

Kind van de rekening?

De beperkte effectiviteit van jeugdwerkplannen

Met het verschijnen, begin maart, van het *Centraal Economisch Plan 1987* werd het angstige vermoeden bevestigd, dat de werkgelegenheid dit jaar minder zal groeien dan het kabinet-Lubbers tot nu toe veronderstelde. Al eerder in het jaar werd het Centraal Planbureau genoodzaakt vroegere berekeningen te corrigeren, die tot de veronderstelling leidden dat de werkloosheid in 1987 van 710.000 zou teruglopen tot 675.000.

Toen deze correcties begin februari bekend werden, wekten ze – in het zicht van de Statenverkiezingen – begrijpelijke onrust bij politici van zowel de regerings- als de oppositiepartijen. Dit leidde tot een verhevigde werkgelegenheidsplannenmakerij. Zo dienden de PvdA-kamerleden Moor en Vermeend wijzigingsvoorstellen in op hun initiatiefwet van eind vorig jaar. Deze wet, die erop is gericht langdurig werklozen sneller aan een baan in de marktsector te helpen, dreigde namelijk te mislukken. Daarom is versoepeling van de voorwaarden nodig, zo meenden de initiatiefnemers. Hun fractiegenoten Buurmeijer en Leijne presenteerden bijna tegelijkertijd een 'proeve van wet' gericht op het aan tijdelijk werk helpen in de niet-commerciële sector van langdurig werklozen door middel van arbeidspools.

Van de regeringspartijen waren het vooral premier Lubbers en VVD-fractievoorzitter in de Tweede Kamer Voorhoeve die met plannen kwamen. Lubbers vroeg zich in een vraaggesprek met *de Volkskrant* af hoe het toch komt dat de banenplannen zo traag op gang komen 1). De correcties van het Planbureau waren namelijk vooral gebaseerd op het tegenvallende succes van werkgelegenheidsprojecten; vooral het Jeugdwerkgarantieplan zou niet erg effectief zijn. „Kost het”, zo vroeg Lubbers zich af, „allemaal gewoon meer tijd dan we denken. Of moeten we kiezen voor de harde verzorgingsmaatschappij à la Zweden? Meer verplichtende elementen omdat je er anders niet komt”. In een adviesaanvraag aan de Centraal Economische Commissie werkte de minister-president, namens het kabinet, dit idee uit. Er zou een werkgelegenheidsplan moeten komen, gericht op de tijdelijke inzet van werklozen waarin opgenomen dwingende elementen om de inschakeling van langdurig werklozen in het arbeidsproces te bevorderen. Premier Lubbers kreeg al snel bijval van VVD-fractieleider Voorhoeve 2). Ook hij bepleitte een arbeids- en scholingsdwang à la Zweden. Hij zei het op prijs te stellen als de

Centraal Economische Commissie zou onderzoeken of het navolgen van het Zweedse voorbeeld in Nederland tot de mogelijkheden behoort.

De verschillende hier gememoreerde initiatieven zijn op scepsis gestuit bij zowel de sociale partners, als bij beoefenaars van de wetenschap en de journalistiek. Het zou bij de diverse plannen om surrogaatoplossingen gaan voor het werkloosheidsprobleem, omdat het chronische tekort aan volwaardige arbeidsplaatsen door die plannen niet wordt opgeheven. Ze zijn slechts gericht op een tijdelijke verlichting van de problematiek. Het afgelopen decennium hebben we al te veel van dit soort plannen gezien. De doelgroepen zijn steeds dezelfde: jongeren en langdurig werklozen. Alleen de benaming en de inhoud van de plannen veranderen van jaar tot jaar 3). Ook CPB-directeur De Ridder deelt deze mening. Bij de aanbidding van het *Centraal Economisch Plan 1987* adviseerde hij het kabinet tenminste niet te proberen door banenplannen de werkloosheid verder omlaag te willen brengen. De ervaring van de tweede helft van de jaren zeventig zou hebben geleerd dat banenplannen slechts voor één of twee jaar werken.

Jeugdwerkgarantieplan

Deze goede raad heeft echter de nieuwe minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid niet verhinderd vast een voorschot te nemen op de invoering van het Jeugdwerkgarantieplan en nu al experimenten in het kader van dit plan te honoreren. Het Jeugdwerkgarantieplan dateert al van begin vorig jaar en wekte toentertijd zoveel enthousiasme bij de betrokken politici dat het idee zelfs zijn neerslag vond in het regeerakkoord: „Jongeren tot en met 20 jaar zullen in beginsel niet meer werkloos zijn, zij werken en/of worden geschoold”. De bedoeling van het plan is in de nabije toekomst alle jongeren tot en met 20 jaar die al langer dan een half jaar zonder werk zitten, een baan aan te bieden in de collectieve sector. Invoering van dit plan heeft echter ernstige vertraging opgelopen omdat het weinig uitgewerkt is (en daarom op concretisering wacht), nog wettelijk moet worden geregeld en op weerstand stuit bij de gemeenten, die het moeten uitvoeren.

Eind vorig jaar hebben de vier grote gemeenten in een gezamenlijke verklaring laten weten voorlopig niet mee te zullen doen. De minister zou onvol-

ESB

Rubrieken

doende perspectief hebben geboden voor het welslagen van het plan. Daarop is de minister in overleg getreden met de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten. Een vertegenwoordiger van de VNG, de heer L.H.A.M. Kerkhof, heeft echter al gewaarschuwd dat de collectieve sector niet in staat is voldoende banen te scheppen voor alle jongeren die zouden moeten meedoen aan het Jeugdwerkgarantieplan. Op de conferentie waar Van de Kerkhof sprak, waren ook andere inleiders het eens met de stelling dat het Jeugdwerkgarantieplan niet in zijn oorspronkelijke opzet slaagt, als niet ook het bedrijfsleven erbij wordt ingeschakeld. Interessant is overigens dat op die zelfde conferentie een Deense vertegenwoordiger verhaalde over het mislukken van een vergelijkbaar plan in zijn eigen land.

Leren van de ervaring

Moeten we gezien de slechte ervaringen die in het recente verleden in Nederland en in andere landen met jeugdwerkplannen zijn opgedaan, dan maar gelaten berusten in het kennelijk onvermijdelijke? Nee, niet noodzakelijk. We kunnen proberen te leren van de ervaring, zodat we niet in oude fouten vervallen. Dat is ook wat het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft gedaan met het Jeugdwerkgarantieplan. Het succesvolle Zweedse systeem van jeugdwerkloosheidsbestrijding is als model gekozen 4). Het doen van een beroep op de succesvolle Zweedse ervaringen heeft echter bij sommigen kritiek opgeroepen. Zweden zou wel een heel bijzonder – en daardoor onvergelykbaar – geval vormen 5). Andere, met Nederland beter vergelijkbare gevallen, zoals Denemarken, Groot-Brittannië en Frankrijk, die werkgarantieplannen voor jongeren hebben uitprobeer-

1) *de Volkskrant*, 21 februari 1987.

2) *de Volkskrant*, 28 februari 1987.

3) Mark Kranenburg, Banenplannen gedoemd tot mislukking, *NRC Handelsblad*, 4 maart 1987.

4) J.A. van den Bandt-Stel, Jeugdwerkloosheid in Zweden, *ESB*, 4 juni 1986, blz. 554-556.

5) Harry van Seumeren, Lubbers vergeet zorgzame kant 'Zweedse model', *de Volkskrant*, 11 maart 1987; Kees Caljé, De paradox van het Zweedse model, *NRC Handelsblad*, 11 maart 1987; Sweden's economy, *The Economist*, 7 maart 1987, blz. 19-24.

boekten minder florissante resultaten. Dat zou er mee te maken kunnen hebben dat de werkgelegenheidsituatie in Zweden relatief gunstig is in de zin dat men er voornamelijk met frictiewerkloosheid te kampen heeft, terwijl de andere hier gememoreerde landen, net als Nederland, een aanzienlijke mate van structurele werkloosheid kennen. Sommige critici gaan in hun bedenkingen nog verder en stellen dat het Zweedse economische model fundamenteel verschilt van dat in andere Westeuropese landen als Nederland.

Nu valt met goede argumenten te verdedigen dat iedere nationale economie uniek is en daarom onvergelijkbaar. Maar redelijker lijkt het ervan uit te gaan dat (on)vergelijkbaarheid gradaties kent. Dat betekent dat het studieveld van internationale vergelijking weliswaar bezaaid is met voetangels en klemmen, maar dit betekent nog niet dat geen vergelijking mogelijk zou zijn. Alleen moeten conclusies met een zekere omzichtigheid worden getrokken.

De vergelijking die in het vervolg van dit artikel plaatsvindt, is er een met andere en dan vooral succesvolle EG-landen. Daarbij is niet zozeer van belang dat de Europese Gemeenschap geografisch gezien een aaneengesloten landenblok vormt, alswel dat in de loop der tijd er een economische en juridische integratie heeft plaatsgevonden die inderdaad economische eenheid heeft bewerkstelligd. Voor er echter van vergelijking sprake zal zijn, wordt eerst wat dieper ingegaan op de aard en de omvang van de Nederlandse jeugdwerkloosheidsproblematiek.

Het probleem van de jeugdwerkloosheid

In Nederland stonden in het begin van de jaren zeventig slechts enkele tienduizenden jongeren als werkloos geregistreerd. Anno 1987 beloopt hun aantal het tienvoudige, waarmee ongeveer een derde van de totale werkloosheid wordt bestreken.

Terecht merkt Geurts op dat het „de laatste jaren steeds duidelijker is geworden dat de jeugdwerkloosheid alles te maken heeft met de algemene werkloosheid en dat de oorzaken van de jeugdwerkloosheid en die van de algemene werkloosheid in hoofdzaak hetzelfde zijn” 6). De bovenstaande figuur ondersteunt deze stelling. Het verloop van de curven is voor beide vormen van werkloosheid bijna identiek, slechts de hoogten verschillen. Voor dat verschil in hoogte moeten daarom additionele oorzaken worden gezocht.

De hoofdoorzaak van de huidige werkloosheid is gelegen in de daling van de werkgelegenheid en de sterke groei in het aanbod van arbeidskrachten. Van de aldus ontstane discrepantie tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zijn jongeren om een

aantal redenen extra de dupe geworden. De eerste reden is gelegen in een optredend queue-effect. De rij van werkzoekenden is allengs langer geworden en schoolverlaters sluiten nu eenmaal als laatsten in deze lange rij aan. Een tweede reden heeft te maken met een aanscherpen van selectie-eisen door werkgevers. Jongeren zijn, vanwege het feit dat een flink deel van hen schoolverlater is en een ander deel veel van functie wisselt, proportioneel meer onderhevig aan selectie dan andere categorieën. Een derde reden is gelegen in het hanteren bij personeelsinkrimping en gedwongen ontslag van een 'last in - first out'-principe. Jongeren horen haast per definitie tot de 'first-in'-categorie.

Deze redenen voor een proportioneel hogere jeugdwerkloosheid verminderen sterk of verdwijnen zelfs helemaal bij een aantrekkende economie en een herstel van volledige werkgelegenheid. Bij een vierde reden is dat echter niet het geval. Deze zal bij een aantrekkende economie slechts meer verscholen aanwezig zijn of worden gemaskeerd. Het gaat hierbij om de zogenaamde discrepantie tussen onderwijs en arbeidsmarkt of, meer specifiek, tussen onderwijsuitstroom en arbeidsmarkt mogelijkheden.

In het vervolg van dit artikel zullen we dieper ingaan op institutionele regelingen om deze discrepantie te verkleinen en daardoor de 'natural rate of youth unemployment' te verlagen. Dit is niet alleen van belang omdat deze factor een blijvende is, maar ook omdat jongeren er zelf invloed op kunnen uitoefenen. De daling van het aantal arbeidsplaatsen, het selectie- en ontslagbeleid van werkgevers en de vergroting van het arbeidsaanbod zijn voor jongeren niet meer dan omstandigheden waarmee zij worden geconfronteerd. De genoten opleiding is daarentegen wel een zaak waarop zij min of meer invloed hebben.

Aansluitingsproblematiek

De secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken Rutten pleit al jaren in *ESB* voor een verbetering van de aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt om zodoende een hogere economische groei en daarmee een verlaging van de werkloosheid te kunnen realiseren 7). De door hem, en anderen, gesignaleerde discrepantie heeft vooral betrekking op een onvoldoende afstemming van de onderwijsuitstroom op de mogelijkheden die de arbeidsmarkt biedt. Daarbij valt te denken aan de inhoudelijke tekortkomingen van het onderwijs ten aanzien van de beroepsvoorbereiding, aan een zekere mate van 'overscholing', aan een overaanbod van niet-technische opleidingen en aan een grote onderwijsuitval waardoor zwakke groepen op de arbeidsmarkt worden geschapen 8).

Vooraf voor schoolverlaters vormt deze discrepantie een acuut probleem. Een probleem dat onder meer tot uiting komt in het feit dat één op de twee werkloze jongeren (pas) van school komt. Van ambtelijke zijde is wel met de gedachte gespeeld deze discrepantie te verminderen door het hele reguliere beroepsonderwijs te brengen onder een regime van landelijke organen zoals die thans in het leerlingwezen functioneren. Dit zou een grotere inbreng van het bedrijfsleven in de opleidingsprogramma's waarborgen en de herkenbaarheid van diploma's vergroten, wat weer zou kunnen bijdragen tot een betere afstemming van het onderwijs op de arbeidsmarkt. De commissie-Wagner is hierop ingesprongen door te suggereren dat het Nederlandse beroepsonderwijs op een geheel andere leest moet worden geschoeid en wel naar het Duitse model waarin het leerlingwezen een voorname plaats bezet 9). Ook door de commissie-Wagner wordt dus gesuggereerd dat van de ervaring in andere landen opgedaan, valt te leren.

Alternerende opleidingen

West-Duitsland lijkt, met Denemarken, inderdaad in positieve zin een voorbeeld voor andere EG-landen te vormen zowel wat de hoogte als wat de bestrijding van de jeugdwerkloosheid betreft. Het Duitse en Deense systeem om een (soepele) overgang van school naar werk te bewerkstelligen verschilt niet principieel van dat in de andere EG-landen. Allemaal kennen ze een zogenaamd systeem van alternerende opleidingen en overall is dat systeem wettelijk verankerd 10). Alternerend wil zeggen dat er in die opleidingen steeds sprake is van zowel een praktijkcomponent ('on the job training') als van een theoretische component (onderwijs in schoolverband). Waar de EG-landen wel in verschillen is de *beschik-*

6) J. Geurts, Jeugdwerkloosheid en uitbreiding van beroepsopleiding, *Jeugd en Samenleving*, 1983, nr. 5/6, blz. 299.

7) F.W. Rutten, Naar een hogere economische groei, *ESB*, 1 januari 1986, blz. 4-7 en F.W. Rutten, De tweede fase van het herstelproces, *ESB*, 1 januari 1985, blz. 6-9.

8) Zie: R. Schuitemaker, *Vroegrijp voor de WW*, Deventer, 1981 en A. Lebbeek, Jeugdwerkloosheid en het onderwijs, *Jeugd en Samenleving*, 1983, nr. 5/6, blz. 373-389.

9) G.A. Wagner, *Nu kiezen voor straks*, toevoegsel bij Heroverweging Collectieve Uitgaven 'Duur opleiding en scholing in relatie tot de arbeidsmarkt', Tweede Kamer, vergaderjaar 1981-1982, 16 625, nr. 42.

10) Zie: CEDEFOP, *Youth unemployment and alternance training in the EEC*, Luxemburg, 1981; CEDEFOP, *Alternance training: training contracts for young people in the European Community*, Berlijn, 1984; Eurostat, *Education and training 1985*, Brussel/Luxemburg, 1986; OECD, *Youth without work. Three countries approach the problem*, Parijs, 1981.

baarheid van mogelijkheden tot het volgen van alternerende opleidingen. In West-Duitsland en Denemarken doet traditioneel bijna de helft van de schoolverlaters zijn intrede in enige vorm van alternerend onderwijs. In Nederland is dat percentage aanzienlijk lager, maar de jeugdwerkloosheid groter. Landen met een nog hogere mate van jeugdwerkloosheid als Italië en Ierland kennen een nog lager deelnamepercentage aan alternerend onderwijs. Daarbij komt nog dat men in Denemarken en West-Duitsland voortdurend bezig is het systeem van alternerend onderwijs te verbeteren. Het laatste decennium zijn er bij voorbeeld in beide landen nieuwe basisdagopleidingen ontwikkeld, die een soepele overgang tussen het reguliere dagonderwijs enerzijds en het leerlingwezen en de arbeidsmarkt anderzijds beogen.

In Nederland is het aanbod van alternerende opleidingsmogelijkheden, zoals al opgemerkt, veel minder groot dan in West-Duitsland en Denemarken. Al sedert de jaren vijftig geeft het leerlingwezen in Nederland aan een deel van de LBO- en MAVO-schoolverlaters de mogelijkheid een beroepsopleiding te volgen. Met het stijgen van de jeugdwerkloosheid in de afgelopen vijftien jaar is het belang ervan, afgemeten aan het aantal deelnemers, niet of nauwelijks toegenomen. Wel zijn vooral de laatste jaren grote aantallen niet-schoolverlaters, dat wil zeggen jongeren die al een jaar of langer het volledig dagonderwijs hebben verlaten, ingestroomd. Dit heeft ertoe geleid dat schoolverlaters van LBO en MAVO steeds minder kans hebben gekregen via het leerlingwezen een vakopleiding te krijgen (11). Een alternatief is voor hen (en anderen) gecreëerd in het KMBO (Kort Middelbaar Beroeps-onderwijs) dat beoogt leerlingen voor te bereiden op de beroepsopleiding. Het gaat hier echter niet om een onderwijsvorm in de zin der wet, maar om een proefproject.

Lessen voor Nederland

De gunstige ervaringen in Denemarken en West-Duitsland doen het vermoeden rijzen dat het in grotere mate aanbieden van alternerende opleidingsmogelijkheden een bijdrage kan leveren tot het lenigen van de jeugdwerkloosheidsproblematiek. Dat kan op twee elkaar aanvullende wijzen gebeuren: allereerst door een uitbreiding van het leerlingwezen en het vergroten van de mogelijkheden van het KMBO. Uitbreiding van het leerlingwezen vond al eerder ondersteuning bij de commissie Wagner en wordt nog steeds gesteund door de werkgevers. Deze wensen een grotere invloed op de invulling van het beroeps-onderwijs. Ook zou wat gedaan moeten worden aan de huidige arbeidsvoorwaarden, die een uitbreiding van het leerlingwe-

zen zouden belemmeren. In plaats van het minimumloon en andere aanstellingsvoorwaarden moet, in die visie, een gestaffelde vergoeding komen afhankelijk van aard en stadium van de opleiding en een arbeidsovereenkomst voor de duur van de opleiding. Ook uitbreiding van het KMBO kan bijdragen tot een verkleining van de kloof tussen scholing en beroepspraktijk voor bepaalde categorieën schoolverlaters.

Maar uitbreiding van leerlingwezen en KMBO is niet genoeg. Nog een tweede uitbreiding van de alternerende opleidingsmogelijkheden lijkt noodzakelijk. De overgang van het reguliere onderwijs naar deze beroepsopleidingen moet worden vergemakkelijkt. Dat kan door, naar analogie met wat in Denemarken en West-Duitsland gebeurt, een basisberoepsopleiding in te voeren (12). Zo'n opleiding moet niet op een specifiek beroep worden gericht, maar veeleer op een breed vakgebied (in Denemarken kent men zeven, in West-Duitsland dertien vakgebieden). Dit heeft als voordeel dat geen afbreuk wordt gedaan aan de flexibiliteit van het aanbod. Doordat het de leerlingen weerhoudt van een verregaande specialisering houdt men ze algemeen inzetbaar. De specifieke beroepskeuze vindt pas later plaats bij de intrede in het leerlingstelsel of het KMBO. Het lijkt daarom noodzakelijk een regeling te treffen dat leerlingen in het basisberoeps-onderwijs verzekerd zijn van een plaats in het leerlingwezen of anders het KMBO. Dat betekent dat de aansluiting tussen deze opleidingsvormen goed moet zijn. Ook lijkt het nodig een zodanige regeling te treffen dat de basisberoepsopleiding ook open staat voor halfgeschoolden, voortijdig schoolverlaters en dergelijke. Een wettelijke verplichting tot deelname van deze groep, zoals in de Westduitse deelstaat Nord-Rhein/Westfalen bestaat, zou zelfs kunnen worden overwogen.

Slot

In het licht van het voorgaande kan het voornemen van minister De Graaf om het leerlingwezen dit jaar met tweeduizend plaatsen en de vakopleiding jeugdigen met drieduizend uit te breiden verstandig worden genoemd. Andere delen van het Jeugdwerkgarantieplan ontmoeten en verdienen echter aanzienlijke scepsis. Het kabinet dreigt in oude fouten – zoals het creëren van tijdelijk werk, loonkostensubsidies, deeltijdbanen en arbeidstijdverkortings – te vervallen. Waar het bij de bestrijding van structurele (jeugd)werkloosheid om moet gaan, is niet het scheppen van tijdelijk werk voor de betrokkenen. Veeleer is het zaak er voor te zorgen dat de betrokkenen nieuwe en betere beroepsvaardigheden verwerven, die ze in de min of meer nabije toekomst succesvol kunnen aanwenden (13).

Centraal in het Jeugdwerkgarantieplan staat de baangarantie voor werkloze jongeren via een aanstelling bij gemeenten. Twee levensgrote problemen dreigen zich daarbij echter voor te doen: 1. het verdringen van vaste banen in de zin dat wegbezuinigde of nog weg te bezuinigen taken op deze manier toch worden vervuld; 2. het niet of nauwelijks verbeteren van de doorstromingskansen van de ingeschakelde werklozen omdat de scholing en begeleiding slechts beperkt zullen zijn. Deze gevaren doemen op uit het onderzoek *Uitkeren of belonen?*, dat A ter Huurne en A. de Vries in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben verricht. Daarmee wordt de kans groot dat de opbrengsten van de bedoelde gevolgen van het Jeugdwerkgarantieplan niet zullen opwegen tegen de kosten van de averechte effecten. Als de bedoelde gevolgen – verlaging van de jeugdwerkloosheidscijfers en versnelde doorstroming van school naar werk – al zullen optreden.

Na het eerder afhaken van de vier grote gemeenten, heeft namelijk nu ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten bij de Tweede Kamer schriftelijk protest aangetekend tegen de nieuwe opzet van het Jeugdwerkgarantieplan. Ook het overleg over dit plan tussen vakbonden, werkgeversorganisaties en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wil niet erg vlotten. Het blijkt erg moeilijk tot afspraken te komen over het scheppen van vaste banen in het bedrijfsleven voor jongeren die uit een garantietaal komen.

Betekent dit dat de jongeren het kind van de rekening worden? Dat hoeft niet. De laatste jaren is de jeugdwerkloosheid immers flink gedaald, zelfs sterker dan de totale werkloosheid. Vooral de schoolverlaters hebben daarvan geprofiteerd. Zowel de verlaging van het minimumjeugdloon als de verbeterde scholing zouden hierbij, volgens het VNO-blad *Onderneming*, een cruciale rol hebben gespeeld. Daarbij komt nog dat de komende jaren, ja zelfs decennia, er een gestage daling van het aantal jongeren zal optreden. Er zal, zoals men dat in demografische kring noemt, in toenemende mate sprake zijn van een ontgroening van de Nederlandse beroepsbevolking. Wie wel het kind van de rekening kunnen worden, dat zijn de voortijdig schoolverlaters, de drop-outs, de slecht opgeleiden en dergelijke. Als de overheid en het bedrijfsleven hen, misschien zelfs dwingend, de kans biedt via toegenomen scholingsmogelijkheden een beter opleidingsniveau en een betere beroepskwalificatie te verwerven, dan wordt ook voor deze categorie perspectief geboden.

**Wil Arts
Stef Samson**

11) Geurts, op.cit., blz. 306.

12) Idem, blz. 305.

13) Training for work, *The Economist*, 20 december 1986, blz. 99-107.