

Wiemer Salverda*

Jeugdwerkloosheid revisited: terug naar de jaren tachtig?

De jeugdwerkloosheid loopt in het huidige economische getij weer op en de regering zint met een Plan van Aanpak op maatregelen. Deze bijdrage laat zien dat de lage jeugdwerkloosheid waarmee Nederland zich de afgelopen jaren gelukkig prees niet berust op een verbeterde werking van de arbeidsmarkt. Het geluk was met ons in de vorm van een unieke demografische daling, terwijl ook het karakter van de jeugdwerkgelegenheid, anders dan in andere landen, sterk verschoof naar deeltijdwerk. Jongeren werken in hoge en toenemende mate in laagbetaalde, flexibele parttimebanen. Dit leidde tot herverdeling van een bijna constant werkgelegenheidsvolume over meer jongeren, met name over degenen die nog onderwijs volgen. Het leidt ook tot statistische onderschatting van de jeugdwerkloosheid en miskenning van structurele problemen. Ook de demografische omslag wordt niet onderkend. De klassieke werkende jongere trekt aan het kortste eind en verdient een betere bescherming dan het lauwe regeringsbeleid biedt.

Op het eerste gezicht loopt de Nederlandse job-machine gesmeerd. Er is op dit moment even een vuiltje in de raderen gekomen dat we kwijt moeten zien te raken, maar met vereende loonmatiging zal dat wel lukken. Gedurende de tweede helft van de jaren negentig daalde de werkloosheid in Nederland sterk, van zeven procent van de beroepsbevolking in 1995 tot minder dan drie in 2001. Dat laatste niveau lag duidelijk onder dat van de Verenigde Staten en ver onder het gemiddelde van de rest van de Europese Unie, wanneer we de ILO-definitie volgen (tabel 1 (1)).¹ De ontwikkeling van de jeugdwerkloosheid was vergelijkbaar. Met name aan het eind van de periode ging ze fors omlaag, van dertien procent in 1995 naar minder dan zes in 2001. Ook deze daling was sterker dan in de VS en ze ligt bovendien ver onder het veel hogere Europese gemiddelde, dat overigens ook aanzienlijk daalde – van 21 tot 15 procent (tabel 1(2)).

Geheel volgens het boekje lijkt de Nederlandse jeugdwerkgelegenheid het eveneens relatief goed gedaan te hebben. Weliswaar steeg het absolute aantal werkzame jongeren per sal-

do niet, maar in de VS, het land van belofte, was dat niet anders (tabel 2(1)). In de rest van Europa daalde de absolute jeugdwerkgelegenheid echter met een kwart. Wanneer we rekening houden met de verschillen in bevolkingsgroei krijgt het Nederlandse beeld nog meer glans. Uitsluitend in Nederland, en niet in de VS of Europa, is het aantal werkenden per hoofd van de jeugdige bevolking gegroeid, van 50 naar 67 procent (tabel 2(2)). Een grote sprong voorwaarts die goed lijkt te passen bij het polderwonder.

Na 2001 ging in de meeste landen de werkloosheid bergopwaarts en ook in Nederland wordt dat gevoel sterk gekoesterd, al lijkt de stijging voor ons land volgens de internationaal vergelijkbare cijfers nog beperkt. Niettemin verwacht de regering dat de jeugdwerkloosheid binnenkort kan oplopen tot vijftien procent en heeft ze een plan van aanpak ontwikkeld om daar wat aan te doen. Het doel van deze bijdrage is om, in het eerste gedeelte, de overeenkomsten en verschillen te onderzoeken met eerdere perioden van hoge jeugdwerkloosheid en, in het tweede gedeelte, gevolgtrek-

* Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies AIAS, Universiteit van Amsterdam.

Tabel 1 Jeugdwerkloosheid in Nederland, Europa en de Verenigde Staten (%), 1987-2002

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003-1
1. Algemene werkloosheidsquote ten opzichte van beroepsbevolking (15-64) volgens internationale definitie																	
NL	9,5	9,1	8,3	7,4	6,9	5,5	6,1	6,8	7,1	6,5	5,5	4,3	3,5	3,3	2,7	3,2	4,2
EU(ov)	10,5	9,8	9,0	8,4	8,7	9,9	11,0	11,4	10,9	11,1	10,9	10,0	9,5	8,6	7,7	8,1	8,0
VS	6,3	5,6	5,3	5,7	6,9	7,6	7,0	6,2	5,6	5,5	5,0	4,5	4,3	4,0	4,8	5,9	6,4
2. Jeugdwerkloosheidsquote (15-24) ten opzichte van beroepsbevolking (15-24) volgens internationale definitie																	
NL	14,8	13,6	12,2	11,1	10,5	7,8	9,7	10,2	12,8	12,1	9,5	8,2	7,0	6,6	5,8	5,9	8,5
volgens EBB (> 12 u/wk)	13,3	12,5	11,2	10,3	10,0	9,5	11,8	13,3	13,2	12,4	10,1	8,2	7,3	6,8	7,3	8,5	11,9
EU(ov)	20,8	19,3	17,1	16,5	16,9	18,9	21,1	21,4	20,9	21,2	20,6	19,0	18,1	16,3	14,6	15,6	15,7
VS	12,2	11,0	10,9	11,2	13,4	14,2	13,4	12,5	12,1	12,0	11,3	10,4	9,9	9,3	10,6	12,0	13,5
3. Jeugdwerkloosheidsquote (15-24) ten opzichte van full-time beroepsbevolking (15-24) volgens OECD																	
NL	20,5	20,0	18,7	17,0	16,4	12,6	15,6	16,9	21,8	22,3	18,0	16,3	13,7	12,8	11,3	11,7	
EU(ov)	24,0	22,4	19,6	18,8	19,1	21,5	24,3	25,7	24,5	25,1	24,8	22,7	21,4	19,4	17,4	17,9	
VS	17,2	15,6	15,6	15,8	19,5	20,6	19,6	18,5	17,9	17,8	16,7	15,5	14,7		15,5	17,7	
4. Relatieve FT-jeugdwerkloosheidsquote (15-24) in verhouding tot die van mannen (25-54) volgens OECD																	
NL	318	313	308	345	342	325	339	307	412	494	460	550	617	597	686	500	
EU(ov)	331	339	336	348	320	299	288	282	292	290	289	285	294	300	296	282	
VS	286	300	321	290	274	259	273	316	345	359	378	402	417		345	300	
5. Relatieve jeugdwerkloosheidsquote (15-24) in verhouding tot totale werkloosheid (15-64) volgens OECD																	
NL	156	150	148	150	151	143	158	150	180	185	173	190	198	199	215	188	
volgens EBB (> 12 u/wk)	156	149	147	149	154	145	158	158	163	168	158	163	178	181	212	210	
EU(ov)	198	196	190	195	194	191	192	188	192	191	189	191	190	190	191	192	
VS	194	197	204	197	194	187	190	202	214	220	226	230	233	232	220	205	
6. Geregistreerde Werkloosheidsquote in Nederland (personen)																	
16-24	11,4	11,5	9,8	7,8	7,0	7,5	10,1	11,1	10,0	8,6	6,2	4,8	3,6	2,7	2,3	2,3	3,3
25-64	7,1	6,8	6,2	5,5	5,1	4,9	5,8	6,9	6,6	6,3	5,4	4,0	3,0	2,6	2,0	2,3	3,3

Bron: OECD (Labour Market Statistics website); CBS (Enquête Beroepsbevolking).

Tabel 2 Werkgelegenheid van jongeren (15-24) en volwassenen (25-64), 1987-2002

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>1. Aantal werkzame jongeren, personen, 1987=100</i>																
NL	100	101	101	102	102	101	96	93	91	91	94	94	99	99	101	101
EU (ov)	100	100	100	98	98	91	83	82	78	76	75	76	76	77	77	74
VS	100	99	98	99	94	92	92	94	94	92	94	97	100	101	100	98
<i>2. Werkgelegenheid (personen) als percentage van de jeugdige bevolking</i>																
NL	50,4	51,6	52,6	54,5	55,6	56,9	55,5	55,4	56,3	58,3	61,1	62,4	66,0	66,5	67,0	66,9
EU (ov)	44,3	44,7	45,5	44,7	43,8	41,2	39,2	38,3	37,6	37,0	36,9	38,0	38,5	39,7	39,7	39,0
VS	60,1	60,8	61,2	59,8	57,2	56,7	57,2	58,1	58,3	57,6	58,0	59,0	59,0	59,7	57,7	55,7
<i>3. Aandeel fulltimers in jeugdwerkgelegenheid (personen)</i>																
NL	67	63	61	61	60	59	58	56	53	48	48	46	47	48	49	48
EU (ov)	83	83	84	85	86	85	83	78	81	80	79	80	81	81	81	84
VS	67	67	66	67	64	64	63	63	63	63	64	64	63	59	64	64
<i>4a. Fulltime werkgelegenheid (personen) als percentage van de jeugdige bevolking</i>																
NL	33,9	32,7	31,9	33,3	33,3	33,5	32,2	31,0	29,6	28,0	29,3	28,7	31,0	32,0	32,6	31,9
EU (ov)	36,7	37,0	38,3	37,9	37,7	34,9	32,6	30,0	30,5	29,6	29,1	30,0	31,2	32,0	32,3	32,9
VS	40,2	40,6	40,6	40,0	36,7	36,2	36,3	36,4	36,6	36,2	36,9	37,5	37,5		37,2	35,4
<i>4b. Parttime werkgelegenheid (personen) als percentage van de jeugdige bevolking</i>																
NL	16,5	19,0	20,7	21,2	22,4	23,4	23,3	24,4	26,6	30,3	31,7	33,7	35,0	34,5	34,3	35,0
EU (ov)	7,6	7,7	7,1	6,8	6,1	6,3	6,6	8,3	7,0	7,4	7,8	8,0	7,3	7,7	7,4	6,2
VS	19,9	20,2	20,5	19,8	20,4	20,5	21,0	21,7	21,6	21,4	21,2	21,5	21,5		20,5	20,3
<i>4c. Kleinere (1-19 uur) parttime werkgelegenheid (personen) als percentage van de jeugdige bevolking</i>																
NL	12,5	15,1	17,1	18,0	19,5	20,4	20,4	21,4	23,1	26,1	27,4	29,7	31,5	30,6	30,2	30,6
EU (ov)	3,9	4,2	4,1	4,0	3,7	3,9	4,1	5,0	4,3	4,7	5,0	4,9	4,8	5,0	4,9	4,1
VS	9,8	9,7	9,9	9,5	9,9	9,8	10,0	10,4	9,9	10,0	9,7	9,9	10,2		9,4	9,1
<i>5. FTE-werkgelegenheid als percentage van de jeugdige bevolking</i>																
NL	42,2	42,2	42,2	43,9	44,5	45,2	43,8	43,2	43,0	43,1	45,2	45,5	48,5	49,3	49,8	49,4
op basis EBB	44,9	45,4	45,6	46,1	46,1	46,7	45,1	43,0	42,3	42,9	44,7	43,8	46,6	46,8	47,6	46,2
EU (ov)	40,5	40,9	41,9	41,3	40,7	38,1	35,9	34,2	34,0	33,3	33,0	34,0	34,8	35,8	36,0	35,9
VS	50,1	50,7	50,9	49,9	46,9	46,4	46,8	47,3	47,4	46,9	47,5	48,3	48,2		47,5	45,6

Bron: OECD (Labour Market Statistics website); CBS (Enquête Beroepsbevolking).

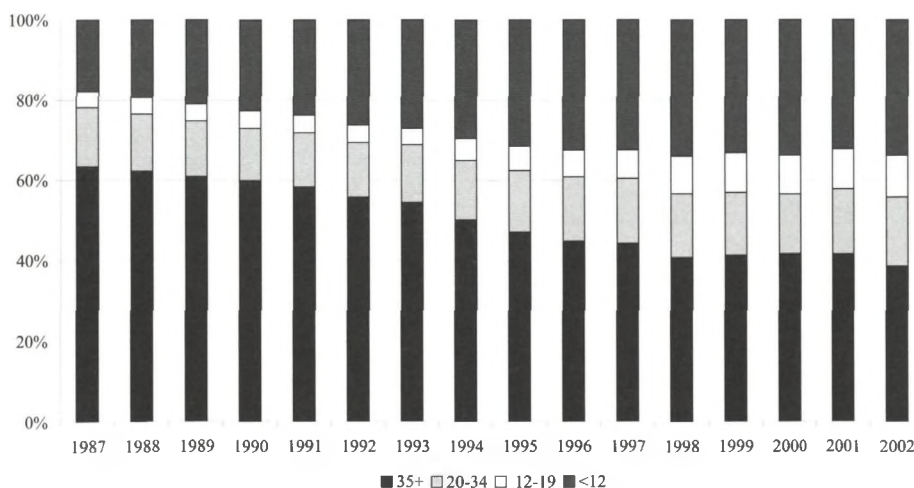
kingen te maken voor het beleid. De conclusie luidt dat de jeugdwerkgelegenheid volkomen van aard veranderd is, met de klassieke werkende jongere als slachtoffer. Het beleid dient onderwijs en arbeidsmarkt integraal te bezien en een betere bescherming te bieden voor de jongeren die op werk in plaats van onderwijs zijn aangewezen.

De Nederlandse jeugdarbeidsmarkt en onderwijsdeelnamen in internationaal perspectief

Eerst maak ik twee kanttekeningen die het beeld van de Nederlandse jeugdwerkgelegenheidsprestatie nuanceren, daarna de bespreek ik de gevolgen daarvan voor het vergelijkende beeld van de jeugdwerkloosheidsvoet, die immers mede bepaald wordt door de bijdrage van de werkgelegenheid aan de beroepsbevolking in de noemer. De concentratie van jongeren in bepaalde vormen van werkgelegenheid komt vervolgens aan de orde. Dan trek ik kort de lijn door naar de vroege jaren tachtig – alle daaraan voorafgaande gegevens zijn, vanwege de beschikbaarheid van vergelijkbare data, gebaseerd op de laatste vijftien jaar, 1987-2002. Het onderwijs, dat voor jongeren steeds meer verweven raakt met de arbeidsmarkt, komt aan bod en aan het slot van de paragraaf zie ik de relatieve positie van de laagst opgeleide jongeren.

Werkgelegenheid

Is de werkgelegenheidssituatie van Nederlandse jongeren inderdaad zo sterk verbeterd dat ze de relatief lage werkloosheid kan verklaren? Bekijken we de werkgelegenheidsontwikkeling, dan springt de enorme verschuiving in de urenstructuur in het oog. Het aantal werkzame jongeren in ons land bleef per saldo stabiel maar dat kwam uitsluitend door de sterke toename van deeltijdarbeid. Het absolute aantal fulltimers daalde met 28 procent, net iets meer dan in de rest van de EU (25 procent) en veel meer dan in de VS (7 procent).² Het voltijdse aandeel in de jeugdwerkgelegenheid was vrijwel stabiel in de VS en de rest van Europa, maar daalde in een straf tempo van tweederde tot minder dan de helft in Nederland (tabel 2(3)). Per hoofd van de jeugdige bevolking heeft Nederland steeds het laagste niveau van voltijdwerk (tabel 2(4a)). Tegelijkertijd vond hier een unieke stijging plaats van de parttimewerkgelegenheid. Deze verdubbelde per hoofd van de jeugdige bevolking van 17 tot 35 procent (tabel 2(4b)) en vormt nu meer dan de helft van de jeugdwerkgelegenheid. In de rest van de EU bleef ze stabiel op een veel lager niveau en in de VS op een niveau tussen beide in. Hierbij moet worden aangetekend dat het in Nederland, veel meer dan elders, om kleine deeltijdbanen gaat. Het grootste deel omvat minder dan twintig uur in de week (tabel 2(4c)) en uit gegevens van de Enquête Beroepsbevolking



Figuur 1 Urenstructuur jeugdwerkgelegenheid

Bron: EBB

Jeugdwerkloosheid revisited: terug naar de jaren tachtig?

(EBB) kan worden afgeleid dat daarvan weer het grootste deel minder dan twaalf uur per week telt (figuur 1). Er heeft een explosie van kleine baantjes plaatsgevonden onder Nederlandse jongeren die elders volledig ontbreekt.

Ook onder de werkende volwassenen in ons land daalde het fulltimeaandeel, maar slechts van 71 naar 62 procent. Als gevolg hiervan verschilt de urenstructuur van de jeugdwerkgelegenheid aanmerkelijk en steeds meer van die van ouderen. Voor jongeren is ze bipolair: óf kleine baantjes óf fulltimebanen en weinig grotere deeltijdbanen daar tussenin. Voor volwassen vrouwen is de urenstructuur gelijkmatiger gespreid, met een grote rol voor de grotere deeltijdbanen; volwassen mannen werken in overgrote (en onveranderde) meerderheid fulltime. De gemiddeld wekelijks gewerkte uren van jongeren daalden van 31 naar 24, voor volwassenen bleven ze constant op 33 à 34.³

De urenverdeling betekent dat het *volume* van de jeugdwerkgelegenheid gerekend in gewerkte uren er heel anders uitziet dan het aantal werkzame personen. Voor de internationale vergelijking is dit volume bepaald met behulp van een globale schatting van de fulltime equivalente (FTE) werkgelegenheid door het aantal voltijders te nemen plus de helft van het aantal deeltijders, uitgaande van de veronderstelling dat parttimers gemiddeld half zoveel uren werken als fulltimers. De Nederlandse jeugdwerkgelegenheid vertoont als percentage van de jeugdige bevolking volgens deze benadering een opgaande lijn, van 42 naar 49 procent, in tegenstelling tot de VS en Europa die beide een achteruitgang laten zien (tabel 2(5)). Deze ruwe benadering is echter voor Nederland minder passend dan voor de andere landen, juist omdat zoveel jongeren hier een klein baantje hebben. Een preciezere schatting met behulp van de EBB toont een veel geringere stijging van net iets meer dan één procentpunt van de jeugdige bevolking (van 44,9 naar 46,2 procent), een niveau dat op gelijke hoogte ligt met de VS waar ook veel deeltijdarbeid onder jongeren voorkomt. Dat ene procent is alles wat de verdubbeling van het parttimewerken per saldo heeft opgeleverd. Het betekent dat de jeugdwerkgelegenheidsgroei vooral een herverdeling vormt van uren over personen.

Werkloosheid

De zojuist geschetste ontwikkeling wijkt sterk

af van die van de andere landen en heeft dan ook belangrijke gevolgen voor de vergelijkende beoordeling van de jeugdwerkloosheidsvoet. Het zal duidelijk zijn dat de meting van de werkgelegenheid het peil van de Nederlandse prestaties beïnvloedt. Een land met veel kleine baantjes komt uit een internationale vergelijking, waarin elke baan wordt meegeteld, relatief gunstig naar voren met een lager werkloosheidspercentage. Dit kan misleidend zijn (zie Salverda, 2004).⁴ Hetzelfde geldt ook voor de vergelijking in de tijd als het aandeel van kleine banen toeneemt, zoals in ons land is gebeurd. Op basis van de internationale definitie explodeert de werkgelegenheid, maar werklozen die een kleine baan zoeken worden in het algemeen niet geregistreerd – het lijkt trouwens plausibel dat ze er ook niet zijn in de traditionele betekenis van personen die werk zoeken om in hun levensonderhoud te voorzien, omdat de baantjes daartoe verregaand ontoereikend zijn en het zoekproces misschien ook minder systematisch en meer toevallig is.

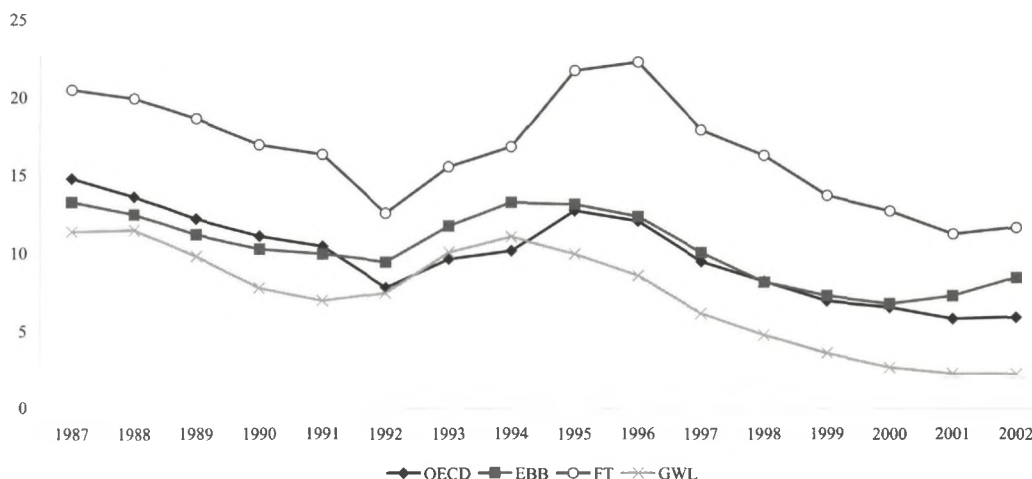
In de Nederlandse arbeidsmarktstatistiek wordt met dit verschijnsel tot op zeker hoogte rekening gehouden door gebruikmaking van de EBB-definitie van werkgelegenheid. Die legt de grens om tot de beroepsbevolking gerekend te worden bij een arbeidsduur van ten minste twaalf uur per week en laat de kleinste baantjes dus buiten beschouwing. De EBB-werkloosheid onder jongeren komt sinds 1992 aanzienlijk hoger uit dan de internationale cijfers, zie tabel 1(2).⁵ Dit is niet gebaseerd op een betere waarneming van werk of werkloosheid – de OECD en Eurostat baseren zich eveneens op de EBB – maar louter op de beperktere definitie van werkgelegenheid. Het is echter de vraag of de EBB-benadering afdoende is. Ze probeert misschien mede recht te doen aan het economische aspect van de werkloosheid, maar valt tussen de wal en het schip en de dominante aanwezigheid in het Nederlandse cijfermateriaal bemoeilijkt zelfs een nauwkeurige analyse.⁶ Het is beter om met twee cijfers te werken: de internationale benadering die inzicht geeft in de daadwerkelijke arbeidsrelaties en daarnaast een benadering die gebaseerd is op voltijdsequivalenten, die alle banen meerekent maar naar rato van hun arbeidsuren, dat is het werkgelegenheids*volume*. Juist de vergelijking van beide kan inzicht verschaffen in de manier waarop de arbeidsmarkt de economie

bedient en vooral hoe dit voor jongeren verschilt van de rest.

Van belang is echter dat de door werklozen geprefereerde arbeidstijden relatief lang zijn – jongeren zoeken zelfs vaker fulltime werk dan ouderen.⁷ Van degenen die maar weinig uren willen werken is deze arbeidswens in het geheel niet bekend; ze melden zich niet als werkloze, noch in de EBB noch bij het CWI.⁸ Het lijkt daarom consistent dat de gebruikelijke werkloosheidsaantallen te relateren aan de fulltimewerkende beroepsbevolking en de FTE-berekening met enige spijt terzijde te schuiven. Deze benadering leidt tot een aanmerkelijk hoger jeugdwerkloosheidspercentage voor Nederland in het algemeen en een hogere top in de jaren negentig maar nog altijd wel tot een forse daling aan het einde van de periode (tabel 1(3)). De kloof tussen dit cijfer en het internationale OECD getal neemt geleidelijk toe, vanwege de groeiende (kleine) deeltijdarbeid. In 2002 bedraagt de Nederlandse jeugdwerkloosheid met deze FT-definitie al twaalf procent, tweemaal zoveel als het internationale cijfer van 5,9 procent. In 1987 was het effect relatief kleiner – van 15 naar 21 procent, dat is een toename met veertig procent in plaats van een verdubbeling. Figuur 2 schetst de drie reeksen. Voor de andere landen is het effect minder groot. Wel moet worden opgemerkt dat Nederland ook in deze meetwijze nog altijd een lager

werkloosheidspercentage heeft dan de VS gedurende de laatste jaren maar het verschil is aanmerkelijk afgenomen. De VS liggen nu vijftig procent hoger (achtien om twaalf) in plaats van honderd (twaalf om zes).

Deze werkloosheidsboekhouding is mede van belang omdat ze een ander licht werpt op de relatieve positie van Nederlandse jongeren op de arbeidsmarkt. Zoals we hiervoor gezien hebben, ontwikkelt de Nederlandse jeugdwerkloosheid zich volgens de OECD en Eurostat nog gunstig in verhouding tot andere landen. Dit had echter verwacht mogen worden gezien de ontwikkeling van de bevolking van jongeren in Nederland. Hun absolute aantal is spectaculair gedaald sinds het midden van de jaren tachtig, van 2,5 tot 1,9 miljoen. Dat was voor het eerst in de naoorlogse geschiedenis. Begrijpelijkwijls geldt de daling nog sterker voor het jeugdaandeel in de beroepsgeschiedte bevolking van 15 tot 65 jaar: dat daalde met bijna dertig procent. In de rest van de Europese Unie bedroeg de afname 23 procent en in de VS slechts de helft daarvan, elf procent. Het impliceert voor ons land, in verhouding tot ouderen, een relatief kleiner jaarlijks aanbod van jongeren die werk zoeken na school of studie, dat de arbeidsmarkt ceteris paribus gemakkelijker zou moeten kunnen verwerken. Hoe hebben Nederlandse jongeren het gedaan in vergelijking met ouderen? De relatieve jeugd-



Figuur 2 Vier definities van jeugdwerkloosheid als percentage van de beroepsbevolking, Nederland
Bron: tabel 1.

Jeugdwerkloosheid revisited: terug naar de jaren tachtig?

werkloosheid, in verhouding tot de werkloosheid van de centrale leeftijdsgroep (25-54 jaar) van mannen – zij vormen de meest stabiele en internationaal best vergelijkbare groep op de arbeidsmarkt – blijkt zich niet gunstiger ontwikkeld te hebben dan elders (tabel 1 (4)). In Nederland is de verhouding fors verslechterd en vertonen jongeren de grootste afwijking met een ratio van vijf à zes – dat betekent dat jongeren een vijf- tot zesmaal hoger werkloosheidspercentage hebben. In de andere landen is dat gemiddeld twee- tot driemaal. De internationaal gezien betere *performance* van de Nederlandse jeugdwerkloosheid berust klaarblijkelijk niet op een binnen Nederland relatief verbeterde werking van de jeugdarbeidsmarkt.

Structuur van de jeugdwerkgelegenheid

De sterk verschoven urenstructuur van de Nederlandse jeugdwerkgelegenheid hangt samen met andere ontwikkelingen op de jeugdarbeidsmarkt die ertoe leiden dat deze steeds minder lijkt op de volwassen arbeidsmarkt.

Behalve de deeltijdarbeid – en niet los daarvan – expandeerde ook het aantal flexibele⁹ banen onder jongeren snel tijdens de jaren negentig, tot meer dan eenderde aan het einde van de periode. Tegelijkertijd was de verdeling over bedrijfstakken verbazend stabiel. De aandelen van laagbetalende bedrijfstakken (detailhandel en horeca) en laaggeschoold werk (elementaire en lagere beroepen) onder jongeren zijn hoog maar ook tamelijk constant. De concentratie ten opzichte van volwassenen is echter wel iets toegenomen. Het gecombineerde aandeel van de detailhandel en de horeca onder jongeren bedraagt ruim eenderde, dat is

viermaal zo veel als voor volwassenen. Ook de uitzendarbeid – die eveneens vaak op of rond het minimumloon wordt betaald – is viervoudig geconcentreerd onder jongeren.¹⁰ Van belang is vooral dat er een sterke overlap bestaat van laagbetalende bedrijfstakken met kleine baantjes en flexibele aanstellingen. Tussen elk paar van deze drie categorieën bedraagt de overlap ten minste de helft (zie schema 1).

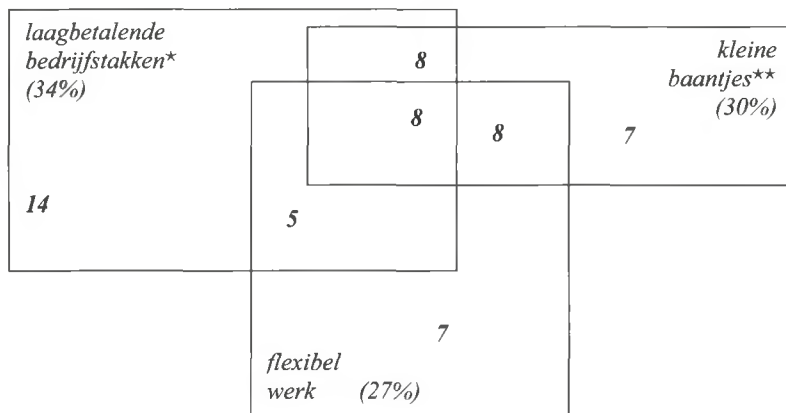
In 2001 omvatte de werkgelegenheid die én flexibel was én minder dan twaalf uur per week bedroeg én zich in een laagbetalende bedrijfstak bevond, acht procent van de jeugdwerkgelegenheid. Dit lijkt bescheiden, maar direct om deze kern heen bevonden zich overlappings van twee van de drie aspecten tegelijk, tezamen met de kern goed voor 29 procent. Tellen we ook de niet-overlappende gedeelten van de drie aspecten mee, dan vinden we een totaal van 55 procent: zo groot is het deel van de jongeren dat flexibel en/of weinig uren en/of in de detailhandel en de horeca werkt. Dit percentage is snel gegroeid in de tweede helft van de jaren negentig. In 1995 bedroeg het nog 42 en had een meerderheid van 59 procent van de jongeren een vaste, 'serieuze' deeltijd- of voltijdbaan in een beter betalende bedrijfstak. In 2001 was dat laatste nog slechts weggelegd voor een minderheid van 45 procent (zie tabel 3). Bij ouderen bedraagt dat laatste aandeel meer dan tachtig procent en het is eerder toe- dan afgenomen.

De drie categorieën flexibel, laagbetaald en kleine baantjes overlappen stellig ook aanmerkelijk met banen op een laag beroepsniveau, waarin 55 procent van de jongeren zich bevindt, maar daarover was onvoldoende kruise-

Tabel 3 Concentraties van flexibele en kleine banen en laagbetalende bedrijfstakken, 1995-2001, in procenten van betreffende groepswerkgelegenheid (cursief in procenten van de betreffende bevolking)

	<i>flexibel én klein én laagbetalend</i>		<i>flexibel</i>		<i>flexibel en/of klein</i>		<i>flexibel, klein en/of laagbetalend</i>		<i>overig</i>	
	1995	2001	1995	2001	1995	2001	1995	2001	1995	2001
jongeren 15-24	7	8	20	27	29	42	41	55	59	45
aandeel bevolking 15-24	4	5	12	19	18	30	25	39	37	32
aandeel van totaal	77	80	48	50	41	45	37	39	10	10
mannen 25-64	0	0	3	4	5	5	6	7	94	93
vrouwen 25-64	1	1	8	7	17	15	19	17	81	83
allen 14-64	2	2	9	9	15	15	23	23	77	77

Bron: berekend op basis van CBS, EWL (Statline).



* Detailhandel en horeca; uitzendwerk is inbegrepen in flexibel werk.

** Minder dan twaalf uur per week.

Schema 1 Nederlandse jeugdwerkgelegenheid, % totale jeugdwerkgelegenheid, 2001

lingse informatie beschikbaar om ze op te nemen.¹¹

De concentraties betekenen een drastische wijziging in het arbeidsmarktlandschap dat jongeren betreden. Steeds meer van hen verdwijnen in deze 'Bermuda-driehoek' terwijl de werkgelegenheidsgraad in de betere banen in zes jaar tijd gedaald is van 37 naar 32 procent van de jeugdige bevolking. Het wijkt sterk en in toenemende mate af van de situatie van volwassenen, wier situatie nagenoeg stabiel is. De sterke concentraties onder jongeren vergroten de ongelijksoortigheid van de jeugdwerkgelegenheid enerzijds en die van volwassenen anderzijds. Daardoor zijn de tegenwoordige banen van jongeren steeds minder geschikt als het startpunt van een arbeidsmarktcarrière. Als ze zich, na hun opleiding, serieus op de arbeidsmarkt begeven, zoeken veel jongeren een heel ander soort baan. Omgekeerd betekent het ook dat de laagbetalende bedrijfstakken sterker afhankelijk zijn geworden van de arbeid van jongeren in vergelijking met de rest van de economie: 44 procent van alle banen in detailhandel en horeca werd in 2001 bezet door jongeren. Dit zijn deels juist de bedrijfstakken waarvan laaggeschoolden het moeten hebben voor hun carrière.

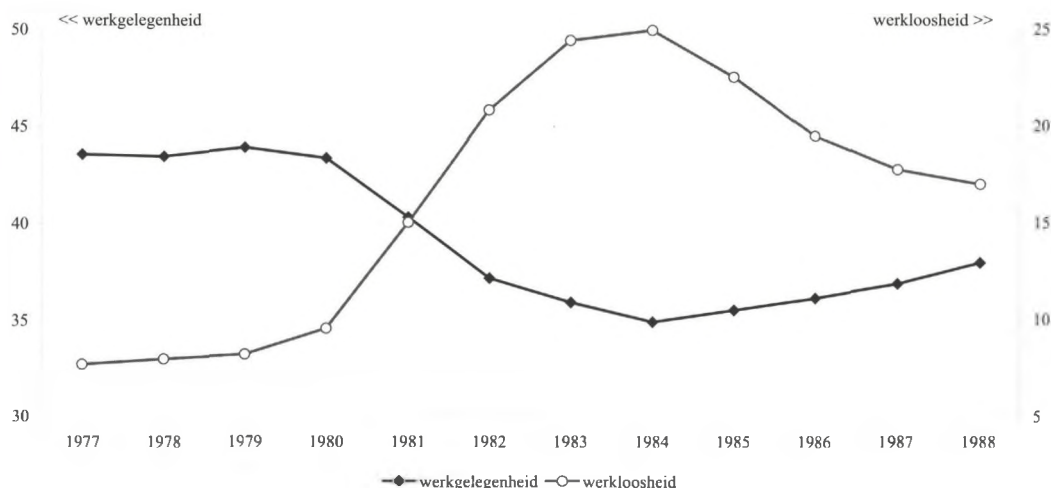
Deze hoge concentraties brengen belangrijke aspecten van de jeugdwerkgelegenheid naar voren waarvan het wenselijk is om er rekening mee te houden in de beleidsvorming.

De jaren tachtig

Tot hiertoe hebben alle gegevens betrekking op de periode sinds 1987. In dat jaar ging de EBB van start en daardoor zijn de beschikbare gegevens completer en de definities consistent en is ook de vergelijkbaarheid met het buitenland beter. In aansluiting hierop kijken we nu kort terug naar de arbeidspositie van jongeren aan het begin van de jaren tachtig. We kunnen vaststellen dat aan het begin van de jaren tachtig de jeugdwerkloosheid een aanzienlijk groter probleem was (figuur 3). Er waren jaren dat honderd procent van de schoolverlaters eerst naar het arbeidsbureau ging alvorens een baan te vinden, dat is nu bij lange na niet het geval – nog afgezien van hun verminderde motivatie om zich te registreren. De beschikbare werkgelegenheid daalde continu (zie figuur 3).

Ook de structuur van de jeugdwerkgelegenheid had rond 1980 nog sterker een ander karakter. In 2003 verschilt de structuur sterk van die in 1987, maar 1987 was op zijn beurt al een eind verwijderd van het eind van de jaren zeventig. Volgens de arbeidsrekeningen was in 1979 zes procent van alle banen flexibel en werd achttien procent in deeltijd vervuld (excl. flexibel). In 1987 waren deze percentages gegroeid tot 8 en 23 procent. Niet alleen was er rond 1980 veel minder parttime arbeid, volgens de Arbeidskrachtentelling van 1979 waren jongeren daarin ook minder actief dan gemiddeld,

Jeugdwerkloosheid revisited: terug naar de jaren tachtig?



Figuur 3 Jeugdwerkloosheid (% beroepsbevolking) en -werkgelegenheid (% bevolking), 1977-1988
Bron: Salverda (1992).

in 1987 was dat niet langer het geval en tegenwoordig geldt het tegenovergestelde.

Onderwijs

Het aandeel van jongeren met werk is zoals we hebben gezien aanmerkelijk gestegen, van vijftig tot zeventig procent van het totale aantal jongeren. Tegelijkertijd steeg het aandeel van degenen die voltijds onderwijs volgen vrijwel zonder onderbreking, van 41 procent van alle jongeren in 1977 tot een plateau van 54 procent sinds 1997. Inclusief het niet-voltijds-onderwijs ligt de deelname nog circa tien procentpunten hoger. De twee zijn samen meer dan honderd procent en zijn slechts verenigbaar vanwege een overlap tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Die is overwegend gelegen in de kleine baantjes. Tussen 1992 en 2001 nam de overlap toe van achttien procent van de jeugdige bevolking tot dertig, van 35 procent van de onderwijsvolgenden naar 53 en van 33 procent van werkende jongeren naar 46. De helft van de overlap bestond uit flexibele banen, bijna zeventig procent was in kleine baantjes en meer dan tachtig procent werkte op elementair of lager beroepsniveau.¹² Omgekeerd betekent dit dat bijna alle flexibele banen en kleine baantjes van jongeren vervuld worden door scholieren en studenten.

De overlap is in verhouding tot andere landen zeer aanzienlijk. Engeland is, na Dene-

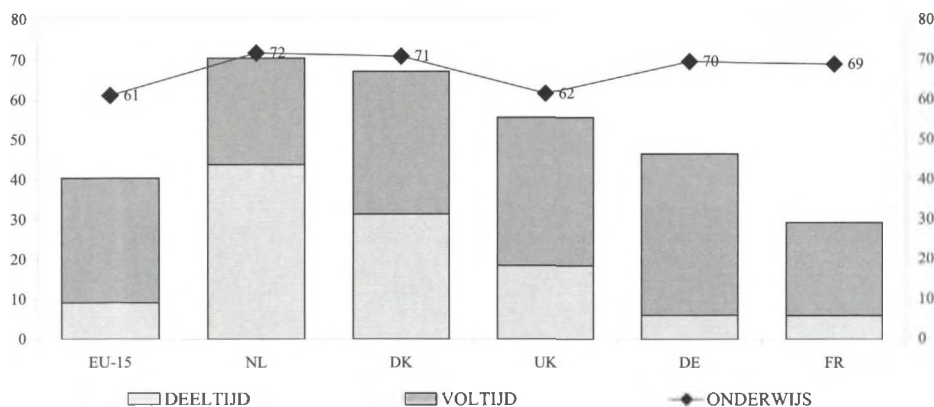
marken, het eerstvolgende Europese land (zie figuur 4). Internationaal is er weinig verschil in onderwijsdeelname, maar wel in werkgelegenheidsgraad. Parttimearbeid lijkt daarbij een belangrijke rol te spelen. Hoe meer parttime-werk onder jongeren hoe hoger de arbeidsdeelname. Zoals we al eerder zagen, loopt de deelname van jongeren aan fulltimewerk internationaal dan ook weinig uiteen.

De combinatie van onderwijs en werk verschaft jongeren een zekere vrijheid die het mogelijk maakt de arbeidsmarkt wat lichtvoetiger te betreden en met een klein of flexibel baantje genoeg te nemen. Tegelijkertijd kan ze een alternatief bieden voor gebrek aan werk. Jongeren schuilen in het onderwijs zolang het op de arbeidsmarkt minder gaat. Daarvoor moet je echter wel verder kunnen leren. Fluctuaties rondom de stijgende trend in de onderwijsdeelname tonen een blijvende gevoeligheid voor de arbeidsmarktsituatie (zie figuur 5).¹³ Oplopende werkloosheid en oplopende onderwijsdeelname gaan hand in hand.

Conclusie

Samenvattend kunnen we stellen dat de jeugdwerkgelegenheid in een hoog tempo onherkenbaar is veranderd. Het deeltijdpercentage is sterk gestegen en is zeer hoog, slechts een minderheid werkt nog fulltime. Het meeste deeltijdwerk betreft kleine baantjes van minder

Jeugdwerkloosheid revisited: terug naar de jaren tachtig?



Figuur 4 Overlap onderwijs en werkgelegenheid (personen), Europese landen, 2001 (% jeugdige bevolking)

Bron: Eurostat (*Labour force survey* 2001).

dan twaalf uur per week. Flexibele banen, met name uitzendwerk, zijn tegenwoordig van groot belang. Beide verschijnselen overlappen voor een belangrijk deel met werk in laagbetaalde bedrijfstakken en in laaggekwalificeerde beroepen. Zo'n zestig procent van de jongeren werkt of flexibel en/of in een klein baantje en/of in de detailhandel of horeca. Onder volwassenen is dat minder dan dertig procent.

Flexibele en kleine baantjes zijn ook grotendeels verantwoordelijk voor de overlap tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Tevens zijn ze van groot belang voor de positie van jongeren met weinig scholing. Ze vormen een uniek complex in vergelijking met de VS en Europa. Nemen we dit in aanmerking bij de ontwikkeling van de werkgelegenheid, dan blijkt het arbeidsvolume vrijwel constant en is er vooral sprake



Figuur 5 Onderwijsdeelname (15-19 jaar) en werkloosheidsontwikkeling (15-24), 1977-2002 (jaarlijkse procentpunt stijgingen)

Bron: CBS (Onderwijsstatistieken, EBB) en Salverda (1992).

geweest van een herverdeling over meer jongeren. De verdiscontering van de kleine baantjes maakt ook de internationale vergelijking veel minder gunstig voor Nederland. Duitsland en Engeland verschaffen hun jongeren meer werk en in Frankrijk is het deel van de jeugdige bevolking dat met werkloosheid wordt geconfronteerd niet veel groter dan in ons land. In de economie van de jeugdarbeid is geen sprake van een *Dutch miracle*, eerder dreigen de molens dol te draaien van de wegwerpbaantjes. Het onderwijs is gedeeltelijk veranderd in een reservoir van waaruit men op zoek gaat naar werk als het er is en waar men zich in terugtrekt als het er niet is. Uiteraard is dit niet voor iedereen weggelegd – de laagst geschoolde jongeren, zeker degenen die fulltimewerk zoeken, lijken daarvoor de prijs te betalen met een hogere werkloosheidsquote, lagere arbeidsdeelname en een hoog aandeel van kleine baantjes. Tegelijkertijd verzorgen jongeren een belangrijk deel van de flexibiliteit van de Nederlandse arbeidsmarkt, de helft van de flexibele dienstverbanden en de kleine baantjes, ook al bedraagt hun aandeel in de werkgelegenheid slechts zestien procent (personen; twaalf procent in FTE's). De concentratie van deze aspecten in deze bevolkingsgroep is dan ook drie maal zo groot als gemiddeld.

Laagopgeleide jongeren

Hiervoor is steeds de algemene of gemiddelde situatie van jongeren besproken. Het zou te ver voeren om nu te laten zien wat de positie van verschillende categorieën van jongeren is. In het algemeen kan worden opgemerkt dat er relatief weinig verschil is tussen de beide seksen. Belangrijker is de relatie met het scholingsniveau. We hebben gezien dat de fulltime-jeugdwerkgelegenheid onder druk staat en een minderheidspositie inneemt binnen de huidige jeugdwerkgelegenheid. Het impliceert dat de klassieke werkende jongeren het moeilijk hebben – voor een belangrijk deel betreft het hier de laagopgeleide jongeren, aan wie een verdere schoolopleiding niet besteed is en die werk zoeken om van te kunnen leven. Zij kunnen niet vroeg genoeg aan een arbeidsmarktloopbaan beginnen om ervaring (en pensioen) op te bouwen en eventueel *on the job*-training te krijgen. De beschikbare gegevens laten het helaas niet toe om al het voorgaande te combineren met het scholingsniveau van de jonge-

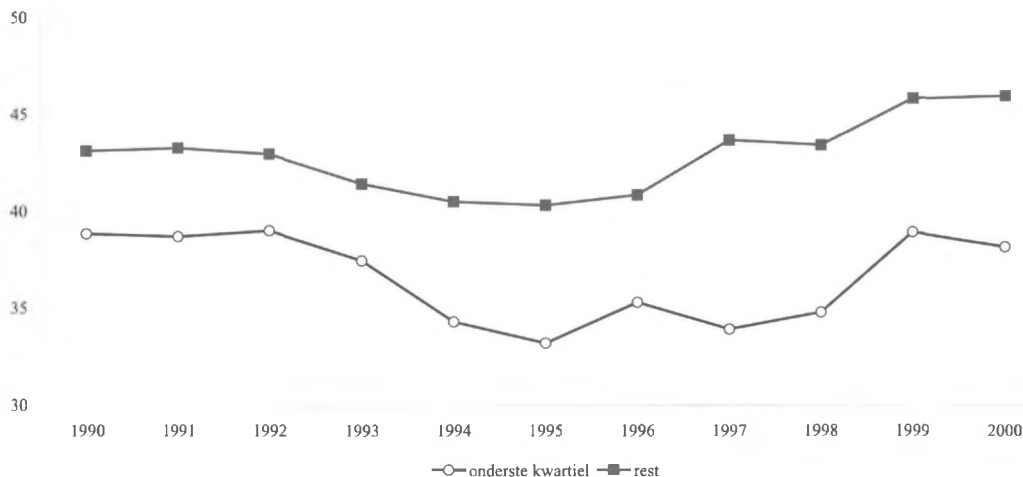
ren. De meeste werkloze jongeren zoeken werk van substantiële omvang en geen kleine baantjes en laagopgeleide jongeren zijn duidelijk bovengemiddeld werkloos; hun werkloosheidspercentage van 23 in 2002 lag meer dan achtmaal boven dat van de kerngroep van mannen. Dit is minder vanzelfsprekend dan het misschien lijkt aangezien onder jongeren de hoger opgeleiden minder sterk aanwezig zijn doordat ze nog een opleiding volgen. Voor de banen die geschikt zijn voor laagopgeleide jongeren zou daarom de concurrentie minder kunnen zijn. Het is al opgemerkt dat hoe lager het beroepsniveau, hoe groter het aandeel van de deeltijdbanen is. Dat maakt het steeds moeilijker voor de laagopgeleide jongere. Daar komt nog bij – het staat er uiteraard niet los van – dat de jongeren die wel verder gaan in het onderwijs in steeds grotere mate dergelijke deeltijdbanen bezetten. De klassieke werkende jongere lijdt onder de concurrentie van studenten. Steijn en Hofman (1999) hebben dat goed laten zien. Hoe lager opgeleid de jongeren, hoe groter eveneens het deeltijdaandeel. Het achterblijven van laagopgeleide jongeren, zelfs in de recente gunstige jaren, in de wat meer substantiële banen van ten minste twaalf uur per week onderstreept dit (figuur 6).

Beleid

We bespreken in deze paragraaf eerst kort de hoofdlijnen van het beleid sinds 1980 en daarna de huidige beleidsdiscussie.

Het jeugdwerkgelegenheidsbeleid van de overheid is voornamelijk indirect geweest, via de band van de lonen en daarmee de loonkosten, ook al heeft sinds 1994 de directe werkgelegenheidscreatie – denk aan de Melkert-banen – aan belang gewonnen. In het algemeen bestond het beleid gedurende de jaren tachtig eruit om loonmatiging te verlangen van de sociale partners en die te ondersteunen met verlaging van belastingen en sociale premies. De hiertoe bedoelde bezuinigingen waren voornamelijk gericht op de verlaging van ambtenars-salarissen,¹⁴ het minimumloon en de daarvan afhankelijke uitkeringen.

Loonbeleid om de werkgelegenheid te stimuleren is in het bijzonder gepraktiseerd voor jongeren. Eerst werd de leeftijdsstaffeling van

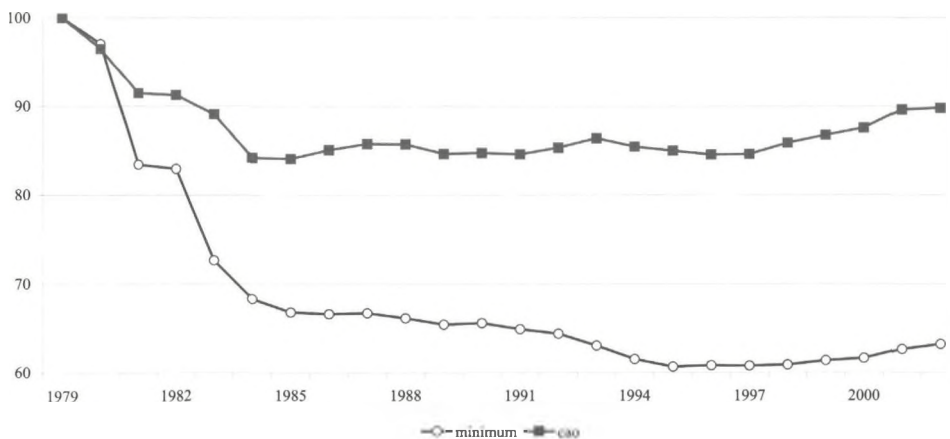


Figuur 6 Werkgelegenheid per hoofd van de jeugdige bevolking, onderste opleidingskwartiel en hoger
Bron: CBS (EBB, speciaal verstrekte gegevens).

de wettelijke minimumjeugdlonen doelbewust verlaagd in 1981 and 1983.¹⁵ Minimumjeugdlonen verloren zo twintig procent in vergelijking met het volwassen minimumloon. Daarna werden ze, net als het volwassen minimumloon, nominaal met drie procent verlaagd in 1984 en langdurig 'bevroren' (1984-1989, 1992-95). De reële minimumjeugdlonen in ons land zijn dan ook spectaculair gedaald. In 1998 was hun koopkracht gemiddeld¹⁶ veertig procent minder dan de waarde van 1979 (figuur 7). Deze daling kan zelfs de vergelijking met het Ameri-

kanse minimumloon doorstaan. De daling is pas in 1999 voor het eerst in twintig jaar in een uiterst lichte stijging omgebogen. Na deze ingrepen hebben verdere verlaging of oprekken van de jeugdlonen tot de leeftijd van 27 jaar, ja zelfs het afschaffen van het gehele minimumloon, nog geregeld op de politieke agenda gestaan, zonder gevolgen.

Omdat het (netto)minimumloon direct gekoppeld is aan de sociale uitkeringen zijn deze voor jongeren net zo sterk in koopkracht gedaald als het minimumloon. Bovendien zijn



Figuur 7 Minimumjeugdloon en CAO-jeugdloon, reëel, 1979 = 100

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en CBS (Statistiek van regeringslonen/CAO-lonen).

allerlei uitkeringsrechten van jongeren beperkt of zelfs afgeschaft, met name voor schoolverlaters en vooral tijdens de eerste helft van de periode. Tussen 1977 en 1985 is er een reeks van regeringsmaatregelen getroffen.¹⁷ Uitkeringen voor achttien- tot 22-jarigen werden gedifferentieerd, zestien- en zeventienjarigen verloren hun rechten en moesten terugvallen op de kinderbijslag die hun ouders nu weer voor hen ontvingen, voor schoolverlaters tot 21 jaar gold hetzelfde gedurende een halfjaar na het verlaten van school en tot slot werden uitkeringen aan personen die een huis delen verlaagd, ook als zij niet de huishouding delen – hetgeen onder jongeren vaak voorkomt. De maatregelen impliceerden een significante daling in de reële netto-uitkeringen van jongeren. In 1985 bedroeg het koopkrachtverlies in vergelijking tot 1977 voor de jongsten 23 procent, voor de 21-jarigen zeventien procent en voor de 22-jarigen vijf procent. Ook daarna daalde de verhouding tussen het aantal jongeren met een werkloosheidsuitkering en het aantal jeugdige werklozen, wat op een verdere verslechtering van uitkeringsrechten lijkt te wijzen.¹⁸ Deze verslechteringen hebben het voor jongeren veel minder zinvol gemaakt om zich als werkloze te laten registreren bij het Arbeidsbureau.

Werkgelegenheid

Maatregelen die direct de werkgelegenheidsgroei stimuleren, ontbraken lange tijd gedeels, in het bijzonder voor jongeren. Doorgaans moesten zij het doen met algemene maatregelen, al hadden ze logischerwijs, vanwege hun oververtegenwoordiging in de werkloosheid, wel een relatief groot aandeel in de toepassing daarvan. In het begin van de jaren negentig realiseerden beleidsmakers zich in toenemende mate dat er geen simpel recept was om de werkloosheid op te lossen door alleen maar naar 'de markt' te verwijzen. Speciale groepen werden banen aangeboden buiten de reguliere markt om. Sindsdien is het aantal personen dat gebruikmaakt van dergelijke voorzieningen bijna verdubbeld van tegen de negentigduizend in 1990 tot 175 duizend in 2002.¹⁹ Gedurende de gehele periode vormen tachtig- à negentigduizend WSW'ers hiervan de hoofdmoot. Het is niet eenvoudig te bepalen hoeveel van de toepassingen betrekking hadden op jongeren.

Voorstellen voor specifieke jeugdwerkgele-

genheidscreatie vormden tijdens de jaren tachtig het onderwerp van een zeer langdurig en verhit debat dat draaide om de rol die particuliere bedrijven zouden moeten spelen en de angst voor concurrentievervalsing. Ten slotte werd het Jeugdwerkgarantieplan JWG geïntroduceerd aan het eind van de jaren tachtig. Het doel was om langdurige jeugdwerkloosheid te voorkomen met gebruikmaking van uitkeringsgelden. De 'garantie' staat voor de gedachte dat iedere jongere na een halfjaar werkloosheid een boventallige baan aangeboden zou krijgen, vooral in de publieke sector en mondjesmaat ook in particuliere bedrijven. Het programma was gericht op jongeren van 16 tot 21 jaar en op schoolverlaters tot 26 jaar. De lokale overheid droeg de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en kreeg haar kosten voor een groot deel vergoed door de regering. Na een maximumverblijf in de maatregel van een jaar zouden de deelnemers moeten opschuiven naar een andere baan (die overigens ook onder de JWG mocht vallen). JWG-deelnemers kregen een 32-urige werkweek en een evenredig deel van het relevante minimumloon. In de praktijk werd slechts de helft van de doelgroep bereikt.²⁰ Het JWG telde ongeveer 23 duizend banen in 1997 waaronder bijna drieduizend die zich in de voorbereidingsfase bevonden.²¹ De uitstroom naar reguliere banen was klein²² en daarom zijn de effecten op de overgang van werkloosheid naar werkgelegenheid beperkt.

Het CBS heeft de JWG-populatie onderzocht en vergeleken met de rest van de jeugdige beroepsbevolking.²³ JWG-banen worden in de Enquête Beroepsbevolking tot de werkgelegenheid gerekend en hun groei vanaf een niveau van drieduizend in 1991²⁴ moet daarom in de beschouwing worden betrokken bij evaluatie van de ontwikkeling van de jeugdwerkgelegenheid gedurende de jaren negentig. Wanneer we even aannemen dat alle JWG'ers jonger dan 25 zijn, zou – zonder JWG – de jeugdwerkgelegenheid gedaald zijn met 23 in plaats van 21 procent tussen 1991 en 1996 en het aantal werklozen gestegen met 21 in plaats van 4 procent. Bijna een vijfde deel van alle werkloze jongeren participeerde op dat moment in het JWG. Vrouwen vormden de meerderheid van de deelnemers (60 procent) en ruim eenderde had niet meer dan lagere school,²⁵ significant meer dan onder werkloze (17 procent) of werkende (8 procent) jongeren in het algemeen.²⁶ Hetzelfde

gold voor mavo en vbo. Naarmate de uitstroom naar reguliere banen lager is, leek het JWG meer op het scheppen van banen dan op het overgangsstadium naar de arbeidsmarkt waarvoor het bedoeld is.

Op 1 januari 1998 werd het JWG als afzonderlijke maatregel opgeheven en geïntegreerd in de brede WIW die gemeenten meer flexibiliteit moet verschaffen in de toepassing van arbeidsmarktmaatregelen zodat ze beter op het individu kunnen worden afgestemd. Sindsdien zijn de toepassingen voor jongeren sterk gedaald. Eind 2002 bevonden zich slechts 6100 jongeren onder de tachtigduizend WIW-betrekkingen en ID-banen.²⁷

Sociale partners

De rol van de sociale partners is een belangrijk element van het 'Nederlandse model'. Hun bijdrage aan de bestrijding van de jeugdwerkloosheid is echter niet erg effectief geweest. De sterke groei van de jeugdwerkloosheid in het begin van de jaren tachtig was voor de Stichting van de Arbeid (STAR) aanleiding een rol te spelen in de bestrijding van de jeugdwerkloosheid. In 1984 deed de Stichting de aanbeveling aan de CAO-onderhandelaars om extra banen te scheppen voor jongeren en verschillende maatregelen te nemen ter verbetering van hun perspectieven. Het leidde tot de opname van 'jeugdwerkplannen' in vele CAO's. Eind 1985 bevatte meer dan eenderde van de overeenkomsten bepalingen op dit terrein,²⁸ variërend van programma's waardoor jongeren onderwijs zouden kunnen volgen en tegelijkertijd werken tot de creatie van extra leerlingplaatsen voor jongeren met weinig perspectief en het vergemakkelijken van parttime werk. Het leidde tot enige additionele jeugdwerkgelegenheid, al waren de banen meestal tijdelijk. Het gemiddelde aandeel van jongeren in het personeelsbestand van de betrokken bedrijven nam toe met twee procent.²⁹ Of de maatregelen werkelijk additioneel effect hebben gehad, is moeilijk te zeggen omdat na 1984 ook de conjunctuur verbeterde – wat gewoonlijk gunstiger is voor jongeren dan voor volwassenen – en tussen 1984 en 1986 nam het aandeel van tieners in de totale werkgelegenheid eveneens met gemiddeld twee procent per jaar toe (Salverda 1992: 353).

Al meteen in het begin van de jaren tachtig – dus ruim voor de STAR-aanbeveling om werk te scheppen – verlaagden de sociale partners,

die natuurlijk in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor de loonvorming, de loonschalen voor jongeren in de CAO's (zie figuur 7). De daling begon in 1980 maar werd vooral gestimuleerd door verlaging van de minimumjeugdlonen in 1981 en 1983, de algemene minimumloonverlaging en -bevrozing van 1984 en daarna. Hun huidige niveau ligt nog altijd tien procent onder dat van 1979. De loonschalen voor volwassenen waren in 2000 weer op hun uitgangspunt terug. De verdiende uurlonen van jongeren ten opzichte van ouderen daalden in twee grote stappen, eerst tussen 1979 en 1985 van 67 procent naar rond de 61 en daarna tussen 1993 en 1995 verder tot circa 55 procent.

De sociale partners zijn eveneens verantwoordelijk voor het leerlingstelsel. De omvang daarvan nam aanzienlijk af na 1990, tot 110 duizend leerlingplaatsen in 1996/97. Sindsdien is hun aantal met succes gestegen tot 167 duizend in 2002-2003, wat zal hebben bijgedragen aan de toegenomen overlap tussen onderwijs en arbeidsmarkt.³⁰

Tot slot werden de partners het in maart 1996 eens over *Flexibiliteit en Zekerheid* (die overigens pas in 1999 kracht van wet kreeg). Hoewel deze overeenkomst een algemene werking heeft, betreffen de effecten vooral jongeren, gelet op het hoge niveau van flexibele werkgelegenheid in deze groep. De overeenkomst maakte verdere groei van tijdelijk werk mogelijk in ruil voor een verbeterde sociale zekerheid, in het bijzonder van pensioenrechten. De sterke concentratie van flexibele banen onder jongeren doet echter twijfel rijzen aan de effectiviteit van deze ruil. De grote overlap van flexibel werk en kleine baantjes geeft aan dat er aan pensioenrechten weinig eer valt te behalen. Jongeren kiezen doorgaans niet voor tijdelijk werk voor de rest van hun leven, maar doen het meestal als tijdelijke bijverdiensite. Ze zullen daarom vaak de duurvereisten niet halen en anders weinig aan het pensioen hebben.

We kunnen vaststellen dat de daling van de jeugdlonen doelbewust mogelijk is gemaakt door het regeringsbeleid inzake de minimumlonen. Dit heeft meer invloed gehad dan de CAO-ontwikkeling, al heeft die het ook niet in de weg gestaan. Daartegenover lijken speciale jeugdwerkgelegenheidsmaatregelen meer tot debat dan tot banen te hebben geleid. Gezien

Jeugdwerkloosheid revisited: terug naar de jaren tachtig?

de enorme daling van de lonen zijn de positieve effecten op de werkgelegenheid miniem geweest. Ze moeten terug te vinden zijn in de FTE-werkgelegenheid die het volume aangeeft dat werkgevers daadwerkelijk contracteren. Tot 1987 nam de jeugdwerkgelegenheid gestaag af en sindsdien is ze constant gebleven. Hieraan kan nog worden toegevoegd dat de reguliere werkgelegenheid bij de overheid zelf en in de gesubsidieerde sector, onderwijs en gezondheidszorg, dramatisch is afgenomen. Tussen 1977 en 1990 daalde de totale jeugdwerkgelegenheid (gewerkte uren, 16-22 jaar) met 29 procent, maar in de publieke sector ging het twee keer zo snel, met 57 procent.³¹ Dat lagere relatieve lonen tot hogere relatieve werkgelegenheid leiden, is door de overheid zelf dus al helemaal niet waargemaakt.

De toenemende onderwijsdeelname die ik eerder besprak, lijkt een effectiever middel om werkloosheid te voorkomen. Dit was echter nooit de opzet van het onderwijsbeleid. Om verschillende redenen is de studiefinanciering generieuzer geworden in 1986, of tenminste toegankelijker omdat het geld nu rechtstreeks naar de student ging en niet langer naar hun ouders in de vorm van kinderbijslag. Ondanks latere inperkingen heeft de studiefinanciering een toenemend aantal studenten kunnen ondersteunen. Daarnaast is het proces van onderwijsgroei versterkt door de toenemende diplomaconcurrentie op de arbeidsmarkt, met als gevolg dat zoveel laaggeschoolden achter het net vissen. De massaliteit van de nieuw gediplomeerden leidt vervolgens tot een toenemend belang van andere selectiecriteria wat het risico van discriminatie op de arbeidsmarkt kan vergroten – allochtone jongeren kennen een veel hogere werkloosheid.³²

Het arsenaal beleidsmaatregelen lijkt langzamerhand uitgeput: minimumlonen kunnen redelijkerwijs niet meer verlaagd worden. Het Plan van Aanpak bepleit, geheel in de stijl van Paars, invoering van CAO-lonen tussen de laagste schalen en het minimumloon in, een punt dat met weinig effect sinds 1994 is aangevoerd. Uitkeringsrechten zijn er nauwelijks meer, de baantjes zijn niet kleiner te maken.

Nieuw beleid?

Deze zomer droegen kabinet en FNV beide een Plan van Aanpak voor de jeugdwerkloos-

heid aan. De regeringsnota richt zich vooral op de bijdragen die anderen moeten leveren (gemeenten, Europees Sociaal Fonds, bedrijfstakken (uit hun O&O-fondsen) en de jongeren zelf) en beperkt de rijksbijdrage tot enkele miljoenen die de coördinatie van het handelen van de anderen dienen te financieren. De FNV stelt een veel grotere inzet voor, temeer omdat met ingang van 1 januari 2003 ook al de SPAK-subsidie aan werkgevers om laagbetaalde jongeren in dienst te nemen is afgeschaft.

Het gebrek aan inzet van de regering lijkt te verklaren uit de weinig ambitieuze doelstelling die zij zich stelt, namelijk om het werkloosheidspercentage van jongeren tot niet meer dan tweemaal het algemene werkloosheidspercentage te laten toenemen. Het is een doelstelling die voorbijgaat aan het sociale probleem van werkloosheid onder de jongeren zelf. Het gaat er blijkbaar niet om hoezeer hun situatie zelf verslechtert, maar om hoe slecht deze is in verhouding tot anderen. De precieze formulering van de doelstelling heeft bovendien een dubbele bodem doordat de jongeren zelf in de noemer voorkomen – bij sterk stijgende jeugdwerkloosheid duurt het daardoor langer voordat de genoemde grens wordt gehaald.³³ De doelstelling lijkt echter nog wel wat voor te stellen omdat zowel volgens de internationale als de EBB-berekening van het werkloosheidspercentage jongeren lange tijd onder deze grens vertoefden (tabel 1(5)). Maar dat is natuurlijk juist het gevolg van al die parttimebanen. De Amerikaanse en Europese cijfers geven aan dat zonder een dergelijke bijdrage de jeugdwerkloosheid op zijn allerbest begint bij het tweevoudig niveau van de algemene werkloosheid. Daarom en omdat de vergelijking met andere groepen het uitgangspunt van het beleid vormt, zou men er goed aan doen de vergelijking zo scherp mogelijk te maken. De eerder gemaakte vergelijking met de kerngroep van mannen tussen de 25 en 54 jaar en gebaseerd op de voltijdse beroepsbevolking wijst in een heel andere richting. De jeugdwerkloosheid in Nederland bevindt zich al lang op een veel hoger niveau dan het tweevoudige, ook in vergelijking met andere landen. Dat wijst op een structureel probleem in de werking van de Nederlandse jeugdwerkmarkt. Een afwachtende houding is daarom in het geheel niet op zijn plaats.

Dit geldt temeer omdat het Plan van Aanpak volledig de demografische omslag mist. Sinds het midden van de jaren tachtig heeft de jeugdige bevolking in Nederland een unieke daling ondergaan, met een kwart. Tussen nu en 2010 verwacht het CBS daarentegen een stijging van het aantal jongeren met ruim zes procent. Dat lijkt bescheiden maar het is aanzienlijk – ter vergelijking, tussen 1979 en 1987 steeg het aantal jongeren met slechts vier procent. De demografische omstandigheden gedurende de afgelopen jaren waren gunstig voor jongeren, maar dat verandert snel. De daling vergemakkelijkte ook de groei van de werkgelegenheid van volwassen vrouwen (Salverda 2003) die in de nabije toekomst naar verwachting meer banen zullen blijven verlangen.

De beide nota's van regering en FNV delen het adagium dat de algemene werkgelegenheidsontwikkeling van primair belang is. De hiervoor geschetste toenemende kloof tussen de jeugdarbeidsmarkt en de rest en de structurele problemen van laaggeschoolde jongeren trekt dat uitgangspunt echter in toenemende mate in twijfel. Jongeren zijn sterk geconcentreerd in bepaalde beroepen en bedrijfstakken, die niet per se gelijkkelijk profiteren van een algemene opgang.

Tot slot besteden beide nota's aandacht aan het onderwijs. Het gaat daarbij vooral om de verbetering van de startkwalificaties waarmee jongeren de arbeidsmarkt betreden. Ook met betere kwalificaties zullen velen echter laaggeschoold blijven en lijden onder het verslechterende perspectief van parttimebanen en de concurrentie van studenten, die door de aantasting van de studiefinanciering die het kabinet voor hen in petto heeft alleen maar sterker kan worden. Verbetering van startkwalificaties is daarom wellicht dweilen met de kraan open. Een verbetering in de urenstructuur van de banen op de lagere beroepsniveaus kan betere vooruitzichten bieden. Herintroductie van de SPAK voor jongeren maar dan op fulltimeconditie zou hierbij behulpzaam kunnen zijn.

Conclusie

Jongeren hebben voor de werkloosheidscrisis van 1980 moeten boeten met een explosieve stijging van hun werkloosheid en een implosie van hun loon. Het laatste werd vooral beïn-

vloed door het overheidsbeleid ten aanzien van het minimumloon. Er is geen bewijs te vinden dat dit gunstig heeft uitgewerkt op de jeugdwerkgelegenheid, zelfs niet in de laagbetalende bedrijfstakken waar a priori de gevolgen voor de lonen sterker waren en waar men de meeste werkende jongeren vindt. De Nederlandse jeugd lijkt zich in een zelfde situatie te bevinden als de laagbetaalden in de VS zoals beschreven door Richard Freeman (1998, 37): een *simultane daling van werkgelegenheid en verdiensten*. De werkgelegenheids crisis van de jaren 1992-94 had hetzelfde effect in een andere vorm. Zowel absoluut als relatief daalde de jeugdwerkgelegenheid in een vergelijkbaar tempo met het begin van de jaren tachtig. Ditmaal bleef de stijging van de werkloosheid beperkt, ook al is het niveau hoger dan op het eerste gezicht uit de cijfers blijkt. Ook de achteruitgang van minimumloon en gemiddeld jeugdloon was nu kleiner. Nu deed zich echter, anders dan tussen 1980 en 1985, een demografische daling voor en ook de onderwijsdeelnamen steeg onverminderd verder. De prijs die jongeren deze keer betaalden, is te vinden in de zeer snelle toename van parttime- en tijdelijke banen; terwijl de fulltimewerkgelegenheid zeer sterk daalde. Globaal kunnen we stellen dat hetzelfde jeugdwerkgelegenheidsvolume is verdeeld over meer jongeren. Economische zelfstandigheid voor jongeren is daarom verder weg dan ooit. Kortom, de opgetreden daling in de jeugdwerkloosheid was niet het gevolg van een solide groei van de jeugdwerkgelegenheid maar vormde eerder het resultaat van een unieke demografische daling en een voortgaande stijging van de onderwijsdeelnamen. Nederland lijkt zich hiermee in slaap gesust te hebben. In het 'serieuze' deel van de jeugdarbeidsmarkt is wel degelijk sprake van aanmerkelijke werkloosheidsproblemen, die tot uiting komen in een sterkere oververtegenwoordiging van jongeren dan in andere landen.

De afwezigheid van een duidelijk positief effect van de lagere lonen toont dat de simpele oplossingen uit het economische leerboekje tekortschieten. Wat overblijft, is de betekenis van toenemend onderwijs. Ik denk dat het van groot belang is goed de perspectieven te overwegen die dat biedt. De combinatie van studeren en werken kan de jeugdwerkloosheid verminderen en heeft misschien zelfs gunstige gevolgen voor het onderwijs zelf (het 'duale' le-

Jeugdwerkloosheid revisited: terug naar de jaren tachtig?

ren) en vermindert tegelijkertijd het aantal laaggeschoolden. Het lijkt bovendien het welbevinden van jongeren gunstig te kunnen beïnvloeden: vooral Deense en Nederlandse studenten bereiken een hoog niveau van satisfactie in vergelijking met andere Europese landen, in samenhang met een grote overlap tussen onderwijs en arbeidsmarkt en een relatief grote rol voor inkomen uit studiefinanciering,³⁴ wat bevorderlijk is voor een meer onafhankelijke positie in het leven.

Het valt echter te bezien wat de kosten van deze combinatie zijn. Een duidelijk voorbeeld op de arbeidsmarkt is de mogelijke bezetting door studenten van banen die geschikt zijn voor laaggeschoolden. Studenten zijn haast per definitie beter gekwalificeerd en zij kunnen het werk op een flexibeler manier doen (parttime en tijdelijk, naast hun studie) dan laaggeschoolden die, naar men mag aannemen, veel meer aangewezen zijn op vaste en waarschijnlijk ook fulltimebanen voor een inkomen dat economische zelfstandigheid mogelijk maakt. Werkloze jongeren zoeken overwegend een volledige baan. Dit is de kwestie die om een oplossing vraagt. Als we een baan van goede kwaliteit definiëren als een die economische onafhankelijkheid mogelijk maakt, kunnen we vaststellen dat de kwaliteit van de jeugdwerkgelegenheid significant is gedaald.

De daling van hun werkgelegenheid en de vermindering van de kwaliteit ervan bieden een perspectief waar jongeren alleen aan kunnen ontkomen door langer in het onderwijs te blijven en zich pas later professioneel op de arbeidsmarkt te begeven.

Noten

- 1 Werkloosheidsgegevens zijn opgenomen in tabel 1, werkgelegenheidsgegevens in tabel 2.
- 2 Voltijds werk is hier door de OECD gedefinieerd als dertig uur of meer per week.
- 3 Schatting op basis van de verdeling van de werkgelegenheid over urenklassen: <12, 12-19, 20-34 en 35+ volgens EBB. Ook voor volwassen vrouwen was de gemiddelde werkweek constant op circa 26 uur.
- 4 Het kan wellicht ook verklaren waarom de recente Nederlandse werkloosheidsstijging minder sterk lijkt dan elders. Als voltijdbanen in deeltijdbanen worden omgezet, wordt dit niet als een toename van de werkloosheid waargenomen.
- 5 Hier komt de recente twaalf procent uit de bus

waarover regering en FNV in hun jeugdwerkloosheidsnota's spreken.

- 6 Het complete cijfermateriaal van de EBB inclusief de kleine baantjes is soms beter te vinden via Eurostat dan via Statline.
- 7 In 2000 zocht 56 procent van de werkloze jongeren fulltimewerk en 41 procent van de ouderen.
- 8 Ironisch genoeg worden mensen die op zoek zijn naar een grotere baan, maar wel een kleine baan hebben, wel als werkloze geteld (vijftien procent van alle werklozen in 2000) (zie Salverda, 2004).
- 9 Flexibele banen zijn niet per se parttime, maar vaak wel, zeker op jaarbasis gezien. Het datamateriaal levert problemen op. De EBB gaf details vanaf het begin in 1987, maar verruimde de definitie in 1992. De meest recente gegevens op CBS Statline geven een forse niveauverhoging aan tot ongeveer eenderde van de jeugdwerkgelegenheid vanaf 2000. Deze lijkt implausibel in vergelijking met de gegevens van EWL (die ook de kleine baantjes omvatten) die stabiel ruim een kwart aangeven.
- 10 Volgens EBB-cijfers; deze missen uitzendwerk van minder dan twaalf uur per week dat meer dan een derde deel uitmaakt. Het lijkt plausibel dat jongeren daar nog een groter aandeel in hebben en de concentratie dus nog hoger ligt.
- 11 Op geaggregeerd niveau en voor werk van ten minste twaalf uur per week geldt: hoe lager het beroepsniveau, hoe groter in het algemeen het belang van deeltijdwerk. Banen van 12-19 uur per week komen vanaf 1987 2,5 maal zo frequent voor onder elementaire beroepen en 1,5 maal zo frequent onder lagere beroepen.
- 12 CBS, *Jeugd 2003*, tabel 4.5.
- 13 De 15-19-jarigen zijn degenen die hun verblijf in het onderwijs het gemakkelijkst kunnen afstemmen op de arbeidsmarktsituatie.
- 14 Tussen 1979 en 1985 verloren de CAO-lonen van ambtenaren 25 procent van hun koopkracht; in de particuliere sector daalden ze met acht procent.
- 15 Minimumjeugdlonen zijn afhankelijk van de leeftijd, beginnend bij dertig procent van het volwassen minimum loon bij zestien jaar en oplopend tot honderd procent bij 23 jaar.
- 16 Gewogen met het aantal minimumloners naar leeftijd in 1979.
- 17 Zie *Stand van Zaken; Sociaal Maandblad Arbeid*; CBS, *Statistiek van de Algemene Bijstand*.
- 18 CBS, *Werken en leren 1996*, p. 145.
- 19 Gegevens ontleend aan *Sociale Nota's*, zie ook Salverda (1998a).
- 20 Inclusief aanmerkelijke aantallen die wel een JWG-contract hebben maar geen werkplek (cijfers voor 1994; in 1996 lijkt het JWG het een stuk beter te doen).
- 21 CBS, *Sociaal-economische Maandstatistiek*, augustus 1998, p. 24.
- 22 Circa 15% per jaar (NEI 1997: 117), maar dat kan een onderschatting zijn, zeker voor latere jaren.

- 23 CBS, *Sociaal-economische Maandstatistiek* 1997/12.
- 24 CBS, *Sociaal-economische Maandstatistiek* 1997/8, 25.
- 25 CBS, *Sociaal-economische Maandstatistiek* 1997/8, 27.
- 26 CBS, *Sociaal-economische Maandstatistiek* 1997/12, 23.
- 27 Tabellenid.wiw.wsw.2002 op CBS website (www.cbs.nl)
- 28 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Jeugdwerkplannen in CAO's*, december 1985.
- 29 Andere aanwijzingen spreken dit tegen: het absolute aantal werkzame tieners (personen) groeide met 2% maar hun aandeel steeg niet.
- 30 Bbl-cijfers volgens CBS (Statline, Leerlingen en geslaagden MBO).
- 31 Ongepubliceerde tabellen van de CBS Loononderzoeken.
- 32 In 2001 was hun werkloosheid, 16%, vijfmaal hoger dan gemiddeld (eigen berekening gebaseerd op scores in *Sociale Nota 2003*, bijlage p. 42).
- 33 Dit kan nog worden versterkt door de rol die de regering toekent aan het CWI. Die instelling is de bron van de geregistreerde werkloosheid, die de werkweisen van jongeren buitengewoon slecht waarneemt. Midden in 2003 komt ze nog niet verder dan een jeugdwerkloosheidspercentage van 3,3, evenveel als onder ouderen (tabel 1(6) en figuur 2). Het is niet te hopen dat daarin eerst het tweevoudige niveau behaald moet worden voordat serieuze actie ondernomen wordt.
- 34 OECD (1999a), Tabellen 1 (gebaseerd op Eurobarometer gegevens), 5 en 7.

Literatuur

- CBS (1998a), *Tijdreeksen Arbeidsmarkt*.
- CBS (1998b), *Kwartaalschrift Onderwijsstatistieken*, kwartaal I.
- FNV (2003), *Plan van Aanpak Jeugdwerkloosheid*.
- Freeman, R.B. (1998), 'Low-wage Employment: Is More or Less Better?' in: C. Lucifora & W. Salverda (eds.) (1998), *Policies for Low-Wage Employment and Social Exclusion*, Milan: FrancoAngeli, 25-46.
- Glyn, A. & W. Salverda (2000), 'Does Wage Flexibility Really Create Jobs?' *Challenge, Magazine of Economic Affairs*, 43 (1): 32-43.
- Inder, F. & B. Schaafsma-Harteveld (2000), *De etniciteit van personen met een WIW-dienstverband, 4e kwartaal 1998*, CBS (BPA 1586-00-SOZ).
- Lucifora, C. & W. Salverda (eds.) (1998), *Policies for Low-Wage Employment and Social Exclusion*, Milan: FrancoAngeli.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003), *Plan van Aanpak Jeugdwerkloosheid, Een Uitwerking van de Hoofdlijnennotitie dd. 9 mei 2003*, Den Haag.
- NEI (1997) *Labour Market Studies - The Netherlands*, Brussel: European Commission.
- OECD (1998), *Employment Outlook 1998*, Parijs: OECD.
- OECD (1999a), *Preparing Youth for the 21st Century: The Policy Lessons from the Past Two decades*, Background Paper, Conference in Washington 23-24 February 1999.
- OECD (1999b), *Employment Outlook 1999*, Paris: OECD.
- Salverda, W. (1992), *Youth Unemployment; Dynamics of the Dutch Labour Market 1955-1988*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Salverda, W. (1998a), 'Verhoging van de onderkant van de arbeidsmarkt? Een overzicht en eerste beoordeling van beleidsmaatregelen', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 21 (1): 24-57.
- Salverda, W. (1998b), *Is there more to the Dutch Model than a Lot of Parttime Jobs? Keynote speech 5th Australian National Unemployment Conference*, Melbourne, October 1998.
- Salverda, W. & M. Schonewille (1998), *The Dutch Youth Labour Market 1977-1996*, Parijs: DARES/Ministère du Travail et de la Solidarité.
- Salverda, W. (2000), 'Youth unemployment: a Dutch solution?' in: Amparo Serrano Pascual (ed.), *Tackling Youth Unemployment in Europe. Monitoring the European Employment Strategy*, Brussels: European Trade Union Institute, 133-153.
- Salverda, W. (2000), 'Schaduwlandschap', *Economisch-Statistische Berichten*, 2 juni 2000, 458-459.
- Salverda, W. (2003), 'Low Pay and Gender Mainstreaming', in: Amparo Sarrano, Lilja Mósesdóttir and Andrea Leitner (eds.), *Overcoming Barriers to Equal Pay in Europe: Monitoring Gender Mainstreaming*, Brussel: ETUI (te verschijnen).
- Salverda, W. (2004), 'Does Low Dutch Unemployment Reflect Superior Performance Or Labour Market Transformation?' in: B. Bluestone and A. Sharpe (eds.), *A New Architecture for Labor Market Statistics*, University of Chicago Press (te verschijnen).
- Steijn, B. & A. Hofman (1999), 'Zijn lager opgeleiden de dupe van de toestroom van studenten op de arbeidsmarkt? Over verdringing aan de onderkant van de arbeidsmarkt', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 15 (2), 149-161.