

Duizenden werkloze jongeren buiten bereik  
arbeidsmarktbeleid

*Raad voor Werk en Inkomen*  
*6 oktober 2004*

## 1. Inleiding

Er zijn in Nederland verschillende werkloosheidscijfers in omloop. Dat geldt ook voor de jeugdwerkloosheid. Dat er verschillende cijfers bestaan, is op zichzelf niet vreemd. Werkloosheid is immers een relatief begrip. Daarbij spelen elementen een rol als: Hoeveel werk heb je? Hoeveel werk wil je? Hoe actief zoek je? Sta je ingeschreven bij het CWI? Kun je werken? Ben je beschikbaar?

De verschillende manieren waarop werkloosheid in beeld gebracht wordt, hangen samen met criteria die aan de hand van dit soort vragen gehanteerd worden. Wie weet hoe dat in elkaar zit, kan de cijfers die regelmatig gepubliceerd worden beter begrijpen en interpreteren. Daarom wordt in deze notitie begonnen met een beknopte uitleg van de verschillende telwijzen.

Die uitleg over de verschillende telwijzen leert ons dat elk ervan zijn beperkingen heeft waar het gaat om vragen naar aard en omvang van de problematiek van de jeugdwerkloosheid. Om beleid te kunnen formuleren moeten we meer vanuit de doelgroep en niet vanuit de definitie denken. Daarom geeft deze notitie een analyse van de werkloosheidsproblematiek van jongeren die uitgaat van de jongeren zelf. Binnen de hele categorie van jongeren tussen de 15 en 24 jaar worden deelcategorieën onderscheiden die in verband met het niet deelnemen aan het arbeidsproces als een arbeidsmarktbeleidsprobleem gezien kunnen worden. Dankzij de medewerking van het CBS heeft deze ordening tot stand kunnen komen.

Inzicht in *hoeveel* jongeren object van het arbeidsmarktbeleid zijn en *waarom* ze dat zijn, roept de vraag op naar vraag naar de mate waarin deze jongeren door het arbeidsmarktbeleid bereikt worden. Ook die vraag wordt in deze notitie beantwoord. Wie daarna nog meer over deze materie wil weten kan terecht bij CBS en CWI, die gezamenlijk een notitie over de samenloop tussen CWI- en CBS-cijfers hebben gepubliceerd.<sup>1</sup>

Deze notitie zal worden aangeboden aan de Overleggroep jeugdwerkloosheid.

---

<sup>1</sup> CWI, Arbeidsmarktjournaal december 2003.

## 2. De verschillende werkloosheidsdefinities en de jongeren

Wie de publicatie van cijfers over de jeugdwerkloosheid regelmatig bijhoudt, kan niet anders dan concluderen dat het een enigszins verwarrend beeld oplevert:

- Halverwege 2004 waren er volgens het CBS ongeveer 140.000 werkloze jongeren<sup>2</sup>. Dat wil, in CBS-termen, zeggen dat er een werkloze beroepsbevolking is onder de 24 jaar van 140.000.
- De geregistreerde werkloosheid onder jongeren is volgens het CBS ongeveer 40.000.
- Er staan ongeveer 80.000 jongeren bij het CWI geregistreerd als niet werkend werkzoekende<sup>3</sup>.

Onder die 140.000 werkloze jongeren van de werkloze beroepsbevolking zitten veel scholieren en studenten, op zoek naar een vakantie- of bijbaantje. Dat is weer een heel andere problematiek dan die van de werkloze schoolverlater.

De hamvraag is dan ook: hoe hoog is de jeugdwerkloosheid nu werkelijk?

Om deze vraag te beantwoorden, lopen we de in bovenstaande opsomming gebruikte terminologieën langs.

*Wanneer hoor je als jongere bij de werkloze beroepsbevolking?*

Je hoort als jongere bij de werkloze beroepsbevolking wanneer je:

- geen werk hebt voor 12 uur of meer,
- wel verklaart 12 uur of meer te willen werken,
- daarvoor beschikbaar bent,
- activiteiten ontplooit om zo'n baan te vinden
- óf er al een gevonden hebt en daarin binnenkort aan de slag gaat.

*Wanneer val je als jongere onder de geregistreerde werkloosheid?*

Je valt als jongere onder de geregistreerde werkloosheid wanneer je ingeschreven staat bij het CWI en:

- Tot de werkloze beroepsbevolking behoort of
- Wel beschikbaar bent voor de arbeidsmarkt maar niet zelf zoekt.

*Wanneer hoor je als jongere bij de niet werkende werkzoekenden van het CWI?*

Je hoort als jongere tot de niet werkende werkzoekenden wanneer je als zodanig staat ingeschreven bij het CWI. Daar vallen dus al degenen die tot de geregistreerde werkloosheid horen onder, plus alle andere als niet werkend werkzoekende ingeschrevenen. Onder die laatste categorie zitten ook jongeren die nog ingeschreven staan maar inmiddels al een baan gevonden hebben en jongeren die alleen om uitkeringstechnische redenen geregistreerd zijn.

---

<sup>2</sup> Bron: CBS-statline 2004

<sup>3</sup> Bron: CWI arbeidsmarktjournaal juni 2004

Welke conclusie levert dit op voor de verschillende werkloosheidscijfers?

Allereerst dat je aan veel meer eisen moet voldoen om tot de werkloze beroepsbevolking te horen dan om een geregistreerde werkloze te zijn. Als je beschikbaar bent en je bent ingeschreven bij het CWI, hoef je voor dat laatste verder niets meer te doen.

Wil je echter tot de werkloze beroepsbevolking horen, dan hoef je weliswaar niet bij het CWI ingeschreven te staan, maar je moet dan wel willen werken en werk zoeken.

Het gemakkelijkste is het om tot de 'niet-werkende werkzoekenden' te horen. Daarvoor hoef je alleen maar als zodanig ingeschreven te staan bij het CWI.

Het bovenstaande leert ons ook dat we er goed aan doen om *vanuit de specifieke doelgroep* te redeneren wanneer we het over de jeugdwerkloosheid hebben. Dat kan over 2003 dankzij recente CBS-cijfers.

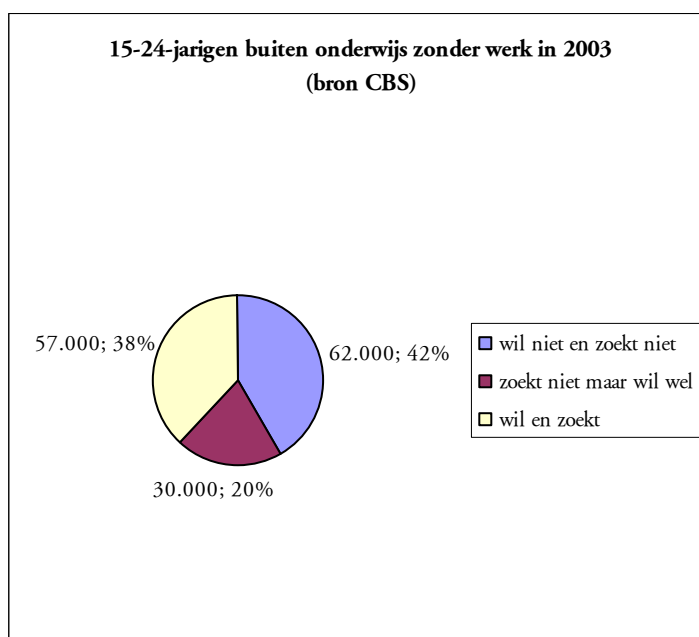
### 3. Op welke jongeren zonder werk moet het beleid zich richten?

Het CBS heeft op verzoek van de RWI de arbeidsmarktpositie van jongeren uitgebreid in beeld gebracht door onder andere de resultaten van de enquête beroepsbevolking te koppelen aan de CWI-data<sup>4</sup>. Van het resultaat kunnen we gebruik maken om een beeld te krijgen van wie onder de 1,9 miljoen jongeren van 15 tot 24 jaar er in verband met het niet hebben van een baan object van arbeidsmarktbeleid moeten zijn.

Van alle 1,9 miljoen jongeren in 2003 had 43% een baan. Vinden we daarmee die andere 57% problematisch? Nee. Want veel jongeren zitten nog op school.

Van alle 1,9 miljoen jongeren zat 65% op school<sup>5</sup>. Een flink deel van de scholieren en studenten is overigens actief op de arbeidsmarkt. Dat wil zeggen dat ze 12 uur of meer per week werken (300.000 scholieren en studenten) of werk zoeken (40.000 scholieren en studenten).

Niet of nauwelijks op school en niet of nauwelijks aan het werk waren 149.000 jongeren. Dit aantal komt al veel dichterbij wat we als het probleem van de jeugdwerkloosheid beschouwen. Deze 149.000 kunnen we als volgt onderverdelen (zie figuur 1<sup>6</sup>):



figuur 1

<sup>4</sup> De volledige resultaten zijn te vinden in het CBS-webmagazine van 27 september 2004

<sup>5</sup> Dat percentage is sinds 2001 toegenomen. Tussen 2001 en 2003 nam het aantal jongeren tussen de 15 en 24 jaar met 35.000 toe. De hele toename ging echter in de schoolbankjes zitten. Dat is voor een deel te verklaren uit de sromen. De toename van het aantal jongeren kwam tot stand doordat de instroom van 15-jarigen groter was dan de uitstroom van 24-jarigen. De jongsten zitten allemaal op school, de oudsten zijn daar deels al af. Wanneer het aantal jongeren groeit, neemt het percentage dat op school zit dus vanzelf toe en omgekeerd. Er dient rekening mee gehouden te worden dat deze jongeren op een later tijdstip alsnog op de arbeidsmarkt verschijnen. Hopelijk is dan de arbeidsmarkt weer voldoende aangetrokken. Anders is een deel van het probleem niet opgelost maar uitgesteld.

<sup>6</sup> Bij de uitsplitsing van cijfers in deze analyse kunnen afrondingsverschillen optreden.

1. **57.000** jongeren zijn op zoek naar een baan voor 12 uur of meer.
2. **30.000** jongeren zonder school of werk willen op zich wel een baan voor 12 uur of meer maar ze zijn er niet naar op zoek:
3. **62.000** jongeren zonder school of werk willen geen werk.

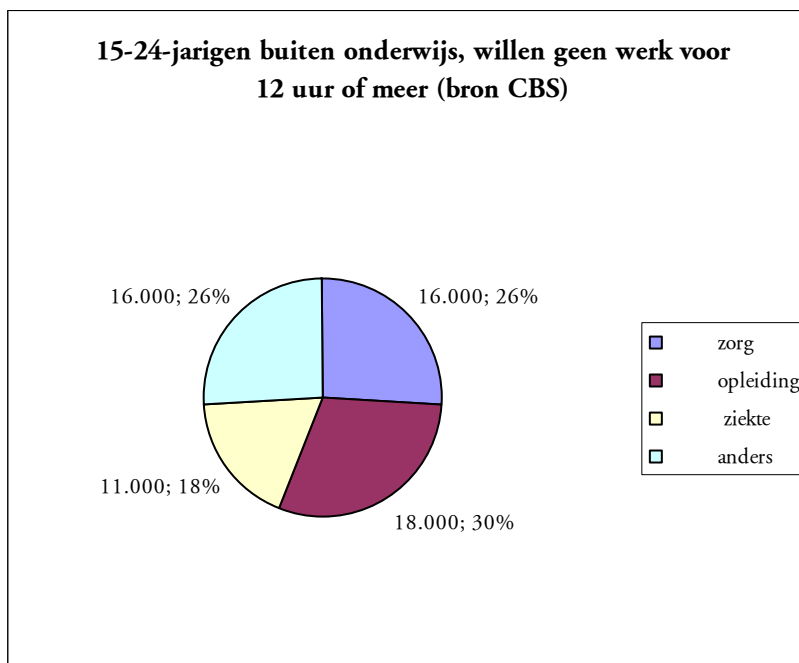
De 57.000 werkzoekenden zijn in ieder geval echte werkloze jongeren. Wellicht zijn dit nog niet de meest problematische jongeren, want ze zijn tenminste actief op zoek en vinden vaak ook wel snel een baan.

Van de 30.000 die wel willen maar niet zoeken weten we het volgende:

- 11.000 zeggen dat ze niet op korte termijn kunnen beginnen. De reden waarom niet is onbekend. Dat kan bijv. zijn omdat ze eerst op vakantie willen.
- Ruim 19.000 zijn om uiteenlopende redenen momenteel niet actief op zoek naar werk. Echt ontmoedigd is overigens maar een klein deel ervan (ongeveer 3.000).

Het meest complex is de categorie jongeren zonder school of werk die geen werk willen. We weten globaal waarom niet:

- 16.000 jongeren hebben zorgtaken die ze van het werk houden.
- 18.000 volgen een of andere niet-volledige dagopleiding, waarmee ze het voor hun gevoel voorlopig druk genoeg hebben, zijn gestopt met een opleiding maar hebben besloten de studiedraad weer op te vatten, of hebben een opleiding afgerond en zijn van plan door te gaan met een vervolgopleiding.
- Daarnaast zijn nog eens 11.000 jongeren te ziek om te werken.
- Dan resteren er ruim 16.000 waarvan we niet weten waarom ze niet willen werken.



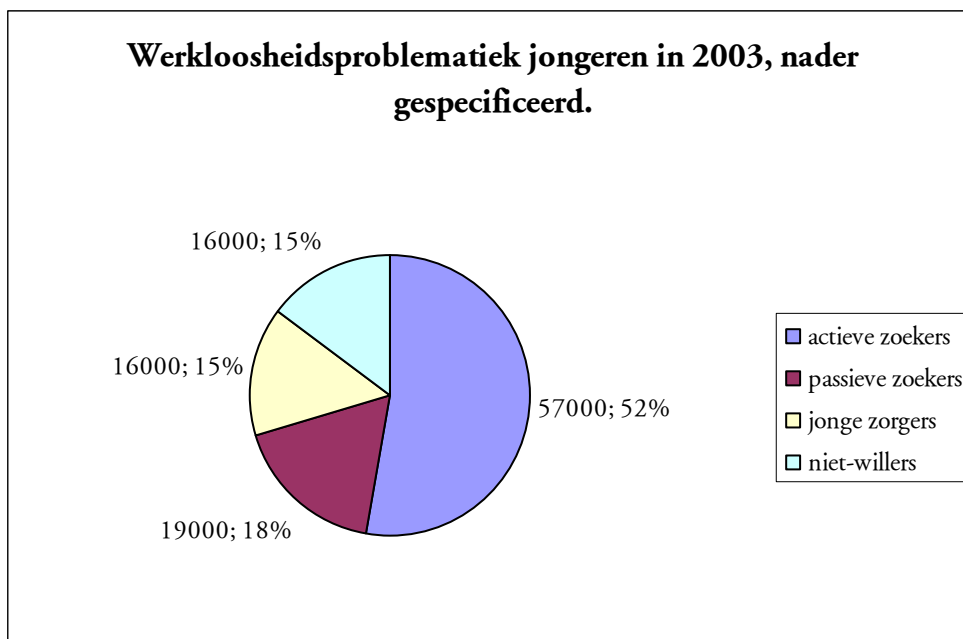
figuur 2

Wat zegt deze informatie nu over aard en omvang van de jeugdwerkloosheidsproblematiek?

Met in het achterhoofd het (mogelijke) bereik van arbeidsmarktbeleid selecteren we de volgende (sub)categorieën (figuur 3):

1. We hebben om te beginnen de **57.000** niet lerende jongeren, die geen werk hebben maar daar wel ijverig naar op zoek zijn. Deze noemen we de *actieve zoekers*.
2. Daarnaast zijn er de ruim **19.000** jongeren die op korte termijn zouden kunnen beginnen met werk, maar er om onduidelijke redenen daar niet naar zoeken: dit zijn *passieve zoekers*.
3. Een specifieke probleemcategorie vormen de **16.000** jongeren die vanwege zorgtaken buiten onderwijs en arbeidsmarkt staan. We kunnen ons afvragen wat dat voor hun toekomstige sociaal-economische positie voor gevolgen zal hebben. Laten we hen de *jonge zorgers* noemen.
4. Ten slotte zijn er de **16.000** jongeren die zonder duidelijke reden geen werk willen. Die noemen we de *niet-willers*. Dit is een zeer breed samengestelde categorie waaronder naar vermoed kan worden een groot aantal echte probleemgevallen zullen schuilgaan.

Bij elkaar zijn dit in 2003 **108.000** jongeren die van belang zijn voor het beleid met betrekking tot de jeugdwerkloosheid. Die hoeven niet allemaal een probleem te zijn.



*figuur 3*

De actief zoekenden zullen voor een groot deel vermoedelijk snel op eigen kracht werk vinden. Zelfs een deel van de passieve zoekers zal spontaan aan het werk kunnen komen. Onder de niet-willers kunnen jongeren schuilgaan die zich nog beraden op de vraag of ze zullen doorleren of gaan werken of jongeren die eerst een jaar op reis willen.

Buiten beschouwing laten we hiermee de jongeren die wel willen werken “maar nu even niet”. Daar zullen bijvoorbeeld jongeren die net van school komen en eerst even van hun vrijheid willen genieten tussen zitten.

Buiten beschouwing laten we ook de jongeren die weliswaar geen dagonderwijs volgen, maar nog wel op een of andere manier aan scholing doen.

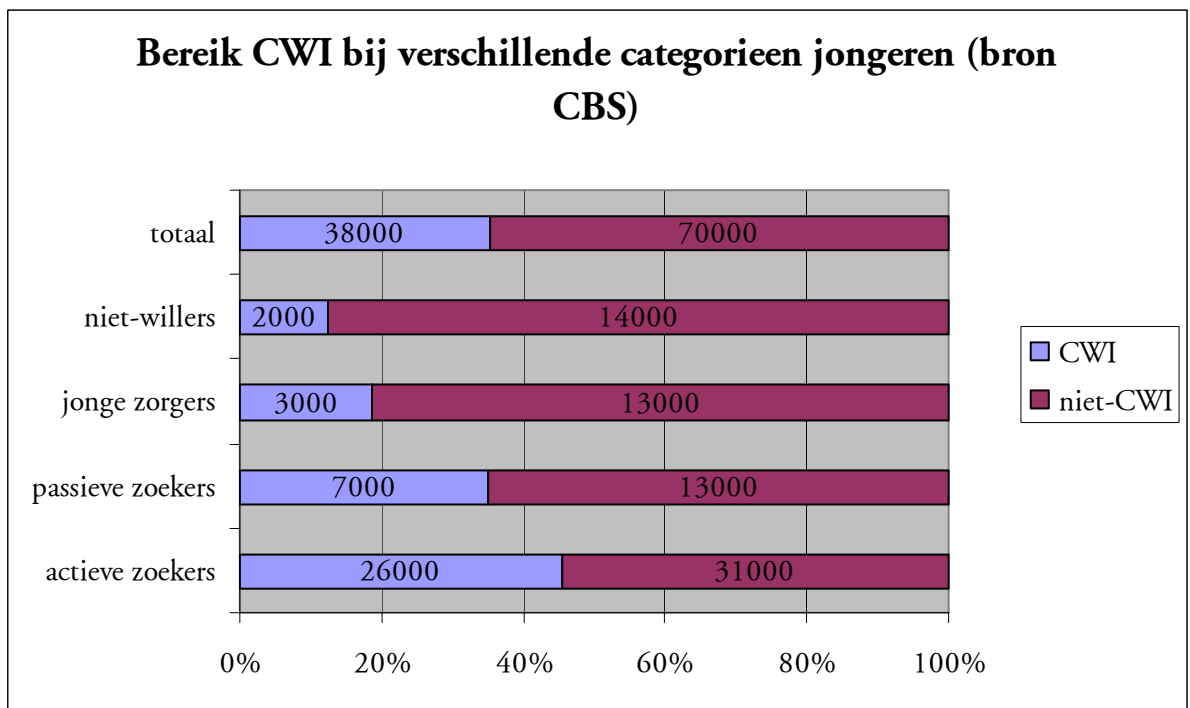
Buiten beschouwing laten we ook de jongeren die te ziek zijn om te werken of werk te zoeken.

Net zoals we met degenen die we wel meetellen vermoedelijk een aantal jongeren meetellen waar het beleid zich niet druk om hoeft te maken, laten we met degenen die we buiten beschouwing laten vermoedelijk een aantal gevallen die aandacht vragen buiten beeld. De vier categorieën die we meetellen vormen samen desondanks de best mogelijke benadering die we op dit moment kunnen maken van de problematiek van de jeugdwerkloosheid.

Het aantal van 108.000 niet werkende jongeren in 2003 is nu vermoedelijk sterk toegenomen. Op basis van de laatste CBS-cijfers kan verwacht worden dat de categorie “werkzoekende jongeren” zo’n 30% is gegroeid. De overige categorieën zullen minder zijn toegenomen. Hun aantal ontwikkelt zich immers voor een belangrijk deel onafhankelijk van de conjunctuur. Dat betekent ook dat nu een veel groter deel van de jongeren zonder werk actief op zoek is. Daarom schatten we de omvang van de doelgroep op dit moment (najaar 2004) op ongeveer 130.000.

#### 4. Worden de werkloze jongeren bereikt door het beleid?

Om door het arbeidsmarktbeleid bereikt te kunnen worden moeten jongeren ingeschreven staan bij het CWI. Ook wanneer de afstand tot de arbeidsmarkt te groot is om door het CWI bemiddeld te worden, is inschrijving noodzakelijk om in aanmerking te komen voor een reïntegratietraject via UWV of gemeente. Daarom wordt hier uitgegaan van inschrijving bij het CWI als indicator voor het bereik van het beleid. Dat wil overigens niet zeggen dat voor alle betrokken jongeren het CWI de aangewezen instantie is. Dankzij de koppeling met de CWI-registratie is in beeld te brengen hoeveel jongeren uit onze doelgroep bij het CWI bekend zijn (figuur 4).



figuur 4

Uit bovenstaande grafiek blijkt dat van de 108.000 jongeren die hier als doelgroep van het arbeidsmarktbeleid zijn aangemerkt 65% (70.000) niet bij het CWI staat ingeschreven en dus buiten het bereik van het arbeidsmarktbeleid valt.

Het bereik is nog het best bij de werkloze jongeren die actief op zoek zijn naar werk. Daarvan wordt bijna de helft door het CWI bereikt.

De overige categorieën, samen goed voor 48% van de problematiek, worden minimaal bereikt. Vooral de grote categorie 'niet-willers' is onbekend op het CWI. Dat is op zich begrijpelijk. Wie geen werk zoekt heeft meestal op het CWI ook niets te zoeken. Het is wel een punt van aandacht: waar komen deze jongeren elders in beeld?

Een belangrijke verklaring voor het geringe bereik van jongeren kan zijn dat veel van hen geen recht hebben op een uitkering. Het CWI laat momenteel onderzoeken hoeveel jongeren zonder werk die een baan van korte duur hebben gehad niet aan de referentie-eisen van de WW voldoen en wat de gevolgen daarvan zijn voor het inschrijfgedrag. Dat is beleidsmatig van belang omdat wanneer die gevolgen groot zijn een aanscherping van de referentie-eisen kan leiden tot een nog geringer bereik van werkloze jongeren.

## 5. Samenvatting en conclusies

1. In 2003 had de werkloosheidsproblematiek betrekking op 108.000 jongeren. Dit aantal zal medio 2004 inmiddels ongeveer 20.000 hoger uitkomen.
2. In tegenstelling tot het maandelijkse CBS-cijfer zijn scholieren en studenten op zoek naar een bijbaan hier buiten gelaten.
3. De jongeren waar de werkloosheidsproblematiek betrekking op heeft, zijn niet allemaal op zoek naar werk. Vaak is de oorzaak van hun werkloosheidsproblematiek dan ook buiten de arbeidsmarkt gelegen (maar daarmee niet minder serieus te nemen).
4. De jongeren waar het beleid zich op zou moeten richten zijn onder te verdelen in actief zoekende jongeren, passieve zoekers, jonge zorgers en niet-willers. Hiervan was in 2003 ruim de helft actief werkzoekend. Dat aandeel zal anno 2004 vermoedelijk zijn toegenomen.
5. Het CWI weet ongeveer 1/3 van de betreffende 108.000 jongeren te bereiken.
6. Van degenen onder hen die reeds actief zoekgedrag vertonen en daardoor ook het meest kansrijk zijn, worden er veel (bijna de helft) bereikt.
7. De mogelijk meest zorgelijke categorie, de niet-willers, is nauwelijks bij het CWI in beeld.