

Het instrument 'scholing met arbeidsplaatsgarantie'

Resultaten van een tussentijdse evaluatie van het *Provinciaal Metaalproject 1990*, een scholingsproject met arbeidsplaatsgarantie ten behoeve van de Friese metaalsector¹

Scholing met arbeidsplaatsgarantie is een instrument dat door Arbeidsvoorziening in toenemende mate wordt toegepast om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in kwalitatief opzicht beter op elkaar aan te laten sluiten. Het *Provinciaal Metaalproject 1990* in Friesland is een voorbeeld van deze aanpak. Deelnemers aan dit project zijn, bij voltooiing van hun opleiding, voor tenminste één jaar verzekerd van werk bij een Fries metaalbedrijf. In dit artikel wordt aan de hand van de resultaten van een (tussentijdse) evaluatie van dit regionale project nagegaan in hoeverre het instrument scholing met arbeidsplaatsgarantie bijdraagt tot een betere afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Het project wordt daartoe beoordeeld op de criteria bereik en effectiviteit. Bij deze beoordeling wordt onderscheid gemaakt tussen de vraag- en aanbodzijde van de arbeidsmarkt.

Inleiding: achtergrond en opzet van het Provinciaal Metaalproject 1990

De metaalsector vormt in de provincie Friesland de belangrijkste industriële werkgever. Al geruime tijd is er in deze sector sprake van moeilijk vervulbare vacatures. Tegelijkertijd is de werkloosheid onder metaalbewerkers hoog.² Deze paradox is in belangrijke mate het gevolg van de gebrekkige aansluiting tussen vraag en aanbod in kwalitatieve zin. Er bestaat een discrepantie tussen de eisen die werkgevers stellen ten aanzien van opleiding en werkervaring, en hetgeen werklozen op dat terrein te bieden hebben.³ De sociale partners in de metaalsector, verenigd in de 'Werkgroep Metaal', en de Provincie Friesland namen daarom in 1989 gezamenlijk het initiatief tot extra opleidingsactiviteiten.⁴ Daartoe benaderden zij in september van dat jaar Arbeidsvoorziening Friesland. Arbeidsvoorziening bracht ten aanzien van de door haar uit te voeren extra opleidingsactiviteiten echter een probleem naar voren. Men veronderstelde dat een deel van de nieuw op-

geleide metaalbewerkers voor de Friese metaalsector verloren zou gaan, doordat deze in andere provincies en/of sectoren emplooi zouden vinden. Wanneer werkloze metaalbewerkers na afloop van hun opleiding elders een baan vinden draagt dat weliswaar bij aan de vermindering van de werkloosheid, een oplossing voor de personeelsproblemen van de Friese metaalbedrijven is daarmee nog niet tot stand gebracht. Arbeidsvoorziening stelde daarom voor aan de extra opleidingen een arbeidsplaatsgarantie door Friese metaalbedrijven te koppelen.

Aldus werd eind 1989 besloten tot een experiment met een drietal metaalopleidingen: het zogenaamde *Provinciaal Metaalproject 1990*. Dit project wordt in opdracht van (en mede gefinancierd door) de sociale partners in de metaalsector en de Provincie Friesland uitgevoerd door de gezamenlijke Friese Arbeidsbureaus en het Centrum Vakopleiding voor Technische Beroepen te Leeuwarden.⁵ Doelstelling van het project is het met behoud van uitkering scholen van werklozen tot vakbekwaam lasser, constructiebankwerker of draaier/frezer. Het streven was om in 1990 60 werklozen te scholen.⁶ Afhankelijk van de resultaten van deze eerste tranche zouden er in 1991 eventueel nog eens 40 werklozen worden opgeleid.

Het project, dat in februari 1990 van start is gegaan, zou voor de deelnemers twee jaar du-

* P.M. de Klaver is als wetenschappelijk onderzoeker werkzaam bij de *Fryske Akademy* te Leeuwarden. E.L. de Vos is medewerker van het *Hugo Sinzheimer Instituut*, centrum voor onderzoek van arbeid en recht, *Faculteit der Rechtsgeleerdheid*, *Universiteit van Amsterdam*.

ren, waarvan minimaal een half jaar tot maximaal één jaar in beslag zou worden genomen door de opleiding aan het Centrum Vakopleiding. Al vóór het begin van de opleiding zouden de deelnemers in contact worden gebracht met aan het project deelnemende Friese metaalbedrijven. Met deze bedrijven zouden de deelnemers (vóór 15 juni 1990) een voorovereenkomst afsluiten, waarin hen een arbeidscontract zou worden aangeboden voor de, na voltooiing van de opleiding, resterende periode (van minimaal één jaar). Na afloop van dit tijdelijke contract zouden de deelnemers uitzicht hebben op een vaste aanstelling.

Omdat Arbeidsvoorziening Friesland meer informatie wilde hebben over (het verloop van) de uitvoering en de effecten van het *Provinciaal Metaalproject 1990* gaf zij eind 1989 aan de Fryske Akademy opdracht het project *tussentijds* te evalueren. In oktober 1990 deden de onderzoekers van de Fryske Akademy aan Arbeidsvoorziening verslag van hun bevindingen. In dit artikel wordt ingegaan op de belangrijkste resultaten van dit tussentijds evaluatieonderzoek. Nadat in het voorafgaande kort is ingegaan op de achtergrond en opzet van het te beoordelen project komt in het hiernavolgende allereerst de opzet van het onderzoek aan de orde. Daarna worden de belangrijkste onderzoeksresultaten gepresenteerd. Op basis daarvan worden vervolgens enkele algemene conclusies getrokken. Het artikel wordt afgesloten met een epiloog, waarin enkele meer recente gegevens met betrekking tot het project worden gepresenteerd.

Opzet van het (tussentijds) evaluatieonderzoek

In de onderzoeksopdracht van Arbeidsvoorziening lag naast de bestudering van de uitvoering en effecten van het *Provinciaal Metaalproject 1990* een evaluatie van het daarin toegepaste instrument 'scholing met arbeidsplaatsgarantie' besloten. In samenspraak met de opdrachtgever is de probleemstelling van het onderzoek als volgt geformuleerd:

- *In hoeverre draagt het aanbieden van opleidingen met arbeidsplaatsgarantie bij tot een betere afstemming van vraag en aanbod op de Friese arbeidsmarkt, in het bijzonder voor de metaalsector?*

Deze probleemstelling is geoperationaliseerd door het *Provinciaal Metaalproject 1990* te beoordelen op de criteria bereik en effectiviteit.⁷

Het bereik van het project kan worden omschreven als de mate waarin de doelgroep, waarop het project is gericht, daar ook daadwerkelijk van profiteert. Het gaat hierbij dus om de vraag in hoeverre de doelgroep door het project wordt bereikt, los van de effecten die het project voor deze groep heeft. Onder effectiviteit (of doeltreffendheid) van het project kan worden verstaan de mate waarin het project bijdraagt tot het bereiken van het gestelde doel. Bij de beoordeling van zowel het bereik als de effectiviteit van het project is onderscheid gemaakt tussen de vraagzijde van de markt voor metaalberoepen (de werkgevers) en de aanbodzijde daarvan (hier: de werklozen). Aangezien bereik en effectiviteit van het project in belangrijke mate worden bepaald door (het verloop van) de uitvoering, is ook deze in de evaluatie betrokken.

Zoals vermeld had de evaluatie van het project een *tussentijds* karakter. Voordeel daarvan was dat (het verloop van) de uitvoering in de eerste fase van het project op de voet kon worden gevolgd (*monitoring*). Door het in een vroegtijdig stadium beschikbaar komen van evaluatieresultaten is de opdrachtgever in staat gesteld zonnig de opzet en/of uitvoering van (de tweede tranche van) het project op tijd bij te stellen. Nadeel is echter dat in het onderzoeksverslag niet alle effecten van het project zijn vastgelegd. Om een indruk te krijgen van de te verwachten effectiviteit van het project is in het onderzoek gebruik gemaakt van twee indirecte indicatoren, te weten de effectiviteit van vergelijkbare scholingsprojecten en de effectiviteit van de metaalopleidingen aan het Centrum Vakopleiding in 1989. Op dit moment, ruim een jaar na het afronden van het onderzoek, is er over de uiteindelijke effectiviteit van het project meer duidelijkheid (zie epiloog).

De algemene probleemstelling van het onderzoek is, op basis van het bovenstaande, nader uitgewerkt in een aantal specifieke onderzoeksvragen. Deze luiden als volgt:

- wat zijn de resultaten van de werving van vacatures bij bedrijven? (*bereik van het project aan de vraagzijde*);
- wat zijn de resultaten van de werving, selectie en intake van cursisten? (*bereik van het project aan de aanbodzijde*);
- wat zijn de (te verwachten) arbeidsmarkt-effecten van het project voor de deelnemende

bedrijven en de deelnemende cursisten? (effectiviteit van het project aan vraag- respectievelijk aanbodzijde);

- wat is de invloed van (het aanbieden van) arbeidsplaatsgarantie op het bereik en de (te verwachten) effectiviteit van het project? (waarde van het instrument arbeidsplaatsgarantie).

Ter beantwoording van deze vragen zijn onder meer bestandsgegevens en statistische bronnen geraadpleegd. Daarnaast zijn vraaggesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van bij het project betrokken instanties, organisatoren van vergelijkbare scholingsprojecten, werkgevers en (kandidaat-)deelnemers aan het project. Bovendien is een schriftelijke enquête gehouden onder ex-cursisten, die in 1989 een metaalopleiding aan het Centrum Vakopleiding hebben beëindigd. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de beantwoording van bovenstaande onderzoeksvragen.

Onderzoeksresultaten: bereik en effectiviteit van het *Provinciaal Metaalproject 1990*

Bereik van het project

Het *Provinciaal Metaalproject 1990* is gericht op twee verschillende doelgroepen. Als doelgroep aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt zijn de ruim 400 bij de *FME* en *Metaalunie* aangesloten Friese metaalbedrijven te beschouwen.⁸ Als doelgroep aan de aanbodzijde kan het bemiddelingsbestand zonder baan van metaalbewerkers in Friesland worden beschouwd, ten tijde van werving zo'n 2500 personen.⁹

Bereik aan de vraagzijde: werving van vacatures bij bedrijven.

In januari 1990 benaderden de *FME* en de *Metaalunie* circa 110 van de bij hen aangesloten Friese metaalbedrijven. Gevraagd werd of men moeilijk vervulbare vacatures had voor lassers, constructiebankwerkersen/ofdraaiers/frezers en of men bereid was voor in het kader van het project te scholen kandidaten arbeidsplaatsen te garanderen. In eerste instantie leverde deze werving 69 vacatures op, ingediend door 34 verschillende bedrijven. Ongeveer de helft van de vacatures was afkomstig uit de metaal- en elektrotechnische industrie (grootmetaal), de andere helft uit het metaalbewerkingsbedrijf (kleinmetaal). Het midden- en kleinbedrijf, de prioritaire

doelgroep van Arbeidsvoorziening aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt, was in het project aanvankelijk dus goed vertegenwoordigd.

Enkele bedrijven trokken naderhand door hen ingediende vacatures weer in. Het betrof hier deels bedrijven, die met de opzet van het project niet uit de voeten konden. Het bleek met name voor kleine bedrijven, die als het ware van maand tot maand plannen, moeilijk een garantie af te geven voor een arbeidsplaats die pas op langere termijn zou worden bezet. Bij het afronden van het onderzoek (op 30 augustus 1990) waren er nog 29 bedrijven over met in totaal 56 vacatures. Van de 110 benaderde bedrijven was dus uiteindelijk een kwart bereid aan het project deel te nemen. Op basis van dit resultaat kan de werving van vacatures, zeker in vergelijking tot projecten elders in het land, redelijk succesvol worden genoemd.¹⁰

Bereik aan de aanbodzijde: werving, selectie en intake van cursisten.

De werving van kandidaten voor het project vond plaats in februari 1990. Om in aanmerking te komen voor het project moest men voldoen aan de volgende criteria: 'werkloos, sterk gemotiveerd om het daar niet bij te laten, woonachtig in Friesland en een vooropleiding op één van de volgende niveaus: LTS B/C, enige tijd MTS, KMBO of MAVO/HAVO met gevoel voor techniek'. Met name motivatie was een belangrijk selectie criterium. Aan leeftijd werden geen eisen gesteld. Cursisten die reeds een metaalopleiding aan het Centrum Vakopleiding volgden of personen die voor zo'n opleiding op de wachtlijst stonden (het zogenaamde cursistenbestand) kwamen eveneens in aanmerking voor het project. Overwegingen die daarbij een rol speelden waren de geringe financieringsmogelijkheden voor additioneel te scholen kandidaten en de beperkte capaciteit van het Centrum. Daarnaast was Arbeidsvoorziening van mening dat zittende cursisten en personen op de wachtlijst evenveel recht hadden op een gegarandeerde arbeidsplaats als de nieuw geworven kandidaten. Ook dacht Arbeidsvoorziening door zittende cursisten aan het project deel te laten nemen al op korte termijn over uitstroom te kunnen beschikken.

De werving vond plaats langs twee wegen, intern via een directe benadering van het cursistenbestand en extern middels een wervingsadvertentie

in twee, in de gehele provincie Friesland verschijnende, regionale dagbladen. De keuze voor deze vorm van externe werving werd ingegeven door de vaart die men achter het project wilde zetten. Het *scannen* van het gehele bemiddelingsbestand en het persoonlijk benaderen van voor het project in aanmerking komende werklozen zou te veel tijd hebben gevergd. Bovendien had men eerder bij een min of meer vergelijkbaar project met arbeidsplaatsgarantie in Noord-Friesland (het zogenaamde *Roestvaststaalproject*) slechte ervaringen opgedaan met deze benadering. Van de 66 in het kader van dit laatstgenoemde project persoonlijk aangeschreven werklozen liet maar liefst tweederde helemaal niets van zich horen.

De belangstelling voor het *Provinciaal Metaalproject 1990* was relatief groot. Intern leverde de werving 53 kandidaten op; op de advertentie reageerden 87 personen. Na afloop van de wervingscampagne werd door de verschillende Arbeidsbureaus nog een aantal kandidaten aangemeld. Door dit verhoudingsgewijs grote aanbod (in totaal zo'n 150 personen) hadden de werkgevers een ruime keuze uit kandidaten. Keerzijde daarvan was dat een aanzienlijk deel van de kandidaten tijdens de selectie moest afvallen.

De selectie bestond uit twee fasen, te weten een eerste selectie door Arbeidsvoorziening en vervolgens een tweede door aan het project deelnemende bedrijven. De selectie door de Arbeidsbureaus bestond uit een gesprek, een geschiktheidstest (alleen voor kandidaten met een algemeen vormende vooropleiding) en een medisch onderzoek.¹¹ De door Arbeidsvoorziening geschikt geachte kandidaten gingen vervolgens bij één of meerdere metaalbedrijven op sollicitatiebezoek. Voldeden de kandidaten, dan werd met hen door de bedrijven een voorovereenkomst afgesloten. Na ondertekening van de voorovereenkomst konden de kandidaten door de Arbeidsbureaus worden aangemeld bij het Centrum Vakopleiding en daar met voorrang op de reguliere instroom worden geplaatst.

Zes maanden na de werving (op 30 augustus 1990) was met 45 kandidaten een voorovereenkomst afgesloten.¹² Voor de vervulling van de 11 nog openstaande vacatures werd uitzendbureau Start ingeschakeld. Van de 45 deelnemers aan het project waren er op bovengenoemde datum 40 in opleiding.¹³ Ongeveer 40% van de deelnemers was langdurig werkloos (langer dan

één jaar). Verder bevond zich onder hen één vrouw (2%) en behoorden er drie (7%) tot een etnische minderheid. Het streven van Arbeidsvoorziening was om van het totaal aantal in 1990 door de Friese Arbeidsbureaus in behandeling te nemen vacatures er 24% door langdurig werklozen, 30% door vrouwen en 3% door leden van etnische minderheden te vervullen (DBA, oktober 1989, blz. 18). Op grond van bovenstaande cijfers wordt geconcludeerd dat het project, wat prioritaire doelgroepen aan de aanbodzijde betreft, redelijk voldoet aan de taakstellingen van Arbeidsvoorziening. Alleen ten aanzien van de doelgroep vrouwen schiet het project tekort. De meeste metaalbedrijven zeiden overigens geen bezwaar te hebben tegen vervulling van vacatures door vrouwen. Het geringe aandeel van vrouwen in het project is dan ook vooral te verklaren door de lage respons onder hen.¹⁴

Knelpunten in de uitvoering van het project.

De taakstelling om vóór 15 juni 1990 met 60 kandidaten een voorovereenkomst af te sluiten en hen op het Centrum te plaatsen werd dus niet gehaald. Dit wordt geweten aan een aantal, voornamelijk organisatorisch-procedurele knelpunten in de uitvoering van het project.

Allereerst had het Centrum al vóórdat het *Provinciaal Metaalproject 1990* van start ging te kampen met capaciteitsproblemen. Daar kwam de extra instroom in het kader van dit in opdracht van de sociale partners en de Provincie Friesland uitgevoerde project nog eens bij. Ondanks het feit dat er speciaal ten behoeve van het project een draai- en freesmachine werd aangeschaft en extern een aantal lasopleidingsplaatsen werd ingehuurd was directe plaatsing van kandidaten niet altijd mogelijk. Uiteindelijk wist men toch met enige vertraging alle kandidaten met een voorovereenkomst op het Centrum te plaatsen.

Daarnaast was er sprake van een somtijds gebrekkige communicatie tussen GAB's, Centrum Vakopleiding, bedrijven en kandidaten. Zo bleek bijvoorbeeld bij enkele bedrijven onduidelijkheid te bestaan over de opzet van het project. Zij verkeerden in de veronderstelling al op korte termijn over een geschoolde arbeidskracht te kunnen beschikken. Nadat meer duidelijkheid was verschaft over de opzet van het project trok een aantal bedrijven vacatures in. Verder wer-

den naar bedrijven verwezen kandidaten door de werkgevers soms lang in het ongewisse gelaten of zij al dan niet voor een voorovereenkomst in aanmerking kwamen. Tenslotte vormde de somtijds trage aanmelding van kandidaten met een voorovereenkomst door de Arbeidsbureaus bij het Centrum een probleem.

Een ander knelpunt was de in eerste instantie afwijkende werkwijze van één van de bij het project betrokken GAB's. Dit GAB vroeg aan bedrijven in plaats van een voorovereenkomst een *intentieverklaring* te tekenen, waarin men zich bereid verklaarde te zijner tijd een (niet met name genoemde) cursist één jaar in dienst te nemen. Deze vorm van arbeidsplaatsgarantie had men eerder toegepast in het hierboven reeds vermelde *Roestvaststaalproject*. Een van de overwegingen hierbij was dat een voorovereenkomst weliswaar een hardere garantie biedt, maar mede daardoor minder flexibiliteit in zich bergt dan een intentieverklaring. Men vond deze flexibiliteit nodig in verband met de relatief lange duur van de opleiding. In die periode zou de vraag ten gevolge van economische en of technologische ontwikkelingen sterk kunnen veranderen. Een ander bezwaar dat naar voren werd gebracht was dat de juridische consequenties van de voorovereenkomsten onvoldoende onderzocht zijn. Onduidelijk is onder welke voorwaarden een cursist zich aan de voorovereenkomst mag onttrekken. Het afsluiten van een voorovereenkomst, zo was vooraf door alle betrokkenen overeengekomen, was in het kader van dit project echter voorwaarde voor plaatsing op het Centrum. Uiteindelijk ging het betreffende GAB overstag en werden er, zij het aanzienlijk later dan in de overige gewesten, toch voorovereenkomsten afgesloten.

Bovenstaande knelpunten hebben geleid tot vertraging in de uitvoering van het project. Deze vertraging op zich is ook te beschouwen als een knelpunt. In de loop van het selectie- en intakeproces haakten, mede door de lange duur ervan, een aantal kandidaten af. Daardoor en doordat een aantal door Arbeidsvoorziening geschikt geachte kandidaten door de deelnemende bedrijven werd afgewezen, werd het project uiteindelijk geconfronteerd met een gebrek aan kandidaten. De hierboven beschreven knelpunten hebben er mede toe geleid dat de taakstelling van het project met betrekking tot het bereik (in absolute aantallen) niet werd gehaald.

Indirecte indicatoren van de te verwachten effectiviteit van het project

De effectiviteit van het *Provinciaal Metaalproject 1990* is voor de aanbodzijde te definiëren als de mate waarin het project bijdraagt tot verbetering van de arbeidsmarktpositie van de deelnemers. Positieve arbeidsmarkteffecten voor deelnemers aan de opleidingen kunnen zijn voltooiing van de opleiding, doorstroming naar een vervolgopleiding en doorstroming naar betaald werk (uitzend-, tijdelijk of vast werk). Voor de vraagzijde kan de effectiviteit worden omschreven als de mate waarin het project bijdraagt tot de vervulling van (moeilijk vervulbare) vacatures.¹⁵ De evaluatie had zoals vermeld een tussentijds karakter. Het meten van de effectiviteit vormde in dit onderzoek dan ook een probleem. Over de uiteindelijke arbeidsmarkteffecten kon bij het afronden van het onderzoek nog niets definitiefs gezegd worden. Wel was het mogelijk een inschatting te maken van de te verwachten effectiviteit van het project. Daarbij is gebruik gemaakt van twee indirecte indicatoren.

De eerste indirecte indicator werd gevormd door de effectiviteit van, qua opzet, min of meer vergelijkbare regionale scholingsprojecten met arbeidsplaatsgarantie in de metaalsector. Op grond van vraagg gesprekken met organisatoren van het project *Metaalmoe? Nee toch zeker!* in de Rijnmond, het *Roestvaststaalproject* in Noord-Friesland, en het scholingsproject *Metaalbewerkers en lassers in de scheepsreparatie* in Delfzijl kon een beeld worden gevormd van de effectiviteit van een aantal soortgelijke scholingsprojecten.¹⁶

Qua opzet vertoonde het project in Delfzijl de meeste gelijkenis met het *Provinciaal Metaalproject 1990*. Ook in Delfzijl werkte men met voorovereenkomsten, waarin een tijdelijk contract van één jaar werd aangeboden. Verschil was dat er bij dit project slechts één GAB en één bedrijf betrokken waren. Van de 25 deelnemers aan het project rondden er 21 (84%) hun opleiding met succes af; 4 deelnemers (16%) moesten de opleiding voortijdig beëindigen. De 21 cursisten die de opleiding voltooiden traden allen in (tijdelijke) dienst van het bedrijf. Zij bleken in de praktijk goed te functioneren en zeer gemotiveerd te zijn. Verwacht werd dat van deze 21 er 17 (81%) na afloop van het jaarcontract een vaste aanstelling zou worden aangeboden.

De tweede indirecte indicator werd gevormd door de effectiviteit van de in 1989 aan het Centrum Vakopleiding in Leeuwarden afgeronde metaalopleidingen. Aan deze opleidingen was géén arbeidsplaatsgarantie verbonden. In mei 1990 werd aan 251 ex-cursisten, die in 1989 een metaalopleiding aan het Centrum hadden beëindigd, een vragenlijst toegestuurd.¹⁷ Uit de enquête-resultaten werd opgemaakt dat de tussentijdse uitval van de metaalopleidingen in 1989 gering was (zo'n 20%). Verder bleek een ruime meerderheid van de respondenten (86%) ten tijde van de enquête betaald werk te verrichten. Ongeveer de helft daarvan was in vaste dienst, de andere helft had een tijdelijk arbeidscontract of werkte als uitzendkracht. Het werk dat men verrichtte sloot doorgaans goed aan op de aan het Centrum gevolgde opleiding. Van de werkende respondenten oordeelde het merendeel (80%) dan ook positief over deze aansluiting.

Hoewel in het onderzoek naar de effectiviteit van de in 1989 aan het Centrum beëindigde metaalopleidingen geen gebruik is gemaakt van een controlegroep, kan toch worden gesteld dat de verbetering van de arbeidsmarktpositie van de ex-cursisten, in ieder geval ten dele, is toe te schrijven aan de aan het Centrum gevolgde opleiding. Zo bleken respondenten, die de opleiding niet voltooid hadden, op het moment van de enquête relatief vaak werkloos te zijn. Van de respondenten die hun opleiding aan het Centrum zonder certificaat afsloten was de helft werkloos; van degenen die één of meer certificaten haalden was slechts 9% zonder werk. Ook het oordeel van de respondenten over de invloed van het volgen van de opleiding op het vinden van werk kan beschouwd worden als een indicatie voor de effectiviteit ervan. Een ruime meerderheid van alle respondenten (70%) was van mening dat door het volgen van de opleiding de kans op werk was toegenomen, 20% vond dat niet en de resterende 10% had geen mening.

Op basis van de twee bovengenoemde indirecte indicatoren zijn enkele voorspellingen gedaan over de te verwachten effectiviteit van het *Provinciaal Metaalproject 1990*. Wat de aanbodzijde betreft is de verwachting uitgesproken dat zo'n 15 tot 20% van de deelnemers aan het project de opleiding voortijdig zullen beëindigen. Van de deelnemers, die de opleiding zullen vol-

toeien, zal een klein deel de voorovereenkomst verbreken omdat men de voorkeur geeft aan een beter betaalde en/of vaste aanstelling bij een ander bedrijf. De meerderheid zal zich echter houden aan de voorovereenkomst en in (tijdelijke) dienst treden van het bedrijf waarmee men een voorovereenkomst heeft afgesloten. Zij zijn dan voor tenminste één jaar verzekerd van werk bij dat bedrijf. Wanneer de bedrijven voldoen aan de intentie de deelnemers na afloop van het tijdelijke contract een vaste aanstelling aan te bieden dan zal hun arbeidsmarktpositie op de langere termijn relatief beter zijn dan die van cursisten die in 1989 (zonder arbeidsplaatsgarantie) een metaalopleiding aan het Centrum Vakopleiding afronden.

Aan de vraagzijde zullen de aan het project deelnemende bedrijven op termijn enkele tientallen moeilijk vervulbare vacatures minder hebben. Aangenomen mag worden dat de aansluiting tussen de opleiding en het werk dat de cursist binnen het bedrijf zal verrichten goed zal zijn. Door het afsluiten van voorovereenkomsten is van tevoren immers bekend welke cursist bij welk bedrijf komt te werken. Daardoor kan de opleiding aan het Centrum in belangrijke mate worden afgestemd op de later in het bedrijf te vervullen functie.

In hoeverre deze bij het afronden van het onderzoek in oktober 1990 uitgesproken verwachtingen tot op heden zijn uitgekomen wordt aangegeven in de epiloog van dit artikel.

De waarde van het instrument 'scholing met arbeidsplaatsgarantie'

Een van de veronderstellingen van Arbeidsvoorziening die aan het project ten grondslag hebben gelegen was dat een belangrijk deel van de door het Centrum Vakopleiding geschoolde metaalbewerkers 'weglekte' naar andere sectoren en/of provincies. Arbeidsplaatsgarantie zou dit weglekken (tot op zekere hoogte) kunnen voorkomen. Uit het onderzoek naar de effectiviteit van de in 1989 aan het Centrum Vakopleiding (zonder arbeidsplaatsgarantie) afgeronde metaalopleidingen, blijkt echter dat een omvangrijke 'weglek' naar andere sectoren en/of provincies niet waarschijnlijk is. Van de werkende respondenten was ongeveer driekwart werkzaam in de metaal- en elektrotechnische industrie of het metaalbewerkingsbedrijf. Respondenten, die in andere sectoren (bouw, reparatie en dergelij-

ke) werkzaam waren hadden ook vaak een op die sector gerichte metaalopleiding gevolgd (installatie, automontage en dergelijke). Van een omvangrijke uitgaande pendel was onder de werkende respondenten evenmin sprake; slechts 10% van de respondenten kon als pendelaar worden aangemerkt. Op grond van deze resultaten kan men vraagtekens plaatsen bij het nut van het aanbieden van arbeidsplaatsgarantie ter voorkoming van het 'weglekken' naar andere sectoren en/of provincies. Daar staat tegenover dat arbeidsplaatsgarantie wel van positieve invloed is op het bereik en de effectiviteit van het project.

Wat het bereik van het project aan de vraagzijde betreft kan worden opgemerkt dat metaalbedrijven in verband met de schaarste aan geschoold personeel in grote getale bereid zijn voor moeilijk vervulbare vacatures (op termijn) arbeidsplaatsen te garanderen. Aan de aanbodzijde blijken (langdurig) werklozen, gezien de belangstelling voor het project, door arbeidsplaatsgarantie gestimuleerd te worden zich om-, her- of bij te laten scholen. Uit gesprekken met kandidaten valt af te leiden dat arbeidsplaatsgarantie een belangrijke reden, zo niet voorwaarde, was voor deelname aan het project. Hieruit blijkt de waarde van arbeidsplaatsgarantie als wervingsinstrument.

Wat de effectiviteit aan de vraagzijde betreft, betekent arbeidsplaatsgarantie voor deelnemende metaalbedrijven zekerheid op termijn te kunnen beschikken over geschoolde arbeidskrachten voor hun moeilijk vervulbare vacatures. Door het afsluiten van voorovereenkomsten worden de deelnemers aan het project immers al in een vroegtijdig stadium aan de bedrijven gebonden. Bovendien kunnen de opleidingen worden afgestemd op de in de bedrijven te vervullen functies. Aan de aanbodzijde hebben de deelnemers de zekerheid na afloop van de opleiding aan de slag te kunnen. Dit psychologisch effect van arbeidsplaatsgarantie mag niet worden onderschat. Met name voor langdurig werklozen is het vooruitzicht van betaald werk van groot belang. Door het afsluiten van voorovereenkomsten weet men bovendien al van tevoren bij welk bedrijf men na afloop van de opleiding terecht komt. Een en ander is een stimulans om de opleiding te voltooien.

Overigens kan het aanbieden van arbeidsplaatsgarantie voor Arbeidsvoorziening ook kostenbe-

sparend werken. Deelnemende bedrijven, of in dit geval hun koepelorganisaties, blijken bereid een deel van de kosten van de opleidingen voor hun rekening te nemen wanneer zij na afloop daarvan met zekerheid over geschoolde arbeidskrachten kunnen beschikken. Voor de werklozen is, zoals vermeld, het vooruitzicht van een gegarandeerde baan een stimulans om de opleiding (sneller) af te ronden, waardoor de opleidingskosten gedrukt kunnen worden.

Conclusies

Bij de uitvoering van het *Provinciaal Metaalproject 1990* zijn in het onderzoeksverslag een aantal kritische kanttekeningen geplaatst. Deze kanttekeningen hebben voornamelijk betrekking op organisatorisch-procedurele problemen. Ten aanzien van deze, in principe oplosbare, problemen zijn in het onderzoeksverslag beleidsaanbevelingen geformuleerd. Zo wordt aanbevolen de communicatie tussen de bij het project betrokkenen te verbeteren door het aanstellen van één *full-time* manager. Andere aanbevelingen zijn: het aanpassen van de opzet van het project aan de individuele bedrijfssituatie, snellere afwikkeling van de selectieprocedure, vergroting van de opleidingscapaciteit van het Centrum Vakopleiding, het inbouwen van stageperiodes in de opleiding en het aan het afronden van de opleiding verbinden van een premie. Hoewel deze aanbevelingen in eerste instantie bedoeld waren voor (de tweede tranche van) het *Provinciaal Metaalproject*, zijn ze ook relevant voor vergelijkbare scholingsprojecten met arbeidsplaatsgarantie, al dan niet in de metaalsector.

Niettegenstaande de kritiek op de uitvoering van het project is het eindoordeel over het daarin toegepaste instrument 'scholing met arbeidsplaatsgarantie' overwegend positief. Het aanbieden van opleidingen met arbeidsplaatsgarantie (in de vorm van voorovereenkomsten) levert aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt een substantiële bijdrage aan de vermindering van het aantal moeilijk vervulbare vacatures. Aan de aanbodzijde draagt het bij aan de verbetering van de arbeidsmarktpositie van de deelnemende werklozen. Zij worden opgeleid in een beroep waarnaar per definitie vraag is, zijn verzekerd van één jaar werk en hebben daarna een reële kans op een vast dienstverband. Er kan op basis van deze tussentijdse evaluatie dan ook worden geconcludeerd dat het aanbieden van scholing

met arbeidsplaatsgarantie, in ieder geval voor de Friese metaalsector, een waardevolle bijdrage levert aan de verbetering van de afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. In aansluiting op de door de onderzoekers geformuleerde beleidsaanbevelingen werd daarom geadviseerd het project in 1991 voort te zetten.

Epiloog

Tot een tweede tranche van het project is het in 1991 echter niet gekomen. Volgens een woordvoerder van de Werkgroep Metaal, samen met de Provincie Friesland opdrachtgever van het project, speelde hierbij de nieuwe organisatie van Arbeidsvoorziening (tripartisering) een rol. De Werkgroep Metaal vond initiatieven op dit terrein nu een zaak van Arbeidsvoorziening zelf. Wel zijn, min of meer in het verlengde van de eerste tranche van het project, in het voorjaar van 1991 aan het Centrum Vakopleiding nog eens 13 werklozen begonnen aan een lasopleiding. Hoewel aan deze opleidingen eveneens een arbeidsplaatsgarantie is verbonden, zijn er voorafgaand aan de opleiding géén voorovereenkomsten afgesloten. De werkgeversorganisaties FME en Metaalunie hebben echter wel toegezegd voor deze cursisten bij hun leden vacatures te werven.

Dat het project geen vervolg heeft gekregen is spijtig te noemen, te meer daar de effectiviteit van de eerste tranche op dit moment (maart 1992) groot blijkt te zijn. Van de 45 deelnemers aan het project hebben er tot op heden 38 de opleiding met succes afgerond, 2 zijn er nog in opleiding en de overige 5 hebben de opleiding voortijdig moeten beëindigen. Uiteindelijk zullen dus 40 van de 45 deelnemers (89%) de opleiding succesvol kunnen afronden. De tussentijdse uitval van het project (11%) is aanzienlijk minder dan die bij de 'normale' metaalopleidingen aan het Centrum Vakopleiding. Dankzij de arbeidsplaatsgarantie hebben alle 38 deelnemers die de opleiding met succes hebben afgerond op dit moment werk. Van deze 38 zijn er 35 (92%) in (tijdelijke) dienst getreden bij het bedrijf waarmee men een voorovereenkomst had afgesloten; de overige drie (8%) aanvaardden een betrekking bij een andere werkgever. Deze cijfers zijn in grote lijnen in overeenstemming met de, op basis van de tussentijdse evaluatie, in het onderzoeksverslag uitgesproken verwachtingen. Op basis van deze resultaten kan het project tot

nu toe dan ook effectief worden genoemd, zowel voor de vraag- als de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. In hoeverre de tijdelijke arbeidscontracten uiteindelijk zullen worden omgezet in vaste aanstellingen kan op dit moment nog niet worden gezegd.

Noten

- 1 Dit artikel is gebaseerd op het onderzoeksrapport *Scholing met arbeidsplaatsgarantie. Een tussentijdse evaluatie van het Provinciaal Metaalproject 1990 in opdracht van Arbeidsvoorziening Friesland* (De Klaver en de Vos, 1990). Het rapport kan worden besteld bij RBA Friesland. De resultaten van het aan de Fryske Akademy uitgevoerde onderzoek èn een reflectie op de daarbij gehanteerde methodiek zijn eerder beschreven in het artikel 'Werkt arbeidsplaatsgarantie?' in het wetenschappelijk tijdschrift van de Akademy *It Beaken* (De Klaver en de Vos, 1991, blz. 35-52). De meer recente gegevens in de epiloog zijn verstrekt door vertegenwoordigers van RBA Friesland en de Werkgroep Metaal.
- 2 Sinds 1989 gebruikt Arbeidsvoorziening in plaats van 'geregistreerde werkloosheid' de term 'bemiddelingsbestand zonder baan' (BZB). In dit artikel worden beide termen naast elkaar gebruikt.
- 3 De opleidingsdiscrepantie is onder meer een gevolg van de toepassing van nieuwe technologieën, de inkrimping en afbouw van bedrijfs(tak)opleidingen tijdens de recessie in de eerste helft van de jaren tachtig en de te geringe instroom in op de metaal gerichte beroepsopleidingen.
- 4 De 'Werkgroep Metaal' is een provinciale werkgroep, bestaande uit regionale vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties FME en Metaalunie en de werknemersorganisaties FNV en CNV. Deze, in maart 1989 door Gedeputeerde Staten van Friesland in het leven geroepen, Werkgroep kreeg tot taak zich te buigen over actuele ontwikkelingen in de metaalsector en suggesties te doen voor provinciaal beleid.
- 5 Ter begeleiding van de uitvoering werd door Arbeidsvoorziening een projectgroep in het leven geroepen. In deze projectgroep hadden zitting vertegenwoordigers van het *Districtsbureau voor de Arbeidsvoorziening*, de vier aan het project deelnemende *Gewestelijke Arbeidsbureaus Drachten, Heerenveen, Leeuwarden en Sneek* en het *Centrum Vakopleiding*.
- 6 De uitvoeringskosten van de scholing van één cursist werden begroot op 25.000 gulden. Voor de scholing van 60 cursisten in het kader van het project stelde Arbeidsvoorziening maximaal 900.000 gulden beschikbaar. Daarnaast stelden de O&O fondsen van de metaal- en elektrotechnische industrie en van het metaalbewerkingsbedrijf 300.000 gulden beschikbaar, het O&O fonds van Uitzendbureau Start 200.000 en de Provincie Friesland 50.000 gulden.
- 7 Een project dient idealiter ook op het criterium efficiëntie (doelmatigheid) beoordeeld te worden (zie onder meer W.R.R., 1987, blz. 74 e.v. en Bressers, 1989, blz. 171-173). Het kan zijn dat een project effectief is, maar dat de kosten ervan relatief hoog zijn. Mogelijk

- zouden andere maatregelen tegen lagere kosten hetzelfde effect sorteren. De uiteindelijke kosten van het project konden ten tijde van het onderzoek echter nog niet worden vastgesteld. De efficiëntie van het project is in het onderzoeksverslag dan ook buiten beschouwing gelaten.
- 8 In de FME zijn werkgevers uit de metaal- en elektrotechnische industrie (grootmetaal) georganiseerd. De Metaalunie is een organisatie van werkgevers uit het metaalbewerkingsbedrijf (kleinmetaal). Ten tijde van het onderzoek had de FME ongeveer 75 leden in Friesland, de Metaalunie zo'n 325.
 - 9 In februari 1990 stonden er bij de Friese Arbeidsbureaus in totaal 2476 werkloze metaalbewerkers ingeschreven. Enerzijds wordt deze doelgroep ingeperkt doordat werkloze metaalbewerkers met alleen LO niet in aanmerking kwamen voor het project. Anderzijds is de doelgroep ruimer op te vatten, omdat het project zich ook richtte op personen, die voor andere sectoren dan de metaal stonden ingeschreven, maar wel 'gevoel voor techniek' hadden. Het bemiddelingsbestand zonder baan van metaalbewerkers moet dan ook beschouwd worden als een benadering van de doelgroep.
 - 10 Ter vergelijking kan gewezen worden op het project 'Metaalmoe? Nee toch zeker?' dat in 1989 in de Rijnmond van start ging. Ten behoeve van dit project werden ruim 1200 bedrijven aangeschreven waarvan er (slechts) 60 reageerden.
 - 11 Voor de intern geworven kandidaten, die reeds een geschiktheidstest en een medisch onderzoek hadden ondergaan, bleef de selectie in het kader van het project uiteraard beperkt tot een gesprek.
 - 12 Onder deze 45 deelnemers aan het project bevonden zich 18 kandidaten uit het cursistenbestand en 27 extern geworven kandidaten. Het merendeel van de deelnemers had een beroepsopleiding gevolgd (58% LBO, 5% KMBO en 16% MBO); de rest had als vooropleiding MAVO (16%) of alleen LO (5%). De gemiddelde leeftijd van de deelnemers was 27 jaar.
 - 13 Drie daarvan volgden een opleiding in het kader van het leerlingwezen, de rest was op het Centrum Vakopleiding geplaatst.
 - 14 Vrouwen blijken doorgaans een extra stimulans nodig te hebben om zich aan te melden voor opleidingen in traditionele mannenberoepen. Bij de werving van cursisten werd geen extra moeite gedaan om vrouwen voor het project te interesseren.
 - 15 Het onderzoek naar de effectiviteit beperkte zich tot de beoogde effecten van het project. Aan eventuele neven-effecten (zoals verdringsprocessen of concurrentievervalsing) kon in deze studie helaas geen aandacht worden besteed.
 - 16 Voor meer informatie over genoemde projecten wordt verwezen naar De Klaver en de Vos, 1990, bijlage 1.
 - 17 De vragen in deze enquête hadden onder meer betrekking op achtergrondkenmerken, (oordeel over) gevolgde opleidingen en arbeidsmarktpositie. Van de 251 vragenformulieren werden er 121 (48%) ingevuld teruggezonden, hetgeen voor een post-enquête een redelijke respons is te noemen. Uiteindelijk konden de gegevens van 114 respondenten statistisch worden verwerkt.

Literatuur

- Aa, R. van der (1989), *Van kansarm naar kansrijk. Onderwijs, scholing en arbeidsmarkt in de metaalnijverheid*, Rotterdam.
- Boin, R. en J. van Dijk (1990), *Loopbaanplanning voor langdurig werklozen? Een onderzoek naar de effectiviteit van voortrajectprojecten*, Groningen.
- Bressers, J.Th.A. (1989), 'Beleidsvaluatie en beleidseffecten'. In: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan de Rijn, blz. 165-184.
- Districtsbureau voor de Arbeidsvoorziening in de provincie Friesland (1989), *Compilatie Beleidsplannen 1990*, Leeuwarden.
- Districtsbureau voor de Arbeidsvoorziening in de provincie Friesland (1990), *Maandverslagen Arbeidsmarkt Friesland, januari tot en met juli 1990*, Leeuwarden.
- Goettsch, A. en P. van der Krieke (1988), *Centrum voor Vakopleiding van Volwassenen. Beleid en effecten*, Leeuwarden.
- Harmonisatieraad Welzijnsbeleid (1989), *Wegen naar werk. Onderzoek naar de schoolbaarheid van langdurig werklozen*, 's-Gravenhage.
- Hoogerwerf, A. (1989), 'Beleid, processen en effecten'. In: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan de Rijn, blz. 17-33.
- Hövels, B. e.a. (1989), *Opleidingsbeleid tussen markt en sturing. Sectoraal opleidingsbeleid in de metaal- en elektrotechnische industrie: ontwikkeling en structuur*, (OSA-Werkdocument nr. W 58), s.l.
- Klaver, P.M. de en E.L. de Vos (1990), *Scholing met arbeidsplaatsgarantie. Een tussentijdse evaluatie van het Provinciaal Metaalproject 1990 in opdracht van Arbeidsvoorziening Friesland*, Leeuwarden.
- Klaver, P.M. de & E.L. de Vos (1991), 'Werk arbeidsplaatsgarantie?'. In: *It Beaken*, jrg. 53, nr. 1, blz. 35-52.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1989-1), *Landelijk Meerjaren Beleidskader Arbeidsvoorziening 1990-1994*, Rijswijk.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1989-2), *Rapportage Arbeidsmarkt 1989*, 's-Gravenhage.
- Pröpper, I.M.A.M (1989), 'Het gebruik van beleidsvaluatie: terugkoppeling'. In: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan de Rijn, blz. 185-203.
- Roosma, S.I.J. (1988), *Een blik op de metaal; een analyse van de Friese metaalnijverheid*, Leeuwarden.
- Theeuwes, J.J.M. & B.C.J. van Velthoven (1990), 'Arbeidsmarktbeleid'. In: R. Gerritse & C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsuitgaven*, Schoonhoven, blz. 225-240.
- Vught, F.A. van (1984), 'Methodologische aspecten van beleidsvaluatie'. In: H.J. Blommestein, J.Th.A. Bressers en A. Hoogerwerf (red.), *Handboek beleidsvaluatie, een multidisciplinaire benadering*, Alphen aan de Rijn, blz. 35-49.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1987), *Activerend Arbeidsmarktbeleid*, 's-Gravenhage.