarvan de omvang minder te beïnvloeden is (omdat die door reeds vastliggende kenmerken zoals etnische of culturele herkomst, geslacht) wordt bepaald.

We opperen nu enkele mogelijke verbeteringen in het interface zelf. De hieronder genoemde suggesties zijn niet allemaal nieuw; een aantal ervan is ontleend aan reeds voorgenomen of lopende initiatieven in den lande, waarnaar soms ook verwezen zal worden.
De leidende gedachte hierbij is, dat ten behoeve van kwetsbare groepen werkloze jongeren verbeteringen niet zozeer moeten worden gezocht op het niveau van afzonderlijke, specifieke voorzieningen ('meer van hetzelfde'), maar op het niveau van het *stelsel van voorzieningen* als zodanig. Tot nu toe is er weinig consistente samenhang tussen voorzieningen, zodat een bewuste route van instroom via doorstroom naar uitstroom nauwelijks is uit te stippelen. Toch is juist voor groepen met grote achterstand (anders dan voor degenen die voorin de 'queue' staan) zo'n vrij lange route vaak nodig.

De verschillende voorzieningen dienen, in ieder geval op uitvoerend (lokaal of regionaal) niveau, meer tot een onderling samenhangend geheel te worden samengesmeed, waarbinnen verschillende trajecten ('routes') gevolgd kunnen worden.

Dit verwijst naar het 'upgrading'-idee: voorzieningen hoeven niet altijd direct aansluiting te geven op reguliere banen, maar kunnen ook aansluiting geven op elkaar. In zo'n geheel van voorzieningen

zijn verschillende trajecten uit te stippelen die uiteindelijk naar de reguliere arbeidsmarkt horen te leiden. Deze benadering impliceert een aantal zaken, die we hier summier uitwerken.

a. Op lokaal/regionaal niveau is meer integratie en begeleiding nodig, zodat – ook naar deelnemers toe – meer samenhang tussen voorzieningen wordt aangebracht en een intensievere traject-begeleiding kan worden geboden (met name aan kansarme groepen). Onderdeel daarvan zou moeten zijn een vaste begeleider ('mentor') voor deelnemers door het gehele traject heen – tot *en met* nazorg na verhoopte plaatsing in en reguliere baan.
b. Instroom in het interface dient laag-drempelig te zijn. Werving dient zo veel mogelijk te geschieden door persoonlijk contact en door inspelen op bestaande sociale netwerken. Voor eerste instroom zijn veelal categorale (specifiek op bepaalde doelgroepen gerichte) voorzieningen geschikt; in niet-doelgroepgerichte voorzieningen dreigen m.n. etnische groepen en meisjes snel 'ondergesneeuwd' te raken, wat het risico van vroegtijdige uitval vergroot. Verder is het gewenst om instap-voorzieningen zo veel mogelijk geschikt te maken voor *continue* instroom, dus zonder lange wachttijden.
c. Voorzieningen dienen niet alleen ten aanzien van hun instroom en bereik, maar ook voor hun uitstroom c.q. rendement expliciete doelstellingen te hanteren en rekenschap af te leggen. Op de noodzaak om participatie én rendement gelijktijdig onder controle te houden zijn we in het voorgaande al ruim ingegaan. In het kader van de upgrading-gedachte hoeven afzonderlijke voorzieningen overigens niet alleen doorstroming naar reguliere banen als doel te stellen: doorstroming naar andere voorzieningen kan een even legitiem doel zijn. Mentoren zoals bedoeld onder a. zouden de aangewezen mensen kunnen zijn om door- en uitstroomgegevens bij te houden.
d. Voorzieningen dienen tot op zekere hoogte elkaars uitstroom te accepteren als instroom. Momenteel is dat wel vaak, maar niet altijd vanzelfsprekend. Wanneer bv. een scholingsvoorziening alleen mensen met een bepaalde werkloosheidsduur toelaat, mag het niet gebeuren dat iemand die juist is uitgestroomd uit een werkvoorziening (met werknemers-status) toegang geweigerd wordt.
e. Er dienen in het totale traject voortdurend prikkels te worden geboden die negatieve uitval voorkomen. Juist bij kansarme groepen kan men niet rekenen op een intrinsieke (onderwijs)motivatie en op handelen vanuit een langetermijn-perspectief. Plaatsen binnen het interface dienen zo veel mogelijk 'baan-achtig' te zijn; scholing dient zo veel mogelijk de vorm van werkbegeleiding te hebben. Verder bedenke men dat achterstandsgroepen op de arbeidsmarkt veelal ook op andere terreinen in het nadeel zijn, zodat oorzaken van negatieve uitval mede in de persoonlijke levenssfeer kunnen liggen. Begeleiders van deelnemers zouden goed contact moeten houden met bv. het maatschappelijk werk.
f. Routes door het interface moeten flexibel kunnen worden samengesteld, waarbij start- en eindpunt alsmede de tussenliggende modules zo goed mogelijk op individuele deelnemers worden afgestemd. Een module-opbouw ligt binnen de upgrading-gedachte al voor de hand en heeft tevens als voordeel dat een vrij lange weg (waar vele deelnemers tegenop zien) kan worden verdeeld in kortere etappes die wel te overzien zijn.
g. De laatste etappe van het traject bestaat bij voorkeur uit plaatsing binnen een reguliere arbeidsorganisatie. Hoe meer een voorziening 'binnen de poort' van arbeidsorganisaties is gesitueerd, des te hoger lijkt de kans op doorstroming naar regulier werk.
h. Na afloop van het totale traject dient betrokkene inderdaad een aantrekkelijke kandidaat te zijn voor een reguliere, liefst stabiele baan. Dit is het onmisbare sluitstuk van elk beleid t.a.v. het interface: ligt aan het einde niet een reële baankans in het verschiet, dan is alleen maar een doodlopende weg verlengd (hetgeen de wervingskracht van voorzieningen ook niet zal vergroten). De belangrijkste bijdrage tot deze baankans moet uiteraard komen vanuit het interface zelf (door het bieden van relevante kwalificaties via scholing en werkervaring). Helaas blijken objectieve kwalificaties niet altijd voldoende, zodat specifiek werkgelegenheidsbeleid voor kansarme groepen een noodzakelijke aanvulling blijft. Zulk beleid kan gegoten worden in de vorm van 'dwingen' of van 'lokken'. 'Dwingen' kan o.a. via quoteringsmaatregelen. Daaraan zijn echter nadelen verbonden, al was het alleen al het feit dat er niet vele quoteringsregels naast elkaar kunnen bestaan. Onder personeelsfunctionarissen circuleert nu reeds de grap dat de meest aantrekkelijke kandidaat een

gehandicapte buitenlandse vrouw is, omdat deze in één persoon bijdraagt aan het vrouwen-, minderheden- en WAGW-quotem.
'Lokken' kan o.a. via diverse vormen van loonkostensubsidies. De ervaringen met maatregelen waarin een subsidie-element zit, lijken over het algemeen gunstig. Wellicht zou een vorm van credit-points dienstig kunnen zijn, waarbij naarmate men een langer traject door de voorzieningen heeft afgelegd een groter aantal punten wordt verzameld die door een reguliere werkgever later in te wisselen zijn voor loonkostensubsidie (bv. in de vorm van vrijstelling van werkgeverspremies). Op deze wijze verhoogt men de aantrekkelijkheid van interface-deelnemers op de arbeidsmarkt, en wel sterker naarmate iemand langer in het interface heeft verkeerd – hetgeen juist vaak de achtersten in de 'queue', die een relatief lange weg te gaan hebben, zal betreffen.

Noot

1. Het rapport van dit onderzoek, 'Toeleiding naar de arbeidsmarkt' (zie Wong, Kroft en Veerman, 1988) is verkrijgbaar bij de Werkgroep Arbeidsvraagstukken en Welzijn, Hooigracht 15, 2312 KM Leiden (tel. 071-273859). In dit rapport is tevens een uitgebreid overzicht opgenomen van literatuur waarop dit artikel mede is gebaseerd.

Literatuur

- Hoof, J.J. van (1986), 'Interfaces en tussenschakels. Twee benaderingen van de aansluiting tussen onderwijs en arbeid', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 2, blz. 15-28
- Huurne, A.G. ter (1985), *Arbeidsprojecten voor werkloze jongeren: wat zeggen zij er zelf van?*, IVA, Tilburg, april.
- Meijers, F., en E. Peters (1987), '*'t Schiet niet op...' Werkloze jongeren over leer/ervaringsplaatsen*, GAB/WVC/RUL, Rotterdam/Rijswijk/Leiden.
- Veenman, J., en J. Vreuls (1986), 'Arbeidsprojecten voor kansarme jeugdige werklozen', *ESB*, 71, 3566, blz. 757-759.
- Wong, R.A., H.P.A. Kroft en T.J. Veerman (1988), *Toeleiding naar de arbeidsmarkt. Een studie naar participatie aan en rendement van voorzieningen voor werkloze jongeren*, Werkgroep A&W der RUL, Leiden, maart.