

Jeugdwerkloosheid

Een beschouwing n.a.v. het IVA-symposium op 19 oktober 1982 te Tilburg

DRS. A. G. TER HUURNE — DRS. A. M. C. VISSERS

Inleiding

Met de explosieve groei van de werkloosheid sinds 1980 is ook de omvang van de jeugdwerkloosheid geweldig toegenomen. In 1982 zullen naar schatting gemiddeld 240.000 jongeren beneden 25 jaar werkloos zijn 1). Dat is 44,5% van alle werklozen te zamen. Terwijl het werkloosheidspercentage voor de totale beroepsbevolking 12 bedraagt, is dat percentage voor jeugdigen 20. Binnen de groep van jeugdigen worden de jongste leeftijdscategorieën het zwaarste getroffen. Zo is 33% van de jongeren beneden 19 jaar werkloos, bij de meisjes in dezelfde leeftijdscategorie zelfs 37% 2).

De omvang van deze maatschappelijke problematiek lijkt een symposium over jeugdwerkloosheid volledig te rechtvaardigen. Op 19 oktober jl. organiseerde het IVA, Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek, zo'n studie-bijeenkomst. In een eerste inleiding werden een aantal saillante aspecten van de huidige jeugdwerkloosheid op een rijtje gezet 3), zoals:

- de snelle toename van het aantal langdurig werkloze jeugdigen; in 1982 zijn er al evenveel langdurig werkloze jeugdigen als langdurig werklozen boven de 40 jaar, namelijk 40.000;
- het selectieve karakter van de jeugdwerkloosheid naar opleidingsniveau; driekwart heeft een opleiding van LBO/MAVO of lager;
- de overwegende oriëntatie op een reguliere, betaalde baan.

In aansluiting hierop hield mr. F. Kruse een pleidooi voor een meer structurele oplossing voor het probleem van de jeugdwerkloosheid. De op dit moment beschikbare, als tijdelijke oplossingen te karakteriseren maatregelen lijken onvoldoende soelaas te bieden. Dat de keuze uit de mogelijke structurele oplossingen in feite een politieke zaak is, bleek eens te meer in de daarop volgende forumdiscussie.

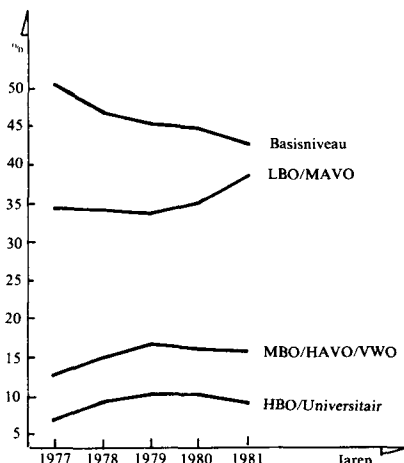
Sociale selectieprocessen

Het gemiddelde opleidingsniveau van de Nederlandse beroepsbevolking stijgt voortdurend. Dit vindt zijn oorsprong in het duidelijk hogere opleidingsniveau van de

jongeren die elk jaar tot de arbeidsmarkt toetreden, vergeleken met het opleidingsniveau van ouderen die uittraden. Op het eerste gezicht lijkt deze ontwikkeling de conclusie te wettigen dat de arbeidsmarkt van hoger opgeleiden ruimer wordt, terwijl die van lager opgeleiden krappert wordt. Het aandeel van de hoger opgeleiden in de totale werkloosheid zou dan groter moeten worden, het aandeel van de lager opgeleiden zou kleiner moeten worden. Voor de jaren 1977 tot en met 1979 klopt dit ook, zoals uit de figuur kan worden opgemaakt. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid concludeerde daarom in 1979 dat de ongelijke verdeling van de werkloosheid naar opleidingsniveau afnam. Het aandeel van de onevenredig zwaar door werkloosheid getroffen lagere niveau's nam af. Hoger opgeleiden werden steeds vaker werkloos.

Voor de jaren 1980 en 1981 klopt dit echter niet. Daar zien wij het aandeel van de hogere beroepsniveaus weer teruglopen. Het aandeel van het LBO/MAVO, en daarbinnen met name het Lager Technisch Onderwijs, loopt dan scherp op. De sociale ongelijkheid, of de ongelijke verdeling van de werkloosheid over opleidingsniveaus, is de laatste jaren dus weer toegenomen. Dit is met name een opvallende conclusie omdat de stroom van schoolverlaters vanuit de hogere opleidingen sneller toeneemt dan die vanuit de lagere opleidingen.

Figuur 1. Ontwikkeling van het aandeel van opleidingsniveaus in de totale werkloosheid.



Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid schrijft deze ontwikkeling van de laatste jaren toe aan een stijging van het gemiddelde functieniveau binnen de werkgelegenheid. Hiermee is echter de tegengestelde ontwikkeling vóór en na 1980 in de relatieve omvang van werkloosheid naar opleidingsniveau niet te verklaren.

Wij zijn daarom eerder geneigd de oorzaak te zoeken in de plotselinge terugval in 1980 van de werkgelegenheid in de industrie en in de bouwnijverheid, sectoren met relatief veel lager technisch opgeleiden. De versterking van de economische crisis sedert 1980 en de vrij plotselinge veranderingen in werkgelegenheidskansen hebben bovendien de concurrentie op de arbeidsmarkt weer aangewakkerd. Een tweede belangrijke verklaring lijkt ons daarom de toename van verdringsprocessen op de arbeidsmarkt, waarbij de beter gekwalificeerden de plaats innemen van de minder gekwalificeerden. Het lijkt ons in ieder geval van belang via nader onderzoek meer zicht op deze onderliggende processen te krijgen.

De ongelijke verdeling van de werkloosheid naar opleidingsniveau doet zich ook bij jeugdigen voor. In de tabel (zie volgende bladzijde) is weergegeven dat het aandeel van de laagst opgeleiden (t/m LBO/MAVO) bij de jeugdige werklozen van vergelijkbare grootte is als bij de totale groep van werklozen. Dit is des te opvallender als wij bedenken dat jeugdigen relatief hoger opgeleid zijn dan de ouderen. Bovendien constateren wij op basis van de tabel dat 76% van de jeugdigen lager opgeleid is. Bij de schoolverlaters in 1981 was dit slechts 61%. Dit kan twee redenen hebben:

- hoger opgeleide schoolverlaters komen eerder aan de slag, lager opgeleide schoolverlaters blijven langer werkloos;
- lager opgeleide jeugdigen die wel aan werk zijn gekomen, worden vaker opnieuw werkloos.

De als eerste gegeven reden lijkt minder plausibel aangezien hoger opgeleiden in het algemeen een langere zoektijd hebben naar een passende baan dan lager opgeleiden 4). Van een subgroep van lager opgeleiden, nl. de voortijdige schoolverlaters, is op basis van onderzoek 5) bekend dat zij, ook nadat zij werk hebben gevonden, toch vaak weer werkloos worden. Tot dusverre

1) De internationaal gebruikelijke grens voor jeugdwerkloosheid is beneden de 25 jaar. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid legt, zoals uit het volgende zal blijken, de grens beneden de 23 jaar.

2) Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Rapportage arbeidsmarkt 1982*, raming 1982, blz. 38.

3) A. M. C. Vissers, *Arbeidsmarktonderzoek over jeugdwerkloosheid*, IVA, Tilburg, 1982.

4) W. Franz, *Zur dauer der Jugendarbeitslosigkeit*, *Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Heft 2, 1981, jg. 14, blz. 156-162.

5) F. Andries en T. Vogels, *Zonder diploma van school*, 1981, blz. 134-135.

Tabel. Ingeschreven werklozen, werkloze schoolverlaters en werkloze jeugdigen jonger dan 23 jaar naar opleidingsniveau, in procenten

	Werklozen (1981)	Werkloze schoolverlaters (1981)	Werkloze jeugdigen (september 1982)
Basis	41	19	27
LBO/MAVO	37	42	49
MBO/HAVO/VWO	14	24	21
HBO/Universiteit	7	15	3
Totaal	100	100	100
	n = 468.000	n = 79.200	n = 215.451

Bron: Jaarverslag arbeidsmarkt 1979. De aandelen van de opleidingsniveaus bij de schoolverlaters zijn berekend op basis van tabel 53 en 54 in de *Rapportage arbeidsmarkt 1982*. De gegevens over de jeugdwerkloosheid per september 1982 zijn ons door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verstrekt.

wordt er van uitgegaan dat zij weliswaar frequent maar toch ook kortdurend werkloos zijn. De eerder geconstateerde snelle toename van langdurige werkloosheid onder jeugdigen roept de vraag op of mogelijk ook deze voortijdige schoolverlaters steeds meer langdurig werkloos worden.

Uit onderzoek van Geurts onder werkende jongeren en uit onderzoek van Andries en Vogels onder voortijdige schoolverlaters blijkt dat lager opgeleiden resp. voortijdige schoolverlaters veelal afkomstig zijn uit de lagere sociale milieus. In verband met de te nemen maatregelen ter bestrijding van jeugdwerkloosheid is het nu van belang te concluderen dat:

- meer dan driekwart van de jeugdige werklozen in september 1982 uit lager opgeleiden bestond;
- lager opgeleiden veelal afkomstig zijn uit lagere sociale milieus.

Oriëntatie op een betaalde baan

Onderzoek wijst steeds weer uit dat het arbeidsethos bij de Nederlandse beroepsbevolking hoog is. Wel is het bij jongeren, en dan vooral bij de hoger opgeleiden, iets lager dan bij de ouderen. Wat verwachten jongeren, en dan speciaal de laaggeschoolde jongeren, van het werk?

Deze verwachtingen worden in eerste instantie door socialisatieprocessen binnen het gezin gevormd. Daarna spelen de school en de kring van leeftijdgenoten een belangrijke rol. De aldus gevormde arbeidsoriëntatie kan zich vervolgens wijzigen al naar gelang de arbeidsmogelijkheden die binnen bereik blijken te liggen.

We hebben gezien dat de groep jeugdige werklozen voor driekwart uit laag opgeleiden bestaat, die veelal afkomstig zijn uit de lagere sociale milieus. Deze milieus staan in het algemeen skeptischer tegenover onderwijs als hogere sociale milieus. Men ziet in het onderwijs een belangrijke verdeler van toekomstkansen, doch vrees ook dat goede schoolprestaties toch niet voor de eigen kinderen zijn weggelegd 6). Vanuit deze achtergrond zijn deze jongeren niet op school georiënteerd, wat er vaak toe leidt dat zij zich voortijdig (met enkel basisonderwijs) dan wel vroegtijdig (met hooguit het LBO/MAVO-diploma op zak) aanbieden op de arbeidsmarkt. In het onderzoek onder voortijdige schoolverlaters onderscheiden Andries en Vogels twee dimensies

t.a.v. de vertrekredenen uit het onderwijsstelsel.

Afstoting:

1. Prestaties: te ver achter, diploma toch niet kunnen halen, niet mee kunnen komen.
2. Vervreemd van school: „leraren moeten mij steeds hebben”, „school net een gevangenis”.

Aantrekking

1. Werkoriëntatie: liever in de praktijk leren, leuke baan kunnen krijgen, werkend sneller vooruitkomen.
2. Zelfstandigheid: vriend(inn)en werken ook, sparen voor later, geld nodig hebben, op eigen benen willen staan.
3. School nutteloos: diploma's onbelangrijk, wel genoeg geleerd hebben.

Afstotings- en aantrekkingsgevoelens werden in ongeveer driekwart van de gevallen ervaren. Belangrijk is verder de constatering dat binnen de categorie aantrekkingsgevoelens het perspectief op een bepaalde werkring of gewoon een voorkeur voor de werksituatie (praktische oriëntatie) de belangrijkste component vormt 7). Ons inziens speelt echter ook het financiële aspect een belangrijke rol. Men is gericht op een volledige (betaalde) baan op korte termijn, dan wel een combinatie van school en werken, zoals het leerlingenstelsel. In een Duits onderzoek bleek bij voorbeeld zelfs nog $\pm 50\%$ van de voortijdige schoolverlaters een opleiding binnen het leerlingenstelsel na te streven. Bij degenen die de „Hauptschule” (vergelijkbaar met het MAVO) afmaakten, lag dit percentage hoger 8). Zij die er niet in slagen een dergelijke opleidingsplaats te bemachtigen dan wel kiezen voor een volledige baan, komen veelal terecht in ongeschoolde arbeid als gevolg van de formele kwalificatiecriteria die werkgevers hanteren. De confrontatie met deze harde werkelijkheid leidt naar alle waarschijnlijkheid tot bijstelling van de aspiraties aan de gegeven mogelijkheden, d.w.z. werk van kwalitatief laag niveau met geringe mogelijkheden tot zelfontplooiing en toekomstperspectief. Het resultaat is dat men (zeer) materieel/instrumenteel aankijkt tegen werk voor zover dat men dit al niet deed vanuit het milieu van afkomst.

Samenvattend kunnen wij ten aanzien van de voortijdige en vroege schoolverlaters concluderen dat zij vanuit hun milieu niet „schools” zijn georiënteerd. De overstap van school naar werk wordt vlug gemaakt, ten einde het schoolse milieu achter zich te laten. De in hun milieu opgedane „praktische oriëntatie” leidt ertoe dat werk een grote aantrekkingskracht uitoefent. Velen zijn nog gericht op het volgen van een beroepsopleiding, voortijdige schoolverlaters overigens minder dan diplomabezitters. De voorkeur gaat uit naar leren in de praktijk, wat hen bovendien een financiële beloning oplevert, dan wel naar een volledig betaalde baan.

Beleidsalternatieven

In het voorgaande is het structurele en selectieve karakter van de jeugdwerkloosheid aangetoond aan de hand van de snelle toename van het aantal langdurig werkloze jongeren en de onevenredig hoge werkloosheid bij de lagere opleidingsniveaus. Dit sombere perspectief wordt nog versterkt door de negatieve economische berichten van de laatste tijd en de onlangs bijgestelde prognoses over de ontwikkeling van de beroepsbevolking. Volgens deze laatste prognoses zal het arbeidsaanbod in de jaren tachtig niet met 50.000 manjaren per jaar groeien, maar met 70.000. De beroepsbevolking zal zich bovendien niet in het midden van de jaren negentig, maar pas na het jaar 2005 gaan stabiliseren. Dit laatste betekent dat wij ons bij het bedenken van maatregelen minder druk hoeven te maken over de mate van omkeerbaarheid van die maatregelen in tijden van een krappe arbeidsmarkt. De noodzaak van structurele oplossingen is groter dan ooit.

Het tot dusverre gevoerde beleid is vooral gericht op een tijdelijke verlichting van de problematiek van jeugdwerkloosheid. Het duidelijkste voorbeeld hiervan is wellicht het Gemeenschapstakenplan zoals door het Ministerie van CRM gelanceerd. Dit is met name gericht op het wegnemen van enkele kwalijke gevolgen van langdurige werkloosheid. De vraag kan echter worden gesteld of de vooral lager opgeleide en materieel/instrumenteel georiënteerde jeugdige werklozen veel animo hebben om dit gemeenschapswerk, dat geen eigen inkomen oplevert, aan te pakken. De vergroting van het aantal leer-arbeidsplaatsen zoals in het Jeugdwerkplan voorgesteld, lijkt beter aan te sluiten bij de beroepsoriëntatie van jeugdige werklozen. Dit is immers een praktijkopleiding die zowel een inkomen

6) J. Geurts e.a., *Werkende jongeren, basisrapport van een onderzoek naar milieu, schoolloopbaan, onderwijsbehoefte en arbeidssituatie van werkende jongeren*, 1980, blz. 158 en 160.

7) F. Andries en T. Vogels, op. cit., blz. 68-73.

8) M. Stegmann en I. Holzbauer, *Der Ausbildungsstellenmarkt unter qualitativen Aspekt, Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Heft 2, 1979, jg. 12, blz. 152.

als een werknemersstatus geeft. Het grote probleem in verband met deze maatregel is echter de sterke teruggang in het aantal leer-arbeidsplaatsen dat bedrijven de laatste jaren aanbieden. Een andere belangrijke component van het Jeugdwerkplan is de Werkgelegenheidsverruimende maatregel. Deze helpt jongeren aan een meestal tijdelijke baan. Onderzoek in Engeland 9) naar het effect van dergelijke tijdelijke arbeidsplaatsen wijst erop dat de arbeidsmarktpositie van lager opgeleide jeugdigen hierdoor niet verbetert. Na de periode van tijdelijke plaatsing volgt weer werkloosheid. Bij de hoger opgeleide jeugdigen was dit minder het geval. Zij bleken na plaatsing op een tijdelijke arbeidsplaats er vaak in te slagen een duurzame arbeidsplaats te verwerven, weliswaar op een lager niveau dan zij op basis van hun vooropleiding mochten verwachten.

Al met al zijn dit type van maatregelen, die gericht zijn op een tijdelijke verlichting van de jeugdwerkloosheid, te typeren als surrogaatoplossingen. De tweede categorie van maatregelen is volgens Kruse te karakteriseren als die van protegerende substitutie; daarin vallen allerlei maatregelen die weliswaar een meer blijvende oplossing van de jeugdwerkloosheid garanderen, maar dan ten koste van werkgelegenheid van andere categorieën. Hierbij kan worden gedacht aan loonsubsidies bij plaatsing van jeugdigen, de VUT-regeling en ook de vervanging van degenen die ouder dan 57,5 jaar zijn door jongeren. Deze maatregelen verbeteren de kansen van jeugdigen op werk, maar bij een inkrimpende vraag naar arbeid betekent dit dat andere werkzoekenden of werkenden het veld moeten ruimen. Bij een dergelijk beleid moet wel heel nadrukkelijk de vraag gesteld worden welke criteria een dergelijke inruil van ouderen door jongeren rechtvaardigen.

Bij de derde categorie van maatregelen gaat men er ten slotte van uit dat de jeugdwerkloosheid gezien moet worden als een onderdeel van de algemene werkloosheid. Hier passen maatregelen die tot creatie van arbeidsplaatsen of herverdeling van werk voor de gehele beroepsbevolking leiden. Een bijzondere variant van deze maatregelen is dat men deze algemene oplossingen een aanvang doet nemen bij de categorie van jeugdigen. Hierbij kan zowel gedacht worden aan de creatie van duurzame arbeidsplaatsen specifiek voor jeugdigen via de E(xperimentele) A(rbeidsprojecten) voor J(eugdigen)-regeling als aan het idee van arbeidstijdverkorting tot 32 uur voor schoolverlaters.

Structurele oplossingen betekenen een politieke keuze

In de discussie naar aanleiding van de beide inleidingen bleek al snel dat men het er over eens was dat de huidige, als surrogaatoplossingen getypeerde, maatregelen met meer structurele maatregelen zouden moeten worden aangevuld. Of zoals een forumlid het uitdrukte: „Het probleemoplossend vermogen van geen enkele maatregel is zo groot als bij de creatie van betaalde

arbeid”. De discussie spitste zich vervolgens toe op de argumenten pro en contra een 32-urige werkweek voor schoolverlaters. Deze door beide inleiders bepleite oplossingsrichting werd vooral door de belangvertegenwoordigers van jeugdigen (NVV-jongerencontact, FNV, Jeugd en

Jongerenraad Noord-Brabant, Raad voor het Jeugdbeleid) als onrechtvaardig van de hand gewezen. Zij bepleitten daarentegen een algemene arbeidstijdverkorting voor de gehele beroepsbevolking 10).

A. G. ter Huurne
A. M. C. Vissers

9) V. J. Hanby, *Sociological theory and the role of workcreation schemes in accessing the opportunity structure*. Paper at tenth World Congress of Sociology, Mexico City, 16-21 augustus 1982, blz. 25 e.v.

10) Voor een meer uitgebreide verslaglegging verwijzen wij naar een nog te publiceren IVA-rapport, waarin de beide lezingen, de discussie en ook de achtergrondstudie integraal zullen worden opgenomen.