

# Jeugdwerkloosheid in Zweden

Door de sociale partners zijn initiatieven ontplooid (Stichtingsakkoorden van 1982, 1984 en 1985) gericht op bestrijding van de jeugdwerkloosheid. Kernpunten zijn nadruk op scholing en het opdoen van werkervaring, zo mogelijk in deeltijd en groeibanen. De overheid heeft enerzijds een bijdrage geleverd als werkgever, anderzijds zijn knelpunten in de beloningssfeer en in de sociale zekerheid aangepakt.

Deze initiatieven beginnen inmiddels vruchten af te werpen. Zo is de jeugdwerkloosheid (<23 jaar) gedaald van 248.000 in 1983 naar 178.800 in maart 1986. Ook de werkloosheid onder schoolverlaters is gedaald van 114.000 in 1983 naar 72.600 in maart 1986. Toch blijft het zinvol, gezien het nog hoge niveau van de jeugdwerkloosheid, na te gaan of aanvullend op en in samenhang met de activiteiten die sociale partners ontplooiën nadere maatregelen mogelijk zijn.

In veel landen zijn en worden arbeidsmarktmaatregelen genomen speciaal gericht op jongeren. Aandacht voor aanvullende scholing en werkervaring zijn veel voorkomende kenmerken. In een aantal landen wordt jongeren daartoe een werkgarantie geboden.

In het onderstaande wordt een korte impressie gegeven van het Zweedse arbeidsmarktbeleid voor jongeren (1). Zweden voert een actief arbeidsmarktbeleid dat rust op een nationale consensus. Overheid en bedrijfsleven hebben elkaar gevonden in een pragmatische samenwerking. De resultaten van dit beleid mogen gezien worden. Zweden is een land waar de werkloosheid in het algemeen en ook de jeugdwerkloosheid, een zeker vergeleken met de andere OESO-landen laag niveau hebben. Het aantal werklozen is 140.000 (3%), waarvan 24.000 jongeren tot 20 jaar.

Mede dank zij nieuwe maatregelen die in 1984 van kracht zijn geworden, is de stijging van de werkloosheid onder jongeren omgebogen. Overigens zonder dat dit tot forse verhoging van de werkloosheidscijfers van andere categorieën heeft geleid.

## De Zweedse aanpak

De Zweedse aanpak van de jeugdwerkloosheid (of veeleer: ter voorkoming van jeugdwerkloosheid) kenmerkt zich door de eensluidende opvatting dat werk(ervaring) en scholing c.q. training de allerhoogste prioriteit hebben. Die prioriteit – werk en

training vóór een uitkering – wordt reeds gedurende enkele decennia door alle maatschappelijke groeperingen een hoeksteen geacht van het beleid. Overheid en sociale partners zijn samen verantwoordelijk voor de inrichting en uitvoering van het arbeidsmarktbeleid. De arbeidsmarktinstaties bieden aan jongeren, die – ondanks intensieve bemiddeling – geen regulier werk hebben kunnen vinden een brede schakering van programma's aan, die erop gericht zijn jongeren van 16 tot 20 jaar via werkervaring en training een entree te geven op de arbeidsmarkt. De jongere wordt daarmee een kans geboden zijn positie op de arbeidsmarkt te verstevigen en via praktijkervaring de arbeidsmotivatie niet te verliezen. Wie die kans niet benut en derhalve werkloosheid preferert (maar dit komt slechts sporadisch voor) is tot 20 jaar verstoken van een werkloosheidsuitkering.

Voorts valt op in de Zweedse aanpak dat in het opvangmechanisme voor jongeren sterke prikkels zijn ingebouwd tot regulier werk: het arbeidsbureau blijft alert op normaal werk en bemiddelt intensief; de jongere kan zijn inkomenspositie beduidend verbeteren omdat werk in opvangprogramma's hetzij lager wordt beloond (16- en 17-jarigen) hetzij qua arbeidstijd is gelimiteerd (18- en 19-jarigen: doorgaans maximaal halve dagen tegen normaal uurloon). De resultaten zijn gunstig: het merendeel van de jongeren die in arbeidsmarktprogramma's zijn opgenomen, vindt een reguliere baan.

De budgettaire kosten verbonden met het werkloosheidsvraagstuk worden in Zweden als één geheel beschouwd. Een doelmatige aanwending van de hiervoor beschikbare middelen leidt in het Zweedse systeem tot een prioriteit voor opvangmechanismen en tot een posterioriteit voor uitkeringen. Om een kwantitatieve indruk te krijgen van de Zweedse arbeidsmarkt in relatie tot de onze zijn in onderstaande tabel enkele relevante grootheden weergegeven.

## Opvang voor 16- en 17-jarigen

Gemeentelijke autoriteiten in samenwerking met de scholen dragen de verantwoordelijkheid voor de opvang van jongeren tot ze 18 jaar zijn. Ook het arbeidsbureau en de sociale partners op lokaal en regionaal niveau zijn hierbij betrokken.

# ESB

## Rubrieken

Tabel 1. Vergelijking tussen de Nederlandse en Zweedse arbeidsmarkt

	Nederland	Zweden
Werkgelegenheid	5,1 mln a)	4,3 mln a)
Werkloosheid	760.000	140.000
w.v. <19 jaar	50.000	11.000
19-22	163.000	} 30.000
22-24	73.000	

a) In personen.

Doelstelling is om door middel van individuele onderwijsprogramma's deze jongeren binnen ten hoogste 2 jaar of wel weer het onderwijssysteem in te loodsen (dit heeft de voorkeur) of wel aan permanent werk te helpen.

Deze vervolgvacatures (vervolg op de leerplichtige scholing) omvatten o.a. cursussen gericht op onderwijs- en beroepsoriëntatie, en voorlichting door werkgevers en werknemers. Deze cursussen duren gemiddeld 6 weken en de jongeren ontvangen een studievergoeding (400 Zweedse kronen (sek) per maand, ± f. 140), die gelijk is aan de kinderbijslag die jongeren in het reguliere onderwijs ontvangen. Jongeren van 16 en 17 jaar hebben geen recht op een werkloosheidsuitkering.

Daarnaast is er de mogelijkheid verder te gaan in het leerlingwezen. En ten slotte is er nog de mogelijkheid speciale cursussen te volgen die gelieerd zijn aan de arbeidsmarkttraining. Aan deze training mag pas vanaf 18 jaar deelgenomen worden. Deze schakelcursussen voor 16- en 17-jarigen worden aan de reguliere scholen gegeven.

De jongeren zelf voelen echter veelal meer voor de zogenaamde 'kansen voor jongeren'. Hierbij krijgen ze tijdelijk werk in de publieke of private sector. Hiertoe is een centraal akkoord gesloten tussen werkgevers en werknemers. De beloning die de jongeren ontvangen is lager dan het normale loon voor volwassenen; dat is vanaf 18-jarige leeftijd in de marktsector 105-120 sek (± f. 35) per dag voor 8 uur; in de publieke sector is de beloning 85 sek. De subsidie bedraagt 75 sek per dag. De vakbeweging is akkoord gegaan met een lagere dan normale beloning omdat men erkent dat jongeren zonder voltioede opleiding (en dat geldt voor de meeste 16- en 17-jarigen) de reguliere beloning nog niet 'waard'

1) Een uitvoeriger reisverslag van een bezoek aan Zweden is op aanvraag beschikbaar bij het Ministerie van Economische Zaken.

zijn. De banen duren ca. 6 maanden en moeten boventallig zijn. Ruim 22.000 jongeren namen in 1984 deel aan deze programma's. Ongeveer de helft van de programma's vond in de marktsector plaats.

## Opvang van 18- en 19-jarigen

Voor jongeren vanaf 18 jaar zijn de arbeidsbureaus verantwoordelijk wat betreft bemiddeling, arbeidsmarkttraining e.d. De eerste prioriteit is het bemiddelen naar een reguliere baan. Daarnaast volgt waar mogelijk en gewenst arbeidsmarkttraining.

Als laatste opvangmiddel geldt vanaf 1 januari 1984 een speciale jeugdregeling, waarbij jongeren van 18 en 19 jaar tijdelijk werk wordt gegarandeerd in de kwartaire sector. Deze 'garantie' is vastgelegd in een wet. Over deze regeling is overeenstemming bereikt met sociale partners. In het vervolg van deze paragraaf zullen we ons op deze jeugdregeling toespitsen.

De lagere overheden zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. Zij dienen voor voldoende tijdelijke plaatsen te zorgen. Het gaat daarbij om boventallige banen in de kwartaire sector. Uitgangspunt daarbij is zinvol en nuttig werk te vinden dat regulier werk zo min mogelijk verdringt. Het merendeel van de werkzaamheden vindt plaats in de kwartaire sector: het openbaar bestuur, ziekenhuizen, scholen en kinderopvang. Er wordt zoveel mogelijk aangesloten bij vooropleiding en belangstelling van de jongeren.

De jongeren in deze garantiebanen werken over het algemeen 4 uur per dag (dus 20 uur per week) tegen een regulier uurloon. In tegenstelling tot

16- en 17-jarigen, hebben deze jongeren van 18 en 19 jaar over het algemeen hun beroepsopleiding voltooid en komen daarmee in aanmerking voor een reguliere beloning. De volledige loonkosten en enige administratieve indirecte kosten komen voor rekening van de rijksoverheid. De jongeren blijven geregistreerd als werkzoekenden bij het arbeidsbureau en moeten de garantiebaan opgeven zodra er een reguliere, al dan niet tijdelijke baan voor hen beschikbaar komt of wanneer er andere mogelijkheden zoals training en dergelijke beschikbaar komen. De jongeren kunnen dus gedurende hun 18e en 19e jaar verschillende periodes in de jeugdregeling zitten, afgewisseld met periodes van regulier werk c.q. training. Het streven is erop gericht de jongeren zo kort mogelijk in deze opvangbanen te houden. Snelle doorstroming naar reguliere banen heeft de voorkeur. Om dit te bereiken zijn inmiddels extra gelden uitgetrokken om bemiddeling te intensiveren en is in aanvulling op de werkgarantie een verplichte sollicitatiecursus opgenomen. Omdat er een werkgarantie werd gecreëerd, werd het recht op een werkloosheidsuitkering voor 18 en 19-jarigen tegelijkertijd afgeschaft. De werkloosheidsuitkering waar men veelal recht op had bedroeg 100 sek ( $\pm$  f. 35) per dag. De beloning in de 'opvangbaan' komt bij 4 uur werken op ca. 120 sek ( $\pm$  f. 42) per dag. Beide bedragen zijn overigens onvoldoende om er in Zweden zelfstandig van gehuisvest te zijn.

Na deze speciale jeugdregeling, dus vanaf 20 jaar, gelden de gebruikelijke arbeidsmarktregelingen: hulp bij bemiddeling, arbeidsmarkttraining, eventueel bemiddeling naar het volgen van een beroepsopleiding in het leger

en werkverschaffingsprojecten, al of niet in combinatie met training. In tabel 2 zijn globaal de maatregelen en vergoedingen voor jongeren samengevat.

## Enkele ervaringscijfers

Voor de jeugdregeling voor 18- en 19-jarigen waren begin 1984 reeds 22.000 deeltijdbanen gecreëerd. Eind 1984 waren ca. 40.000 jongeren op deze wijze tijdelijk aan de slag; dit aantal loopt weer wat terug onder invloed van de aantrekkelijke arbeidsmarkt. Voor 1986 wordt rekening gehouden met een behoefte aan ca. 25.000 opvangbanen.

De flexibiliteit van de lagere overheden blijkt dus groot te zijn. Een opvallend punt is voorts dat de jongeren als regel niet 'blijven hangen' in de collectieve sector ondanks het feit dat ze daar hun eerste meestal als positief ervaren werkervaring opdoen. Ongeveer tweederde van de jongeren die deelnemen aan dit opvangprogramma in de collectieve sector stroomt door naar de marktsector.

In Zweden wordt erkend dat er ten gevolge van de speciale jeugdregeling sprake zal zijn van enige verdringing van reguliere werkgelegenheid in de collectieve sector. Ook de positie van andere (oudere) werklozen wordt enigermate verzwakt. Dit wordt evenwel geaccepteerd omdat het opdoen van werkervaring voor schoolverlaters die nog geen of weinig werkervaring hebben, zeer belangrijk wordt geacht. Zoals één van onze gesprekspartners het formuleerde: „Van een auto die een paar maanden heeft stilgestaan kan je niet verwachten dat hij meteen zonder problemen weg rijdt. Hoeveel te meer geldt dat dan voor jongeren die nog geen werkervaring hebben opgedaan, bij hun intrede op de reguliere arbeidsmarkt”.

De verdringing van regulier werk in de collectieve sector is overigens niet zo groot. Van de jongeren in de opvangbanen stroomt zoals gezegd, tweederde door naar de marktsector. Ook verdringing van jongeren die net buiten de regeling vallen, valt mee. Het aantal werklozen van 20 tot 24 jaar is in 1984 ten opzichte van 1983 vrijwel constant gebleven, terwijl de werkloosheid onder 16- en 17-jarigen met 2,1% en onder 18- en 19-jarigen met 7,1% is gedaald.

## Lessen voor Nederland

De filosofie, die ten grondslag ligt aan de Zweedse arbeidsmarktmaatregelen spreekt aan: handhaven of aanbieden van werk(ervaring) staat voorop; werk of scholing in de eerste plaats, een uitkering alleen wanneer er geen andere maatregel mogelijk is. Deze filosofie klinkt ook verder door in de economie: de arbeidsmarktpartici-

Tabel 2. Maatregelen en vergoeding voor jongeren

16-17 jaar				
Activiteiten	reguliere school cursussen, bijscholing, enz.	leerlingwezen	kansen voor jongeren	geen
Vergoeding	40 sek per maand	volgens leercontract, kan per sector verschillen	85-120 sek per dag (voor 8 uur)	geen
18-19 jaar				
Activiteiten	(arbeidsmarkt)-training enz.	jeugdregeling	werkverschaffing	geen
Vergoeding	studievergoeding, varieert tussen 130 en 315 sek per dag	reguliere beloning 4 uur per dag (120 sek)	reguliere beloning	geen
Vanaf 20 jaar				
Activiteiten	(arbeidsmarkt)-training	werkverschaffing		geen (maar ingeschreven als werkzoekende)
Vergoeding	studievergoeding varieert tussen 130-315 sek per dag	reguliere beloning		kas-uitkering = 100 sek per dag. Reguliere werkloosheids-uitkering bedraagt 180-300 sek

patie is hoog, 82% tegen 56% voor Nederland, sociale voorzieningen zijn goed, maar zijn sterk gericht op inpassing in de arbeidsmarkt. De werkloosheidsuitkering is vrij hoog, maar is wel kortlopend. Voorts wordt er veel gedaan aan om-, her- en bijscholing.

In Nederland is van oudsher voor werklozen de inkomensgarantie nogal benadrukt, zij het dat er sprake is van enige accentverlegging. Zo zijn door werkgevers en werknemers afspraken gemaakt die gericht zijn op het extra opnemen van jongeren. Ook voor ouderen wordt het belang van werkervaring en scholing erkend, zoals ook blijkt uit de recente rapporten van de Stichting van de Arbeid.

Op het gebied van maatregelen voor jongeren, zijn wellicht elementen uit het Zweedse systeem het overwegen waard. Een kopie van het Zweedse systeem, dat is ingebed in het sociaal-economische en maatschappelijke kader aldaar, is niet mogelijk en wenselijk. Een eigen Nederlandse aanpak, waarin het belang van werkervaring en werkgarantie verder wordt versterkt, en waarbij rekening wordt gehouden met specifieke Nederlandse omstandigheden verdient de voorkeur.

Structurele maatregelen ter verbetering van de arbeidsmarktsituatie dienen voorop te staan, zoals bevorderen van de economische groei en matigen van de loonkosten. Eventuele nieuwe maatregelen zouden moeten aansluiten op de bestaande activiteiten, zoals de verdubbeling van het leerlingwezen, de bevordering van praktijkleerplaatsen en deeltijd- en groeibanen voor jongeren.

De betekenis van de Zweedse aanpak is gelegen in het feit dat jongeren actief blijven en niet de kans lopen (langdurig) werkloos te worden. Door bereikbaar te zijn voor bemiddeling en door het opdoen van werkervaring worden hun kansen groter om door te kunnen stromen naar de reguliere scholings- en werkactiviteiten. Intensieve bemiddeling is daarbij van groot belang. Het 'vangnet' moet veerkrachtig zijn. Dit blijkt ook in Zweden waar de bemiddelingsactiviteiten inmiddels

zijn geïntensiveerd. De opvangbanen moeten ook voor jongeren aantrekkelijk zijn, dus zoveel mogelijk aansluiten bij hun belangstelling, maar uiteraard dient ook rekening gehouden te worden met hun mogelijkheden en al of niet beperkte of onafgemaakte opleiding. Er is in Zweden sprake van een andere aanpak dan enige jaren geleden in discussie was bij het Gemeenschaptakenplan van de toenmalige minister van CRM, Van der Louw. Daar vormde de uitkering het uitgangspunt en was er sprake van werken met behoud van uitkering. Bij de werkzaamheden stond het nut voor de gemeenschap voorop. In de Zweedse aanpak wordt ervan uitgegaan dat jongeren van 18 en 19 jaar volwaardige werknemers kunnen zijn, met een normale beloning en rechtspositie.

Een ander belangrijk aspect is dat er voldoende (financiële) prikkels moeten zijn om vanuit de opvangbanen door te stromen naar de reguliere activiteiten. In de Zweedse aanpak worden de banen normaal betaald, de financiële prikkel wordt dan bereikt door het aantal te werken uren in de opvangbanen te beperken tot 20 uur. In dit verband verdient ook de relatie met het uitkeringsregime de aandacht. In Zweden heeft men geoordeeld dat het bieden van een werkgarantie en daarmee een inkomensgarantie het bestaan van een zelfstandig uitkeringsregime voor de betreffende doelgroep overbodig maakt.

Al met al lijkt het de moeite waard te bezien of de Zweedse aanpak een bruikbare aanvulling kan vormen op de Stichtingsakkoorden en tot een bundeling en daarmee mogelijk tot een versterking van allerlei initiatieven kan leiden.

### **J.A. van den Bandt-Stel**

Verbonden aan de directie Algemene Economische Politiek van het Ministerie van Economische Zaken.

Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven in samenwerking met drs. J.W. Oosterwijk (Economische Zaken) en dr. G.J.M. de Vries (Sociale Zaken en Werkgelegenheid). De auteur is verantwoordelijk voor de eindtekst.