



Bestrijding van jeugdwerkloosheid

DRS. W. A. ARTS – DRS. J. M. VAN WISSEN

Inleiding

Er is op allerlei maatschappelijke niveaus de laatste maanden nogal wat activiteit te bespeuren geweest met betrekking tot de bestrijding van jeugdwerkloosheid. Op internationaal niveau valt vooral het speciale actieprogramma te vermelden waarmee de Europese Commissie begin oktober kwam. Dat programma zou moeten voorkomen dat schoolverlaters direct in werkloosheidsregelingen belanden. Door middel van een zogenaamde „sociale garantie” zou aan jongeren na hun verplichte schoolopleiding de kans moeten worden geboden zich beter op de arbeidsmarkt te oriënteren. Zo'n garantie bestaat dan uit een beroepsopleiding en een tijdelijke baan of stage van één à twee jaar.

Op nationaal niveau is van belang dat CDA en VVD in hun regeerakkoord hebben opgenomen, dat het nieuwe kabinet binnen zes maanden na de regeringsverklaring een begin moet hebben gemaakt met de uitvoering van een jeugdwerkplan. In die regeringsverklaring heeft premier Lubbers erop gewezen, dat de regering het van het grootste belang acht te voorkomen dat een groot deel van de huidige generatie jongeren niet in staat is na de schoolopleiding de geleerde vaardigheden in de praktijk te brengen en verder te ontwikkelen.

Ook is er op nationaal niveau iets meer zicht gekomen op een gezamenlijke aanpak van de jeugdwerkloosheid door het georganiseerde bedrijfsleven. Weliswaar liggen de standpunten nog ver uit elkaar en is, op het moment van schrijven, het rapport van de Stichting van de Arbeid over jeugdwerkloosheid nog niet goedgekeurd door het bestuur, maar er is wel sprake van enige beweging in de standpunten. Zo is het VNO teruggekomen op zijn standpunt dat de jeugdwerkloosheid in de eerste plaats door de jongeren moet worden opgelost via het inleveren van een deel van het jeugdloon. Het voorstel luidt nu dat per bedrijf alle werknemers loon moeten inleveren om de jongeren in staat te stellen aan het werk te gaan. De Industriebond FNV heeft van zijn kant, in afwijking van het federatiestandpunt maar aansluitend bij het standpunt van de Industriebond CNV, te kennen gegeven dat de minimumjeugdlonen met twee procent kunnen worden verlaagd. De werkgevers moeten dan wel met

voorstellen komen ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid.

Op regionaal en lokaal niveau ten slotte worden allerlei pogingen ondernomen om jeugdige werklozen met behoud van hun uitkering aan tijdelijk werk te helpen.

Jeugdwerkloosheid als probleem

Arbeid speelt een belangrijke rol in onze samenleving. Het hebben van een baan levert niet alleen een inkomen op, maar betekent ook maatschappelijke erkenning en waardering, alsmede de bevrediging die ligt in de ontplooiing van capaciteiten en in de mogelijkheid tot zinvolle tijdsbesteding 1). Het is dan ook niet verwonderlijk dat de stijgende werkloosheid door velen wordt beschouwd als een van de fundamentele problemen waarmee onze samenleving op het ogenblik te kampen heeft. Dat aan werkloosheidsbestrijding grote aandacht wordt besteed ligt dan ook voor de hand. Minder duidelijk is op het eerste oog waarom het probleem van de werkloosheid onder jongeren zoveel afzonderlijke aandacht in het beleid verdient.

Bij een wat nadere beschouwing ligt die aandacht meer voor de hand. De aandacht voor jeugdwerkloosheid komt onder andere voort uit het relatief grote aandeel dat de categorie jongeren in de totale werkloosheid heeft. Als we de ontwikkeling van de werkloosheid in de afgelopen jaren bekijken, dan blijkt dat de ontwikkeling van de jeugdwerkloosheid in sterke mate samenhangt met de ontwikkeling van de totale werkloosheid (zie tabel). Tevens blijkt eruit dat bij toenemende werkloosheid jongeren in grotere mate dan ouderen worden geconfronteerd met de kans werkloos te worden. In 1981 bedroeg het aandeel van de jongeren in de totale werkloosheid 45,6%, terwijl ze slechts 26% van de afhankelijke beroepsbevolking uitmaken.

Daarnaast speelt ook nog een rol dat jongeren in vergelijking met ouderen op de arbeidsmarkt en binnen de arbeidsorganisatie te maken krijgen met specifieke problemen. Een van die problemen is het aanpassingsproces dat zij moeten doormaken nadat zij het onderwijs hebben verlaten. Daardoor hebben zij over het algemeen een zwakke concurrentiepositie ten opzichte van meer ervaren kandidaten. Te meer daar er vaak trainingskosten aan hun intrede in het bedrijf zijn verbonden of omdat de militaire dienstplicht nog moet worden vervuld.

Ten slotte speelt in de bijzondere aandacht die het probleem van de jeugdwerkloosheid krijgt ook nog het angstige vermoeden mee, dat de gevolgen van werkloosheid voor jeugdigen, met name schoolverlaters, een aparte dimensie bezitten. Als jongeren direct na het voltooiën van hun opleiding met langdurige werkloosheid worden geconfronteerd, kan deze situatie door hen worden ervaren alsof er in de maatschappij geen behoefte aan hen bestaat. Het niet deelnemen aan het arbeidsproces kan dan gemakkelijk ook op andere terreinen van het maatschappelijke leven leiden tot vormen van non-participatie 2). Nu was de werkloosheidsduur in het begin van de jaren zeventig bij de jongeren zeer kort. Na 1975 echter is deze tendentie omgeslagen en is de werkloosheidsduur voor jongeren toegenomen. In maart 1982 was 31% van de jongeren die in het voorgaande jaar de school hadden verlaten werkloos. In drie van de vier gevallen had men sinds het verlaten van de school nog helemaal geen baan kunnen vinden. Ovesen is van mening dat jongeren in psychisch opzicht harder door langdurige werkloosheid worden getroffen dan volwassenen 3). De gevolgen zijn weliswaar dezelfde als die voor volwassenen, maar ze zijn voor jongeren van ernstiger en langduriger aard vanwege hun grote toegankelijkheid. De jeugdijaren vormen de meest kritieke periode van het leven met betrekking tot de ontwikkeling van de persoonlijke identiteit. Werkloosheid betekent voor jongeren dat ze minder mogelijkheden hebben om een identiteit op te bouwen. Indien het identiteitsbesef niet gedurende deze jaren wordt gevormd, dan zal het — volgens Ovesen — de rest van het leven defect blijven.

1) WRR, *Over sociale ongelijkheid*, Den Haag, 1977, blz. 58.

2) *Nota Jeugdwerkloosheid*, Tweede Kamer, zitting 1978-1979, nr. 15 541, blz. 20.

3) E.E. Ovesen, *Werkloosheid*, Rotterdam, 1977, blz. 30.

Tabel 1. Werkloosheid (jaargemiddelden) in % van de afhankelijke beroepsbevolking

Jaar	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Leeftijd < 65.....	1,6	2,8	2,8	3,5	5,0	5,3	5,1	5,8	5,1	5,8	9,0	12,0
Leeftijd < 25.....	1,6	3,0	3,1	4,3	7,0	8,0	8,0	8,4	8,8	10,2	15,8	20,0

Bron: CBS, *Sociale maandstatistieken*; 1982: raming Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Probleemstelling

Als we ons hier beperken tot het beleid van de Nederlandse overheid ten aanzien van het probleem van de jeugdwerkloosheid, dan moet allereerst worden opgemerkt dat de aandacht ervoor niet van vandaag of gisteren dateert. In het overheidsbeleid gericht op de werkloosheidsproblematiek heeft het voorkomen en bestrijden van jeugdwerkloosheid bij voortdurende grote aandacht gekregen. Enerzijds werden onderwijs- en scholingsmaatregelen getroffen, waardoor jongeren beter werden voorbereid op hun positie in het arbeidsbestel; anderzijds werden door middel van arbeidsmarktmaatregelen jongeren aan een (tijdelijke) baan geholpen. Deze maatregelen hebben echter niet kunnen voorkomen dat er een onevenredig groot aandeel van de werkloosheid bij de jongeren is terechtgekomen.

Nieuw is dat tijdens de korte regeringsperiode van het kabinet-Van Agt/Den Uyl er twee belangrijke beleidsnota's zijn verschenen, die een meer integrale benadering van het jeugdwerkloosheidsprobleem bieden. De eerste projectminister voor het werkgelegenheidsbeleid, Den Uyl, publiceerde in maart 1982 een eerste versie van het *Werkgelegenheidsplan* met als belangrijk onderdeel daarin het „Jeugd Werk Plan”, waarin in het bijzonder wordt ingegaan op de problemen van jeugdigen. Ook is in maart de discussienota over gemeenschapstaken, onder de titel *Werk mee!* gepubliceerd door de toenmalige minister van CRM, Van der Louw.

Het kabinet-Lubbers/Van Aardenne lijkt zowel het Jeugdwerkplan als het Gemeenschapstakenplan ten grondslag te leggen aan zijn beleid gericht op het voorkomen en bestrijden van jeugdwerkloosheid. Dat roept de vraag op of in deze twee plannen wel voldoende rekening is gehouden met de ervaringen, hier en elders, opgedaan bij de bestrijding van jeugdwerkloosheid. Op deze vragen willen wij in dit artikel een voorzichtig antwoord geven.

Twee plannen

Het jeugdwerkloosheidsbeleid, zoals gepresenteerd in het Jeugdwerkplan, heeft een aanvullende betekenis ten opzichte van het algemene werkgelegenheidsbeleid. Met dit specifieke beleid wordt een terugdringing beoogd van de meer dan evenredige omvang van de jeugdwerkloosheid in haar totaliteit en van de ongelijke verdeling van de werkloosheid binnen de groep jongeren. Het in dit plan gepresenteerde jeugdwerkloosheidsbeleid kent een tweetal beleidslijnen. De eerste lijn houdt de verbetering in van de voorbereiding op deelname aan het arbeidsproces. Men probeert dit doel te bereiken via de onderwijscomponent, waarbij gedacht wordt aan uitbreiding van de lopende proefprojecten kort middelbaar beroepsonderwijs, en aan instandhouding, verruiming en verbetering van de mogelijkheden tot het volgen van een vakopleiding in het leerlingwezen. De tweede lijn behelst de bevordering van de

intrede in het arbeidsproces. Dit beleidsonderdeel zal zich richten op het bestrijden van met name langdurige werkloosheid van jeugdigen. Realisering moet geschieden via de arbeidsmarktcomponent door middel van een intensivering en systematisering van de toepassing van bestaande arbeidsvoorzieningsinstrumenten als cursussen voor jeugdige werklozen, sociaal-cultureel werk, plaatsingsbevorderende maatregelen, werkgelegenheidsbevorderende maatregelen en experimentele arbeidsprojecten voor jeugdige werklozen.

In het Gemeenschapstakenplan staat niet de voorkoming en bestrijding van jeugdwerkloosheid centraal, maar gaat het om het wegnemen van enkele kwalijke gevolgen van langdurige werkloosheid. Dit beleidsplan beoogt onvervulde maatschappelijke behoeften op te sporen, te inventariseren en deze vorm te geven in taken die ten behoeve van de gemeenschap kunnen worden verricht. De te verrichten taken moeten een niet-bedrijfsmatig karakter hebben: ze moeten verricht worden buiten het reguliere arbeidsbestel. Het verrichten van deze taken moet voorzien in de behoefte aan goederen en diensten waarin niet door het bedrijfsleven of de overheid wordt voorzien. Behalve activiteiten in het Gemeenschapstakenplan moeten de deelnemers ook andere activiteiten kunnen ontplooiën: scholing of vorming, activiteiten gericht op inschakeling in het arbeidsproces en recreatieve bezigheden. Het Gemeenschapstakenplan is ontwikkeld om jongeren in de gelegenheid te stellen nuttig werk te verrichten ten behoeve van de gemeenschap. Hierdoor kan worden voorkomen dat deze jongeren, vaak in de belangrijke overgangsfase van school naar werk, wegzinken in ontmoediging en onverschilligheid.

„Vooroorlogse schimmen”

De historicus De Rooy heeft gewezen op de treffende gelijkenis tussen het Gemeenschapstakenplan en de werklozenzorg in de jaren dertig 4). Wat wij kunnen leren van de ervaringen die in die crisisjaren zijn opgedaan, is naar zijn mening dat zo'n plan te maken krijgt met een stroom van praktische bezwaren, welks een steeds zwaardere druk op de uitvoering zullen leggen. Hoe groter de druk wordt, hoe meer de neiging zal toenemen om verplichtingen op te leggen. Met het gevaar in een soort arbeidsdienst te belanden.

In 1937 stelde het Ministerie van Sociale Zaken een studiec commissie in, die kwam met een plan dat neerkwam op het door werklozen in verplichte arbeidsdienst aanleggen van een fietspadennet. Men zou dienen te beginnen met een periode, waarin „drang” zou worden uitgeoefend, terwijl tegelijkertijd de publieke opinie rijp gemaakt moest worden voor een toestemming tot verplichting. Romme, die in 1937 minister van Sociale Zaken was geworden, was de eerste minister die zich moeite gaf een samenhangend beleid te ontwerpen ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid. In zijn beleid speelde de „werkplicht” een erg

grote rol. De plannen sneuvelden echter, onder meer omdat de jeugdwerkloosheid in 1938 en 1939 spectaculair daalde zonder dat er ernstige problemen rezen bij het weer aan het werk gaan. Alle vrees voor gebrek aan arbeidsritme bleek op niets gebaseerd.

Wat we misschien ook uit deze ervaringen kunnen leren, is dat onze bange vermoedens over de maatschappelijke en psychische gevolgen van jeugdwerkloosheid inderdaad vermoedens zijn. Het weinige onderzoek dat voorhanden is, wijst er niet op dat jeugdwerkloosheid sociaal-psychologisch zo'n bijzonder ernstig probleem is als vermoed 5). Wat natuurlijk niet wil zeggen dat de jeugdwerkloosheid niet veel leed zou veroorzaken of dat jongeren die werkloos worden dit niet als negatief zouden ervaren. Het tegendeel is het geval. Met betrekking tot de maatschappelijke gevolgen van jeugdwerkloosheid in de jaren dertig blijkt uit onderzoek van Philipsen, dat jonge werklozen ongeacht de duur van de werkloosheid veel mobieler zijn geweest dan hun niet-werkloze collega's (maar ook vaker sociaal zijn gedaald!) 6). Tevens blijkt uit dat onderzoek dat de werkloosheid in de jaren dertig — als een zichzelf liquiderende rol — op lange termijn een faciliterende functie heeft gehad voor de structurele veranderingen in de werkgelegenheid.

Evaluatiegegevens

De Rooy memoreert hoe Kruse, plaatsvervangend directeur-generaal voor de arbeidsvoorziening van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in 1978 toen hij een overzicht in handen kreeg van de werkgelegenheidsbestrijding in de jaren 1930-1940, met een schok tot de ontdekkings kwam: „wat wij nu met veel inventiviteit en creativiteit proberen te bedenken, hebben ze toen al gedaan”. Nu is het niet onze bedoeling voor de evaluatie van het Jeugdwerkplan zo ver terug te gaan als de jaren dertig. Omdat dit plan vooral een intensivering en een systematisering van de bestaande instrumenten inhoudt, kunnen we bekijken welke ervaringen in het recente verleden met deze instrumenten zijn opgedaan. In het *Werkgelegenheidsplan* is een overzichtsschema opgenomen, waarin de in 1980 werkzame regelin-

4) P. de Rooy, Vooroorlogse schimmen, speciale bijlage Wetenschap en Onderwijs, *NRC Handelsblad*, 11 maart 1982, blz. 1.

5) Zie bij voorbeeld: SCP, *Jeugdwerkloosheid, achtergronden en mogelijke ontwikkeling*, Rijswijk, 1980 en L. Siurala, *Effects of youth unemployment*, Helsinki, 1982.

6) H. Philipsen, Beroepsmobiliteit en werkloosheid in de dertiger jaren, in: *Onderzocht en overdacht*, Rotterdam, 1972, blz. 111-144, en *Werkloosheid en maatschappelijke verandering*, in: P. W. Klein en G. J. Borger (red.), *De jaren dertig*, Amsterdam, 1979, blz. 145-165.

gen worden geëvalueerd. Niet alle arbeidsvoorzieningsmaatregelen zijn specifiek op jongeren gericht. Jongeren maken echter van iedere maatregel in meerdere of mindere mate gebruik; vandaar dat alle in 1980 bestaande maatregelen van belang zijn. In het overzichtsschema worden, naast de omvang van de toepassing, verschillende vormen van effectiviteit weergegeven. Ten eerste de categoriale effectiviteit, dat wil zeggen de mate waarin jeugdigen, vrouwen en ouderen een aandeel hebben gehad in de toepassing van de maatregel. Ten tweede de plaatsingseffectiviteit, dat wil zeggen de mate waarin men geslaagd is direct aansluitend op de toepassing van de maatregelen een arbeidsplaats te verwerven.

Per 1 augustus 1981 zijn vier plaatsingsbevorderende maatregelen ingetrokken en vervangen door de algemene „plaatsingsbevorderende maatregel”. Het doel van deze maatregel is de bevordering van een duurzame (weder-)inpassing in het arbeidsproces. De plaatsingsbevorderende maatregel is een integratie van de oude regelingen minus Start. Een integratie was wenselijk omdat het geheel van regelingen zo complex was geworden, dat het toepassen ervan belemmerd werd. Een beoordeling naar effectiviteit is nog niet mogelijk door de recente inwerkingtreding.

Jeugdwerkplan

In voorgaande jaren hebben reguliere onderwijsmaatregelen niet expliciet deel uitgemaakt van jeugdwerkgelegenheidsmaatregelen. Evaluatiegegevens zijn dan ook niet voorhanden. Wel kan worden opgemerkt dat, gezien de functie die onderwijs kan hebben bij de voorkoming van jeugdwerkloosheid door een betere afstemming tussen onderwijs en arbeid, het opnemen van een onderwijscomponent in het Jeugdwerkplan een goede ontwikkeling is. Vooral nu een van de hoofdlijnen van het in de komende jaren te voeren algemene werkgelegenheidsbeleid het scheppen van werkgelegenheid is, met name door herstructurering van de industrie en technologische innovatie in de marktsector. Zowel het leerlingwezen als het kort middelbaar beroepsonderwijs (K-MBO) kunnen hierbij behulpzaam zijn, daar beide een kortcyclisch karakter dragen, waardoor gemakkelijker kan worden ingespeeld op veranderingen aan de vraagzijde, wat weer ten goede kan komen aan het op innovatie gerichte beleid. Bovendien beschikken zowel het leerlingwezen als het K-MBO over opleidingsvoorzieningen die primair gericht zijn op beroepen in de marktsector.

De eerder vermelde evaluatiegegevens

zijn wel van belang voor de beoordeling van de arbeidsmarktcomponent van het Jeugdwerkplan. Als we deze gegevens confronteren met het voorgestelde beleid, valt een aantal zaken op.

Allereerst kunnen we vaststellen dat in het Jeugdwerkplan de CVV-cursussen niet zijn opgenomen, terwijl deze cursussen in 1980 een plaatsingseffectiviteit hadden van 80%. Ook het aandeel van jongeren (tot 25 jaar) hierin was relatief hoog, namelijk 61,5%.

Daarnaast zien we dat in het Jeugdwerkplan een sterk accent wordt gelegd op het beschikbaar stellen van tijdelijke arbeidsplaatsen. Van de beschikbare f. 525 mln. wordt meer dan de helft (f. 285 mln.) beschikbaar gesteld voor de (geïntegreerde) werkgelegenheidsverruimende maatregel. De kans dat men via deze maatregel doorstroomt naar een vaste baan is echter vrij gering, gezien de plaatsingseffectiviteit van 26% van de oude maatregel. Verder blijkt uit de evaluatiegegevens dat de deelnamepercentages in de verschillende maatregelen zeer gering waren: voor de werkverruimende maatregel 40% (tot 23 jaar) en voor de TAP-regeling 23% (tot 25 jaar). Gezien deze deelnamepercentages is het de vraag waar de prominente plaats van de werkverruimende maatregel aan te danken is.

We kunnen ook vaststellen dat in het Jeugdwerkplan slechts 5% van het budget (zo'n f. 25 mln.) is gereserveerd voor de Plaatsingsbevorderende maatregel. Juist deze maatregel had een relatief hoge plaatsingseffectiviteit, namelijk zo'n 60% en het aandeel van jongeren in deze maatregel bedroeg 45%.

Ten slotte valt op dat de EAJ-maatregel in zijn huidige vorm niet wordt gehandhaafd. Het terugbrengen van de maximumleeftijd tot 23 jaar, de beperking tot jongeren met een laag opleidingsniveau en langer dan 9 maanden bij het arbeidsbureau ingeschreven, betekent dat het oorspronkelijke doel, dat de projecten na afloop van de subsidieperiode zelffinancierend zouden zijn, vrijwel zeker niet verwezenlijkt kan worden.

Buitenland

Van Kruse is ook de ontmoedigende opmerking afkomstig, dat als men in het buitenland gaat zoeken naar oplossingen voor het werkloosheidsvraagstuk, dat men dan niet veel variatie ontmoet. Een blik op een recent OECD-onderzoek naar het jeugdwerkloosheidsbeleid zoals dat in Denemarken, West-Duitsland en de Verenigde Staten wordt gevoerd, lijkt zijn gelijk aan te tonen 7). De overeenkomsten zijn groot en de verschillen, voor zover het hoofdzaken betreft, klein.

Schema. Overzicht van arbeidsvoorzieningsmaatregelen, 1980

	Omvang toepassingen in 1980	Categoriale effectiviteit			Plaatsings-effectiviteit in %	Gemiddelde kosten per toepassing in gld.
		aandeel jeugd in toepassingen in %	aandeel vrouwen in toepassingen in %	aandeel ouderen (> 45) in toepassingen in %		
Scholingsmaatregelen						
- Voorlopige bijdrageregeling Scholing in Samenwerking tussen Overheid en Bedrijfsleven (SOB)....	4.410 a)	31,7 k)	10,3	7,8	95,0	9.110
- Centrum voor Vakopleiding van Volwassenen (CVV)....	4.173	61,5 l)	3,8	3,3	80,0	26.260
- Studiekostenregeling werkzoekenden (SKR).....	11.112 b)	32,5 j)	36,5	4,7	?	883
- Tijdelijke bijdrageregeling vakopleiding werkloze schoolverlaters 1980.....	1.496 c)	100,0	42,5	n.v.t.	100,0	2.215
- Leerlingbouwplaatsen.....	430 d)	100,0	0	n.v.t.	?	55.800 e)
- Stimulering groepsopleiding bouwrijverheid f).....	1.641	?	?	?	?	2.438 g)
- Experimentele regeling emancipatieproject voor werkende meisjes.....	40	95,0 k)	100,0	n.v.t.	100,0	3.000
- Cursussen Jeugdige Werklozen (CJW).....	1.700 h)	100,0 k)	71,9	n.v.t.	47,5	5.352 j)
Plaatsingsbevorderende maatregelen i)						
- 30% Loonkostenregeling 1977.....	2.226	13,8 l)	10,1	39,5	77,6	4.970
- Voorlopige regeling plaatsing langdurig werklozen (LW).....	1.789	26,5 l)	24,0	23,7	67,6	16.126
- Tijdelijke regeling 1976 loonkostensubsidie jeugdigen (LKJ).....	2.021	100,0 k)	70,4	n.v.t.	58,4	5.450
- Regeling plaatsing gehandicapten 1977.....	1.100	40,0 l)	18,3	10,0	39,7	12.139
- Stichting Uitzendbureau Arbeidsvoorziening (START).....	9.538	63,4 l)	44,8	4,5	24,0	n.v.t.
Werkgelegenheidsverruimende maatregelen						
- Werkgelegenheidsverruimende Maatregel (WVM)....	11.720	40,6 k)	44,3	19,0	25,8	20.000
- Regeling Tijdelijke Arbeidsplaatsen 1977 (TAP)....	3.397	23,4 l)	32,3	20,0	28,4	15.425
- Experimentele Arbeidsprojecten voor Jeugdige Werklozen (EAJ).....	245	?	?	?	?	50.000

a) Waarvan toepassingen t.b.v. werklozen: 23%.

b) Waarvan toepassingen t.b.v. werklozen: 82%.

c) Toepassingen in het cursusjaar 1980/1981.

d) Toepassingen in manjaren.

e) Gemiddelde kosten per toepassing op basis van het totaal beschikbaar gestelde subsidiebedrag (= de loonkosten + een deel van de aanneemsom).

f) Deze regeling is gericht op stimulering van de groepsopleiding in de bouwrijverheid; SZW en VRO hebben in 1980 ieder f2 mln. beschikbaar gesteld; de geldstroom loopt via het O & O-fonds voor de bouwrijverheid.

g) Waarvan 50% aandeel SZW.

h) Toepassingen in het cursusjaar 1979/1980.

i) Per 1 augustus 1981 zijn de eerste 4 genoemde plaatsingsbevorderende maatregelen geïntegreerd in de algemene Plaatsingsbevorderende Maatregel (PBM).

j) Inclusief O & W-aandeel (50%).

k) Beneden 23 jaar.

l) Beneden 25 jaar.

Bron: *Werkgelegenheidsplan*, blz. 143.

7) OECD, *Youth without work; three countries approach the problem*, Parijs, 1981.

In Denemarken ligt de nadruk vooral op de aanpassingsproblemen die jongeren op de arbeidsmarkt en in de arbeidsorganisatie ontmoeten. Vooral door beroepsvoorbereidende cursussen, het leerlingstelsel en scholingscursussen probeert men de jongeren meer mogelijkheden op de arbeidsmarkt te geven. Deze maatregelen zijn vergelijkbaar met soortgelijke Nederlandse maatregelen. In Denemarken bestaan ook nog contact- en informatiediensten voor jongeren, waar systematisch en gecoördineerd informatie en hulp aan jongeren wordt gegeven. Dit is een voorziening waaraan in het Jeugdwerkplan geen aandacht wordt besteed, maar die wel nuttig kan zijn ter voorkoming van aanpassingsproblemen.

Ook in het Westduitse jeugdwerkgelegenheidsbeleid ligt de nadruk op het voorkomen van deze aanpassingsproblemen. Het meest toegepaste instrument is het leerlingwezen. Dit functioneert goed, mede doordat veel opleidingsrichtingen zijn aangepast aan de hedendaagse eisen, zoals de introductie van micro-elektronica. Ook in Nederland zal hieraan de komende jaren in toenemende mate aandacht worden besteed, zoals aangegeven in de onlangs gepubliceerde nota *Onderwijs en informatie-technologie* 8). De invoering van een gemeenschappelijk basisjaar in een aantal industrietakken geeft een bredere inzetbaarheid van de opgeleide leerlingen; dit verdient ook in Nederland overweging. Verder wordt er evenals in Denemarken veel aandacht besteed aan beroepsvoorlichting en -begeleiding.

Evenals in Nederland bestaan in de Verenigde Staten verschillende werkverruimende maatregelen, waarbij het accent op de publieke sector ligt. Een programma dat ook voor Nederland van nut kan zijn, is het „Summer Youth Employment Programme”. Dit biedt aan jongeren, die nog niet weten welk beroep hen het meest interesseert, enige werkervaring en is vooral van nut in combinatie met arbeidsmarktorientatieprogramma's. Hierdoor kan frustratie en snelle wisseling van banen worden voorkomen. Een maatregel die is gericht op jongeren in sociaal nadelige posities, is de „Job Corps”-maatregel. Hierbij worden jongeren uit hun (getto)omgeving gehaald en in een speciaal centrum ondergebracht, waar zij onder andere scholing krijgen. Wellicht zou een dergelijke maatregel voor bepaalde groepen achtergestelde jongeren ook in Nederland mogelijk zijn.

Conclusie

Als we nu een antwoord trachten te geven op de in de probleemstelling opgeworpen vraag, dan zal dat noodzakelijkerwijs een voorzichtig antwoord zijn. Of bij het opstellen van de twee plannen voldoende aandacht is besteed aan ervaringen hier en elders opgedaan, valt bij het ontbreken van een duidelijke maatstaf immers moeilijk te zeggen. Ook ontbreekt achtergrondkennis over motieven en overwegingen.

Wat het Gemeenschapstakenplan betreft, kunnen we nauwelijks terugvallen op

eerdere ervaringen in Nederland opgedaan. Ook van het buitenland valt weinig te leren, met uitzondering misschien van de in de Verenigde Staten bestaande „Youth Community Conservation and Improvement Projects”. Wel kunnen we wijzen op de plannen in de jaren dertig en het gevaar dat ook de huidige plannen in een soort arbeidsdienst ontaarden. Blijkbaar heeft men op de verschillende departementen dit gevaar onderkend. Van dwang of een drin-

Deze rubriek wordt verzorgd door de vakgroep Sociaal-economisch Beleid van de Erasmus Universiteit Rotterdam

gend appél op de werkloze jeugd, zoals oorspronkelijk de bedoeling was, is geen sprake meer. De uitvoering van het Gemeenschapstakenplan wordt, zoals het er nu naar uitziet, aan de gemeenten overgelaten. Wat wel zal betekenen dat men niet verder komt dan een eventuele uitbreiding van de activiteiten die ook nu al met behoud van uitkering worden uitgevoerd.

Wat het Jeugdwerkplan betreft lijkt de uitbreiding van het jeugdwerkgelegenheidsbeleid met een onderwijscomponent een verbetering. De ervaringen met leerlingstelsels die in Denemarken en West-Duitsland zijn opgedaan, zijn in ieder geval hoopvol. Niet voor niets is het garantiplan van de Europese Commissie geënt op de Deense en Westduitse voorbeelden. Van buitenlandse ervaringen lijkt voor de arbeidsmarktcomponent weinig te leren. Wel echter van de ervaringen in het eigen land opgedaan met de verschillende voorgestane maatregelen. Of daar voldoende rekening mee is gehouden, is echter de vraag. Bij het opstellen van het Jeugdwerkplan lijken de evaluatiegegevens niet altijd van doorslaggevende betekenis te zijn geweest. Zonder de evaluatiegegevens af te wachten, is men zelfs al bij de Experimentele Arbeidsprojecten voor Jongeren tot afbouw overgegaan. Dat blijkt tenminste uit een brief van staatssecretaris Van Zeil van Economische Zaken aan de Tweede Kamer.

Slot

Nog eens ten overvloede kan worden opgemerkt, dat de hier besproken maatregelen slechts een aanvullende betekenis hebben ten opzichte van het algemene werkgelegenheidsbeleid. Kruse heeft zich onlangs nogal kritisch uitgelaten over de specifiek op de jeugd gerichte plannen van vooral zijn eigen departement 9). Het zijn naar zijn mening óf surrogaatoplossingen die slechts gericht zijn op tijdelijke verlichting van de problematiek óf blijvende oplossingen die de arbeidsmarktpositie van jongeren versterken, wat ten koste gaat van andere categorieën als etnische minderheden, gehuwde vrouwen, gehandicapten of ouderen. Hijzelf ziet meer in maatregelen die werk scheppen of herverdelen voor de gehele beroepsbevolking. Men zou met deze

maatregelen kunnen beginnen bij de jongeren door bij voorbeeld arbeidsduurverkorting voor schoolverlaters tot 32 uur.

Ook minister De Koning van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt in deze richting te denken. In een voordracht voor de CNV-jongeren stelde hij eind november, dat achter de jeugdwerkloosheid dezelfde oorzaken liggen als achter de totale werkloosheid 10). Naar zijn mening is het nodig een proces in gang te zetten, waarin de economische groei weer wordt gedragen door investeringen. Daartoe is het herstel van de winstgevendheid van het bedrijfsleven evenals het verlagen van het financieringstekort van de overheid een absolute voorwaarde.

Ondubbelzinnig gaf De Koning te kennen dat de jongeren zelf de prijs zullen moeten betalen voor de bestrijding van de jeugdwerkloosheid. Die prijs is inmiddels duidelijk geworden. De WWV voor jongeren onder de 23 jaar zal worden afgeschaft evenals de RWW-uitkeringen voor thuiswonende schoolverlaters. Ook een verdere verlaging van de jeugdlonen en verplichte scholing staan voor de deur.

De Koning is echter positiever dan Kruse over de specifieke maatregelen ter bestrijding en voorkoming van jeugdwerkloosheid. Tijdelijke arbeidsplaatsen zijn naar zijn mening een investering in arbeid. Een generatie die opgroeit zonder directe aanraking met het arbeidsproces zal straks met twee linkerhanden tegenover het arbeidsproces staan. Daarom is het volgens De Koning niet juist tijdelijke arbeidsplaatsen af te doen als plannen voor de korte termijn die niets wezenlijks bijdragen aan de oplossing van de werkloosheid. Ook een verruiming van de mogelijkheden tot het volgen van een beroeps- of vakopleiding staat hem voor ogen.

Deze maatregelen kunnen echter slechts de frictiewerkloosheid onder jongeren voorkomen en bestrijden. Het scheppen van banen via een herstelbeleid zal echter pas op langere termijn succes kunnen hebben. Dat is een wat wrange maar wel realistische conclusie. We zullen voorlopig dan ook wel met het probleem van de werkloosheid in het algemeen en van die van jongeren in het bijzonder te maken blijven krijgen.

Wil Arts
Koos van Wissen

8) Ministerie van Onderwijs, 1982.

9) *De Volkskrant*, 20 oktober 1982; zie ook A. G. ter Huurne en A. M. C. Vissers, *Jeugdwerkloosheid*, *ESB*, 10 november 1982, blz. 1211-1213.

10) *De Volkskrant*, 22 november 1982; *NRC Handelsblad*, 22 november 1982.