

*In iets gewijzigde vorm verschenen als:*

J. van Dijk (1992), 'Gemeentelijk arbeidsmarktbeleid: werkt dat?' *Openbare Uitgaven* **24**, 2, p.77-84.

## **Gemeentelijke arbeidsmarktbeleid: werkt dat?**

Jouke van Dijk

De auteur is als universitair hoofddocent verbonden aan Vakgroep Sociale en Economische Geografie van de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. De auteur dank C.A. de Kam, J. de Haan en J. Oosterhaven voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel

Dr. J. van Dijk  
Vakgroep Sociale en Economische Geografie  
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen  
Postbus 800  
9700 AV Groningen  
Tel. 050 - 633765/633896  
Fax 050 - 633901

## 1. Inleiding

Het huidige werkloosheidsniveau wordt algemeen als te hoog beschouwd. Het terugdringen van de werkloosheid vormt een belangrijke doelstelling van het overheidsbeleid. Met name het verminderen en voorkomen van **langdurige** werkloosheid krijgen aandacht van beleidsmedewerkers. Naast de rijksoverheid proberen ook lagere overheden met specifiek op de regionale situatie toegesneden maatregelen een bijdrage te leveren ter vermindering van het werkloosheidsprobleem. Dit heeft geleid tot een breed scala van maatregelen die erop zijn gericht de arbeidsmarktpositie van langdurig werklozen te verbeteren. In 1990 bedroeg de hoeveelheid middelen ten behoeve van arbeidsmarktmaatregelen die onder de verantwoordelijkheid vallen van het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bijna anderhalf miljard. Dit is bijna een verdubbeling ten opzichte van 1984. Van de anderhalf miljard in 1990 gaat bijna een miljard naar scholingsmaatregelen en ruim 300 miljoen naar werkervaringsmaatregelen. Deze verdeling van de middelen verschilt nogal met die in 1984. Toen ging bijna 400 miljoen naar werkervaringsmaatregelen en ruim 300 miljoen naar scholingsmaatregelen. De toename van de middelen is dus voornamelijk gericht op scholingsmaatregelen.<sup>1</sup> Deze middelen worden door de centrale overheid beschikbaargesteld en voor een deel zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering. Vaak stellen de gemeenten zelf ook nog aanvullende middelen ter beschikking, zodat in totaal aanzienlijk meer dan anderhalf miljard gulden wordt uitgegeven aan arbeidsmarktmaatregelen.

In schril contrast met het aantal maatregelen dat in Nederland is getroffen, staat het inzicht in de effectiviteit en efficiency van deze maatregelen. Nederland is daarin overigens niet uniek. Björklund (1990) wijst op hetzelfde verschijnsel voor Zweden, een land waar nog een veel intensiever arbeidsmarktbeleid wordt gevoerd dan in Nederland. Opvallend is dat in de Verenigde Staten wel veel onderzoek naar de effectiviteit van dit type beleid wordt gedaan, terwijl het programma van arbeidsmarktmaatregelen daar relatief bescheiden is. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat men in de Verenigde Staten veel sceptischer is (was?) over overheidsbemoeienis met de arbeidsmarkt dan in Nederland en Zweden. De politieke druk voor het uitvoeren van evaluatiestudies is in de V.S. veel groter. Echter, ook in Nederland wordt steeds meer gewezen op de noodzaak van evaluatiestudies.<sup>2</sup> Een probleem daarbij is dat er nogal wat methodologische problemen aan zulke studies verbonden zijn. In deze bijdrage wordt geanalyseerd in hoeverre de gehanteerde succescriteria en de methode van onderzoek de resultaten met betrekking tot de effectiviteit van arbeidsmarktmaatregelen beïnvloeden. Aan de hand van de resultaten van een onderzoek naar de effectiviteit van een aantal

---

<sup>1</sup> Deze gegevens zijn ontleend aan de Rapportage Arbeidsmarkt 1991, Tabel 8.3, p.85.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld WRR (1987, p.75), Theeuwes en Van Velthoven (1990), het Verslag 1990 van de Algemene Rekenkamer, De Koning (1991) en Derksen (1991). Daarin zijn ook verwijzingen te vinden naar de schaarse bestaande evaluatieonderzoeken.

arbeidsmarktmaatregelen die zijn toegepast in de gemeente Groningen wordt geïllustreerd dat afhankelijk van de gehanteerde methode zeer uiteenlopende conclusies te trekken zijn.<sup>3</sup>

## **2. Lokaal arbeidsmarktbeleid voor langdurig werklozen**

Lagere overheden voeren vaak een eigen arbeidsmarktbeleid, in aanvulling op rijksmaatregelen. Een overzicht van de in de gemeente Groningen van toepassing zijnde maatregelen is te vinden in de Nota's Lokaal Gronings Arbeidsmarktbeleid 1989, 1990 en 1991. Uit deze nota's blijkt dat er een breed scala van maatregelen bestaat die elk een eigen werkwijze, doelstelling, doelgroep en financieringswijze kennen. In dit artikel willen we in het bijzonder ingaan op de effectiviteit van zogenoemde 'voortraject-projecten'. Hoewel deze projecten in de hiervoor genoemde nota's gerangschikt worden onder de werkgelegenheidsprojecten, hebben ze toch een iets ander karakter dan wat hieronder meer in het algemeen wordt verstaan. Werkgelegenheidsprojecten hebben over het algemeen als doel de werkloze additionele scholing en/of werkervaring te verschaffen zodat deze daarna kan doorstromen naar een reguliere baan. Voor een bepaald gedeelte van de langdurig werklozen biedt dit echter geen oplossing. Scholing en werkervaring van deze groep kunnen zodanig inferieur zijn dat een klein duwtje in de rug niet voldoende is om wie daarvan deel uitmaken weer in het arbeidsproces in te schakelen. Hierbij spelen factoren als demotivatie, een meer algemeen gebrek aan sociale vaardigheden en gebrek aan arbeidsritme een rol. Om ook iets voor deze groep met zeer slechte arbeidsmarktkansen te doen, zijn in de gemeente Groningen de voortraject-projecten opgezet. Deze projecten zitten op het grensvlak van het welzijns- en het arbeidsmarktbeleid. Ze dienen als voorschakeling voor arbeidsmarktmaatregelen die meer direct gericht zijn op herintreding.

De vier organisaties die de voortrajecten in de stad Groningen aanbieden zijn: Project F, het Kursusplan, de Werkaanloopboerderij (WAB) en de Vrijwilligerscentrale (VC). Zij verkrijgen hun middelen uit verschillende bronnen. De financieringstechniek berust op artikel 36 WWV-nieuw.<sup>4</sup> Uit de Nota Lokaal Gronings Arbeidsmarktbeleid 1989 blijkt dat er in totaal in de gemeente Groningen in 1988 - het jaar waarop de evaluatie betrekking heeft - 22 verschillende projecten zijn waarop de financieringstechniek middels artikel 36 WWV-nieuw van toepassing is. In totaal is hier ruim zeven miljoen gulden mee gemoeid. De vier organisaties die de voortrajecten aanbieden hadden in 1988 de beschikking over in totaal 1,2 miljoen gulden. Daarvan komt 14% uit de middelen van de dienst Sociale Zaken en

---

<sup>3</sup> Uitvoerige informatie over dit onderzoek is te vinden in Boin en Van Dijk (1990).

<sup>4</sup> Dit artikel van de Wet Werkloosheidsvoorziening draagt de gemeentebesturen op voorzieningen te treffen die in directe zin zijn gericht op herstel, behoud of bevordering van de arbeidsgeschiktheid. Voor de wetwijziging van 18 juni 1987 sprak de wet van 'sociaal cultureel werk ten behoeve van werklozen'. Na de wetwijziging wordt het accent verlegd van het tegengaan van de negatieve gevolgen van werkloosheid naar het bevorderen van herintreding, ofwel arbeidsvoorzieningsbeleid.

Werkgelegenheid van de gemeente Groningen inclusief de bijdrage via artikel 36 WWV. Omdat de vier organisaties naast de voortrajecten ook nogal wat andere activiteiten ontplooiën is het niet mogelijk om een adequaat inzicht te verkrijgen in de middelen die specifiek voor de voortrajecten worden aangewend. Een oordeel over de efficiency van de maatregelen is dus helaas niet mogelijk. De uitgevoerde evaluatiestudie beperkt zich dan ook tot de effectiviteit van de voortraject-projecten als arbeidsmarktbeleidinstrument.

Een voortraject kan bestaan uit het volgen van een cursus of uit het doen van vrijwilligerswerk. Het cursusaanbod is zeer divers. Het loopt van fotografie en talencursussen tot computer- en sollicitatietrainingen. Veel cursussen kunnen een tweeledig doel hebben: verbetering van de arbeidsmarktpositie, maar ook bevordering van de algemene ontwikkeling en de zelfontplooiing. De als voortraject bedoelde cursussen worden in de stad Groningen aangeboden door de organisaties Project F, het Kursusplan en de Werkaanloopboerderij, die zich op verschillende doelgroepen richten. Op basis van het cursusaanbod, kunnen we stellen dat het Kursusplan de meest arbeidsmarkt-relevante cursussen aanbiedt. Omdat het doel van de deelnemer van belang is voor het beoordelen van de effectiviteit, wordt in de evaluatie onderscheid gemaakt tussen wel en niet uit oogpunt van arbeidsmarktmotieven deelnemen aan een voortraject. De basis hiervoor vormt het door de respondent gegeven antwoord op de vraag naar het belangrijkste doel van deelname aan de cursus. De vrijwilligersactiviteiten worden aangeboden door de Vrijwilligerscentrale. Dit aanbod is zeer divers en ook hier geldt dat men vrijwilligerswerk uit allerlei motieven kan gaan doen. Of mensen aan vrijwilligerswerk deelnemen om hun arbeidsmarktpositie te verbeteren, is ook nu weer gebaseerd op het antwoord van de deelnemers zelf.

Vanuit het oogpunt van arbeidsmarktbeleid is het doel van het doorlopen van het voortraject het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van de deelnemende werklozen. Dit kan doordat zij doorstromen naar een betaalde baan, maar ook door doorstroming naar een opleiding of een meer direct op intreding gericht werkgelegenheidsproject. Zelfs als de deelnemende werkloze alleen maar het gevoel heeft overgehouden dat de arbeidsmarktpositie is verbeterd, kan dat al als een positief arbeidsmarkteffect van de voortrajecten worden beschouwd.<sup>5</sup>

De evaluatie van de arbeidsmarkteffecten kan niet uitsluitend worden gebaseerd op doorstroomgegevens van de deelnemers aan dergelijke maatregelen, omdat ook zonder deze maatregelen een deel van de werklozen zou kunnen doorstromen naar een baan. Alleen door de kansen op een baan van de deelnemers te vergelijken met die van een controlegroep met dezelfde achtergrondkenmerken kan een

---

<sup>5</sup> Vanuit welzijnsoogpunt kunnen we ook van een succesvol voortraject spreken als de sociale inactiviteit van de deelnemers is verminderd. Op indirecte wijze kan dit ook de arbeidsmarktpositie op positieve wijze beïnvloeden. In dit artikel gaan we niet verder in op de mogelijke positieve welzijneffecten, maar besteden we alleen aandacht aan arbeidsmarkteffecten.

zuiver beeld worden verkregen van de effectiviteit van de hier bedoelde initiatieven. Daarom is voor de evaluatie van de effectiviteit van de voortrajecten zowel een schriftelijke enquête gehouden onder degenen die in 1988 aan een voortraject hebben deelgenomen als onder een controlegroep niet deelnemende werklozen. Voor het verkrijgen van de controlegroep is een steekproef getrokken uit het bestand bij het Arbeidsbureau ingeschreven werklozen. De respons van beide groepen was ruim 30% en representatief voor zowel de populatie deelnemers als de niet-deelnemers. In totaal werden ruim 1800 formulieren terug ontvangen, waarvan ongeveer 600 aan een voortraject had deelgenomen. Meer gedetailleerde informatie is te vinden in Boin en Van Dijk (1990).

De enquête is een jaar na afloop van het voortraject-project gehouden. Gezien de lengte van de verstreken periode mogen we van een effectief voortraject-project verwachten dat het percentage dat een jaar later een baan heeft onder de deelnemers hoger is dan onder de qua uitgangspositie vergelijkbare controlegroep. Bij de evaluatie moet voorts rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de deelnemers aan een voortraject wel doorstromen naar een baan of een andere volgende stap zetten in het traject naar een betaalde baan, maar dat dit niet een gevolg is van het deelnemen aan het voortraject. Om hiervan een indruk te krijgen is aan de deelnemers gevraagd welke rol het deelnemen aan het voortraject volgens hun mening heeft gespeeld bij een eventuele doorstroming naar een vervolgactiviteit.

### **3. Effectiviteit van het beleid**

De doelgroepen van de instellingen die de voortrajecten aanbieden verschillen nogal.<sup>6</sup> Ongeveer een derde van de deelnemers bestaat uit mannen. Dit aandeel is laag te noemen, omdat mannen 60% van het bestand langdurig werklozen omvatten. Het gemiddelde opleidingsniveau van de deelnemers is hoger dan van de totale populatie werklozen. Met name de Vrijwilligerscentrale trekt veel hoger opgeleiden aan. Qua leeftijd is het opvallend dat de Werkaanloopboerderij en de Vrijwilligerscentrale relatief veel jongeren aantrekken en Project F veel ouderen. Omdat globaal genomen bijna de helft van deelnemers langer dan drie jaar werkloos is geweest, kunnen we stellen dat de voortraject-projecten er inderdaad in slagen de doelgroep van zeer kansarmen te bereiken. Met name de groep zeer langdurig werklozen met nauwelijks enige opleiding wordt echter maar in beperkte mate bereikt.

Tabel 1 geeft een eerste indruk van de effectiviteit van de voortraject-projecten. De resultaten in deze tabel zijn uitsluitend gebaseerd op gegevens van de deelnemers. De effectiviteit is op verschillende

---

<sup>6</sup> Bij project F en de Werkaanloopboerderij bestaat meer dan de helft van de deelnemers aan de activiteiten uit niet-werkzoekenden. De evaluatie van de arbeidsmarkteffecten in dit artikel is alleen gebaseerd op de gegevens van de werkzoekenden.

manieren gemeten. We spreken van een primair effect als men een betaalde baan heeft gekregen. Onder het secundaire effect valt doorstroming naar een opleiding, een her-, om- of bijscholingsactiviteit of naar een werkgelegenheidsproject, dat meer direct op herintreding is gericht. Van een tertiair effect is sprake als een werkzoekende is doorgestroomd naar een ander voortraject-project (en dus niet een volgende stap in het traject heeft bereikt) of aangeeft dat de zelf (subjectief) ingeschatte arbeidsmarktkansen zijn verbeterd.

Uit tabel 1 blijkt dat tussen de 30% en de 39% van de deelnemers aan een voortraject-project een jaar later een betaalde vaste of tijdelijke baan heeft. In de enquête is de deelnemers gevraagd naar hun oordeel over de deelname aan het voortraject. Daaruit blijkt dat gemiddeld minder dan de helft van de deelnemers zegt dat het volgen van een voortraject een belangrijke rol heeft gespeeld bij het verkrijgen van de baan. Met name onder degenen die aan activiteiten van de Werkaanloopboerderij hebben deelgenomen is het primaire effect gering. Voor tussen de 25% en 47% van de deelnemers zien we een secundair effect. Voor Project F en de Werkaanloopboerderij zegt slechts een zeer gering percentage dat dit type effect een gevolg is van het voortraject. Het Kursusplan en vooral de Vrijwilligerscentrale zijn in dit opzicht veel effectiever. Het tertiaire effect is alleen bekend voor zover dit een gevolg is van het voortraject en dit bedraagt voor alle voortrajecten iets meer dan 10%. Als we de primaire, secundaire en tertiaire effecten bij elkaar optellen, kunnen we concluderen dat van meer dan drie kwart van de deelnemers de arbeidsmarktpositie is verbeterd in de periode na deelname aan het voortraject. De deelnemers aan de Vrijwilligerscentrale geven aan dat in bijna de helft van de gevallen het voortraject een belangrijke rol heeft gespeeld bij de verbetering van de arbeidsmarktpositie, terwijl dit voor de Werkaanloopboerderij slechts een kwart bedraagt. Project F en het Kursusplan zitten daartussen in. Een mogelijke verklaring hiervoor is de aard van het cursusaanbod van deze instellingen.

Een indicator voor de arbeidsmarktrelevantie van de cursussen is de reden die de cursisten opgeven voor deelname. De laatste regel van tabel 1 geeft de totale effectiviteit voor alleen die cursisten die als de belangrijkste reden om aan het voortraject deel te nemen het verbeteren van de arbeidsmarktpositie aangeven. Voor die groep ligt de totale effectiviteit ten gevolge van het voortraject tussen de 50% en de 65%. De Vrijwilligerscentra en de Werkaanloopboerderij vallen dan veel minder uit de toon. We kunnen dan ook concluderen dat voor degenen die om arbeidsmarktredenen aan een voortraject deelnemen de totale effectiviteit niet zeer sterk uiteenloopt. Op basis van de informatie van de deelnemers heeft de Werkaanloopboerderij de hoogste score (91%) met betrekking tot het verbeteren van de arbeidsmarktpositie en het Kursusplan (73%) de laagste. Wanneer we als eis stellen dat de deelnemers het verbeteren van de arbeidsmarktpositie moeten toeschrijven aan de deelname aan het voortraject, dan scoort de Vrijwilligerscentrale het hoogst (44%) en de Werkaanloopboerderij het laagst (26%). Als we tenslotte ook nog eisen dat deze deelnemers als belangrijkste motief voor deelname het verbeteren van

de arbeidsmarktpositie moeten hebben is het Kursusplan het meest effectief (64%) en de Werkaanloopboerderij het minst (50%). Uit het voorgaande blijkt dat het oordeel over de effectiviteit van de voortraject-projecten vanuit het oogpunt van arbeidsmarktbeleid in belangrijke mate wordt beïnvloed door het gehanteerde succes criterium en de motivatie van de doelgroep.

Zoals hiervoor al is opgemerkt, zijn de resultaten in Tabel 1 uitsluitend gebaseerd op informatie die is verkregen van de deelnemers. Er is geen rekening gehouden met verschillen in de arbeidsmarktpositie voordat men aan het voortraject begon. Of het inderdaad de deelname aan het project is geweest die tot verbetering van de arbeidsmarktpositie heeft geleid, is alleen in de beschouwing betrokken op basis van het oordeel dat de deelnemers hier zelf over hebben. De kans bestaat dat de deelnemers denken dat het aan het voortraject ligt, maar dat het verbeteren van de arbeidsmarktpositie in werkelijkheid door toevallige factoren is veroorzaakt. Daarom worden hieronder de resultaten gepresenteerd van een multivariate logitanalyse waarbij naast de deelnemers aan de voortraject-projecten ook de uit de enquête verkregen informatie van de niet-deelnemers in de vergelijking worden betrokken. Daarbij wordt tevens ook rekening gehouden met verschillen in achtergrondkenmerken van de personen. De evaluatie met behulp van de logitanalyse heeft alleen betrekking op het vanuit oogpunt van arbeidsmarktbeleid meest relevante criterium: de kans op een betaalde vaste of tijdelijke baan. Hoewel een voortraject-project niet direct tot een baan hoeft te leiden, mag men, gezien de tijdsduur van ruim een jaar die is verstreken tussen het beëindigen van het voortraject en het moment van de enquête, van een effectief arbeidsmarktinstrument verwachten dat de deelnemers aan het voortraject na een jaar een hogere kans op een baan hebben dan de niet-deelnemers met een vergelijkbare uitgangssituatie.<sup>7</sup>

De kans op een baan wordt in het logitmodel gerelateerd aan een set verklarende variabelen. De vier instellingen die voortrajecten aanbieden zijn met afzonderlijke dummy's in het model opgenomen. Voor elke instelling wordt onderscheid gemaakt tussen deelnemers die vooral om arbeidsmarktgerichte motieven deelnemen (a.m.g.) en deelnemers die om andere redenen deelnemen (niet a.m.g.). Ter completering is zowel voor de cursussen als voor vrijwilligerswerk ook een categorie 'overige' opgenomen. Hieronder vallen degenen die opgeven wel een cursus c.q. vrijwilligerswerk te doen, maar dit niet doen bij een instelling die voortrajecten verzorgt. De overige variabelen in het model zorgen ervoor dat wordt gecorrigeerd voor verschillen in voor de arbeidsmarktpositie relevante achtergrondkenmerken als leeftijd, opleiding, geslacht, gezinssituatie, arbeidsverleden, zoekgedrag en sociaal-economische omgeving. De coëfficiënten in tabel 2 zijn een indicatie voor het verschil in de kans op een baan ten opzichte van een referentiegroep, die niet aan een voortraject heeft deelgenomen. Een positieve coëfficiënt duidt op een hogere kans, een negatieve op een lagere kans dan de referentie-

---

<sup>7</sup> Door de aard van de vraagstelling is een vergelijking tussen de deelnemers en de niet-deelnemers met betrekking tot de secundaire en tertiaire effectiviteit niet goed mogelijk.

groep. Tabel 2 geeft de resultaten van twee logitanalyses. Vanwege de beperkte ruimte zijn de geschatte coëfficiënten voor de achtergrondvariabelen niet in de tabel opgenomen.<sup>8</sup>

Een aantal resultaten voor de achtergrondkenmerken zijn echter het vermelden waard. Zo blijken vrouwen een hogere kans op een baan te hebben dan mannen. Uit nadere analyse blijkt echter dat dit alleen geldt voor tijdelijke banen en niet voor vaste. Voor de zeven onderscheiden leeftijdsgroepen worden geen verschillen gevonden. Dit is een aanwijzing dat leeftijd geen geschikt criterium is voor het selecteren van kansarme doelgroepen voor beleidsdoeleinden. Uit de resultaten naar opleiding blijkt dat beroepsonderwijs een veel grotere kans op een baan biedt dan algemeen vormend onderwijs. De kans op een baan blijkt voor degenen met HAVO of VWO als hoogste diploma niet hoger te liggen dan voor degenen met alleen lagere school, terwijl een LBO opleiding wel duidelijk betere kansen biedt. De beste kansen zijn weggelegd voor MBO en HBO, met het WO daar vlak achter. Zoals te verwachten viel, neemt de kans op een baan duidelijk af naarmate men langer werkloos is geweest. Ook een verblijf in de WAO reduceert de kansen op een baan tot bijna nul. Zoekgedrag speelt ook een belangrijke rol. Naarmate men meer methoden gebruikt voor het zoeken naar een baan blijkt de kans op het vinden van een baan toe te nemen. Bij meer dan vijf methoden neemt het effect echter weer af totdat bij acht methoden de effectiviteit weer even groot is als bij één. De beste kans om een baan te krijgen is zoeken via vrienden en bekenden, terwijl spontane sollicitaties niet succesvol blijken te zijn. Personen die zeggen dat ze een betaalde baan erg belangrijk vinden of veel invloed denken te kunnen uitoefenen op hun eigen situatie blijken ook relatief vaak een baan te hebben gevonden. De resultaten van deze sociaal-psychologische variabelen moeten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd omdat ze gevraagd zijn op het moment van de enquête en dus beïnvloed kunnen zijn door het feit dat men inmiddels een baan heeft gekregen.

Terug naar de effectiviteit van de voortraject-projecten. Rechts in Tabel 2 staan de uitkomsten van een model waarin alleen de variabelen voor de cursussen en het vrijwilligerswerk zijn opgenomen. Hier worden de resultaten van de deelnemers aan de voortrajecten vergeleken met de niet-deelnemers **zonder** rekening te houden met verschillen in achtergrondkenmerken. Links staan de coëfficiënten voor de voortrajecten die behoren bij een volledig gespecificeerd model, waarin naast de beleidsvariabelen ook de achtergrondkenmerken in de beschouwing zijn betrokken. Als we geen rekening houden met verschillen in achtergrondkenmerken, maar alleen letten op het verschil tussen deelnemers en niet-deelnemers, dan blijkt dat degenen die met als doel hun arbeidsmarktkansen te vergroten deelnemen aan een cursus van het Kursusplan, een cursus uit de categorie overige of aan vrijwilligerswerk via

---

<sup>8</sup> Voor de theoretische en statistische aspecten die ten grondslag liggen aan het logit model zoals dat hier is toegepast wordt verwezen naar het uitvoerige verslag van dit onderzoek (Boin en Van Dijk, 1990). Daarin worden ook de schattingsresultaten voor de overige variabelen in het model uitvoerig besproken.

bemiddeling van de Vrijwilligerscentrale een significant grotere kans op een baan hebben dan de rest. Zonder rekening te houden met de achtergrond zou men dus kunnen concluderen dat in ieder geval een deel van de voortrajecten de kansen op een betaalde baan positief hebben beïnvloed. Als we wel rekening houden met verschillen in achtergrondkenmerken is dit **niet** meer het geval. Voor geen van de instellingen die voortrajecten aanbieden, vinden we een positief verband. Het wel of niet uit arbeidsmarktmotieven deelnemen maakt hierbij geen verschil. Opvallend is dat deelname aan een cursus van Project F zelfs een significant negatief verband vertoont met de kansen op de arbeidsmarkt. Om voor ons onverklaarbare redenen blijkt het niet uit arbeidsmarktoogpunt deelnemen aan een cursus van een instelling die niet tot de voortraject instellingen behoort wel een positief verband te hebben met de kansen op een baan.

#### **4. Conclusies**

Een deel van het arbeidsmarktbeleid is erop gericht de concurrentiepositie van langdurig werklozen op de arbeidsmarkt te verbeteren, omdat met name langdurige werkloosheid een maatschappelijk onwenselijk verschijnsel is. In dit artikel worden een aantal beleidsmaatregelen van de gemeente Groningen beoordeeld op hun effectiviteit. Deze zogenaamde voortraject-projecten zijn bedoeld om met name de zeer kansarmen een stap dichterbij herintreding in het arbeidsproces te brengen. Uit de resultaten blijkt dat ca. 35% van de deelnemers een jaar later een betaalde baan heeft. Meer dan driekwart van de deelnemers heeft in ieder geval het gevoel dat hun arbeidsmarktpositie is verbeterd na deelname aan het voortraject. In minder dan de helft van de gevallen geven de deelnemers aan dat de voornaamste oorzaak van die verbetering is gelegen in deelname aan het voortraject. Op basis hiervan zou men kunnen concluderen dat de maatregelen redelijk succesvol zijn geweest. Voor een juist oordeel over de effectiviteit is het echter noodzakelijk de deelnemers te vergelijken met een groep niet-deelnemers die in dezelfde uitgangssituatie verkeren. Op basis van de resultaten van een multivariate logitanalyse moeten we dan concluderen dat de deelnemers aan de voortraject-projecten geen significant hogere kans op een baan hebben dan andere langdurig werklozen met dezelfde achtergrondkenmerken. De meest positieve coëfficiënt, die overigens niet significant is, geeft aan dat de toename van de kans op een baan maximaal 10%-punt bedraagt. Voor degenen die in de uitgangssituatie al zeer slechte kansen hebben en daardoor een grote kans hebben om langdurig werkloos te worden en/of te blijven, is het effect maximaal enkele procentpunten. Uit oogpunt van arbeidsmarktbeleid kan daarom aan het nut van deze voortraject-projecten worden getwijfeld. Uit oogpunt van welzijnsbeleid kan het oordeel positiever zijn, met name omdat een groot deel van de deelnemers de voortrajecten positief waardeert.

Dat maatregelen niet effectief zijn kan een aantal oorzaken hebben. Allereerst is het mogelijk dat door het zeer grote gebrek aan banen voor de doelgroep dit eerste duwtje onvoldoende is om hen (althans binnen een jaar) een werkelijk concurrerende positie op de arbeidsmarkt te bezorgen. Voorts is het mogelijk dat een aantal personen aan een project is gaan deelnemen door (institutionele) sociale en economische druk, of alleen maar deelneemt omdat men de bezigheden die het project met zich meebrengt leuk vindt. In beide gevallen is met deelname het doel al bereikt en heeft men niet echt de verwachting om door te stromen. Het moet ook niet worden uitgesloten dat werkgevers degenen die aan een project hebben deelgenomen beschouwen als personen waar wel iets mee mis zal zijn, waardoor deelname eerder een negatief dan een positief effect zal hebben.

Het is aan de politici om te beoordelen of dit type maatregelen in stand moet blijven. Het is daarbij van groot belang dat men zich baseert op degelijk uitgevoerde evaluatiestudies en dat de criteria voor succes goed gedefinieerd zijn. Uitspraken als 'de helft van de deelnemers is enige tijd later niet meer werkloos' zeggen daarbij niet zoveel. Bij de afweging moet naast het beoordelen van de effectiviteit ten opzichte van een controlegroep ook rekening worden gehouden met de kosten van de maatregelen. Door de diversiteit van zowel de activiteiten als de financieringsbronnen van de onderzochte instellingen was het niet mogelijk een relatie te leggen tussen de effectiviteit en de kosten van de voortrajecten. Een juiste afweging kan pas worden gemaakt als inzicht bestaat in de verbetering van de kansen in procentpunten per gulden. Het lijkt daarom verstandig arbeidsmarktmaatregelen zodanig op te zetten - en daar een deel van het budget voor te reserveren - dat een goed inzicht kan worden verkregen in de effectiviteit en de efficiency van de maatregelen en die inzichten ook in het beleid te laten doorwerken.<sup>9</sup> Daar zijn zowel de werklozen als de andere belastingbetalers bij gebaat.

---

<sup>9</sup> Uit het Verslag 1990 van de Algemene Rekenkamer blijkt dat van het schaarse evaluatieonderzoek wat er is slechts in ongeveer de helft van de gevallen aanwijsbaar gebruik wordt gemaakt.

## Literatuur

Algemene Rekenkamer, *Verslag 1990*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 22032, nr.2.

Björklund, A., "What do we know about the effects of employment training?", in: *Nordic Labour Market Policies and Labour Market Research*, p.282-297. Copenhagen: Nordic Council of Ministers, 1990.

Boin, R. en J. van Dijk, "*Loopbaanplanning voor langdurig werklozen - Een onderzoek naar de effecten van voortraject-projecten in de gemeente Groningen*". Groningen: Economische Faculteit R.U.Groningen/Dienst SOZAWE Gemeente Groningen, 1990.

Derksen, W.J., "De effectiviteit van heroriënteringsgesprekken". *Economische Statistische Berichten* 29 mei 1991, jrg 76, nr. 3810, p.551-553.

Koning, J. de, "Het bestaansrecht van de openbare arbeidsvoorziening". *Economische Statistische Berichten* 13 maart 1991, jrg 76, nr. 3799, p.280-284.

*Nota Lokaal Gronings Arbeidsmarktbeleid 1989, 1990 en 1991*. Groningen: Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Gemeente Groningen.

*Rapportage Arbeidsmarkt 1991*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Theeuwes, J.J.M. en B.C.J. van Velthoven, "Arbeidsmarktbeleid", in: R. Gerritse en C.A. de Kam (Red.) *Jaarboek Overheidsuitgaven*, p.225-240. Schoonhoven: Academic Service, 1990.

W.R.R. *Activerend Arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1987.

Tabel 1 Effectiviteit van de voortraject-projecten (VTP) op basis van informatie van de deelnemers die werkzoekend zijn.

	Project F	Kursusplan	WAB	VC
A. heeft een baan (primair effect)	30%	36%	39%	32%
B. idem A, expliciet t.g.v. deelname VTP	16%	14%	9%	15%
B gedeeld door A	55%	38%	22%	49%
-----				
C. stroomt door naar opleiding, werkgelegenheidsproject etc. (secundair effect)	47%	25%	39%	40%
D. idem B, expliciet t.g.v. deelname VTP	6%	8%	4%	19%
C gedeeld door D	13%	32%	10%	48%
-----				
E. primair + secundair effect (A+C)	77%	61%	78%	72%
F. idem E, expliciet t.g.v. VTP (B+D)	22%	24%	13%	34%
-----				
G. tertiair effect (alleen mogelijk t.g.v. deelname aan VTP)	10%	12%	13%	10%
-----				
H. totaal effect (A+C+G)	87%	73%	91%	82%
I. idem H, expliciet t.g.v. VTP (B+D+G)	32%	36%	26%	44%
J. idem I, maar alleen voor deelnemers die om arbeidsmarktgerichte redenen aan het VTP hebben deelgenomen	60%	64%	50%	56%

Tabel 2 Logitschattingen; afhankelijke variabele: betaalde baan.

	model met controle variabelen		model <i>zonder</i> controle variabelen	
	coëf- ficiënt	standaard fout	coëf- ficiënt	standaard fout
Geen VTP	0	0	0	0
Projekt F, niet a.m.g.	-1.14**	0.54	-0.36	0.43
Kursusplan, niet a.m.g.	0.11	0.34	0.15	0.27
Werkaanloopboerderij, niet a.m.g.	0.07	0.57	0.21	0.46
Overige kursussen, niet a.m.g.	0.42*	0.27	0.26	0.23
Projekt F, a.m.g.	-0.43	0.66	0.67	0.55
Kursusplan, a.m.g.	0.30	0.37	0.90**	0.31
WAB, a.m.g.	-0.14	0.85	0.01	0.68
Overige kursussen, a.m.g.	-0.02	0.36	0.69**	0.31
Vrijwilligerscentrale, niet a.m.g.	-0.00	0.19	-0.01	0.16
Overige vrijwil.werk, niet a.m.g.	-0.46	0.33	-0.22	0.25
Vrijwilligerscentrale, a.m.g.	-0.22	0.33	0.48*	0.28
Overig vrijwilligerswerk, a.m.g.	-0.49	0.37	0.32	0.28

a.m.g.= neemt deel met het expliciete oogmerk de arbeidsmarktpositie te verbeteren.

\* t-waarde significant op 10% niveau

\*\* t-waarde significant op 5% niveau