



Jeugdwerkloosheid: een blijvend probleem

Auteur(s):

Koning, J. de

*De auteur is directeur van de divisie Arbeid en onderwijs van het Nederlands Economisch Instituut te Rotterdam.***Verschenen in:**

ESB, 81e jaargang, nr. 4046, pagina 173, 21 februari 1996

Rubriek:

MONITOR

Trefwoord(en):

arbeidsmarkt

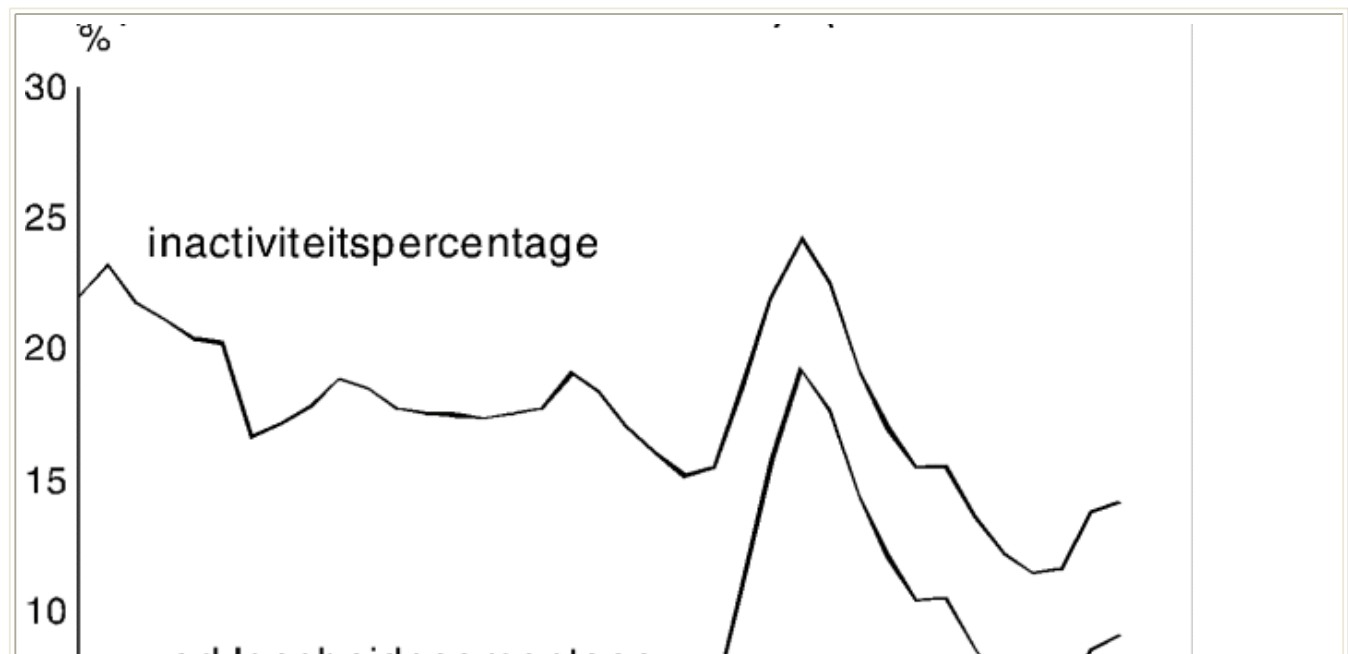
De geregistreeerde werkloosheid onder jongeren tot 25 jaar bevindt zich op een relatief hoog niveau. Jeugdwerkloosheid is zeer conjunctuurgevoelig; de recente banengroei pakt met name voor jeugdigen dus gunstig uit. Toch blijft er een groep van werklozen over die via verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, en gerichte opvangmaatregelen extra ondersteund moeten worden om aan het arbeidsproces te kunnen deelnemen.

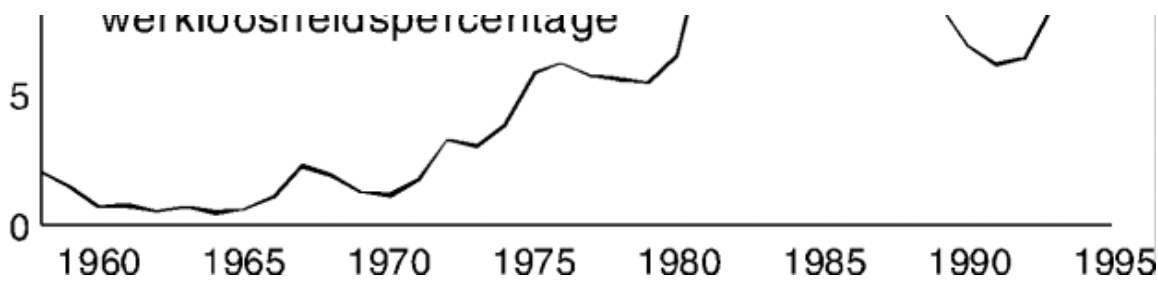
Werkloosheid, en zeker langdurige werkloosheid, is een groot maatschappelijk probleem. Vooral aan jeugdwerkloosheid wordt zwaar getild. Als een jongere van school komt en direct langdurig werkloos wordt, dan is er weinig hoop op een normale loopbaan. In geval van een blijvend instabiel arbeidsleven zijn zowel de individuele als de maatschappelijke kosten hoog. Om die reden heeft beleid gericht op voorkoming en bestrijding van langdurige jeugdwerkloosheid hoge prioriteit. Het in 1992 ingevoerde Activerend Arbeidsmarktbeleid voor Jongeren (AAJ) pretendeert niets meer of minder dan de volledige uitbanning van langdurige jeugdwerkloosheid onder jongeren.

In dit artikel plaatsen we de ontwikkeling van de jeugdwerkloosheid vooral in een lange-termijnperspectief. Hoe heeft de jeugdwerkloosheid zich vanaf 1960 ontwikkeld en welke factoren zijn hierop van invloed geweest? In hoeverre heeft het beleid succes gehad in de bestrijding van de jeugdwerkloosheid? En ten slotte: hoe zal de jeugdwerkloosheid zich in de komende tijd ontwikkelen? Zal bijvoorbeeld de onderwijsdeelname zodanig verder stijgen dat de jeugdwerkloosheid vanzelf verdwijnt? Alle gegevens over jongeren in dit artikel betreffen de leeftijdsgroep tot 25 jaar.

De afgelopen decennia

Als we de periode vanaf 1960 tot nu in beschouwing nemen, dan kunnen we vaststellen dat er tot het midden van de jaren zestig nauwelijks sprake was van jeugdwerkloosheid¹ (zie [figuur 1](#)). In de tweede helft van de jaren zestig begint het werkloosheidspercentage van jongeren geleidelijk toe te nemen. Grote sprongen omhoog in het werkloosheidspercentage treden op halverwege de jaren zeventig en in het begin van de jaren tachtig. In 1983 bereikt het percentage zijn maximum tot nu toe: bijna 20%. Daarna daalt het tot ruim 6% in 1992 om daarna weer toe te nemen tot 9% in 1994. Het werkloosheidspercentage is dus nog steeds hoger dan voor 1975 toen het duidelijk lager dan 6 was. Ook in absolute zin is de werkloosheid nu hoger (ongeveer 100.000 in 1994 tegen 75.000 in 1975).





Figuur 1. Werkloosheidspercentage van jongeren, met en zonder niet als werkloos geregistreerde inactieve jongeren tot 25 jaar, 1960-1994

Het beeld is heel anders als we ook de inactieven in beschouwing nemen die zich niet als werkloze hebben laten registreren. Zouden we deze groep volledig tot de werklozen rekenen, dan zien we dat er tussen 1960 en 1983 nauwelijks stijging van de werkloosheid, of liever inactiviteit, optreedt (een stijging van 22 naar 24%). In 1994 ligt het inactiviteitspercentage duidelijk lager dan in 1960. Het is natuurlijk betwistbaar of we de niet als werkloze geregistreerde inactieven tot de werklozen mogen rekenen. Toch relativeert deze exercitie ons inziens de stijging van de jeugdwerkloosheid. Wel is er sprake van een verandering in de structuur van de inactiviteit: het aandeel van vrouwen daarin neemt af. Uit [tabel 1](#) blijkt dat dit aandeel tussen 1960 en 1990 is afgenomen van 96 tot 70%, en van mannen dus is gestegen, van 4 tot 30%. In 1960 was de geregistreerde werkloosheid onder jongeren zeer gering, maar was de totale inactiviteit onder jonge vrouwen nog groot; nu ligt de geregistreerde werkloosheid onder jonge mannen en vrouwen duidelijk hoger, maar is de totale inactiviteit onder jonge vrouwen afgenomen.

Tabel 1. Procentuele verdeling inactieve jongeren naar geslacht

Jaar	Aandeel vrouwen	Aandeel mannen	Totaal
1960	96	4	100
1970	94	6	100
1980	78	22	100
1990	70	30	100

De geschetste ontwikkeling is als herverdeling van betaald werk over mannen en vrouwen te beschouwen en vanuit die optiek is de toename van de geregistreerde jeugdwerkloosheid niet noodzakelijk als problematisch te beschouwen. Uit onderzoek blijkt bovendien dat de meeste jongeren die van school komen vrij snel een baan vinden ². Wel problematisch is:

- de toename van de langdurige jeugdwerkloosheid;
- de concentratie van werkloosheid bij bepaalde groepen jongeren, met name allochtonen;
- het ontstaan van groepen jongeren in bijzonder kansloze situaties (zwerfkinderen, drugverslaafden).

Het gaat hierbij in totaal om enkele tienduizenden jongeren.

Verklarende factoren

Conjunctuur en algemene werkgelegenheidsgroei

Als we de ontwikkeling van de jeugdwerkloosheid nader bekijken en vergelijken met de algemene werkloosheid, dan valt allereerst op dat de jeugdwerkloosheid veel sterker fluctueert met de conjunctuur. Dat komt doordat de jeugdige beroepsbevolking voor een relatief groot deel uit schoolverlaters bestaat, die hun eerste baan zoeken. Stagneert de ontwikkeling van de werkgelegenheid, dan daalt het aantal vacatures sterk, waardoor juist nieuwkomers een probleem hebben om werk te vinden. In de praktijk blijkt dat ook goed opgeleide jongeren dan moeite hebben om een baan te vinden. De aanzienlijke algemene werkgelegenheidsgroei in de afgelopen tien jaar is de belangrijkste verklaring voor de daling van de jeugdwerkloosheid vanaf 1983.

Technologische ontwikkeling

De technologische vooruitgang en de daarmee gepaard gaande heterogenisering van arbeid leidt ertoe dat de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt thans moeizamer verloopt dan enige decennia geleden. Mede daardoor is de werkloosheid, dus ook de jeugdwerkloosheid, in vergelijking met het begin van de jaren zestig structureel toegenomen. Verder leidt de technologische ontwikkeling tot toename van de opleidingseisen, wat met name voor de jongste leeftijdsklasse (tot ruwweg 19 jaar), die per definitie laagopgeleid is, ongunstig is.

Vrouwenemancipatie

Bij vrouwen zien we een zeer sterke stijging van de onderwijsdeelname en een sterke afname van de groep niet als werkloos geregistreerde niet-actieven. Beide ontwikkelingen zijn duidelijk een inhaal-effect ten opzichte van mannen.

Onderwijsdeelname

De onderwijsdeelname is in de betrokken periode sterk toegenomen. Daardoor is in de groep tot 19 jaar de beroepsbevolking sterk afgenomen. In 1960 volgde nog minder dan de helft van deze leeftijdsgroep voltijds onderwijs; thans ligt dit op ongeveer 85%. Daardoor is de beroepsbevolking in deze leeftijdsklasse teruggelopen van ongeveer 470.000 tot ongeveer 180.000, waardoor ook de werkloosheid in deze groep in absolute zin is gedaald. In de leeftijdsklasse van 20 tot 25 jaar is de onderwijsdeelname ook toegenomen, maar het effect hiervan is meer dan gecompenseerd door de sterk gestegen arbeidsparticipatie van vrouwen. De totale beroepsbevolking in de categorie tot 25 jaar is sinds 1960 niet veel in omvang verandert en omvat ruim een miljoen jongeren.

Minimumloon

In het verleden is herhaaldelijk gewezen op de mogelijke rol van het minimum jeugdloon bij de stijging van de jeugdwerkloosheid. Er bestaat onder de deskundigen echter geen eensluidend oordeel op dit punt. Vastgesteld moet worden dat de jeugdwerkloosheid al enige tijd aan het stijgen was toen, in 1974, het minimumjeugdloon werd ingevoerd. Later is dit minimumjeugdloon sterk verlaagd, vooral voor de allerjongste leeftijdsklassen. Wellicht heeft dit bijgedragen aan de daling van de jeugdwerkloosheid na 1983, maar uit het feit dat het werkloosheidspercentage nog steeds duidelijk hoger ligt dan voor 1974 leiden wij af dat de betekenis van het minimumjeugdloon toch beperkt is.

Uitkeringen

Voor de uitkeringen geldt iets soortgelijks als voor het minimumloon. Eerst kregen jongeren vrij gunstige uitkeringsrechten, maar daarna zijn deze sterk beperkt. Op dit moment komen schoolverlaters pas vanaf een bepaalde leeftijd in aanmerking voor een uitkering en geldt dan bovendien een wachttijd van zes maanden. Evenals voor het minimumjeugdloon geldt dat deze aanpassingen bijgedragen kunnen hebben aan de daling van de jeugdwerkloosheid, maar dat dit effect vermoedelijk beperkt is.

Inkomen ouders

Door de toename van de welvaart is binnen gezinnen de noodzaak dat jongeren werken minder groot. In veel gevallen geeft het inkomen van de ouders een inkomensgarantie voor de jongere. Dit verklaart mede de toegenomen onderwijsdeelname, maar ook waarom beperkte uitkeringsmogelijkheden voor jongeren niet zo'n groot effect hebben.

Immigratie

De immigratie in de afgelopen decennia heeft geleid tot een stijgend aandeel van allochtonen in de beroepsbevolking. Omdat de allochtone bevolking gemiddeld jonger is dan de autochtone is het aandeel allochtonen het hoogst onder jongeren. En aangezien allochtonen een hogere kans op werkloosheid hebben dan autochtonen beïnvloedt dit de hoogte van de jeugdwerkloosheid ten opzichte van de algemene werkloosheid.

Effectiviteit van het beleid

De jeugdwerkloosheid komt in de jaren tachtig in het middelpunt van de belangstelling te staan als het werkloosheidspercentage onder jongeren astronomische waarden aanneemt en gevreesd wordt voor een tijdbom onder de maatschappij. Dit beeld wordt versterkt door de vervuilde werkloosheidscijfers uit die tijd die een overschatting van de werkloosheid geven. Hoe dan ook, de situatie is aanleiding tot de ontwikkeling van enkele specifiek op jongeren toegesneden maatregelen. In 1992 culmineert dit in het ontstaan van een geïntegreerd arbeidsmarktbeleid voor jongeren (het AAJ).

Hierin werken Arbeidsvoorziening en de gemeenten samen. Arbeidsvoorziening zet in op preventie van langdurige jeugdwerkloosheid door intensivering van haar plaatsings- en scholingsinspanningen voor jongeren en de gemeenten voeren de JeugdWerkGarantiewet (JWG) uit die als vangnet dient voor jongeren die Arbeidsvoorziening in eerste instantie niet aan een baan kan helpen. Via de JWG kunnen werkgevers deze jongeren gratis of tegen een geringe vergoeding tijdelijk inlenen. Daardoor doen de jongeren werkervaring op, waardoor zij, dat is althans de hoop, na enige tijd doorstromen naar een reguliere baan. Inmiddels nemen ongeveer 20.000 jongeren deel aan de JWG.

Niet dit beleid is echter doorslaggevend geweest voor de vermindering van de jeugdwerkloosheid na 1983, maar de algemene werkgelegenheidsgroei in die periode. Voorzover het beleid hierop van invloed is geweest moet vooral het gevoerde inkomensbeleid (loonmatiging, aanpassing van minimumloon en uitkeringen) worden genoemd. Echter, hoe succesvol dit beleid ook is geweest en hoe sterk de werkgelegenheid ook is gegroeid, er is toch een groep jongeren buiten de boot gevallen. Voor die groep zijn maatregelen als de JWG uiterst nuttig geweest. Uit het eerder geciteerde onderzoek komt naar voren dat van de jongeren die binnen een jaar geen reguliere baan kunnen vinden, ongeveer de helft door de JWG wordt opgevangen. Van werk*garantie* is dus geen sprake. Met name ongediplomeerde jongeren worden slecht bereikt; zij zijn ook binnen de JWG moeilijk plaatsbaar. In de JWG is een aantal veranderingen doorgevoerd om hier wat aan te doen, zoals openstelling voor de marktsector (de JWG was eerst uitsluitend op de collectieve sector gericht) en invoering van een voorbereidingsfase binnen de JWG voor jongeren die niet direct plaatsbaar zijn. De verwachting is dat de effectiviteit van de JWG hierdoor zal toenemen.

Uiteraard is het beter om te voorkomen dat toepassing van maatregelen als de JWG nodig is. Het tegengaan van uitval uit het onderwijs kan hierbij een rol spelen. Jongeren met een onderwijsdiploma hebben immers duidelijke betere kansen op de arbeidsmarkt dan ongediplomeerden. De binnen het onderwijs ontwikkelde maatregelen om uitval tegen te gaan, moeten dan ook worden toegejuicht. Ook de inspanningen van Arbeidsvoorziening kunnen een preventief effect hebben. Uit het eerder geciteerde onderzoek komt echter naar voren dat de effectiviteit van dergelijke preventieve maatregelen beperkt is. De jeugdwerkloosheid zal er waarschijnlijk niet veel door verminderen. Daarom blijft een maatregel als de JWG nodig. De toepassing daarvan blijft nu nog grotendeels beperkt tot jongeren die zich als werkloze bij het arbeidsbureau hebben laten registreren. De groep die geen onderwijs volgt, geen reguliere baan heeft en ook niet in de JWG komt, blijft buiten beeld. Voor deze groep, waarvan een deel in een zeer problematische situatie verkeert, moet meer aandacht komen.

Toekomst

De jeugdwerkloosheid zal zich niet automatisch oplossen. De stijgende trend in de onderwijsdeelname vlakt sterk af. Daarom zal er zelfs in de categorie tot 19 jaar een vrij grote beroepsbevolking blijven. De relatieve positie van deze groep wordt eerder slechter dan beter. Het gaat per definitie om de minder goed opgeleide jongeren, en de minder succesvollen in het onderwijs zijn vaak ook de minder succesvollen op de arbeidsmarkt. Behalve in een toename van de harde kern van de jeugdwerkloosheid uit dit zich ook in een toenemende groep niet als werkloos geregistreerde inactieven die in een problematische situatie verkeren. Hiertoe behoren groepen als allochtone vrouwen die in een geïsoleerde positie verkeren, zwerfjongeren, jongeren die het criminele pad opgaan en drugverslaafden.

Beperkte uitkeringsmogelijkheden voor jongeren en een relatief laag minimum jeugdloon hebben wel effect op de jeugdwerkloosheid, maar het is weinig aannemelijk dat verdere aanpassingen op dit vlak veel zoden aan de dijk zetten. Ook bij volledige afschaffing zal in recessieperioden de jeugdwerkloosheid toenemen en dreigt het gevaar van langdurige werkloosheid. Initiatieven als het JWG blijven daarom nodig, ook al zal langs deze weg het probleem maar ten dele kunnen worden opgelost

1 De cijfers betreffen de geregistreerde werkloosheid. De cijfers zijn verkregen door bewerkingen op cijfers van het CBS en de Arbeidsvoorziening.

2 In de periode 1992/1993 vond van de bij de arbeidsbureaus ingeschreven jongeren 80% binnen een jaar een reguliere baan of opleidingsplaats (J. de Koning, J.H. Gravesteijn en R. Olieman, AAJ: meer dan een aai?, *Arbeidsvoorzieningsreeks*, nr. 7, uitgave Arbeidsvoorziening, Rijswijk, 1994). Blijkens een nog te publiceren onderzoek ligt dit percentage in de periode 1993/1994 wat lager: ongeveer 70%.