

De positie van lageropgeleide jongeren: geen werk, geen uitkering, geen beleid

Wiemer Salverda

Te gemakkelijk voeden internationale vergelijkingen de gedachte dat Nederland goed omgaat met zijn jongeren. Volgens deze vergelijkingen is de jeugdwerkgelegenheid hoog en de jeugdwerkloosheid laag ondanks de crisis, en zijn de Nederlandse jongeren zo ongeveer de gelukkigste ter wereld.¹ In werkelijkheid is de situatie minder rooskleurig, om niet te zeggen bedroevend, voor werk, werkloosheid, loon, en uitkering. Dat geldt in het bijzonder voor jongeren die vanaf hun 17^e of 18^e uitgeleerd zijn en het onderwijs verlaten. Het beleid faalt hier. Hieronder bekijk ik achtereenvolgens de hele trits van loon, werk, werkloosheid en uitkering, en onderwijs. Ik bespreek de recente ontwikkelingen in ons land sinds de start van de financiële crisis in 2008 in vergelijking met eerdere ontwikkelingen en met andere Europese landen.

Jeugdloon blijft steeds verder achter

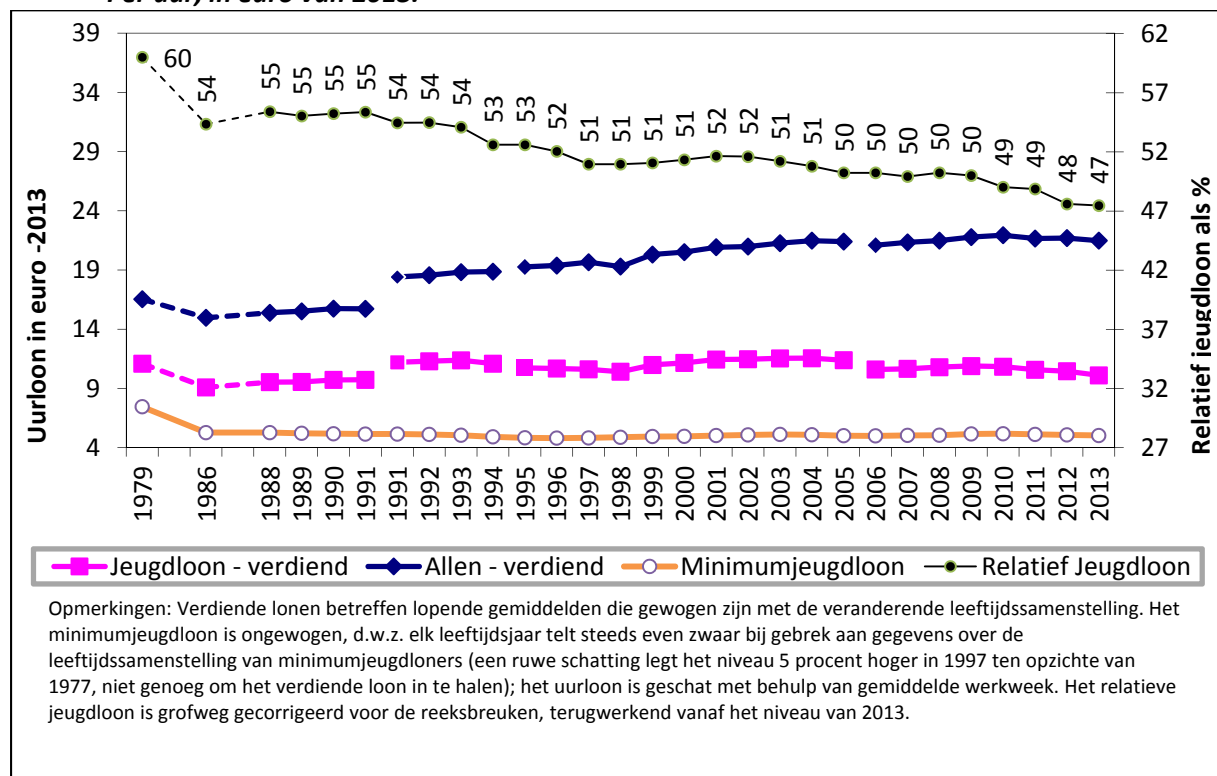
Met de invoering in 1969 van het wettelijk minimumloon voor volwassenen vanaf 24 jaar liep Nederland niet voorop. De Verenigde Staten voerden dertig jaar eerder het minimumloon in. Ze legden het uitdrukkelijk op hetzelfde niveau voor jongeren en volwassenen met de bedoeling om oneigenlijke concurrentie te voorkomen. In ons land werd het minimumjeugdloon ingevoerd in 1974, na langdurige politieke onderhandelingen. Tegelijk werd de ingangsstijfheid van het volwassen minimumloon verlaagd naar 23 jaar. Het resultaat was een internationaal unieke, extreem lange staart van minimumjeugdloonen voor elk leeftijdsjaar van 15 tot en met 22 jaar. Tijdens de crisis van de jaren 80 werden de minimumjeugdloonen twee maal afzonderlijk verlaagd en één maal tezamen met het volwassen minimumloon. Vervolgens werden alle minimumloonen tussen 1985 en 2005 de helft van de tijd bevroren. Het gevolg is dat het minimumloon steeds verder achterop is geraakt bij de daadwerkelijk verdiende lonen (zie figuur 1). Het gemiddelde van de minimumjeugdloonen ligt inmiddels al 25 jaar ongewijzigd op circa 5 euro per uur in de koopkracht van 2013. Bij elkaar genomen tonen de helaas verbrokkelde CBS-gegevens over verdiende lonen een lichte toename van het gemiddelde uurloon van jongeren in de late jaren 90, gevolgd door stagnatie en vanaf 2008 door een daling tot 10,10 euro in 2013. Het gemiddelde loon van alle werkenden stijgt na de jaren 90 verder door, tot aan de financiële crisis, en daalt daarna tot 21,50 euro in 2013. Die daling is kleiner dan bij het jeugdloon. De verhouding tussen beide, dat wil zeggen het relatieve jeugdloon, toont een voortgaande daling over het hele tijdvak. Dit heeft tot gevolg dat aan het eind van de jaren 70 jongeren per uur nog circa 60 procent van het algemeen gemiddelde verdienen en tegenwoordig minder dan 50 procent.

Hierbij kan worden opgemerkt dat het relatieve uurloon van jongeren in verhouding tot het nationale gemiddelde uurloon in ons land ook vrijwel het laagste is van Europa. Met 65 procent van het gemiddelde uurloon² (2010) laat Nederland nipt twee landen met een net iets lager percentage voorgaan: Duitsland, dat pas sinds dit jaar een wettelijk minimumloon kent, en Cyprus dat ook nu nog geen minimumloon kent. Het EU-gemiddelde bedraagt 71 procent inclusief de noordelijke landen en Oostenrijk die het allemaal zonder een wettelijk minimumloon toch beter doen dan wij. Figuur 1 laat ook zien dat de ontwikkeling van het minimumjeugdloon een belangrijke invloed uitoefent op het verdiende uurloon van jongeren. Het effect op het algemene verdiende loon (en dus vooral voor volwassenen) is duidelijk minder groot. Hun minimumloon stagneert immers even sterk als het minimumjeugdloon maar hun verdiende loon stijgt meer.

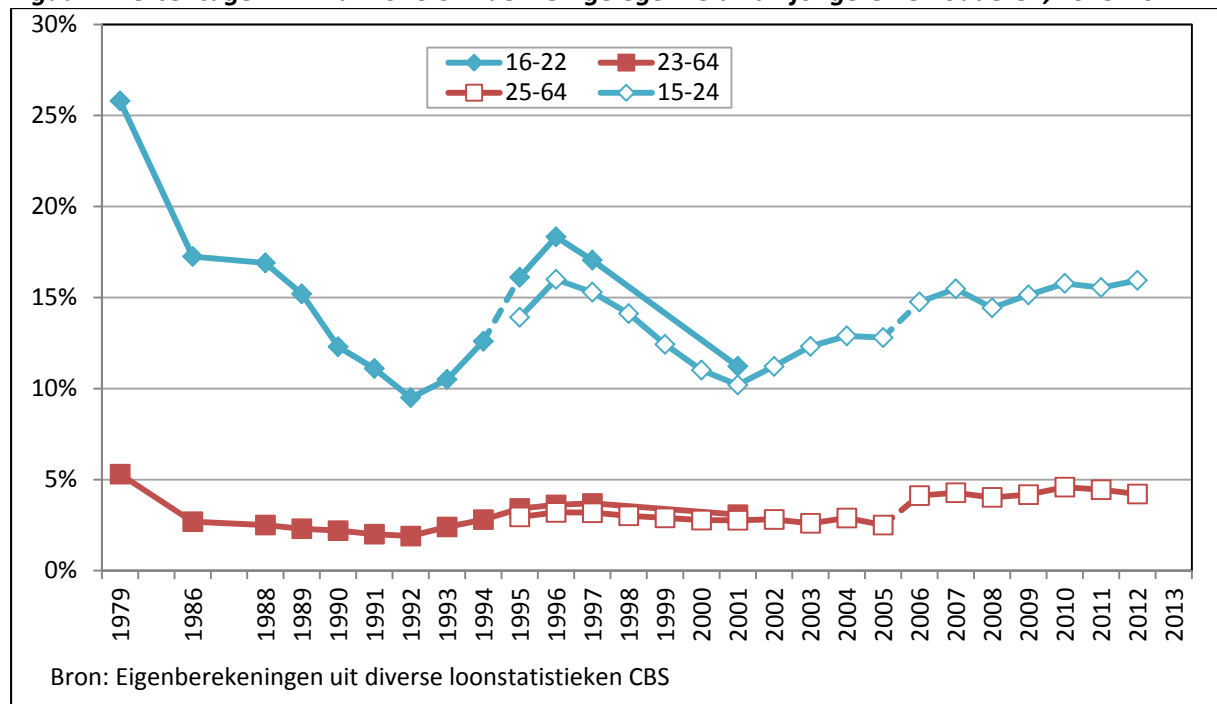
¹ Zie voor het geluk: <http://www.frankwatching.com/archive/2012/03/14/tweederde-nederlandse-jongeren-voelt-zich-gelukkig/>. Sex en vakantie staan voor dat geluk bovenaan, niet werk of opleiding.

² Het percentage ligt hoger dan in figuur 1 omdat het hier jongeren tot 30 jaar betreft en de bovendien overheid, waar jongeren sterker achterblijven bij het gemiddelde, niet is inbegrepen.

Figuur 1 Gemiddeld minimumjeugdloon, verdiende lonen en relatief jeugdloon 1979-2013
Per uur, in euro van 2013.



Figuur 2 Percentage minimumloners in de werkgelegenheid van jongeren en ouderen, 1979-2012.



Jongeren onder de 23 jaar verdienen dan ook veel vaker het minimumloon dan ouderen, al is het percentage in de loop van de tijd onder beide groepen gedaald (Figuur 2). Aan het eind van de jaren 70, toen minimumloon en jeugdloon nog relatief hoog waren, lag het aandeel van jongeren die het

minimumjeugdloon verdienen hoog, op circa 26 procent. Dat ging met de daling van het minimumloon zelf strak omlaag naar 10 procent in het begin van de jaren 90. Van een grotere werkgelegenheid gestimuleerd door verlaagde kosten is voor hen echter geen sprake. Daarna steeg en daalde het percentage vrij fors gedurende de jaren 90. Sindsdien vertoont het een onafgebroken, langzame stijging tot circa 16 procent tegenwoordig. Merk echter op dat in deze cijfers elke minimum(jeugd)loner voor één telt, zonder rekening te houden met de gewerkte aantal uren. Deeltijders verdienen veel vaker het minimumloon dan voltijders en maken nu driekwart uit van alle minimumloners; in de jaren 70 was dat minder dan een vijfde. Van de huidige deeltijders heeft bijna de helft een klein baantje van minder dan 12 uur per week.

Nederland is wereldkampioen kleine baantjes

Als we vervolgens kijken naar de hoge jeugdwerkgelegenheid in Nederland, dat wil zeggen de hoeveelheid jongeren die deelnemen aan de arbeidsmarkt, dan springt juist de onwaarschijnlijke hoeveelheid kleine baantjes onder jongeren in het oog: meer dan een half miljoen jongeren werken minder dan twaalf uur per week, waarvan eenderde zelfs minder dan vier uur. Dit zijn geen serieuze banen voor jongeren die het onderwijs hebben verlaten, maar bijverdienactiviteiten naast school en studie. Samengeteld met grotere banen tussen de 12 en 35 uur per week heeft ruim drie-kwart van alle 1,2 miljoen werkende jongeren een deeltijdbaai.³ Statistisch gezien is dit een massief verschijnsel, maar toch ontgaat het de internationale arbeidsstatistiek: die telt elke werkende en elke baan volledig mee ongeacht het aantal uren dat er gewerkt wordt. Veel Europese landen hebben daarom geen idee van de enormiteit van dit parttime verschijnsel – uitzonderingen zijn Denemarken (twee-derde van de jongeren in deeltijd), en Finland, Zweden, en Groot-Brittannië (ieder de helft), die toch allemaal nog ver achterblijven bij Nederland.

Ook voor de vergelijking binnen ons land met vroegere jaren is dit van belang omdat deze baantjes voortdurend aan belang winnen. Tegenwoordig werkt bijna de helft (43 procent) van alle werkende jongeren minder dan twaalf uur. Terwijl dit aan het eind van de jaren 80 nog minder dan 20 procent was. En eind jaren 70 lag het aantal kleine én grote deeltijdbanen samen nog onder de 20 procent. De keerzijde van deze stijging is een sterke daling van het aantal voltijdbanen (35+ uur/week) van jongeren terwijl zij deze juist nodig hebben voor een goede start op de arbeidsmarkt. Onder werkende jongeren daalde het aandeel van voltijdwerk in 30 jaar tijd van drie-kwart naar minder dan een kwart. Het aandeel onder alle 2 miljoen jongeren in ons land, dus niet alleen de werkende jongeren, bedraagt minder dan 15 procent. Alleen Griekenland, Spanje en Italië scoren nog lager; in de overige EU-landen is het gemiddeld bijna 25 procent – duidelijk hoger dan bij ons.

Diepere crisis nu dan in de jaren 80

We moeten dus niet gewoonweg kijken naar het aantal baantjes dat door jongeren wordt ingevuld om een goed beeld te krijgen van hun positie op de arbeidsmarkt. Maar waar moeten we dan wél naar kijken? Het beste is om deeltijd- en voltijdbanen te tellen naar rato van hun uren en de werkgelegenheid te berekenen in voltijdequivalenten (fte). Dit “volume” geeft doeltreffend aan hoeveel werk jongeren verrichten waarvoor ze een loon verdienen.

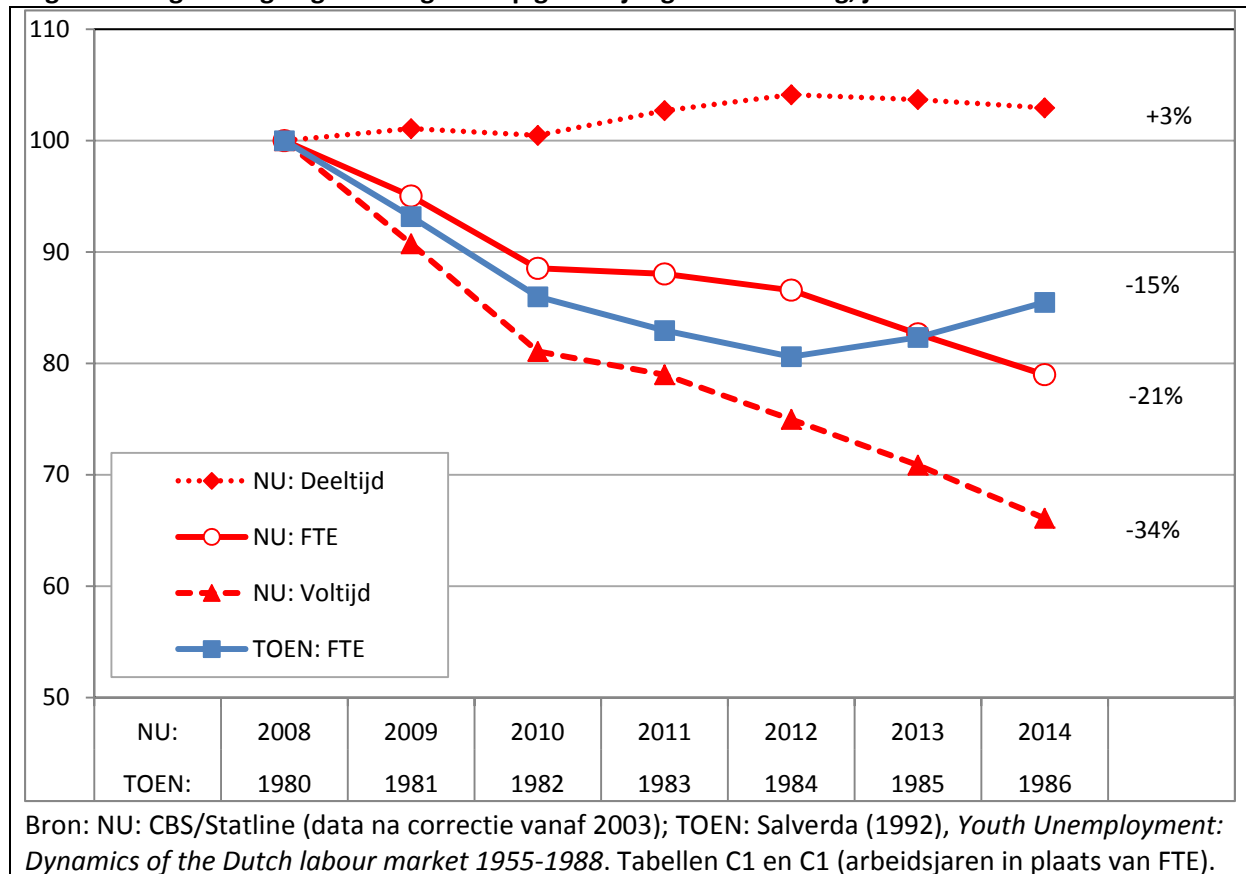
We zien in figuur 3 een sterk afkalven van de fte-werkgelegenheidsgraad op die 2 miljoen jongeren⁴. Over de zes jaar die zijn verlopen sinds het begin van de crisis in 2008, daalde dat werkgelegenheidsvolume voor jongeren met 21 procent. De grafiek laat ook zien dat deze daling inmiddels fors groter is dan de 15 procent daling zes jaar na de diepe recessie van 1980. Tot 1984 was de daling het grootste, 19 procent, en daarna ging de beweging weer omhoog, nu is het tegendeel het geval. Voor de huidige daling is vooral de enorme achteruitgang van voltijdbanen verantwoordelijk: 125.000 er af in zes jaar tijd. Er zijn er nu nog 270.000 over.

³ Werkgelegenheidsstatistiek hanteren 35 uur (excl. overuren) als grens, in cao's kan het aantal anders zijn (vaak iets meer, maar ook wel minder – bijvoorbeeld 32 uur voor ploegdienst).

⁴ Per hoofd van de bevolking corrigeert voor verschillen in bevolkingsgroei tussen jaren en landen.

De voltijdwerkgelegenheidsgraad daalde op die manier met 34 procent. Wie mocht denken dat deze afname van voltijdbanen wordt goedgemaakt door een groei van deeltijdwerk: dat valt tegen. Diezelfde periode toont een heel beperkte groei met 3 procent van de part-time werkgelegenheid. Deze betreft ook nog uitsluitend de kleine baantjes, die met 10 procent stegen. De deeltijdbanen tussen 12 en 35 uur daalden met 5 procent. Grafiek 3 laat trouwens duidelijk zien dat het in 2010 even iets beter leek te gaan, totdat de Eurocrisis en het daaromheen gevoerde bezuinigingsbeleid daar korte metten mee maakten.

Figuur 3 Jeugdwerkgelegenheidsgraad op gehele jongerenbevolking, jaren '80 en nu



Deze cijfers betreffen de gemiddelde ontwikkeling van alle jongeren tezamen. Daarachter schuilen nog veel negatievere ontwikkelingen voor twee belangrijke deelgroepen. Onder lageropgeleide jongeren en jongeren uit niet-westerse etnische groepen daalde de voltijdwerkgelegenheidsgraad met maar liefst bijna 50 procent.

Het zal niet verbazen dat tegelijkertijd ook de vaste banen van jongeren in hoog tempo zijn verdwenen. Deze werkgelegenheidsgraad daalde van 28 procent naar 17 procent sinds 2008. Het betekent een versnelling van een trendmatige daling die daarvoor al gaande was: in 2001 ging het nog om 38 procent. Flexibele contracten vormen op dit moment de realiteit voor twee-derde van alle jonge werknemers.

De massale kleine baantjes en flexibele contracten maken langzamerhand het werk van jongeren eerder tot een liefhebberij dan een serieuze start van een arbeidsmarktcarrière die in het eigen levensonderhoud kan en moet voorzien. Van alle jongeren is in 2013 nog slechts 15 procent 'economisch zelfstandig' – zoals gedefinieerd in overheidsbeleid: een verdienste van 70 procent van het volwassen minimumloon of meer. Opnieuw is sprake van een neerwaartse trend (nog 26 procent in 2001) met een versnelde daling vanaf 2008.

De jeugdwerkloosheid veel hoger dan velen denken

Net als de jeugdwerkgelegenheid doet ook de Nederlandse jeugdwerkloosheid het goed – op het eerste gezicht. Het Nederlandse jeugdwerkloosheidscijfer is volgens de internationale statistieken 12 procent. Dat is de helft lager dan het gemiddelde in de Europese Unie. Er zijn in de hele EU maar twee landen die het beter doen: Duitsland en Oostenrijk (beide 8 procent).

Maar het lage Nederlandse cijfer vloeit automatisch voort uit het bovenstaande: alle baantjes, hoe klein ook, worden meegeteld in de beroepsbevolking waarover het werkloosheidspercentage wordt berekend. De kleine baantjes waar Nederland er zo veel van kent, kennen de meeste andere landen niet of nauwelijks. Daarom vertekenen ze de Nederlandse prestaties in een internationale vergelijking. Ze stellen de jeugdwerkloosheid veel te gunstig voor en roepen het gevaar op dat beleidsmakers achterover gaan leunen⁵.

Laten we eens kijken wat er gebeurt als we aannemen dat het om voltijdbanen moet gaan, omdat jongeren voor een goede start op de arbeidsmarkt zijn aangewezen op substantiële banen. Dan zou het Nederlandse jeugdwerkloosheidscijfer uitkomen op 37 procent, drie maal zoveel als de genoemde 12 procent! Alleen het bekende rijtje landen die geteisterd worden door de Eurocrisis, doet het slechter – Griekenland, Italië, Spanje, Ierland, Portugal en Cyprus halen samen 61 procent. Maar het gemiddelde van de overige Europese landen (26 procent) ligt fors lager dan dat van Nederland. Als we dezelfde berekening uitvoeren voor Duitsland en Oostenrijk verandert er weinig, respectievelijk 10 en 11 procent. Zij houden dan ook veruit het laagste niveau.

Zouden we niet met voltijdbanen rekenen maar met banen vanaf 20 uur per week, dan komen we in het midden in uit: het Nederlandse jeugdwerkloosheidscijfer verdubbelt van 12 naar 24 procent. Dat is even ‘goed’ als het gemiddelde van de andere EU-landen, behalve het rijtje crisisl landen (54 procent). En ook nu weer blijven Duitsland en Oostenrijk (10 procent) het veel en veel beter doen dan wij. Verdiscontering van de tijdstructuur levert dus een heel ander beeld op.

Ik noemde al de bovengemiddelde werkgelegenheidsdalingen voor laagopgeleide jongeren en niet-westerse minderheden. Het kan daarom niet verbazen dat ook hun werkloosheid boven het jongerengemiddelde ligt. Voor laagopgeleiden ruim de helft hoger: 43 procent tegenover de 26 die we vonden toen we met banen vanaf 20 uur rekenden. En voor niet-westerse etnische minderheden bijna twee maal zo hoog: 49 procent in plaats van die 26. Hun probleem is groter ook als ze niet laagopgeleid zijn maar verder hebben doorgeleerd. Het verschil tussen jonge mannen (23 procent) en vrouwen (29 procent) is verhoudingsgewijs klein, maar het is een stuk groter tussen laagopgeleide mannen (35 procent) en vrouwen (54 procent).

Merk op dat het bij werkloosheidscijfers steeds gaat om personen die desgevraagd aangeven dat ze actief zoeken naar een baan en daarvoor ook beschikbaar zijn. Juist voor jongeren verschilt dat cijfer sterk van de ‘geregistreerde’ werkloosheid, die alleen de werklozen omvat die vanwege een uitkering verplicht zijn zich te melden bij de UWV. Beide cijfers waren bijna identiek tijdens de crisis van de jaren 80, maar nu is er een verschil van dag en nacht. De geregistreerde jeugdwerkloosheid bedraagt slechts enkele procenten, dat is ruwweg een tiende deel van de CBS-werkloosheid. Met andere woorden, de meeste werkloze jongeren maken de gang naar de UWV niet meer – simpelweg omdat zij geen uitkeringsrechten hebben die hen daartoe verplichten en het hen verder niet veel helpt om een baan te vinden (zie hiervoor ook de bijdrage van Trudie Knijn elders in deze bundel). Werkloze jongeren blijken voor meer dan de helft onderwijs te volgen van waaruit ze actief zoeken; vroeger was onderwijs voor werklozen een *no-go area* omdat uitkeringsbepalingen het volgen van een studie niet toestonden.

De jeugdwerkloosheid structureel steeds hoger

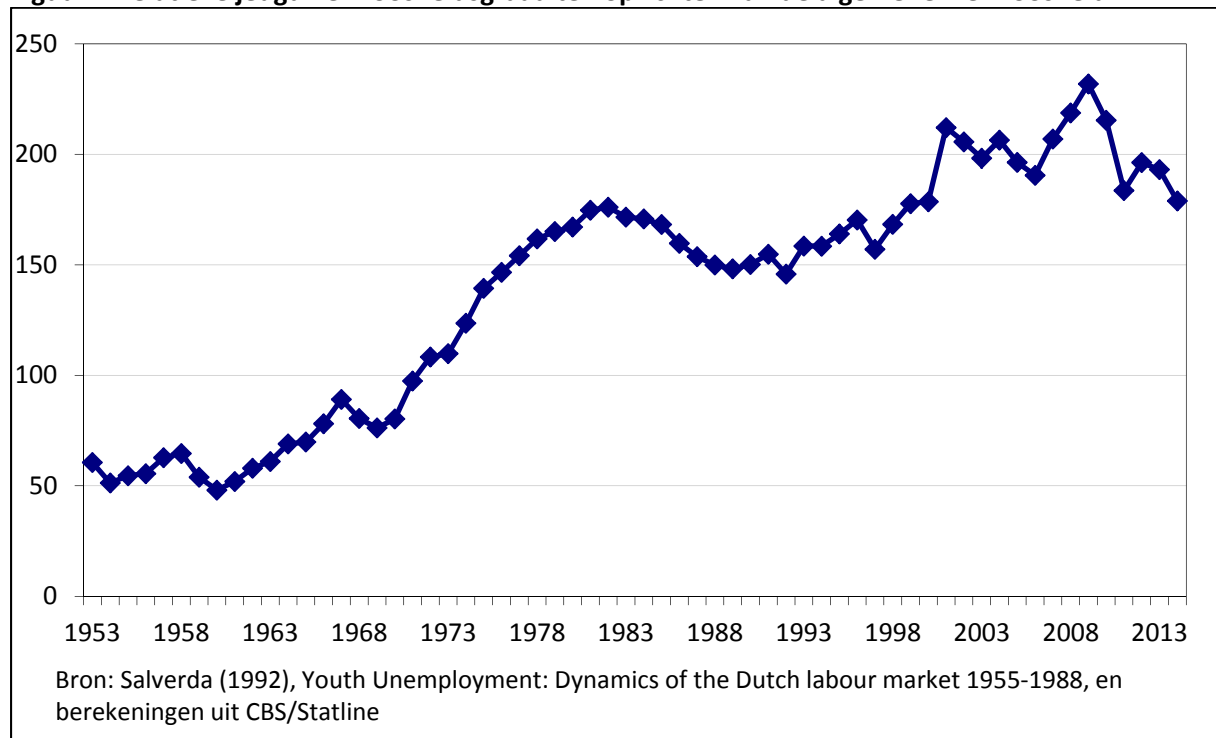
⁵ Het CBS heeft met ingang van dit jaar deze internationale benadering omarmd en de eigen definitie losgelaten die banen pas meetelde vanaf 12 uur per week. Daarmee dreigt het gevaar dat het inzicht van politieke beleidsmakers in het probleem van de jeugdwerkloosheid drastisch verslechtert. Dat inzicht was ook met de 12-urengrens al niet optimaal.

Vaak wordt gezegd dat de werkloosheid onder jongeren twee maal zo hoog is als gemiddeld. De relatieve jeugdwerkloosheid bedraagt dan 200 als de algemene werkloosheid op 100 wordt gesteld. Die verhouding klopt ruwweg op dit moment, maar niet in historisch perspectief. Dan blijkt het een recent verschijnsel.

Figuur 4 laat zien hoe de relatieve jeugdwerkloosheid langdurig stijgt (conform oude CBS definities berekend over banen vanaf 12 uur per week). Tot circa 1970 was de jeugdwerkloosheid kleiner dan de algemene werkloosheid, wie kan zich dat nu nog voorstellen?! Daarna steeg ze snel tot een eerste hoogtepunt van circa 175 tijdens de crisis van de jaren 80. Sinds het begin van deze eeuw ligt ze hoger dan ooit en duidelijk boven die eerder behaalde top.

Wat de oorzaken van deze structurele groei zijn, is niet met zekerheid te zeggen. Het is niet eenvoudigweg aan de jongeren zelf toe te schrijven: hun opleiding is alleen maar gestegen, hun lonen zijn achtergebleven hebben we gezien en de invloed van de bijna afwezige uitkeringen kan niet anders dan miniem zijn. De algemene verschuiving in de werkgelegenheidsstructuur van industrie naar diensten en de sterk toegenomen arbeidsmarktconcurrentie van volwassen vrouwen, juist in de dienstensector, lijken betere kandidaten voor een verklaring. Om de stijgende trend te keren moet op dergelijke ontwikkelingen een antwoord gevonden worden.

Figuur 4 Relatieve jeugdwerkloosheidsgraad ten opzichten van de algemene werkloosheid



Bovendien blijkt dat jongeren zich terug trekken uit de arbeidsmarkt. We kunnen dit zien doordat de arbeidsparticipatie van jongeren sinds de crisis met 4 procent is afgenomen. Dit wil zeggen dat ze geen werk hebben en het ook niet zoeken. Hadden deze jongeren zich niet teruggetrokken en waren ze actief gebleven op de arbeidsmarkt dan zou de jeugdwerkloosheid sinds 2008 twee maal zo sterk gestegen zijn.

Een vraag waar velen zich zorgen over maken, is wat doen deze jongeren dan wél? Het antwoord hierop is dat ze in het onderwijs blijven, maar dan zonder te werken of een baan te zoeken. Het kan ook dat deze jongeren helemaal wegvallen buiten de arbeidsmarkt en het onderwijs, maar die cijfers lijken recent weinig veranderd te zijn.

Nederlandse jongeren combineren onderwijs en werk

De jeugdwerkgelegenheid in ons land is niet zo opvallend hoog omdat er maar weinig nog onderwijs zouden volgen. Integendeel, met 74 procent van alle jongeren doe onderwijs volgen in 2012 is Nederland één van de zeven EU-landen met een onderwijsdeelnome van meer dan 70 procent; gemiddeld ligt de onderwijsparticipatie van jongeren in de Europese Unie op 65 procent.

De hoge werkgelegenheid is dan ook het gevolg van een uitzonderlijk grote overlap tussen onderwijs en arbeidsmarkt; jongeren volgen onderwijs én werken tegelijkertijd. Sterker: Nederland is min of meer wereldkampioen op dit gebied. Die overlap bestaat voor het overgrote deel uit de hierboven beschreven kleine baantjes. En mede daardoor is ons land óók wereldkampioen deeltijdwerken. Velen beschouwen deze situatie als gunstig. Zij zien echter over het hoofd dat lageropgeleide jongeren hierdoor steeds vaker aan het kortste eind trekken op de arbeidsmarkt. Bovendien zorgt de overlap van onderwijs en werk bijna ongemerkt ook voor een sterke segmentering in de arbeidsmarkt van jongeren. De arbeidsdeelnome vanuit jongeren die nog onderwijs volgen, ziet er namelijk heel anders uit dan van jongeren die het onderwijs al verlaten hebben. De eerste groep werkt voor het overgrote deel in (kleine) deeltijd en de tweede groep werkt grotendeels voltijds. De sterke daling van het aantal voltijdbanen sinds 2008 treft dan ook vooral degenen die het onderwijs al verlaten hebben.

Ondanks grote verschillen in de aard van de deelname van beide groepen jongeren, bedienen beide wel één samenhangende arbeidsmarkt waar grotendeels hetzelfde soort werk wordt gedaan. Driekwart van alle banen van onderwijsvolgende jongeren betreft elementaire en lagere beroepen. Bij de banen van onderwijsverlaters gaat het om de helft. Deze elementaire en lagere beroepen worden voor drie-kwart vervuld door onderwijsvolgers en slechts voor een kwart door onderwijsverlaters. Het betekent dat jongeren die eerder uitgeleerd zijn en hun weg proberen te vinden in de arbeidsmarkt van eenvoudiger beroepen, worden geconfronteerd met een enorme en groeiende concurrentie van anderen die doorleren combineren met kleine baantjes. Twee-derde van alle elementaire en lagere beroepen betreft dan ook kleine baantjes, en slechts een-zesde voltijdbanen. Die weinige voltijdbanen vormen wel bijna de helft van alle voltijdbanen van jongeren. Tot slot worden deze elementaire en lagere beroepen steeds minder vervuld door lageropgeleide jongeren, voor wie ze in principe geschikt zijn. Hun aandeel daalde van 70 procent in 2002 naar de helft in 2011 (laatste gegevens). Met andere woorden: een groot en toenemend deel van de beschikbare werkplekken voor jongeren wordt ingenomen door beteropgeleide jongeren. Die betere opleiding maakt de concurrentie alleen maar sterker.

Kortom, het combinatiescenario van leren en werken oefent op deze manier een sterke invloed uit op de werking van deze arbeidsmarkt. Wie nog onderwijs volgt, zoekt iets dat gemakkelijk te combineren is wat betreft inspanning, werktijd en reistijd. Deze groep heeft groot belang bij kleine laaggeschoolde baantjes, maar dat gaat wel ten koste van degenen die niet verder kunnen leren en juist op dat werk zijn aangewezen. Voor hen zijn meer werkuren onmisbaar om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien.

De sterke verruiming van de mogelijkheid in 1995 en 2000 om bij te verdienen door studenten zonder dat dit ten koste gaat van hun studiefinanciering heeft sterk bijgedragen aan de populariteit van dit combinatiescenario. Het feit dat de verschuldigde inkomenstenbelasting op jaarbasis wordt bepaald, waardoor inkomen uit kleine en korte baantjes nauwelijks of niet belast wordt, vergroot natuurlijk de aantrekkingskracht van deze banen op studenten en scholieren nog eens. Het versterkt ook hun positie in de arbeidsmarktconcurrentie met schoolverlaters die belang hebben bij voltijds werk. Voor hen pakt het belastingregiem vanwege de jaarverdiensten bovendien minder gunstig uit.

Tot slot nog dit: meer dan de helft van alle werkloze jongeren volgt dus ook onderwijs. Hoe hoger hun opleidingsniveau, hoe vaker ze in het onderwijs blijven én een baan zoeken. Dat ligt voor de hand wanneer we ervan uit gaan dat lageropgeleiden die werk zoeken uitgeleerd zijn en niet langer in het onderwijs willen en kunnen blijven. Het is echter de vraag of de combinatie van onderwijs en werkloosheid wel zo aantrekkelijk blijft na de veranderingen die de regering in september wil doorvoeren in de studiefinanciering. De stufi die werklozen nu nog financieel soelaas biedt om een opleiding te volgen, valt dan weg. Dat zal een langer verblijf in het onderwijs in afwachting van een

baan financieel minder aantrekkelijk maken. De betrokkenen staan dan wellicht alsnog op de stoep van de sociale dienst voor een uitkering.

Conclusies

De problemen op de Nederlandse jeugdarbeidsmarkt zijn veel groter dan ze op het eerste gezicht lijken. Het enorme aantal kleine baantjes vertekent de werkgelegenheid sterk opwaarts en de werkloosheid sterk neerwaarts. Voor de Nederlandse jongeren zijn bijzonder weinig voltijdbanen beschikbaar – alleen Griekenland, Italië en Spanje doen het slechter. De weinige voltijdbanen zijn nog eens extra getroffen door de financiële crisis. Ook pakken de ontwikkelingen sinds de start van de crisis slechter uit voor de jeugdwerkgelegenheid dan tijdens de diepe recessie van de jaren 80 - die toch in het geheugen gegrift staat vanwege de enorme jeugdwerkloosheid.

De kleine baantje spruiten voort uit een internationaal uniek grote overlap tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Jongeren die nog onderwijs volgen, combineren dat met kleine laagopgeleide baantjes. Ze beconcurreren daardoor degenen die het onderwijs hebben verlaten en op dezelfde lagere beroepsniveaus zijn aangewezen. Er is onvoldoende besef van deze sterke segmentering van het jeugdarbeidsaanbod afhankelijk van de positie van jongeren in en buiten het onderwijs.

De slechte situatie raakt lageropgeleide jongeren en jongeren uit etnische minderheden nog het meest. Hun voltijdwerkgelegenheid is sinds 2008 bijna gehalveerd, hun werkloosheid nadert de 50 procent als we er rekening mee houden dat zij grotere banen nodig hebben.

Er is op de geen om te denken dat jongeren zich door hun loonontwikkeling uit de markt geprijsd zouden hebben. Hun loon maakt samen met het minimumjeugdloon al langdurig bijna pas op de plaats met een haast onveranderd koopkrachtniveau. Het is sterk achtergebleven bij de loonontwikkeling van ouderen. De verhouding ten opzichte van ouderen ligt ook lager dan in de meeste andere Europese landen. Zo'n laag jeugdloon werkt verslavend voor werkgevers en concurreert ouderen weg.

In het regeringsbeleid bungelt de jeugdwerkloosheid er een beetje bij. De zorg daarvoor is uitbesteed aan een 'ambassadeur' die geen geld heeft om woorden in daden om te zetten maar het van haar enthousiasme moet hebben. Het beleid lijkt er zelfs na zes jaren van drastische daling van de jeugdwerkgelegenheid helemaal niet op uit om werk voor jongeren te creëren. Integendeel, die werkgelegenheidsdaling weerspiegelt juist het beleid van bezuiniging en herstructurering dat sinds 2011 nog is opgevoerd. In plaats van werk wordt er op gegokt op dat jongeren wel in het onderwijs zullen blijven: *let them eat education*. Velen doen dat inderdaad – de helft van alle jeugdwerklozen. Zij blijven vandaaruit zoeken naar een baan. Het is een tweederangsoplossing die de problemen naar de toekomst verschuift. De kans bestaat ook dat de beëindiging van de studiefinanciering over enkele maanden deze oplossing op losse schroeven zal zetten. Waarom betalen voor onderwijs terwijl je in werkelijkheid een baan wilt?

Meer onderwijs is ook helemaal geen oplossing voor wie niet verder kán leren. Voor die groep zijn de problemen dan ook nog een paar maten groter dan voor de andere jongeren. En ze worden alleen maar groter als de concurrentie met kleine baantjes vanuit het onderwijs nóg sterker wordt. Het probleem is zo ernstig voor de betrokkenen en potentieel zo maatschappelijk bedreigend dat gerichte actie niet uit kan blijven. Het is nog niet te laat om te voorkomen dat de put pas gedempt wordt als het kalf verdrongen is. In de jaren 80 kwam pas na jarenlange discussie het jeugdwerkgarantieplan tot stand, op een moment dat het niet meer nodig was. Die luxe kan ons land zich nu niet permitteren.

Wiemer Salverda is emeritus-directeur Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies AIAS en Hoogleraar Arbeidsmarkt en Ongelijkheid, Amsterdam Centre for Inequality Studies AMCIS, Universiteit van Amsterdam