

Vrijwillige en verplichte deelname aan het JWG¹

Vanaf 1 januari 1992 zijn alle gemeenten in Nederland verplicht tot het uitvoeren van het Jeugdwerkgarantieplan (JWG).² Het uitgangspunt van dit plan is dat alle schoolverlaters tot 21 jaar³ die na een half jaar nog geen werk hebben gevonden, in aanmerking komen voor de regeling die werk in de collectieve sector garandeert. Doel van het JWG is jongeren enige werkervaring en aanvullende scholing te geven, zodat hun arbeidsmarktpositie verbetert. De fundamentele verandering ten opzichte van vroegere werkprojecten voor jongeren betreft het sociale zekerheidsprincipe. De inkomensgarantie wordt vervangen door een werkgarantie. Bij de invoering van het JWG wordt dan ook een vorm van dwang geïntroduceerd. Jongeren die langer dan een half jaar werkloos zijn geweest, worden in principe verplicht deel te nemen, op straffe van beëindiging van de RWW-uitkering.

Om te experimenteren is de Tijdelijke Voorziening Gemeentelijke Werkgelegenheidsvoorzieningen voor Jongeren (TV-GWJ) in het leven geroepen. De belangrijkste verschillen tussen de twee plannen zijn het verplichte karakter en de werkweek. Bij het JWG is deelname verplicht, bij de TV-GWJ is de deelname vrijwillig. Bij de TV-GWJ is de werkweek altijd 19 uur, bij het JWG varieert deze tussen 19 uur voor thuiswonenden en 32 uur voor uitwonenden. Omdat deelname aan het TV-GWJ vrijwillig is kan onderzoek naar het bereik van de doelgroep van de Tijdelijke Voorziening inzicht verschaffen in de effecten van het invoeren van verplichte deelname bij het Jeugdwerkgarantieplan. Bij ons weten zijn de Tijdelijke Voorzieningen wel een aantal malen geëvalueerd (IPM, 1988, 1989; Meijers en Van Wijk, 1989), maar is nooit systematisch gekeken naar de motieven van weigering van niet-deelnemers. Deze motieven zijn te meer belangrijk omdat daarop uiteindelijk het idee van dwang is gebaseerd. Blijkbaar veronderstellen de beleidmakers dat een stand van zaken is ontstaan die dwang noodzakelijk maakt.

In dit artikel wordt in eerste instantie aan de hand van de menselijk kapitaal-theorie een model uitgewerkt van motieven van jongeren om al dan niet deel te nemen. Vervolgens worden de resultaten van een onderzoek naar verschillen en overeenkomsten tussen deelnemers en niet-deelnemers aan het TV-GWJ in Noordwest-Overijssel gerapporteerd.⁴ Hoewel het empirisch onderzoek een beperkt regionale opzet heeft en de onderzochte populatie klein is zijn de resultaten dusdanig verrassend dat ze nadere aandacht verdienen. Op grond van deze

resultaten wordt aan het eind van het artikel tot een evaluatie gekomen vanuit het perspectief van beleid.

Theoretische uitwerking

Degenen die de projecten voorbereiden en uitvoeren, zien deze over het algemeen als een investering. De overheid, die de projecten financiert, en de jongeren doen beide een investering. De opbrengsten voor de overheid liggen in de sfeer van het voorkomen van een uitbreiding van het aantal langdurig werklozen. Voor de jongeren liggen de opbrengsten vooral in de sfeer van de verbetering van hun arbeidsmarktpositie. De jongeren verbeteren hun kwalificaties door de werkervaring en de scholing, en worden daardoor aantrekkelijker voor werkge-

* De auteurs zijn respectievelijk verbonden als AIO en Universitair docent aan het ICS/Vakgroep Sociologie RUG.

vers. Toch is niet zonder meer duidelijk dat de keuze van een jongere voor deelname aan een werkproject leidt tot grote individuele opbrengsten. Dit valt verder uit te werken aan de hand van de 'menselijk kapitaal'-theorie (Blaug, 1972). In navolging van de economische neo-klassieke theorie van de arbeidsmarkt wordt in de menselijk kapitaal-theorie verondersteld dat werken een middel is om inkomsten te verwerven. Om toekomstige inkomsten te vergroten zullen mensen bereid zijn investeringen in zichzelf te doen. De mate waarin die investeringen worden gedaan, is afhankelijk van de verwachte opbrengsten en de hoogte van de investeringen. Als de opbrengst te laag is, of wanneer dezelfde opbrengst met minder investeringen kan worden verkregen, zal ze niet worden gedaan. Op deze manier kunnen verschillende groepen worden onderscheiden, die al dan niet zullen deelnemen. In deze paragraaf onderscheiden we deze groepen en omschrijven we hun positie ten opzichte van het project in termen van baten en kosten. De heuristiek die daarbij wordt gebruikt is gebaseerd op de theorie, aangevuld met kennis uit de literatuur (Ten Have, 1986; Groot en Ter Huurne, 1989).

In het geval van een werkproject met vrijwillige deelname zullen vooral die jongeren deelnemen die verwachten dat hun arbeidsmarktpositie daardoor aanzienlijk zal verbeteren. De 'deelnemers' aan het werkproject zullen grote waarde hechten aan werk en vooral ook toekomstig inkomen. Zij zullen bereid zijn het offer van deelname te brengen om dat doel te bereiken. Tegelijkertijd betekent dit dat ze geen andere wegen zien om aan geregeld werk te komen. Dit impliceert dat hun arbeidsmarktpositie zwak is, en zij dus waarschijnlijk vaak een lage, en mogelijk ook afgebroken opleiding hebben. Anderzijds kunnen ze niet of voelen ze er weinig voor om een dagopleiding te volgen. Aan te nemen is dat de ervaringen met het naar school gaan slecht zijn. Een andere manier om het doel van een hoog toekomstig inkomen te bereiken, is het vinden van regulier werk. Jongeren die regulier werk vinden, kunnen meteen al meer verdienen, en hoeven niet deel te nemen aan een werkproject. Investeren in deelname aan een werkproject is voor deze jongeren zinloos. De werkprojecten zijn ook niet gericht op de groep die

deze investering niet hoeft te doen. De eis dat de jongeren een half jaar werkloos zijn, dient te garanderen dat precies de groep met de slechtste arbeidsmarktpositie wordt bereikt. We zullen de jongeren die werk hebben gevonden, maar desondanks toch zijn aangeschreven voor deelname aan het project, de 'werkenden' noemen.

De werkenden zullen net als de deelnemers grote waarde hechten aan werk en toekomstig inkomen, maar, in tegenstelling tot de deelnemers, wel mogelijkheden hebben die wens te realiseren. Waarschijnlijk is dit terug te voeren op een betere arbeidsmarktpositie, in de vorm van een wat hogere opleiding of een wat vaker voltooide (beroeps)opleiding. Mogelijk stellen ze ook wat minder eisen aan het werk dat ze doen. Die lagere eisen kunnen tot uitdrukking komen in het gemakkelijk accepteren van tijdelijk of zwart werk. Tenslotte is het ook waarschijnlijk dat zij zeer actief zullen zijn op de arbeidsmarkt. Zij zullen meer dan de deelnemers aan het project bereid zijn zoekkosten te maken voor het vinden van een baan.

Een ander alternatief om het doel van een hoog toekomstig inkomen te bereiken is het investeren in een dagopleiding. De bekendste hypothese van de menselijk kapitaal-theorie is dat het volgen van meer opleiding, ook na verdiscontering van de kosten van de investeringen, tot een hoger inkomen leidt (Schultz, 1961; Becker, 1970). Deze hypothese is vele malen beproefd, en vrijwel altijd ondersteund. In de literatuur over het Jeugdwerkgarantieplan gelden ook degenen die na deelname aan een werkproject besluiten weer een dagopleiding te gaan volgen, als succesgroep (Meijers en Van Wijk, 1989). Als jongeren uit zichzelf weer een dagopleiding gaan volgen, hebben ze het werkproject niet nodig. De jongeren die besluiten om niet aan het werkproject deel te nemen, maar weer naar school gaan noemen we de 'studerenden'.

De studerenden zullen minder problemen met het schoolgaan hebben dan de deelnemers. Omdat het plezier in schoolgaan samen zal hangen met vroegere ervaringen in het onderwijs is te verwachten dat zij in vergelijking met de deelnemers een wat hogere opleiding hebben. Ten opzichte van de werkenden is te verwachten dat de studerenden wat minder vaak een afgeronde beroepsopleiding hebben

Tabel 1. Hypothesen over de samenhang tussen achtergrondkenmerken en keuze voor bezigheid.
Referentie-groep zijn de deelnemers aan het werkproject

	<i>Thuiszitters</i>	<i>Werkenden</i>	<i>Schoolgaanden</i>
Relatief hogere opleiding	?	+	+
Beroeps opleiding afgemaakt	?	+	?
Plezier in schoolgaan	?	?	+
Bereid maken van hoge zoekkosten/accepteren van inconvenienten	?	+	?
Verwachte arbeidsduur	-	+	+
Werkproject sluit aan bij opleiding/belangst.	-	?	-

en ook minder bereid zijn hoge zoekkosten voor een baan te maken.

Een laatste groep die kan worden onderscheiden, zijn de jongeren die noch willen werken, noch een andere investering willen doen. De veronderstelling is dan eigenlijk dat deze jongeren tevreden zijn met hun uitkering, en weigeren aanvullende investeringen te doen voor de verbetering van hun arbeidsmarktpositie. Juist deze groep zou geactiveerd worden bij een verplichte deelname aan het Jeugdwerkgarantieplan. We zullen deze groep in het navolgende de 'thuiszitters' noemen.

De thuiszitters zullen zich qua arbeidsmarktpositie nauwelijks onderscheiden van de deelnemers. Voor hen is echter de investering in het werkproject niet rendabel. Dat kan verschillende oorzaken hebben. Zo kan het bij het werkproject aangeboden werk niet aansluiten bij het werk dat ze graag willen doen. Mogelijk denken ze zelfs dat deelname aan een werkproject hen het etiket van een kneus op de arbeidsmarkt zal geven, wat maar beter vermeden kan worden. Ook het aantal jaren, dat men denkt te gaan werken, kan hier een rol spelen. Iemand die denkt tot zijn 65-ste te werken, zal langer van de verwachte opbrengsten profiteren dan een ander die met 25 wil stoppen.

In tabel 1 vatten we de door ons verwachte verschillen tussen de groepen samen. Als referentie-groep dienen de deelnemers; een + impliceert dat we verwachten het betreffende kenmerk bij de betreffende groep meer te vinden dan bij de deelnemers, een - en een 0 respectievelijk minder of ongeveer gelijk. Wanneer een ? staat vermeld betekent dit dat we geen duidelijke hypothese hebben.

Het onderzoek

Het onderzoek is in december 1989 in de vorm van een enquête gehouden. Gekozen is voor het selecteren van alle jongeren die op het moment van onderzoek aan de TV-GWJ deelnamen, en alle niet-participanten van de opgeroepen cohorten van mei, augustus/september en oktober 1989.

Bij de uitvoering van het onderzoek is er bewust voor gekozen de beschikbare tijd in een kleine groep respondenten te steken om de non-respons klein te houden. We vreesden bij het sociaal gevoelige onderwerp van luie werklozen met name non-respons van 'thuiszitters'. Uit literatuuronderzoek (Ter Huurne, 1986) was bovendien bekend dat de groep van laag opgeleide jongeren voor onderzoekers sowieso moeilijk bereikbaar is. Tenslotte was een overweging dat bij cohorten van minder recente datum de kans groot zou zijn dat de houdingen en meningen in de loop van de tijd waren veranderd.

De niet-deelnemers zijn in eerste instantie aangeschreven met de mededeling dat onderzoek werd verricht en dat binnen korte tijd contact met hen zou worden opgenomen. Daarna zijn degenen die telefonisch bereikbaar waren, opgebeld met het verzoek deel te nemen aan de enquête. Indien jongeren niet telefonisch bereikbaar waren, werden ze thuis opgezocht. De deelnemers zijn in het kader van hun bezigheden in het project benaderd. In eerste instantie weigerde geen van de jongeren medewerking. In totaal hebben 103 jongeren een enquêtelijs ontvangen, waarvan 86 zijn terugontvangen. 50 participanten hebben een enquêtelijs gehad, 46 daarvan zijn terugontvangen (92% respons). Van de niet-

Tabel 2. Opleidingsachtergrond van deelnemers en niet deelnemers

	<i>Deelnemers</i>	<i>Werkenden</i>	<i>Studerenden</i>	
Geen diploma	10	1	0	(11)
LBO/AVO	27	10	9	(46)
MBO	9	9	2	(20)
	(46)	(20)	(11)	

$\chi^2=10.5$; $df=4$; $p<.05$

deelnemers hebben 53 een vragenlijst gekregen, waarvan 40 zijn ingevuld en teruggestuurd (75% respons). Hoewel de aantallen klein zijn, is het dus gelukt een hoge respons te krijgen. Door de gevolgde werkwijze bij de data-verzameling is bovendien bekend dat 2 non-respondenten waren verhuisd en 6 aan het werk waren. Bij de interpretatie moet er dus rekening mee worden gehouden dat de non-respons voor een aanzienlijk deel uit werkenden, en niet uit thuiszitters bestaat.

De bezigheden van de jongeren

Van de niet-deelnemers heeft de helft (20 respondenten) werk gevonden. Dit hoeft niet per se een vaste baan te zijn, maar kan ook tijdelijk werk, uitzendwerk, en dergelijke betreffen. Ruim een kwart van de niet-participanten (11) is met een studie gestart. In de meeste gevallen gaat het om een vorm van MBO. 3 respondenten (7,5%) blijken niet beschikbaar te zijn voor deelname aan het project of arbeidsproces. Hiervan moet één respondent nog een stage afwerken voor haar opleiding, een andere is ondertussen verhuisd en een derde heeft een kind gekregen. Van 6 respondenten (15%) is het moeilijk te achterhalen wat hun huidige bezigheid is.

Dit betekent dat het overgrote deel van de niet-deelnemers (ruim driekwart) het project niet nodig heeft voor doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt of naar het dagonderwijs. Dit is gezien de vanzelfsprekendheid waarmee over de noodzaak van dwang wordt gepraat bij de uitvoering van het Jeugdwerkgarantieplan een verrassend resultaat. Een verklaring voor deze uitkomst kan deels worden gevonden in de administratieve procedures die worden gehanteerd om de doelgroep te bereiken. In werkloosheidsduur zijn er tussen de verschillende groepen grote verschillen. De

deelnemers zijn gemiddeld 6,5 maand werkloos, de studerende gemiddeld 5,5 maand. De werkenden zijn veel korter werkloos, namelijk 2,5 maand. Voor deelname aan het project is echter niet de feitelijke werkloosheidsduur, maar de duur van de inschrijving bij het arbeidsbureau het uitgangspunt. De jongeren schrijven zich al in voordat ze werkloos worden en bovendien wordt de wervingsprocedure voor het project gestart voordat de zes maanden inschrijftijd om zijn. Het gevolg is dat veel jongeren al na een zeer korte periode van feitelijke werkloosheid als potentiële deelnemers aan het project worden beschouwd.

De vragen die daarmee nog aan de orde zijn, hebben vooral betrekking op de verschillen tussen deelnemers enerzijds en werkenden en studerende anderzijds. Indien immers geen verschillen in arbeidsmarktpositie tussen deelnemers enerzijds en werkenden en studerende anderzijds worden gevonden, is er weinig reden om de werkprojecten verder door te voeren. Voor het onderzoek betekent de bovenstaande uitkomst echter wel dat we de hypothesen specifiek over de 'thuiszitters' niet kunnen toetsen, en dat de groep die een dagopleiding volgt klein is.

De arbeidsmarktpositie

De arbeidsmarktpositie van de jongeren kan worden geïndiceerd door hun opleidingsachtergrond. We verwachten dat deelnemers lager zijn opgeleid dan werkenden en studerende. De resultaten worden weergegeven in tabel 2. Van de 11 zonder diploma nemen er 10 deel aan het project, van de LBO/AVO-groep neemt ongeveer 60% deel en van de kleine groep MBO-ers iets minder dan de helft. Van de werkenden daarentegen blijkt bijna de helft een MBO-opleiding te hebben, terwijl de studerende vooral uit de LBO/AVO-groep ko-

Tabel 3. Opleidingsachtergrond van potentiële deelnemers naar geslacht

<i>Diploma/geslacht</i>	<i>Mannen</i>	<i>Vrouwen</i>
Geen	7	5
LBO/AVO	6	45
MBO	1	22
	(14)	(72)

$\text{Chi}^2=18.7$; $\text{df}=2$; $p=.0001$

Tabel 4. Bezit diploma voor gewenste werk

<i>Categorie/bezit diploma</i>	<i>Ja</i>	<i>Nee</i>
Deelnemers	18	27
Werkenden	14	6
Studerenden	3	7
	(35)	(40)

$\text{Chi}^2=6.3$; $\text{df}=2$; $p=.04$

men. Dit is een bevestiging van de hypothese dat degenen met de slechtste opleidingsachtergrond aan het project zullen deelnemen, en dat degenen met het hoogste opleidingsniveau het gemakkelijkst zelf aan werk komen. Het grootste deel van de LBO/AVO-groep studeert verder, terwijl van de aangeschreven zonder diploma niemand verder leert.

De verwachting dat deelnemers lager zijn opgeleid komt echter in zoverre niet uit dat meisjes én hoger zijn opgeleid én vaker deelnemen dan jongens. Dat de aangeschreven en deelnemende meisjes groter in aantal zijn dan jongens is uit de literatuur bekend (Meijers en Van Wijk, 1989). Van de 14 mannelijke respondenten deden echter slechts vijf mee; van de 72 meisjes 41. Uit de tabel 3 is af te leiden dat de meisjes bovendien een hogere opleiding hebben dan de jongens.

We zijn geneigd dit verschil te verklaren uit verschillen naar opleidingsrichting. Uit de arbeidsmarktliteratuur is bekend dat mensen met een opleiding voor de quataire sector over het algemeen een slechtere positie hebben dan mensen met een opleiding voor de secundaire of tertiaire sector (WRR, 1987). Ook is bekend dat de arbeidsmarktpositie van meisjes met een LBO-opleiding aanzienlijk

slechter is dan die van jongens (Meesters en Huson, 1990). Waar met andere woorden een LTO-diploma een goed perspectief op werk geeft, doet een LHNO-opleiding dat veel minder (Akkermans, 1987). Langdurige werkloosheid bij vrouwen komt relatief het meest voor in de leeftijdscategorie 15-24 jaar, bij mannen in de categorie 25-54 jaar (WRR, 1987). Dit verklaart waarom meisjes oververtegenwoordigd zijn, en ten opzichte van de jongens hoger zijn opgeleid én vaker deelnemen. Deze resultaten duiden er ons inziens dan ook sterk op dat het degenen met de slechtste opleidingsachtergrond zijn die deelnemen.

Wat betreft de verschillen in opleidingsachtergrond tussen werkenden en studerende geeft tabel 4 enig aanvullend inzicht. Aan de respondenten is gevraagd of ze ook de diploma's hebben behaald die zijn gericht op het werk dat ze het liefst willen doen. Dit levert het in tabel 4 gegeven resultaat op.

Het blijkt dat de werkenden vaker de vereiste diploma's hebben voor het werk dat ze graag willen doen dan de deelnemers of de studerende. Ook dit is overeenkomstig onze verwachtingen.

De vraag is dan wat degenen die niet het di-

ploma voor het gewenste beroep hebben doet besluiten te participeren of weer naar school te gaan. Dat diploma's van groot belang zijn om de baan te krijgen, wordt door bijna alle respondenten (85%) beaamd. Als het dan aankomt op het plezier dat wordt ontleend aan het schoolgaan blijken de meningen meer uiteen te lopen. Op een op basis van factoranalytische geconstrueerde Likert-schaal, met de items dat schoolgaan leuk, gezellig, nuttig en interessant is, blijkt bijna 60% een positief oordeel over schoolgaan te hebben. Het oordeel van degenen met de hoogste opleiding, de MBO-ers, is echter aanzienlijk positiever dan dat van degenen zonder diploma ($F=3.33$; $df=82$; $p=.04$). De kosten die zijn verbonden aan het schoolgaan zijn met andere woorden het grootst voor degenen die dat het hardst nodig zouden hebben.

De conclusie luidt dan dat de arbeidsmarktpositie van de deelnemers, geïndiceerd door hun opleiding, slechter is dan die van de werkenden en de studerenden. Deelnemers en studerenden hebben minder vaak het diploma dat nodig is voor de uitoefening van het door hen gewenste beroep. Omdat studerenden echter betere ervaringen met het onderwijs hebben, kiezen zij voor vervolgonderwijs.

Zoekkosten en het accepteren van inconvenianten

We toetsen nu de hypothese dat werkenden meer bereid zijn hogere zoekkosten te maken en in hun werk meer inconvenianten te accepteren dan deelnemers.

Over het algemeen lijkt de bereidheid van de jongeren concessies te doen voor het verkrijgen van werk groot, met enkele significante verschillen tussen de groepen. 32% is bereid uit de omgeving te verhuizen als daardoor de kans op een baan groter wordt. Participanten blijken daartoe het minst bereid, studerenden het meest ($F=5.23$; $df=75$; $p=.008$). 39% is bereid uit de omgeving te verhuizen als daardoor zeker een baan wordt verkregen, met weer de deelnemers het minst en studerenden het meest bereid ($F=5.91$; $df=73$; $p=.004$). Van de respondenten is 44% bereid werk buiten de eigen opleidingsrichting te aanvaarden. Werkenden tonen meer bereidheid dan deelnemers en studerenden ($F=3.10$; $df=74$; $p=.03$). 14% van de respondenten is bereid

zwart werk te verrichten, en weer tonen studerenden de grootste en deelnemers de geringste bereidheid.

Wanneer respondenten tijdelijk werk van een korte duur accepteren, is dat ook een aanwijzing dat ze bereid zijn offers te brengen bij het vinden van werk. Zoals mocht worden verwacht, neemt de bereidheid toe naarmate de duur van de baan langer wordt. Voor een baan met een duur tussen de 1 en 6 maanden tonen de werkenden en studerenden een significant grotere bereidheid dan de deelnemers aan het project. 39% accepteert een tijdelijke baan van 1 tot 3 maanden, met een significant verschil tussen de groepen ($F=3.5$; $df=75$; $p=.03$). Een meerderheid van 73% is bereid een tijdelijke baan van 3 tot 6 maanden aan te nemen. Ook hier is weer een significant verschil ($F=5.0$; $df=75$; $p=.009$). Een grote meerderheid van 89% accepteert een tijdelijke baan van meer dan 6 maanden, zonder verschil tussen de groepen. Werkenden en studerenden accepteren dus gemakkelijker een korte baan dan de deelnemers. Zonder dit verder helemaal uit te werken, vermelden we dat werkenden en studerenden meer dan deelnemers bereid zijn lange reistijden voor een baan te accepteren. Ten opzichte van de werkenden en de studerenden blijken de participanten niet alleen een slechtere arbeidsmarktpositie te hebben, maar zijn ze ook minder bereid tot het maken van zoekkosten of het accepteren van inconvenianten. De studerenden blijken het meest mobiel te zijn, terwijl de werkenden met meest bereid zijn offers in de sfeer van de werkomstandigheden te brengen. Dit betekent, ondanks de slechtere arbeidsmarktpositie van de deelnemers, dat het werkproject voor hen in zekere zin ook een schuilplaats biedt.

Discussie met betrekking tot beleidsimplicaties

Voor het uitvoeren van de plannen is het van belang dat de doelgroep zoveel mogelijk wordt bereikt. Twee mogelijke opties staan de beleidsmakers ter beschikking: verplichte deelname voor jongeren uit de doelgroep en het aantrekkelijker maken van deelname. De overheid heeft gekozen voor de eerste optie. De RWW-uitkering zal worden beëindigd als jongeren die in aanmerking komen, weigeren deel te nemen.

Het voordeel van deze verplichte deelname is

dat er nu jongeren zijn die werkervaring opdoen die ze anders niet zouden krijgen, omdat het thuiszitten wordt geprefereerd. Een nadeel is echter, dat de waarde van het project, analoog aan de uitwerking van de menselijk kapitaal-theorie (vgl. Spence, 1974), wordt gedevalueerd als gevolg van een tweetal oorzaken. Door vrijwillig deel te nemen aan een werkproject kunnen de jongeren aan toekomstige werkgevers en hun sociale omgeving laten zien arbeidsbereid te zijn. Juist omdat deze jongeren veelal weinig gekwalificeerd werk zullen verrichten, lijkt dit 'screening'-effect erg belangrijk voor hun arbeidsmarktpositie. Wanneer deelname aan het project verplicht is, wordt hen deze mogelijkheid zich te onderscheiden ontnomen. Werkgevers zullen immers wat betreft werkwillegheid geen onderscheid meer kunnen maken tussen 'deelnemers' en 'thuiszitters'. Omdat de deelnemers geen enkele positieve keuzemogelijkheid meer hebben degraderen ze tot 'kneuzen' op de arbeidsmarkt. De waarde van het werkproject neemt daardoor bij verplichte deelname af. Voor zover de effecten betrekking hebben op een reële verhoging van de produktiviteit neemt de waarde van de projecten waarschijnlijk ook af. De verplichting zal de motivatie van de deelnemers doen dalen, waardoor ze zich minder in zullen zetten.⁵ De leereffecten zullen hierdoor kleiner worden. Door verplichte deelname zal de nadruk meer komen te liggen op aanvullende werkverschaffing aan mensen die geen werk kunnen of willen vinden, en minder op de kwalificerende betekenis van de projecten.

Op grond van onze data is er geen noodzaak over te gaan tot verplichte deelname. Er is geen sprake van een grote groep thuiszitters met een slechte arbeidsmarktpositie en een zeer geringe activiteit op de arbeidsmarkt. De jongeren blijken bijna allen zeer actief, en met werkloosheid kunnen ze slecht uit de voeten. Dit kan, behalve met de ondernomen activiteiten, worden geïllustreerd met hun opvattingen over werk en werkloosheid. 95% van de respondenten vindt een baan vooral van belang om in het eigen levensonderhoud te kunnen voorzien. 90% van de respondenten zegt dat een baan dagelijkse regelmaat geeft, 51% vindt veel geld verdienen belangrijk, en 50% wil door werk graag het stempel van werkloosheid

kwijt raken. 90% vindt het krijgen van waardering voor werk belangrijk en 80% wil nuttig zijn voor anderen. Op deze vragen zijn er geen verschillen tussen de onderscheiden groepen. Voor het aantrekkelijker maken van deelname aan het project zou gedacht kunnen worden aan het betrekken van de marktsector bij de plannen of uitbreiding van het aantal uren per werkweek.⁶ Het gevaar bestaat echter dat de werkprojecten een te gemakkelijke schuilplaats worden voor de jongeren. In de literatuur over arbeidsmarktmaatregelen wordt in dit verband wel gesproken van het 'winde'-effect (Van der Vegt e.a., 1983). De veronderstelling is dan dat (een deel van) de werklozen ook zonder het project wel werk zouden hebben gevonden of weer naar school zouden zijn gegaan.

Er zijn nu al aanwijzingen dat de jongeren die deelnemen minder actief zijn op de arbeidsmarkt. Aan de orde is hier de vraag in hoeverre de werkprojecten een geschikt vehikel naar een vaste baan vormen. Van de jongeren schat 63% de kans via de TV-GWJ een vaste baan te verwerven redelijk tot heel hoog in. Werkenden schatten dit echter lager in dan deelnemers en studerende (F=9.4; df=68; p=.0002). Mogelijk zijn de deelnemers, die immers al een deel van de investering in het werkproject hebben gedaan, eerder geneigd positief te antwoorden op deze vraag. Uit onderzoek van Meijers en Van Wijk (1989) is echter bekend dat jongeren hierover pessimistischer worden, naarmate ze langer in het project participeren. De schuilplaats kan tenderen tot een gevangenis. Tijdige doorstroming binnen en uitstroming uit het project is daarom belangrijk. Beleidsinstrumenten zijn in dit verband bemiddeling en sollicitatie-training.

Afsluiting

Met de invoering van het JWG wordt ook een verplichtend element geïntroduceerd. Verrassend is dat het onderzoek in Noordwest-Overijssel laat zien dat voor het onderzochte gebied deze dwang zeker niet noodzakelijk, en ook niet gewenst is. Omdat onduidelijk is hoe de situatie in andere regio's ligt, is ons inziens meer onderzoek noodzakelijk, voordat tot invoering van het JWG kan worden overgegaan.

Voor het beleid betekent dit dat een 'gouden weg' niet bestaat. Er is geen beleidsalternatief

dat in alle situaties het beste is. Het beleid moet zijn afgestemd op de stand van zaken die in de werkelijkheid wordt aangetroffen.

Noten

- 1 De auteurs danken dr. H. de Vos en de ICS-arbeidsmarktgroep voor enkele waardevolle suggesties. Over dit onderzoek is eerder en meer uitgebreid gerapporteerd door Postma (1990).
- 2 Gemeenten mochten al vanaf 1 september 1991 aanvangen met het uitvoeren van het JWG. Meestal betrof dit gemeenten die zich ook al bezig hadden gehouden met een voorlopige variant van de wet, namelijk de TV-GWJ. De overige gemeenten hadden tot 1 januari de tijd om voorbereidingen te treffen om de wet uit te kunnen voeren.
- 3 Er wordt naar gestreefd om deze leeftijdscategorie uit te breiden tot 27 jaar.
- 4 Het gaat hier om de 'Stichting Werkgelegenheidsinitiatieven Noordwest-Overijssel' die zorgt voor de uitvoering van de TV-GWJ in de gemeenten Steenwijk, IJsselham en Brederwiede. De onderzoeksvragen die deze stichting beantwoord wenste te zien waren: Wat zijn de redenen die jongeren aanvoeren om niet deel te nemen? Waarin verschillen deze jongeren van hen die wel participeren? Wat kan er mogelijk anderszins gedaan worden om de participatie te bevorderen? Is verplichte uitvoering haalbaar?
- 5 Uit onderzoek van het IPM (1989) blijkt dat instellingen nu al negatief oordelen over een kwart van de deelnemers aan de TV-GWJ, voor wat betreft motivatie, inzet en werkuitvoering. Dit zal waarschijnlijk alleen maar toenemen bij verplichte deelname.
- 6 Uitbreiding naar de marktsector blijkt niet van invloed te zijn op deelname. Meer uren per werkweek vergroot wel de bereidwilligheid tot participatie (Postma, 1990).

Literatuur

- Akkermans, D.H.M. (1987), *Het LHNO op de arbeidsmarkt*, RION, Groningen.
- Becker, G.S. (1970), *Human capital. A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*, New York.

- Blaug, M. (1972), *An introduction to the economics of education*, Penquin, Harmondsworth.
- Groot, W. en T. ter Huurne (1989), 'Herintredingskansen van werkloze jongeren'. In: *Mens en maatschappij*, 64e jaargang, nr. 4, blz. 364-383.
- Have, K. ten (1986), *Voortijdige schoolverlaters nader beziën*, IVA, Tilburg.
- Huurne, A.G. ter (1986), 'Werkloze jongeren: een verloren generatie? De non-responsgroep nader onderzocht'. In: *OSA-werkdocument W19*, Den Haag.
- IPM (1988), *Uitvoering van de Tijdelijke Voorziening Gemeentelijke Werkgelegenheidsinitiatieven voor Jongeren (TV-GWJ). Een interim-rapport*, Rotterdam.
- IPM, (1989), *Uitvoering van de Tijdelijke Voorziening Gemeentelijke Werkgelegenheidsinitiatieven. Instellingen in de collectieve sector over jongeren op garantieplaatsen. Een kwantitatief beschrijvend onderzoek*, Rotterdam.
- Meesters, M.J., J.M. Huson (1990), 'Schoolloopbanen en arbeidsmarktpositie'. In: *OSA-werkdocument W68*, Den Haag.
- Meijers, F. (1990), 'Kies een vak, dan kom je beter aan de bak'. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jaargang 6, nummer 3, blz. 55-66.
- Meijers, F. en R. van Wijk (1989), 'Geef mij maar werk'. *Jongeren over de Tijdelijke Voorziening Gemeentelijke Werkgelegenheidsinitiatieven voor Jongeren*, Rijksuniversiteit Leiden, Leiden/Utrecht.
- Postma, K.A. (1990), *Deelnemers en niet-deelnemers aan de Tijdelijke Voorziening Gemeentelijke Werkgelegenheidsinitiatieven voor Jongeren (TV-GWJ) in Noordwest-Overijssel*, Wetenschapswinkel voor Onderwijs, RUG.
- Schultz, T.W. (1961), 'Investment in Human Capital'. In: *American Economic Review*, 51 blz. 1-17.
- Spence, A.M. (1974), *Market signaling: Information transfer in hiring and related processes*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Willis, P. (1977), *Learning to labour*, Saxon House, Farnborough.
- WRR (1987), *Activerend Arbeidsmarktbeleid*, Staatsuitgeverij, Den Haag.