

Over jeugdwerkloosheid, of: de gedwongen kwetsbaarheid van een generatie

Maria Bouverne-De Bie*

Inleiding

Het onderzoek 'Jeugdwerkloosheid, delinquentie en maatschappelijke kwetsbaarheid' verricht door de Onderzoeksgroep Jeugdcriminologie van de K.U.L.¹ geeft aan dat de relatie tussen jeugdwerkloosheid en delinquentie niet zo één-duidig is als vaak wordt aangenomen: een eventueel mogelijk verband is, aldus het onderzoek, alleen begrijpbaar via het begrip 'maatschappelijke kwetsbaarheid'. Vandaaruit wordt de nadruk gelegd op de confrontatiemechanismen die in een samenleving werkzaam zijn, en op de ongelijke verweerkracht van jongeren/jonge werklozen hiertegenover.

De vaststelling van verschillen in kwetsbaarheid ten aanzien van de maatschappelijke instellingen brengt ondermeer in zicht, dat wie het minst geniet van het positieve maatschappelijke aanbod, vaak ook het meest geconfronteerd wordt met controlerende instanties. Het inzicht in het bestaan van deze dubbel ongelijke kansenverdeling mag nochtans – zeker in het licht van eventuele beleidsconclusies – niet uit het oog doen verliezen dat de onderscheiden kwetsbaarheidsmomenten zélf geen onafhankelijke gegevens zijn, en dat de constructie van deze kwetsbaarheidsmomenten tevens gezien dient te worden in het licht van het *totale beleidskader* waarin zowel jonge werklozen als hun omgeving, *inclusief* de maatschappelijke instellingen, kunnen of dienen te functioneren.²

Navolgend proberen we na te gaan welke deze beleidscontext is, en welke effecten deze heeft op de (ongelijke) kwetsbaarheid van jonge werklozen.

1. Jongeren: een risicogroep binnen de werkloosheid

Eind mei 1984 waren in ons land 150 291 jongeren beneden de 25 jaar werkloos.³ Jongeren vormen een grote groep binnen de totale werkloosheid: 1 op 4 uitke-

* Wetenschappelijk Medewerkster bij het Seminarie en laboratorium voor Jeugd welzijn en Volwassenenvorming (R.U.Gent).

1. VAN KERCKVOORDE, J., VETTENBURG, N., WALGRAVE, L., *Jeugdwerkloosheid, delinquentie en maatschappelijke kwetsbaarheid*, IURCS nr. 8, Kluwer, Antwerpen, 1984.

Zie o.m. ook: VAN KERCKVOORDE, J., VETTENBURG, N., WALGRAVE, L., Over de justitiële en maatschappelijke kwetsbaarheid van jonge werklozen, *Panopticon*, 1984, 296.

2. Een eerste overzicht van recente beleidsmaatregelen ten aanzien van jongeren wordt gegeven in de verslagbrochure: Jongeren in de knel van het beleid, de toenemende emancipatiebelemmeringen voor jongeren in het huidige crisisklimaat, *Contact*, Bulletin van het Contactcomité van Organisaties voor Jeugdzorg, bijzonder nummer 1983.

3. R.V.A., *maandelijks bulletin*, mei 1984.

ringsgerechtigde volledig werkloze mannen is jonger dan 25 jaar. Voor vrouwen is de verhouding 1 op 3.⁴ Kwantitatief alleen reeds, is de huidige (jeugd)werkloosheid nauwelijks vergelijkbaar met b.v. tien jaar terug, toen men nog kon hopen dat het een tijdelijk probleem zou blijken, in een beperkt deel van de economie.⁵ Thans is het aantal werklozen ontstellend hoog, en werklozen worden geconfronteerd met een steeds langere werkloosheidsduur.

Ook kwalitatief zijn belangrijke discrepanties vast te stellen tussen vraag- en aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Vergelijkt men de opbouw van het arbeidsaanbod met de opbouw van de beroepsbevolking, dan blijkt (ook hier!) werkloosheid voornamelijk te definiëren als een probleem van sociale ongelijkheid, die in de organisatie van het arbeidsbestel ondersteund en versterkt wordt.⁶ Als risicofactoren worden genoemd: leeftijd (jonger dan 25), geslacht (vrouwen) en opleidingsniveau (laaggeschoolden), waarbij een combinatie van meerdere factoren de risico-factor nog verhoogt. Concreet zien we b.v. dat 1 arbeider op 2 momenteel minstens éénmaal in zijn beroepsloopbaan (geheel of gedeeltelijk) werkloos wordt; voor bedienden is dit risico 1 op 10.⁷

De sterke problematisering van precies de *jeugdwerkloosheid* refereert in belangrijke mate naar de extra-kans die jongeren maken op werkloosheid. Dit vinden we b.v. weergegeven in de beleidsverklaring van de Vlaamse Executieve.⁸ Tegelijkertijd spelen, in de maatschappelijke discussie over jeugdwerkloosheid, ook andere argumenten mee: de betekenis van arbeid als socialisatiefactor, en de vrees dat vooral voor jongeren het zich niet kunnen realiseren op de arbeidsmarkt zou kunnen leiden tot vervreemding van de centrale normen en waarden in de samenleving en tot vorming van sub- en anticulturen, bedreigend voor de bestaande verhoudingen: lage arbeidsmoraal, vandalisme en criminaliteit, politiek extremisme ...⁹

Uit hoger vermeld onderzoek naar de relatie jeugdwerkloosheid-delinquentie komt naar voor dat deze specifieke waardering van de jeugdwerkloosheid nuancerend verdient. Nochtans, het beeld blijft leven, in de publieke opinie, in de media, en óók bij jongeren.¹⁰ Tegelijkertijd met de vrees voor, leeft ook de

4. BOUVERNE-DE BIE, M. en SPIESSCHAERT, F., *De huidige crisissituatie, het crisisklimaat en de in deze context genomen beleidsmaatregelen: onderzoek naar de effecten hiervan op de dienstverlening*, deelstudie R.U.G. in het kader van het Interuniversitair onderzoeksproject: Inventarisatie- en evaluatiestudie m.b.t. opvang en begeleiding van werklozen en werkzoekenden in Vlaanderen, Gent, Seminarie en Laboratorium voor Jeugdwezijn en Volwassenenvorming, Werkdocument 13, 1984.

5. GEURTS, J., Jeugdwerkloosheid en uitbreiding van de beroepsopleiding, *Jeugd en Samenleving*, themanummer jeugdwerkloosheid, 13 (1983) 5/6, 296.

6. HENDERICKX, E. en COENAERTS, L., Crisis en werkloosheid, Sociologische probleemformulering en beleid, *Tijdschrift voor Sociale Wetenschappen*, 26 (1981) 1, 50.

7. STUBBE, M., Werkloos is geen werk. Een sociaal-economisch referentiekader ter analyse. Verslag van de studiedag ingericht door de Federatie Centra voor Levensvorming op 14.12.81 te Antwerpen, *Bijtijds*, jrg. 1982, nr. 1, 14.

8. *Een regering voor de Vlamingen*, Kabinet van de Voorzitter van de Vlaamse Regering, Brussel, april 1982, 9 en 28.

9. VAN BEKKUM, R. en VAN EGMOND, G., Jeugdwerkloosheidsbeleid, wat deed de overheid en wat zou ze kunnen doen, *Jeugd en Samenleving*, themanummer jeugdwerkloosheid, o.c., 311.

10. Zie o.m.: GIESECKE,., Wij willen alles en wel onmiddellijk. Een verslag over het afhaken van de jeugd, *Jeugd en Samenleving*, 12 (1982) 1, 5, VAN DER LANS, J., DE RUYTER, D., VAN DER TAS, H., Kommentaar van de vertalers, *Jeugd en Samenleving*, 12 (1982) 1, 25.

wrangheid van een 'overbodige(?) generatie', zoekend naar hoe ontmoediging kan overwonnen worden.¹¹ Dat dit vaak moeilijk is, moge blijken uit b.v. een inleidend oriëntatiedocument bij de eerste 'Jongerenmars voor Werk' van 24 april 1982: 'Het is merkwaardig, dat bij het begin van de werkloosheid in '75-'76 heel wat meer te doen was rond deze problematiek. Jeugdorganisaties en verenigingen zochten naar hun rol. Nu het probleem dramatisch is geworden door zijn omvang en zijn onoplosbaarheid, wordt er praktisch niets meer gedaan.'¹²

2. Het overheidsbeleid inzake jeugdwerkloosheid

De onderkenning dat jongeren (samen met ouderen, vrouwen, laaggeschoolden, migranten) een hoger risico lopen op werkloosheid dan anderen, kan positieve discriminatie ten voordele van jonge werklozen rechtvaardigen. In deze context wijzen diverse studies erop dat een verbijzondering van bepaalde groepen ten aanzien van deze problematiek steeds dient te gaan via een werkgelegenheids- en niet via een werklozenbeleid.¹³ Immers, deze zogenaamde 'risico-groepenbenadering' laat weliswaar extra knelpunten zien, doch is op zich niet geschikt voor het zoeken naar oplossingen en oorzaken van jeugdwerkloosheid: een verklaring vanuit bijzondere kenmerken marginaliseert de werkloosheidsproblematiek en schuift deze in de schoenen van achterblijvende groepen.¹⁴

Bij de analyse van het jeugdwerkloosheidsbeleid zal dan ook de *wijze waarop* jongeren bijzondere aandacht krijgen centraal dienen te staan. Dit betekent, enerzijds, dat de risicofactor 'jeugd' afgewogen dient te worden ten overstaan van de relatering van de groep jonge werklozen aan de groep jongeren onder de actieve bevolking, eerder dan door de vergelijking met andere groepen werklozen.¹⁵ Anderzijds, dienen de maatregelen inzake jeugdwerkloosheid gerelateerd te worden aan het jeugdbeleid als geheel.

Vooraf echter, willen we een korte samenvatting geven van de overheidsmaatregelen inzake jeugdwerkloosheid. Hiervoor refereren wij naar het overzicht van de diverse overheidsinitiatieven en voorstellen ter opslorping van de werkloosheid, verschenen in de 'Inventaris werklozenwerking Vlaanderen '83'. In dit overzicht wordt een 'onderscheid gemaakt tussen kwantitatieve en kwalitatieve initiatieven en voorstellen, al naargelang zij voornamelijk cijfermatig op de arbeidsmarkt willen inwerken, ofwel in eerste instantie de verbetering van de kwalificaties van het individu of van zijn arbeidsomstandigheden op het oog hebben, met het gevolg dat de werkverschaffingsmogelijkheden kunnen toenemen. De sancties in het kader van de werkloosheidsreglementering worden buiten deze

11. *Ibidem*, en o.m. ook: VAN BEKKUM, R. en VAN EGMOND, G., *o.c.*; BOUVERNE-DE BIE, M., *Jongeren en werkloosheid, een overbodige generatie?* Het Spectrum Jaarboek 1984, Het Spectrum, Utrecht/Antwerpen 1984, 207; HAEX, J., *Jeugdwerkloosheid, of het recht op een hopeloze toekomst?* Gids op maatschappelijk gebied, 72 (1981) 4, 304.

12. Jongeren willen werk, *Jeugdhuiswerk*, 10de jrg., nr. 6, 92.

13. HENDERICKX, E. en COENAERTS, L., *o.c.*; VAN BEKKUM, R. en VAN EGMOND, G., *o.c.*, en andere bijdragen in dit themanummer.

14. GEURTS, J., *o.c.*, 299.

15. BOUVERNE-DE BIE, M. en SPIESSCHAERT, F., *o.c.*, 2.

indeling gehouden, maar dienden wel te worden vermeld aangezien zij alleszins de werkloosheidsstatistieken beïnvloeden.¹⁶

Dit overzicht volgend, zijn dan, wat jongeren betreft, en vanuit hun standpunt benaderd, o.i. voornamelijk de volgende, thans van toepassing zijnde initiatieven van belang:

– *tewerkgestelde werklozen (T.W.W.)*: de mogelijkheid voor de overheid en bepaalde v.z.w.'s om beroep te doen op uitkeringsgerechtigde volledig werklozen voor werken van openbaar nut, mits een financiële tussenkomst van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.

– *terbeschikkingstelling van werklozen met vrijstelling van stempelcontrole*: de mogelijkheid voor een werkloze om zich vrijwillig en gratis ter beschikking te stellen, met vrijstelling van stempelcontrole, van een openbare dienst, een instelling van openbaar nut, van een erkende of gesubsidieerde onderwijsinstelling, van een cultureel centrum, van een jeugdhuis of van een v.z.w. waarvan het sociaal humanitair of cultureel doel werd erkend.

– *het Bijzonder Tijdelijk Kader (B.T.K.)*: uitkeringsgerechtigde volledig werklozen kunnen door overheidsinstellingen en door rechts- of feitelijke verenigingen van personen zonder winstoogmerk, in het kader van een arbeidsovereenkomst van maximum 12 maanden (en eventuele éénmalige verlenging) worden tewerkgesteld in taken van collectief belang. De Staat komt het eerste jaar voor 100 %, en in geval van verlenging tijdens het tweede jaar voor 75 % tussen in de lonen en de sociale bijdragen. Het loonniveau is vastgesteld op 90 % van de beginwedge die wordt toegekend aan een personeelslid van de Staat in een gelijkwaardige functie.

– *stages voor jongeren*: deze stages richten zich in de eerste plaats tot jongeren beneden de 30 jaar die nog geen beroepsarbeid hebben verricht. De vergoeding van de stagiair bedraagt 90 % van het normale loon. De stageperiode duurt 6 maanden en is één keer hernieuwbaar. Privé-ondernemingen moeten 3 % deeltijdse of voltijdse stagiairs tewerkstellen. Jongeren in dienst genomen met een industrieel leercontract gelden als deeltijdse stagiairs. Indien de stagiair in dienst wordt genomen met een contract van onbepaalde duur (na de stageperiode) ontvangt de stagiair het eerste jaar 90 % van het normaal loon en het tweede jaar 100 %. De werkgever is dit tweede jaar vrijgesteld voor de patronale bijdrage voor de sociale zekerheid. Openbare besturen en parastatalen moeten eveneens 3 % stagiairs in dienst nemen, hetzij halftijds, hetzij deeltijds (d.w.z. 4 op 5 dagen per week).

– *het Derde Arbeidscircuit (D.A.C.)*: het derde arbeidscircuit is bestemd voor ofwel volledig uitkeringsgerechtigde werklozen van lange duur (twee jaar) ofwel werknemers-gezinshoofden ouder dan 45 jaar. Het gemiddeld profiel van de werknemers in dit circuit moet overeenstemmen met de structurele werkloosheid in de streek. De bedoeling is tevens de T.W.W. en de B.T.K.'ers geleidelijk over te hevelen naar het D.A.C. De taken van het derde arbeidscircuit, die zich per definitie in de niet-commerciële sector moeten situeren, mogen niet reeds

16. DIELENS, F. en MAELSTAF, H., *Overheidsinitiatieven en voorstellen ter opslorping van de werkloosheid*, in: Stuurgroep Werklozenbegeleiding, Inventaris werklozenwerking Vlaanderen '83, Acco, Leuven, 1983, 23. Ook de samenvatting van de diverse maatregelen werd grotendeels uit dit overzicht overgenomen.

subsidieerbaar zijn door de overheid. Zij moeten van sociaal of openbaar nut zijn of van cultureel belang, geen winst beogen en voldoen aan collectieve behoeften waaraan anders niet voldaan had kunnen worden. De werkgever kan zijn: de Staat, de gemeenschappen, de gewesten, de provincies, de agglomeraties en federaties van gemeenten, de gemeenten, de daaronder ressorterende instellingen van openbaar nut alsook rechts- of feitelijke verenigingen van personen zonder winst oogmerk. De Staat neemt de lonen en de sociale lasten op zich, maar kan deze deels terugvorderen indien prestaties worden uitgevoerd door derden tegen betaling.

– *het Interdepartementaal Begrotingsfonds (I.B.F.):* dit is bestemd voor dezelfde categorieën werklozen als het D.A.C. De Staat, de gemeenschappen en de gewesten kunnen hierdoor in zekere mate arbeidsplaatsen laten financieren via de R.V.A., door het departement van Tewerkstelling en Arbeid, voor zover deze arbeidsplaatsen reeds kunnen genieten van een bestaande subsidieregeling. De tegemoetkoming van het Fonds hangt af van het subsidiepeil dat normaal bestemd is voor de financiering van de betrokken arbeidsplaatsen. De opdrachten uitgevoerd binnen het I.B.F. moeten zich eveneens situeren in de niet-commerciële sector, en zijn erop gericht de diensten, waarvoor de aanvragende executieven bevoegd zijn, te verbeteren.

– *aanmoediging van de vestiging, vnl. van de jongeren als zelfstandigen:* hieronder zijn begrepen: de vrijstelling van voorafbetaling van belasting, gedurende drie jaar, voor jongeren beneden de 35 jaar, die zich voor het eerst als zelfstandige hebben gevestigd; de mogelijkheid om, met behoud van zijn hoedanigheid van gerechtigde, de werkloosheidsperiode te onderbreken voor minstens zes maanden en hoogstens zes jaar, om een zelfstandig beroep uit te oefenen; de mogelijkheid tot het bekomen van een lening via het Participatiefonds, aan de volledig uitkeringsgerechtigde werkloze die zich wenst te vestigen als zelfstandige of een onderneming wenst op te richten.

– *tijdelijke vermindering van de werkgeversbijdragen voor sociale zekerheid bij de indienstneming van jonge werkzoekenden, d.w.z. jongeren beneden de 25 jaar, die sedert minstens één maand als werkzoekenden bij de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening zijn ingeschreven.* Een tijdelijke (en meer uitgebreide) vermindering van de werkgeversbijdragen voor sociale zekerheid geldt ook bij indienstneming van een eerste werknemer (Pluséénplan).

– *hulp bij de indienstneming van werklozen voor bepaalde projecten van economische expansie ten bate van de K.M.O.'s, d.w.z. de mogelijkheid tot inschakeling, met staatsussenkunst (maximum twee jaar), van volledig uitkeringsgerechtigde werklozen in ontwikkelingsprojecten.*

– *kwalitatieve voorstellen:* hieronder ressorteren, inzonderheid naar jongeren toe:

1. de toekenning van een vergoeding en van kredieturen met het oog op sociale promotie;
2. de (intensifiëring, ondermeer via proefprojecten) van de *beroepsopleiding* door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening;
3. de verlenging van de *leerplicht*, voltijds tot 18 jaar. Jongeren beneden de 18 jaar en ouder dan 16, die niet meer voltijds studeren, dienen een combinatie deeltijdse opleiding/deeltijds werken te doorlopen, dit via leercontract, industrieel leercontract, deeltijds stagecontract, deeltijdse arbeidsovereenkomst;

4. het *industriële leercontract*, waardoor het bekomen van een opleiding in een bedrijf geregeld wordt.

Met dit overzicht van maatregelen ter opslorping van de jeugdwerkloosheid, selecteerden wij dié initiatieven die, al dan niet expliciet, een *positieve discriminatie* ten voordele van jonge werklozen vooropstellen en/of voor effect kunnen hebben. Bij gemis van een, als zodanig geformuleerd, werkgelegenheidsplan met specifiek accent op de jeugdwerkloosheid, is dit, hoe dan ook, een ietwat arbitraire onderneming. Als zodanig werden een aantal programma's niet vermeld, zoals b.v. premies voor bijkomende tewerkstelling; vormen van investeringsaftrek en van algemene vermindering van werkgeversbijdragen voor sociale zekerheid; stimuleringsmaatregelen zoals ondermeer T-zones, coördinatiecentra, tewerkstellingsfonds.

Evenmin werden de maatregelen vermeld die werktijdverkorting, aanpassing van de arbeidstijd of een andere verdeling van de arbeid inhouden. Voor een overzicht van deze maatregelen verwijzen wij naar de reeds eerder vermelde 'Inventaris werklozenwerking Vlaanderen '83'.¹⁷ Deels gaat het hier om experimenten en/of initiatieven met (voorlopig) beperkte impact. Deels gaat het om initiatieven, waarin de staatstussenkomst zich (algemeen) richt op de ondersteuning van mogelijkheden, die op de arbeidsmarkt zélf gecreëerd kunnen worden. Wat de toepassing betreft, ontbreekt ons vooralsnog het nodige evaluatiemateriaal, niet in het minst met betrekking tot de vraag in hoeverre deze maatregelen de in de werkloosheidssituatie naar voor komende sociale ongelijkheid kunnen doorbreken, of minstens afzwakken. Benadrukken wij tenslotte, mede in deze context, dat in dit overzicht inzonderheid ook de maatregelen inzake brug- en brugrustpensioenen niet vermeld werden. Eén van de uitgangsideeën bij dit stelsel is nochtans de vluggere vervanging van oudere werknemers door jongeren.¹⁸ Ook hier gold o.i. een gebrek aan degelijk evaluatiemateriaal, met name ten aanzien van de vraag of de positieve discriminatie ten voordele van een bepaalde (risico)groep de negatieve discriminatie ten aanzien van een andere (risico)groep kan/mag verantwoorden.

3. Kwantitatieve impact van het overheidsbeleid op de jeugdwerkloosheid

De overheidsinterventie ter opslorping van de jeugdwerkloosheid blijkt vooral werkzaam in de creatie van *bijkomende arbeidsplaatsen*: het aandeel van jongeren in dit 'alternatief tewerkstellingscircuit' ligt hoger dan hun relatief aandeel in de werkloosheid.¹⁹ Het zijn deze maatregelen, die ertoe bijdragen, dat jongeren kunnen ontsnappen aan langdurige werkloosheid.

De *stages* zijn voor jongeren de belangrijkste maatregel ter creatie van bijkomende arbeidsplaatsen. In zes jaar tijd, werden bijna 200.000 jongeren tijdelijk tewerkgesteld via het systeem van de stages.²⁰ Nochtans gelden ook hier kant-

17. *Ibidem*.

18. *Ibidem*.

19. DECOSTER, A., e.a., *Arbeidsmarktinformatie en arbeidsbemiddeling in Vlaanderen*, H.I.V.A., Leuven, 1982, 139.

20. BOUVERNE-DE BIE, M. en SPIESSCHAERT, F., *o.c.*, 15.

tekeningen. Voor mannen loopt 37 % van de stages uit op een tewerkstelling, voor vrouwen is dit 31 %. Vrouwen blijken oververtegenwoordigd in de openbare sector waar slechts 5 % van de stages eindigt in een definitieve aanwerving.²¹ Anderzijds zijn, bij de deeltijdse stages, zowel in de private als in de publieke sector meer vrouwen dan mannen tewerkgesteld.²²

Eenzelfde opmerking geldt met betrekking tot de tijdelijke vermindering van de werkgeversbijdragen voor sociale zekerheid bij de indienstneming van jonge werkzoekenden. Het gaat om een beperkt aantal arbeidsplaatsen (over de periode juli '82-juni '83: ongeveer 7.000) doch het betreft aanwerving van onbepaalde duur en ook niet-uitkeringsgerechtigde werklozen kunnen hier een beroep op doen.²³ In het *B.T.K.-stelsel* zijn jongeren oververtegenwoordigd: 81 % van de vrouwelijke tewerkgestelden is jonger dan 30 jaar; bij de mannen is dit 67 %.²⁴

Het *stelsel van T.W.W.* blijkt, na de stages, de belangrijkste maatregel ter opslorping van de werkloosheid: 5,5 % van het aantal uitkeringsgerechtigde werklozen wordt hiermee bereikt. In vergelijking met vroeger (1974-1978) zijn hier relatief meer jongeren in opgenomen. Ten opzichte van de leeftijdsopbouw onder de werklozen, zijn de jonger dan 20-jarigen nochtans sterk ondervertegenwoordigd, de 20-25 jarigen zeer licht oververtegenwoordigd.²⁵

Wat betreft de *beroepsopleiding*, deze richtte zich voornamelijk op de opvang van ongeschoolde en laaggeschoolde jongeren. Deze centra moeten jongeren begeleiden bij een beroepsopleiding en hen bijstaan bij een keuze hierin. In de praktijk echter, fungeren deze centra vaak als een filter, die ervoor zorgt dat enkel de best opleidbaren naar de beroepsopleiding worden doorgezonden.²⁶

Samengevat, blijkt in de cijfers een prioritaire beleidsaandacht voor de jeugdwerkloosheid. Dit wordt weerspiegeld in de relatieve oververtegenwoordiging, vergeleken bij hun relatief aandeel in de werkloosheid, van jongeren in het totale pakket ter creatie van bijkomende arbeidsplaatsen.²⁷

Dit betekent nochtans niet, dat voor jongeren een volwaardige intrede op de arbeidsmarkt open ligt.

4. Jongeren en de intrede op de arbeidsmarkt

Wat betreft de intrede van jongeren op de arbeidsmarkt, moet vastgesteld worden dat recente beleidsmaatregelen aansturen op een 'zo laat mogelijke' intrede. Dit blijkt allereerst, en het meest opvallend, in de *verlenging van de leerplicht*. Deze maatregel werd reeds lang in het vooruitzicht gesteld: een eerste regeringsontwerp terzake dateert van 1953.²⁸ Thans werd de leerplichtverlenging doorge-

21. COSSEY, H. en LAMBERT, M., Maatregelen ter bestrijding van de werkloosheid, *Kultuurleven*, 10/1984, 898.

22. BOUVERNE-DE BIE, M. en SPIESSCHAERT, F., *o.c.*, 16.

23. *Ibidem*, 19.

24. COSSEY, H. en LAMBERT, M., *o.c.*

25. BOUVERNE-DE BIE, M. en SPIESSCHAERT, F., *o.c.*, 21.

26. DE BACKER-VAN OCKEN, R., *Beleidsnota beroepsopleiding voor werknemers, ingericht door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening*, Vlaamse Raad, 30 juni 1981, 11.

27. BOUVERNE-DE BIE, M. en SPIESSCHAERT, F., *o.c.*, 27.

28. Het wetsontwerp betreffende de verlenging van de leerplicht, *Brandpunt*, 30 (1983) april, 224.

voerd, met een elan, zódanig, dat de onderwijsminister er zelfs zijn portefeuille aan verbond. Dit elan staat in fel contrast tot de, de laatste jaren toch steeds scherper gestelde discussie over de zinvolheid van de *leerplicht* (dus geen *leerrecht!*), a fortiori de verlenging ervan: gewezen wordt op de gevaren die aan een verlenging verbonden zijn, zoals groeiende demotivatie en de de-democratisering.²⁹ De verwachting, via een verlengde leerplicht, iets aan de jeugdwerkloosheid te kunnen doen wordt, hoe dan ook, zwaar gehypothekerd door de onderwijskundige voorwaarden (inclusief hieraan verbonden financiële consequenties) die jongeren tot deelname kunnen motiveren. Waar dit niet lukt 'betekent leerplichtverlenging feitelijk weinig meer dan het onwettig verklaren van werken en daarmee een versluiering van de werkloosheid'.³⁰ In deze context dient gewezen te worden op een aantal haaks op deze voorwaarden staande maatregelen, zoals ondermeer de aantasting van het gratis onderwijs, met de jongste regeeringsmaatregelen nu ook ingevoerd in het onderwijs voor sociale promotie. Vandaaruit bestaat de vrees voor een alleen cijfermatig effect van de verlengde leerplicht, of, verdergaand, van een (versluierde) jeugdbeschermingsmaatregel.³¹

Ook andere maatregelen verwijzen naar de wenselijkheid jongeren zo laat mogelijk (volwaardig) in het arbeidsproces in te schakelen. In het onderwijs, uit zich dit in de zgn. 'ingroeibanen'.³² Jongeren worden aldus tewerkgesteld voor 4/5 van een voltijdse opdracht. Ook de overheidsstages kennen eenzelfde beperking.

Een algemene opmerking betreffende de *stages* geldt trouwens het mogelijk eraan verbonden 'opleidingsaspect'. Hoger reeds vermeldden we dat de partiële leerplicht kan gebeuren in een combinatie van deeltijdse opleiding/deeltijds stagecontract. Dit wordt versterkt in de toevoeging bij K.B. nr. 26 en 47: deze K.B. verhogen het aantal verplicht in de ondernemingen tewerk te stellen stagiairs van 2 naar 3 %, waarvan minstens 1 % deeltijdse stages moeten zijn. Hieraan wordt toegevoegd dat bij voorkeur jongeren tussen 16 en 18 jaar voor halftijdse stages in aanmerking komen.³³

Ingrijpend, doch in de cijfers niet zichtbaar, zijn de zgn. 'wachttijden', of, de periode tussen het beëindigen van de studies en de mogelijke aanvraag van

29. Meest bekend in deze context is wellicht: ILLICH, I., *Ontscholing van de maatschappij*, Het Wereldvenster, Baarn, 1972. Doch ook sterk genuanceerde analyses wijzen op het gevaar van een al te hoge vanzelfsprekendheid waarmee de verlenging van de leerplicht als positief ontvaard zou moeten worden, zie o.m., BENOIT, A., Verlengde schoolplicht en onderwijspolitiek, *Impuls*, 12 (1981) 1, 24, JANSEN, W., Over leerplicht en de verlenging daarvan, *Persoon en Gemeenschap*, 36 (1983-1984) 7, 249.

30. VAN BEKKUM, R. en VAN EGMOND, G., o.c., 323. Over de (niet éénduidig te stellen!) relatie onderwijs-arbeidsmarkt, zie: GLEBBEEK, A., Jeugdwerkloosheid en het onderwijs, *Jeugd en Samenleving*, themanummer jeugdwerkloosheid, o.c., 373; VAN HOOF, J.J. en DRONKERS, J., *Onderwijs en arbeidsmarkt*, Deventer, 1981.

31. Vgl. b.v. met destijds het K.B. van 31 juli 1935 (*B.S.*, 1937, p. 4857). Met dit K.B. werd de leerplicht tijdelijk verlengd, tot 'zestien jaar voor werkloze jongens en meisjes, die in sommige gemeenten wonen', teneinde deze jongeren 'te behoeden voor de ondeugden die de ledigheid baart'. Deze maatregel was mogelijk in het kader van de uitvoering van de wet van 31 juli 1934, waarbij aan de Koning sommige bevoegdheden werden toegekend 'met het oog op financieel en economisch herstel en verlaging van de openbare lasten'. De maatregel werd opgeheven bij K.B. van 9 maart 1947.

32. Ministeriële omzendbrieven van 1 en 5 oktober 1983.

33. *B.S.*, 26 maart en 27 juli 1982. Zie ook: CLAEYS, J., MATTIJSSENS, R., SEGERS, H., VAN MULLEM, W., *Volmachtenwet I*, Antwerpen, Informatieverwerkende diensten, 1983, 211.

werkloosheidsuitkeringen. Bij K.B. van 24 december 1980³⁴ werd deze wachttijd verlengd van 75 dagen naar 150 dagen voor ouder dan 18-jarigen, of, met de verlenging van de leerplicht: voor alle jongeren. Aldus wordt een belangrijke rem gezet, niet alleen op de mogelijkheid voor jongeren om een uitkering te ontvangen, doch ook op hun tewerkstellingskansen. De maatregelen ter creatie van bijkomende arbeidsplaatsen (B.T.K., T.W.W., ...) stipuleren immers minimaal de voorwaarde van volledig uitkeringsgerechtigd zijn. Of: het duurt minimaal zes maanden eer jongeren hier een kans maken (voor D.A.C. en I.B.F. is dit twee-en-een-half jaar).

Naast laattijdigheid, karakteriseert de intrede van jongeren op de arbeidsmarkt zich in toenemende mate door een aantal *specifieke kenmerken*.³⁵

In verband met de stages, wezen we hoger reeds op vragen met betrekking tot het *opleidingskarakter* dat aan deze vorm van tewerkstelling toegekend wordt, inzonderheid in de mogelijke combinatie met de partiële leerplicht. In deze context is de concrete inhoud en toepassing van de stagecontracten een op te volgen aangelegenheid.

Een tweede kenmerk is het toenemend *tijdelijk* karakter van de tewerkstelling van jongeren. Deze tijdelijkheid is in een aantal maatregelen structureel reeds ingebouwd: de stages (zes maanden, éénmaal verlengbaar), B.T.K. (één jaar, éénmaal verlengbaar). De maatregelen ter creatie van bijkomende arbeidsplaatsen vangen ook geenszins het verlies aan arbeidsplaatsen op, niet in het minst het verlies aan arbeidsplaatsen in de overheidssector. De kans op tewerkstelling blijft dus steeds enigszins *hypothetisch*.³⁶ Dit heeft ondermeer voor effect dat – inzonderheid ook door jongeren belangrijk geachte³⁷ – kwaliteitskenmerken moeten wijken voor het *'hebben van werk'* op zich. Tegelijkertijd vindt veel tewerkstelling plaats in zgn. *'randstatuten'*: ofschoon feitelijk tewerkgesteld, behouden T.W.W., B.T.K., ... het statuut van werkloze. Jongeren, die tewerkgesteld worden als werkloze door een openbaar bestuur of door een v.z.w., kunnen deze dagen bovendien *niet* inbrengen als bewijs van gewerkte dagen; na de tewerkstelling vallen zij desgevallend terug op de zgn. *'wachtuitkeringen'* (cfr. infra).

Cumulatief zijn deze kenmerken a fortiori ingrijpend: blijvende werkgelegenheid wordt blijkbaar als doelstelling losgelaten, tegelijkertijd worden aan jongeren hogere eisen gesteld inzake scholing, en deze scholing staat in functie

34. B.S., 31 december 1980. Voor jongeren beneden de 18 jaar bleef de wachttijd beperkt tot drie maanden.

35. Vgl. in dit verband: VAN DE HOVEN, T. en TEERLING, L., Van leerplicht naar arbeidsplicht? een inleiding, *Vernieuwing van Opvoeding, Onderwijs en Maatschappij*, jrg. 43, nr. 1, jan. 1984, 3.

36. HAEX, J., o.c., p. 31.

37. Zie ondermeer de platformteksten van het 'Comité Jongerenmars voor werk', en K.A.J., Handvest '83, K.A.J., Brussel, 1983; HOEFNAGEL, K. en TALSTRA, E., Arbeidsplaatsen voor jeugdigen, het afgedwongen compromis, *Jeugd en Samenleving*, themanummer jeugdwerkloosheid, o.c., 335; MATTHIJS, D., Beleving van werkloosheid bij jongeren, *Pedagogisch Tijdschrift*, 9 (1984) 2, 67; LE MOUËL, J., Les jeunes: chômage-maladie ou chômage banalisé? *Différents vécus du chômage, Les cahiers de l'animation*, nr. 31, 1er trim., 1981; ROUSSELET, J., *Le rôle du travail des jeunes dans la prévention de la délinquances juvenile*, Conseil de l'Europe, 14ième Conférence de recherches criminologiques, Strasbourg, 1981, 73.

van de arbeidsmarkt. Dit staat in scherpe tegenstelling tot de erkenning van het structurele karakter van de huidige, ongemeen hoge werkloosheid.

Belangrijk is hierin de ontdekking van een tweede 'rem'. Naast de hoger gesignaleerde rem op de feitelijke tewerkstelling, beïnvloedt de specificiteit van intrede op de arbeidsmarkt de discussie over hoe de jonge werkloze zich kan verhouden ten aanzien van het werkloosheidsgegeven: de mogelijkheden tot zelforganisatie worden begrensd door, en tot, de verwachting van het zich beschikbaar dienen te houden voor de arbeidsmarkt.³⁸

De mogelijkheid van sancties in het kader van de werkloosheidsreglementering, en de oprichting van een (Vlaamse) Dienst voor Arbeidsbemiddeling, los van de (nationale) Dienst Werkloosheid, dienen mede in dit licht te worden gezien. Op basis van het K.B. van 20 december 1963³⁹ heeft de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening de mogelijkheid om werklozen voor een korte of lange duur uit te sluiten van het recht op werkloosheidsuitkeringen, en dit om diverse redenen, b.v. werkloosheid door 'eigen toedoen', abnormaal aanhoudende of terugkerende werkloosheid. In een situatie van economische recessie, waarin werklozen niet langer als een 'restgroep' op de arbeidsmarkt beschouwd kunnen worden, geeft deze discretionaire bevoegdheid van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening des te meer aanleiding tot discussie. De ont koppeling van de 'arbeidsbemiddeling' (regionale materie) en de 'werkloosheid' (nationale materie) in het kader van de staatshervorming, versterkt nog dit gegeven. De dienst 'werkloosheid' – bevoegd voor materies als werkloosheidsuitkering, werkbereidheid en -weigering, vrijstelling van stempelcontrole, sancties, ... – is namelijk vrij al dan niet advies te vragen aan de arbeidsbemiddeling met betrekking tot een dossier. Het structureel uiteengroeien van beide diensten heeft een mogelijk dubbel effect. Aan de ene kant kunnen ambtenaren, die voorheen nooit op de dienst bemiddeling werkten, soms zeer streng zijn, mede door het gemis aan deze soort ervaring. Aan de andere kant, is de dienst arbeidsbemiddeling verplicht werkweigeringen aan de dienst werkloosheid te signaleren, terwijl zij aan invloed inboet in gevallen waar dit in het voordeel van de werkloze zou kunnen zijn. De aan de gang zijnde volledige automatisering van de arbeidsbemiddeling (het zgn. 'Simonaproject') maakt het mogelijk de 'beste' kandidaat voor een vacature te selecteren. Voor werklozen vaak belangrijke persoonlijke aspecten maken echter minder kansen, wat voor sommige werklozen de kans op een baan nog geringer maakt...⁴⁰

5. Inkomens- en uitkeringsrechten van jongeren, en de waardendiscussie inzake (jeugd)werkloosheid

De discrepantie tussen de negatieve waardering van werkloosheid en de feitelijke kans op werk, tussen de ervaring van werkloosheid als *uitstoting* uit het arbeidsproces en het, in de maatschappelijke evolutie blijkende, *structurele* karakter

38. Vgl. in dit verband de bespreking van de beleidsnota 'Coördinatie en optimalisatie van de volwassenenvorming', BOUVERNE-DE BIE, M., Waardering van welzijnswerk in het huidige welzijnsbeleid, *Panopticon*, 1983, 119.

39. B.S., 18 januari 1964; DIELENS, F. en MAELSTAF, H., *o.c.*, 44.

40. Cfr. BOUVERNE-DE BIE, M. en SPIESSCHAERT, F., *o.c.*, 68.

ter van deze werkloosheid, doet inzonderheid ook vragen stellen naar de rechten van de (jonge) werkloze.

In deze context is het opmerkelijk, én nieuw⁴¹, dat er – en dit niet alleen bij ons – steeds nadrukkelijker van uitgegaan wordt dat van de jeugd zélf (ook financiële) offers mogen worden gevraagd, vooral door herziening van hun inkomens- en uitkeringsrechten.

Een eerste, ingrijpende wijziging in dit verband betreft uiteraard de hoger reeds vermelde *verlenging van de zgn. 'wachttijden'*, waardoor jongeren drie maanden langer moeten ingeschreven zijn als werkzoekende, vooraleer aanspraak te kunnen maken op een uitkering. Deze maatregel ging gepaard met een uitbreiding van de aangenomen studiekwalificaties, op basis waarvan men een uitkering kan aanvragen. Dit belet niet dat ook nu niet alle jongeren, als schoolverlater, een uitkering kunnen aanvragen, hetzij omwille van studies (b.v. kunst- onderwijs), leeftijd (ouder dan 26 jaar – wat in geval van hernomen, of meerdere voortgezette opleidingen een vaak voorkomende situatie kan zijn –), een verblijf in het buitenland (uitwisselingsstudent). Anderzijds geldt, in geval van ziekte, een opschorting van de wachttijd.⁴²

Een tweede, belangrijke ingreep, betreft de sinds 1 april 1983⁴³ gemaakte indeling van jonge schoolverlaters in twee groepen: jonge werknemers-niet-gezinshoofden en jonge werknemers-gezinshoofden. Jongeren, die aanspraak kunnen maken op de hoedanigheid van gezinshoofd behouden, onder de bepaalde voorwaarden, het recht op werkloosheidsuitkeringen. Schoolverlaters-niet-gezinshoofden kunnen, onder dezelfde voorwaarden, slechts toegelaten worden tot het recht op *'wachtuitkeringen'*. Dit zijn forfaitair vastgestelde minimumbedragen, variërend naargelang de leeftijd: minder dan 18 jaar, tussen 18 en 20 jaar en 21 jaar en ouder, hetzij respectievelijk 230, 370, of 484 fr. voor alleenwonende werklozen, per dag, in een zesdagenstelsel.

Gelden deze maatregelen specifiek voor schoolverlaters, ook de werklozen met een recht op uitkering op basis van hun werkprestatie, mogen van een *verlaging van uitkering* genieten. De maatregelen inzake 'langdurige werkloosheid' nog terzijde latend⁴⁴ zijn een aantal wijzigingen te vermelden, zowel met betrekking tot de *berekening* van de werkloosheidsuitkering, als met betrekking tot de *vermindering* van uitkering voor *samenwonenden*.

Voor alle werklozen geldt, dat de berekening van de uitkering – vóór 1 april 1982 gelijk aan 1/25ste van het forfaitaire maandloon – voortaan gebeurt op basis van 1/26ste van dit loon, overeenkomstig het aantal werkelijke uitbetalingsdagen. Deze 'technische' ingreep had voor gevolg, dat alle uitkeringen met ongeveer 4 % verminderden. Samenwonenden kunnen bovendien getroffen worden door een bijkomende vermindering van 6 %, al naargelang hun echtgenoot/echtgenote, of de persoon van het andere geslacht waarmee ze een feitelijk gezin vor-

41. VAN BEKKUM, R. en VAN EGMOND, G., *o.c.*, *Jeugd en Samenleving*, themanummer jeugdwerkloosheid, 318.

42. *K.A.V. Dossier: Moeders van werkzoekende jongeren*, K.A.V., Antwerpen, 1984, 92.

43. K.B. 30 maart 1982, *B.S.*, 1 april 1982; CLAEYS, J., e.a., *Volmachtenwet 1, o.c.*, 158.

44. Ofschoon hier opnieuw benadrukt moet worden dat feitelijke tewerkstelling als b.v. B.T.K., T.W.W., ... het statuut van werkloze niet opheft; de maatregelen inzake 'langdurige werkloosheid' (*inclusief*: mogelijke sancties!) kunnen m.a.w. principieel ook voor deze werklozen/tewerkgestelden gelden.

men, ofwel een reëel, ofwel een vervangingsinkomen ontvangt.⁴⁵ Deze bijkomende vermindering geldt ook voor *thuiswonende* jongeren.⁴⁶ Alleen reeds op het nominale inkomen houdt dit voor b.v. een 18-jarige schoolverlater, thuiswonend, een inkomensvermindering in van $\pm 37\%$ ten overstaande van drie jaar geleden (d.w.z. vóór 1 april 1982).⁴⁷

Vermelden wij tenslotte, dat alleen meerderjarigen beroep kunnen doen op het bestaansminimum. Het uitgangspunt van de wetgever terzake was, dat de ongehuwde minderjarige dient onderhouden te worden door zijn ouders; ook wilde men de minderjarige niet aanzetten tot weglopen van huis.⁴⁸

De minderjarige is rechtsbekwaam, en heeft als zodanig ook recht op de O.C.M.W.-dienstverlening. Over de bekwaamheid van de minderjarige zélf rechtstreeks dit recht te effectueren, of m.a.w. zijn handelingsbekwaamheid terzake, is geen (expliciete) duidelijkheid, al wordt deze bekwaamheid wel aangenomen.⁴⁹ Er wordt van uitgegaan dat (ook meerderjarige) kinderen die niet over eigen bestaansmiddelen beschikken en nog bij hun ouder(s) inwonen, geen beroep kunnen doen op de materiële hulp van het O.C.M.W., indien de ouders voldoende kapitaalkrachtig zijn.⁵⁰

De (financiële) afhankelijkheid van de minderjarige van zijn omgeving – inzonderheid de ouders – is, gesteld ten overstaande van de huidige jeugdwerkloosheid, des te meer reëel. Dit geldt de uitkeringsrechten van de minderjarige, maar ook de uitgestelde beroepsdeelname (cfr. b.v. consequenties verlengde wachttijden) en de beperkingen op zijn inkomenspositie (cfr. b.v. stages) moeten mede in dit licht worden gezien.⁵¹ Voor jongeren vermindert aldus én het inkomen én de beschikbare arbeidstijd; eerder dan via een arbeidsmarktbeleid tracht men de kosten van de (jeugd)werkloosheid minimaal te houden via een specifiek inkomensbeleid.⁵²

Dit geldt in belangrijke mate voor alle werklozen, inzonderheid de reeds vermelde 'risicogroepen'.⁵³ Zo werden b.v. met betrekking tot oudere werknemers heel wat beleidsmaatregelen getroffen, zij het dat deze kwalitatief toch anders zijn. Waar jongeren vooral beschermd worden tegen langdurige werkloosheid, zijn voor ouderen de maatregelen vooral gericht op een (vervroegde) ont-

45. M.B. 30 maart 1982, *B.S.*, 1 april 1982; CLAEYS, J., e.a., *Volmachtenwet 1*, o.c., 158.

46. *K.A.V., Dossier: o.c.*, 94.

47. BOUVERNE-DE BIE, M., Het verzwegen recht. Analyse van de beleidsaandacht voor jongeren in een crisisklimaat, *Jongeren in de knel van het beleid*, 9.

48. PAUWELS, J.M., Sociale zekerheid en personenrecht. De onbekwaamheid van de minderjarige en de sociale zekerheid. Raakvlakken tussen sociale zekerheid en andere rechtstakken, deel II, Brussel 1979, p. 119, *gecit.* in: SENAEVE, P. en SIMOENS, D., *O.C.M.W.-Dienstverlening en bestaansminimum*, Die Keure, Brugge, 1984, 7.

49. SENAEVE, P. en SIMOENS, D., *o.c.*, 57 en 126.

50. *Ibidem*, 75-76.

51. GLEBBEEK, A., *o.c.*, 387.

52. Vgl. SALVERDA, W., Het averechtse beleid tegen de jeugdwerkloosheid, *Jeugd en Samenleving*, themanummer jeugdwerkloosheid, 390. Tevens wijzen wij in dit verband op een recent (14 september 1984) in de Ministerraad goedgekeurd Koninklijk Besluit, dat het onmogelijk maakt nog scholieren en studenten tijdelijk in overheidsdienst te laten werken. Alleen volledig vergoede werklozen mogen nog worden aangeworven met een contract van 'seizoenpersoneel'. (*De Morgen*, 15 september 1984).

53. BOUVERNE-DE BIE, M. en SPIESSCHAERT, F., *o.c.*, 27.

trekking aan de arbeidsmarkt, al dan niet met de expliciete toevoeging: ten voordele van jongeren.

In de werkloosheid komt aldus een *waardendiscussie* tot uitdrukking die zeker ook door jongeren scherp wordt gevoeld. Accent ligt dan op de benadering van werkloosheid als niet noodzakelijk een gegeven waardoor men getroffen wordt, waarop men reageert, dan wel als een manipuleerbaar element.⁵⁴ Voor een toenemend deel onder de jongeren krijgt de arbeid, zoals we die nu kennen, een voornamelijk instrumentele waarde, en richt de aandacht zich tot wat 'buiten het werk' ook mogelijk is. Dit wordt ondersteund door de technologische evolutie, waar sommige prognoses aangeven dat arbeid een organisatiefactor blijkt voor alleen een minderheid van zeer hoog gekwalificeerden ten overstaande van een merendeel, aangewezen op een arbeidsaanbod bestaande uit louter complementaire, uitvoerende arbeid.⁵⁵ De vraag stelt zich in welke mate, en hoe, de (individuele) werkloze mogelijkheden krijgt deze waardendiscussie ook beleidsmatig mee vorm te geven. Ten aanzien van jongeren dient de, bij de bespreking van hun intrede op de arbeidsmarkt gesignaleerde, rem op de mogelijkheden tot zelforganisatie van jongeren opnieuw benadrukt te worden. Anderzijds komt naar voren, dat 'jeugdwerkloosheid' breder gedefinieerd dient te worden dan de niet-intrede van jongeren op de arbeidsmarkt. Fundamenteel stelt zich de vraag naar de kwaliteit van het huidige *socialisatie-aanbod* ten aanzien van jongeren.

6. Druk op de maatschappelijke instellingen

Vanuit het socialisatie-aanbod benaderd, wijst een analyse van de huidige werkloosheidssituatie, en van het beleidsoptreden terzake, op een toenemende druk op het mogelijke positieve aanbod ten aanzien van jongeren.

De evolutie van de arbeidsmarkt lijkt erop te willen wijzen, dat belangrijke socialisatiekansen voor een groot deel van de jongeren niet langer in de arbeid liggen; (jeugd)werkloosheid is hier in de eerste plaats een economisch, en geen pedagogisch probleem, en het beleidsoptreden spreekt dit niet tegen.

Het gezin wordt geconfronteerd met een *toenemende afhankelijkheid van de jongere*. Dit geldt zowel de feitelijke situatie (langere schoolopleiding; van een wachtvergoeding – zes maanden na afstuderen – kan de jongere geen zelfstandige situatie uitbouwen) als de beleving ervan, en is verderreikend dan alleen ten aanzien van jonge werkzoekenden: ook jongeren, die zich niet direct op de arbeidsmarkt richten, hebben in toenemende mate met werkloosheid te maken,

54. Een survey-onderzoek, opgezet door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening in samenwerking met het Centrum voor Organisatie- en Consumptiepsychologie van de Vrije Universiteit Brussel, komt vanuit deze invalshoek tot het besluit dat vele stellingen met betrekking tot de sociale gevolgen van werkloosheid eerder stereotypisch zijn en de werkloze veeleer gezien moet worden als iemand die zich *reorganiseert*. De diverse vormen die deze reorganisatie kan aannemen, aldus de studie, dienen explicieter te worden bestudeerd, ondermeer ook in het licht van de maatschappelijke kosten die ze kunnen inhouden. Zie: ROSSEEL, E., *Werkloosheidsbeleving, Bevindingen van en bemerkingsen bij een onderzoek van een representatieve steekproef van Belgische werklozen*, *Tijdschrift voor Sociologie*, 3e jrg., nr. 2, 1982, 117.

55. K.A.V., *Dossier*, o.c.

als sociaal thema, en vaak in hun onmiddellijke omgeving, b.v. door de werkloosheid van een broer of zus, of van een ouder. Jongeren, én hun gezin, worden geconfronteerd met vragen, situaties, ten aanzien waarvan de reactiewijzen nog opgebouwd moeten worden. Dit leidt vaak tot spanningen.⁵⁵ In deze context is het wellicht belangrijk, nogmaals te wijzen op de wijzigingen die justitieminister Gol in zijn Voorontwerp van Wet betreffende de Jeugdbescherming voorstelt in de 'maatregelen ten aanzien van de ouders'. Enerzijds, wijzigt dit voorontwerp het hulpkarakter van de opvoedingsbijstand door aan het niet naleven van de voorwaarden van de maatregel correctionele straffen te verbinden. Anderzijds, en deze dynamiek versterkend, brengt het voorontwerp de gevaarsnotie, inclusief de 'eigen bezigheden' van de minderjarige, onder bij de opvoedingsbijstand, 'zelfs als de ouderlijke macht theoretisch is geworden'. Ook het 'uitzonderlijke' karakter van de plaatsing bij de voorwaarden van de opvoedingsbijstand, wordt in het voorontwerp geschrapt. Een – doorgedreven – voorbeeld van hoe de mogelijke positieve ruimte in de relatie tussen ouders en kinderen bedreigd kan worden.⁵⁶

Ook met betrekking tot de *school* is een aanzienlijke drukverhoging vast te stellen. Hoger reeds wezen we op een aantal argumenten die doen twijfelen aan de vanzelfsprekendheid van het vermeende positief effect van de leerplichtverlenging. Inzonderheid stelt zich het gevaar van een verdergaande 'schoolmoeheid' als juist een mogelijk *gevolg* van de verlengde leerplicht, een gevaar dat tien jaar geleden reeds werd onderkend.⁵⁷ Nochtans kreeg de geconstateerde schoolmoeheid in de discussie over de leerplichtverlenging alleen interne aandacht: het onderwijs zélf dient er een oplossing voor te vinden. De verbinding tussen leerplichtverlenging en de constructie van een breder jeugdbeleid, evenals de uitbouw van de volwassenenvorming – aanzetten tot de realisatie van een 'leerrecht' – is slechts marginaal gesteld, d.w.z. zonder werkelijk de aandacht te trekken.⁵⁸ Hetzelfde geldt voor de ervaringen met de partiële leerplicht in de ons om-

55. K.A.V., *Dossier, o.c.*,

56. VERHELLEN, E., *Beleidsomacht in de jeugdbescherming. Een machtige belemmering van kansen op jongerenemancipatie*, in: Jongeren in de knel van het beleid, 40. In dit verband verdienen ook een aantal artikels uit de nieuwe 'Wet betreffende de leerplicht' van 29 juni 1984 bijzondere aandacht: Art. 3 § 1: Behoudens in geval van huisonderwijs, zijn de personen die de *ouderlijke macht* uitoefenen of de leerplichtige in rechte of in feite onder hun bewaring hebben, verplicht ervoor te zorgen dat deze voor de duur van de leerplicht als leerling van een school of vormingsinstelling is ingeschreven en die school of instelling geregeld bezoekt; Art. 5 § 1: De politierechtbank neemt kennis, op vordering van het openbaar ministerie, van de inbreuken op de verplichtingen opgelegd bij of krachtens de artikels 1, 2 en 3 van deze wet die werden gepleegd door personen die de ouderlijke macht uitoefenen of in rechte of in feite de leerplichtige onder hun bewaring hebben; Art. 5 § 4: Het openbaar ministerie kan inbreuken op de verplichtingen van deze wet die werden begaan door de personen die de ouderlijke macht uitoefenen of in rechte of in feite de leerplichtige onder hun bewaring hebben voorleggen aan de jeugdrechtbank, die *maatregelen* kan bevelen *ten aanzien van de ouders*, zoals voorzien in de wet van 8 april 1965 op de jeugdbescherming; Art. 15 § 1: ... *artikel 36, 5° van de wet van 8 april 1965* op de jeugdbescherming, worden *opgeheven*. (art. 36,5°: maatregelen ten aanzien van de *minderjarige*: schoolverzuim).

57. IDENBURG, PH. J., De utopie van het onderwijsbeleid, *Pedagogische Studieën*, 49e jrg., 1972, 147; JANSEN, W., Over leerplicht en de verlenging daarvan, *o.c.*, 253.

58. BENOIT, A., *o.c.*, 28.

ringende landen.⁵⁹ Deze verenging van de discussie tot een *interne* onderwijs-aangelegenheid belet nochtans niet dat ook aan het onderwijs (schoolstructuur en leerkrachten) evengoed als aan de leerlingen steeds hogere eisen gesteld worden.⁶⁰

De *jeugdwelzijnszorg* van haar kant, ziet zich geklemd tussen een als het ware driekantige tang. Allereerst zijn er de legitieme verwachtingen vanuit jongeren, doch mét gezin en school (leerkrachten) is het ook hier vaak moeizaam zoeken naar adequate reactiewijzen ten aanzien van structureel ingrijpende situaties. Anderzijds, zijn er de verwachtingen vanuit de (subsidiërende) overheid waarin, steeds nadrukkelijker, ook inhoudelijke prioriteiten naar voor geschoven worden (dit niet in termen van te concretiseren uitgangspunten, dan wel in termen van concrete activiteiten). De nadruk die gelegd wordt juist op de vorming van jonge werklozen is hiervan een frappant voorbeeld; de raaklijn tussen verzorging van de dienstverlening waar ook jonge werklozen recht op hebben en het versterken van sociale controledynamieken blijkt wel soms moeilijker aan te geven.⁶¹ Tenslotte laat het overheidsingrijpen zich scherp voelen via de materie: een niet nieuwe situatie in deze 'vanouds' al sterk gemarginaliseerde sector, doch momenteel zéér snijdend, door sterk verminderde en laattijdige uitbetaling van kredieten, en door verminderde mogelijkheden tot verwerving van eigen middelen, onder invloed van een algemeen crisisklimaat.⁶² Een hele opgave wordt het dan: én vernieuwend werken, én de essentie van de werking behouden, én zorgen voor (het merendeel van de) eigen middelen.

Een verbreding van deze vaststelling geldt trouwens – mutatis mutandis – voor het geheel van de *maatschappelijke dienstverlening*. Waar artikel 1 van de wet van 8 juli 1976 betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn een afdwingbaar recht op maatschappelijke dienstverlening vastlegt, worden deze centra thans geconfronteerd met beperkingen én in hun middelen, én in de middelen van hun cliënteel.⁶³ Deze vaststelling, en de vaststelling dat de zwakste groepen in de samenleving hierdoor het sterkst getroffen worden, is te

59. Cfr. Parlementaire vraag nr. 49 van de heer GABRIELS dd. 16 november 1982 aan de toenmalige Minister van Nationale Opvoeding.

60. Cfr. o.m. verslag van de studiedag 'Stress in het onderwijs', *Panopticon*, 1984, 358; KAPTEYN, P., Een geintje meester! Over veranderende gezagsverhoudingen en de gevolgen daarvan, *Jeugd en Samenleving*, 14 (1984) 1, 4.

61. BOUVERNE-DE BIE, M., Opdat niets veranderen zou. Besparingen in België, *Sjow, Tijdschrift voor Jeugdhulpverlening*, 11 (1983) 11, 307.

62. SUYKENS, M., *Jongerenvoorzieningen in de knel van het beleid*, in: Jongeren in de knel van het beleid, 47.

63. Zie ondermeer: Koning Boudewijnstichting, Programma Welzijnszorg, *Cliënten en hulpverlening van O.C.M.W.'s anno 1981. Resultaten van één jaar proefdraaien met registratie*, Brussel, K.B.S., 1983; Werkgroep Beroepskamer, *Provinciale Beroepskamer van West-Vlaanderen, Vijf jaar werking (1977-1981)*, Provinciebestuur van West-Vlaanderen, INFOCMW, document 2; INFOCMW nr. 38; *Het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn in crisis*, november 1981, INFOCMW nr. 68; *O.C.M.W. + crisis = C.O.O.*, O.C.M.W.-Dienstverlening in crisis; VRANKEN, J., *Inleveren en verpaupering*, in: Inleveren, Epo-dossier, Berchem, 1983, 89, en tevens de publikaties betreffende de Vierde Wereld, o.m. *De Vierde Wereld in België*, Witboek A.T.D., Vierde Wereld, Brussel, 1981; NICAISE, I. en POLFLIET, L., De vierde wereld in de crisis, *De Nieuwe Maand*, Tijdschrift voor politieke vernieuwing, jrg. 24, 1981, nr. 7; Koning Boudewijnstichting, Programma Toekomstverkenning, Project Armoede, *Armoede in België, Voorstellen voor een beleid tegen armoede en bestaansonzekerheid in België*, een verslag aan de Koning Boudewijnstichting, Brussel, K.B.S., 1983.

veralgemenen naar de globale dienstverleningssector. Vastgesteld wordt dat de dynamiek, dat de zwakste, residuaire groepen uit de samenleving vlugger dan anderen in probleemsituaties terecht komen en er zeer moeilijk uitraken, zich sterk uitbreidt. Bovendien valt een steeds grotere groep buiten de dienstverlening, die noodgedwongen alleen voor de meest weerbaren onder haar cliënteel nog een antwoord kan formuleren. Voornamelijk het lenigen van directe, zich als dwingend aandienende problemen, slurpt alle energie op. De aandacht voor de structurele ondersteuning van het recht van cliënten op eigen definiëring en vormgeving aan hun situatie, dreigt hierbij verloren te gaan. Meer dan ooit wordt de behoefte ervaren aan experimenten en nieuwe initiatieven, doch meer dan ooit blijkt de ruimte hiervoor zeer klein. In een toenemend aantal gevallen lukt het de dienstverlening niet die ruimte te creëren, waardoor ondersteuning van de zelforganisatie van cliënten mogelijkheden krijgt. Deels gaat deze onmacht terug op een afbrokkelend stelsel van sociale zekerheid. Toenemende gevoelens van onzekerheid en angst, de ervaring van machteloosheid, zijn hier gevolgen van.⁶⁴

In de *jeugdbescherming* tenslotte, zien we dat, ondermeer naar aanleiding van het reeds vermelde 'Voorontwerp van Wet betreffende de Jeugdbescherming' actief discussie werd gevoerd. Opvallend hierbij is hoe, op de kap van de jeugdbescherming en de erin betrokkenen, een aan de jeugdbescherming extern bevoegdheidsconflict (met name de staatshervorming) zijn beslag moet krijgen.⁶⁵ Praktisch overheerst ook hier een gevoel van verlamming, ook ten aanzien van materies waarover consensus bestaat (denken we in dit verband aan de voorstellen en praetoriaanse praktijken betreffende de rechtsbijstand van de minderjarige, en de moeizame erkenning van de dagcentra). Recente initiatieven op gemeenschapsniveau (circulaire 44, Begeleid Kamerwonen) daarentegen riskeren 'in niet onbelangrijke mate een reeks negatieve trends binnen de jeugdbescherming nog te versterken, niet in het minst een groter interventionisme, wat toch onmogelijk de bedoeling kan zijn na de discussies van het laatste decennium.'⁶⁶

7. De kwetsbaarheid van een generatie

Vatten we de kernpunten uit hogerstaande analyse samen, dan blijken hieruit drie grote tendensen:

1. een toenemende afhankelijkheidsstelling van jongeren, dit zowel op pedagogisch als op economisch vlak;
2. een toenemende uitbreiding van het begrip 'jeugd' en het daarmee samenhangend jeugdmoratorium;
3. een toegenomen, en naar het micro- en mesoniveau verlegde probleemdruk.

De toenemende *afhankelijkheid* van jongeren, niet van hun eigen mogelijkheden en inzet, doch van aan hun mogelijke beleving en perspectief externe factoren, uit zich allereerst in de met grote nadruk vooropgestelde leerplichtverlen-

64. BOUVERNE-DE BIE, M. en SPIESSCHAERT, F., *o.c.*, 55 en 92 e.v.

65. VERHELLEN, E., Jeugdbescherming en de staatshervorming, *Panopticon*, 1982, 281.

66. VERHELLEN, E., Het begeleid zelfstandig wonen binnen de jeugdbescherming: situering en kritische kanttekeningen, *Panopticon*, 1984, 320.

ging. Zolang mogelijk naar school gaan, blijkt de algemene beleidsrichtlijn. Voor de concretisering van deze richtlijn vinden wij evenwel geen aanwijzingen, dat uitgegaan wordt van een verhoging van het *leerrecht* en de leerkansen van jongeren. Hoogstens dient het recht op leren als een argumentatie, om een gesanctioneerde plicht tot leren ingang te doen vinden. Deze *sanctionering* wordt doorgetrokken, ook na de wettelijk voorziene leerplichtperiode: wie van school afgaat of af wil, zonder dadelijk en concreet zicht op een plaats op de arbeidsmarkt, wordt ontmoedigd, én door een verlengde wachttijd én door de invoering van forfaitair vastgestelde minimum wachttuitkeringen. Ook de genomen maatregelen ter creatie van bijkomende arbeidsplaatsen – ofschoon kwantitatief in het oog springend – vormen voor jongeren slechts in beperkte mate een werkelijke aanmoediging, door de gestelde voorwaarden, en door de specificiteit van intrede op de arbeidsmarkt.

Mede in dit licht, verdient de tweede vastgestelde tendens in het huidige beleidsoptreden ten aanzien van jongeren, met name de uitbreiding van het jeugdmoratorium (cfr. 'wachttijden') bijzondere aandacht. De begrenzing van deze 'overgangsfase' wordt inderdaad, zowel inhoudelijk als formeel, steeds minder duidelijk, en de 'nog-niet-status' van jongeren dreigt haast permanent te worden.⁶⁷ De verlengde leerplicht en de stages voor jongeren leggen een, ogenschijnlijk aannemelijke, verbinding tussen kans op intrede op de arbeidsmarkt en bijkomende vorming. Nu reeds echter, worden voorstellen uitgewerkt die veel verder gaan en die, inspelend op de mogelijkheden die door modellen van 'leren en werken' gesuggereerd worden, een partiële leerplicht vooropstellen tot uiteindelijk twintig jaar.⁶⁸ Een in 1980 ingediend wetsvoorstel voorzag in een vormingsplicht voor werklozen tot vijfenveertig jaar.⁶⁹ Ofschoon het voorstel niet gestemd werd, blijft de idee van de nodige vorming(splicht) voor werklozen hangen, en is ze onderwerp van diverse beleidsnota's.

Niet alleen de jongere, maar, samen met hem, ook de (jeugd)hulpverlening ziet in de huidige situatie steeds minder kans haar opportuniteit in de discussie in te brengen. De zwaar doorvoelde effecten van de huidige crisissituatie op het geheel van de dienstverlening wijzen op het gevaar van verenging van het erkend recht op maatschappelijke dienstverlening. Hierbij dient benadrukt te worden dat de positieve discriminatie van (de meest) kansarmen zijn uiteindelijke bedoeling verliest, wanneer daarbij uitgegaan wordt van een categoriale benadering. De analyse geeft aan, dat dit ten aanzien van jongeren in hoge mate het geval is. De probleemdruk dreigt aldus verlegd te worden naar het gedrag en/of de concrete eigenschappen van individuen en hun concrete situatie. Aldus wordt, in deze verbijzondering, voorbijgegaan aan wat de essentie van een welzijnsbeleid zou kunnen zijn: het ondersteunen van het recht op welzijn van eenieder, aansluitend bij de mogelijkheden van eenieder. Deze mogelijkheden moeten in een 'veilig' klimaat tot uitdrukking kunnen komen. De analyse geeft aan dat hier aansluitingskansen gemist worden.⁷⁰

67. GIESECKE, H., *o.c.*, 9.

68. BENOIT, A., *o.c.*, 32.

69. Kamer van Volksvertegenwoordigers, Zitting 1979-1980, 4 juni 1980, stuk 568 (1979-1980) nr. 1.

70. BOUVERNE-DE BIE, M. en SPIESSCHAERT, F., *o.c.*, 95.

Terugkerend naar ons uitgangspunt: het beleidskader waarin zowel jonge werklozen als hun omgeving, inclusief de maatschappelijke instellingen kunnen of dienen te functioneren, moet vastgesteld worden dat de *kwetsbaarheid* van jonge werklozen niet in het minst ook een structureel gegeven is. '*Gedwongen*' kwetsbaarheid als het ware, en kenmerkend voor de beperkte ruimte die (inzonderheid ook) jongeren vandaag voorbehouden is. Het vergroten van deze ruimte, via een – ook ten aanzien van werkloosheid en crisis – ondersteuning van de mogelijkheden tot zelforganisatie van de betrokkenen, en via een onvoorwaardelijke keuze tot garanderen van het recht op maatschappelijke dienstverlening (inclusief sociale zekerheid!) voor eenieder, blijkt een eerste beleidsopgave.

Slechts vandaaruit, en niet door een nog verdergaand intern houden van de discussie, kunnen m.i. nieuwe stappen gezet worden en kan de (jeugd)welzijns-(werk)dialogo open gehouden worden.⁷¹

71. Cfr. in dit verband b.v. de aanzetten gegeven binnen het kader van de algemene preventiewerking door het Jeugdbeschermingscomité te Antwerpen, waar de jeugdwerkloosheidsproblematiek opengetrokken werd tot een werkgroep 'financiële positie van de adolescent'; vandaaruit worden contacten gelegd met andere welzijnsinitiatieven binnen de regio (o.m. O.C.M.W., Riso ...).