

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/145801>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-07 and may be subject to change.

Hans van Ewijk

# De Verschuiving

De veranderde status van  
jongeren in de jaren tachtig





## De Verschuiving



# De Verschuiving

## De veranderde status van jongeren in de jaren tachtig

Een wetenschappelijke proeve op het gebied van de Sociale Wetenschappen

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor  
aan de Katholieke Universiteit Nijmegen,  
volgens besluit van het College van Decanen  
in het openbaar te verdedigen  
op dinsdag 14 juni 1994 des namiddags te 3.30 uur precies

door

Johannes Pieter van Ewijk

geboren op 22 maart 1947  
te Puttershoek

Promotor: prof.dr. V.J. Welten  
Co-promotor: dr. J.A.P.J. Janssen

**Van dit proefschrift is een handelseditie verschenen bij  
Uitgeverij De Tijdstroom BV te Utrecht.**

# Inhoud

|   |    |
|---|----|
| <b>Woord vooraf</b>   | 11 |
| <b>Hoofdstuk 1 De Verschuiving</b>                                    | 13 |
| 1.1 Onderzoeksubject  | 13 |
| 1.1.1 <i>Inleiding</i>  | 13 |
| 1.1.2 <i>De Verschuiving als onderzoeksobject</i>                     | 14 |
| 1.2 De onderzoeksvragen   | 15 |
| 1.3 De werkwijze  | 16 |
| 1.4 De Verschuiving als allocatieproces                               | 16 |
| 1.4.1 <i>Toedelen</i>   | 17 |
| 1.4.2 <i>Maatschappelijke positie</i>                                 | 18 |
| 1.4.3 <i>Groepering</i>   | 18 |
| 1.4.4 <i>Leeftijdsklasse</i>  | 19 |
| 1.5 Het veld als beschrijvingsmodel                                   | 20 |
| 1.5.1 <i>Het veld als structuur</i>                                   | 20 |
| 1.5.2 <i>De actoren</i>   | 22 |
| 1.5.3 <i>Het onderwerp</i>  | 23 |
| 1.5.4 <i>Andere velden</i>  | 23 |
| 1.5.5 <i>Het tijdspectief</i>   | 24 |
| 1.5.6 <i>Samenvattend veldschema</i>                                  | 25 |
| 1.6 De opbouw van het boek  | 25 |
| <b>Hoofdstuk 2 De situatie rond 1980</b>                              | 27 |
| 2.1 Onderwerpen van de Verschuiving                                   | 27 |
| 2.1.1 <i>Jeugdwerkloosheid</i>  | 27 |
| 2.1.2 <i>Hoogte van het minimumloon en uitkeringen voor jongeren</i>  | 28 |
| 2.1.3 <i>Scholings- en arbeidsmarktmaatregelen en garantieplannen</i> | 29 |
| 2.2 Actoren in de Verschuiving  | 30 |
| 2.2.1 <i>Het kabinet</i>  | 30 |
| 2.2.2 <i>De politieke partijen</i>                                    | 30 |
| 2.2.3 <i>Werkgeversorganisaties</i>                                   | 31 |
| 2.2.4 <i>Werknemersorganisaties</i>                                   | 32 |
| 2.2.5 <i>Stichting van de Arbeid en Sociaal Economische Raad</i>      | 32 |



|   |  |           |
|---|--|-----------|
| 2.2.6   | <i>Jongerenorganisaties</i>  | 33        |
| 2.2.7   | <i>Adviesorganen</i>   | 33        |
| 2.2.8   | <i>Wetenschap en onderzoek</i>                                     | 34        |
| 2.2.9   | <i>Media</i>   | 34        |
| 2.2.10  | <i>Andere actoren</i>  | 34        |
| 2.3   | <b>Omringende en binnendringende velden</b>                        | 34        |
| 2.3.1   | <i>Het veld van de algemeen economische problematiek</i>           | 34        |
| 2.3.2   | <i>Het veld van het beroepsonderwijs</i>                           | 35        |
| 2.3.3   | <i>Het juridische veld</i>   | 35        |
| 2.3.4   | <i>Het veld van het jeugdbeleid</i>                                | 36        |
| 2.3.5   | <i>Concurrerende velden</i>  | 36        |
| 2.4   | <b>Het veldschema nader ingevuld</b>                               | 37        |
| <b>Hoofdstuk 3 Het debat over jongeren</b>              |  | <b>38</b> |
| 3.1   | <b>Begin van de Verschuiving; 1980-1982</b>                        | 38        |
| 3.1.1   | <i>Verlaging van de minimumjeugdlonen</i>                          | 38        |
| 3.1.2   | <i>Het Gemeenschapstakenplan</i>                                   | 40        |
| 3.2   | <b>Jeugdinkomens opnieuw in de vuurlinie; 1982-1983/42</b>         | 42        |
| 3.2.1   | <i>De novembermaatregelen</i>                                      | 42        |
| 3.2.2   | <i>Tweede verlaging minimumjeugdlonen</i>                          | 45        |
| 3.3   | <b>Heel wat van plan; 1984</b>                                     | 46        |
| 3.3.1   | <i>Plannen genoeg</i>  | 46        |
| 3.3.2   | <i>Het Jeugdwerkplan</i>   | 48        |
| 3.3.3   | <i>Chaotische tijden</i>   | 49        |
| 3.4   | <b>Op weg naar een samenhangend jeugdinkomensbeleid; 1985-1993</b> | 49        |
| 3.4.1   | <i>Voorstellen van de Raad voor het Jeugdbeleid</i>                | 50        |
| 3.4.2   | <i>De paasbrief en het paasdebat</i>                               | 52        |
| 3.4.3   | <i>Studiefinanciering: een hoofdstuk apart</i>                     | 53        |
| 3.4.4   | <i>Het inkomensbeleid in de jaren negentig</i>                     | 54        |
| 3.5   | <b>De Jeugdwerkgarantiewet; 1986-1993</b>                          | 55        |
| 3.5.1   | <i>De kern van de JWG</i>  | 56        |
| 3.5.2   | <i>Belangrijkste discussiepunten</i>                               | 57        |
| 3.5.3   | <i>Heilige huisjes</i>   | 60        |
| <b>Hoofdstuk 4 De Verschuiving in feiten en cijfers</b> |  | <b>61</b> |
| 4.1   | <b>Schematische samenvatting</b>                                   | 61        |
| 4.2   | <b>Minimumjeugdlonen</b>   | 62        |
| 4.2.1   | <i>Staffeling</i>  | 62        |
| 4.2.2   | <i>Relatie tot jeugdlonen</i>                                      | 63        |
| 4.2.3   | <i>De leeftijdsgrens</i>   | 63        |
| 4.2.4   | <i>Een internationale vergelijking</i>                             | 63        |
| 4.3   | <b>Uitkeringen en studiefinanciering</b>                           | 64        |
| 4.3.1   | <i>De Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (RWW)</i>            | 64        |
| 4.3.2   | <i>Werkloosheidsuitkeringen</i>                                    | 65        |
| 4.3.3   | <i>Studiefinanciering</i>  | 65        |
| 4.3.4   | <i>De leeftijdsgrens</i>   | 65        |

|                                    |   |     |
|------------------------------------|---|-----|
| 4.4                                | De arbeidsmarkt                                     | 66  |
| 4.4.1                              | <i>Jeugdwerkloosheid</i>                            | 66  |
| 4.4.2                              | <i>Scholing</i>                                     | 66  |
| 4.4.3                              | <i>Rechten en plichten</i>                          | 69  |
| 4.5                                | Werkelijke inkomens van jongeren                    | 69  |
| 4.5.1                              | <i>Werkende jongeren</i>                            | 70  |
| 4.5.2                              | <i>Werkloze jongeren</i>                            | 71  |
| 4.5.3                              | <i>Studerende jongeren</i>                          | 71  |
| 4.6                                | Verschuiving van lasten en de onderkantproblematiek | 72  |
| 4.7                                | Categorisering en classificering                    | 73  |
| <b>Hoofdstuk 5 De argumenten</b>   |   | 74  |
| 5.1                                | Uitvoeringsargumenten                               | 75  |
| 5.2                                | Vraag en aanbod                                     | 76  |
| 5.3                                | Concurrentie  | 78  |
| 5.4                                | Volwassenheid                                       | 79  |
| 5.5                                | Opvoeding   | 81  |
| 5.6                                | Kenmerken van jongeren                              | 83  |
| 5.6.1                              | <i>De jonge werknemer</i>                           | 83  |
| 5.6.2                              | <i>De lerende werknemer</i>                         | 84  |
| 5.6.3                              | <i>Jongeren en hun behoeften</i>                    | 85  |
| 5.6.4                              | <i>Jongeren en de behoefte om te werken</i>         | 86  |
| 5.6.5                              | <i>Jongeren als bedreigd en bedreiging</i>          | 86  |
| 5.6.6                              | <i>Samengevat</i>                                   | 87  |
| 5.7                                | Discriminatie?                                      | 87  |
| 5.8                                | De nieuwe benadering: solidariteit en samenhang     | 89  |
| 5.9                                | Categorisering en classificering                    | 91  |
| <b>Hoofdstuk 6 Veld en actoren</b> |   | 93  |
| 6.1                                | De kracht van het paradigma                         | 93  |
| 6.1.1                              | <i>Ruilprincipe</i>                                 | 94  |
| 6.2                                | De kracht van actoren                               | 95  |
| 6.2.1                              | <i>Offensieve actoren</i>                           | 95  |
| 6.2.2                              | <i>Defensieve actoren</i>                           | 97  |
| 6.3                                | Jongeren: de ontbrekende partij                     | 97  |
| 6.4                                | Gezamenlijke praktijken                             | 99  |
| 6.4.1                              | <i>Onbedoelde effecten</i>                          | 99  |
| 6.4.2                              | <i>Van strijd naar samenwerking</i>                 | 100 |
| 6.5                                | De media  | 101 |
| 6.5.1                              | <i>Aandacht voor de Verschuiving</i>                | 101 |
| 6.5.2                              | <i>De wijze waarop</i>                              | 104 |
| 6.5.3                              | <i>De expliciete stellingname</i>                   | 105 |
| 6.6                                | Conclusies  | 107 |
| 6.6.1                              | <i>Verbreiding van het perspectief</i>              | 107 |

|                    |  |     |
|--------------------|--|-----|
| <b>Hoofdstuk 7</b> | <b>Binnendringende en omringende velden</b>                    | 109 |
| 7.1                | Werkgelegenheids- en inkomensbeleid                            | 109 |
| 7.1.1              | <i>Het werkgelegenheidsbeleid</i>                              | 109 |
| 7.1.2              | <i>Het inkomensbeleid</i>                                      | 112 |
| 7.1.3              | <i>Conclusie: de Jongerenaanpak als begaanbare weg</i>         | 113 |
| 7.2                | Het veld van het beroepsonderwijs                              | 114 |
| 7.2.1              | <i>De markt tussen school en arbeid</i>                        | 115 |
| 7.2.2              | <i>Conclusie: een toeleidingsmarkt voor jongeren</i>           | 117 |
| 7.3                | Het juridische veld  | 117 |
| 7.3.1              | <i>Het debat over de leeftijdsgrenzen</i>                      | 118 |
| 7.3.2              | <i>Het debat over gelijke behandeling en discriminatie</i>     | 119 |
| 7.3.3              | <i>Conclusie: het karakter van het leeftijdscriterium</i>      | 122 |
| 7.4                | Jeugdbeleid  | 123 |
| 7.4.1              | <i>Het brede jeugdbeleid</i>                                   | 123 |
| 7.4.2              | <i>Jeugdbeleid in nota's</i>                                   | 124 |
| 7.4.3              | <i>Gesproken jeugdbeleid</i>                                   | 126 |
| 7.4.4              | <i>Feitelijk jeugdbeleid</i>                                   | 127 |
| 7.4.5              | <i>Conclusie: jeugdbeleid en de Verschuiving</i>               | 127 |
| 7.5                | Duwkracht vanuit de omringende velden                          | 128 |
| <br>               |  |     |
| <b>Hoofdstuk 8</b> | <b>Van psychosociaal moratorium naar toeleidingsmoratorium</b> | 129 |
| 8.1                | Veranderingen in regelgeving                                   | 129 |
| 8.1.1              | <i>Inkomens</i>  | 130 |
| 8.1.2              | <i>Werkgelegenheid en arbeidsmarktpositie</i>                  | 131 |
| 8.1.3              | <i>Leeftijdsgrenzen en differentiaties</i>                     | 131 |
| 8.1.4              | <i>Conclusie</i>   | 133 |
| 8.2                | De argumentatie  | 133 |
| 8.2.1              | <i>Conclusie</i>   | 134 |
| 8.3                | De Verschuiving als proces                                     | 134 |
| 8.3.1              | <i>Paradigma en duwkracht</i>                                  | 134 |
| 8.3.2              | <i>Het probleem van het leeftijdsargument</i>                  | 136 |
| 8.3.3              | <i>Conclusie</i>   | 138 |
| 8.4                | De Verschuiving als paradigmaverandering                       | 138 |
| 8.4.1              | <i>Identiteit als paradigma</i>                                | 139 |
| 8.4.2              | <i>Het psychosociaal moratorium</i>                            | 140 |
| 8.4.3              | <i>Verbreding van het paradigma</i>                            | 141 |
| 8.4.4              | <i>Kritiek op het identiteitsparadigma</i>                     | 141 |
| 8.4.5              | <i>Paradigmaverandering</i>                                    | 143 |
| 8.4.6              | <i>Conclusie</i>   | 144 |
| 8.5                | Het belang van kennis en de opkomst van de toeleidingsmarkt    | 144 |
| 8.5.1              | <i>Arbeidsdeling en -toedeling</i>                             | 144 |
| 8.5.2              | <i>Onderwijs en scholing als investering</i>                   | 145 |
| 8.5.3              | <i>Paradigma en trend</i>                                      | 146 |
| 8.5.4              | <i>Conclusie</i>   | 146 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Nawoord</b>   | 147 |
| <b>Bijlage Verantwoording van werkwijze en bronnen</b> | 149 |
| <b>Lijst van afkortingen</b>                           | 154 |
| <b>Noten</b>   | 156 |
| <b>Literatuur</b>                                      | 161 |
| <b>Register van personen</b>                           | 170 |
| <b>Samenvatting</b>                                    | 173 |
| <b>Summary</b>   | 179 |
| <b>Curriculum vitae</b>                                | 184 |



# Woord vooraf

Het was in de Nieuwe Kerk in Amsterdam (1988). Inzet van het debat was het sociaal-economisch jongerenbeleid. In een korte repliek werd mij de tijd gegund om mijn standpunt uiteen te zetten. Dit standpunt was – vond ik – helder, logisch en beargumenteerd. Jongeren, zo luidde mijn betoog, worden in toenemende mate gediscrimineerd, en ik tekende hoe in de afgelopen jaren hun rechts- en inkomenspositie was verzwakt. In het daaropvolgende forumdebat kreeg ik geen voet aan de grond. Kamerlid Franssen zei dit argument zat te zijn en Europees parlementariër d'Ancona en prof. Schuyt vonden het overdreven om van discriminatie van jongeren te spreken. Voor zover daar al sprake van was, stond dat probleem in geen verhouding tot dat van de jeugdwerkloosheid. Op zo'n moment denk je: had ik het maar over vrouwen of minderheden mogen hebben, want bijna niemand denkt er nog over om die categorieën minder te betalen voor gelijk werk.

De vraag naar het waarom en hoe van de verandering in de maatschappelijke positie van jongeren liet me niet los. De redenen waarom in hoog tempo jongeren een aantal rechten en heel wat inkomen kwijtraakten en de manier waarop dat beargumenteerd werd, intrigeerden me. Daarover gaat deze studie. Het onderzoek gaat dus niet over jongeren zelf, maar over hoe volwassenen jongeren een positie in de samenleving toedelen.

In de sociologie wordt veel interpretatiekracht ontleend aan de sociale stratificatie. Gedragingen en denkwijzen van mensen blijken sterk samen te hangen met de sociale klasse waaruit zij voortkomen én waarin zij leven. Het zou wel eens kunnen dat leeftijdsindelingen een soortgelijke verklarende kracht hebben. De status die jongeren in het recente politieke debat (1980-1993) is toegeschreven, heeft vermoedelijk effect op de wijze waarop volwassenen jongeren benaderen en jongeren op de samenleving reageren.

De aandacht van de psychologie voor leeftijd als gedragsdeterminant is vooral gericht op het van nature in de mens liggende. In de ontwikkelingspsychologie en in de theorievorming over identiteit wordt de buitenwereld er echter wel bij betrokken.

Mijn onderzoek houdt zich met die buitenwereld bezig vanuit de veronderstelling dat ontwikkelingsfasen en identiteitsproblemen nauw samenhangen met de cultuur waarin de mens opgroeit. In die cultuur vindt een permanente strijd plaats over de positie van de verschillende leeftijdscategorieën (kinderen, jongeren en ouderen).

Mijn benadering van het onderwerp is gevoed door een scala van ervaringen en kennisgebieden. Vijftien jaar lang heb ik ontwikkelingen op het gebied van jeugdstudies en jeugdbeleid gevolgd als redacteur en later als hoofdredacteur van het tijdschrift *Jeugd en samenleving*. Mijn 'kennisinstrumentarium' bestaat uit een combinatie van filosofie, (jeugd)sociolo-

gie en ontwikkelings- en identiteitspsychologie. Misschien dat mijn studie theologie hier en daar ook nog haar sporen nalaat. Daar heb ik in ieder geval geleerd dat dezelfde teksten op heel verschillende manieren geïnterpreteerd worden. Tevens ging ik diepere gronden bevroeden achter schijnbaar eenvoudige verhalen.

Terwijl ik met deze dissertatie bezig was, realiseerde ik me voortdurend het veeleisende karakter van de wetenschap. Je moet voortdurend proberen de feiten recht te doen. Maar als je feiten slechts weergeeft, dupliceer je de werkelijkheid. Om te verklaren moet je feiten wegen en ordenen, met het gevaar de werkelijkheid geweld aan te doen. Het maatschappelijk en menselijk leven is niet terug te brengen tot eenduidige determinanten en logische kettingreacties. Wetenschap gericht op mens en samenleving moet recht doen aan de werkelijkheid en nieuwe inzichten en verbanden zoeken en construeren.

Naast werkelijkheidsgetrouwheid en -constructie wordt gesproken over de normatieve of ethische zijde van wetenschap. De subjectieve golf van enige decennia geleden waarin wetenschap partij moest kiezen, is weggeëbd. Nieuwe opvattingen verwijzen op een andere manier naar de eigen stellingname. De onderzoeker moet zijn positie en instelling in zijn analyses incalculeren.

In mijn onderzoek worstel ik op enkele punten echter nog vrij klassiek met normatieve vragen. Ik heb geprobeerd mijn eigen opvattingen over de ingrepen in de inkomens en de rechten van jongeren tussen haakjes te zetten. Het voor mij verrassende effect van deze studie is dat mijn opvattingen over de statusverandering van jongeren veranderd of genuanceerd zijn. Wetenschap moet weliswaar streven naar objectiviteit, maar dat neemt niet weg dat zij grote invloed kan hebben op opvattingen, ook op die van de onderzoeker zelf.

Kenmerkend voor een promotie-onderzoek is dat de promovendus er niet alleen voor staat; hij wordt begeleid door zijn promotoren. Mijn promotoren hebben voortdurend op een plezierige en kritische wijze mijn teksten becommentarieerd. Oud-directeur-generaal van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mr. F.H.A.M. Kruse, en Casper van Ewijk, hoogleraar algemene en kwantitatieve economie, voorzagen het manuscript van commentaar. Veel steun heb ik gehad aan woongroepgenoot Niek van Buitenen, die voortdurend meelas, teksten corrigeerde en soms hielp met het onderzoeken van bronnen. Gemak en steun ondervond ik van de bereidheid van mijn huidige werkgever, het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn/NIZW, om mij voor dit onderzoek tijd te geven en faciliteiten beschikbaar te stellen.

Hans van Ewijk  
Amersfoort, 8 februari 1994

# Hoofdstuk 1

## De Verschuiving

### 1.1 Onderzoeksubject

#### 1.1.1 Inleiding

Toen in de tweede helft van de jaren zeventig de jeugdwerkloosheid fors toenam en de economie in een recessie dreigde te belanden, ontstond een lang en heftig debat over de positie van jongeren in de samenleving. Er vond een radicale koerswijziging plaats in de visie op de positie van jongeren in de samenleving.

In 1975 was er nog sprake van een opwaardering van de status van jongeren. De emancipatiegolf van de jonge generatie leidde in die tijd tot plannen om jongeren vanaf 18 jaar recht op huisvesting te geven, om de minimumloongrens te verlagen naar 21 jaar of zelfs naar 18 jaar, en om haast te maken met de verlaging van de meerderjarigheidsgrens naar 18 jaar. *Participatie in de samenleving en ruimte voor ontplooiing* waren kernbegrippen.

Het kan verkeren. De jaren tachtig zijn de jaren van de jeugdwerkloosheid geworden, wat gepaard ging met een verzwakking van de positie van jongeren. Inkomens en uitkeringen werden vanaf 1980 keer op keer verlaagd. Toen minister Van der Louw op 9 oktober 1981 voor de VARA-televisie zijn plan lanceerde om werkloze jongeren te verplichten nuttig werk te doen, was de lont definitief in het kruitvat. Het debat werd heftiger en de aanslagen op de economische positie van jongeren namen toe. Afwisselend werd in de politiek, in de media en tussen de verschillende belangengroeperingen gestreden over de hoogte van de jeugdinkomens, over de leeftijdsgrenzen tussen jeugdigen en 'volwaardig volwassenen', over de rechten en plichten van jongeren en over de talloze maatregelen om jongeren aan werk te helpen.

Met de invoering van de Jeugdwerkgarantiewet op 1 september 1991 leek de discussie even geluwd. Het minimumjeugdloon en de uitkeringen voor jongeren waren vergeleken met 1980 fors verlaagd, het recht op een uitkering was zeer afgezwakt, de plicht tot werken en scholing was vastgelegd. Daar stond de garantie op werk tegenover. Veel meer geld leek er dan niet mee voor de beloning en de uitkeringen voor jongeren te halen. CDA-fractie leider Brinkman dacht daar anders over, en liet voorjaar 1992 weten de leeftijdsgrens voor de jeugdlonen te willen optrekken naar 27 jaar (Vr 24-3-1992). Een jaar later maakte staatssecretaris Ter Veld zich sterk voor afschaffing van bijstand voor jongeren onder de 21 jaar en een forse verlaging van de bijstand voor jongeren van 21 tot 27 jaar (Sc 22-04-1993).



### 1.1.2 De Verschuiving als onderzoeksobject

De afgelopen jaren veranderden de inkomenspositie en de arbeidsmarktpositie van jongeren. Dit kreeg vorm in een heel complex van nieuwe regelgeving en maatregelen. Deze regelgeving en de maatregelen concentreerden zich op de minimumjeugdlonen, de bijstands- en werkloosheidsuitkeringen en op maatregelen om de jeugdwerkloosheid te bestrijden. Hierover discussieerde het parlement veelvuldig, deden ministers voorstellen, schreven ambtenaren notities en toelichtingen. Werkgevers, werknemers, media, jongerenorganisaties, adviesorganen, wetenschappers: zij allen lieten zich in met het debat. Dit ging soms gepaard met heftige discussies, felle verwijten en opmerkelijke incidenten. Ik duid deze strijd, vanaf 1980 geïntensiveerd, aan met *de Verschuiving*.

Onder de Verschuiving vallen zowel de regelgeving en maatregelen als de daarbij horende debatten, incidenten en argumentaties. De Verschuiving is het object van onderzoek.

De bredere vraag naar verandering in de status van jongeren zoals ik die in het Woord vooraf formuleerde, concretiseer ik dus als de vraag naar de veranderingen in inkomens- en arbeidsmarktpositie van jongeren, en dat onder de volgende inperkingen.

- 1 Het onderzoek concentreert zich op de periode 1980 tot 1993. Dat is de periode waarin een duidelijke ommekeer plaatsvond in de beleidsmatige benadering van de economische positie van jongeren. In 1980 vonden de eerste ingrepen in de minimumjeugdlonen plaats. In 1991 mondde het debat uit in het aannemen van de Jeugdwerkgarantiewet. Dit kan als een zekere afronding, maar niet als het einde van het debat worden beschouwd.
- 2 Centraal staan regelgeving, maatregelen en de argumentaties. Het onderzoek houdt zich bezig met de wijze waarop de status van jongeren in wetgeving en maatregelen is vastgelegd.
- 3 Dit betekent dat het onderzoek zich richt op het landelijk overheidsbeleid. Daar vond de discussie plaats, daar werden de maatregelen voorbereid en doorgevoerd.
- 4 Het gaat om de positie op de arbeidsmarkt en de inkomenspositie, kortweg: de economische positie. De arbeidsmarktpositie omvat de werkgelegenheid en de maatregelen om de kansen op werk te verbeteren. Onder inkomenspositie vallen zowel loon als uitkeringen. Het debat hierover vond plaats binnen een herkenbaar kader en met vaste partijen. Het betreft als het ware een verzelfstandigde beleidssector van de overheid.
- 5 De economische positie van studerenden viel buiten dit debat. Die discussie vond plaats in een andere beleidssector met andere partijen (onderwijs). De positie van deze categorie komt in dit onderzoek wel regelmatig aan de orde. In de eerste plaats daar waar studiefinanciering en inkomens van werkende en werkloze jongeren met elkaar in verband worden gebracht. In de tweede plaats daar waar de toeleiding naar de arbeidsmarkt aan de orde komt; een hoofdtaak van onderwijs is immers de voorbereiding op het beroep.
- 6 De economische positie van jongeren wordt in de loop van dit onderzoek afgezet tegen ontwikkelingen op enkele andere beleidsterreinen en in een breder tijdsperspectief geplaatst.
- 7 Onder jongeren worden mensen tussen 16 en 27 jaar verstaan. Dit is een pragmatische keuze: het zijn de grenzen die in de Verschuiving naar voren komen.<sup>1</sup>

Mijn veronderstelling is dat de economische positie die jongeren krijgen toebedeeld een grote invloed heeft op hun status in de samenleving. Het is opvallend dat jeugdonderzoekers zich weinig met dit aspect bezighouden. Voor vele jeugdonderzoekers zijn de jaren zestig de jaren geweest waarin 'het' gebeurde. De opvallende jongerenculturen zijn uitgebreid be-

schreven en gethematiseerd. In de theorievorming zijn de jaren zestig de jaren van kentering in de status van jongeren geweest. De afgelopen tien jaar hebben nooit het stempel gekregen van ingrijpende veranderingen in die status.

In de jaren tachtig richtten de jeugdstudies zich op diverse aspecten van de Verschuiving, zoals de gevolgen van de jeugdwerkloosheid op de beleving van jongeren, de problematiek van de overgang van school naar werk en de problemen van allerlei specifieke doelgroepen bij het vinden van werk. De gevolgen van de maatregelen op de economische positie en de status van jongeren waren nauwelijks object van onderzoek. Sociaal wetenschappers publiceerden meer over jeugdculturen, marginale jongeren of psychische problemen van jongeren dan over de vraag welke maatschappelijke positie jongeren kregen toebedeeld.<sup>2</sup> En dit – dat is althans een stelling van deze studie – is nu juist een wezenlijke verschuiving van de plaats die jongeren in de samenleving innemen. Het betreft toch een 'ongedaan maken van een bestaande gelijkheid en het creëren van een voorheen nog niet bestaande ongelijke behandeling' (Heringa, 1990, p. 59). Dat gebeurde bovendien in een tijd dat gelijke behandeling een overheersend thema in en zelfs even een uitgangspunt van het jeugdbeleid was.

## 1.2 De onderzoeksvragen

Mijn veronderstelling is dat in de Verschuiving de maatschappelijke positie van jongeren ten opzichte van andere leeftijdscategorieën is verslechterd. Ik wil weten in welke mate dit klopt, hoe deze verandering tot stand kon komen en hoe we die moeten interpreteren en evalueren. Ik formuleer de volgende onderzoeksvragen.

*1 Wat is er in de inkomens- en arbeidsmarktpositie van jongeren tussen 1980 en 1993 in de landelijke regelgeving veranderd?*

De Verschuiving gaat over concrete zaken: verlaging van inkomen, ontzegging van het recht op bepaalde uitkeringen en de plicht om werk dat wordt aangeboden te aanvaarden.

*2 Hoe werden de veranderingen beargumenteerd en in welke mate draagt deze argumentatie bij aan verandering in de maatschappelijke positie van jongeren?*

Niet alleen de regelgeving stond ter discussie. Daaromheen ontspoon zich een debat over de status of de positie van jongeren in onze samenleving. De argumenten dienden om maatregelen te onderbouwen of te ondergraven. De argumenten riepen tegelijk een beeld op en beïnvloedden de wijze waarop tegen jongeren wordt aangekeken.

*3 Hoe heeft de Verschuiving plaatsgevonden?*

Voor een beter inzicht in het karakter van de Verschuiving is het nodig om het proces te beschrijven. Wie zette zich in voor wat, welke invloeden van buiten waren er en hoe ontwikkelde de Verschuiving zich? Op deze manier wordt verhelderd wat zich afspeelde en wat de actoren bewoog om de positie van jongeren aan te pakken.

*4 Hoe kan de verandering van de maatschappelijke positie begrepen worden?*

Bij deze laatste vraag zoek ik naar een dieperliggende verklaring. Blijkbaar organiseren samenlevingen zich mede door het institutionaliseren van leeftijdsklassen. Daarin speelt de jongerenfase een rol. Deze jongerenfase krijgt regelmatig een andere invulling en status.

### 1.3 De werkwijze

De eerste vraag beantwoord ik door een zo feitelijk mogelijke reconstructie van de maatregelen en van de discussies die zijn gevoerd. De gebeurtenissen worden chronologisch gerangschikt.

De reconstructie en de analyse van de argumentatie en 'het verhaal eromheen', de probleemstelling van de tweede vraag, zijn gebaseerd op een uitgebreide categorisering van argumenten die al zoekende proefondervindelijk is ontwikkeld. Daartoe is een bestand opgebouwd met annotaties en citaten uit de bronnen. De volgende bronnen zijn voor de reconstructie van verloop en argumentatie benut.

1 Handelingen van de Tweede Kamer. De Handelingen zijn eerst op een aantal voor de hand liggende zoektermen, zoals jeugdlonen, minimumjeugdlonen, Jeugdwerkgarantiewet en jeugdwerkloosheid, ontsloten. Omdat hiermee niet alle van belang zijnde kamerdebatten ontsloten konden worden, zijn vervolgens de Handelingen van 1980 tot en met 1992 systematisch doorgenomen.

2 De kamerstukken, waaronder de rijksbegrotingen van het ministerie van Sociale Zaken 1980-1992 en die van Onderwijs 1988-1992, de regeringsverklaringen, de bij de kamerhandelingen horende kamerstukken, waaronder wetsvoorstellen en de Memories van Toelichting, en verder rapporten en onderzoeken die ministeries publiceerden. Tevens is het *Staatsblad* over de periode 1980-1992 in zijn geheel nagelopen op maatregelen op het veld van de Verschuiving.

3 Rapporten, boeken, artikelen, onderzoeken, verslagen van personen en organisaties over de thematiek van de Verschuiving, zoals die van werkgevers- en werknemersorganisaties, adviesraden en onderzoeksbureaus. Om zo veel mogelijk van deze rapporten te achterhalen, is een groot aantal bibliotheken bezocht en zijn diverse on-linebestanden geraadpleegd.

4 De tijdschriften *Economisch Statistische Berichten* en *Jeugd en samenleving*. Deze zijn over deze gehele periode volledig doorgenomen op relevante artikelen. Daarnaast zijn artikelen uit andere tijdschriften benut.

5 De landelijke dagbladen en wel *de Volkskrant*, *NRC Handelsblad* en het *Algemeen Dagblad* over de volledige periode, *De Telegraaf* en *Trouw* van 1988 tot en met 1991.

Het onderzoek beoogt echter meer dan een reconstructie van het verloop en het vaststellen van de feitelijke verandering in de positie van jongeren. Om de vragen naar het hoe en waarom van de statusverandering te beantwoorden, introduceer ik als theoretisch model: *de Verschuiving als allocatieproces*. Ik onderzoek de Verschuiving als een proces waarin aan een maatschappelijke groepering met als gemeenschappelijk kenmerk een leeftijdsklasse een andere positie wordt toebedeeld. Ik noem dit een allocatieproces. De kernelementen van dit allocatieproces zijn categorisering en classificering. Ik introduceer als beschrijvingsmodel: *de Verschuiving als discussie binnen een veld*. Op grond van het veldbegrip van Bourdieu (1989) kader ik de Verschuiving 'ruimtelijk' in om zo beter de actoren, de argumenten en de invloeden te kunnen plaatsen en analyseren.

### 1.4 De Verschuiving als allocatieproces

De Verschuiving beschouw ik als een proces waarin het gaat om (1) *het toedelen van* (2)

een (andere) maatschappelijke positie aan (3) een groepering die als gemeenschappelijk kenmerk (4) een bepaalde leeftijdsklasse heeft. Ik licht deze omschrijving toe door in volgorde de vier delen ervan nader uiteen te zetten.

#### 1.4.1 Toedelen

Allocatie betekent toedeling of toewijzing. Bij het in dit onderzoek aan de orde zijnde allocatieproces gaat het om het verdelen van goederen, rechten en plichten over maatschappelijke groeperingen. In iedere enigszins complexe samenleving zien we hoe de bevolking in groepen ingedeeld wordt. Een maatschappij kan niet zonder dit soort indeling. Vermoedelijk is het marxistische en anarchistische ideaal van een samenleving waar alles en iedereen gelijk is, niet te verwezenlijken. De mens heeft het nodig om de wereld in te delen om greep op zijn wereld te krijgen. Hij moet de stroom van dingen, feiten, gebeurtenissen, gevoelens en gedachten kanaliseren. Zonder ordening was alles *wohu* en *tohu* (woest en ledig, *Genesis* 1:1). De wereld moest ingedeeld worden in soorten, in dag en nacht, in mens en dier, in goed en kwaad. Deze in verschillende religies uitgedrukte gedachte vinden we bij de grote filosofen terug, bij uitstek bij Kant. Kant (1956) stelt dat de mens slechts kan kennen door middel van een categorieënschema. Ook in de modernere takken van wetenschap, zoals de sociale en cognitieve psychologie en de linguïstiek komen we deze grondgedachte tegen (Moscovici, 1976; Tajfel, 1978; Chomsky, 1972, 1985; Popper, 1978; Fiske & Taylor, 1991).

Het indelen van mensen in groepen heeft deels een biologische achtergrond. Dat een klein kind minder kan dan een volwassene, is onmiskenbaar. Meestal echter is de koppeling van groepen aan gemeenschappelijke kenmerken vooral cultureel bepaald. Dat wil zeggen: het kenmerk als zodanig mag een biologisch gegeven zijn, maar de aan deze groep toegedachte rol, rechten en eigenschappen verschillen van cultuur tot cultuur. Er bestaat een zekere willekeur in het verdelen van de maatschappelijke posities over de te onderscheiden groepen. Enige wetmatigheid is echter wel te onderkennen. Zo blijkt een aantal binaire polen bij de indeling in groepen steeds weer een rol te spelen, zoals die van man/vrouw, vreemd/eigen, jong/oud en sterk/zwak (gezond/ziek). De machtslijn loopt in de meeste culturen langs man, eigen en sterk. Bij leeftijd is de machtslijn minder duidelijk. In sommige culturen is de grijsaard de machtigste, in andere krijgen de jongelingen de macht. Meestal is het de middencategorie die aan de touwtjes trekt.

Een andere regelmaat in de indeling van groepen ligt in het proces van het indelen zelf. Het allocatieproces heeft als kenmerkende acties het categoriseren en het classificeren.

#### Categoriseren

Categorieën ontstaan wanneer twee te onderscheiden voorwerpen of gebeurtenissen gelijk behandeld worden (Billig, 1987, p. 121). Zonder categorieën zouden we alleen maar particularisaties (aparte dingen) overhouden (Lévi-Strauss, 1962, 1991). Een categorie verenigt dus aparte dingen tot een aparte groep. De ene postzegelverzamelaar sorteert de zegels op land, de andere op voorstelling, de derde op waarde en de vierde op kleur; maar allemaal verzamelen zij door te categoriseren. De categorisering wordt sterker naarmate de in de categorie vervatte personen of dingen meer als gelijk behandeld worden. Categoriseren is geen louter neutrale handeling: op het moment dat een aantal dingen, feiten of personen tot een categorie gerekend worden, krijgt dit omvattende begrip een eigen bestaan. Het aparte feit, de enkele mens, wordt voortaan gezien als een vertegenwoordiger van zijn soort.

*Categorisering omschrijf ik als de wijze waarop en de mate waarin personen van eenzelfde leeftijd gelijk benoemd, gezien en behandeld worden*

### *Classificeren*

Classificeren is het met elkaar in verband brengen van categorieën. De verschillende categorieën worden met elkaar vergeleken, verbonden en op volgorde gelegd. Classificeren is een horizontaal én verticaal (hiërarchisch) gerichte actie. Een kleur krijgt zijn kleur binnen een kleurenreeks, een woord zijn betekenis in een zin. En in iedere kleurenreeks zijn er dominante kleuren, iedere zin heeft een onderwerp, iedere sociale classificering een boven en een onder. Bij classificeren is sprake van de positie die een groep toegedeeld krijgt in relatie tot die van andere groepen. Een positie kan versterken of verzwakken, de status kan hoger of lager worden.

*Classificering omschrijf ik als de wijze waarop en mate waarin leeftijdscategorieën ten opzichte van elkaar posities krijgen toegedeeld*

### *1.4.2 Maatschappelijke positie*

Bevolkingsgroepen hebben en krijgen ieder een eigen positie. Deze positie krijgt betekenis in de vergelijking met andere posities. Bij de verdeling van posities gaat het uiteindelijk om status en macht (WRR, 1976). De positie die een groep inneemt, kan in verschillende aspecten uiteengelegd worden.

- 1 De economische positie, dat wil zeggen: de mate waarin de groep deelt in de materiële goederen, waaronder loon en sociale zekerheid. Hiertoe reken ik ook de feitelijke en de potentiële arbeidsmarktpositie.
- 2 De juridische positie of de rechten en plichten die een groep ten deel vallen.
- 3 De sociaal-culturele positie, of hoe over de groep wordt gesproken en geschreven en hoe de groep zichzelf uit.

Deze posities hangen samen. Een verslechterde economische positie leidt tot een verslechterde juridische positie; economische maatregelen leiden immers bijna altijd tot regelgeving. De samenhang met de sociaal-culturele positie is wat ingewikkelder. Moderne sociaal wetenschappers twijfelen echter niet aan het feit dat de economische positie gevolgen heeft voor de wijze waarop over de groep wordt gesproken. Omgekeerd is de manier waarop over een groep wordt gedacht van invloed op de economische positie die een groep krijgt.

De Verschuiving gaat vooral over de economische positie. Deze positie is het uitgangspunt van het onderzoek. De juridische en de sociaal-culturele positie zijn daar echter mee verweven en komen daardoor mede in beeld.

### *1.4.3 Groepering*

Iemand die tot een groep behoort, voelt zich al snel groepslid. In onderzoeken heeft men de proef op de som genomen: proefpersonen werden in twee groepen verdeeld, die beide de naam van een kleur kregen. De proefpersonen kenden elkaar niet en ook de personen van de andere groep niet. Toch bleek bij allerlei simulaties dat op het moment dat de groepen als groepen behandeld werden, groepsleden hun eigen groep bevoordeelden (Tajfel, 1978).

Zo'n groep wordt wel aangeduid met *minimale groep*. Bij maximale groepen is sprake

van een zeer sterk groepsgevoel; zo sterk, dat de individuen bereid zijn alles voor de groep te doen.

Het gevoel tot een groep te behoren kent een cognitieve, een emotionele en een evaluatieve zijde. Cognitief wil zeggen dat in 'ons' geval iemand zichzelf onderkent als behorend tot de categorie jongeren. Emotioneel betekent dat de persoon zich een jongere voelt, wat overigens iets anders is dan zich jong voelen. Evaluatief is de waarde die de persoon aan het jongere-zijn verbindt.

Bij een sterk groepsgevoel ontstaat al snel een eigen groepscultuur. Het verschijnsel dat een maatschappelijke categorie zich gaat onderscheiden van andere categorieën, noem ik *differentiëring*. Jeugdculturen, subculturen en leefstijlen zijn dus uitingen van differentiatiegedrag van jongeren.

Bij het onderscheiden van groepen is het klassieke onderscheid of een groep alleen maar bestaat voor degenen die de groep zo benoemen of dat de groep zichzelf ook als groep beschouwt. Een botanist kan bloemen onderscheiden, maar de verschillende soorten bloemen herkennen zichzelf niet in dit onderscheid. Sociologen kunnen doelgroepen benoemen, maar vaak valt de benoeming geenszins samen met de beleving van de daarmee bedoelde personen. De filosofen kunnen spreken van de massamens, maar niemand vindt zichzelf een massamens. Op het moment dat een bepaalde verzameling personen een groep genoemd wordt, is er nog geen sprake van een groepsbeleving; minimaal is daarvoor een bepaalde handeling of behandeling nodig. De simulaties van Tajfel en anderen laten zien dat de stap van het tot een groep benoemen van mensen naar het zich groep voelen echter heel klein is. Natuurlijk ligt het bij het benoemen van maatschappelijke groeperingen – dit zijn immers veel grotere abstracties en het gaat niet om laboratoriumsituaties – ingewikkelder, maar het is aannemelijk dat zich in de kern dezelfde processen afspelen.

Categorisering van maatschappelijke groeperingen ontstaat doordat bepaalde, invloedrijke (door positie, aantal, opvallendheid, kwaliteit) actoren een deel van de bevolking als groep met een gemeenschappelijk kenmerk benoemen en behandelen. Zo noemde de paus Luther en zijn volgelingen ketters en achtervolgde hen, en zo noemde Marx de arbeiders het proletariaat en riep hen op tot revolutie. Meestal vindt zo'n *benoeming* niet vanuit het luchtledige plaats. Fragmentarisch bestaat het begrip al en de groepering is als het ware latent aanwezig. Naast benoemen en een zekere *voedingsbodem* is het nodig dat de publieke opinie de bestempeling overneemt (Bourdieu, 1984b). Immers, om een breed geaccepteerd beeld van een groep mensen te verkrijgen is het nodig dat dit beeld veelvuldig en op vele plaatsen opgeroepen wordt. In de moderne samenleving hebben de media die functie, zoals in de Middeleeuwen de Kerk diende als bepaler van de publieke opinie (Curran, 1990, p. 227).

Bij de Verschuiving hebben wij niet te maken met een nieuwe benoeming. Jongeren zijn in zekere zin van alle tijden. Benoemen is echter een nooit ophoudend proces. Maatschappelijke groeperingen zijn in beweging en het categoriseren, classificeren en differentiëren vindt altijd weer plaats.

#### 1.4.4 Leeftijdsklasse

Leeftijd is een in alle culturen voorkomend onderscheidingscriterium. Het is een fysieke stimulus bij uitstek. Leeftijd is bovendien niet alleen op het gezicht te onderscheiden, maar wordt ook aan den lijve ervaren. Dit 'van alle tijden' betekent echter geenszins dat in iedere cultuur dezelfde leeftijdsklassen en -grenzen onderscheiden worden, laat staan dat aan de

verschillende klassen dezelfde connotaties gegeven worden. In de Griekse – of eigenlijk de Atheense – en de Romeinse cultuur traden jongelingen als categorie sterk op de voorgrond, in de Middeleeuwen speelden ze een ondergeschikte rol. Ook na de Middeleeuwen was er geen sprake van een duidelijke jongerencultuur. Jongeren manifesteerden zich bij folkloristische aangelegenheden en op de markt van vrijen en huwen maar vormden geen eigen, afgezonderde leefwereld.

Toen jongeren in de negentiende eeuw als een duidelijke categorie naar voren kwamen, ging dat gepaard met alarmerende berichten over ontarding én met begrippen als toekomst en hoop. Het was bij uitstek *l'âge de raison et des passions* (Rousseau, 1966, p. 17). De jongerenfase werd sterk geromantiseerd. Deze romantisering van jongeren hield tegelijk in dat ze minder als volwassenen beschouwd werden. Ze waren anders.

In de eerste helft van onze eeuw zien we hoe de jongeren zelf de romantisering tot beweging maken en hoe psychologen aan jongeren een specifieke identiteitsproblematiek gaan toeschrijven. De jongerenfase is dan bij uitstek een *passage*, een verlengde overgangsfase tussen kind en volwassene. In de jaren zestig en zeventig ging het bij de zich verzettende jongeren niet zozeer om erkenning als jongere, maar juist om de erkenning als volwassene. Dit emancipatiestreven leidde even tot een overheidsbeleid waarin de wil bestond om jongeren vanaf 18 jaar als volwaardige volwassenen te behandelen.

De conclusie kan zijn dat het onderscheiden van leeftijdsklassen, leeftijdsgrenzen en de daarbij horende status, rechten en plichten cultuurbepaald is. Er vindt een permanente strijd rond die posities plaats. Verschuivingen in posities ontstaan vooral door externe factoren als oorlog, welvaart, crisis en daarmee samenhangende demografische gegevens (Ausubel, 1954).

## 1.5 Het veld als beschrijvingsmodel

Het allocatieproces is zeer complex. Om tot een heldere uiteenlegging van de verschillende aspecten te komen, borduur ik voort op het veldbegrip zoals Bourdieu dat in zijn verschillende publikaties beschrijft (Bourdieu, 1984b, 1989).<sup>3</sup> De Verschuiving vond op een goed afgrensbaar veld plaats. Het was een doorlopend debat met een aantal vaste spelers en een duidelijk onderwerp: de positietoedeling van jongeren als categorie op de arbeidsmarkt en in de inkomenspolitiek.

### 1.5.1 Het veld als structuur



Figuur 1.1 Het veld

Iedere onderzoeker ziet zich voor de noodzaak geplaatst zijn onderzoeksobject af te bakenen. Een manier van afbakenen is het onderkennen van een veld. Maatschappelijke discussies vinden over het algemeen plaats binnen bepaalde grenzen: men komt een aantal vaste

actoren tegen, bepaalde thema's en wijzen van redeneren, besluiten en legitimeren. Zo'n af te bakenen geheel van handelingen, actoren, discussies en maatregelen duid ik aan met het aan Bourdieu ontleende begrip *veld*.

Dit veld is te zien als een permanent krachtenveld. Het is niet statisch, maar voortdurend in beweging. We kunnen het ook een strijdperk noemen, waar een onafgebroken gevecht woedt om de verdeling van de posities en de macht. Degenen die zich binnen dit veld bevinden, worden sterk bepaald door het veld als zodanig. Het veld oefent dwang uit op alles wat binnen dat veld voorvalt. Al strijdend en bewegend verandert de structuur, herstructureert deze zichzelf.

Bourdieu benadrukt dat het veld de gezamenlijke praktijken omvat en dat deze praktijken de veranderingen bepalen. Onder praktijken verstaat hij: het geheel van handelingen binnen een veld, waarbij betekenis geven aan dingen, groepen benoemen, categoriseren en classificeren evenzeer handelingen zijn. Waar in het klassieke Marxisme het accent eenzijdig ligt op arbeid als het bewerken van dingen, sluit Bourdieu zich aan bij (ten dele) neomarxistische stromingen, waar het spreken en denken van de mens meer een autonome kracht krijgt (Habermas, 1968; Foucault, 1989; Hebdige, 1979; Hall, 1990).

Deze benadering sluit ook aan bij een van de andere grondleggers van de sociologie, Max Weber. Weber gaat uit van een groot verschil tussen intentie en uitkomst (Weber, 1972). Voor hem kan de geschiedenis niet geïnterpreteerd worden als een bewust en gewild proces, zoals het Duits idealisme dat doet (Hegel, 1952, 1961). Het miskent dat de complexiteit van het geheel ook bepalend is voor de toekomst. Een complexe werkelijkheid kan niet herleid worden tot enkele eenduidige determinanten. Wie processen ziet als louter gevolg van intentionele acties, doet geen recht aan de werkelijkheid (Weber, 1972). Het is juist de complexiteit zelf, het geheel van praktijken dat de loop van de wereld bepaalt.

Tot zover is in redelijk neutrale termen over het veld gesproken. Het lijkt haast of het mechanismen betreft die zich als het ware vanzelf voortdrijven. Het is echter van wezenlijk belang om de factor *macht* te introduceren (Welten, 1990). Het verdelen van posities vindt zelden plaats binnen een *machtsvrije* ruimte (Adorno, 1967). In de lijn van de Frankfurter Schule stelt Hall het als volgt:

'The definitions of the world, "the maps of meaning" which express the life situation of those groups which hold the monopoly of power in society, command the greatest weight and influence, secrete the greatest legitimacy. The world tends to be classified out and ordered in terms and through structures which most directly express the power, the position, the hegemony, of the powerful interest in that society' (Hall & Jefferson, 1986, p. 11).

Classificeren van dingen, gedachten en mensen is geen neutraal gegeven, maar een instrument van de macht. Bourdieu spreekt van de symbolische macht van de actoren om dingen zichtbaar en geloofwaardig te maken. Het is de macht die classificaties oplegt en doet accepteren. Zo plaatst hij ook het differentiëringsproces in de machtsdimensie. Het zijn niet alleen de groeperingen zelf die zich differentiëren, maar ook – en zelfs veel sterker – de dominante actoren die groepen differentiëren. Bij een analyse binnen een veld is het dus zaak om niet alleen te letten op hoe categorieën benoemd, geassocieerd en gedifferentieerd worden, maar om ook te analyseren *wie* deze categorisering, classificering en differentiëring stuurt.



## 1.5.2 De actoren



Figuur 1.2 Het veld en de actoren

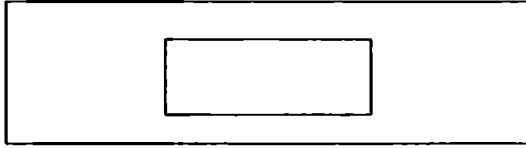
De actoren zijn de partijen in het veld. De actoren zijn in hoge mate afhankelijk van en worden bepaald door het veld. Binnen het veld wordt op een bepaalde manier gediscussieerd, met elkaar omgegaan en worden besluiten genomen. Wie zich niet aan de regels houdt, staat buitenspel. Uit het veld stappen kan moeilijk, want de actoren ontlenen hun status en positie (mede) aan het feit dat ze in het veld een rol spelen. Actoren nemen posities in en zetten elkaar en zichzelf daarop vast. Tussen de actoren kunnen lijnen getrokken worden, die tegelijk touwen zijn die hen vastbinden. In zoverre relateert Bourdieu zijn machtsbegrip. De dominante partij zit evenzeer vast in het veld als de onderdrukte. Een actor moet niet alleen voldoen aan wat met het veld gegeven is, maar ook aan de rol die hij binnen dat veld heeft verworven. Dit speelt des te sterker doordat actoren in dit veld meestal plaatsbekleders zijn; zij vertegenwoordigen een groep, een maatschappelijke geleding, een discipline. En – tot slot – actoren maken zich hun positie eigen en gaan zich eraan gedragen en denken. Dus:

- Actoren zitten vast aan de structuur van het veld. Zij kunnen zich zelfs niet uit het veld terugtrekken, want hun positie is afhankelijk van dat veld.
- Actoren zetten elkaar vast doordat ze van elkaar afhankelijke posities binnen een veld bekleden.
- Actoren zitten vast aan het feit dat ze plaatsbekleders of representanten zijn.
- Actoren zitten vast aan zichzelf omdat zij zich hun positie eigen maken.

De machtspositie die actoren binnen een veld hebben, is afhankelijk van het kapitaal dat actoren bezitten. Ook hier bouwt Bourdieu een marxistisch begrip verder uit. Hij sluit aan bij Marx' uitgangspunt dat het kapitaal uitdrukking is van arbeidstijd. Hij meent echter dat Marx de arbeidstijd te sterk vereenzelvigd met arbeid op de arbeidsvloer. De tijd die iemand in het volgen van onderwijs gestoken heeft, is evenzeer een vorm van tijdsinvestering, dus een vorm van kapitaal. *Intellectueel kapitaal* noemt Bourdieu dit. *Sociaal kapitaal* vertegenwoordigt de tijd die de mens steekt in het onderhouden van relaties en in het ontwikkelen van sociale vaardigheden (Bourdieu, 1989). Ik voeg er wel aan toe dat Bourdieu deze begrippen niet louter kwantitatief bedoelt. Iemand die al zijn tijd besteedt aan drinken met verkeerde vrienden bouwt ondanks zijn tijdsinvestering geen imponerend sociaal kapitaal op. Een verkeerde schoolcarrière leidt tot een gering intellectueel kapitaal.

Een derde aspect dat bij analyse van actoren in het oog moet worden gehouden is de wijze van reageren op elkaar. Hoewel actoren in hoge mate vastzitten en elkaar vastzetten, betekent dat niet dat er geen verschuivingen plaatsvinden. In essentie echter blijft een werkgever als werkgever handelen en denken, een politicus als politicus, een journalist als journalist en een onderzoeker als onderzoeker.

### 1.5.3 *Het onderwerp*



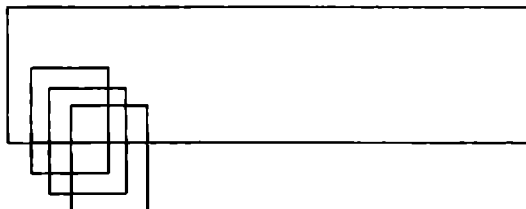
**Figuur 1.3** Het veld en het onderwerp

Velden zijn permanente structuren. Een veld heeft een gemeenschappelijk onderwerp of thema. Dit onderwerp is ook het gezamenlijk belang van de actoren. Het onderwerp is het kristallisatiepunt van de strijd. Dat betekent niet dat het onderwerp geen eigen invloed op de ontwikkelingen uitoefent. Rondom het onderwerp wordt een eigen verhaal gevormd dat op zichzelf weer kracht uitoefent. Bourdieu is geneigd om zijn aandacht aan de procesmatige kant te geven. Hij heeft minder oog voor het onderwerp als zodanig en de mate waarin dit mede het proces bepaalt. De inhoud, datgene waarover de strijd gaat, heeft tegelijk invloed op die strijd en de machtsrelaties. Billig haalt het voorbeeld aan van communicatiewetenschappers die voortdurend de relatie tussen zenders, boodschappen en ontvangers analyseren, maar zelden aandacht besteden aan de inhoud van de boodschap. Het effect van een boodschap is echter niet na te gaan zonder inhoudsanalyse (Billig, 1987).

Hoewel het juist is dat structuren sterk bepalend zijn en macht en belangen een grote rol spelen, kunnen inhoudelijke en intentionele factoren in een analyse niet genegeerd worden (Murdock, 1990). Bezuinigingen op inkomens van jongeren ontmoetten de afgelopen jaren veel minder weerstand dan bezuinigingen op inkomens van andere groepen. Dit heeft alles te maken met het onderwerp van maatregelen: (de visie op) de jongeren.

Over de zaak of het onderwerp wordt in een veld gediscussieerd. Zeker in onze cultuur worden zaken uitgevochten met woorden. Argumenten en legitimaties spelen een belangrijke rol. Actoren hebben deze niet alleen nodig om hun positie te handhaven, maar óók om hun gelijk te krijgen. Argumenten roepen beelden op. Via argumenten geven actoren een beeld van zichzelf, van andere actoren en over het onderwerp. Een analyse van argumenten draagt bij tot inzicht in het krachtenveld én in de zaak of het onderwerp zelf.

### 1.5.4 *Andere velden*



**Figuur 1.4** Het veld en de omringende velden

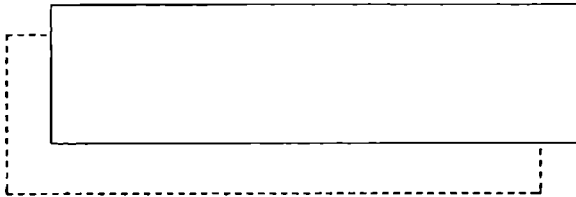
Hoewel een veld veelal redelijk kan worden afgebakend, zoals dat ook bij de Verschuiving het geval was, is het natuurlijk niet zo dat het veld geïsoleerd ligt. Het veld toont samenhang met andere velden, ondervindt er hinder en concurrentie van, en het 'spel' binnen het veld

wordt vaak van nieuwe input voorzien vanuit andere velden. Een goede veldanalyse kan niet zonder een analyse van de omringende en binnendringende velden. Deze velden worden in de analyse betrokken voor zover zij het veld van de Verschuiving binnenkomen. Voor een analyse is het echter wel zinvol om globaal het discours van die omringende en binnendringende velden in kaart te brengen. Daardoor wordt het perspectief verbreed en wordt het duidelijker hoe actoren en discussies binnen een veld hun richting bepalen en krijgen.

De velden te zamen vormen een complex geheel waarin ieder deelveld zijn rol speelt. Het deelveld is afhankelijk van dat complexe geheel waartoe het behoort. Als we Nederland even als een groot veld beschouwen, dan is de Verschuiving in hoge mate bepaald door dat veld. De oplossingen binnen een deelveld worden niet alleen beperkt door het krachtenveld binnen dat deelveld, maar ook wordt veel van het mogelijke en onmogelijke bepaald door de omringende velden.

In mijn onderzoek houd ik me bezig met een deelveld. Vermoedelijk vinden binnen deelvelden gelijke wetmatigheden plaats. Het in kaart brengen van een deelveld leert tegelijk iets over andere velden.

### 1.5.5 *Het tijdsperspectief*

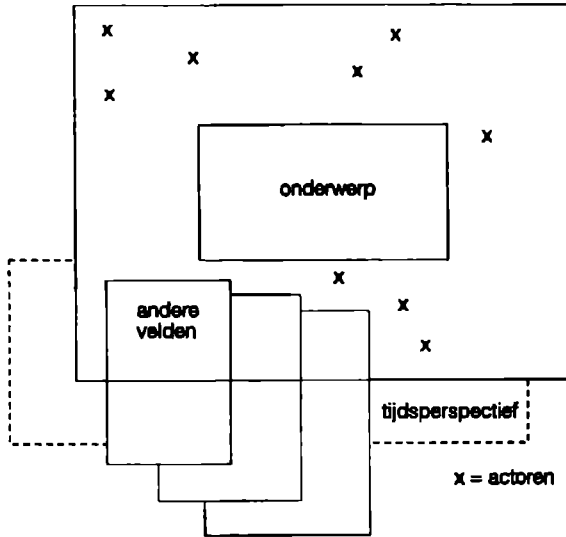


**Figuur 1.5** Het veld in tijdsperspectief

Als we een stapje terug doen en het veld op grotere afstand bekijken, kunnen we datgene wat in het veld op het spel staat, in dit geval de inkomens- en de arbeidsmarktpositie van jongeren, in een groter tijdsperspectief zien. De Verschuiving beslaat een periode van ruim tien jaar. Dat is gekeken naar de geschiedenis van onze samenleving een zeer korte periode. De Verschuiving is te plaatsen in een veel langer spelende verandering van de positie van jongeren. Door de Verschuiving in dit tijdsperspectief te plaatsen kunnen we een verdiept inzicht krijgen in wat er gaande was.

Veranderingen in een maatschappij kunnen op verschillende niveaus plaatsvinden.<sup>4</sup> Sommige veranderingen zijn van korte duur; het is als het wisselen van de mode. Bij analyses is het dan interessant om te zoeken naar factoren die dit soort veranderingen kunnen verklaren.<sup>5</sup> Veranderingen van langere duur duiden op bepaalde trends. De opkomst en uitbreiding van de leerplicht is daar een voorbeeld van. Bij analyses op dit tweede niveau houden we ons bezig met 'blijvende' veranderingen in de inrichting van de samenleving.

### 1.5.6 Samenvattend veldschema



Figuur 1.6 Veldschema

Bij de Verschuiving ging de strijd om besluitvorming over de maatschappelijke positie van jongeren. Het veldschema maakt het mogelijk om de rol van de structuur, de actoren, het thema, de interveniërende velden en de interacties daartussen te onderscheiden.

Tegelijk met het analyseren van het veld met bovenstaand beschrijvingsmodel krijgen we stapsgewijs antwoord op de vraag naar de toedeling: de categorisering en de classificering. Ieder onderdeel van het veld dat aan de orde komt, levert tegelijk nieuwe inzichten op in dat proces.

## 1.6 De opbouw van het boek

### *Reconstructie van de Verschuiving*

In de hoofdstukken 2 (De situatie rond 1980) en 3 (Het debat over jongeren) wordt een zo getrouw mogelijke weergave gegeven van wat er allemaal tussen 1980 en 1993 is gebeurd. In vogelvlucht passeren de plannen, de maatregelen en de veranderingen in de regelgeving de revue.

### *Aard van de veranderingen*

In de hoofdstukken 4 (De Verschuiving in feiten en cijfers) en 5 (De argumenten) komt de vraag aan de orde naar de mate waarin jongeren in de Verschuiving gecategoriseerd en ge-classificeerd zijn. In hoofdstuk 4 gebeurt dat op basis van de verandering in inkomens, plichten en rechten van jongeren. In hoofdstuk 5 komt het achterliggende verhaal aan bod. De argumenten die in de strijd geworpen zijn, worden gerubriceerd en gewogen. Te zamen dragen de argumenten weer bij tot de categorisatie en classificatie.

*Het veranderingsproces*

In hoofdstuk 6 (Veld en actoren) wordt de proceskant geanalyseerd. Aan de hand van de begrippen *paradigma*, *duwkracht* en *gezamenlijke praktijken* wordt de Verschuiving als proces nader geanalyseerd. Aanvullend volgt een onderzoek naar de rol van de media in de Verschuiving.

*Het veld en de omringende velden*

Een volledige verklaring van de veranderingen in het veld kan niet binnen datzelfde veld gevonden worden. Dat zou veronderstellen dat het veld autonoom en geïsoleerd is. Het veld staat onder druk, en dan vooral van het algemeen economisch beleid. Enkele andere velden daarentegen blijken maar weinig invloed uit te oefenen op het veld van de Verschuiving. De globale verkenning van de omringende velden staat in hoofdstuk 7 (Binnendringende en omringende velden) centraal.

*Conclusies en evaluatie*

In hoofdstuk 8 (Van psychosociaal moratorium naar toeleidingsmoratorium) wordt een samenvatting gepresenteerd en wordt de Verschuiving in een tijdsperspectief geplaatst.

# Hoofdstuk 2

## De situatie rond 1980

In het begin van de jaren zeventig werd weinig over jeugdwerkloosheid en het inkomen van jongeren gesproken. In de media zijn nauwelijks berichten te vinden. Tien jaar later barstte het debat over jeugdwerkloosheid en jeugdinkomens in alle hevigheid los. Er vond een duidelijke ommekeer in het beleid plaats. In plaats van het streven om aan jongeren vanaf 18 jaar alle rechten en plichten van volwassenen te geven, ging het sociaal-economisch beleid nu de andere kant op: verhoging van de leeftijdsgrens waarop jongeren volwaardige volwassenen zijn en verlaging van de inkomens van jongeren onder die leeftijdsgrens.

In dit hoofdstuk komt de situatie rond 1980 aan de orde. Het biedt tevens nader inzicht in de thema's van en de actoren bij de Verschuiving.

### 2.1 Onderwerpen van de Verschuiving

#### 2.1.1 *Jeugdwerkloosheid*

De aanleiding voor de discussie over de economische positie van jongeren in de jaren tachtig was de combinatie van de stijgende jeugdwerkloosheid en de noodzaak tot bezuinigen.

Al in 1968 was de Interdepartementale Werkgroep Jeugdwerkloosheid geïnstalleerd omdat men een toename constateerde van de jeugdwerkloosheid. In het eerste interimrapport van deze werkgroep werd echter vastgesteld dat de jeugdwerkloosheid 'qua omvang zijn actualiteit verloren heeft' (SZW, 1970). Tussen 1972 en 1977 liep het aantal geregistreerde jeugdwerklozen weer op, en wel van 35.000 naar 86.000. De jeugdwerkloosheid werd geleidelijk geproblematiseerd. Vanuit de EG werd gewaarschuwd dat de groeiende jeugdwerkloosheid kon leiden tot sociale springstof. Het NVV-jongerencontact kwam met de notitie *Stop jeugdwerkloosheid* en minister van Sociale Zaken Boersma liet weten dat wat hem betrof werk boven inkomen gaat (UvA, 1977). Hij bedoelde daarmee dat desnoods inkomen ingeleverd moet worden om iedereen aan werk te kunnen helpen. De Interimmaatregel Jeugdige Werklozen werd ingevoerd en in 1976 noemde Mirjam Bartelman van het NVV-jongerencontact de jeugdwerkloosheid 'het grootste maatschappelijke kwaad van dit moment' (Tr 24-3-1976). Twee jaar later verklaarde minister-president Den Uyl de jeugdwerkloosheid tot volksvijand nummer één (Vk 9-10-1978).

Toch was de jeugdwerkloosheid nog geen echt politiek item. In 1976 had de Tweede Ka-

mer het er voor het eerst over, en dan nog heel kort. Het regeerakkoord van 1978 wijdde één regel aan de jeugdwerkloosheid (PvdA, 1979). In 1979 kwam het ministerie van Sociale Zaken voor het eerst met plannen ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid, want de jeugdwerkloosheidscijfers liepen echt op (SZW, 1979).

In de jaren zeventig werd toch nog hoofdzakelijk gesproken over jeugdwerkloosheid als een conjunctureel dus tijdelijk probleem. In het beleid hield men het op enkele werkloosheidsregelingen om de ergste klappen op te vangen.

### 2.1.2 Hoogte van het minimumloon en uitkeringen voor jongeren

#### *Criteria en categorieën*

De hoogte van het inkomen is een bepalende factor in de status die maatschappelijke groeperingen innemen.<sup>1</sup> In het verleden kreeg deze status ook een directe uitdrukking in lonen en uitkeringen. Zo kregen vrouwen die hetzelfde werk als mannen deden een lager loon. Pas in 1966 werd erkend dat vrouwen recht hebben op hetzelfde minimumloon als mannen. In dat spoor is ook in de bijstand en in de WW het onderscheid naar sekse verdwenen.

Het streven naar individualisering en het doorbreken van traditionele groepsindelingen op basis van sekse, stand en klasse betekent echter geen opheffing van categorisering in wetgeving en inkomenspolitiek. Het is immers bijna ondoenlijk om in salarisregelingen van persoon tot persoon te bekijken hoe het zit met prestatie en behoefte. Om te kunnen individualiseren is het nodig om een verfijnd criteriumstelsel te ontwikkelen. Criteria leiden echter tegelijk tot nieuwe categorieën die een groepsgewijze behandeling krijgen, zoals bijvoorbeeld die van de bijstandsmoeders en van de vooroordelers. Een veelgebruikt criterium is leeftijd, vanwege het schijnbaar redelijk neutrale karakter ervan en de geringe fraudegevoeligheid.

#### *Minimumjeugdloon*

In 1966 publiceerde de Sociaal-Economische Raad (SER) een advies over het minimumloon, waarin het karakter van het minimumloon gedefinieerd werd als enerzijds een 'aanvaardbare tegenprestatie voor geleverde arbeid' en anderzijds als 'een sociaal aanvaardbaar minimum' (SER, 1966). Dit dubbelkarakter van het minimumloon speelde in de Verschuiving een belangrijke rol. Soms werd verlaging bepleit omdat jongeren wel met minder zouden toekunnen (het behoefte karakter), soms omdat zij minder zouden presteren (het prestatiekarakter).

In 1969 werd de Wet op het Minimumloon vastgesteld. Werknemers vanaf 24 jaar kregen recht op dat minimumloon. In 1973 werd die leeftijd veranderd in 23 jaar.

Tegelijk met de discussie over verlaging van de leeftijdsgrens speelde die over het invoeren van een eigen minimumloonregeling voor jongeren. In juli 1973 voerde minister van Sociale Zaken Boersma een algemene maatregel van bestuur in, inhoudende een wettelijke regeling van het minimumjeugdloon die zou ingaan per 1 januari 1974. Het jeugdloon liep door tot 23 jaar en kende een staffelingspercentage van 7,5.<sup>2</sup> Minister Boersma liet weten dat het zijn bedoeling was om de leeftijdsgrens voor het minimumloon te verlagen. Binnenkort naar 22 jaar en op termijn misschien zelfs naar 18 jaar (UvA, 1977). Dan zou het minimumjeugdloon alleen nog nodig zijn voor 16- en 17-jarigen. Deze voornemens zijn niet in beleid omgezet, integendeel. Zelfs de verlaging naar 22 jaar is nooit geëffectueerd.

Behalve de discussie over de leeftijdsgrens van het minimumloon, werd er gedebatteerd

over de hoogte van het minimumjeugdloon in vergelijking met het minimumloon. In 1978 meldde *De Telegraaf* dat overheid, werknemers en werkgevers de mogelijkheid bespraken om de staffeling van het minimumjeugdloon te verhogen van 7,5 naar 10% (Tel 7-6-1978).

Het minimumjeugdloon werd regelmatig in verband gebracht met de wedde voor dienstplichtigen. In 1977 werd de dienstplichtwet gewijzigd. De dienstplichtige zou voortaan opgeroepen worden in het jaar waarin hij 17 werd. Een belangrijke reden was een besparing op de uitgaven; de wedde van de eerste oefening is namelijk gekoppeld aan het besteedbare netto-minimumjeugdloon. Ook andere ministeries dan Sociale Zaken hadden belang bij verlaging van de loonkosten van jongeren.

### *Uitkeringen*

Iemand die wil werken maar niet kan, heeft in het sociale-zekerheidsstelsel recht op een uitkering. De belangrijkste voorzieningen waarover in de Verschuiving werd gedebatteerd waren de onder de Algemene Bijstandswet vallende Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (RWW) en de werkloosheidswetten.<sup>3</sup> Tot 1980 werd over deze uitkeringen weinig gesproken.

De RWW als uitkering voor jongeren zonder arbeidsverleden ging uit van het principe dat de noodzakelijke kosten voor het bestaan van een 18-jarige alleenstaande gelijk zijn aan die van bijvoorbeeld een 23- of 30-jarige. In 1979 koppelde de regering de RWW-uitkering echter aan het minimumjeugdloon, waardoor ook in de RWW een staffeling ontstond. Dat betekende dat voor het eerst in het bijstandsregime een leeftijds criterium bepalend werd voor de hoogte van de uitkering. Het college van de Algemene Bijstandswet en de directeurs van de sociale diensten, verenigd in DIVOSA, tekenden protest aan. Zij achtten de maatregel strijdig met het bijstandsbeginnsel dat voorzag in een bestaansminimum, onafhankelijk van leeftijd of andere persoonlijke kenmerken (Vk 2-6-1979). Het protest baatte niet.

### *Rechten en plichten*

In de jaren tachtig braken heftige discussies los over de rechten en plichten van de jongeren. Tegenover de inspanningen die de overheid en sociale partners zich getroostten om hen aan het werk te krijgen, kwam de verplichting voor jongeren te staan om dat werk te accepteren. Tegenover het recht op een uitkering kwam de plicht te staan om jeugdwerkgarantiebanen te aanvaarden. In 1980 was het echter nog niet zover. Wel zien we hoe de 'rechtendiscussie' al luwt. Het emancipatoire pleidooi voor het recht op huisvesting, op medezeggenschap, op actief en passief kiesrecht, op het minimumloon, het recht om vanaf 18 jaar als volwaardige volwassene beschouwd te worden, werd rond 1975 gehonoreerd en tot overheidsbeleid gemaakt. In 1980 is dit al weer gestokt, hoewel de inmiddels verworven rechten nog recht overeind stonden.

#### *2.1.3 Scholings- en arbeidsmarktmaatregelen en garantieplannen*

Het laatste thema in de Verschuiving omvat maatregelen op het gebied van scholing en arbeid die de jeugdwerkloosheid moesten helpen bestrijden. Deze maatregelen kunnen in vier typen worden verdeeld.

- 1 Hervreiding van beschikbare arbeid in algemene zin, zoals de arbeidstijdverkorting (ATV) en ideeën rond duobanen.
- 2 Hervreiding van arbeid tussen maatschappelijke groeperingen, zoals loonkostensubsidi-



dies voor jeugdigen of allochtonen en quoteringsregelingen, dus verplichtingen voor werkgevers om een bepaald percentage werknemers van een bepaalde maatschappelijke groepering aan te trekken.

- 3 Beperking van het aanbod van arbeidskrachten door verlenging van de leerplicht en vroegde uittreding (VUT).
- 4 Uitbreiding van arbeidsplaatsen door middel van arbeidsprojecten, extra banen in de non-profitsector en investeringsubsidies voor het bedrijfsleven.

Gezien de probleemstelling van het onderzoek concentreer ik me op twee aspecten. Het eerste is het scholingsbeleid.

Voor jongeren kwam er een systeem van scholing dat, zoals we nog zullen zien, een tussengebied tussen onderwijs en arbeidsmarkt vormde en waar veel jongeren gedurende meerdere jaren zouden vertoeven. In dat tussengebied speelden kwalificatie, toeleiding en combinaties van onderwijs en arbeid een belangrijke rol. De uitbouw van dit tussengebied werd door de venijnige groei van de jeugdwerkloosheid geïntensiveerd. Zo wilde men twee vliegen in één klap slaan: jongeren zouden langer buiten de arbeidsmarkt blijven en er beter geschoold o komen.

Het andere aspect waar ik veel aandacht aan zal geven is de combinatie van het garanderen van werk aan jeugdige werklozen en het opleggen van sancties bij weigering van dat werk. Deze discussie begon eind jaren zeventig voorzichtig gevoerd te worden. De ideeën over sociale dienstplicht voor alle jongeren en jeugdwerkgarantieplannen voor werkloze jongeren vatten post, maar kregen nog niet daadwerkelijk voet aan de grond. Daar was nog eens tien jaar voor nodig.

## 2.2 Actoren in de Verschuiving

### 2.2.1 *Het kabinet*<sup>A</sup>

Omdat de Verschuiving vooral gaat over regelgeving op sociaal-economisch gebied, is het logisch dat het kabinet een hoofdrol speelde. In ons maatschappelijk bestel wordt regelgeving over minimumlonen, sociale zekerheid, scholings- en arbeidsplicht grotendeels centraal geregeld. Van het kabinet wordt verwacht dat het met voorstellen en beargumentering komt. Opvallend is wel dat het kabinet in de Verschuiving vooral ook initiatiefnemer en motor was. Er was een gedrevenheid vanuit de regering. Het ministerie van Sociale Zaken (SZW), dat gaat over lonen, uitkeringen, arbeid en arbeidsvoorziening, leek daarbij voortdurend de brandstof te leveren. Hier werd geprobeerd om oplossingen te vinden voor de groeiende werkloosheid in een tijd van inkrimpende overheidsfinanciën.

In eerste instantie, zo rond 1980, leek het kabinet nog moeite te hebben om zijn koers te vinden. Het kreeg veel kritiek van parlementariërs en andere actoren omdat het beleid zo onsamenhangend was. Het was meer symptoombestrijding, vonden zij.

### 2.2.2 *De politieke partijen*

Het belangrijkste forum waar de politieke partijen hun strijd strijden is de Tweede Kamer. De debatten hebben een openbaar karakter en hier komen beïnvloeding door argumentatie, standpunten en legitimaties samen. In de Kamer vindt uiteindelijk ook de besluitvorming

plaats. Logisch dat de kamerdebatten en kamerstukken uitgebreid inzicht geven in redeneringen en het proces van besluitvorming over regelgeving.

Als een eerste korte kennismaking met het politieke debat en het politieke klimaat rond 1980 zet ik voorstellen uit de hoek van de VVD (VVD, 1979) en de PvdA (PvdA, 1979) tegenover elkaar. Het maakt duidelijk aan welke maatregelen toen gedacht werd.

De VVD'er J. de Voogd drong in zijn nota aan op:

- betere informatie aan ouders over scholing en beroepsmarkt;
- een herstel van de economie (lastenverlichting);
- het bevorderen van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt;
- het intrekken van de partiële leerplicht;
- het toekennen van leerrecht aan jongeren (maar dan onbetaald);
- een vierdaagse werkweek voor 16- en 17-jarigen;
- studie naar de wenselijkheid van verlaging van het minimumjeugdloon;
- versterking van het leerlingenwezen;
- arbeidsduurverkorting;
- loon naar prestatie, niet naar behoefte;
- het niet invoeren van maatschappelijke dienstplicht, want dat druist in tegen de liberale beginselen.

De PvdA vraagt om:

- invoering van de middenschool;
- gerichte loonkostensubsidie;
- bestrijding van selectief gedrag van werkgevers bij het aannemen van personeel;
- leerplichtverlenging tot 18 jaar;
- verbreding en vernieuwing van het middelbaar beroepsonderwijs;
- versterking van beroepsgerichte opleidingen;
- structurele arbeidsplaatsen in de (semi-)overheidssector en de commerciële dienstverlening.

Bij de VVD zien we al de eerste tekenen van een beleid dat ingrijpt in de maatschappelijke positie van jongeren, zoals een kortere werkweek voor jongeren, een studie naar verlaging van minimumjeugdlonen en de afschaffing van de partiële leerplicht.

De PvdA was daar nog niet aan toe. Wel wilde de partij het arbeidsaanbod verminderen door de leerplicht te verlengen en het onderwijs te vernieuwen. Daarnaast zien we het inder tijd bij de PvdA geliefde idee om nieuwe arbeidsplaatsen te creëren.

### 2.2.3 *Werkgeversorganisaties*

Werkgevers hebben een groot belang bij het politieke debat. Zij laten zich vooral horen als het gaat om de lonen en het betalen van scholingsverplichtingen voor jeugdige werknemers. De belangrijkste werkgeversorganisaties zijn het Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO), het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW) en het Koninklijk Nederlands Ondernemersverbond (KNOV).

De werkgevers zijn altijd tegen de invoering van het minimumjeugdloon geweest, omdat zij tegen een te sterke centrale sturing door de overheid zijn en omdat op deze wijze de jongeren zichzelf uit de markt zouden prijzen. Volgens de werkgevers in het midden- en klein-

bedrijf betekenden hoge minimumjeugdlonen vernietiging van banen. De werkgevers voorzagen bovendien dat een verhoging van het minimumjeugdloon zou leiden tot een verhoging van alle jeugdlonen. Dat betekende dan weer een loonkostenstijging voor het bedrijfsleven.

Nog een ander argument tegen het minimumjeugdloon was dat het minimumloon vooral een sociale maatregel is ter bescherming van de meest behoeftigen en 'de sociale indicatie voor jeugdigen ligt minder voor de hand dan voor volwassenen met veelal gezinslasten' (SER, 1970).

Haast nog feller waren de werkgevers gekant tegen de partiële leerplicht. Het maakte jongeren minder aantrekkelijk voor werkgevers. Vooral het feit dat de werkgevers geacht werden bij te dragen in de kosten van scholing of vorming van werknemers, ook als zij in opleidingsinstituten buiten het bedrijf onderwijs kregen, mishaagde hen. Het idee om scholing van jonge werknemers te betalen is gebaseerd op een investeringsbeleid: je steekt geld in het opleiden van je eigen werknemers. Het arbeidsgedrag van jongeren kenmerkt zich echter door snel en vaak wisselen van banen. Daar komt bij dat bedrijven in tijden van recessie minder genegen zijn om te investeren. Partiële leerplicht en verplichtingen om bij te dragen aan scholing van jonge werknemers leidt, aldus de werkgevers, tot een terughoudend beleid voor wat betreft het aannemen van jongeren.

#### 2.2.4 *Werknemersorganisaties*

De sociale partner en tegenpartij van de werkgevers zijn de werknemersorganisaties. In de jaren zeventig waren de drie belangrijkste: het Nederlands Verbond van Vakverenigingen (NVV), het Nederlands Katholiek Vakverbond (NKV) en het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV). In de jaren tachtig verenigden NVV en NKV zich in de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV).

In 1975 kwamen de drie bonden gezamenlijk met de *Werkgelegenheidsnota*, waarin zij aandrongen op meer maatschappelijk verantwoorde arbeidsplaatsen (interimmaatregel), een ontslagverbod voor partieel leerplichtigen en meer scholing en arbeidsbemiddeling (NVV, NKV & CNV, 1975).

In de eerste periode van de Verschuiving stonden de bonden op een duidelijk standpunt: geen aantasting van de inkomens en rechten van jongeren. De bonden ontkwamen echter niet aan de noodzaak om keuzen te maken. Het lukte niet langer om vol te houden dat niets in het sociale-zekerheidsstelsel mocht worden teruggedraaid. In dat keuzeproces zagen de bonden zich gedwongen om akkoord te gaan met de aantasting van de positie van jongeren. In 1980 echter waren ze nog niet zover.

#### 2.2.5 *Stichting van de Arbeid en Sociaal-Economische Raad*

Werkgevers en werknemers komen elkaar regelmatig tegen in de Stichting van de Arbeid en de Sociaal-Economische Raad (SER).

De Stichting van de Arbeid is op 17 mei 1945 opgericht als orgaan van overleg en samenwerking tussen de centrale organisaties van werkgevers (industrie, midden- en kleinbedrijf en land- en tuinbouw) en de centrale organisaties van werknemers. Doel van de stichting is het verzekeren van goede sociale verhoudingen in het Nederlandse bedrijfsleven. In eerste instantie was de stichting ook een breed adviesorgaan voor de regering, later nam de SER

een aantal adviestaken over. De Stichting van de Arbeid bleef echter adviseren over lonen en arbeidsvoorwaarden.<sup>5</sup>

De SER is het feitelijke adviesorgaan voor sociale en economische beslissingen voor de landelijke overheid. De SER is opgericht in 1950, toen ook de Wet op de Bedrijfsorganisatie werd aangenomen.<sup>6</sup> In de SER zijn werkgevers- en werknemersorganisaties vertegenwoordigd, aangevuld met door de overheid benoemde deskundigen, de zogenaamde kroonleden.

### 2.2.6 Jongerenorganisaties

Vakbondjongeren, politieke jongeren en soms ook jeugdwerkorganisaties waren zeer actief in het politieke debat. Dit gold vooral voor de vakbondjongeren: het NVV-jongerencontact (NVV-jc), de Katholieke Werkende Jongeren (KWJ) en de CNV-jongeren (CNV-j). Het NVV-jc en de KWJ besloten in 1982 om samen te gaan in de Jongerenbeweging van de FNV. In 1990 viel deze Jongerenbeweging weer uiteen. De meeste jongeren sloten zich vervolgens aan bij de FNV-jongeren (FNV-j).

De jongerenorganisaties verdedigden de belangen van de jongeren te vuur en te zwaard: zij waren dus tegen verlaging van het minimumjeugdloon, voor behoud van de uitkeringen en het uitkeringsniveau en voor het creëren van extra arbeidsplaatsen. Feitelijk wilden zij geen minimumjeugdloon, maar volwaardig minimumloon voor alle werkende jongeren vanaf 18 jaar. Bij de invoering van het minimumjeugdloon eisten zij dan ook een jaarlijkse verlaging van de leeftijdsgrens waarop jongeren recht hebben op het gewone minimumloon, want anders zou de invoering van het minimumjeugdloon eerder 'een bevestiging dan een opheffing van de discriminatie van jonge werknemers (sters)' zijn (NVV-jongerencontact, 1973).

In een studie van de Universiteit van Amsterdam (UvA, 1977) werd een aantal reacties van vakbondjongerenorganisaties op standpunten van werkgevers bijeengezet:

| Werkgevers                                | Jongerenorganisaties   |
|---|--|
| Minder ervaring                           | Veel werk in een paar maanden geleerd, geldt bovendien niet voor oudere jongeren           |
| Minder lichamelijke kracht                | Inkomensverdeling op grond van spierkracht is al in de tijd van de Batavieren afgeschaft   |
| Minder scholing                           | Juist hoger geschoold  |
| Ouderen vinden gelijke beloning onbillijk | Is uitspelen van soorten werknemers tegenover elkaar                                       |
| Ze wonen thuis                            | Is een behoefte-argument dat werkgevers altijd bestrijden, veel jongeren wonen zelfstandig |

**Figuur 2.1 Reacties van vakbondjongeren op standpunten werkgevers**

### 2.2.7 Adviesorganen

Zowel de Stichting van de Arbeid als de Sociaal-Economische Raad kwamen we al als adviserende lichamen tegen. Enkele andere belangrijke adviesorganen zijn de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Raad voor het Jeugdbeleid (RvJ), die tot 1980 de Raad voor de Jeugdvorming heette. Vooral de Raad voor het Jeugdbeleid heeft heel consequent en nauwgezet de Verschuiving in al haar aspecten gevolgd en becommentarieerd.

### 2.2.8 *Wetenschap en onderzoek*

Onderzoekers en wetenschappers werden nogal eens als getuige-deskundigen in de discussies geciteerd. Verschillende actoren lieten met een zekere regelmaat wetenschappers bepaalde vragen onderzoeken. De meeste onderzoeksrapporten zijn tot stand gekomen in opdracht van een van de andere actoren. Vooral het ministerie van Sociale Zaken gaf frequent opdracht tot beleidsgericht onderzoek. De eigen inbreng van wetenschappers in het debat concentreerde zich op de meer economische aspecten, zoals de relatie tussen hoogte van jeugdlonen en werkgelegenheid voor jongeren, en het voeren van discussies over de effecten van werkloosheid op jongeren.

### 2.2.9 *Media*

De media hebben als belangrijke taak nieuwsgaring en informatievoorziening. Als intermediair vervullen zij een belangrijke rol. Het beïnvloedingsproces tussen actoren en het publiek maar ook tussen actoren onderling loopt vaak via de media. Behalve dat de media nieuwsgevers en -makers zijn, komen zij ook in beeld als nieuwscommentatoren. Alle dagbladen hebben gedurende de Verschuiving enkele hoofdcommentaren aan de problematiek van jeugdwerkloosheid en jeugdinkomens besteed. De media waren enerzijds doorgeefluik en bron en anderzijds een opiniërende actor in het veld van de Verschuiving.

### 2.2.10 *Andere actoren*

Hieronder vallen de gemeenten – en de landelijke Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) – die bijvoorbeeld een jeugdwerkgarantieplan moeten realiseren; sociale diensten, die uitkeringsregelingen moeten toepassen; en arbeidsbureaus, die moeten meewerken aan arbeidsmaatregelen.

Deze actoren kwamen in actie wanneer de maatregelen hen direct raakten.

## 2.3 **Omringende en binnendringende velden**

### 2.3.1 *Het veld van de algemeen economische problematiek*

Het veld van de jeugdwerkloosheid staat niet los van een aantal algemeen economische problemen, integendeel.

In de jaren zeventig vond een onmiskenbare omslag plaats in het economische klimaat. Na de jaren van wederopbouw (begin jaren vijftig) en de daarop volgende krachtige economische groei met een tekort aan arbeidskrachten, volgden in de jaren 1964-1966 de loonexplosie en de inflatie. In het spoor van de welvaarts groei stegen de verwachtingen en de eisen van de opgroeiende generatie, de bekende generatie van de jaren zestig. In de jaren zeventig ontstond het probleem van stagflatie: de stagnering van de groei in arbeidsplaatsen, gekoppeld aan een groot financieringsprobleem van de overheid, inflatie en een wereldwijde inzinking van de conjunctuur.

Hier tussendoor en ermee in samenhang zien we een zich wijzigende loonpolitiek van de centrale overheid. Van 1945 tot 1970 kenden wij een geleide loonpolitiek. De werkgevers-

en werknemersorganisaties mochten adviseren en overleggen, maar het was de centrale overheid die de marge voor loonsverhogingen vaststelde. In die tijd was er weinig behoefte aan een wettelijk vastleggen van minimumlonen, want de overheid had altijd de mogelijkheid om in te grijpen. Tussen 1970 en 1981 werd de geleide loonpolitiek losgelaten, maar dat lukte de overheid nog niet zo (VNO, 1981). Pas in de jaren tachtig trok de centrale overheid zich echt terug en werd de loonpolitiek grotendeels overgelaten aan werkgevers- en werknemersorganisaties.

Het accent leek tot eind jaren zeventig meer te liggen op inkomensverdeling dan op inkomensvorming, meenden de werkgevers (VNO, 1981). Misschien heeft dat wel te maken met het feit dat tot die tijd het inkomensvolume voortdurend groeide; die inkomensvorming was het probleem dus niet.

Het brede veld van het algemeen economisch beleid was een krachtig binnendringend veld. De noodzaak om te bezuinigen op lonen en de sociale zekerheid was binnen de Verschuiving een gegeven. De mate waarin deze bezuiniging op jongeren kon worden verhaald, was de inzet van de strijd in de Verschuiving.

### 2.3.2 *Het veld van het beroepsonderwijs*

Het onderwijsveld heeft een nauwe verbinding met de arbeidsmarkt. Onderwijs heeft als een van zijn kerntaken immers de voorbereiding op het beroep.

Daarover was nogal wat discussie. Werkgevers zagen met lede ogen hoe het onderwijs zich leek te concentreren op de algemene en brede vorming. Het idee van basisvorming en middenschool werd in deze kringen niet toegejuicht. Echter vooral het beroepsonderwijs was van belang voor de Verschuiving. Daarbij is een belangrijk onderscheid te maken tussen het initiële beroepsonderwijs (HBO, MBO, LBO) en alles wat valt onder scholing, bijscholing, nascholing en omscholing.

Het beroepsonderwijs vindt deels plaats in het dagonderwijs. Het LBO en het MBO waren in 1980 onderwerp van gesprek, omdat werkgevers meenden dat dit beroepsonderwijs te breed en te vormend van aard was. Het onderwijs liet zich te weinig sturen door de wensen van de arbeidsmarkt, vonden zij.

Een probleem van het partiële onderwijs en de scholingsmarkt was het deels verplichte karakter en de vraag wie het moest financieren. Met de opkomende jeugdwerkloosheid ontstond een nieuw probleem.

Het leerlingenstelsel gaat uit van de koppeling van een baan aan scholing. Bij een tekort aan banen gaat ook de deelname aan het leerlingenstelsel achteruit. Vandaar dat eind jaren zeventig het kort middelbaar beroepsonderwijs (KMBO) werd opgezet. Daar werden opleidingen ondergebracht die hetzelfde diploma boden als het leerlingenstelsel, zonder de noodzaak van koppeling aan een baan.

### 2.3.3 *Het juridische veld*

In het juridische veld waren twee discussies van belang voor de Verschuiving. In de eerste plaats was dat de invoering van een verlaging van de meerderjarigheidsgrens. Al jaren lagen de plannen klaar. Rond 1980 waren alle voorbereidingen ongeveer afgerond en kon de wet ingevoerd worden. Intussen was er een nieuw probleem ontstaan, namelijk de betaalbaarheid.

Als 18-jarigen volgens de wet volwassen zijn, hebben zij volledig recht op bijstand. Dat zou de kosten van de sociale zekerheid aanzienlijk verhogen. Om dit probleem op te lossen, moest eerst de onderhoudsplicht van ouders voor hun kinderen tot 21 jaar geregeld worden. Parallel aan de discussies over de meerderjarigheidsgrens vonden discussies plaats over de rechten van minderjarigen. De tendens was om minderjarigen meer rechten te geven. In het jeugdstrafrecht en de jeugdhulpverlening werd gepleit jongeren eerder als volwassenen te beschouwen en te behandelen.

In de tweede plaats werd er gediscussieerd over discriminatie en gelijke behandeling. De emancipatiebeweging en de toenemende bezorgdheid over de integratie van etnische minderheden en het opkomende rechts-extremisme stimuleerden een maatschappelijk debat over deze thematiek.

Of gelijke behandeling en discriminatiewetgeving ook op leeftijd slaat, is een vraag waarop we nog uitgebreid terugkomen.

### *2.3.4 Het veld van het jeugdbeleid*

In het jeugdbeleid probeerde de overheid rond 1980 tot een breder beleid te komen. Het beleid van alle ministeries ten aanzien van jeugdigen moest op elkaar worden afgestemd onder de paraplu van enkele algemene doelstellingen. In die filosofie paste ook de verandering van de Raad voor de Jeugdvorming in een op de wet van 1980 geschoeide Raad voor het Jeugdbeleid, die een veel breder adviesterrein kreeg toegeedeeld.

Vanuit het veld van het jeugdbeleid keek men kritisch naar het beleid in de Verschuiving. De doelstellingen van het jeugdbeleid en de taakstellingen in de Verschuiving sloten niet erg op elkaar aan.

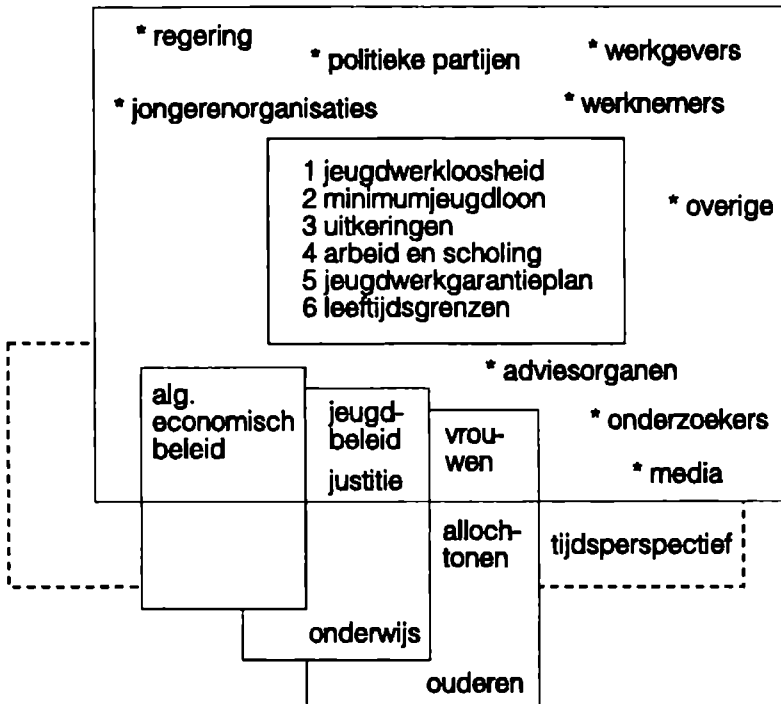
### *2.3.5 Concurrerende velden*

Een overheid op zoek naar bezuinigingen gaat al gauw na of bepaalde bevolkingscategorieën met minder toekunnen. In die zin heeft het veld van de Verschuiving te maken met dat van vrouwen en van etnische groeperingen.

In de jaren zeventig was de emancipatie van deze groepen heel sterk en was het ondenkbaar geworden dat lonen en uitkeringen voor vrouwen of etnische groeperingen lager zouden zijn dan voor autochtone mannen. Wat ouderen betreft lag dat anders. Naast de jongeren bleken zij een tweede bevolkingscategorie te vormen die soepel kon worden aangepast aan nieuwe marktverhoudingen. Zo ontstond in de jaren zeventig de vervroegde-uitrederegel. Over een apart ouderenminimumloon of aparte garanties en sancties voor ouderen werd echter niet gesproken.

## 2.4 Het veldschema nader ingevuld

Het veldschema dat in hoofdstuk 1 werd gepresenteerd, kunnen we nu nader invullen.



Figuur 2.2 Veldschema



# Hoofdstuk 3

## Het debat over jongeren

In een reconstructie van gebeurtenissen is enige interpretatie onvermijdelijk. Ik probeer echter zo feitelijk mogelijk verslag te doen van het debat in de periode tussen 1979 en 1993. De analyse en diepergaande interpretatie komen later aan de orde. Voor een goed begrip wijs ik alvast op twee belangrijke kaders.

Het eerste kader is dat de aard van de debatten en maatregelen in zekere mate correspondeerde met de hoogte van de jeugdwerkloosheidscijfers en die van het financieringstekort. In 1980 steeg het aantal werklozen onder de 25 jaar tot 130.000. In 1983 en 1984 liep dat op tot ruim boven de 300.000. Daarna liepen de cijfers terug tot ongeveer 70.000 in 1992. In 1983 en 1984 is ook de relatieve jeugdwerkloosheid het grootst, dat wil zeggen dat verhoudingsgewijs veel meer jongeren dan ouderen werkloos zijn. Het financieringstekort verliep minder grillig. De hele periode door zien we een geleidelijke verlaging van dit tekort.

Het feit dat vanaf ongeveer 1986 het beleid tegen jeugdwerkloosheid samenhangender werd en garanties op werk gegeven werden, hangt samen met de gunstiger jeugdwerkloosheidscijfers en het dalende financieringstekort.

Het tweede kader is dat door het gebrek aan overheidsmiddelen de gelden om jeugdwerkloosheid te bestrijden voor een groot deel gehaald werden uit bezuinigingen op inkomens van jongeren. Jongeren betaalden in die zin hun eigen jeugdwerkloosheidsbeleid. Deze ruil ging gepaard met het motief: arbeid vóór inkomen. De overheid en de sociale partners verlegden de nadruk van inkomensgarantie voor jongeren naar een werkgarantie en plaatsing in het scholingscircuit.

### 3.1 Begin van de Verschuiving; 1980-1982

#### 3.1.1 *Verlaging van de minimumjeugdlonen*

Vanaf 1977 was het kabinet-Van Agt I met Albeda als minister van Sociale Zaken aan het bewind. In de loop van deze kabinetsperiode nam de alarmering over de groeiende werkloosheid en het groeiend overheidstekort toe. Het debat over de emancipatie van jongeren verstomde en op 28 augustus 1980 ging er een verzoek uit van het kabinet naar de Stichting van de Arbeid om commentaar te geven op het voornemen om het staffelingspercentage van

de minimumjeugdlonen te verhogen. Dit was een markeringspunt in het debat over de maatschappelijke positie van jongeren.

#### *Verandering in het staffelingspercentage*

De verhoging van het staffelingspercentage hield in dat per leeftijdjaar het minimumjeugdloon niet met 7,5%, maar met 10% zou afnemen (Sb 1980, 699). Het voorstel van het kabinet zag er als volgt uit.

**Tabel 3.1 Staffelingspercentage minimumjeugdlonen**

| Leeftijd | Oud percentage | Voorstel kabinet |
|----------|----------------|------------------|
| 23       | 100            | 100              |
| 22       | 92,5           | 90               |
| 21       | 85             | 80               |
| 20       | 77,5           | 70               |
| 19       | 70             | 60               |
| 18       | 62,5           | 50               |
| 17       | 55             | 40               |
| 16       | 47,5           | 30               |
| 15       | 40             | 20               |

Bron: kamerstukken 1980-1981, 16.400/16

Uit de tabel is op te maken dat het minimumjeugdloon voor een 15-jarige gehalveerd zou worden, de achteruitgang voor een 18-jarige 20% zou bedragen en voor een jongere van 21 jaar nog altijd zo'n 6%.

In de adviesaanvraag erkende het kabinet dat hierdoor de aansluiting op de salarisschalen in de CAO's zou verminderen. Deze aansluiting van minimumlonen bij de feitelijke loonontwikkeling vormde tot dan het uitgangspunt. 'Maar', zo gaat de adviesaanvraag verder, 'moeilijk kan worden ontkend dat een relatief hoog jeugdloon de tewerkstelling van jeugdigen niet bevordert. Bovendien hebben jeugdigen over het algemeen niet de last van het huishouden te dragen.'

Drie maanden later kwam de Stichting van de Arbeid met een verdeeld advies (SvA, 1980). Een deel van de leden meende dat de verlaging een positief effect zou hebben op de arbeidsmarkt voor jeugdigen. Dit deel, de werkgevers in feite, onderschreef ook het kabinetsstandpunt dat de sociale indicatie voor jongeren minder voor de hand ligt. Het werknemersdeel van de stichting was tegen de voorgestelde verlaging. Volgens deze fractie kwam het hele loongebouw te wankelen. Het principe dat minimumlonen de CAO's volgen werd losgelaten en dat zou een ingrijpende verandering in het stelsel van afspraken zijn, meenden de werknemers en enkele kroonleden.

#### *Het debat in de Tweede Kamer*

Bij de besprekingen in de Tweede Kamer in de maand december werd deze discussie met ongeveer gelijke argumenten voortgezet (TK 1980-1981, 12). Alle partijen zetten vraagtekens bij de door het kabinet veronderstelde relatie tussen minimumjeugdloon en jeugdwerkloosheid. De 'wet' dat verlaging van jeugdlonen verhoging van werkgelegenheid oplevert, werd ernstig betwijfeld. Tot dan bekende studies toonden slechts een gering of helemaal geen verband tussen beide grootheden aan. Bovendien wezen parlementariërs op andere Eu-

ropese landen met lagere of geen minimumjeugdlonen en een even hoge jeugdwerkloosheid. De Partij van de Arbeid maakte zich bovendien kwaad over het feit dat de minister van Sociale Zaken Albeda de werkende-jongerenorganisaties niet voor overleg had uitgenodigd. Parlementariër Moor trok een vergelijking tussen de omzichtige wijze waarop het kabinet met topambtenaren over hun salarisregeling onderhandelde en de wijze waarop met de jongerenorganisaties werd omgesprongen. De beide regeringspartijen echter steunden het kabinet, zij het dat ze een motie indienden om de gevolgen van de staffeling voor de jongste jeugdige werknemers (onder de 18 jaar) te verzachten. Vanaf 18 jaar zou de staffeling eerst met 7,5% omlaag gaan en tot slot met 5%. Vijftienjarigen kwamen dan niet op 20% van het minimumloon uit, maar op 35%. Dit amendement werd aangenomen (kamerstukken 1980-1981, 16.400\16).

Minister Albeda wierp zich op als verdediger van de ingreep in de jeugdlonen en de uitkeringen voor jeugdige werklozen. Hij ergerde zich aan de wijze waarop de jongerenorganisaties zich verzetten. Zij zagen niet in dat het om een ruil van inkomen voor werk ging.

‘Daar komt bij dat de betrokken groep nogal goed van de tongriem is gesneden en in duidelijke taal naar voren heeft gebracht, wat men ervan vond. Ik heb wat discussies met jongeren gehad. Het blijkt een van de meer belangrijke onderwerpen te zijn, want ik heb de laatste maanden geen vergadering in het land meer bezocht of mij werd voor de voeten geworpen dat de jeugdlonen toch wel hard worden aangepakt. Mij valt op dat de zaak door de jongeren heel sterk wordt gezien als een aantasting van hun inkomen, terwijl het nog maar de vraag is of men goed in de gaten heeft dat het niet in de eerste plaats gaat om een poging van een groep met redelijke bestedingsmogelijkheden wat af te halen, maar om de arbeidsmarktpositie van jongeren. Wij worstelen met een zeer grote werkloosheid’ (TK 1980-1981, 12, p. 2271).

Albada toonde zich voorstander van een fundamentele verandering van het minimumjeugdloonstelsel. Het jeugdloon zou pas moeten ingaan voor werkende jongeren die volledig werkten en de scholing geheel achter de rug hadden. Hij verwees naar de Bondsrepubliek Duitsland, waar dit systeem wordt toegepast. De eerste jaren dat men werkt worden daar gezien als ‘leerjaren’ en dat op zichzelf rechtvaardigt een lager loon. De minister wees ook op Engeland, waar het idee postvatte om alle ‘starters’ een gelijk loon te geven; zowel academici als ongeschoolden zouden hun eerste jaren een laag loon krijgen. Het was een pleidooi voor een verlengde inwerkperiode van jonge werknemers door scholing op de werkplek (AD 16-9-1981).

### 3.1.2 *Het Gemeenschapstakenplan*

#### *De achtergrond*

Aan het eind van het eerste kabinet-Van Agt was men, met steun van de minister, binnen het ministerie van Sociale Zaken druk bezig met de voorbereiding van een interne notitie over een jeugdwerkplan dat bestond uit een combinatie van een werkgarantie voor jeugdigen en een verplichting voor hen om dat werk te accepteren. De inspiratiebron waren de garantieplannen uit Zweden en Denemarken. Feitelijk lag achter de garantieplannen de in de Verenigde Staten ontwikkelde *workfare*-benadering. De Amerikaanse boodschap was dat werk boven inkomen gaat. Het overheidsstreven moest gericht zijn op werk voor iedereen en niet op inkomen voor iedereen. Deze *workfare*-benadering stond tegenover die van het basisinkomen; een benadering, die in de jaren zeventig vrij populair was in Nederland. In die filo-

sofie wordt het idee van volledige werkgelegenheid losgelaten.<sup>1</sup> De basis van de samenleving ziet men in een gegarandeerd inkomen voor iedere burger, of deze nu werkt of niet.

### *De onhaalbaarheid van de garantiagedachte*

Het garantieplan is door het ministerie van Sociale Zaken niet doorgevoerd. Het kabinet-Van Agt II, met Den Uyl als minister en Dales als staatssecretaris van Sociale Zaken, zag zich geconfronteerd met sterk tegenvallende cijfers voor wat betreft de werkloosheid en de overheidsfinanciering. De jeugdwerkloosheid was zo snel aan het stijgen, dat het garanderen van werk financieel en organisatorisch wel eens onmogelijk zou kunnen blijken. Bovendien was Den Uyl – en dat zal zeker meegespeeld hebben – een voorstander van het principe ‘arbeid tegen gewoon loon’. Den Uyl nam wel andere elementen over uit de plannen van Albeda en hij kwam al snel na zijn aantreden in het najaar van, 1981 met een Jeugdwerkplan (SZW, 1982). In dit plan werd gesteld dat de effecten van de verlaging van het minimumjeugdloon op de werkgelegenheid marginaal zouden zijn.

Het Jeugdwerkplan van Den Uyl had als belangrijk punt de uitbreiding van scholing, en dan vooral het leerlingwezen en het kort middelbaar beroepsonderwijs. Hierdoor zouden jongeren wat langer buiten de arbeidsmarkt blijven en er vervolgens beter toegerust op komen. Den Uyl hechtte verder aan werkverruimende maatregelen, waaronder de door de werkende-jongerenorganisaties sterk bepleite Experimentele Arbeidsprojecten Jeugdige Werklozen (EAJ's).

Tegelijk stelde de nota dat het bereik van maatregelen vrij beperkt zou zijn. De doelstelling van de EAJ's om met behulp van subsidies jongerenwerkplaatsen te laten uitgroeien tot selfsupporting bedrijfjes werd mooi maar moeilijk uitvoerbaar genoemd. Tevens werd gewezen op de hoge kosten per arbeidsplaats.

### *Het Gemeenschapstakenplan van Van der Louw*

Terwijl op het ministerie van Sociale Zaken het garanderen van werken aan jongeren een stille dood stierf en men de aandacht richtte op herstel van de werkgelegenheid, aangevuld met scholings- en arbeidsmarktmaatregelen, werd op het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) het garantieplan weer opgepakt.

Op 9 oktober 1981 verklaarde de kersverse minister van CRM, Van der Louw, voor de VARA-televisie dat hij jongeren die een uitkering ontvingen wilde verplichten tot maatschappelijk nuttig werk. Van der Louw lichtte in *de Volkskrant* toe dat het om schoolverlaters ging zonder werk en met een uitkering. Hij dacht aan gemeenschapstaken als het schoonhouden van de stad, bejaardenwerk en verkeersdiensten.

‘Het gaat om de vraag of het schot dat bestaat tussen het krijgen van een uitkering en het doen van gemeenschapstaken niet mag worden aangetast’ (Vk 10-10-1981).

Van der Louws plan lokte felle discussies uit. Vooral de werkende-jongerenorganisaties lieten zich horen. ‘We hebben onze buik vol van de bezigheidstherapie van Van der Louw’, was hun boodschap (Vk 18-2-1982). Ook binnen zijn eigen kabinet ontmoette hij tegenstand. Het ministerie van Sociale Zaken vond dat Van der Louw voor zijn beurt sprak en tegen het beleid van Sociale Zaken in ging. Van der Louw vertelde aan *NRC Handelsblad* dat hij, juist omdat Sociale Zaken niet zo geporteerd was voor zijn plannen, dit CRM-initiatief genomen had (NRC 2-2-1982). In een gesprek van de werkende-jongerenorganisaties met

Den Uyl en Dales werd door deze bewindslieden bevestigd dat zij tegen een verplichting tot werken waren (NRC 5-2-1982).

Van der Louw en zijn ministerie moesten bakzeil halen, zo blijkt uit de uiteindelijke vastlegging van het plan in de discussienota *Werk Mee!* (CRM, 1982). De nota begint met het benadrukken dat deze nota aanvullend is op het Jeugdwerkplan, op zijn beurt weer aanvullend op het algemene werkloosheidsbeleid. Het ging erom dat jongeren niet weggezonden werden in 'ontmoediging en onverschilligheid'. 'Dat van iedereen verwacht mag worden dat hij of zij zich naar vermogen inzet voor de maatschappij is zo'n moreel recht dat vrijwel niet betwist wordt' (CRM, 1982, p. 10). In de nota wordt daaraan toegevoegd dat het om een moreel recht gaat, om 'aandrang', om een 'dringend appel' en niet om een verplichting.

De angel is uit het plan gehaald. Ook de garantiegedachte vinden we niet terug. Wat resteert, is dat jonge werkloze schoolverlaters bewogen worden om met behoud van hun uitkering maatschappelijk nuttig werk te gaan doen. Onvervulde maatschappelijke behoeften moesten opgespoord worden volgens de nota. In totaal zouden 56.000 jongeren tussen 16 en 23 jaar daarvoor in aanmerking komen.

Het plan was onder een ongelukkig gesternte geboren. Qua machtspolitiek kwam het uit de verkeerde koker. Het verplichtende karakter dat het in eerste instantie had, joeg vakbonden en jongerenorganisaties in de gordijnen. Werkgevers keken met argusogen naar het centralistische karakter van het plan. De val van het kabinet-Van Agt/Den Uyl vlak voor de zomer van 1982, gevolgd door een interimkabinet van CDA en D66 deed het plan in de coulissen belanden.

*Trouw* berichtte in januari 1983 dat het nieuwe kabinet van CDA en VVD met Van Agt als premier en De Koning als minister op Sociale Zaken het plan weer had opgepakt, maar nu zonder leeftijdsbegrenzing en met alleen een morele verplichting en met banen van 20 uur (Tr 26-1-1983). Het plan haalde de Kamer echter niet, het sneuvelde definitief. Alleen probeerde Van der Louw als bestuurder van de Rijnmond daar alsnog zijn plannen door te voeren. Al snel verschenen er berichten in de kranten dat noch jongeren noch werkgevers zich meldden.

Toch had de garantie/sanctie-gedachte zich een vaste plaats in de debatten verworven. Door de nog steeds groeiende jeugdwerkloosheid was uitvoering echter tijdelijk niet mogelijk. Op het moment echter dat de jeugdwerkloosheid duidelijk ging dalen (1984), kwam de garantie/sanctie-benadering weer terug.

## 3.2 Jeugdinkomens opnieuw in de vuurlinie; 1982-1983

In de tweede helft van 1982, de periode dat de jeugdwerkloosheid expansief steeg en de aandacht in de media ervoor zeer groot werd, bereidde het kabinet een hele reeks maatregelen voor die ingrepen in de inkomenspositie van jongeren: verlaging van de RWW voor jongeren, afschaffing van de werkloosheidsuitkering voor jongeren beneden de 23 jaar en een tweede verlaging van het minimumjeugdloon.

### 3.2.1 De novembermaatregelen

*De Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (RWW)*

In 1979 was in de systematiek van de RWW de koppeling aan de minimumjeugdlonen inge-

voerd; dat betekende voor de meeste jongeren een forse achteruitgang. Later voerde men ook een wachttijd van zes maanden in voor schoolverlaters, de zogenoemde referte-eis. Dat hield in dat iemand pas op z'n vroegst zes maanden na het behalen van zijn diploma in aanmerking kwam voor een bijstandsuitkering.

In november 1982 nam de minister van Sociale Zaken de volgende stap. Hij stuurde een brief naar de SER waarin hij deze op de hoogte stelde van zijn plannen om de RWW voor 16- en 17-jarigen in te trekken. Jongeren van die leeftijd hoorden nog door de ouders onderhouden te worden, was het motief (kamerstukken 1982-1983, 56.577). Ter compensatie zou de kinderbijslag voor deze leeftijdsgroep verhoogd worden naar 130% (kamerstukken 1982-1983, 17.697). Op 22 december 1982 ging de Tweede Kamer akkoord, op 29 december de Eerste Kamer.

#### *De Wet Werkloosheidsvoorziening (wwv)*

Werkloos geworden werknemers hadden recht op een half jaar ww en daarna nog eens twee jaar wwv. Zolang ze onder de Werkloosheidswet vielen, zes maanden dus, kregen zij 80% van hun loon. In de wwv was dat in 1982 75%. Deze laatste regeling is een volksverzekering, gefinancierd door de overheid.

In dezelfde brief waarin het voornemen tot intrekking van de bijstand aan 16- en 17-jarigen aangekondigd werd, berichtte het kabinet de wwv voor jongeren onder de 23 jaar te willen afschaffen. Als argument werd de penibele situatie aangevoerd waarin de staatskas zich bevond. Op 29 juni 1983 ging de Tweede Kamer akkoord met dit voorstel. Wel is door een amendement van het CDA het voorstel enigszins afgezwakt. Voor het zover was, moest er nog heel wat gediscussieerd worden (TK 1982-1983, 24).

#### *Reacties*

De ingrijpende voorstellen van de regering noopten de kranten tot commentaar. *De Telegraaf* sprak over een voorspelbare woede van werkende-jongerenorganisaties en ging verder met:

'Zelfs als er geen sprake was geweest van de economische crisis, zou men de noodzaak van de bestaande regeling met reden kunnen betwijfelen. Het gaat hier duidelijk om de luxueuze franje van de verzorgingsstaat. (...) Jarenlang is van die kant [de overheid] de indruk gegeven dat de maatschappij de plicht heeft, allerlei modieuze ideeën omtrent de zelfstandigheid van de jeugd van een financieel draagvlak te voorzien. (...) Deze leeftijdsgroep is verwend. Waar de 16- en 17-jarigen echt recht op hebben is dat de maatschappij alles op alles zet om hun een toekomstperspectief te bieden' (Tel 30-11-1982).

*De Volkskrant* en *NRC Handelsblad* denken er wat anders over. 'De jongeren mogen niet het jachtveld van de bezuinigers worden', is de mening van *de Volkskrant* (Vkr 29-11-1982) en *NRC Handelsblad* spreekt van 'winter voor bepaalde groepen' en pleit voor enige voorzichtigheid bij het aantasten van verkregen rechten (NRC 30-11-1982). De beide kranten wonden zich echter vooral op over het feit dat het kabinet de SER had gepasseerd. De SER was slechts geïnformeerd en niet om advies gevraagd. Mede onder druk van de Kamer zou de minister dit alsnog doen.

Dat SER-advies zette vervolgens de nodige kanttekeningen bij het voornemen om de wwv voor jongeren onder de 23 jaar af te schaffen. De raad viel over de passage in de brief van de minister:

'Een vrij algemeen aanvaarde gedachte daarbij is namelijk dat de duur van het arbeidsverleden van invloed dient te zijn op het tempo van afbouw van de aan het laatst genoten loon gerelateerde uitkering' (kamerstukken 1982-1983, 17.800/3).

Weliswaar was hierover in de discussies over een nieuw stelsel van sociale zekerheid gesproken, maar het ging te ver om nu al te spreken over een 'vrij algemeen aanvaarde gedachte'. Een groot bezwaar was ook dat de voorgestelde maatregel feitelijk vooruitliep op het debat over het nieuwe sociale-zekerheidsstelsel (SER, 1983). Ook in de kamerdebatten kwam dit argument veelvuldig naar voren. De minister verweerde zich door te stellen dat met die redenering nu geen enkele maatregel in het sociale-zekerheidsstelsel zou kunnen worden genomen, terwijl tegelijkertijd de Kamer akkoord was gegaan met het besluit tot forse bezuinigingen op het terrein van de sociale zekerheid (TK 1982-1983, 24). De SER – en ook daarin volgde de Kamer – merkte vervolgens op dat gesproken werd over 'de duur van het arbeidsverleden', terwijl het voorstel helemaal niet over de duur van het arbeidsverleden ging, maar over leeftijd.

Leeftijd als maatstaf voor het wel of niet verkrijgen van een werkloosheidsuitkering in het kader van de WWV was absoluut nieuw. In de Kamer zouden de kleine linkse partijen, vooral de CPN, hierop ingaan. SER-leden en kamerleden wezen erop dat 20% van de werknemers onder de 23 jaar is. Het zou dus een heel forse aantasting zijn van een recht in het sociale-zekerheidsstelsel. De SER stelde de minister als alternatief voor om het uitkeringspercentage van 75 naar 70 te verlagen (SER, 1983). Zo'n maatregel trof alle WWV'ers gelijkkelijk. De suggestie werd niet overgenomen; de minister meende dat die maatregel nog ingrijpender was. Bovendien had hij haast, wilde hij nog zijn bezuinigingstaak voor 1983 vervullen (TK 1982-1983, 24).

In de Kamer verzette links zich hevig, maar VVD en CDA zochten een tussenoplossing. Om het argument van leeftijdsdiscriminatie te vermijden stelden zij voor om voor jeugdigen een WWV-recht te introduceren van één jaar in plaats van de gebruikelijke twee. Verder kwamen zij met een verzwaarde, nogal ingewikkelde, toelatingseis om in de WWV te komen.

Staatssecretaris De Graaf verdedigde zijn voorstel. Hij stelde eerst dat het wetsontwerp niet zonder pijn was ingediend. Vervolgens wees hij op het feit dat in 1981 de kosten voor WW, WWV en RWW te zamen 8,5 miljard bedroegen, terwijl deze in 1983 circa 16 miljard zouden bedragen. Er moest dus iets gebeuren. Zijn volgende argument was dat jongeren dit inkomensverlies beter konden dragen dan gezinshuishoudens. Het was ook onzin dat door deze maatregelen jongeren weer afhankelijk van thuis werden. Van jongeren mocht een 'stuk onderlinge solidariteit gevraagd worden'. 'Pijn nu is nodig om het sociale-zekerheidsstelsel te behouden. Om deze redenen meen ik, dat dit offer van de jongeren ook mag worden gevraagd.' Hij meende dat afwijzing van deze maatregel andere maatregelen nodig zou maken die 'uit het oogpunt van draagkrachtverdeling nog minder aantrekkelijk zijn' (TK 1982-1983, 24, p. 3458). Hij doelde op het voorstel van de SER om de uitkering van 75% naar 70% te verlagen.

De meerderheid van de Kamer ging akkoord met het geamendeerde regeringvoorstel. In de WWV was nu voor het eerst de leeftijd van 23 jaar een feit en bovendien was voor jongeren onder de 23 een andere regeling van kracht dan voor jongeren boven de 23, zowel qua duur van de uitkering als de voorwaarden om ervoor in aanmerking te komen.

Een paar jaar later, in 1987, kwam de nieuwe Werkloosheidswet (nWW) tot stand, waarin de oude WW en WWV waren geïntegreerd. Het verschil tussen onder en boven de 23 jaar ver-

viel, en de duur van het arbeidsverleden werd bepalend. Voortaan zou iedereen pas na vijf jaar arbeidsverleden en onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor een uitkering van langer dan zes maanden. De facto betekende dit dat maar heel weinig jongeren onder de 23 voor deze verlenging in aanmerking zouden komen.

### 3.2.2 Tweede verlaging minimumjeugdlonen

Terwijl de Kamer debatteerde over RWW en vooral WWV, liet het kabinet weten ook de minimumjeugdlonen weer te willen verlagen. Er moest een nieuwe staffeling komen die neerkwam op ruim 10% loonsverlaging.

**Tabel 3.2 Staffelingspercentages minimumjeugdloon, 1974, 1981 en het voorstel 1983**

| Leeftijd | 1974 | 1981 | 1983 |
|----------|------|------|------|
| 23       | 100  | 100  | 100  |
| 22       | 92,5 | 90   | 85   |
| 21       | 85   | 80   | 72,5 |
| 20       | 77,5 | 70   | 61,5 |
| 19       | 70   | 60   | 52,5 |
| 18       | 62,5 | 52,5 | 45,5 |
| 17       | 55   | 45   | 39,5 |
| 16       | 47,5 | 40   | 34,5 |
| 15       | 40   | 35   | 30   |

Bron: (bewerkt) RvJ, 1983.

De staffeling zou ongewijzigd door de Kamer komen, maar het debat eromheen deed wel stof opwaaien. Traditiegetrouw kwam het CDA met een amendement om de voorgestelde regeling iets te verzachten. Het CDA bleek zich ernstig zorgen te maken over het feit dat de nieuwe verlaging van jeugdlonen de voorgenomen arbeidstijdverkorting voor jeugdigen dwarsboomde. Tegelijk de lonen verlagen en de arbeidstijd verkorten zou te fors zijn (kamerstukken 1982-1983 17.600/11). Het CDA wilde daarom een koppeling van de verlaging en arbeidstijdverkorting.

Op grond van deze motie ontspon zich een debat. Minister De Koning wilde die koppeling niet, met als belangrijkste argument dat arbeidstijdverkorting een zaak was die in het overleg met werknemers en werkgevers moest worden bekeken:

'Het kabinet wil dit proces stimuleren, maar het kan en wil daarop geen directe invloed uitoefenen. Met de sociale partners is het kabinet van oordeel dat de verantwoordelijkheid voor het proces van herverdeling van arbeid allereerst ligt bij de sociale partners.'

En even later voegde hij hieraan toe:

'Het is aan de sociale partners om, gelet op de feitelijke hoogte van de jeugdlonen, te bepalen in hoeverre de cumulatie voor hen aanvaardbaar is. Men hoeft de verlaging van de minimum-jeugdlonen niet door te vertalen' (TK 1982-1983, 35, p. 4907).

In eerste instantie leek het erop dat het CDA voet bij stuk zou houden. Bij de stemming over de moties op 29 juni 1983 echter trok het de motie terug, hetgeen volgens *de Volkskrant* tot



hoongelach in de Kamer leidde (Vk 1-7-1983). Het CDA nam genoegen met de toezegging van de minister om de 'grondgedachten van het amendement van Oomen-Ruijten op een positieve en constructieve manier te bespreken met de sociale partners' (TK 1982-1983, 35, p. 4956). En zo was ook deze tweede ronde van verlaging van het minimumjeugdloon een feit.

Een goed jaar later gonsde het van plannen om de leeftijdsgrens voor de minimumjeugdlonen te verhogen. Het college van topambtenaren, verenigd in de Centraal Economische Commissie (CEC), deed het voorstel om het minimumjeugdloon te laten gelden tot de leeftijd van 27 of 30 jaar (NRC 18-1-1984). Nu wordt het toch velen te gortig, zoals de commentator in *de Volkskrant* (Vvk 20-1-1984): 'Voor het kabinet is het misschien handiger om de jeugd af te schaffen.' CNV'er Terpstra verwoordde zijn woede met: 'Straks komt een ambtenaar nog op het idee dat je met 30 jaar pas volwassen bent' (NRC 25-1-1984) en zijn collega Van der Meulen (CNV) vatte het overheidsbeleid samen met: 'Het beleid van de regering op dit vlak wekt de indruk meer de jeugdlonen te bestrijden dan de jeugdwerkloosheid' (Vvk 27-2-1984). De plannen werden niet doorgezet.

### 3.3 Heel wat van plan; 1984

Toen *Vrij Nederland* in maart 1984 de geheime notulen afdruckte waarin het voltallige kabinet debatteerde over de aanpak van de jeugdwerkloosheid, ontstond flinke beroering. Het verslag van de speciale kabinetszitting kwam erop neer dat het kabinet het ook niet meer wist. Brinkman:

'Verneden dient te worden dat een indruk van moedeloosheid wordt gewekt. (...) Er is geen redding voor de jeugd wanneer voor de samenleving als geheel geen wending ten goede wordt bereikt (...). Alleen al om de overlegsfeer met de jongeren te verbeteren, lijkt het aanbeveling te verdienen de voorschriften inzake de sollicitatieplicht tijdelijk te versoepelen.'

Korthals Altes wees op de samenhang tussen jeugdwerkloosheid en criminaliteit. Winsemius pakte het wat filosofischer aan: '(...) in overdrachtelijke zin kan het worden aangemerkt als verkwisting van grondstoffen die haar weerga niet kent.' De Koning merkte op dat een verdere verlaging van het minimumjeugdloon de kloof met de minimumlonen voor 24-jarigen te groot zou maken. 'Het is toch al laag in vergelijking met andere Europese landen', stelde hij (Vvk 10-3-1984). Concrete oplossingen zijn in de notulen niet te vinden, maar na het uitlekken moest het kabinet ferme taal spreken.

Op 6 april citeerden de kranten Lubbers uitspraak: 'In Nederland komen geen één miljoen werklozen en als ze er komen zal ik er niet meer zijn' (Vvk, AD 6-4-1984).

En in het *Algemeen Dagblad* hield Lubbers de moed erin: 'Het ijs begint te breken bij de overheid en bij de werkgevers.' 'Niet nog een jaar sinterklazen, maar werken aan de toekomst', hield hij de lezers voor (AD 19-4-1984).

#### 3.3.1 Plannen genoeg

Intussen kwamen talloze organisaties, overheden en bedrijven met plannen om de jeugdwerkloosheid aan te pakken. Zo kwam de Partij van de Arbeid in die dagen met een werkplan voor de jeugd onder het motto *Je bent jong en je kunt wat*. Hoofdpunten waren een 32-

urige werkweek voor jongeren onder de 23 jaar, uitbreiding van het kort middelbaar beroepsonderwijs en het scheppen van arbeidsplaatsen bij de overheid door gebruikmaking van sociale uitkeringen, het zogenaamde terugploegen (PvdA, 1983).

De minister van Binnenlandse Zaken Rietkerk stelde voor om bij de rijksoverheid jonge werknemers alleen banen van 32 uur aan te bieden en om bij vrijkomende vacatures meer jongeren aan te trekken; het zogenaamde Bizaplan.

Op 13 april wist *de Volkskrant* te melden dat het kabinet werkte aan een jeugdwerkplan en dat Brinkman los daarvan ook nog in de weer was met een jeugdplan. De krant sprak over een 'nobele competitie' tussen CRM en Sociale Zaken, waarbij de eerste niet kon en de tweede niet wilde.<sup>2</sup> De VVD kwam uit met *Jongeren tussen vraag en aanbod*. Kern was het voorstel om het bedrijfsleven alle werkloze schoolverlaters te laten opvangen en gedurende een jaar te laten begeleiden, waarbij de extra kosten voor de overheid zouden zijn. De VVD stelde verder voor de geplande lastenverlichting voor het bedrijfsleven van twee miljard in dit plan te investeren (VVD, 1983).

De werkgevers kwamen ook met nieuwe plannen. Van het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW), het Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO) en van het Koninklijk Nederlands Ondernemersverbond (KNOV) kwamen kort achter elkaar de notities los. VNO en NCW wezen op het gevaar van een verloren generatie. Dat zou zowel het gevaar van maatschappelijke ontwrichting als een aanslag op de vernieuwing binnen de bedrijven betekenen. Vervolgens stelden de werkgeversorganisaties dat zij maar bescheiden aanzetten konden leveren. Hun taak was vooral generator te zijn voor het herstel van de economie. Zij wezen erop dat veel bedrijven moeite hadden om het hoofd boven water te houden. Een beleid om extra lasten op zich te nemen ter bestrijding van jeugdwerkloosheid kon niet gevraagd worden en zou de doelstelling van economisch herstel in gevaar brengen. 'Werkgevers nemen mensen in dienst om te werken, niet om de werkloosheid te bestrijden. Dat laatste effect is alleen maar mooi meegenomen', aldus werkgever mr. J. den Hollander (Vk 7-5-1985).

Een ander probleem volgens de werkgevers was de houding van de jongeren zelf, 'getuige de negatieve reacties van jongerenorganisaties op elke suggestie tot aanpassing van de jeugdlonen'. Maar, zo gaat het VNO verder: 'Elke jongere die wij met zijn allen perspectief kunnen bieden op een behoorlijke baan is pure winst. Elke jongere die aan de kant moet blijven, is er één te veel' (VNO, 1983).

Wat de werkgevers wilden, is het volgende.

1 Een flexibelere arbeidsmarkt, door bijvoorbeeld versoepeling van de rechtspositie van werknemers (ontslagrecht!);

2 Een flexibelere organisatiestructuur, afgestemd op de mobielere werknemer;

3 Een jaarlijks vast te stellen arbeidsduur per bedrijfstak. Zo kan in de ene bedrijfstak een werkweek van 32 uur gerealiseerd worden en in een andere een van 40 uur.

4 Een mobielere werknemer; een werknemer die meer en makkelijker van beroep, van functie, van bedrijf verandert. Een werknemer ook die sneller andere arbeidsvoorwaarden accepteert, andere werktijden en scholing (NCW, 1984).

Speciale aandacht besteedde het NCW aan de starre loonstructuur. Het NCW wees daarbij op de jeugdlonen. Verder wilden de werkgeversorganisaties voor schoolverlaters zogenaamde kennismakingscontracten, een soort kijk- en leerstages waarbij de jongeren geen loon ontvangen. Vervolgens pleitten zij voor een leerlingenstelsel voor alle werkende jongeren onder de 19 jaar waarbij deze jongeren een aparte leerlingenstatus zouden krijgen. Van een

vergoeding zou slechts sprake zijn wanneer daartoe aanleiding zou bestaan. Voor leerlingen in het leerlingensstelsel moesten er dezelfde faciliteiten komen als voor leerlingen in het voortgezet onderwijs, zoals een tegemoetkoming studiekosten en een reiskostenvergoeding.

Voor langdurig werklozen pleitten de werkgevers voor maatschappelijk nuttige arbeid met een strak sanctiebeleid. De aanslagen op de inkomenspositie konden door jongeren gedragen worden omdat zij 'over het algemeen financieel in staat zijn om het bij een kortere arbeidstijd corresponderende loon te accepteren' (NCW, 1984).

### 3.3.2 *Het Jeugdwerkplan*

De veelheid aan plannen stemde niet vrolijk. De verschillen in aanpak waren groot en samenhang was ver te zoeken. En toen kwam het *Jeugdwerkplan* vanuit de metaalsector, gedragen door werkgevers- en werknemersorganisaties in de industrie (FNV, 1984). Dit plan zou een jaar lang het meest besproken plan zijn. Even leek het erop dat werkgevers en werknemers met substantiële steun van de overheid de impasse zouden doorbreken. Het ambitieuze plan wilde 250.000 schoolverlaters en 20.000 langdurig werklozen aan werk helpen door een forse uitbreiding van het leerlingensstelsel, meer deeltijdwerk, groeibanen en het instellen van een praktijkleerfase. Het ging hoofdzakelijk om banen van 20 uur met daarnaast scholingsmogelijkheden. De essentie van het plan was dat dus alle schoolverlaters aan dit plan moesten meedoen, niet alleen de werklozen. Het plan zou worden gefinancierd door hiervoor 1,5 miljard van de lastenverlichting voor het bedrijfsleven in te zetten, een half miljard die de overheid moest opbrengen, en door minder loon voor de jongeren wegens minder werktijd (FNV, 1984; Vk 12-5-1984). De jongeren van de FNV verzetten zich onder het motto 'halve banen betekent halve inkomens' (AD 12-5-1984).

Volgens *de Volkskrant* waren de werkgevers metaal en de Industriebond FNV bijna ook tot een akkoord gekomen om in het kader van dit plan het minimumjeugdloon voor deze groep jongeren af te schaffen. Ambtenaren van Sociale Zaken zouden de FNV hebben gewaarschuwd dat ze daarmee verder gingen dan het kabinet van plan was (Vk 15-5-1984).

We zullen de lotgevallen van dit plan niet op de voet volgen, het komt erop neer dat het in duigen viel. Omdat bijvoorbeeld andere bedrijfstakken niet volgden, omdat er vele haken en ogen zaten aan groeibanen, omdat doorstroming niet eenvoudig te verwerkelijken was, omdat de 180.000 schoolverlaters die binnen een paar maanden wel werk zouden vinden ook genoeg zouden moeten nemen met een achteruitgang in rechtspositie, omdat Ruding niet zomaar een half miljard wilde vrijmaken. En omdat het kabinet midden in de onderhandelingen opeens weer een eigen plan lanceerde, dat volgens de werkgevers het Jeugdwerkplan doorkruiste. De Koning besloot namelijk een aparte regeling te treffen voor 50.000 langdurig jeugdwerklozen, die hij wilde financieren uit de uitkeringen en met een toeslag van de overheid: het latere Jeugd Ontplooiings Banenplan (JOB). De werkgever hoefde voor deze werknemers alleen de werkplek te betalen. Deze werknemers waren dus nog goedkoper dan die van het Jeugdwerkplan.

Op 17 mei 1984 vond het jaarlijkse voorjaarsoverleg plaats, waar overheid en sociale partners met elkaar beraadslagen. Ditmaal stonden het Jeugdwerkplan en het plan van De Koning centraal. Het liep niet lekker. 'Meer voorjaar dan overleg', aldus Kok (Vk 17-5-1984). Twee maanden later kwam er echter alsnog een akkoord tot stand in de Stichting van de Arbeid. Men ging proberen de instroom in het leerlingensstelsel te verdubbelen, praktijkleerplaatsen in te voeren en groeibanen. Het bleef vooral bij proberen.

In het najaar konden de gevallen bladeren bijeengeveegd worden. Van de talloze plannen was niet veel terechtgekomen. Het Gemeenschapstakenplan was al een schone dood gestorven, het Jeugdwerkplan was mislukt, alle plannen die de partijen bedacht hadden wachtten op antwoord, met de experimentele arbeidsprojecten wilde het niet echt lukken, en het JOB-plan had wel erg veel van zijn bijbelse naamgenoot.

### 3.3.3 Chaotische tijden

In de turbulente jaren 1983 en 1984 was de werkloosheid het hoogst en de samenhang in plannen het laagst. Het beleid leek paniekerig en verschillende partijen kregen een versterkte neiging om het probleem van zich af te schuiven en het bij de jongeren te leggen. Juist in tijden dat de beschikbaarheid van banen in verhouding tot het aanbod aan arbeidskrachten sterk afneemt, krijgen jongeren de meeste verwijten.

De te hoge lonen en de te geringe bereidheid van jongeren om aan te pakken, waren populaire thema's. Het VNO pleitte bij monde van mr. C.J.A. van Lede voor verdere verlaging van de minimumjeugdlonen (AD 11-9-84). Hij wees op Zwitserland, waar het minimumjeugdloon lager was, het ontslagrecht veel soepeler en waar jeugdwerkloosheid nauwelijks speelde. Er valt ook meer sneeuw in Zwitserland.

Veel stof deed minister van Financiën Ruding opwaaien toen hij in *Het Vrije Volk* (18-10-1984) zijn visie gaf:

'Laten we eerlijk zijn. Veel werklozen maken zich er met een Jantje van Leiden vanaf. Vooral jongeren. Daar horen we toch allemaal verhalen van. (...) Men blijft liever dicht bij tante Truus wonen.'

En Brinkman pakt de draad van Van der Louw weer op. Hij sprak zich uit voor verplicht vrijwilligerswerk door jongeren als tegenprestatie voor de uitkering (Vk 2-11-1984). En net als Van der Louw werd hij door politiek en media gedwongen het idee van 'verplicht vrijwilligerswerk' in te trekken.

## 3.4 Op weg naar een samenhangend jeugdinkomensbeleid; 1985-1993

Het tij begon te keren. Het moeizaam tot stand gekomen akkoord tussen overheid en sociale partners in het voorjaarsoverleg leverde weliswaar niet direct veel effectieve maatregelen op, maar het vormde wel het keerpunt in de aanpak van het jeugdwerkloosheidsprobleem. Vanaf zomer 1984 gingen overheid, werkgevers- en werknemersorganisaties werken aan een samenhangend inkomens- en arbeidsmarktbeleid voor jongeren. De afnemende werkloosheid maakte dit ook een stuk makkelijker.

De aanzet voor een samenhangend beleid stamde al uit februari 1982, toen tijdens de debatten in de Tweede Kamer over de bijstandsregeling voor jongeren onder de 21 jaar D66-kamerlid Groenman een motie indiende waarin zij vroeg of de regering een adviesaanvraag aan de Raad voor het Jeugdbeleid (RvJ) wilde doen uitgaan over de vraag hoe een samenhangend jeugdinkomensbeleid eruit zou moeten zien (TK 1981-1982, 12).

De regering had vervolgens twee jaar nodig om zo'n aanvraag de deur uit te sturen. In die aanvraag werd een aantal zaken aan de raad voorgelegd. In de eerste plaats, zo meende het kabinet, was het wellicht van belang om te bevorderen dat voor jongeren een versnelde

doorvoering van de arbeidsduurverkorting zou worden gerealiseerd. Een andere optie was het verlagen van de loonkosten van jongeren door een verdere verlaging van de ondergrenzen voor lonen en uitkeringen. Gedacht werd ook aan een gedeeltelijke afschaffing van het minimumjeugdloon. Een derde mogelijkheid betrof het inschakelen van jeugdigen in het arbeidsproces in gecombineerde leer- en arbeidssituaties. Vervolgens moesten de inkomensverhoudingen tussen categorieën jongeren bezien worden.

‘Te denken valt aan de spanningsverhouding tussen enerzijds jeugdloon, jeugduitkeringsregelingen en de wedde van dienstplichtigen en anderzijds het studiefinancieringsstelsel en de kinderbijslaguitkeringen.’

En zo ging de adviesaanvraag verder.

‘Welke eisen dienen aan inkomensregelingen, van belang voor jongeren, gesteld te worden vanuit het perspectief van een geleidelijke toegroei naar volwassenheid, in het bijzonder rekening houdend met de samenhang tussen arbeidsdeelname, arbeidsduur en financiële zelfstandigheid?’ (SZW, 1984a, RvJ, 1985, p. 89)

Deze adviesaanvraag vormde het startsein voor de ontwikkeling van samenhangende jeugdinkomenssystemen. De RvJ kwam met voorstellen, maar ook het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het ministerie van Sociale Zaken zelf. Het zou tot 1992 duren voordat dit resulteerde in de gevraagde samenhang en afstemming.

### 3.4.1 Voorstellen van de Raad voor het Jeugdbeleid

#### *Inkomensbeleid voor jeugdigen (1985)*

Met de notitie *Inkomensbeleid voor jeugdigen* gaf de Raad voor het Jeugdbeleid antwoord op de vragen van de regering. De notitie werd ingeleid met een voorwoord: ‘Jongeren verdienen beter’, wat haast het karakter van een beginselverklaring had. Het was, zoals achteraf geconstateerd kan worden, een laatste fundamentele poging om vanuit het emancipatieperspectief van jongeren de verslechtering van de inkomenspositie van deze categorie een halt toe te roepen.

‘Inkomensbeleid is de concrete uitdrukking van de positie van burgers en groepen burgers in onze maatschappij. In harde cijfers worden waardering, verantwoordelijkheid, afhankelijkheid en zelfstandigheid vertaald. Veranderingen in de maatschappij – in economische omstandigheden en in sociale verhoudingen – vinden geleidelijk hun neerslag in tabellen en regelingen en in de portemonnaie van de burger. De verantwoordelijkheid voor het levensonderhoud van mensen die niet in staat zijn dat zelf te verdienen, is geleidelijk verschoven van de naaste familie naar verzekeringen en voorzieningen waaraan door de hele samenleving wordt bijgedragen. ( ) Nu bejaarden niet meer financieel afhankelijk zijn van hun kinderen, kan men in een gelijkwaardige relatie met elkaar omgaan en waar nodig bijstaan. Ook in de emancipatiestrijd van vrouwen speelt het zelfstandige recht op betaalde arbeid en uitkering een grote rol. Waar het de jeugd betreft staat de discussie over de verantwoordelijkheden van de jeugdige zelf en over die van de ouders en van de samenleving nog in de kinderschoenen. We mogen ons gelukkig prijzen dat de gelegenheidsargumenten die bij beslissingen over inkomens van jeugdigen plegen te worden gehanteerd, voor andere categorieën als niet aanvaardbaar worden beschouwd. Jongerenorganisaties worden weggehoond als zij principes die toch elders in ons inkomensstelsel volstrekt zijn aanvaard, aan de orde stellen, zoals gelijk loon voor gelijke arbeid. De financiële last die een kind betekent voor de ouders wordt door de samenleving

afgedaan met een gering bedrag aan kinderbijslag, als betrof het hun particuliere hobby. In de discussies over inkomensongelijkheid gaat het over hoge en lage inkomens: de ongelijkheid in bestedingsmogelijkheden tussen mensen met kinderen en mensen zonder kinderen speelt geen rol.

Niet alleen kinderen, ook opgroeiende jongeren worden in ons huidige stelsel in de eerste plaats als lid van een gezin behandeld, en niet als burgers die als elke andere burger aanspraak kunnen maken op een zelfstandige inkomensgarantie.

Hoewel de Raad met zijn concrete voorstellen nauw aansluit bij de realiteit van dit moment, heeft zijn Algemene Inkomenswet voor Jeugdigen financiële consequenties, zowel voor werkgevers als voor de collectieve sector. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door de onevenredige bezuinigingen van de afgelopen jaren op inkomensregelingen voor jeugdigen, waardoor daarin geen enkele rek meer zit. Anderzijds komt dit door verschuivingen in verantwoordelijkheden die de Raad aanbrengt. Dat neemt niet weg dat met spoed aan de geleidelijke invoering kan worden begonnen.

De Raad beschouwt dit advies over de sociaal-economische positie van jeugdigen als een toetssteen voor het jeugdbeleid van de regering' (RvJ, 1985).

De raad kwam tot een achttal uitgangspunten. Hij vond onder andere dat een duidelijk algemeen geldend eindpunt moest worden gesteld en wel daar waar de onderhoudsplicht van de ouders voor hun kinderen ophield te bestaan, dus bij 21 jaar. Het jeugdinkomensbeleid diende zich te kenmerken door een afnemende financiële medeverantwoordelijkheid van de ouders en een groeiende zelfstandigheid van de jongeren. Behalve een duidelijk eindpunt moest er ook een markeringspunt zijn waarop jeugdigen voor het eerst zelfstandige inkomensrechten zouden krijgen. Dit kon de leeftijd van 18 jaar zijn. De raad herhaalde dat gelijke behandeling noodzakelijk was. Gelijke behandeling van jeugdigen en volwassenen, maar ook van jeugdigen ten opzichte van elkaar. Gelijke behandeling van jeugdigen en volwassenen was echter niet volledig realiseerbaar en daarom was het acceptabel dat er een onderhoudsplicht was voor jongeren tot 21 jaar, vond de raad.

### *Inkomens van jongeren (1989)*

Vier jaar na zijn nota *Inkomensbeleid voor jeugdigen* kwam de raad met een nota met een wezenlijk andere strekking. De nota *Inkomens van jongeren* ging vergaand mee in de door de regering voorgestane aanpak. De raad nam afstand van het oude beleid waarin hij keer op keer stelling had genomen tegen ingrepen in de inkomens van jongeren. Ook verliet hij het standpunt dat 21 jaar het eindpunt was voor specifieke inkomensmaatregelen; de grens werd verlegd naar 25 jaar. De raad stelde voor om ook het minimumjeugdloon tot die leeftijd te laten doorlopen.

Deze ommezwaai vroeg om een toelichting en die gaf de raad. Van de drie door de raad geformuleerde criteria in voorgaande nota's, te weten gelijke behandeling, groei naar zelfstandigheid en maatschappelijke doelmatigheid, werd nu de laatste vooropgesteld. Zelfs zodanig, dat het criterium gelijke behandeling er ondergeschikt aan werd. De nota ging verder met de toelichting dat gelijke behandeling in de eerste plaats sloeg op gelijke behandeling van jongeren onderling. Vervolgens ging het dan om ouderen en jongeren tegenover elkaar.

De raad onderschreef voor het eerst volmondig het ruilprincipe: de overheid neemt op zich om voor werk en scholing te zorgen; jongeren moeten accepteren dat zij in rechten en inkomen achteruitgaan. Tot slot erkende de raad dat zijn vroegere eisen en plannen gewoon niet te financieren waren geweest.

'Bovendien heeft een strikte doorvoering [van een minimumloon vanaf 21 jaar] grote gevolgen voor

het gehele inkomensgebouw, gevolgen die de reikwijdte van het jeugdbeleid verre overstijgen' (RvJ, 1989a, p 28)

Daarmee was nog niet verklaard waarom de raad nu meer waarde hechtte aan het doelmatigheidsargument ten koste van de gelijke behandeling dan vier jaar geleden. Ook dat lichtte de raad toe. Sinds 1985, aldus de raad, was de situatie sterk veranderd. De jeugdwerkloosheid was gedaald en concentreerde zich onder uitgesproken zwakke groepen. Daardoor veranderde het denken over jeugdwerkloosheid en het inkomensbeleid. Verder was de studiefinanciering ingevoerd en een begin gemaakt met de individualisering. Dit dwong de raad tot toetsing van eerder ingenomen standpunten.

De argumentatie was niet voor iedereen overtuigend, dat bleek wel uit het minderheidsstandpunt van 4 van de 23 leden. De leden die de minderheid vormden, bleven bij het uitgangspunt van gelijke behandeling. Zij wezen op het feit dat de inkomens van jongeren al aanmerkelijk verslechterd waren en dat desondanks de arbeidsparticipatie van hen niet was toegenomen, en op het feit dat de economische situatie intussen nieuwe kansen bood. Verdere verslechtering van de positie was niet nodig. Met andere woorden: voor zover de situatie inderdaad veranderd was, leidde die juist tot extra argumenten om de positie van jongeren niet verder te verslechteren.

Het laat zich raden dat een belangrijk maar verzwegen motief tot koerswijziging was dat de raad met eerdere adviezen geen voet aan de grond had gekregen. Slechts hoon was zijn deel geweest, omdat de politiek met de adviezen geen kant op had gekund (Pa 14-6-1986; AD 15-11-1985). De raad wilde dichter bij het overheidsbeleid uitkomen om zo meer invloed uit te oefenen. Ook dat mag gelezen worden in het naar voren schuiven van het begrip maatschappelijke doelmatigheid. Als dank kreeg de raad de complimenten van Lubbers voor het plan, waarbij hij en passant de raad een veeg uit de pan gaf.

'De Raad voor het Jeugdbeleid geniet tot nu toe geen groot gezag. Te gemakkelijk heeft dit adviesorgaan van de regering in het verleden voorgesteld de inkomens van jongeren te verhogen, zonder dat veel acht werd geslagen op de negatieve gevolgen die hiervan het resultaat kunnen zijn' (Pa 25-8-1989)

De jongerenorganisaties spraken daarentegen over 'een zwarte bladzijde' en de 'duistere wegen' die de raad bewandelde (Aanen 25-9-1989)<sup>3</sup>

### 3.4.2 De paasbrief en het paasdebat

De notitie *Inkomens van jongeren* van de Raad voor het Jeugdbeleid was een reactie op een plan van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Dit plan werd geschreven op verzoek van de premier zelf. Hij was blijkbaar niet zo tevreden met de oplossingen die het ministerie van Sociale Zaken leverde of die de politieke partijen in de Kamer opperden. Over het plan van het SCP was hij echter zeer te spreken. 'Ik had het zelf kunnen schrijven' (Lubbers, 1989, p 21), zei hij, en ook 'Geen jongere valt uit de boot, die generatie houdt elkaar vast in die periode. Er komt dan een soort horizontale solidariteit' (Tr 18-5-1989). De kern van het SCP-plan was een onderscheid van twee leeftijdscategorieën: jongeren van 18 tot 22 jaar en van 23 tot 25 jaar met verschillende minimuminkomens. Voor beide groepen zou gelden dat studiefinanciering en RWW op elkaar werden afgestemd. Burgelijke staat en woonsituatie zouden niet langer van invloed zijn op de uitkering (SCP, 1988). Zo was een heel eenvoudig

systeem gecreëerd dat zich niet leende voor misbruik, omdat leeftijd het harde criterium was.

De plannen van het Sociaal en Cultureel Planbureau en van de Raad voor het Jeugdbeleid pasten in een langdurend en moeizaam debat dat de politiek voerde over de jeugdinkomens. Dat debat werd hervat naar aanleiding van de zogenaamde paasbrief van 1988 (kamerstukken 1987-1988, 20.492). De regering stelde in die brief voor om de leeftijdsgrens van de minimumjeugdlonen te verhogen van 23 naar 27 jaar. Al in 1985 had Ruding zich hiervoor sterk gemaakt (AD 2-7-1985) en in het voorjaarsoverleg van 1987 praatten overheid, werkgevers en werknemers weer met elkaar over de verhoging van de leeftijdsgrens. Volgens het commentaar van het *Algemeen Dagblad* waren de vakbonden binnenskamers wel tegen maar waren ze bereid 'geen alarmsignaal af te geven' (AD 12-6-1987). De Koning liet najaar 1987 weten dat het kabinet nog vierkant achter het voorstel stond om de leeftijdsgrens van het minimumjeugdloon te verhogen. De regering betreurde het zeer dan het CDA deze plannen had afgewezen.<sup>4</sup> 'Dan is het voor mij einde oefening, anders zou ik wel op aftreden hebben aangestuurd' en: 'Ik ben ervan overtuigd dat de Kamer de verkeerde beslissing heeft genomen. (...) De verantwoordelijkheid is voor de Tweede Kamer die heeft gekozen voor inkomen boven werk', aldus De Koning (AD 30-11-1987). Het einde van de oefening blijkt maar van korte duur, in de paasbrief (1988) werd het voornemen weer opgepakt.

Op 28 maart 1988 nodigden CNV-jongeren zichzelf uit op het ontbijt bij de kamerleden. Of het bijgedragen heeft aan de onwillige houding van de Tweede Kamer tegenover het paaspakket van de regering is niet bekend, maar de kop van *Trouw* (Tr 31-3-1988) spreekt voor zichzelf: 'Vier keer recht is scheepsrecht.' De Kamer bleef tegen deze leeftijdsverhoging. Tot troost werd het kabinet toegestaan te onderzoeken of er een regeling kon worden ontworpen waarin intredende werknemers pas na drie jaar recht op het minimum(jeugd)loon kregen (TK 1987-1988, 23). Op 23 juni 1988 liet het kabinet weten nu maar af te zien van plannen in deze richting (*NRC* 23-6-1988).

Het tweede voorstel in de paasbrief behelsde het voorstel om de bijstand voor 22- tot 26-jarigen drastisch te verlagen. De uitkering moest afgestemd worden op de tegemoetkoming in de studiekosten. De Wet op de Studiefinanciering (WSF) werd ingevoerd in 1985. Toen vond men het redelijk dat de tegemoetkoming afweek van de uitkeringen. Bij uitkeringen ging het om het garanderen van een bestaansminimum en zo mocht de studietoelage niet beschouwd worden (kamerstukken 1984-1985 19.125/14,15). Min of meer willekeurig en onder druk van de beperkte overheidsmiddelen werd toen als 'vloerbedrag' de uitkering aan een 18-jarige alleenstaande als norm voor de studietoelage genomen. Of de student nu 30 of 18 jaar was, deed niet terzake, hij kreeg dezelfde toelage.

Het voorstel om nu alsnog de Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers(RWW) en de WSF op elkaar af te stemmen (te 'convergeren') hield in dat de RWW aan de WSF gelijkge maakt moest worden. Met andere woorden: jongeren in de bijstand zouden allemaal een gelijke uitkering krijgen, ongeacht of ze 18 of 26 jaar waren, en die uitkering zou de hoogte hebben van de uitkering van een 18-jarige.

Ook op dit voorstel reageerde de Tweede Kamer onwillig. Het kabinet moest nu eerst maar eens met een samenhangend inkomensbeleid komen.

### 3.4.3 Studiefinanciering: een hoofdstuk apart

In de discussies over een samenhangend jeugdinkomensbeleid kwam ook de studiefinancie-



ring aan de orde. Dit stelsel was niet bediscussieerd en ontwikkeld in het veld waar over sociale zekerheid en inkomens werd gestreden. Studiefinanciering is een zaak van het ministerie van Onderwijs.

Tot 1986 hadden studenten recht op een beurs indien het inkomen van de ouders onder een bepaalde inkomensgrens lag. Daarnaast konden jongeren die al minstens vijf jaar zelfstandig woonden voor een beurs in aanmerking komen. Ouders van studerende kinderen die geen beurs kregen, hadden recht op een drievoudige kinderbijslag bij uitwonende kinderen en tweevoudige kinderbijslag bij thuiswonende kinderen. Toen het stelsel van studiefinanciering werd ingevoerd, werd dit feitelijk gefinancierd uit de samenvoeging van de kinderbijslaggeden en het beurzenstelsel. De kinderbijslagregeling verviel en iedere student kreeg recht op een basisbeurs en aanvullende leningen en/of beurs.

Een belangrijk onderscheid was het uit- of thuiswonend zijn. Een voordeursregeling of partnerregeling voor het basisbeursgedeelte kende de wet niet.

In de jaren daarna werden er enkele ingrepen in de studiefinanciering gedaan, zoals:

- verlaging van de leeftijdsgrens van 30 naar 27 jaar;
- verlagingen van de toelage in ruil voor de OV-kaart;
- afschaffing van de uitwonendenbeurs voor MBO-studenten;
- beperking van het recht op een aanvullende beurs tot vier jaar;
- beperking van de basisbeurs tot vijf jaar.

(kamerstukken 1988-1989, 20708, 225; kamerstukken 1988-1989, 20863, 2.)

#### 3.4.4 *Het inkomensbeleid in de jaren negentig*

In de periode dat het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Raad voor het Jeugdbeleid met hun samenhangende inkomensplannen kwamen, ontwierp ook het ministerie van Sociale Zaken een nieuw plan dat zijn vorm kreeg in een Voorontwerp van Wet Inkomensvoorziening Jongere Werkloze Werknemers (SZW, 1988a).

Het plan had veel gelijkenis met dat van het SCP, maar was op een aantal punten genuanceerder en daardoor ook ingewikkelder. Om toch iets te doen voor jongeren met een zeker arbeidsverleden zou zelfs de invoering van een nieuwe wet nodig zijn. Het Voorontwerp van Wet haalde het niet. De Kamer vond het invoeren van een Wet Inkomensvoorziening Jongere Werkloze Werknemers (IJW) overbodig. Ook verder vonden de kamerleden de voorstellen gekunsteld. Het hielp ook niet tegen de jeugdwerkloosheid en de economische zelfstandigheid van jongeren zou nog minder vorm krijgen.

Na de val van het kabinet in 1989 liet Lubbers weten dat voor hem de tijd van ingrepen in de inkomens van jongeren wel voorbij mocht zijn. 'De tijd is voorbij dat korten op uitkeringen of zelfs maar bevriezen, een noodzaak is om het financieringstekort terug te dringen' (Tr 22-5-1989). De nieuwe regering kwam desondanks bij brief van 8 maart 1990 op de zaak terug. Staatssecretaris van Sociale Zaken Ter Veld vroeg de SER advies over het Voorontwerp van Wet Inkomensvoorziening Werkloze Schoolverlaters (SZW, 1990a), een afgezwakte variant op de door de Kamer afgewezen IJW. Het wetsvoorstel, dat naderhand het karakter kreeg van een wijziging van het Bijstandsbesluit (Sb 1992, 240), bestond uit twee elementen.

*I* In de eerste plaats zou er een specifieke uitkeringsregeling komen voor werkloze schoolverlaters van 21 tot 27 jaar, op het niveau van de studietoelage. Een schoolverlater zou dus de eerste zes maanden na beëindiging of afbreking van zijn studie een bijstandsuitkering

krijgen die ongeveer even hoog was als wat hij daarvoor kreeg als studietoelage.

2 In de tweede plaats zou de uitwonende-norm in de bijstand voor 18- tot 21-jarigen worden beperkt. Alleen wezen, sommige jongeren in de jeugdhulpverlening en kinderen waarvan de ouders in het buitenland woonden, zouden nog in aanmerking komen voor de uitwonende-norm.

Het betekende in feite dat de uitwonende-norm praktisch kwam te vervallen. Tevens zou het uitkeringsniveau voor al deze jongeren gelijk worden. Het bedrag voor de 18-jarige thuiswonende ging nu ook op voor de 19- en 20-jarige. Geleidelijk verdwijnt het staffelingsprincipe dus weer uit de bijstand door gewoon alle uitkeringen af te stemmen op de laagste, die van een 18-jarige.

De voorstellen werden uiteindelijk in 1992 definitief aangenomen (Sb 1992, 240). De Kamer ging nu akkoord omdat het paste in een geïntegreerd scholings-, inkomens- en arbeidsmarktbeleid en het de uitvoering van de Jeugdwerkgarantiewet vergemakkelijkte.

In 1993, een jaar later, begonnen de klachten over de complexiteit van de uitkeringsregeling voor jongeren ernstig toe te nemen. Al met al stonden er 27 verschillende uitkeringsnormen voor werkloze jongeren in de bijstandsregeling. Dat betekende ook dat er 27 categorieën jongeren te onderscheiden waren (BB 5-2-1993).

Heel snel na deze berichten kwam staatssecretaris Ter Veld met voorstellen om de bijstandsregeling voor jongeren te veranderen. In beginsel zouden jongeren beneden de 21 jaar geen recht meer op bijstand krijgen. Deze jongeren vielen onder de Jeugdwerkgarantiewet of konden anders terecht bij hun ouders. De gemeenten zouden een beperkt budget krijgen voor noodgevallen. Voor jongeren van 21 tot 27 jaar wilde de staatssecretaris tot sterke vereenvoudiging van het stelsel komen. Daaronder viel het schrappen van het onderscheid in thuis- en uitwonend, in schoolverlaters en niet-schoolverlaters, in alleenwonenden en voordeurdelers. De hele categorie jongeren van 21 tot 27 jaar zou voortaan recht hebben op de helft van de echtparenuitkering, wat neerkwam op 50% van het minimumloon. Het percentage lag tot dan toe op 70. Alleenstaande ouders van deze leeftijdsgroep zouden, als Ter Velds plannen doorgingen, 70% van het minimumloon ontvangen in plaats van 90% (Sc 22-4-93).

### 3.5 De Jeugdwerkgarantiewet; 1986-1993

De worsteling om tot een samenhangend jeugdinkomensbeleid te komen ging gepaard met het streven naar een samenhangend jeugdwerkloosheidsbeleid voor jongeren.

Al jaren circuleerden plannen om tot een sluitende aanpak te komen. Het streven was om iedere werkloze jongere werk te garanderen waar tegenover kwam te staan dat de jongere dat werk moest accepteren. Hoe minder jeugdige werklozen er waren, hoe dichter de realisering van zo'n jeugdwerkgarantie naderbij kwam.

Bij de invoering van de Jeugdwerkgarantiewet (JWG) in september 1991 was de verwachting dat het bereik ongeveer 20.000 jongeren zou betreffen. Feitelijk was het bereik van de wet dus maar beperkt. In 1992 vielen 11.000 jongeren onder deze wet. Bovendien was het zeer de vraag of de wet kansen had toen de jeugdwerkloosheid weer de omvang benaderde van de jaren 1983 en 1984. Het belang van de Jeugdwerkgarantiewet was echter verstrekkender dan bereik en opnamecapaciteit. De wet was vooral de neerslag van een bepaalde manier van denken, een principe met als kern dat voor jongeren een apart en geïntegreerd

arbeidsvoorzieningenbeleid gerechtvaardigd of zelfs noodzakelijk is. Dit arbeidsvoorzieningenbeleid maakte bovendien deel uit van de trits 'inkomens-, scholings- en arbeidsmarktbeleid'. Eerder had de Kamer, zoals we zagen, diverse inkomensvoorstellen ten aanzien van jongeren afgewezen omdat ze juist deze integrale aanpak misten.

De kern van het geïntegreerde beleid was de actieve arbeidsbemiddeling. In de eerste plaats door een verbeterde structuur voor de beroepskeuze-advisering. In de tweede plaats door een beter scholingsbeleid met daarin een verbreed leerlingenstelsel met voorschakelprojecten voor werkende jongeren die niet voldoende waren gekwalificeerd en een aantal andere maatregelen om het kwalificatieniveau van jongeren te verhogen. Het derde element bestond uit de hierboven beschreven geïntegreerde inkomensvoorziening.

Deze samenhangende aanpak heet wel de *Jongerenaanpak*, waarvan de grondslagen gelegd waren in het *Jongerendossier* dat deel uitmaakt van het regeerakkoord 1990-1994 (kamerstukken 1989-1990, 21.132/8; szw, 1990d). In dit beleid vormt de Jeugdwerkgarantiewet het sluitstuk en vangnet. Het was echter geenszins de bedoeling dat hier jongeren blijvend worden geparkeerd. Door middel van dit plan moesten zij juist betere kansen krijgen op een baan op de 'reguliere' arbeidsmarkt. Doorstroming is heel belangrijk.

### 3.5.1 De kern van de JWG

Op 29 februari 1991 ging de Tweede Kamer akkoord met de Jeugdwerkgarantiewet (Sb 1991, 428). Slechts twee leden, Moor (PvdA) en Willems (Groen Links), stemden tegen. Kern van de wet is dat jongeren onder de 21 jaar die een half jaar werkloos zijn en jongeren tussen 21 en 27 jaar die een half jaar na het beëindigen van hun studie nog werkloos zijn, een baan krijgen aangeboden. Eventueel kunnen jongeren een verlengde zoektijd van nog eens een half jaar krijgen. Het loon wordt door de overheid betaald. Het zijn banen in de collectieve en de non-profitsector voor 32 uur tegen het minimumjeugdloon op basis van 32 uur. De aangeboden banen moeten additioneel zijn. De uitvoering van de garantiewet ligt bij de Jeugdwerkgarantieplanorganisatie (JWGO), een aparte rechtspersoon, opgericht door de gemeente. Deze JWGO neemt de jongere in dienst en detacheert hem bij een instelling. De JWGO wordt geacht nauw samen te werken met de Regionale Bureaus Arbeidsvoorziening (RBA's), de vroegere arbeidsbureaus.

Belangrijk onderdeel van de wet is dat jongeren niet mogen weigeren. Althans, zij worden uitgesloten van de RWW-uitkering en kunnen de eerste 13 weken nadat zij het aanbod gekregen hebben om bij de JWGO in dienst te komen ook niet op een andere manier in de bijstand komen. Na die 13 weken zullen zij alsnog in dienst moeten treden bij de JWGO of een andere baan gevonden moeten hebben, anders lopen ze een groot risico weer voor 13 weken uitgesloten te worden. Alleen wanneer de JWGO zelf weigert de jongere in dienst te nemen, kan de jongere eventueel na 13 weken bijstand krijgen, maar vermoedelijk met strafkorting. Heeft een jongere een dienstverband met de JWGO geaccepteerd, dan zal hij vervolgens passend werk aangeboden krijgen bij een instelling. Dit mag hij driemaal weigeren, daarna volgt hij dezelfde weg als degene die het dienstverband met het JWGO weigerde. Jongeren onder de 21 jaar blijven in dienst bij de JWGO tot ze een alternatief gevonden hebben. Worden zij daarna weer werkloos, dan kunnen zij na een half jaar opnieuw terecht bij de JWGO. Dit laatste geldt niet voor jongeren boven de 21 (kamerstukken 1991-1992, 22.668/1-3).

De invoering van de JWG inclusief de inkomensmaatregelen levert de overheid een besparing van circa 300 miljoen gulden op. Dit geld komt voort uit de afschaffing van de uitwo-

nende-norm voor jongeren onder de 21 jaar, de invoering van de schoolverlatersregeling voor jongeren van 21 tot 27 jaar en de besparing op de uitkeringsgelden. De jongeren die in de JWG terechtkomen, zouden immers anders uit de uitkeringen betaald zijn (TK 1990-1991, 17).

### 3.5.2 *Belangrijkste discussiepunten*

#### *Sluitende aanpak*

De sluitende aanpak is bij de Jeugdwerkgarantiewet richtinggevend geweest.

‘De behoefte om te kunnen zeggen: “Ja, u krijgt een garantie op werk en daaraan is ook een zeker inkomen verbonden. Maar het begint niet met inkomen, het begint bij werk”’ (Lubbers, 1989, p. 21).

De sluitende aanpak was de reden dat voor de uitvoering van de Jeugdwerkgarantiewet een aparte organisatie in het leven geroepen moest worden. Eigenlijk zou het logisch zijn om de Regionale Bureaus Arbeidsvoorziening (RBA's) met de uitvoering te belasten. De RBA's, waarin werkgevers en werknemers sterk zijn vertegenwoordigd, konden echter geen werk garanderen; dat immers wilden de werkgevers niet. Het is de overheid die deze garantie geeft, en dat was tegelijk natuurlijk het probleem. De gemeenten zouden dat op lokaal niveau voor elkaar moeten zien te krijgen. De VNG geloofde er niet in, de vier grote gemeenten schreven een brief waarin zij verklaarden ‘tegen’ te zijn en de gemeenten die meewerkten aan de Tijdelijke voorziening (een voorloper op de JWG, maar dan op basis van vrijwilligheid) lieten weten dat deze voorziening uitstekend voldeed en een sluitende aanpak niet nodig noch wenselijk was. De VNG schreef:

‘Wij moeten concluderen dat het realiseren van een sluitende aanpak niet haalbaar is. U deelt gemeenten een grote maatschappelijke verantwoordelijkheid toe en de wetgever legt gemeenten een verplichting op zonder deze de bevoegdheden en middelen te verstrekken om die verantwoordelijkheden en verplichtingen waar te maken’ (Pots, 1989).

De minister verdedigde zich. De Koning vond de sluitende aanpak de essentie van het verhaal en wees op de ‘harde kern’. Het probleem van de jeugdwerkloosheid werd meer het probleem van een relatief kleine groep jongeren die niet wilden of niet konden. Deze zouden, als er geen sluitende aanpak zou zijn, toch weer afvallen (TK 1990-1991, 17).

Een gevaar van de sluitende aanpak was verder dat bij gebrek aan garantiebanen een deel van de jongeren wel in dienst zou zijn bij de JWGO, maar geen baan had. Dit had als bezwaar dat de JWG als een soort verkapte verhoogde uitkering zou gaan fungeren. Rosenmüller (Groen Links), Franssen (VVD) en Moor (PvdA) wezen op dit risico. De minister had echter het volste vertrouwen dat alle jongeren werk aangeboden kon worden. De Kamer ging akkoord (TK 1990-1991, 19).

#### *Doorstroming*

Behalve dat de JWG geconfronteerd kon worden met jongeren die wel in dienst waren, maar voor wie geen banen beschikbaar zouden zijn, kon de JWG ook in de problemen komen doordat jongeren niet doorstroomden. Het hele plan was gebaseerd op het vertrouwen dat na verloop van tijd ‘JWG’ers’ werk zouden vinden of zouden gaan studeren of in het leerlingenvoetbal zouden belanden.

Werknemersorganisaties hebben zich steeds sterk gemaakt voor doorstroming. Doorstroming is echter moeilijk af te dwingen. Het blokkeerde de plannen voor de Jeugdwerkgarantiewet bij de eerste ronde overleggen en adviezen. De problemen werden minder toen de regeringsverklaring van 1989 duidelijk maakte dat het JWG-plan moest gaan passen in een geïntegreerd inkomens-, scholings- en arbeidsmarktbeleid. Er ontstond nog eens extra vertrouwen in de doorstroming toen de prognoses over de jeugdwerkloosheid steeds naar beneden konden worden bijgesteld.

#### *De marktsector*

Bij het verschijnen van de zogenaamde *Hoofdlijnennotitie* (kamerstukken 1986-1987 19-700/18) in 1986 pleitten en de politieke partijen en de VNG én vele adviesorganen voor het opnemen van de marktsector in de Jeugdwerkgarantiewet. De werkgevers, de werknemers en de centrale overheid wilden hier niet aan. De werkgevers vreesden valse concurrentie en zagen er een te sterke centrale sturing in. De werknemersorganisaties vreesden vooral verdringing van reguliere banen. Dat ging natuurlijk ook op voor banen in de collectieve sector, maar dat zou beter te controleren en te reguleren zijn. De minister wilde wel en niet. Zijn probleem, dat hij herhaaldelijk uit de doeken deed, was dat nu eenmaal gekozen was voor een arbeidsvoorzieningsbeleid dat door de overheid, de werkgevers- en de werknemersorganisaties in goed overleg en gezamenlijk bepaald zou worden. Een Kamer die daarvoor nog geen jaar eerder gekozen had, zou bereid moeten zijn om te accepteren dat daar dan ook dit soort zaken besloten worden.

'Dit betekent dat wij het gezamenlijk de moeite waard hebben gevonden om een situatie te bereiken, waarna sociale partners die tot op dat moment geen verantwoordelijkheid droegen medeverantwoordelijkheid zijn gaan dragen als volwaardige bestuurspartij in de arbeidsvoorzieningsorganisatie en daarmee dus ook voluit aanspreekbaar zouden worden op het beleid en de resultaten van het beleid van de arbeidsvoorzieningsorganisatie. De keerzijde van deze medaille was dat de overheid het niet meer alleen voor het zeggen zou hebben ( )' (TK 1990-1991, 17, p. 2848)

De Kamer analyseerde dat de minister twee petten op had: mede-wetgever en mede-bestuurder van het Centraal Bureau Arbeidsvoorziening (CBA). Als medebestuurder was hij gehouden aan wat dat bestuur besliste, als wetgever moest hij uitvoeren wat de Kamer besloot. VVD'er Franssen was degene die zich het sterkst maakte voor een verplichting, opgelegd door Den Haag. Hij meende dat de Kamer dwingend moest bepalen dat de marktsector ook jeugdgarantiebanen ging bieden. Het verwijt dat dit niet zo erg liberaal zou zijn, weerlegde hij met een verwijzing naar het belang van het plan en de jongeren.

'Deze discussie gaat over de kansarmen en over de vraag hoe hen kansrijker te maken ( ) om jonge mensen zelfstandig en weerbaar te maken en daardoor niet alleen materieel maar ook geestelijk vrij. Dat raakt het hart van de liberale politiek ( )' (TK 1990-1991, 17, p. 2785)

Zowel kamerleden als adviesorganen wezen ook op het feit dat juist veel van de beoogde jongeren veel meer geholpen zouden zijn met een baan in het bedrijfsleven. Het had iets cynisch om in de sector waar fors op werd bezuinigd garantiebanen te creëren. Minister De Vries hield het been stijf, voor hem stonden de afspraken binnen het CBA voorop. Toen kamerleden hem het vuur na aan de schenen legden, gaf hij toe dat hij grote problemen zou krijgen met de werkgevers als de Kamer toch tot een centrale regeling zou komen aangaan-

de de marktsector. Hij had de werkgevers echter hard nodig om de plannen voor uitbreiding van het leerlingenwezen en de voorschakeltrajecten te realiseren.

Daarnaast gaf De Vries ook inhoudelijke argumenten. Hij gaf het voorbeeld van een supermarkt. Voor een supermarkt is het te duur om boodschappen thuis te bezorgen. Stel nu dat we dat door JWG'ers zouden laten doen. Het is onmiskenbaar additioneel, maar het zou wel leiden tot oneerlijke concurrentie. Bovendien heeft het bedrijfsleven te maken met eigen jeugdwerkloosheidsbestrijdingsplannen en diverse overheidsregelingen. De Jeugdwerkgarantiewet zou daar concurrerend voor kunnen zijn, zodat de werkgevers hun eigen plannen niet zouden kunnen doorzetten.

De PvdA steunt de minister en uiteindelijk doet ook het CDA dat. De Kamer verwerpt het amendement om de betrokkenheid van de marktsector centraal te regelen (TK 1990-1991, 19).

### *Sancties*

De sanctieregeling in de Jeugdwerkgarantiewet riep – hoewel een artikel in *Intermediair* nog 'Strafwerkgarantieplan' (Im 24 1988) heette en jongerenorganisaties nog veel 'Oost-Europa' bespeurden in het plan (Tr 4-7-1986) – onmiskenbaar minder negatieve reacties op dan toen Van der Louw zijn Gemeenschapstakenplan presenteerde. Een belangrijke reden was dat tegenover de sancties een garantie stond. Dat werd feitelijk ook bedoeld met het vaak opduikende 'evenwicht van rechten en plichten'.

Vliegenthart (PvdA) nam het in de Kamer op voor de sancties: 'Uitsluitend jongeren hebben immers dit recht op werk?' (TK 1990-1991, 17, p. 2776.) Het intussen dissident geworden kamerlid Moor kon het niet meer volgen: 'Tot mijn stomme verbazing, nu wij zelf in het kabinet zitten, zie ik die twee punten, die wij zelf hebben bestreden, op deze manier terugkomen' (TK 1990-1991, 17, p. 2799).

Dat echter alleen hij en Willems van Groen Links tegen de wet stemden, maakt wel duidelijk hoe eendrachtig de Kamer in dezen was.

### *Toeleiding*

Praktisch alle partijen in de Kamer drongen aan op een goed scholingsbeleid. Dat de minister niet koos voor een scholingsverplichting, vonden de kamerleden redelijk. Er waren bij de 'aller-, aller-, allermoeilijkste' groep jongeren nu eenmaal jongeren die zo'n weerzin tegen leren hadden, dat een verplichting tot scholing slechts averechts zou werken. De werkgeversorganisaties en van de politieke partijen vooral de VVD wilden echter boter bij de vis. De Jeugdwerkgarantiewet, aldus de werkgevers, mocht slechts gerealiseerd worden wanneer het ministerie van Onderwijs zijn werk zou doen. Er moest een beleid komen om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan en ongeschoolde jongeren van een startkwalificatie te voorzien. Toen midden in de onderhandelingen het ministerie van Onderwijs ging bezuinigen op het leerlingenwezen, was de boot aan en stokten de besprekingen over het garantieplan. Franssen peperde dat de minister in het debat over de wet nog eens goed in.

'Het kabinet heeft ronduit geblunderd door midden in de gesprekken over de sluitende aanpak in het kader van de JWG en de gesprekken over het rapport van de Commissie-Rauwenhoff te komen met bezuinigingsplannen op het leerlingwezen en de landelijke organen zonder – dat is misschien wel het ergste – dat in een totaalkader te plaatsen.'

Tot troost vervolgde hij met: 'Maar domheid van het kabinet is niet zo erg als het opwerpen van blokkades van de kant van de sociale partners' (TK 1990-1991, 17, p. 2787).

### 3.5.3 *Heilige huisjes*

De invoering van de Jeugdwerkgarantiewet kan gezien worden als een voorlopige afronding van een twaalf jaar durend debat.

Met het aannemen van de Jeugdwerkgarantiewet, en de daarop aansluitende veranderingen in het scholings- en inkomensbeleid, was een wezenlijke wijziging in de benadering van jonge werknemers bezegeld. Niet voor niets sprak de Kamer over een historisch moment. Beter kunnen we nog kamerlid Schutte, fractieleider van het GPV, aan het woord laten.

'Voorzitter! Met dit voorstel worden weer een paar heilige huisjes uit de jaren zeventig omvergehaald. De vrijblijvendheid is afgelopen. Het woonrecht voor 18-jarigen wordt stilzwijgend ten grave gedragen. Ouders worden weer financieel verantwoordelijk gesteld voor hun kinderen, ook als die ouder zijn dan 18 jaar. Dat zijn allemaal evenzo vele verbeteringen.' (TK 1990-1991, 17, p. 2278, 2279).

Dat laatste zei hij ongetwijfeld niet namens de hele Kamer, maar verder had hij gelijk. Jongeren hadden in het arbeidsmarktbeleid een eigen regime van rechten en plichten gekregen, met ook eigen inkomens- en scholingsregelingen. Binnen het kader van het JWG werd bovendien voor ieder werk precies evenveel betaald, ongeacht de zwaarte en het niveau van het verrichte werk. En tot slot was ook het begrip passende arbeid aangepast. In de nieuwe regelingen viel onder passende arbeid ook een leer/arbeidsplaats.

## Hoofdstuk 4

# De Verschuiving in feiten en cijfers

Tussen 1979 en 1991 is er in de bij wet geregelde economische positie van jongeren veel veranderd. In dit hoofdstuk geef ik een samenvatting van de veranderingen in de regelgeving op inkomensterrein, op dat van de scholings- en arbeidsmarkt en ten aanzien van maatregelen tegen de jeugdwerkloosheid. Ik beperk me hier tot de daadwerkelijke veranderingen. In het volgende hoofdstuk komen veranderingen in de argumentatie en in de kijk op jongeren aan de orde.

### 4.1 Schematische samenvatting

Hieronder volgen de belangrijkste ingrepen in de economische positie van jongeren tussen 1980 en 1992.

Er gingen ook enkele plannen niet door omdat de Tweede Kamer weigerde akkoord te gaan.

- 1 Het Gemeenschapstakenplan, omdat het moeilijk uit te voeren en te financieren was.
- 2 De verplichte arbeidsduurverkorting voor jongeren, omdat deze samenviel met de verlaging van de minimumjeugdlonen. De Tweede Kamer vond dat te veel van het goede.
- 3 Een volledige afschaffing van de werkloosheidsuitkering in het kader van de WWV voor jongeren onder de 23 jaar. De Kamer vond het te ver gaan om puur op leeftijds criterium mensen uit te sluiten van deze uitkering.
- 4 Het volledig intrekken van de uitwonende-norm in de bijstand voor jongeren onder de 21 jaar is door verschillende kabinetten nagestreefd. Dit lukte niet omdat de Kamer voor enkele categorieën een uitzondering maakte.
- 5 Ook de afschaffing van het minimumjeugdloon voor jongeren onder de 18 jaar is verschillende keren voorgesteld. Een reden om het na te laten was de geringe opbrengst van de maatregel.
- 6 Viermaal stelde de regering voor om de leeftijdsgrens van het minimumjeugdloon naar 27 jaar op te trekken. Elke keer wees de Kamer dit af.
- 7 De verlaging van de bijstand (*RWW*) voor alle jongeren onder de 27 jaar naar het niveau van een 18-jarige werd op aandrang van Kamer veranderd in de schoolverlatersregeling. Dat betekende dat de verlaging alleen gold voor jongeren die rechtstreeks van school kwamen en dat voor maximaal een half jaar.



**Tabel 4.1 Ingrepen in de economische positie van jongeren tussen 1980 en 1992**

|                         |   |
|-------------------------|---|
| 1977-1981<br>Van Agt I  | Staffeling in de bijstand voor jongeren (RWW)<br>Verlaging minimumjeugdloon door nieuwe staffeling  |
| 1981-1982<br>Van Agt II | Discussie over Gemeenschapstakenplan  |
| 1982-1986<br>Lubbers I  | Afschaffing bijstand 16- en 17-jarigen<br>Verlaging minimumjeugdloon door nieuwe staffeling<br>Verlaging bijstand 18-23-jarigen door nieuwe staffeling<br>Invoeren leeftijdscriterium in werkloosheidswet<br>Minder recht op werkloosheidsuitkering jongeren<br>Wachttijd van 130 dagen bijstand schoolverlaters<br>Wet Studiefinanciering (tot 30 jaar)<br>Aankondiging plannen Jeugdwerkgarantiewet |
| 1986-1989<br>Lubbers II | Meerderjarigheid 18 jaar<br>Onderhoudsplicht tot 21 jaar<br>Nieuwe werkloosheidswet, hogere drempels<br>Verlaging toelage studiefinanciering<br>Verlaging grens studiefinanciering naar 27 jaar   |
| 1989-<br>Lubbers III    | Afzwakking kostwinnersprincipe jongeren<br>Jeugdwerkgarantiewet<br>Verplichting om aanbod werk te accepteren<br>Geen uitwonende-norm onder 21 jaar in RWW<br>Invoering schoolverlatersuitkering 21-27 jaar<br>Duur studiefinanciering naar vijf jaar<br>Startkwalificatie<br>Accent op arbeidstoeleiding  |

## 4.2 Minimumjeugdlonen

### 4.2.1 Staffeling

De minimumjeugdlonen worden in percentages van het minimumloon uitgedrukt. We krijgen als het ware de arbeidswaarde van jongeren in procenten. Deze relatieve arbeidswaarde is tijdens de Verschuiving met 15% voor 21-jarigen tot 25% en meer voor 19- tot 15-jarigen gedaald. Tweemaal werden de staffelingspercentages in neerwaartse richting bijgesteld. Ter illustratie zet ik de richtgetallen uit 1947 ernaast. Daarbij geldt de lage variant voor meisjes, de hoge voor jongens.

We zien hier hoe alle leeftijdsjaren achteruitgegaan zijn in vergelijking met 1947. Toen was de relatieve arbeidswaarde van jongeren aanmerkelijk hoger. Wel moet opgemerkt worden dat het in 1947 om richtgetallen ging. Werkgevers waren niet wettelijk verplicht om zich aan deze bedragen te houden. Tevens werd toen nog verschil gemaakt tussen de minimumlonen voor jongens en voor meisjes.

**Tabel 4.2** Vergelijking staffellingspercentages minimumjeugdloon

| Leeftijd | 1947  | 1974 | 1981 | 1983 |
|----------|-------|------|------|------|
| 23       | 100   | 100  | 100  | 100  |
| 22       | 100   | 92,5 | 90   | 85   |
| 21       | 100   | 85   | 80   | 72,5 |
| 20       | 90/95 | 77,5 | 70   | 61,5 |
| 19       | 80/90 | 70   | 60   | 52,5 |
| 18       | 70/80 | 62,5 | 52,5 | 45,5 |
| 17       | 60/70 | 55   | 45   | 39,5 |
| 16       | 50/60 | 47,5 | 40   | 34,5 |
| 15       | 40/50 | 40   | 35   | 30   |

Bron: DCA, 1991; RvJ, 1983.

#### 4.2.2 *Relatie tot jeugdlonen*

De minimumjeugdlonen zijn een ondergrens en staan voor een minimale rechtsbescherming. In bijna alle CAO's bevinden de feitelijke lonen zich boven deze grens. De minimumjeugdlonen worden vooral gehanteerd in het kader van het arbeidsmarktbeleid en zijn van groot belang omdat de bijstandsuitkeringen ervan worden (werden) afgeleid.

De minimumjeugdlonen in de CAO's komen gemiddeld 18% hoger uit dan de wettelijk vastgelegde minimumjeugdlonen. Toch zijn ook de jeugdlonen in de CAO's de afgelopen tien jaar gedaald, hetgeen niet wegneemt dat de afstand tussen wettelijk minimumjeugdloon en CAO-minimumjeugdlonen iets groter is geworden. Dit komt door de langdurige ont koppeling tussen de minimumlonen en de CAO-lonen (DCA, 1991).

#### 4.2.3 *De leeftijdsgrens*

Het meest opvallend is misschien wel dat in de turbulente jaren van de Verschuiving de leeftijdsgrens voor de minimumjeugdlonen onveranderd is gebleven. De pogingen om deze omhoog te trekken naar 25 jaar of naar 27 jaar hebben tot nu toe schipbreuk geleden. In de CAO's zien we zelfs hier en daar een verlaging van de leeftijdsgrens, zoals in die van de PTT, de horeca en het beroepsgoederenvervoer. In ongeveer de helft van de CAO's wordt de grens van 23 jaar gehanteerd, in de overige CAO's ligt de leeftijdsgrens lager of wordt geen minimumjeugdloon onderscheiden (DCA, 1991).

#### 4.2.4 *Een internationale vergelijking*

Dat Nederland zowel voor wat betreft leeftijdsgrens als de verhouding tussen minimumloon en minimumjeugdloon een opvallend beleid voert, blijkt uit een vergelijking met enkele landen uit de Europese Gemeenschap.

In de andere EG-landen lijkt 21 jaar de uiterste grens te zijn. In Frankrijk krijgt een werknemer het minimumloon na zes maanden gewerkt te hebben. Zestienjarigen ontvangen dat eerste halve jaar 80% en 17-jarigen 90% van het minimumloon. In Duitsland kent men het dualle leerstelsel; dat wil zeggen dat laaggeschoolde werkende jongeren eerst nog een leertijd in

**Tabel 4.3** Minimumjeugdlonen in enkele EG-landen in percentages van het minimumloon

| Leeftijd | Ned  | GB    | Belgie | Frankr | Spanje | Den | BRD |
|----------|------|-------|--------|--------|--------|-----|-----|
| 16       | 34,5 | 36/50 | 62,5   | 100    | 39     | 51  | 100 |
| 17       | 39,5 | 50/70 | 70     |        | 61     | 61  |     |
| 18       | 45,5 | 58/80 | 77,5   |        | 100    | 100 |     |
| 19       | 52,5 | 68/95 | 85     |        |        |     |     |
| 20       | 61,5 | 100   | 92,5   |        |        |     |     |
| 21       | 72,5 |       | 100    |        |        |     |     |
| 22       | 85   |       |        |        |        |     |     |
| 23       | 100  |       |        |        |        |     |     |

Bron RvB, 1989

het bedrijf doorlopen. Na voltooiing van die leertijd hebben zij recht op het normale minimumloon. Wel is het zo dat het minimumloon in de meeste EG-landen lager ligt dan in Nederland. Ter toelichting: bij de Britse kolom slaat de onderverdeling op ongeschoolde en geschoolde jongeren.

### 4.3 Uitkeringen en studiefinanciering

#### 4.3.1 De Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (RWW)

De belangrijkste uitkeringen voor jongeren zijn de RWW en de uitkering in het kader van de Werkloosheidswet, de ww. Met het invoeren van de Jeugdwerkgarantiewet is de RWW voor een deel vervallen. Jongeren onder de 21 jaar hebben eerst een wachttijd van een half jaar, daarna vallen ze onder de Jeugdwerkgarantiewet. Bij verlenging van de zoekperiode of in bepaalde gevallen bij weigering van een garantiebaan blijven zij onder de RWW vallen. Schoolverlaters tussen 21 en 27 jaar krijgen eerst een half jaar de schoolverlatersuitkering en na een half jaar werkloosheid komen zij normaliter onder de Jeugdwerkgarantiewet te vallen.

In het overzicht hebben we al aangegeven welke ingrepen in de RWW gedaan zijn: invoering van de staffeling in 1979 en tweemaal (1981 en 1983) een neerwaartse verhoging van het staffelingspercentage, analoog aan die van de minimumjeugdlonen. De RWW voor jongeren onder de 18 is in 1984 afgeschaft en voor jongeren van 18-21 jaar geldt alleen nog de thuiswonende-norm, met een enkele uitzondering. Bovendien krijgen jongeren van 20 en 21 jaar nu ook hetzelfde bedrag als jongeren van 18 jaar. Dat bedrag is ook richtsnoer geweest voor de Wet op de Studiefinanciering.

Verder heeft de invoering van de woningdelernorm tot gevolg dat voor jongeren die onder de bijstand vallen de inhouding kan oplopen tot circa 15%.

Ter afsluiting vergelijk ik de netto-uitkering voor iemand van 18, 21 en 23 jaar die alleen en zelfstandig (dus geen woningdeler) woont. Voor 18-jarigen is dit echter feitelijk niet reëel meer, omdat alleen in uitzonderingssituaties een beroep op de uitwonende-norm gedaan kan worden.

**Tabel 4.4 RWW-uitkeringen voor alleenstaande zelfstandig wonende personen, in absolute bedragen**

| Jaar | 18  | 21   | 23                          |
|------|-----|------|-----------------------------|
| 1978 | 923 | 923  | 923                         |
| 1980 | 793 | 1023 | 1023 (invoering staffeling) |
| 1986 | 763 | 834  | 1101                        |
| 1992 | 381 | 861  | 1162                        |

Bron: SZW (diverse nota's).

#### 4.3.2 Werkloosheidsuitkeringen

Een ww-uitkering krijgt iemand die werkloos is en een bepaalde tijd in loondienst gewerkt heeft. De hoogte van deze uitkering is 70% van het laatstverdiende loon. Wie in de 12 maanden voorafgaand aan de werkloosheid ten minste 26 weken heeft gewerkt, heeft recht op een ww-uitkering. Deze 26-weeken-eis was in 1980 nog een 6-weeken-eis.

Voor een verlenging van de ww komen jongeren nauwelijks meer in aanmerking. De duur van een verlengde uitkering is bij een arbeidsverleden van 5 tot 10 jaar 3 maanden. De werkloze moet dan aantonen 'in de periode van vijf kalenderjaren onmiddellijk voorafgaande aan het jaar waarin zijn werkloosheid is ingetreden, in ten minste drie kalenderjaren over 52 dagen of meer dagen per jaar loon te hebben ontvangen'. De Werkloosheidswet gaat ervan uit dat dit bij jongeren onder de 23 zelden zal voorkomen. Het effect van de nieuwe Werkloosheidswet is dat jongeren minder snel een werkloosheidsuitkering van een half jaar krijgen en praktisch uitgesloten zijn van een verlenging van die periode.

Een nieuw leeftijdscriterium is de Werkloosheidswet binnengeslopen door de bepaling dat jongeren onder de Jeugdwerkgarantiewet niet onder de ww vallen. Het betreft jongeren die het aanbod van een garantietaak weigeren: zij krijgen bij weigering geen recht op ww. De leeftijdsgrens van 27 jaar is zo langs een achterdeur de Werkloosheidswet binnengeslopen.

#### 4.3.3 Studiefinanciering

De invoering van de Wet op de Studiefinanciering leidde niet tot meer geld voor studenten, maar eerder tot een herschikking van gelden. Enerzijds – en dat was voor de status van jongeren belangrijk – ging het om een verleggen van de geldstroom van ouders via de kinderbijslag naar hun kinderen via de basisbeurs. Anderzijds ging het om een uitbreiding van het recht op ondersteuning tot alle studerende jongeren vanaf 18 jaar, dus ook voor scholieren en leerlingen in het beroeps onderwijs.

Na de invoering kwam het stelsel verschillende malen onder druk te staan en werd het veranderd. Jongeren moesten steeds sneller studeren, kregen minder lang recht op studiefinanciering (verlaging van de grens van 30 naar 27 jaar) en ook de hoogte van de toelage is enkele keren verlaagd.

#### 4.3.4 De leeftijdsgrens

In tegenstelling tot de continuïteit van de grens van 23 jaar in de minimumjeugdloonrege-

ling, is in de Bijstandswet en de Werkloosheidswet nogal wat met leeftijden geschoven. Het is geëindigd met de leeftijd van 27 jaar als formele scheiding tussen jongeren en de overige uitkeringontvangers. Dit is intussen ook de grens in de studiefinanciering.

De leeftijdsgrens van 27 is in Nederland geleidelijk een nieuwe volwassenheidsgrens aan het worden. De grenzen van 21 en 23 jaar verliezen aan betekenis. Het lijkt er op dat Nederland in dezen een unieke positie in Europa inneemt.

## 4.4 De arbeidsmarkt

### 4.4.1 Jeugdwerkloosheid

De mate van jeugdwerkloosheid bepaalt ook mede de maatschappelijke positie van jongeren. Als veel jongeren werkloos zijn, is er sprake van een verslechterde positie.

De volgende tabellen geven inzicht in de werkloosheid van jongeren onder de 25 jaar. Enige vertekening is onvermijdelijk omdat per 1 januari 1989 gewerkt wordt met een nieuwe definitie van werklozen, namelijk geregistreerde werklozen die ingeschreven staan bij het arbeidsbureau, geen werkkring hebben, 20 uur of meer per week willen werken en daarvoor beschikbaar zijn. Personen die in een van de (jeugd)werkloosheidsbestrijdingsplannen werken, worden niet meegeteld.

Moeilijk in een vergelijking met het verleden is bovendien dat de mate van vervuiling van bestanden niet goed bekend is. Desondanks mogen we aannemen dat de hier volgende tabellen 4.5 en 4.6 een redelijk inzicht in het verloop geven.

We zien eerst een expansief toenemende jeugdwerkloosheid tussen 1980 en 1983 en daarna een vrij gestaag afnemende werkloosheid.

Er passen enkele kanttekeningen bij de cijfers. Allereerst is het aantal jeugdigen bij 15 tot en met 24 jaar tussen 1985 en 1990 gedaald met 130.000. Dat is een vermindering van het arbeidsaanbod met ongeveer 55.000 personen onder de 25 jaar.

Belangrijker is nog de dalende arbeidsparticipatie van jongeren. In 1981 behoorde nog 52% van de jongeren van 15 tot en met 24 tot de beroepsbevolking, in 1985 was dat 48%, in 1990 43,5%. (SCP, 1992a, 1992b, 1992c). Daarmee is het aanbod tussen 1981 en 1990 met zo'n 10% gedaald, wat neerkomt op 200.000 jonge arbeidskrachten. Deze terugloop in het arbeidsaanbod is grotendeels te verklaren doordat meer jongeren langer onderwijs volgen.

### 4.4.2 Scholing

De afgelopen jaren is het scholingsbeleid een belangrijk en integraal onderdeel geweest van de Verschuiving. Een deel van het geld dat op uitkeringen en jeugdlonen bespaard werd, is gebruikt voor onderwijsvoorzieningen. Vooral het leerlingenwezen en het in 1983 ingevoerde kort middelbaar beroepsonderwijs zijn gestimuleerd. Dit paste ook in het beleid om onderwijs en jongeren beroepsgericht te laten worden. Dat lukte des te beter door de grote werkloosheid. Jongeren werden zich meer bewust van de noodzaak om voor kansrijke opleidingen te kiezen en de opleidingen van hun kant merkten dat een beroepsgerichte oriëntatie de kans op toestroom vergrootte.

Wij vinden deze ontwikkelingen terug in de cijfers. Het spiegelbeeld van het afnemende arbeidsaanbod van jongeren zien we namelijk in de cijfers van de onderwijsparticipatie. In

**Tabel 4.5 Bemiddelingsbestand zonder baan naar geslacht en leeftijd, jaargemiddelden**

| Leeftijd                       | 1975         | 1980         | 1981         | 1982         | 1983         | 1984         | 1985         | 1986         | 1987         | 1988         | 1989 <sup>A</sup> |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------------|
| <b>Mannen x 1.000 personen</b> |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |                   |
| < 19 jaar                      | 15,2         | 16,0         | 26,4         | 33,6         | 34,3         | 29,0         | 23,1         | 18,7         | 16,9         | 16,3         | 14,7              |
| 19-22 jaar                     | 28,5         | 32,1         | 54,9         | 79,1         | 96,9         | 95,4         | 83,6         | 70,2         | 61,0         | 58,5         | 54,3              |
| 23-24 jaar                     | 15,5         | 16,0         | 26,5         | 37,3         | 46,1         | 47,6         | 43,6         | 38,5         | 36,1         | 35,2         | 31,8              |
| 25-39 jaar                     | 73,6         | 79,2         | 124,1        | 176,0        | 219,5        | 231,4        | 221,3        | 203,4        | 191,1        | 185,5        | 175,8             |
| 40-49 jaar                     | 27,4         | 28,0         | 42,1         | 59,7         | 74,9         | 79,9         | 78,2         | 74,8         | 73,8         | 73,8         | 71,4              |
| 50-54 jaar                     | 10,6         | 9,9          | 14,1         | 20,0         | 25,9         | 28,6         | 29,3         | 29,1         | 28,9         | 29,8         | 28,9              |
| 55-59 jaar                     | 10,0         | 10,6         | 13,2         | 17,8         | 24,0         | 21,3         | 15,3         | 16,5         | 18,9         | 19,3         | 18,6              |
| 60-64 jaar                     | 16,2         | 17,0         | 18,8         | 22,5         | 28,3         | 22,0         | 3,5          | 2,4          | 2,0          | 1,0          | 1,5               |
| <b>Totaal</b>                  | <b>197,2</b> | <b>208,8</b> | <b>320,8</b> | <b>445,9</b> | <b>549,9</b> | <b>555,2</b> | <b>498,0</b> | <b>453,5</b> | <b>428,7</b> | <b>420,3</b> | <b>397,0</b>      |
| <b>Vrouwen</b>                 |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |                   |
| <19 jaar                       | 12,1         | 23,9         | 32,6         | 38,3         | 38,7         | 33,5         | 27,5         | 23,2         | 20,9         | 19,9         | 18,5              |
| 19-22 jaar                     | 12,9         | 30,2         | 43,9         | 61,5         | 78,3         | 84,1         | 79,2         | 69,7         | 62,6         | 59,0         | 56,8              |
| 23-24 jaar                     | 5,3          | 9,9          | 14,0         | 19,6         | 25,6         | 29,4         | 29,3         | 28,5         | 28,3         | 27,8         | 26,3              |
| 25-39 jaar                     | 18,0         | 32,6         | 4,4          | 58,7         | 72,9         | 83,9         | 90,8         | 94,9         | 98,7         | 103,6        | 106,0             |
| 40-49 jaar                     | 7,2          | 10,6         | 13,9         | 17,7         | 20,4         | 22,5         | 24,8         | 28,1         | 32,1         | 36,6         | 39,7              |
| 50-54 jaar                     | 2,9          | 3,7          | 4,6          | 5,6          | 6,3          | 6,8          | 7,4          | 8,3          | 9,0          | 9,7          | 10,3              |
| 55-59 jaar                     | 2,3          | 2,9          | 3,4          | 3,9          | 4,6          | 4,2          | 3,4          | 4,0          | 4,9          | 5,0          | 5,0               |
| 60-64 jaar                     | 2,2          | 2,7          | 3,0          | 3,4          | 3,9          | 3,0          | 0,6          | 0,4          | 0,4          | 0,4          | 0,4               |
| <b>Totaal</b>                  | <b>62,7</b>  | <b>116,5</b> | <b>159,7</b> | <b>208,6</b> | <b>250,7</b> | <b>267,2</b> | <b>263,0</b> | <b>257,2</b> | <b>256,8</b> | <b>261,9</b> | <b>263,0</b>      |
| <b>Mannen en vrouwen</b>       |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |                   |
| <19 jaar                       | 27,3         | 39,9         | 59,0         | 71,9         | 73,0         | 62,5         | 50,6         | 41,9         | 37,8         | 36,2         | 33,2              |
| 19-22 jaar                     | 41,3         | 62,3         | 98,7         | 140,6        | 175,2        | 179,4        | 162,8        | 139,9        | 123,7        | 117,5        | 111,1             |
| 23-24 jaar                     | 20,8         | 25,9         | 40,4         | 56,9         | 71,7         | 77,0         | 72,9         | 67,0         | 64,4         | 63,0         | 58,1              |
| 25-39 jaar                     | 91,6         | 111,9        | 168,5        | 234,7        | 292,5        | 315,3        | 312,1        | 298,3        | 289,8        | 289,1        | 281,8             |
| 40-49 jaar                     | 34,6         | 38,6         | 56,0         | 77,3         | 95,3         | 102,4        | 103,0        | 102,9        | 105,8        | 110,4        | 111,1             |
| 50-54 jaar                     | 13,6         | 13,5         | 18,7         | 25,6         | 32,1         | 35,4         | 36,8         | 37,4         | 37,9         | 39,5         | 39,2              |
| 55-59 jaar                     | 12,3         | 13,5         | 16,6         | 21,7         | 28,6         | 25,5         | 18,7         | 20,6         | 23,7         | 24,2         | 23,6              |
| 60-64 jaar                     | 18,4         | 19,7         | 21,8         | 25,9         | 32,2         | 25,0         | 4,1          | 2,8          | 2,3          | 2,2          | 1,9               |
| <b>Totaal</b>                  | <b>259,9</b> | <b>325,4</b> | <b>479,8</b> | <b>654,6</b> | <b>800,6</b> | <b>822,4</b> | <b>761,0</b> | <b>710,7</b> | <b>685,5</b> | <b>682,2</b> | <b>660,0</b>      |

A = raming

Bron: SZW, *Rapportage arbeidsmarkt 1989*.

1980/81 volgde 71% van de jongens en 65% van meisjes van 16-18 jaar het voltijdonderwijs. In 1989/90 is dat opgelopen tot respectievelijk 78 en 76%. De cijfers voor de categorie 19-23 jaar spreken nog duidelijker taal. De jongens gaan van 25% naar 33% voltijdonderwijs en de meisjes van 14% naar 25%.

Bovendien kiezen jongeren meer voor het middelbaar en hoger beroepsonderwijs. Zo zien we bij het MBO een stijging van 168.000 leerlingen in 1980/81 naar 288.000 in 1990/91. Bij het HBO loopt het op van 132.000 naar 189.000. Alleen het lager beroepsonderwijs profiteert niet van deze omslag, daar zien we een lichte afname. MAVO, HAVO en VWO worden steeds minder eindonderwijs (Bronneman-Helmers, 1984; SCP, 1992a, 1992b, 1992c).

**Tabel 4.6 Geregisteerde werklozen naar geslacht en leeftijd**

| Leeftijd                     | Man        |            |            |            | Vrouw      |            |            |            | Totaal     |            |            |            |
|------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|                              | 1989       | 1990       | 1991       | 1992       | 1989       | 1990       | 1991       | 1992       | 1989       | 1990       | 1991       | 1992       |
| x 1000                       |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |
| 16-19                        | 12         | 8          | 7          | 7          | 16         | 11         | 11         | 8          | 28         | 19         | 18         | 16         |
| 20-24                        | 39         | 35         | 30         | 31         | 38         | 31         | 26         | 25         | 77         | 67         | 56         | 56         |
| 25-29                        | 48         | 39         | 34         | 35         | 26         | 25         | 23         | 21         | 74         | 64         | 58         | 56         |
| 30-34                        | 37         | 31         | 29         | 29         | 16         | 19         | 18         | 15         | 54         | 49         | 47         | 44         |
| 35-39                        | 30         | 26         | 24         | 25         | 18         | 16         | 16         | 15         | 47         | 41         | 40         | 39         |
| 40-44                        | 26         | 24         | 21         | 21         | 16         | 16         | 17         | 13         | 42         | 39         | 38         | 34         |
| 45-49                        | 19         | 19         | 15         | 15         | 9          | 10         | 11         | 11         | 29         | 29         | 26         | 26         |
| 50-54                        | 18         | 18         | 15         | 15         | 6          | 6          | 8          | 7          | 25         | 24         | 23         | 22         |
| 55-64                        | 12         | 10         | 11         | 9          | 3          | 3          | 3          | 3          | 14         | 13         | 14         | 11         |
| <b>Totaal</b>                | <b>241</b> | <b>209</b> | <b>187</b> | <b>187</b> | <b>149</b> | <b>137</b> | <b>132</b> | <b>115</b> | <b>390</b> | <b>346</b> | <b>319</b> | <b>303</b> |
| In % van de beroepsbevolking |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |
| 16-19                        | 5          | 3          | 3          | 3          | 7          | 5          | 5          | 4          | 6          | 4          | 4          | 4          |
| 20-24                        | 8          | 7          | 6          | 6          | 8          | 6          | 5          | 5          | 8          | 7          | 6          | 6          |
| 25-29                        | 8          | 6          | 5          | 6          | 6          | 6          | 5          | 4          | 7          | 6          | 5          | 5          |
| 30-34                        | 6          | 5          | 5          | 5          | 5          | 5          | 5          | 4          | 6          | 5          | 5          | 4          |
| 35-39                        | 5          | 4          | 4          | 4          | 5          | 4          | 4          | 3          | 5          | 4          | 4          | 4          |
| 40-44                        | 5          | 4          | 4          | 4          | 5          | 5          | 5          | 3          | 5          | 4          | 4          | 4          |
| 45-49                        | 5          | 4          | 3          | 3          | 4          | 4          | 4          | 4          | 4          | 4          | 4          | 3          |
| 50-54                        | 6          | 5          | 4          | 4          | 4          | 4          | 5          | 4          | 5          | 5          | 4          | 4          |
| 55-64                        | 3          | 3          | 3          | 3          | 2          | 2          | 2          | 2          | 3          | 3          | 3          | 2          |
| <b>Totaal</b>                | <b>6</b>   | <b>5</b>   | <b>4</b>   | <b>4</b>   | <b>6</b>   | <b>5</b>   | <b>5</b>   | <b>4</b>   | <b>6</b>   | <b>5</b>   | <b>5</b>   | <b>4</b>   |

Bron. CBS, 1993

**Tabel 4.7 Aantal gediplomeerden dat voor vervolgonderwijs kiest, in procenten**

|      | LBO | MAVO | HAVO | VWO |
|------|-----|------|------|-----|
| 1980 | 43  | 81   | 62   | 80  |
| 1990 | 54  | 95   | 83   | 86  |

Bron. CBS, 1992, SCP, 1992a.

Niet alleen kiezen meer leerlingen voor vervolgonderwijs, er is ook sprake van een verschuiving van LBO naar MAVO. Tussen 1980 en 1990 loopt het percentage LBO-scholieren terug van 38% naar 32%, terwijl het aantal HAVO/VWO-scholieren oploopt van 26% naar 32%. Het uitstromen zonder enig diploma neemt aanzienlijk af. In 1980 verliet circa 13% van de leerlingen in het LBO tot en met het VWO zonder enig diploma de school. In 1989 is dit cijfer gedaald tot 6.5% (SCP, 1992a).

Het leerlingenwezen en het KMBO te zamen maakten een flinke groei door. In 1980/81 volgden 76.000 jongeren, onder hen 11.000 meisjes, het zogenaamde beroepsbegeleidende onderwijs. In het schooljaar 1988/89 was dat aantal gegroeid tot 139.000 waarvan 41.000 meisjes (SCP, 1992c).

De tendens is onmiskenbaar dat jongeren langer onderwijs volgen, hoger gekwalificeerd zijn, meer kiezen voor beroepsgericht onderwijs en minder vaak ongediplomeerd het onderwijs verlaten.

#### 4.4.3 Rechten en plichten

Over rechten en plichten is in de Verschuiving veel gedebatteerd, daar komen we in het volgende hoofdstuk op terug. Een belangrijke ingreep was het verlies van recht op bijstand en de werkloosheidsuitkering voor veel jongeren. Ook het recht op inkomen is voor jongeren deels op de tocht komen te staan. Daar staat het recht op arbeid tegenover, want in de Jeugdgarantiewet krijgt een aantal categorieën jongeren een gegarandeerd recht op werk. In het onderwijs is speciaal voor jongeren van 18 tot 27 jaar het recht op een studietoelage gekomen.

Aan de plichtenkant is ook wat veranderd. De plicht om aangeboden werk te accepteren wordt opgelegd aan jongeren die onder de Jeugdwerkgarantiewet vallen. Bovendien kunnen zij het aangeboden werk niet weigeren met het argument dat het niet zou aansluiten bij de gevolgde opleiding of eerdere werkervaring. Het recht op passend werk is hier niet van toepassing, evenmin als verschil in zwaarte of moeilijkheidsgraad van werk in de Jeugdgarantiewet andere inkomens oplevert. Werk in de Jeugdwerkgarantieplanorganisatie is dus werk waarin het prestatiekenmerk grotendeels ontbreekt. Jongeren zijn verplicht met deze voorwaarden akkoord te gaan.

Opvallend is verder dat de rechten en plichten tussen categorieën jongeren meer op elkaar afgestemd zijn. De inkomens vanuit verschillende typen uitkeringen en de studietoelage zijn naar elkaar toegetrokken.

### 4.5 Werkelijke inkomens van jongeren

In Nederland bedraagt het minimumloonniveau ongeveer f 2.200,- bruto en f 1.600,- netto. Het sociaal minimum is op circa f 1.200,- vastgesteld. De werkende mens bereikt het minimumloonniveau uiterlijk op 23-jarige leeftijd. De van een uitkering afhankelijke mens ontvangt op 27-jarige leeftijd het sociaal minimum. De minimumjeugdlonen, de uitkeringen aan jongeren en de studiefinanciering bevinden zich onder de vastgestelde ondergrenzen van respectievelijk minimumlonen en sociaal minimum.

Daarmee is echter geenszins gesteld dat de meerderheid van de jongeren onder het sociaal minimum leeft of minder verdient dan het minimumloon. We zullen de inkomensmaatregelen mede moeten bezien op hun uiteindelijke effect op de inkomenspositie van jongeren. Ik ga dat na voor werkende, voor werkloze en voor studerende jongeren. De verdeling tussen deze categorieën is af te lezen uit tabel 4.8.

Opvallend is dat vrouwen van 25 tot 29 jaar beduidend minder verdienen dan mannen. Een belangrijke verklaring is dat vrouwen veelal in bedrijfstakken werken waar de lonen lager zijn (SCP, 1992a). Men spreekt wel over vrouwen- en mannenberoepen.

We zien dat van de jongeren tussen de 20 en 24 jaar 69% werkt en 23% onder de studiefinanciering valt. Van de jongeren tussen de 15 en 19 jaar werkt 38% en valt 22% onder de studiefinanciering. Acht procent van de categorie 20 tot 24 jaar en 40% van de categorie 15-19 valt niet onder de studiefinanciering en heeft ook niet een echte baan. Deze jongeren worden normaliter volledig door hun ouders of partner onderhouden.



**Tabel 4.8 Jongeren naar inkomensbron en leeftijd, in aantallen (× 1000) en in procenten**

|  | 15-19 jaar |     | 20-24 jaar |     | 25-29 jaar |     |
|--|------------|-----|------------|-----|------------|-----|
|  | Aantal     | %   | Aantal     | %   | Aantal     | %   |
| Totaal aantal (a)                                  | 1 047,3    | 100 | 1 266,7    | 100 | 1 306,6    | 100 |
| Werkt in loondienst (b)                            | 373 0      | 36  | 852,0      | 67  | 922,0      | 71  |
| W v militair dienstplichtig (c)                    | (48,4)     | (5) | -          | -   | -          | -   |
| Werkt als zelfstandige (b)                         | 17,0       | 2   | 24,0       | 2   | 57,0       | 4   |
| Studiefinanciering (d)                             | 226,6      | 22  | 293,8      | 23  | 36,3       | 3   |
| Werkloosheidsuitkering (e)                         | 3,4        | -   | 22,7       | 2   | 24,7       | 2   |
| Bijstandsuitkering (RWW) (f)                       | 9,6        | 1   | 63,0       | 5   | 68,4       | 5   |
| Bijstandsuitkering (alg AWB) (f)                   | 1,9        | -   | 12,1       | 1   | 23,7       | 2   |
| Arbeidsongeschiktheids-<br>uitkering (WAO/AWW) (g) | 5,0        | -   | 24,1       | 2   | 40,0       | 3   |
| Nabestaandenuitkering (AWW) (h)                    | -          | -   | 0,1        | -   | 0,8        | -   |
| Meewerkend gezinslid (b)                           | -          | -   | -          | -   | 8,0        | 1   |
| Partner zonder inkomen, in<br>huishouding (i)      | 1,8        | -   | 33,1       | 3   | 141,0      | 10  |
| Resterende deel van de<br>leeftijdsgroep (j)       | 409,0      | 39  | -58,2      | -5  | -15,3      | -1  |

a CBS bevolkingsstatiek

b CBS enquête beroepsbevolking

c Ministerie van Defensie begroting 1991

d Informatiseringsbank administratieve telling WSF 18+ Uitgedrukt als percentage van de 18- en 19-jarigen, i c de leeftijdsgroep die aanspraak op de regeling kan maken, gaat het om 51 (jongens) en 47 (meisjes)

e SVR administratieve telling WW

f CBS statistiek van de Algemene Bijstandswet

g SVR administratieve telling WAO/AWW

h SVB administratieve telling AWW

i SCP aanvullend voorzieningengebruikonderzoek

j Ingevoerd om de telling kloppend te maken Bij 15-19-jarigen zullen dit in het algemeen jongeren zijn die nog geen eigen inkomen hebben In de oudere leeftijdsklassen kunnen totalen van meer dan 100% ontstaan door overlap in inkomensbronnen

Bron SCP, 1992a

#### 4.5.1 Werkende jongeren

Tot nu toe hebben we aandacht besteed aan de effecten van de maatregelen op de vastgestelde minimumgrenzen. In werkelijkheid ontvangen werkende jongeren echter gemiddeld meer dan deze minima.

Uit tabel 4.9 kunnen we opmaken dat de 18-21-jarigen de helft minder verdienen dan de 25-29-jarigen. De snelle stijging van inkomens tussen de verschillende leeftijdscategorieën blijkt ook uit het gemiddelde uurloon. Een 18-jarige verdient f 7,40 (m) of f 6,62 (v) en een 24-jarige gemiddeld f 15,66 (m) of f 14,47 (v). De lagere opleiding, de aparte (minimum)jeugdlonen en de toepassing van functieschalen, waarin leeftijd en ervaring belangrijke determinanten zijn, zijn daar verklaringen voor. Het afzonderlijke effect van deze drie factoren is niet na te gaan. Het is aannemelijk dat de minimumjeugdloon-staffeling een deel van deze sterke stijging van lonen naar leeftijd verklaart.

Tegelijk kunnen we vaststellen dat werkende jongeren vanaf 18-21 jaar gemiddeld duidelijk meer verdienen dan het vastgestelde sociale minimum. Vanaf ongeveer het 22ste jaar

**Tabel 4.9 Gemiddeld bruto-inkomen van jongeren en jongvolwassenen met een inkomen uit arbeid en/of winst, naar positie in het huishouden 1987 (In guldens per jaar)**

|            | Gemiddeld bruto-inkomen |        |
|------------|-------------------------|--------|
|            | Man                     | Vrouw  |
| 18-21 jaar | 20 200                  | 19 300 |
| 22-24 jaar | 33 300                  | 28 900 |
| 25-29 jaar | 40 700                  | 30 200 |

Bron SCP, 1992a

zitten zij gemiddeld ook boven het algemene minimumloon. De effecten van de verlaging van minimumjeugdlonen spelen vermoedelijk door in alle jeugdlonen, maar dat betekent niet dat de meerderheid van de werkende jongeren onder de minimumloongrens komt.

De pijn concentreert zich bij de jongeren tot 22 jaar die op of onder het minimumjeugdloon zitten. Vooral jongeren in jeugdwerkloosheidsregelingen komen niet boven de minimumgrens uit. Meestal blijven zij er zelfs beduidend onder, omdat ze minder dan 40 uur werken. Het jeugdwerkgarantieloon is berekend op 32 uur en veel banen met scholingscomponenten worden slechts voor een deel tegen het minimumloon betaald. Zo verdient een 16-jarige JWG'er nog geen f 600,- bruto per maand en een 18-jarige ongeveer f 800,-. Het aantal jongeren in de jeugdwerkgarantieregeling is echter gering. In 1992 ging het om 11.000 plaatsen (SZW, 1994).

#### 4.5.2 Werkloze jongeren

Ongeveer 100.000 jongeren of 5% van alle jongeren tussen de 15 en 24 jaar ontvangt een werkloosheidsuitkering (CBS, 1992). De jongste categorie en de schoolverlaters ontvangen een minimale uitkering; ongeveer eenderde van het sociaal minimum. Voor velen van hen is het echter slechts tijdelijk, soms maar voor enkele weken of maanden. Maar intussen is het aantal langdurig werklozen flink gegroeid. In 1970 waren er 3.000 jongeren langer dan drie jaar werkloos, in 1980 was dit opgelopen tot 16.000 en in 1990 tot 50.000 (SCP, 1992b). Van de jongeren tussen de 20 en 24 jaar is bovendien 2% arbeidsongeschikt, bij elkaar zijn dat zo'n 25.000 jongeren.

Als we onder zwaar gedupeerde werkloze jongeren degenen verstaan die *a)* langer dan een jaar werkloos zijn en *b)* een schoolverlatersuitkering hebben of jonger dan 21 jaar zijn, gaat het om een zeer kleine groep, te meer daar deze jongeren nu of binnenkort automatisch onder de Jeugdwerkgarantiewet komen te vallen. Het probleem zit vooral bij de wat oudere jongeren die de komende jaren nog niet onder de Jeugdwerkgarantiewet vallen.

#### 4.5.3 Studerende jongeren

Studerende jongeren kunnen door verschillende combinaties van beurs, lening, ondersteuning van thuis en bijbaantjes tot onderling nogal uiteenlopende inkomens komen. Dankzij de regelmatig gehouden scholierenonderzoeken van het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (NIBUD) is een redelijk inzicht verkregen in de inkomens van de schoolgaande jeugd van 18 tot 20 jaar.

Een paar dingen vallen daarbij op. Ondanks de invoering van de studiefinanciering zijn ouders hun bijdrage maar in beperkte mate gaan verminderen. Een toename is te constateren in de verdiensten uit bijbaantjes. Meest significante gegeven is dat het inkomen van deze studerende jongeren tussen 1984 en 1990 volgens dit onderzoek met niet minder dan 250% is omhooggegaan.<sup>1</sup> Ouders zijn de studiefinanciering niet gaan zien als een bijdrage van kinderen aan het huishouden. Er is sprake van een aanmerkelijke verschuiving van inkomens van ouders naar kinderen.

**Tabel 4.10 Inkomsten van schoolgaande jongeren naar bron en leeftijd 1984 en 1990 (op maandbasis, gulden van 1990)**

|                    | 18 jaar    | 19 jaar    | 20 jaar    |
|--------------------|------------|------------|------------|
| 1984               |            |            |            |
| Van ouders         | 97         | 105        | 111        |
| Baan               | 148        | 175        | 186        |
| Studiefinanciering | -          | -          | -          |
| <b>Totaal</b>      | <b>245</b> | <b>280</b> | <b>298</b> |
| 1990               |            |            |            |
| Van ouders         | 98         | 73         | 85         |
| Baan               | 198        | 221        | 241        |
| Studiefinanciering | 310        | 381        | 421        |
| <b>Totaal</b>      | <b>606</b> | <b>675</b> | <b>747</b> |

Bron: NIBUD, 1990; SCP, 1992a.

In hoeverre deze inkomensverhoging ook opgaat voor uitwonende studenten, kan op grond van de beschikbare gegevens niet worden bepaald. In het verleden kregen studenten aan universiteiten beurzen of werden door hun ouders onderhouden. Of studenten in 1984 het aanmerkelijk krappere hadden dan de huidige generatie, is op grond van deze onderzoeken niet na te gaan.

#### 4.6 Verschuiving van lasten en de onderkantproblematiek

Het is moeilijk na te gaan in welke mate de effecten van de ingrepen in jeugdlonen en uitkeringen opgevangen zijn door verschuiving van inkomensbronnen voor jongeren. Naar analogie van de inkomsten van scholieren is het aannemelijk om te veronderstellen dat ook werkloze en weinig verdienende jongeren 'neveninkomsten' hebben. In de eerste plaats zal het gezin waartoe zij behoren (ouders en soms partner) een deel van de kosten overnemen. Ieder gezin kent immers een eigen verrekeningssysteem van de huishoudkosten. Als een jongere veel verdient zal hij door de bank genomen thuis meer afdragen dan wanneer hij weinig verdient. In de tweede plaats zullen ook werkloze jongeren nogal eens neveninkomsten hebben.

Het is aannemelijk dat het effect van de inkomensmaatregelen onevenredig over jongeren verdeeld is. Het zijn bepaalde categorieën jongeren die heel rechtstreeks de gevolgen van de inkomensmaatregelen aan den lijve ervaren. Het treft vooral laaggeschoolde jongeren en

daaronder dan weer etnische jongeren, jongeren die langdurig werkloos zijn en jongeren met gedragsproblemen. Zij zitten op de minimumuitkering of het minimumjeugdloon, krijgen vermoedelijk de minste compensatie door overdracht van inkomen van ouders naar hun kinderen en zij maken ook nog eens het minst kans op goed betalende bijbaantjes. Sterker nog: de toenemende markt van bijbaantjes zou wel eens een deel van hun potentiële arbeidsmarkt kunnen afsnoepen.

Het gaat voor deze jongeren veelal om cumulatieve situaties: jongeren met problemen krijgen extra problemen met hun inkomen, en gezinnen in de verdrukking moeten de hardste ingrepen opvangen. De strijd om de status van jongeren heeft een sterk klassegebonden uitwerking.

#### 4.7 Categorisering en classificering

Het effect van de maatregelen op de status van jongeren is samen te vatten in termen van categorisering en classificering (zie paragraaf 1.4).

Tussen 1980 en 1993 zijn jongeren op het inkomensterrein steeds meer als een aparte categorie behandeld. Zo is het leeftijdscriterium dat jongeren van volwassen werknemers onderscheidt zowel in de RWW als in werkloosheidswetgeving ingevoerd. De categorisering blijkt ook uit het feit dat verschillende categorieën jongeren in inkomenswetgeving gelijk behandeld worden. Er is een samenhangend inkomens-, scholings- en arbeidsmarktbeleid ontstaan voor een bevolkingsgroep met duidelijke leeftijdsgrenzen: 16 tot 27 jaar. Daar heeft de Studiefinanciering zijn bovengrens op aangepast.

De scheiding tussen jongere en volwassen werknemers is versterkt. Er is als het ware een nieuwe volwassenheidsgrens op negen jaar afstand van de formele volwassenheidsgrens ontstaan.

Deze categorisering ging gepaard met een neerwaartse classificering. Jongeren zijn in verhouding met de overige werknemers een aantal rechten op inkomens kwijtgeraakt en hebben in vergelijking met mensen van boven de 27 jaar een werkverplichting erbij gekregen. Daartegenover staat het recht op de tegemoetkoming studiekosten, de werkgarantie en de verbeterde mogelijkheden voor onderwijs en scholing. De categorie jongeren als geheel is in waarde gedaald waar het gaat om de bij wet geregelde inkomenspositie.

In de feitelijke uitwerking zien we dat een deel van de jongeren weinig directe hinder ondervindt van de maatregelen. Deze jongeren hebben een inkomen dat ruim boven het sociaal minimum uitkomt. Het zijn vooral bepaalde categorieën jongeren die de gevolgen van de Verschuiving merken en met hen de gezinnen waar zij uit voortkomen.

Als neerwaartse classificatie kunnen we ook de verandering in de overdracht van inkomens plaatsen. De tendens uit de jaren zeventig om jongeren rechtstreeks rechten op inkomens te geven is geleidelijk teruggebogen naar een vergrote inkomensoverdracht via de ouders.

## Hoofdstuk 5

### De argumenten

Beleidsvoornemens en besluiten vragen om argumenten. Voor- en tegenstanders zoeken ze. Iemand die zich om welke reden dan ook inzet voor een maatregel zal proberen anderen te overtuigen. Ook degenen die de macht hebben, zien zich genoodzaakt om te argumenteren en te legitimeren. Al overtuigend overtuigt de betrokkene zichzelf en naar hij hoopt ook zijn tegenstanders. Standpunten, argumenten, legitimaties, besluiten, redeneringen beïnvloeden en versterken elkaar veelal. In de confrontaties tussen argumentaties van verschillende actoren kan een collectieve redeneertrant ontstaan. Binnen een veld wordt als het ware een gemeenschappelijke taal ontwikkeld. Sterker nog: wil een actor binnen het veld erbij horen, zal hij zich die taal eigen moeten maken (Bourdieu, 1989).

Binnen een veld ontstaat een gezamenlijke kijk op een probleem of onderwerp. Natuurlijk, de gezamenlijke kijk is divers, partijen hebben verschillende opvattingen, maar er ontstaat een discours waar de actoren te zamen aan meewerken en dat door de tegenstellingen en debatten heen partijen met elkaar verbindt.

In dit hoofdstuk ga ik op zoek naar dit gezamenlijke, naar de gedeelde kijk van de actoren op het onderwerp 'de maatschappelijke positie van jongeren'. Deze kijk is niet alleen een saus die de maatregelen en het beleid moet legitimeren en beargumenteren. Het is de kijk zelf die het beleid beïnvloedt en die uitmondt in feitelijke maatregelen. De visie op het onderwerp is deel van de werkelijkheid.

Binnen de Verschuiving ging de strijd vooral om de hoogte van de jeugdinkomens, de leeftijdsgrenzen, het recht op inkomen, het recht op werk, met als tegenhanger de plicht tot werk, en de reeks van maatregelen tegen de jeugdwerkloosheid. Rond deze onderwerpen ontspon zich de strijd. In de discussies komen we talloze argumenten, legitimaties en redeneringen over jongeren tegen die bijdragen aan categorisatie en classificatie.

In de strijd om de positie van jongeren werden behalve argumenten die verwezen naar jongeren ook argumenten aangevoerd van meer organisatorische en uitvoeringstechnische aard. Zo komen we discussies over effecten, efficiency, consistentie en samenhang tegen. Deze uitvoeringsargumenten komen slechts kort aan de orde. De analyse concentreert zich op de argumentaties en redeneringen die verwijzen naar beeldvorming, naar ideeën die men heeft over jongeren en naar de mate waarin jongeren als een homogene groep worden gezien.

## 5.1 Uitvoeringsargumenten

In de rapporten, debatten en krante-artikelen zien we de argumentatie vaak snel verspringen van inhoudelijke beleidsargumenten naar praktische effectiviteits- en uitvoeringsargumenten. Na een fel inhoudelijk betoog tegen een bepaald voorstel zien we hoe dezelfde persoon gedetailleerd ingaat op allerlei uitvoeringsproblemen. Het is het enigszins dubbele gezicht van de politiek: beleidbepalers én controleurs van de uitvoering. Politici willen voor visie staan en willen ook deskundigen zijn. Dat laatste laten ze zien door gedetailleerde vragen te stellen en zich te verdiepen in allerlei uitvoeringsproblemen.

Een in de Verschuiving vaak opdoemend probleem was, dat door een verlaging van inkomens van de ene categorie er een ongelijke verhouding ontstond met die van een andere. Zo leidden verlagingen van het minimumjeugdloon tot het probleem dat de uitkering in sommige gevallen hoger uitkwam dan het loon. Een variant op dit probleem was de klacht dat de afstand tussen minimumjeugdloon en de feitelijke jeugdlonen in de CAO's te groot of te klein werd. Als de minimumjeugdlonen te dicht bij de CAO-jeugdlonen komen, krijgen ze een loonopdrijvend effect. Is de afstand te groot, dan verliest het minimumjeugdloon zijn betekenis.

Bij de invoering van de Jeugdwerkgarantiewet zagen we een andere effectiviteitsproblematiek ontstaan. Je kunt alle werkloze jongeren wel door een Jeugdwerkgarantieplanorganisatie in dienst laten nemen, maar als deze organisatie de jongeren vervolgens niet aan werk kan helpen, is het enige effect dat werkloze jongeren een verhoogde uitkering krijgen. Feitelijk gevolg is dan een verhoging van uitkeringskosten en dat was geenszins de bedoeling.

De argumentatie van diverse critici van de Jeugdwerkgarantiewet op het punt dat alleen de collectieve sector openstond voor garantieplaatsen, werd nog eens verwoord door een *NRC*-commentaar (*NRC* 8-8-1987). De krant voerde aan dat jongeren werkervaring gingen opdoen bij instellingen die ten gevolge van bezuinigingen juist banen zouden moeten gaan afstoten. 'De logica is ver te zoeken', meende de krant. Het ging bovendien om eenvoudig werk en dat zou jongeren uit de JWG niet aantrekkelijk maken voor bedrijven. 'Of gaat het slechts om een veredelde bijstandsregeling?', eindigde *NRC Handelsblad*, daarmee het argument van kamerlid Moor oppakkend.

Andere effectiviteitsargumenten richtten zich op feitelijke resultaten van de jeugdwerkplannen. Met grote regelmaat verschenen er rapporten, artikelen en kamervragen die deden vermoeden dat een bepaald plan of een bepaalde maatregel niet het beoogde effect had bereikt. Het lijkt wel een wetmatigheid dat streefgetallen het kwadraat vormen van het uiteindelijke reële bereik.

Een onmiskenbaar probleem vormt de verdringing. Ieder werkloosheidsbestrijdingsplan dreigt óf reguliere arbeid te verdringen, omdat vaste banen worden vervangen door werkloosheidsplaatsen, óf dreigt reguliere werknemers te verdringen, want een werknemer met een lager loon verdringt de beter betaalde. Een extra complicatie ontstaat wanneer verschillende werkloosheidsbestrijdingsplannen elkaar verdringen. Dat komt regelmatig voor, want in totaal gaat het om tientallen landelijke werkloosheidsmaatregelen en honderden lokale maatregelen of bedrijfsplannen.

Een aparte categorie problemen rond de effectiviteit is dat van het 'botsende principe'. Een jeugdwerkplan of maatregel ten aanzien van jeugdinkomens kan andere plannen of regelgeving doorkruisen. Invoering van een leeftijdsafhankelijke staffeling in de bijstand is daar een voorbeeld van. Immers in de bijstand was het bestaansminimum de grondslag en

dat minimum gold voor iedereen. Daar paste geen leeftijdsstaffeling bij. Afstemming van studiefinanciering en bijstand bleek niet volledig mogelijk omdat de studiefinanciering uitgaat van de prijsindex en de bijstand van de kosten van levensonderhoud. Bij de regelgeving rond uitkeringen bestond het harde criterium dat een uitkeringstrekker niet mocht werken en zelfs voor vrijwilligerswerk was toestemming van het arbeidsbureau nodig. Jongeren met een uitkering móeten echter werken, althans in de plannen rond het Gemeenschapstakenplan (CRM, 1982).

Een maar al te bekend voorbeeld is het feit dat een werkelijke bestrijding van de jeugdwerkloosheid veel geld kost, wat het economisch-herstelbeleid doorkruist. 'Je kunt niet aan jeugdwerkloosheid doen als je daarmee het bedrijfsleven kapotmaakt', licht VNO-voorman Van Veen toe (Pa 11-9-1984). Als laatste voorbeeld noem ik het probleem waarmee de Tweede Kamer in het jeugdwerkgarantiedebat worstelde: kunnen werkgevers gedwongen worden mee te werken aan het plan als tegelijkertijd afgesproken is dat het tripartiete-overleg, dus werkgevers, werknemers en overheid te zamen, voortaan het arbeidsvoorzieningsbeleid bepaalt?

Hoewel uitvoeringsargumenten niet direct over jongeren gaan, geven ze wel een indicatie over de mate waarin jongeren als aparte categorie beschouwd worden. Immers in de afgelopen jaren hebben op jongeren gerichte argumenten in de conflicten tussen verschillende regelingen en principes een belangrijke rol gespeeld. De leeftijdsafhankelijkheid in de bijstand, de leeftijdsfactor in de WWV, de leeftijdgerichte sancties en garanties, en de verzwaaring van de leeftijdsfactor in het minimumjeugdloonstelsel illustreren dat.

## 5.2 Vraag en aanbod

De vraag/aanbod-verhouding is een economische problematiek. Maar als jongeren als totaliteit geïdentificeerd worden met 'vraag' of 'aanbod' is er sprake van jongeren als categorie. Vóór- en tegenstanders in het debat debatteerden in het geheel niet over de vraag of 'jongeren' wel een vraag- en aanbodcategorie zijn. Dat werd bij voorbaat verondersteld. Evenmin kwam de vraag aan de orde of het rechtvaardig is.

Stel dat een verlaging van het minimumjeugdloon inderdaad vermindering van de jeugdwerkloosheid oplevert, dan is daarmee nog niet gezegd dat de maatregel *dus* goed is. Dat wordt duidelijk als we de categorie jongeren in deze redenering vervangen door vrouwen of allochtonen.

De discussie beperkte zich echter tot de vraag of verlaging van de prijs van jongeren zou leiden tot meer werkgelegenheid van jongeren. Albeda beriep zich in 1980 al op de economen, die 'bijna unaniem' van mening waren dat een te hoog inzetten van het minimumloon in de meeste gevallen zou leiden tot een aantasting van de werkgelegenheid. Hij kwam vervolgens tot zijn eigen 'wet': 'naarmate de werkloosheid groter is en de mogelijkheid voor de werkgever om te selecteren groter, hebben relatieve loonvoeten grotere betekenis' (TK 1980-1981, 12, p. 2272).

Deze wet van Albeda lijkt weerlegd te worden in meer recente onderzoeken. Het omgekeerde geldt eerder. Bij groter wordende werkloosheid is het effect van de hoogte van minimumjeugdlonen gering, bij kleiner wordende werkloosheid echter groter. Op grond van simulaties kwamen onderzoekers tot de voorlopige en voorzichtige conclusie dat tot circa 1984 het effect klein is geweest, maar dat vooral de laatste jaren een duidelijk verband be-

staat tussen de hoogte van jeugdlonen en de werkgelegenheid (CPB, 1990). Het effect van minimumjeugdloonverlagingen blijft echter vrij gering (SZW, 1990b; Mot & Teulings, 1990; OSA, 1990; Salverda, 1989, 1992). Verlaging van lonen, dus ook van minimumjeugdlonen, heeft bovendien het nadeel dat dit de koopkracht vermindert, en langs die weg kan de verlaging zelfs meewerken aan vermindering van de werkgelegenheid.

Albeda kreeg overigens de wind van voren. Alle fracties en vele adviesorganen betwijfelden of de door Albeda veronderstelde relatie wel bestond. Vandaar zijn latere en voorzichtigere constructies als 'een lichte invloed van de invoering van het hogere minimumjeugdloon op de werkgelegenheid' (TK 1980-1981, 12, p. 2273). Minister De Koning kreeg drie jaar later de Kamer over zich heen toen hij in de Kamer beweerde dat 'ieder schoolboekje' leert dat lagere lonen meer werk betekent. Net als Albeda kwam De Koning in voorzichtiger bewoordingen op de kwestie terug en sprak over 'geen meetbaar' maar wel 'een merkbaar effect' (TK 1982-1983, 35, p. 4908). De commentator van *de Volkskrant* liet weten dat iedere HAVO-leerling een dikke onvoldoende zou krijgen op de bewering van De Koning. 'Verlaging van loon werkt niet omdat een ervaren werknemer in de kracht van zijn leven meer rendement oplevert. Pas als dat arsenaal is uitgeput komt er ruimte voor de jeugd.' (Vk 1-7-1983).

In de discussie kwamen nog enkele nevenargumenten aan de orde. De econoom en *NRC*-publicist Bomhoff wees erop dat het hoge minimumjeugdloon werkgevers dwingt jongeren te exploiteren. De werkgever moet zijn loonkosten eruit halen en zal weinig over hebben voor begeleiding en scholing (*NRC* 26-11-1986). Ambtenaar van het ministerie van Sociale Zaken Ter Hart meende dat verlaging van het minimumjeugdloon wel eens kon betekenen dat jongeren langer blijven studeren en daardoor uiteindelijk duurder zullen zijn (Vk 1-7-1978), terwijl Ruding een gelijke redenering voor een ander betoog benutte door erop te wijzen dat een te hoog minimumjeugdloon jongeren kon verleiden om voortijdig de school te verlaten (AD 19-4-1984).

Misschien wel het opvallendst waren de resultaten van een telefonische enquête van het ANP, gehouden onder een aantal grote bedrijven naar aanleiding van de kabinetsplannen in 1988 om de grens van de jeugdlonen te verhogen tot 27 jaar (Tr 24-3-1988). Ahold schatte het effect op de werkgelegenheid voor deze jongeren op 'nihil'. Het bedrijf heeft zijn eigen loonstructuur en houdt nauwelijks rekening met het wettelijk vastgestelde minimumjeugdloon. De woordvoerder vermoedde dat het de overheid meer ging om het drukken van de kosten van de sociale zekerheid, die immers samenhangen met de minimumlonen. Ook KLM, Douwe Egberts en Verkade bleken weinig vertrouwen te hebben in de effecten van de verlaging. Al eerder, in 1984, had Peek en Cloppenburg laten weten niet te geloven in veel effect van een verlaging van het minimumjeugdloon: 'het verloop onder het personeel is gedaald en er worden dus te weinig nieuwe mensen aangenomen. (...) En wij blinken niet uit in het aantrekken van nieuwe mensen' (Vk 3-2-1984). Een chef bij Albert Heijn vertelde de krant: 'Voor die lage lonen werken jongeren geen veertig uren in de week.' Volgens hem zouden ze dan op een andere manier geld gaan verdienen, door bijbaantjes en zo (Vk 14-10-1982).

Een definitieve uitspraak over de relatie tussen minimumjeugdloon en werkgelegenheid voor jongeren blijkt onmogelijk. Dat geven ook de economen toe, hoewel hun simulatiemodellen steeds verfijnder worden en de verbanden duidelijker naar voren lijken te komen (CPB, 1990). Andere economen nemen zelfs volledig stelling tegen het veronderstelde verband (Salverda, 1989). Wel kunnen we vaststellen dat alle partijen het eens zijn over het feit



dat 'jongeren' in de vraag- en aanbod-discussie een reële grootheid vormen, een aparte categorie.

We zouden kunnen concluderen dat het verlagen van de 'kostprijs' van jongeren de impliciete boodschap heeft dat het om een 'mindere' kwaliteit gaat. Ik vermoed dat de voortdurende pogingen om het aanbod 'jongeren' in prijs te verlagen tegelijk een devaluatie van de kwaliteit van deze categorie inhoudt. De argumenten om jeugdlonen te verlagen hebben als tendens dat jongeren niet zo arbeidsproductief zijn. Dat op zichzelf kan de vraag naar jongeren in negatieve zin beïnvloeden.

Een variant op de formule dat lagere jeugdlonen meer werk betekenen is de veronderstelling dat lagere uitkeringen voor jongeren tot minder jeugdwerkloosheid leiden. Hier is de redenering dat te hoge uitkeringen jongeren verleiden om geen werk te zoeken. 'Nu houden wij inertie en het gebrek aan perspectief in stand. We moeten uit de huidige verlamming breken en daarbij moeten we ons afvragen welke rol de hoogte van de uitkering daarin kan spelen. Er moet een evenwicht gevonden worden tussen stimulansen en het vangnet dat de uitkeringen vormen', aldus Lubbers (Tr 29-3-1988).

Hij wordt bijgevalen door de CDA-fractie: 'Wij krijgen van ondernemers nooit te horen dat het probleem zit in de hoogte van het minimumloon, maar in het feit dat het verschil tussen een uitkering en het minimumloon te klein is. Het is de moeite niet waard om een baan te zoeken. Het kabinet denkt maar dat die banen eerst nog geschapen moeten worden maar die zijn er al lang. Je moet alleen wat doen aan het aanbod' (Tr 31-3-1988).

In de taal van het 'veld' heet dit: het 'prikkelargument'. Jongeren moeten geprikkeld worden om te gaan werken en dat doe je door de uitkeringen te verlagen en zo de werkloosheid onaantrekkelijk te maken. Het probleem daarbij is dat de overheid tegelijk vanwege het 'prijsargument' de jeugdlonen verlaagt, waardoor die afstand tussen minimumlonen en uitkeringen maar niet groter wordt.

### 5.3 Concurrentie

Dicht bij de argumentatie over vraag-aanbod staat het argument dat jongeren moeten concurreren met een aantal andere groepen op de arbeidsmarkt. Zo wees minister-president Lubbers erop dat de situatie in 1989 fundamenteel anders was dan een aantal jaren daarvoor. Hij stelde dat er veel meer concurrerende groepen op de markt waren gekomen. Vermoedelijk doelde hij op herintredende vrouwen, allochtonen, gehandicapten, langdurig werklozen, oudere en jongere werknemerscategorieën.

Deze categorieën bestonden natuurlijk altijd al, maar enerzijds was er binnen het arbeidsmarktbeleid een doelgroepverfijning gekomen waardoor groepen ook meer als concurrerende categorieën konden worden onderscheiden en anderzijds betekende een tekort aan banen een verscherpte concurrentie. 'En', zo ging de premier verder, 'er is nu eenmaal een relevantie van prijs voor de beschikbaarheid van arbeidsplaatsen.' (Lubbers, 1989, p. 20). Hij vond dat dit geleid had tot de filosofie van premiemanipulatie: achtergestelde groepen worden aantrekkelijker voor werkgevers gemaakt door tegemoet te komen in de premiekosten voor deze groepen.

Topambtenaar van Sociale Zaken Kruse sprak over 'stenen voor brood': versterking van de positie van jeugdigen leidt tot uitstoot van andere groepen, zoals vrouwen, gehandicapten en ouderen (NRC 20-10-1982). Een paar jaar later gebruikte hij het beeld 'roeren in de pot'.

'Wat wij doen is niet het herverdelen van werk maar het herverdelen van werkloosheid', is zijn cynische commentaar. 'Daarom stimuleren wij de ene keer die zwakke categorie en een volgende keer weer een andere groep die dreigt weg te zakken.' (Elsevier 11-9-1987). In het *Algemeen Dagblad* wees hij op het effect van de nieuwe staffeling. Deze had geleid tot onderlinge concurrentie tussen jongeren, waarbij de jongsten in het voordeel waren (AD 16-1-1985).

Vakbondsleider Kok vroeg de FNV-jongeren te beseffen dat zij straks tot de volwassenen in deze maatschappij zouden behoren en 'dat wij als vakbeweging ook afwegingen moeten doen als het om concurrerende leeftijdsbelangen gaat' (Vk 5-10-1982). Aardig is dat ouderen soms het initiatief namen om in te leveren ten behoeve van jongeren. In een verslag van een FNV-vergadering over arbeidstijdverkortingsplannen voor jongeren citeert de journalist een oudere werknemer: 'Ik wil graag minder werken en wil daar eventueel ook voor inleveren. Bij dit voorstel moeten juist de jongeren minder gaan doen, terwijl die in de kracht van hun leven zijn. Het zijn toch jonge mensen die aan een toekomst bouwen en daar hard voor willen werken. Geef ze die mogelijkheid en laat de ouderen het wat rustiger aandoen' (Vk 16-2-1983).

Het *Algemeen Dagblad* meldde zich ook. Als briefvraag van de week legde het de lezers voor: 'Wat zou u doen om het leven van werkloze jongeren weer zin te geven?' (AD 28-8-82). De krant deed de suggestie om getrouwde vrouwen met een man die goed verdiende hun baan te laten afstaan aan werkloze jonge meisjes, en stelde een paar weken later de volgende vraag, speciaal aan de gehuwde vrouwen: 'Geeft u uw baan aan een werkloos meisje?' (AD 18-9-1982).

Een andere heel directe relatie tussen verschillende categorieën werd gelegd bij de bezuinigingen op de wwv in 1983 en bij de invoering van de nww in 1987. De bezuinigingen waren mede noodzakelijk vanwege de gelijkberechtiging van de vrouw. Deze kreeg in het verleden geen werkloosheidsuitkering als haar man kostwinner was. De jongeren moesten het geld voor deze gelijkberechtiging opbrengen (Vk 6-12-1984; NRC 9-2-1985).

*Trouw* meldt dat de verlaging van uitkeringsrechten van jongeren ook diende om oudere werklozen langer uit de bijstand te houden. 'Voorkomen moet worden dat er straks geen ruimte meer is voor verbetering van rechten van ouderen' (Tr 9-2-1985). Ook hier werd gedaan op de nww-verandering. Door jongeren een korter recht op de werkloosheidsuitkering te geven, zouden ouderen langer in deze regeling kunnen blijven.

Het overheidsbeleid om allerlei categorieën op de arbeidsmarkt te onderscheiden en vervolgens te constateren dat deze groepen achtergesteld zijn en dat dus stimulerende maatregelen nodig zijn, leidde tot een zekere moeheid. Minister van Sociale Zaken De Vries: 'Er is een overmaat aan goede bedoelingen. Zeventig procent van het arbeidsaanbod is tot doelgroep verheven. Daardoor is het moeilijk prioriteiten te stellen. We zullen duidelijker moeten worden.' Hij ging verder met op te merken dat jongeren en vrouwen steeds makkelijker aan werk kwamen. Het beleid zou zich gaan concentreren op de harde kern, waaronder werklozen uit etnische minderheden (NRC 12-5-1990).

## 5.4 Volwassenheid

Sinds 1987 is de meerderjarigheidsgrens vastgelegd op 18 jaar. De politieke en met de vakbonden verbonden jongerenorganisaties hebben zich altijd sterk gemaakt voor de gelijke be-

handeling van jongeren die meerderjarig zijn. Volwassen is volwassen en verder niet zeuren is het parool. PvdA-voormannen als Den Uyl en Kok en parlementariër Moor benadrukten herhaaldelijk het principe dat voor gelijke arbeid gelijk betaald moest worden en dat er geen reden was om jongeren anders te behandelen en te betalen. Dit was inzet van het beleid in de jaren zeventig.

De verlaging van de meerderjarigheidsgrens naar 18 jaar heeft er vermoedelijk mede toe geleid dat de kloof tussen meerderjarigheid en volwassenheid vergroot werd. Met volwassenheidsgrens doel ik op het moment dat men volledig gelijk wordt behandeld op het gebied van inkomen, arbeid, rechten en plichten. We zouden kunnen spreken van een economische volwassenheid. Bij een meerderjarigheidsgrens van 21 jaar is de gelijkstelling van meerderjarigheid en economische volwassenheid sterker te beargumenteren dan bij 18 jaar. De verlaging naar 18 jaar maakte tegelijk de weg vrij voor de verhoging van de volwassenheidsgrens.

Parlement en kabinet zaten al jaren te tobben met de verlaging van de meerderjarigheidsgrens naar 18 jaar. Het kerend economisch tij liet een volledige ouderonafhankelijkheid niet toe en besloten werd de onderhoudsplicht tot 21 jaar te laten doorlopen. Met de grens van 21 jaar kwam men echter ook niet uit. We hebben gezien hoe de leeftijdsgrens van 27 in zowel het uitkeringsregime als bij de studiefinanciering en het Jeugdwerkgarantieplan is ingevoerd. Dit leidde tot heel wat discussie. In het paasdebat van 1988 probeerde minister-president Lubbers de grens van 27 jaar ook in te voeren bij de minimumjeugdlonen. Hij onderscheidt drie fasen van volwassenheid.

- 1 De ontwikkeling naar volwassenheid, die al ver voor het 18de jaar begint;
- 2 De formele volwassenheid op 18 jaar, wanneer de jongere volledig handelingsbekwaam wordt;
- 3 De feitelijke volwassenheid, die ontstaat op het moment dat de jongere in staat is zelf volledig in zijn rechten (waaronder vooral werk en inkomen) te voorzien (TK 1987-1988, 23).

Lubbers lichtte dit als volgt toe: 'Het hand ophouden thuis wordt beschouwd als een aantasting van een individueel recht. Inkomen verkrijgen van de staat is een verworven recht geworden. (...) Daarmee wordt volwassenheid natuurlijk al snel geïnterpreteerd als het recht hebben op genoeg geld krijgen om een bepaald niveau van bestedingen mogelijk te maken. Er zit een gevaar in de ontwikkeling naar een eenzijdige accentuering op een inkomensvoorziening vanuit de gemeenschap. Bijvoorbeeld aspecten als "dragen van eigen verantwoordelijkheid" en "zelfstandigheid" komen in het gedrang.'

Als de persoon zijn volwassenheid niet ten volle waarmaakt, aldus de premier, blijft een element van onvolwassenheid bestaan: 'Heeft deze dan het recht op consumptie alsof men een volwassene is. Dient de overheid het ontbreken van inkomensonafhankelijkheid zomaar op te vullen of moeten we een impuls inbouwen tot zelfrealisatie van de volwassenheid' (TK 1987-1988, p. 3346).

Hij trok vervolgens de vergelijking met de studiefinanciering, waar men een offer bracht voor later. Dit kan ook gevraagd worden, is de bedoeling van deze vergelijking, van werkloze jongeren die de jeugdwerkgarantieregeling ingaan. 'Houden we niet een zekere staat van verlamming in stand?' En toen kwam hij op wat hij het principiële punt noemde: '(...) dat geen onbeperkt beroep kan worden gedaan op rechten die men zelf niet heeft kunnen realiseren.' Zo is er dus, constateert Lubbers, een 'geleed stelsel' voor jongeren ontstaan (TK 1987-1988, 23, p. 3347).

Het nieuwe element is dat volwassenheid gerealiseerd moet worden. Dit maakt het mogelijk om 27 jaar als leeftijdsgrens te legitimeren. Bovendien maakt deze redenering het mogelijk om de zorg van de overheid naar de jongere over te hevelen. Als het de jongere niet lukt om die volwassenheid te verwerkelijken, is dat niet zozeer de zorg van de overheid maar van de jongere zelf. Vindt hij geen baan met voldoende inkomen, dan is dat een gebrek aan zelfrealisatie van de volwassenheid.

Deze redenering kan *mutatis mutandis* toegepast worden op alle volwassenen die niet slagen in het vinden van goed genoeg betalende banen, waarmee een nieuw fundamenteel criterium in het stelsel van sociale zekerheid ingevoerd kan worden.

De Kamer ging jammer genoeg niet op deze principiële punten in, maar viel de minister-president wel aan op zijn wens om de leeftijdsgrens van 27 jaar in de minimumjeugdlonen in te voeren. Van Mierlo wees op de ons omringende landen waar geen onderscheid tussen juridische en economische volwassenheid gemaakt wordt. In Nederland zat daar een kloof van vijf jaren tussen. 'Gaan we dat gat nu nog groter maken?' (TK 1987-1988, 23, p. 3348).

De lange tijd tegenstrevende Raad voor het Jeugdbeleid volgde de minister-president echter. Stafmedewerker Terwan van de Raad voor het Jeugdbeleid lichtte deze ommekeer in *Trouw* toe: 'Bovendien zien we het leeftijdstraject van 18 tot 25 jaar als een experimenteerfase, waarin jongeren op allerlei terreinen in het leven bezig zijn hun weg te vinden' (Tr 3-10-1990). In de een jaar eerder verschenen nota *Afscheid van de jeugd* had de raad al gepleit voor de erkenning van een tussenfase tussen meerderjarigheid en volledige volwassenheid. Toen werd dit echter bepleit met het oog op een apart jongerenbeleid voor deze categorie (RvJ, 1988a).

De Raad voor het Jeugdbeleid constateerde in zijn nota *Tussen inkeren en uitkomen* dat er wellicht te veel onafhankelijkheden tegelijk voor jongeren moesten worden gerealiseerd, zoals onafhankelijkheid van ouders, van partner (individualisering), van leeftijd, van woonsituatie, van activiteit (studie, werkloos, werk). Om al die onafhankelijkheden te garanderen is veel geld nodig, terwijl de overheid minder geld ter beschikking had dan voorheen. 'Er moet een keuze gemaakt worden welke onafhankelijkheid het hoogst scoort' (RvJ, 1989b, p. 23). Feitelijk komt dit neer op het voorstel voor een gelaagde volwassenheid dat Lubbers ook al deed.

## 5.5 Opvoeding

Het is kenmerkend dat de meeste actoren de jongeren in een pedagogische context plaatsen. De periode tussen de formele volwassenheid en de feitelijke of gerealiseerde volwassenheid wordt door hen gezien als een fase die niet alleen te kenmerken is met leren, ervaring opdoen en experimenteren, maar ook met opvoeden, normen bijbrengen en gewennen.

Vertegenwoordigers van brede maatschappelijke stromingen uitten regelmatig dat een van de problemen was dat jongeren het te makkelijk, te luxueus hebben, dat de overheid te snel de verantwoordelijkheid van hen overneemt. Oud-premier Drees, bekend om zijn soberheid, sprak over 'fantastische dwaasheid' ten aanzien van het recht op een uitkering voor schoolverlaters (AD 26-3-1982). Ik citeerde al *De Telegraaf* die het had over 'de luxueuze franje van de verzorgingsstaat'. Econoom Wolfson: 'Ik heb altijd geageerd tegen het minimumjeugdloon. Jongeren zijn veel te lang in de watten gelegd, terwijl ze zich veel makkelijker kunnen aanpassen dan bijvoorbeeld ouderen. Je kunt dus ook meer eisen aan hen stellen'

(Tr 4-8-1986). Het meeste stof deed minister van Financiën Ruding opwaaien met zijn uitspraak: 'Met name jongeren hebben het veel te makkelijk gehad en dat hebben ze het eigenlijk nog steeds' (Tr 19-10-1984).

De door de welvaartsmaatschappij verweende jongere is ook de van plichten en arbeid vreemde jongere. Brinkman verwees met zekere graagte naar zijn eigen jeugd, toen hij als hij bij vriendjes op het platteland wilde gaan spelen eerst moest werken en dan pas kon gaan spelen (Van Ewijk & Van der Zande, 1983). Van der Louw vertelde hoe nuttig het was dat hij vroeger de melk rondbracht. 'Ik heb vroeger zelf ook melk rondgebracht. Het heeft uitstekend gewerkt voor mijn opvatting over de maatschappij' (VN 6-2-1982). Lubbers sloot zich daarbij aan, zij het zonder te verwijzen naar zijn eigen jeugd: 'Het is goed als een ieder aan het begin van zijn werkzaam leven zich een tijdje voor de samenleving inzet' (Tr 14-5-1990).

Het kenmerkende van het afgelopen decennium is de nadruk op arbeid als opvoedingsmiddel bij uitstek voor deze groep jongeren. Alsof bij grote schaarste aan arbeid het belang ervan te meer ingezien wordt. Diezelfde visie op werk als opvoedingsmiddel is ook manifest in de jaren dertig (De Graaf, 1989). 'Als eerste maatregel zou ik in overweging willen geven invoering van de verplichte arbeidsdienst voor de rijpere jeugd en voor de jonge mannen die niet aan arbeid kunnen komen. Deze zullen in werkkampen te werk gesteld moeten worden, aangevuld met gepaste ontspanning. De morele betekenis van deze arbeidsdienst zal zeer groot zijn' (Slingenberg, 1938).

De Koning in de Tweede Kamer: 'Wij moeten er van af, dat het voor groepen van schoolverlaters in feite een vrije keuze is of men werk wil aanvaarden dan wel of men een uitkering wil aanvragen. Men zal onder alle omstandigheden werk moeten willen aanvaarden, maar dan moet dat werk ook onder alle omstandigheden worden aangeboden' (TK 1987-1988, 9, p. 1152).

Jeugdwerkloosheidsmaatregelen krijgen het karakter van opvoedkundige voorzieningen.<sup>1</sup> Arbeid is het pedagogisch antwoord, het 'kom maar hier, dan heb ik werk voor je' van Lubbers (Tr 6-9-1989).

De partijen zijn het eens over het ideaalbeeld van de jonge volwassene: zelfstandig, verantwoordelijk (ook voor de samenleving), weerbaar, actief, hardwerkend. Zo ongeveer is het beeld van de jongere in de jaren tachtig dat de actoren in het veld eropna houden. De jongere moet daar worden gebracht door een evenwicht van rechten en plichten, waaronder het recht op arbeid en de plicht tot arbeid het koningspaar vormen.

Rond 1975 lag het accent nog op het woonrecht, stemrecht, recht op inkomen, inspraakrecht en recht op studie en vrije studiekeuze (Donkers, 1990). In de jaren tachtig verschuift het naar recht op arbeid, op scholing, op extra jeugdwerkloosheidsmaatregelen. Wat plichten betreft, stonden in de jaren zeventig brede doeleinden als de plicht tot ontplooiën, democratisch en kritisch burgerschap voorop. Nu is dat de plicht om arbeid te accepteren, te scholen en aangewezen te blijven op ondersteuning. Lubbers: 'Ik denk dat we bij de jongere generatie weer toe moeten naar een evenwicht van rechten en plichten. Dat klinkt vreselijk moraliserend, maar dat is niet zo. We moeten het heel praktisch zien, namelijk als een zaak van effectiviteit. (...) We moeten overgaan tot een wat meer praktische benadering, waarin wordt geredeneerd vanuit de generatie van 18 tot en met 25 jaar' (Lubbers, 1989, p.25).

Het thema rechten en plichten is het aambeeld van alle kabinetten-Van Agt en -Lubbers. De argumentatie werkt als een tweesnijdend zwaard. Tegenover werkgevers, kamerleden, werknemers en gemeenten wordt het rechten-en-plichtenmotief gebruikt om hen over te ha-

len mee te werken aan sluitende plannen. Want, zo is de redenering, om jongeren te kunnen verplichten moeten we wel werk kunnen aanbieden. Tegenover kamerleden en jongeren wordt het gebruikt om instemming te krijgen voor korting op inkomens en het invoeren van meer sancties. In bijna ieder stuk dat over jeugdinkomens en garantieplannen gaat, komen we het motief van het evenwicht van rechten en plichten tegen.

Jongeren hebben plichten tegenover de maatschappij en zichzelf. Of in de woorden van minister Brinkman: 'Wat wel gezegd wordt in de maatschappij is dat het aardig zou zijn als jongeren van jongs af aan leren zich aan de regels te houden' (Van Ewijk, 1986, p. 83).

In het evenwichtsdenken krijgen de plichten feitelijk het meeste gewicht. In de jaren van grote welvaart zouden de rechten te eenzijdig de aandacht hebben gekregen, menen de bewindslieden en de werkgevers. In de jaren van bezuinigingen wordt de andere zijde, die van de plichten, geaccentueerd door invoering van het *Leitmotiv* evenwicht tussen rechten en plichten. Aan de rechterkant wordt wat afgehaald, aan de plichtenkant wat bijgelegd. Zo komt de balans in evenwicht, ook al zijn er geen vastgelegde ijkpunten of normen. Het punt waar de rechten en plichten op de weegschaal in evenwicht zijn, is niet gemarkeerd. De 'balans' of het 'evenwicht' werkt vooral als suggestief beeld.

## 5.6 Kenmerken van jongeren

Jongeren tussen 18 en 27 jaar waren dus maatschappelijk gezien nog niet volledig volwassen, dat was wel duidelijk voor de meeste partijen. Jongeren hadden extra aandacht en werk nodig en moesten leren begrijpen dat we in een tijd leefden van evenwicht tussen rechten en plichten.

Maar waarin zijn jongeren anders dan 'echte' volwassenen? Voor antwoord op deze vraag verwezen de actoren enerzijds naar kenmerken die in de jongere zelf liggen en anderzijds naar kenmerken die met de situatie van de jongeren zijn gegeven.

### 5.6.1 De jonge werknemer

De aankomende werknemer heeft minder ervaring, zowel met het werk dat deze moet doen als met de werkorganisatie en met werken op zichzelf. Hij moet de kloof tussen school en bedrijf overbruggen. Jongeren vertonen instabiel zoekgedrag en hebben vaak irrealistische verwachtingen, zowel voor wat betreft de kwaliteit van het werk als voor wat betreft de toekomstmogelijkheden (SER, 1977).

In het advies van de Sociaal-Economische Raad stond verder dat jongeren bezig zijn zich los te maken van opvattingen en gedragingen die typisch bij het kind behoren en zich aan het aanpassen zijn aan hun naderende status van volwassene. Zij zitten tussen kind en volwassene in, aldus de nota. Jongeren moeten de kloof tussen de wereld van werk en volwassenen en die van lerende en spelende kinderen overbruggen. Daarom was het, volgens de SER, gerechtvaardigd dat zij een aangepast loon zouden krijgen en aparte rechten en plichten, wat als zodanig de jongerenfase als aparte periode zou accentueren.

Er zijn meer verschillen. Jongeren veranderen in het begin vaak van baan, wat het voor werkgevers minder aantrekkelijk maakt al te veel te investeren in deze groep. Jongeren zijn gemiddeld hoger geschoold dan oudere werknemers. Over de verschillen in arbeidsprestatie was men het niet eens.

Ik heb sterk de indruk dat het eigenlijk meer gaat om het verschil tussen een beginnend beroepsuitoefenaar en een ervaren werknemer. Aangenomen kan worden dat iemand die met een baan begint de eerste dagen, maanden of jaren – al naar gelang het niveau van de baan – minder presteert dan een ingewerkte werknemer. Veel minder duidelijk is de relatie met leeftijd op zichzelf. Wellicht is een 16-jarige wat minder sterk dan een 28-jarige, maar niet minder dan een 50-jarige. Op scholingsniveau is de jongere gemiddeld zelfs in het voordeel.

Terwan, ex-CNV-jongere en medewerker van de Raad voor het Jeugdbeleid, maakte een wat ander profiel van de jongere: 'hij is goedkoop, ongeïfend, jong en fris van uiterlijk, ongebonden en flexibel, leergierig, gemiddeld hoger geschoold, beter in staat om nieuwe ontwikkelingen te accepteren, fysiek sterker, rendabeler om bij te scholen voor het bedrijf en hij heeft een groter aanpassingsvermogen' (Terwan, 1991).

Als conclusie formuleer ik dat de jonge werknemer heel flexibel kan worden omschreven naar gelang de belangen van de beschrijver. De jonge werknemer is een abstractie. Het jonge fotomodel en de jonge voetballer zijn zeer geliefde, soms extreem hoog betaalde jonge werknemers. De jonge stratemaker, de beginnende winkelhulp of de hulp in de huishouding krijgen een wat ander loon.

### 5.6.2 *De lerende werknemer*

In de Verschuiving kwam het uiteindelijk neer op een herdefiniëren van werkende jongeren als lerende jongeren. 'Zij hebben vooral opleiding en training nodig. Ik denk dat het werkgevers makkelijker maakt in jongeren te investeren als arbeid goedkoper wordt gemaakt', meent prof. Kapteyn (Vk 7-5-1988). Het komt dicht bij het advies van de Commissie-Wagner in 1984. Vooral commissielid Vredeling roerde zich toen. Hij vond dat voor jongeren onder de 18 jaar het minimumloon er nooit had moeten komen. Hij stelde voor om de leerplicht tot 18 jaar te verlengen; dat zou jongeren die leren en werken tegelijk, een stuk goedkoper maken.

Sommige werkgevers gingen nog een stuk verder. 'U moet het zo zien: een jongere van 22 of 23 jaar moet blij zijn dat hij voor een verlaagd minimum *mag* werken, want dan doet hij werkervaring op', was de stelling van werkgever Van Eijkelenburg (Tr 28-12-1984). 'Ik concludeer dat jongeren vaak geen werkervaring hebben en onvoldoende opgeleid zijn. Ze kunnen bij wijze van spreken nog geen hamer vasthouden. Ze zijn daarom te duur voor ondernemingen. (...) Toen ik begon te werken moest ik bijbetalen, want ik studeerde nog en moest het vak nog leren', herinnerde werkgevervoorman Van Veen zich (Pa 11-9-1984). Graaf Van Zuilen van Nijevelt, de directeur van pretpark Duinrell, formuleerde zijn visie aldus: 'Er is bij ons veel jeugd in dienst, maar dat wordt onbetaalbaar. In de Verenigde Staten kunnen de jongeren drie à drieënhalve uur werken voor de prijs van een entreekaartje, hier niet langer dan een drie kwartier' (Vk 28-1-1983).

De discussie over jongeren wordt al de hele na-oorlogse periode gevoerd. Vooral de vraag wie de kosten voor het scholen en leren van werknemers voor zijn rekening moest nemen leverde veel gespreksstof op. In de jaren van een krappe arbeidsmarkt ontstond de partiële leerplicht en kwamen er afspraken tussen werkgevers en werknemers om de leertijd door te betalen. Veel bedrijven namen bovendien de opleidingskosten zelf voor hun rekening door jongeren in eigen bedrijfsscholen op te leiden.

Met de veranderingen op de arbeidsmarkt werden de kosten van scholing steeds meer af-

gewenteld. Jongeren kregen steeds meer het stempel van *lerend* te zijn. Hoe meer lerend zij zijn, hoe lager de kosten voor het bedrijfsleven. De overheid volgde deze verandering in benadering schoorvoetend.

### 5.6.3 Jongeren en hun behoeften

'Jongeren kunnen dat offer brengen omdat ze geacht worden minder behoeften te hebben', aldus minister De Koning in *de Volkskrant* (Vk 3-5-1983). En vijf jaar later herhaalde hij dit tegenover het *Algemeen Dagblad*: 'Maar ik zeg tegen jongeren steevast: "Jullie behoeftenpatroon wordt geacht anders te zijn dan dat van ouderen"' (AD 9-4-88).

De formulering is opvallend. Hij maakt gebruik van het 'wordt geacht anders te zijn'. Met andere woorden: misschien is het wel zo dat jongeren in behoeften niet onderdoen voor ouderen, maar eigenlijk horen ze met minder behoeften te leven. In de Tweede Kamer formuleerde hij het aldus: 'Men heeft het altijd redelijk gevonden om dat verschil [in behoeften tussen ouderen en jongeren] te maken' (TK 1982-1983, 35, p. 4909).

Jongeren horen andere behoeften te hebben want:

- zij zijn niet gewend aan een volledig inkomen;
- zij hebben geen zware financiële verplichtingen;
- zij hebben geen lasten van anderen te dragen want zij zijn geen kostwinner;
- 'ze wonen samen en hebben een minimumloon plus een uitkering, een minimumloon plus een studiebeurs van pa. Dat loopt allemaal heel lekker.' (Kruse, Vk 10-3-1983);
- jongeren hebben een nog grotere variatie in wat een bestaansminimum is en 'blijkbaar bestaat er een grote inventiviteit om van toelagen te kunnen leven' (De Koning, TK 1982-1983, 35, p. 4909);
- zij hebben ook andere opvattingen over en een andere verhouding tot werk en vrije tijd (De Graaf, Vk 25-6-1983);
- hun subjectief welvaartsniveau is in stijgende lijn (SCP, 1981).

De rode draad in de argumenten is dat de situatie anders is omdat zij nog minder gewend zijn, dat hun levensstijl verschilt en dat zij nog aan het begin van hun 'welvaartsniveau' staan. Vooral dit laatste wordt bedoeld door het 'wordt geacht anders te zijn'. Er is een in de maatschappij verankerd gegeven dat de mens geleidelijk naar zijn optimum in inkomen en status toegroeit, en jongeren beginnen onderaan.

Tegenstanders van verlaagde lonen en uitkeringen verzetten zich tegen het idee dat jongeren minder nodig hebben. Zij vallen niet zozeer de normatieve kant of het groei-idee aan, maar richten zich op de argumenten dat jongeren feitelijk met minder toekunnen. De werkende-jongerenorganisaties voeren aan dat juist beginnende huishoudens op hoge kosten zitten.

Kamerlid Ter Veld viel in de Tweede Kamer bij de behandeling van de Wet Werkloosheidsvoorziening uit: 'Ik kan ook simpel vragen sinds wanneer het aardgas en het water voor jongeren goedkoper is. (...) Als voorts mensen met hoge inkomens nu zelf hoge lasten aangaan, worden zij dan gevrijwaard voor een teruggang in inkomen?' (TK 1982-1983, 24, p. 3479). D66-kamerlid Nypels vroeg zich af of het argument van geen gezinslasten niet on-eigenlijk was en te kort deed aan het principe van optimale ontplooiing. Bovendien wees hij erop, en daarin was hij bepaald niet de enige, dat jongeren met lage inkomens veelal uit gezinnen komen met lage inkomens (TK 1982-1983, 35).

Lubbers zowel als minister De Koning verklaarden diverse malen dat de uitkeringen voor



jongeren niet meer voldoende waren om zelfstandig van te leven. Zij zeiden er vervolgens bij zich af te vragen of dat ook wel nodig was. Een uitkering is niet hetzelfde als een basisinkomen, vond ook het hoofdredactionele commentaar van het *NRC Handelsblad* (NRC 7-2-1990).

#### 5.6.4 Jongeren en de behoefte om te werken

Overheid, jongerenorganisaties, werkgevers en alle andere partijen waren het in ieder geval eens over het feit dat jongeren meer dan gemiddeld behoefte hebben aan werk. 'Het is voor iedereen moeilijk te verteren aan de kant te staan. Maar voor jonge mensen die aan het begin van hun maatschappelijk leven staan, is het desastreus', meende kamerlid Schutte (TK 1990-1991, 17, p. 2777). En minister De Koning, garen spinnend bij de veronderstelde behoefte aan werk: 'Juist voor jongere mensen is het hebben van werk vele malen belangrijker dan de hoogte van de beloning' (TK 1987-1988, 9, p. 1148).

Diverse onderzoeken bevestigden de wens van jongeren om te werken. Jongerenorganisaties brachten deze onderzoeken in de strijd tegen sancties in: die sancties zijn overbodig, want jongeren willen graag werken. De kabinetsploegen voelden zich gesteund in het idee dat werken voor jongeren belangrijk is, belangrijker dus dan inkomen. Je hoefde echter geen vreemdeling in Jeruzalem te zijn volgens De Koning (Vk 4-9-86) om te weten dat het voorkomt dat bepaalde jongeren ondanks alles juist niet willen werken en het liever bij een uitkering houden.

#### 5.6.5 Jongeren als bedreigd en bedreiging

Vooraf in de eerste helft van de jaren tachtig werd regelmatig gesproken van 'de verloren generatie'. Rechts en links, werkgevers en werknemers vonden elkaar in dit opzicht. Enige tijd overheerste de angst dat hele cohorten jongeren nooit op de arbeidsmarkt zouden belanden.

Ook werd gewezen op het risico van een tweedeling in de samenleving, een thema dat in de jaren tachtig de gemoederen sterk bezighield (SZW, 1984b).

Toch had de keerzijde in de discussies de overhand: de angst voor de reacties van jongeren. Vakbondsleider Kok en later fractieleider Kok waarschuwden zowel in de Kamer als in de pers met een zekere regelmaat voor het gevaar van opkomend fascisme bij gedupeerde jongeren. Partijgenoten als Melkert (Vk 22-3-1984) en Ter Veld (TK 1982-1983, 24) vielen hem bij. Het NVV-jongerencontact schreef: 'We hoeven dienaangaande maar te wijzen op het optreden van fascistische en semi-fascistische jongerenclubs' (NVV-jongerencontact, 1980). In *Het Parool* meldde het NVV-jc dat jongeren zich wel eens zouden kunnen gaan keren tegen buitenlanders en meisjes [die blijkbaar niet tot de jongeren behoren] (Pa 16-11-1982).

Tijdens roerige tijden in het Amsterdam van 1982 (krakersrellen) werd de politiek onrustig. Het hoofdcommentaar in het *NRC Handelsblad* achtte dit terecht, en stelde tegenover het 'tomeloze geweld in Amsterdam' de 270.000 werkloze jongeren. De oplossing zou zijn om deze jongeren 'te gewinnen aan een zekere arbeidsdiscipline' (NRC 13-10-1982).

### 5.6.6 *Samengevat*

Een aparte aanpak van jongeren wordt mede gelegitimeerd en beargumenteerd vanuit een aantal kenmerken van jongeren.

- 1 Jonge werknemers zijn onervaren en in zekere zin onberekenbaar.
- 2 Jonge werknemers kunnen gekenmerkt worden als lerende werknemers. Wie leert, levert minder arbeidsprestatie. Het leergedeelte hoeft niet als werk beschouwd te worden.
- 3 Jongeren hebben minder behoeften want ze zijn nog geen zware verplichtingen aangegaan, en ze hebben minder lasten omdat zij meestal geen kostwinner zijn.
- 4 Jongeren worden geacht minder behoeften te hebben omdat zij aan het begin van hun carrière staan. Zij horen nog een lager subjectief welvaartsniveau te hebben.
- 5 Jongeren hebben meer dan ouderen behoefte aan werk.
- 6 Jongeren hebben werk als gewenning of disciplinerend meer nodig.
- 7 Jongeren kunnen door werkloosheid ernstige schade oplopen.
- 8 De samenleving kan ernstige schade oplopen door werkloze jongeren.

## 5.7 Discriminatie?

Als we het geheel aan maatregelen overzien, kun je dan spreken van discriminatie van jongeren? Die vraag speelt gedurende de hele periode van de Verschuiving.

Discriminatie op zichzelf is een door ieder op eigen wijze te gebruiken begrip. De discriminatiediscussie krijgt echter meer concreetheid als het gaat om de vraag of jongeren volgens wetgeving en rechtspleging gediscrimineerd worden. Om dat te beslechten is het nodig om te verwijzen naar wat in wetten en verdragen is vastgelegd.

Allereerst speelt artikel 1 van de Grondwet een belangrijke rol:

‘Allen die zich in Nederland bevinden worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras of geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.’

Regelmatig wordt gewezen op internationale verdragen als het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM), artikel 14 en op het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (IBVP, ook wel BuPo genoemd), artikel 26. In artikel 26 van het IBVP staat: ‘Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming door de wet.’ Speciaal worden genoemd ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.

Jongeren vallen bij alle bepalingen slechts onder ‘op welke grond dan ook’. Als apart discriminatiecriterium komen leeftijdsbepalingen nergens voor.

In de discussie over discriminatie van jongeren zien we dat de jongerenorganisaties, de kleine linkse partijen en later Groen Links, kamerlid Moor, een enkele keer de FNV en het congres van de PvdA zonder meer bepaalde maatregelen discriminatie noemen. Iets voorzichtiger, in de zin van ‘neigen naar’ of ‘lijken op’, wordt er vele malen over gesproken, onder andere door de Raad voor het Jeugdbeleid. De bewindslieden van Sociale Zaken ontkennen het echter met klem, daarin onder andere gesteund door de kleine rechtse partijen en de VVD.

In de Tweede Kamer vond in het debat over het voorstel van de regering jongeren onder 23 jaar uit te sluiten van de Wet Werkloosheidsvoorziening een uitvoerige discussie plaats. De discussie geef ik verkort weer:

*Beckers (PPR):* Het vreemde is dat wij allemaal de wet willen ontdoen van discriminerende bepalingen voor vrouwen, ook wat de WWV betreft, maar dat er nu voor jongeren een nieuwe uitzonderingspositie wordt geschapen. Zou dat geen discriminatie zijn?

*Linschoten (VVD):* Iedereen in Nederland zal, ook als dit wetsontwerp kracht van wet heeft, als hij in dezelfde situatie zit – bijvoorbeeld dezelfde leeftijd heeft of hetzelfde arbeidsverleden – op exact dezelfde manier worden behandeld. Het lijkt mij dan ook goedkoop om te beweren dat hier sprake zou kunnen zijn van ‘strijd met de Grondwet’.

*Brouwer (CPN):* Dan begint u zeker te rekenen, als u het heeft over ‘iedereen in Nederland’, vanaf 23 jaar.

*Linschoten:* Ik constateer dat op het moment dat dit ontwerp kracht van wet heeft, iedereen in Nederland die zich in dezelfde situatie bevindt, een gelijk geval is en op een gelijke manier wordt behandeld door die wet. Dat is mijn conclusie en dat is ook de eis die de Grondwet stelt en daaraan moeten wij, als mede-wetgevende vergadering, toetsen. Die toetsing kan dit wetsontwerp zonder enige twijfel doorstaan. De Grondwet gaat er alleen maar van uit dat getoetst moet worden of er sprake is van gelijke behandeling in gelijke gevallen.

Wel kan de wet in strijd met de Grondwet komen als er geen enkele sociale zekerheid voor een bepaalde groep is. Dit echter op grond van een ander artikel in de Grondwet, artikel 30, lid 3, dat burgers een ‘voorziening’ garandeert als men geheel zonder inkomen is. Voor jongeren is dat de RWW. Onderscheid tussen mensen onder en boven 23 jaar is niet in strijd met artikel 1 van de Grondwet.

*Beckers:* Linschoten stelt: je mag één buitenlander best discrimineren als je alle buitenlanders maar discrimineert.

*Linschoten:* Volstrekt verkeerde conclusie. In de Grondwet staat een aantal criteria. U weet heel goed dat een aantal verschillen dat gemaakt zou kunnen worden heel expliciet zijn verboden.

*Staatssecretaris De Graaf:* De leeftijdsgrens is indertijd vooral bepaald door de welvaartssituatie op dat moment. In het verleden konden bepaalde rechten gemakkelijker gehonoreerd worden. Er kan wel een ‘woonrecht’ zijn, maar dit is geen absoluut recht. Dit recht wordt door de bijstelling van het minimumloon en uitkering moeilijker te verwezenlijken. Ik ben het eens met Linschoten. Het gaat om de formele gelijkheid voor de wet. Discriminatie is ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Dat gebeurt in dit wetsontwerp niet. In artikel 20 van de gewijzigde Grondwet staat: ‘De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.’ De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid. Regels omtrent aanspraken kunnen ook betrekking hebben op het stellen van voorwaarden met betrekking tot de vraag wanneer iets ingaat, een leeftijdsgrens. Ik ben en blijf van overtuiging dat er zowel voor wat betreft de leeftijdsgrens als voor wat betreft veranderingen in bepaalde voorwaarden van wetgeving geen sprake is van strijdigheid met de Grondwet. De Grondwet kent geen expliciete bepaling inzake discriminatie naar leeftijd. Naar mijn stellige overtuiging is dit voorstel niet in strijd met de Grondwet. Het leeftijdscriterium komen we ook tegen in de Algemene Weduwen- en Wezenwet en de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet. In de AWW ligt de grens op 30 jaar. En ook bij sociale uitkeringen zijn leeftijdsgrenzen. Dus waarom nu opeens een probleem? (TK 1982-1983, 24, pp. 3481-3484, 3501-3504)

Het debat is de moeite waard om nader te analyseren. Beckers en Brouwer verwijzen naar artikel 1 van de Grondwet. In die bepaling staat leeftijd niet met zoveel woorden genoemd, maar zij beroepen zich op de strekking van dit artikel. Linschoten neemt het standpunt in dat het in het artikel gaat om gelijke behandeling in gelijke gevallen. Hij interpreteert dit als rechtsbescherming van individuen. Zij kunnen op basis van de Grondwet in het geweer komen als zij in een bepaald geval bewijsbaar anders behandeld worden. En, voegt hij eraan toe: binnen de gegeven wetgeving. Dat recht geldt evenzeer voor jongeren. Het staat de wetgever echter vrij om regels te treffen tussen verschillende categorieën bevolkingsgroepen, met uitzondering van de in de Grondwet met name genoemde groepen, is zijn redenering. Leeftijdscriteria zijn in de wetgeving toegestaan; het is aan de wetgever om deze te bepalen. Hij wordt hierin bijgevallen door de staatssecretaris, die verwijst naar andere leeftijdsbepalingen in wetten.

Voor zover jongeren als categorie anders behandeld worden, verzet zich dat, volgens deze redenering, niet tegen het principe van gelijke behandeling.

Het is opmerkelijk dat tegelijk het argument van gelijke behandeling wél toegepast wordt als het om de verschillende categorieën jongeren onderling gaat. Dit argument wordt veelvuldig gebruikt om hoogtes van verschillende uitkeringen en om uitkeringen en studiebeurs aan elkaar gelijk te stellen.

In het debat komt vervolgens aan de orde dat bij het invoeren van leeftijdsgrenzen wel een argumentatie aanwezig moet zijn. Ongelijke behandeling van bepaalde groepen vraagt om steekhoudende argumenten. Dit wordt erkend en de staatssecretaris verwijst naar de economische noodzaak. Als er geld is kan er meer dan bij gebrek aan geld. Brinkman had al eerder hetzelfde betoogd: 'Het is maar de vraag of Bruin dat allemaal kan trekken' (Van Ewijk & Van der Zande, 1983, p. 432). Groenman vindt dit te mager. Leeftijdsgrenzen (ver)leggen zou, volgens haar, alleen mogen als daar ook andere argumenten voor zijn. Zij krijgt haar gelijk niet. (TK 1982-1983, 24, p. 3429)

Van Doorn betoogde in het dat leeftijd een normaal criterium is om de uitstoot en instroom in het economisch verkeer te regelen. Van discriminatie is volgens hem pas sprake als eigenschappen en kenmerken in een gegeven situatie er niet toe doen. Leeftijd is volgens hem een uiterst relevant gegeven en de vraag is dus: 'Wanneer is leeftijd inderdaad irrelevant, terwijl er niettemin rechten en plichten aan worden gehecht?' (NRC 23-4-1987).

De verschillende kort gedingen tegen de Staat der Nederlanden om een leeftijdsbepaling ongedaan te maken, zijn tot nu door de aanklagers verloren. Ook in de in 1993 aangenomen Algemene Wet Gelijke Behandeling wordt leeftijd niet als discriminatiegrond opgevoerd, met het argument dat dit geen algemeen aanvaard criterium is (kamerstukken 1991-1992, 22014, 1-2).

Daarmee lijkt het pleit beslecht. In juridische zin kan niet gesproken worden van leeftijdsdiscriminatie. Leeftijd plus een economisch argument, bezuinigingen bijvoorbeeld, is voldoende.<sup>2</sup> Wat overblijft is dat partijen het wel volledig eens zijn dat jongeren anders dan volwassenen behandeld worden, de discussie gaat er alleen over of dit discriminatie is.

## 5.8 De nieuwe benadering: solidariteit en samenhang

Het lijkt erop dat in de jaren tachtig de actoren binnen 'ons' veld anders zijn gaan praten en denken over jongeren. Minister De Vries erkende dat het debat heeft geleid tot die verande-

ring: 'Dit leidt tot een principieel andere benadering van de jongeren. Het recht op inkomen loopt in de toekomst via het recht op een baan. Als die baan aangeboden wordt, kun je dat recht te gelde maken. (...) De verplichting voor de gemeenschap is om de baangarantie waar te maken' (TK 1990-1991, 17, p. 2814).

De nieuwe benadering strekt echter aanmerkelijk verder dan inkomen via werk. Dat maakte Lubbers duidelijk toen hij het begrip 'horizontale solidariteit' invoerde. Hij begon met te bepleiten 'dat onze samenleving wat betreft de verschillende leeftijdscategorieën niet hetzelfde in elkaar zit. Hoewel de grenzen willekeurig zijn, zijn ze uiterst rationeel' (TK 1987-1988, 23, p. 3350). Ik neem aan dat hij bedoelde dat we het zouden kunnen vergelijken met grenzen van landen die ooit door onderlinge afspraken vastgesteld en dus vaak kaarsrecht zijn: het trekken van de lijnen is arbitrair maar effectief.

Een jaar later ging hij nog wat verder in op het eigene van deze categorie:

'Daarnaast zou het een goede zaak zijn, wanneer de eigen invulling van de jongere generatie van rechten en plichten hierbij zou worden betrokken. Laat die ministers, staatssecretarissen en kamerleden dan maar even weg. Jongvolwassenen zouden elkaar in deze periode van het leven moeten vasthouden. (...) Die horizontale solidariteit is van belang voor de jongvolwassenen, om een goede start in het leven mogelijk te maken, maar kan ook een soort voorbeeldfunctie voor de gehele samenleving vervullen, die op het punt van onderlinge solidariteit natuurlijk wat scheefgegroeid is. (...) Jongeren ontmoeten elkaar op allerlei punten. Daar zou je recht aan moeten doen. Aan het gemeenschappelijke van jongvolwassenen. Dat is het democratische aspect' (Lubbers, 1989, p. 24, 25).

De premier is bezig jongeren, jongvolwassenen noemt hij hen, te categoriseren. Hij schakelt hen gelijk en geeft de jongeren de functie van voorhoede en voorbeeld. Zij mogen beginnen met een soberder loon- en uitkeringsregime. De andere kant is echter dat horizontale solidariteit tegelijk de verticale solidariteit afzwakt. Volwassenen hoeven minder in te leveren ten behoeve van jongeren. De solidariteit van volwassenen met jongeren wordt zo vervangen door de horizontale solidariteit.

De onderlinge solidariteit waar de premier voor pleit, rechtvaardigt het inkomensbeleid voor jongeren. Dat beleid immers gaat ervan uit dat jongeren voor een deel zelf hun probleem moeten oplossen door inkomen in te leveren ten behoeve van de werkgelegenheid. De solidariteit wordt verder geconcretiseerd door het ontwerpen van een samenhangend jeugdinkomensbeleid. Samenhangend wil zeggen dat minimumjeugdlonen, uitkeringen, studiefinanciering en wedde logisch op elkaar afgestemd moeten zijn.

Het idee van een samenhangend inkomensbeleid speelt al vanaf het begin van de Verschuiving. In 1981 meldde het *Staatsblad* dat:

'doelstelling van de invoering van afzonderlijke jongerenbedragen in de bijstand was en blijft een zo goed mogelijke afstemming op de financiële mogelijkheden van jongeren buiten de bijstand' (Sb 1981, 385).

De memorie van toelichting op de Wet Inkomensvoorziening Jongere Werkloze Werknemers (IW) formuleerde het wat plechtiger:

'Deze afstemming moet worden gezien in het perspectief van een convergentie van inkomensvoorzieningen die kan leiden tot het opheffen van niet te motiveren en disfunctionele verschillen in inkomenspositie tussen vergelijkbare categorieën jongeren' (SZW, 1988b).

Werkloosheid zou niet aantrekkelijker mogen zijn dan studeren en studeren niet dan werkloos zijn. De Toelichting gaat eraan voorbij dat inkomen uit studiefinanciering iets heel anders is dan uit arbeid of een werkloosheidsuitkering.

Studeren is, net als geld beleggen, kapitaalvorming. Werkloos zijn of deelnemen aan het jeugdwerkgarantieplan is eerder kapitaalvernietiging. De status van die jongere gaat er niet op vooruit. De sterke nadruk op afstemming op de studiefinanciering doet de verdenking rijzen dat vooral financiële motieven een rol speelden.

Samenhangend jeugdinkomensbeleid heeft, zo kan geconcludeerd worden, in ieder geval als belangrijkste consequentie dat het minder is gaan samenhangen met het algemene inkomensbeleid. De horizontale samenhang heeft voortdurend geleid tot afstemming op de laagste bedragen. Het pleidooi voor een samenhangend *jeugdinkomensbeleid* is een van de meest gelegitimeerde argumentaties geworden om jongereninkomens verder uiteen te laten groeien met de inkomens voor andere leeftijdscategorieën. Wellicht onbedoeld hebben kammerleden en de Raad voor het Jeugdbeleid in hun pleidooi voor samenhang meegewerkt aan een verslechtering van de economische positie van jongeren.<sup>3</sup>

## 5.9 Categorisering en classificering

De argumenten in de discussies versterkten de categorisering. Jongeren werden in de argumentaties voortdurend als een uniforme groep voorgesteld. Deze categorie moest concurreren met andere bevolkingsgroepen, zoals vrouwen, ouderen en gehandicapten.

Door het onderscheid tussen formele en feitelijke of gerealiseerde volwassenheid ontstond een legitimatie om de categorie jongeren uit te breiden tot de leeftijdsklasse 16 tot 27 jaar en om deze categorie op economisch terrein ongelijk te behandelen. Bovendien droeg het idee van de nog niet gerealiseerde volwassenheid bij aan de pedagogisering van jongeren. Werk werd steeds meer als een opvoedkundig middel gedefinieerd: de jongere zou behoefte hebben aan regelmaat, discipline en sociale contacten. Jongeren zouden minder ervaring en andere behoeften hebben en gevoelig zijn voor extreme ideologieën en criminele gedragingen.

In de concurrentiestrijd met andere werknemerscategorieën ging de politiek jongeren aanprijzen als goedkoop. De 'prijzverlaging' werd verdedigd met het argument dat jongeren minder presteren. Dit betekende tegelijk een waardedaling: jongeren werden aan de man gebracht als goedkope waar. Het begrip jongeren devalueerde nog verder doordat veel discussies over jongeren zich concentreerden op problematische jongeren.

Een derde belangrijke versterking van de categorisering ontstond door de nadruk op het samenhangend jeugdbeleid. Samenhangend jeugdbeleid – en de bepleite onderlinge solidariteit – verzwakte de samenhang met andere bevolkingscategorieën. Er is een jongerensegment op de arbeidsmarkt gecreëerd dat een eigen beleidswerkelijkheid heeft opgeroepen, een werkelijkheid van een lagere orde. De inzet voor een integraal jeugd- en jongvolwassenbeleid, door de initiatiefnemers (D66, Raad voor het Jeugdbeleid, wvc) bedoeld als een verbetering van de positie van jongeren, is in het tegendeel veranderd: een positieverslechtering op economisch terrein.

Bij deze conclusies zijn enkele relativerende opmerkingen te plaatsen. De statusverlaging van jongeren vond plaats op het veld waar gestreden werd over regelgeving rond inkomen en arbeid. De verhoging van het scholingsniveau van jongeren en de verlaging van de jeugdwerkloosheid compenseren de statusverlaging weer ten dele. Bovendien hebben jonge-

ren in de vrijetijdssector en binnen het gezin hun positie weten te behouden. Jongeren hebben hun bestedingsruimte door de bank genomen zelfs versterkt en zijn erin geslaagd hun dominante positie in het vrijetijd domein te handhaven.

# Hoofdstuk 6

## Veld en actoren

In de twee voorgaande hoofdstukken is de aard van de Verschuiving beschreven aan de hand van veranderingen in regelgeving en in argumentaties. Dit hoofdstuk geeft de analyse weer van het proces dat plaatsvond. Een belangrijke verklarende factor is het gezamenlijke verhaal dat ontstond. De argumentaties vormen als het ware een sluitende redeneerketting. Ik duid dit aan met het begrip *paradigma* (6.1). Het paradigma heeft een dwingende kracht waaraan deelnemers in het veld nauwelijks kunnen ontkomen.

De vorming en de ontwikkeling van een paradigma staan onder sterke invloed van machtige actoren in het veld. Er is, zouden we kunnen stellen, een *duwkracht* vanuit het veld (6.2). De duwkracht ontstaat uit de machtsverhoudingen. Bepaalde actoren oefenen meer macht uit dan andere. Sommige actoren lijken zelfs bijna machteloos.

De macht van het paradigma en de duwkracht van actoren zijn met elkaar vervlochten. Bovendien spelen incidenten en onbedoelde effecten in de vervlechting een belangrijke rol. Dit geheel van argumentaties, machtsverhoudingen, incidenten en effecten duid ik aan met *gezamenlijke praktijken* (6.3).

Hoofdstuk 6 sluit af met een analyse van de bijdrage van de media in de Verschuiving (6.4). De media spelen een essentiële rol in de publieke opinievorming. Zij versterken het arenakarakter van het veld. Media zijn tegelijkertijd zelf actor in het veld.

### 6.1 De kracht van het paradigma

In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe de Verschuiving beargumenteerd werd. De verschillende argumenten grijpen in elkaar en vormen een redeneerketting (Billig, 1987). De actoren ontwikkelen een gezamenlijke waarneming en waardering van de gegevens in hun veld op basis van expliciete of impliciete gemeenschappelijke uitgangspunten. Zo'n geheel van op gemeenschappelijke leest geschoeide groepsovertuigingen wordt door Kuhn *paradigma* genoemd (Kuhn, 1987). Kuhn verbindt zijn paradigma met de gemeenschapsstructuur.<sup>1</sup> Een gemeenschap van wetenschappers wordt gevormd door de gezamenlijke taal en basis van hun theorievorming.

Het begrip *gemeenschapsstructuur* heeft overeenkomsten met het veldbegrip van Bourdieu. Binnen een gemeenschap en een veld kan sprake zijn van een paradigma. De verhouding tussen veld en paradigma vraagt om nadere explicitering.



Kenmerk van een veld is dat het bijeengehouden wordt door een gezamenlijk belang en de strijd om dat belang (1.4). De actoren zijn tot elkaar veroordeeld. Een gezamenlijk belang is nog geen paradigma. In het veld van de Verschuiving is het belang of gezamenlijke onderwerp de positietoedeling van jongeren. Daarover wordt gedebatteerd. Op het moment dat de actoren in het veld een gemeenschappelijke argumentatie vanuit een bepaald 'punt' ontwikkelen, is er sprake van een paradigma. Argumenten die niet in de redeneertrant of redeneerketting passen, blijken krachteloos te zijn. Het argument dat de meerderjarigheidsgrens recht geeft op volledig gelijke behandeling was zo'n buiten het verhaal vallend argument.

De essentie of het beginpunt van het paradigma, zoals dat in de Verschuiving gestalte kreeg, is dat jongeren beschouwd worden als een economische categorie of *aanbodcategorie*. Vanuit dat paradigma is in de Verschuiving geredeneerd: er was een probleem met deze aanbodcategorie, want er was een overaanbod. Dit leidde tot twee oplossingsstrategieën. Enerzijds moest de aanbodcategorie goedkoper worden en dus neerwaarts worden geënclassificeerd. Anderzijds moest het aanbod verminderd worden door vertraging in te bouwen middels verlengde leerwegen en uitbouw van een toeleidingsmarkt. Op deze manier kon de problematische situatie van de aanbodcategorie jongeren aangepakt worden. De economische positietoedeling van leeftijdscategorieën reguleert en neutraliseert concurrentieverhoudingen (Kingsley, 1940). Vervolgens wordt het paradigma ingevuld met aansluitende argumentaties over de horizontale solidariteit, het verschil tussen formele en feitelijke volwassenheid en kenmerken van de aanbodcategorie die bijdragen aan de neerwaartse en vertragende bewegingen.

De kracht van een eenmaal ontstaan paradigma is dat verzet tegelijk het paradigma versterkt. Jongerenorganisaties kwamen veelvuldig in actie tegen de neerwaartse classificatie, maar bevestigden daardoor tegelijk dat het om de problematiek van een aanbodcategorie ging. Met andere woorden: als eenmaal een paradigma gevestigd is, zullen alle feiten en oplossingen vanuit en binnen dat paradigma geïnterpreteerd worden. Er vormt zich een dwingend denkkader waaraan de actoren zich niet kunnen onttrekken. Immers, als ze weigeren in dit kader te denken, hebben ze geen toegang meer tot de discussie.

De paradigmavorming begint met wat Kuhn noemt *onthullende feiten*. Vanuit het paradigma komen bepaalde feiten aan het licht die vanuit een ander paradigma niet gezien werden of een andere betekenis hadden. Een volgende stap is dat de theorievorming met de werkelijkheid geconfronteerd wordt. In de Verschuiving gebeurt die confrontatie bijvoorbeeld in het debat over de relatie tussen minimumjeugdloon en jeugdwerkloosheid. Het derde onderdeel van de paradigmavorming is de uitbouw van de theorie.

### 6.1.1 Ruilprincipe

Als eenmaal aanvaard is dat men in de Verschuiving te maken heeft met een vraag- en aanbodprobleem kan van daaruit verder geredeneerd worden. Een belangrijk onthullend feit in het paradigma 'jongeren als aanbodcategorie' is het ruilprincipe.

Vanuit deze benadering kan inkomen tegen werk geruild worden. Inleveren van loon of uitkering tegenover een verhoogde kans op werk vinden de meeste actoren een alleszins acceptabele gedachte. De jongerenorganisaties verzetten zich ook niet tegen de ruilgedachte, maar hebben hun bedenkingen omdat het volgens hen om een oneerlijke ruil gaat.

Een tweede ruil is die tussen werk en scholing. Tegenover het feit dat jongeren minder

zijn gaan werken staat dat ze meer onderwijs volgen. Als een werkloze geen opleiding wil volgen, rest de ruil met het opdoen van werkervaring. Dat jongeren inkomen inleveren voor werkervaringsplaatsen past in het ruilsysteem.

Een ruil die ook veel toegepast wordt is die tussen sanctie en garantie. Wanneer de overheid werk garandeert, mag de overheid jongeren straffen die dat werk niet accepteren.

Er zijn nog meer ruilafspraken in het spel. Wanneer de vakbonden instemmen met ingrepen in de jeugdinkomens, zal de overheid niet direct tornen aan de uitkeringen en minimumlonen van de overige werknemers. Het is deze ruil die het de vakbonden moeilijk maakt in hun opstelling tegenover de maatregelen in de Verschuiving. De bonden maken regelmatig de indruk formeel wel te protesteren maar zich niet al te sterk te maken voor de jongeren (NRC 30-10-1982; Vk 10-11-1982; Vk 15-5-1984; Vk 5-9-1986).

Weer een andere ruil is dat werkgevers wel willen meewerken aan de uitvoering van de Jeugdwerkgarantiewet indien de overheid zich extra inspant om jongeren beter op te leiden door schooluitval tegen te gaan en meer jongeren beroepsopleiding laat volgen (TK 1990-1991, 17; SZW, 1987).

Het moeilijke bij ruil is om na te gaan of de ruil eerlijk is. Het argument van garantie op werk is het hoofdargument geweest in de ruil werk voor inkomen. Eind 1992 maken 11.000 jongeren gebruik van deze garantieregeling. Ten aanzien van de toegenomen scholing van jongeren blijft het de vraag of een collectieve verhoging van het opleidingsniveau van jongeren uiteindelijk de kansen op werk van deze jongeren wel doet toenemen. Cynici zeggen wel dat het enige effect is dat er meer goed opgeleide werklozen komen, wat een vorm van verkeerde investering is.

Het kenmerkende van al deze ruilacties is echter niet het (vermoede) effect, maar het feit dat de ruilgedachte op zichzelf door alle actoren geaccepteerd werd.

## 6.2 De kracht van actoren

Het ontstaan van paradigma's wordt door Kuhn toegeschreven aan nieuwe theorievorming. Nieuwe theorieën kunnen ontstaan door 'toeval' of doordat bestaande theorievorming niet meer voldoet. In latere theorievorming krijgen begrippen dan 'macht' en 'belang' meer aandacht dan paradigma-beïnvloedende factoren (Foucault, 1989; Koenis, 1991). Vanuit de belangenstrijd binnen een bepaald veld wordt 'duwkracht' ontwikkeld. De duwkracht staat tegenover de trekkracht van nieuwe wetenschappelijke theorievorming (Koenis, 1991).

De trekkracht in de Verschuiving komt vanuit de economische theorievorming en de invloed van simulatietechnieken die het extra aantrekkelijk maken om jongeren als aanbodcategorie te definiëren.<sup>2</sup> De duwkracht komt vooral vanuit de achtereenvolgende kabinetten, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de werkgevers.

### 6.2.1 Offensieve actoren

In zijn afscheidsinterview als kabinetslid stelde De Graaf dat het bij het begin van zijn kabinetslidmaatschap in 1977 al duidelijk was dat de collectieve uitgaven omlaag moesten (Tr 18-8-1989). Twaalf jaar lang is hij mede-uitvoerder van deze doelstelling geweest. Afwisselend kwamen jeugdlonen, uitkeringen voor jongeren, rechten en plichten, en maatregelen tegen de jeugdwerkloosheid aan bod. Vanuit het kabinet kwam een permanente duwkracht om

jongeren als aanbodcategorie te beschouwen en neerwaarts te classificeren.

Alleen in 1983 en 1984 verminderde de duwkracht van de overheid even. De jeugdwerkloosheid kreeg een onbeheersbare omvang en het kabinet kwam er niet uit, getuige de geheime notulen van het kabinetsberaad over de aanpak van de jeugdwerkloosheid.

Een belangrijke ondersteunende actor voor het kabinet was het ministerie van Sociale Zaken. Het ministerie was ten aanzien van andere ministeries in de Verschuiving normstellend en bepalend. Aanvaringen met wvc en Biza leidden bijna altijd tot het gelijk van Sociale Zaken. Van der Louw delfde met zijn Gemeenschapstakenplan het onderspit tegenover Den Uyl; en ook Brinkman, als bewindsman van wvc, kreeg niet de ruimte om De Koning en De Graaf met eigen plannen te verrassen (Vk 13-4-1984). Integendeel, Brinkman accepteerde het beleid van Sociale Zaken ten aanzien van jongeren als harde kern van zijn jeugdbeleid en voorzag het van zijn morele boodschappen. In de discussies over het industrieplan voerde het ministerie ook de boventoon. Alleen Financiën was niet te overtuigen en schoof geen geld af (NRC 19-5-1984). Ambtenaren als Vaandrager, Ter Hart en vooral Kruse haalden veelvuldig de pers en konden naast de bewindslieden belangrijke *opinionleaders* genoemd worden.

De Tweede Kamer kreeg in dezen meer de rol van bijsturen dan van meesturen. Alleen de verhoging van de leeftijdsgrens voor het minimumjeugdloon naar 27 jaar werd echt geblokkeerd door de Kamer. Verder zorgden de regeringspartijen af en toe voor enige afzwakking van beleidsvoorstellen, zoals bij de eerste bezuinigingen op het minimumjeugdloon en bij de afschaffing van de wwv onder 23 jaar. Het is de Partij van de Arbeid die het moeilijkst tot een consistente visie kon komen. De Partij had moeizaam geopereerd ten aanzien van de inkomens van jongeren en maakte uiteindelijk een totale omslag in haar beleid. In 1981 vond minister Van der Louw zijn eigen fractie tegenover zich toen hij het Gemeenschapstakenplan lanceerde. De plannen voor verlaging van de bijstand en de minimumjeugdlonen werden fel bestreden door deze partij. Tien jaar later ging de fractie, op kamerlid Moor na, akkoord met het Jeugdwerkgarantieplan en met nieuwe verlagingen van de bijstandsuitkeringen aan jongeren. Het paradigma inclusief het daaruit voortvloeiende gemeenschappelijk verhaal was nu ook door de linkervleugel in de Kamer aanvaard.

De werkgevers steunden de regering in het jongerenbeleid. Zij zagen een aantal wensen die ze in de jaren zeventig niet konden realiseren, geleidelijk verwerkelijk.

- De verlaging van de jeugdlonen. Deze verlaging had een temperende invloed op de gemiddelde loonkostenontwikkeling van de ondernemingen.
- Vermindering van de uitkeringen aan jongeren, waardoor een bijdrage geleverd werd aan de verlichting van de collectieve lasten.
- De scholingskosten voor de (potentiële) werknemers schoven iets verder de kant van de overheid op.
- Werkgevers kregen meer te zeggen over het werkgelegenheidsbeleid, de arbeidsvoorziening en het beroepsonderwijs.
- Er is een begin gemaakt met flexibilisering van het arbeidsrecht, waardoor de mobiliteit van werknemers verhoogd wordt.

Daartegenover staan de inspanningen die werkgevers zich getroost hebben om talloze jeugdwerkloosheidsbestrijdingsplannen te ontwikkelen en om een beter onderwijs- en scholingsbestel van de grond te krijgen. Waar de werkgevers in de jaren zeventig nogal wat moesten toegeven aan de emancipatie van jongeren, hebben zij in de jaren tachtig dat terrein weer teruggewonnen. Ze hebben de jongeren weer teruggeduwd gezien naar de plek die zij voor de emancipatieperiode (1965-1975) bekleedden.

## 6.2.2 Defensieve actoren

Per definitie bestaan in een krachtenveld veranderingsgezinde en behoudende actoren. Op verandering gerichte actoren heten meestal progressief, de defensieve conservatief. In de Verschuiving valt op dat vakbonden, jongerenorganisaties en linkse politieke partijen voortdurend in het defensief zijn. Zij zagen zich gedwongen een behoudende politiek te voeren. Zij wilden, zeker in eerste instantie, de verworvenheden van de jaren daarvoor behouden.

Het neemt niet weg dat deze partijen en zeker de werkende-jongerenorganisaties en de politieke jongerenorganisaties een zware strijd hebben gestreden. De jongerenorganisaties haalden veelvuldig de pers, maar niet hun gelijk. Zij zijn, vooral in het begin van de Verschuiving, regelmatig fel van leer getrokken. Zij wierpen zich op als verdedigers van de belangen van de jongeren in Nederland en wilden in eerste instantie van geen wijken weten.

De invloed van de jongerenorganisaties op het beleid was echter gering. Hun reacties waren voorspelbaar en het adagium dat meerderjarigheid gelijke behandeling veronderstelt, deed het gewoon niet in deze jaren. Misschien had de beleidsmedewerker van de Raad voor het Jeugdbeleid Boonen wel gelijk toen hij de jongerenorganisaties verweet geen visie te hebben (Vk 4-6-1984). De acties en reacties van de jongerenorganisaties riepen wel emoties op bij politici, maar vooral negatieve. De jongerenorganisaties werden hinderlijk gevonden en geen serieuze partner. Herhaaldelijk passeerden bewindslieden hen bij het bespreken van nieuwe plannen en maatregelen.

Zelfs bij hun eigen bonden en partijen was de invloed beperkt. De FNV-jongeren klaagden erover dat de FNV hen weinig serieus nam (Vk 5-10-1982) en regelmatig verweten vakbondsleiders jongeren dat ze te weinig flexibel waren. Vakbondsleider Kok: 'Maar ze moeten wel oppassen niet te zeer te polariseren, onnodige tegenstellingen te creëren' (Vk 9-10-1982). Verschillende malen namen FNV en CNV afstand van de jongerenorganisaties. Zo verklaarden in 1982 beide vakbonden een verzwakking van de inkomenspositie van jongeren bespreekbaar te vinden (AD 11-11-1982, NRC 30-10-1982). Visser van de Industriebond FNV was nog feller. Hij voelde zich zeer gekwetst door de wijze waarop de jongerenorganisatie gereageerd had op het industrieplan (Vk 10-11-1984).

Ook de politieke jongerenorganisaties wisten het beleid van hun partijen niet op hun hand te krijgen, ondanks dat de CDJA met enige trots in hun nota *Eeuwige jeugd* vermeldde dat de CDJA ervoor gezorgd had dat in het CDA-programma de zinsnede 'geen specifieke maatregelen met betrekking tot minimumjeugdlonen' opgenomen was (CDJA, 1988).

De radicale stellingname van de jongerenorganisaties sleet uiteindelijk wat. In 1989 gingen de jongerenorganisaties, verenigd in het Jongerenplatform, akkoord met de Jeugdwerkgarantiewetsvoorstellen en de daarbij horende inkomensmaatregelen. Ze bepleitten wel dat werkgevers verplicht zouden worden voor doorstroming te zorgen en voor een 100% minimumjeugdloon, maar het overige commentaar was gematigd positief. Ook zij voegden zich in het geheel van groepsovertuigingen.

## 6.3 Jongeren: de ontbrekende partij

De Verschuiving had ingrijpende gevolgen voor de positie van jongeren. Het lijkt logisch dat zij zich verzetten en onstuimige kracht ontwikkelden, zoals in de jaren zestig. In die jaren trokken jongeren de aandacht. De geboortegolf en de hoogconjunctuur met de krapte

aan arbeidskrachten gaven jongeren een sterke positie en dat veroorzaakte een opwaartse beweging. Het begrip 'revolutie', met jongeren als katalysator, maakte even furore. Al snel verloor deze opvatting terrein.

Fractie leider Den Uyl gaf dit al in 1971 helder weer:

'Het is een van mijn herhaaldelijk naar voren gebrachte stellingen, dat de meest ingrijpende veranderingen in onze sociale verzorgingsstaat is dat enkele honderdduizenden jongeren van 18 tot 23 jaar met een behoorlijk stuk informatie worden uitgerust. Ik heb – tegen deze achtergrond gezien – ernstige twijfel of de benadrukking van een eigen articulatie van jongeren zich zal voortzetten. Op geen enkel front zijn zo belangrijke overwinningen zo gemakkelijk behaald in de afgelopen vijf jaren als door de jongeren. De meest oubollige club voelt zich niet lekker als ze zich niet ergens hip kan presenteren. Dit succes van de jongeren moet uithollend werken. De PvdA is een van de sprekendste voorbeelden. De jongeren zijn doorgestoten tot het partijbestuur, de PvdA wordt hier en daar gezien als een soort jongerenorganisatie. Juist omdat het zo gebeurt, kan daarom de eigen articulatie van jongeren zich doorzetten? Daarnaast komt er verzet tegen het succes van de jongeren. De bejaarden gaan een vehemente protestgroep vormen' (Den Uyl, 1971, p. 194).

Wat Den Uyl zei, is dat jongeren zo snel hun doelen al behaald hadden dat er niet meer zoveel overbleef om voor te strijden. Het was een soort bliksememancipatie. De algemene trend in de jaren tachtig en negentig zou Den Uyl gelijk geven. Op economisch en politiek terrein stelden jongeren zich vrij behoudend op en was weinig sprake van 'articulatie van jongeren' (Meeus, 1986; SCP, 1992a). Voor zover jongeren de aandacht trokken, was dat wegens kleine criminaliteit en de gesignaleerde opkomst van racisme en rechts-extremisme (Vollebergh, 1991). In de jaren van de Verschuiving was er in ieder geval geen sprake van een opvallende verzetscultuur van jongeren. Jongeren kwamen nauwelijks in actie tegen de inkomensmaatregelen die hen troffen. De krantekoppen en -artikelen geven het beeld van een hele kleine actieve kern jongeren die hoofdzakelijk georganiseerd was in de aan de vakbonden gelieerde jongerenorganisaties. Spontane acties van jongeren waren er niet. Georganiseerde acties kenden praktisch allemaal een teleurstellende opkomst (Vv 15-12-1982; AD 29-3-1988).

De jongeren waren in het defensief en daaraan ontleen mensen wellicht veel minder kracht dan aan het deelgenoot-zijn van een progressieve, opwaartse beweging. Misschien ook dat jongeren het eigenlijk wel eens waren met het beleid (SCP, 1992a). De werkloosheid vormde een acute bedreiging waartegen een zekere inkomensachteruitgang wel te aanvaarden was.

Een andere verklaring voor de betrekkelijk geringe weerstand van jongeren is dat de maatregelen toch hoofdzakelijk gevolgen hadden voor de laaggeschoolde jongeren, die zich nauwelijks collectief op politiek niveau organiseren. Pas toen in 1993 de regering voorstellen deed die studenten in hun inkomen zou aantasten, ontstonden massalere jongerenacties. Het zijn ook de studenten die direct alarm slaan als zij onheus door het gezag bejegend worden. In de jaren daarvoor beperkte de harde hand zich tot acties onder voetbalvandalen en vechtende jongerenbendes. Deze jongeren zijn echter niet gewend om zich massaal over hun behandeling te beklagen.

## 6.4 Gezamenlijke praktijken

De vervlechting van de kracht van een paradigma en de duwkracht van actoren vormt nog geen voldoende verklaring voor de verschuivingen binnen een veld. De gezamenlijke praktijken (1.4) omvatten de complexiteit van het gehele veld, dus ook van incidenten en onverwachte en onbedoelde uitkomsten van handelingen (Elias, 1992). De val van een kabinet, demografische ontwikkelingen, internationale conjuncturele verschuivingen, compromissen en talloze andere 'incidenten' leidden voortdurend tot andere gegevens en andere waardering van gegevens in het veld van de Verschuiving.

In de voorgaande hoofdstukken zijn voorbeelden van onbedoelde effecten aan de orde gekomen. Enkele daarvan laat ik bij wijze van illustratie van de stelling dat beleid niet louter intentioneel te interpreteren is, nogmaals de revue passeren.

### 6.4.1 Onbedoelde effecten

#### *Goedkope waar*

Bij de discussie over de relatie minimumjeugdlonen -jeugdwerkloosheid vonden actoren het wenselijk om de arbeid van jongeren in prijs te verlagen. Daardoor zouden meer werkgevers jongeren gaan aantrekken. Het neveneffect kan echter geweest zijn: iets als goedkope waar aanprijzen leidt tot minder vraag. Goedkoop heeft nu eenmaal de bijklank van minder goed. Om de loonsverlaging te motiveren, gebruikten politici het argument dat jongeren verhoudingsgewijs minder presteren. Niet direct een aanbeveling om meer jongeren in dienst te nemen.

#### *De meerderjarigheidsgrens*

Een ander voorbeeld is de verlaging van de meerderjarigheidsgrens naar 18 jaar. Toen deze wet werd voorbereid, was het de bedoeling dat jongeren vanaf die leeftijd onafhankelijk konden zijn van hun ouders. Met meerderjarigheid werd ook gelijke behandeling beoogd. Dit bleek in economisch moeilijkere tijden echter volgens de meeste actoren niet haalbaar. Een meerderjarigheidsgrens van 21 was wellicht voor tegenstanders van ingrepen in de jeugdinkomens een beter te verdedigen stelling geweest tegen aantasting van de positie van de groep jongeren boven de 21 jaar.

#### *Samenhangend jeugdbeleid*

Het pleidooi voor een samenhangend jeugdbeleid is een derde illustratie van het feit dat goede bedoelingen tot onbedoelde neveneffecten kunnen leiden. Het versterkte de horizontale solidariteit, maar zwakte de verticale, die tussen jongeren en volwassenen, af. In tijden van bezuiniging betekent afstemming bovendien afstemming op de goedkoopste categorie. Zo werden inkomens van verschillende jongerencategorieën regelmatig in neerwaartse richting aan elkaar aangepast.

#### *Studiefinanciering*

Als laatste voorbeeld noem ik het effect van de invoering van de studiefinanciering. De keuze om studerende jongeren vanaf 18 jaar het recht op een beurs te geven in plaats van een recht op kinderbijslag voor de ouders, versterkte in eerste instantie de status van jongeren.

Het maakte echter vervolgens de weg vrij voor rechtstreekse maatregelen ten aanzien van deze categorie jongeren. Sinds de invoering is een reeks maatregelen genomen die de status van (studerende) jongeren verlaagde. Zonder de Wet op de Studiefinanciering was misschien de kinderbijslag aan ouders onder druk komen te staan, maar verlaging van de kinderbijslag zou een minder directe uitstraling op de status van jongeren hebben gehad.

Een ander gevolg van de studiefinanciering is dat de toelage een neerwaartse werking had op de hoogte van bijstandsuitkeringen van jongeren vanwege het adagium 'samenhangend inkomensbeleid'.

#### 6.4.2 *Van strijd naar samenwerking*

Het paradigma, de duwkracht, de incidenten, de onbedoelde effecten en de compromissen bepalen de richting binnen een veld. De invloed van de verschillende factoren kan per veld en per periode wisselen. In de eerste jaren van de Verschuiving lijkt het incidentkarakter groter te zijn dan in de latere jaren. Een belangrijke reden is dat gedurende de Verschuiving een toenadering tussen de actoren plaatsvond. Het idee van samenhang ging gepaard met het zoeken van samenwerking. Het kreeg ook in organisatorische vorm zijn uitwerking. Zowel bij de arbeidsvoorziening als op het inkomensbeleid ging de ontwikkeling in de richting van samenwerken vanuit duidelijk gescheiden verantwoordelijkheden. De landelijke overheid was in dezen de terugtrekkende partij, zij wilde veel meer overlaten aan de andere actoren. De Jongerenaanpak leidde door de decentralisatie van het beleid tot meer macht bij gemeenten en tot meer bestuurlijke macht bij de sociale partners. Het samengaan van een integraal jongerenbeleid enerzijds en een nieuw samenwerkingsbeleid tussen rijksoverheid en sociale partners anderzijds, sloten goed bij elkaar aan en versterkten elkaar.

De actoren in het veld kwamen zo in de loop van de Verschuiving dicht bij elkaar. In de eerste jaren zagen we vaak heftige woordenwisselingen via de media tussen de actoren. Jongerenorganisaties, soms gesteund door de vakbonden (Koks 'dumping van de jongerenrechten'), lieten niet na zich in negatieve zin over de plannen uit te laten. Ook bewindslieden deden regelmatig heftige uitspraken. Albeda verweet de jongerenorganisaties ieder redelijk voorstel te blokkeren (AD 16-9-1981), De Graaf en De Koning hadden 'tabak' van de jongeren (Tr 19-3-1988). De adviezen van de SER en de Stichting voor de Arbeid waren voortdurend verdeeld.

De machteloosheid om tot gezamenlijk beleid te komen kreeg haar hoogtepunt tussen 1983 en 1986 bij de discussies over diverse jeugdwerkplannen. Voorhoeves constatering in 1987 dat het in de Stichting van de Arbeid vooral schaduwboxen was met veel beweging maar weinig klappen, ging voor deze hele periode op (AD 12-6-87).

Later echter sletten de scherpe kanten en vonden de partijen elkaar in de gemeenschappelijke ontwikkeling van de Jeugdwerkgarantiewet en alles daaromheen. VVD tot en met Groen Links waren het erover eens dat de marktsector erbij hoort. CDA tot en met Groen Links gingen akkoord met zware sancties in de Jeugdgarantiewet. De hele Kamer, werkgevers en werknemers stemden in met verlaging van uitkeringen, vermindering van rechten en aanscherping van plichten. Geleidelijk zijn de actoren meer gezamenlijk de schouders gaan zetten onder een integraal jongerenbeleid op sociaal-economisch terrein.

De greep op de gezamenlijke praktijken werd daarmee groter. Het gemeenschappelijke verhaal won aan beleidsbetekenis en kon incidenten en actoren beter sturen.

## 6.5 De media

Tot nu toe zijn de media als actor buiten de analyse gelaten. De rol van de media is echter wezenlijk. De media zijn meer dan neutrale informatiekanalen. De media selecteren, structureren en presenteren gebeurtenissen. Dat betekent dat een krant, een actualiteitenrubriek of vaktijdschrift uitmaakt wat nieuws is en hoe het verteld wordt. Wat weer niet betekent dat een medium geheel vrij is in dezen. Om invloed te hebben, zal het moeten accorderen met gevoelens en opinies van potentiële lezers, kijkers of luisteraars (Braham, 1990). De media wordt vooral toegeschreven dat zij een versterkende functie hebben. Zij maken niet zozeer nieuws, maar het nieuws dat zij opnemen krijgt extra aandacht. In die rol zouden de media geneigd zijn om de dominante actoren betrouwbaarder te vinden dan andere (Hall & Jefferson, 1986; Gurevitch, 1990). De media zijn in een veld een belangrijke actor doordat zij een grote impact hebben op de publieke opinie en het *l'opinion publique est avec moi* heeft het 'God zij met ons' vervangen (Bourdieu, 1984b, p. 224).

De media beïnvloeden mensen door hun rol van informant en door hun bewerking van informatie: de impliciete actorrol. Daarnaast voegt een zich respecterend medium eigen commentaar toe: de expliciete actorrol. De media versterken het arenakarakter van een veld. De actoren weten zich door de media gevolgd. Veranderingen in standpunten en compromissen, zeker wanneer die tegen het belang van de eigen achterban ingaan, krijgen een zwaardere impact. De actoren moeten zich niet alleen binnen het veld handhaven, maar ook daarbuiten. Een slechte rol in het veld slaat terug op rollen in andere velden.

De beide kanten van de actorrol van de media: versterker en commentator, heb ik geanalyseerd door drie dagbladen, te weten *de Volkskrant*, *NRC Handelsblad* en het *Algemeen Dagblad*, vanaf 1981 tot en met 1990 en *Trouw* en *De Telegraaf*, gedurende de jaren 1988-1990, te volgen. De kranteberichten zijn geselecteerd naar artikelen over minimumjeugdlo-  
nen, uitkeringen voor jeugdigen en de Jeugdwerkgarantiewet (in totaal 768 artikelen).<sup>3</sup> Aanvullend zijn ook de artikelen geselecteerd die meer in algemene zin over jeugdwerkloosheid gaan, maar deze heb ik slechts zijdelings bij het onderzoek betrokken (in totaal 671 artikelen).<sup>4</sup> Drie punten komen aan de orde:

- 1 De mate waarin de dagbladen de Verschuiving volgden.
- 2 De wijze waarop de actoren in beeld kwamen.
- 3 De expliciete stellingname van de dagbladen zelf.

### 6.5.1 Aandacht voor de Verschuiving

De Verschuiving is door de media, in ieder geval door de landelijke dagbladen, op de voet gevolgd. Het hele proces is door middel van de kranten te volgen en is een belangrijke bron geweest voor mijn beschrijving van het verloop van de Verschuiving. Dat de kranten vrij goed de Verschuiving volgden, is op te maken uit de wijze waarop zij de belangrijke debatten in de Tweede Kamer gevolgd en verslagen hebben en de aandacht die besteed is aan allerlei nota's en rapporten van de verschillende actoren. Acties van werkgevers, vakbonden, jongerenorganisaties en andere actoren kwamen regelmatig in de kranten. *De Volkskrant*, *NRC Handelsblad* en ook *Trouw* deden dit vaker dan het *Algemeen Dagblad* en *De Telegraaf*. Dat heeft te maken met de wijze van verslaglegging van deze media. *Algemeen Dagblad* en *De Telegraaf* schrijven nu eenmaal in grotere koppen en bevatten per nummer minder artikelen.



In *de Volkskrant* verschenen tussen 1981 en 1990 338 artikelen, in *NRC Handelsblad* 190 en in het *Algemeen Dagblad* 141.<sup>5</sup> Uit het aanvullende onderzoek over 1988 en 1990 bleek dat *Trouw* wat minder dan *de Volkskrant* maar wat meer dan *NRC Handelsblad* en het *Algemeen Dagblad* de ontwikkelingen volgde. *De Telegraaf* bleef beduidend achter bij de andere dagbladen. Om de rol van de kranten nader te kunnen analyseren kan een overzicht dienen van welke actoren in welke kranten in welke frequentie als bron naar voren kwamen.

**Tabel 6.1 Welke actoren de bron voor de artikelen vormden 1981-1990<sup>6</sup>**

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| Regering                             | 228 |
| Politieke partijen                   | 72  |
| Werkgevers                           | 53  |
| Vakbonden                            | 77  |
| Jongerenorganisaties                 | 93  |
| Landelijke organisaties <sup>7</sup> | 52  |
| Raad voor het Jeugdbeleid            | 30  |
| Onderzoek                            | 12  |
| (Plaatselijke) projecten             | 30  |
| Commentaar                           | 51  |
| Ingezonden brieven <sup>8</sup>      | 13  |

De belangrijkste door de media aangehaalde bron is de overheid. In 42% van de artikelen werden standpunten van de regering, de ministeries en de kamerfracties te zamen weergegeven. De aandacht van de media gaat uit naar de landelijke politiek. Van die kant kwamen ook steeds weer nieuwe plannen en voornemens. Opvallend is dat, gezien hun relatieve geringe invloed, de jongerenorganisaties daarna het meest aan bod komen. Dit is te verklaren doordat deze organisaties heel actief de media opzochten. Zij voerden hun strijd vooral door de media erbij te betrekken.

Onderzoeken en onderzoekers komen maar weinig rechtstreeks in de dagbladen naar voren, althans bij dit onderwerp. Misschien zijn zij minder bedreven in het benaderen van de pers. Een andere veronderstelling is dat kranten meer geïnteresseerd zijn in de proceskant, in tegenstellingen en conflicten, dan in inhoud. Veel onderzoeken leveren niet direct spannend materiaal dat als nieuws gekenmerkt kan worden. Wat dat betreft is het feit dat dagbladen vooral een 'nieuws'-functie hebben, meer dan een informatiefunctie sec, nogal bepalend voor hetgeen de krantelzer krijgt voorgeschoteld.<sup>9</sup>

De Raad voor het Jeugdbeleid kwam verhoudingsgewijs vaak aan bod. Aanmerkelijk meer dan de SER, de Stichting voor de Arbeid en belangrijke onderzoeksinstellingen als OSA en SCP. Ook hier lijkt de meest waarschijnlijke verklaring dat de raad een actiever mediabeleid heeft gevoerd én veel rapporten, studies en standpunten het licht heeft doen laten zien.

Het beeld kan verrijnd worden wanneer wij per krant de aandacht voor de verschillende actoren bezien.

**Tabel 6.2 Aandacht voor actoren per dagblad 1981-1990, in percentages<sup>10</sup>**

|                                  | <i>de Volkskrant</i> | <i>NRC</i> | <i>AD</i> |
|----------------------------------|----------------------|------------|-----------|
| Totaal aantal artikelen          | 338                  | 190        | 141       |
| Regering                         | 26                   | 41         | 39        |
| Politieke partijen               | 11                   | 11         | 9         |
| Werkgevers                       | 9                    | 6          | 10        |
| Vakbonden                        | 13                   | 9          | 11        |
| Jongerenorganisaties             | 18                   | 10         | 9         |
| Raad voor het Jeugdbeleid        | 6                    | 4          | 3         |
| Onderzoek                        | 2                    | 1          | 2         |
| Overige landelijke organisaties  | 6                    | 4          | 7         |
| Plaatselijke projecten           | 4                    | 5          | 4         |
| Commentaar/opiniërende artikelen | 6                    | 11         | 6         |
| Totaal                           | 101                  | 102        | 100       |

*De Volkskrant* besteedt verhoudingsgewijs wat minder aandacht aan de regering en duidelijk meer aan de jongerenorganisaties. *NRC Handelsblad* geeft de kabinetten en ministeries het meeste ruimte en becommentarieert het meest beleid. Vermoedelijk is *de Volkskrant* de krant die van de drie het meest reageert op ingezonden stukken en persberichten. *NRC Handelsblad* oriënteert zich sterk op Den Haag. Dat blijkt ook uit het feit dat naast de jongerenorganisaties ook de werkgevers in deze krant relatief weinig aan het woord komen.

We kunnen over de periode 1988-1990 ook *Trouw* en *De Telegraaf* in de analyse betrekken. Door de vrij geringe aantallen per krant kunnen vertekeningen ontstaan. Dit geldt zeker aangaande *De Telegraaf*, waarin slechts 22 artikelen zijn opgenomen.

**Tabel 6.3 Aandacht voor actoren per dagblad over de periode 1988-1990, in percentages**

|                                 | <i>de Volkskrant</i> | <i>NRC</i> | <i>AD</i> | <i>Trouw</i> | <i>de Telegraaf</i> |
|---------------------------------|----------------------|------------|-----------|--------------|---------------------|
| Totaal aantal artikelen         | 89                   | 44         | 47        | 77           | 22                  |
| Regering                        | 28                   | 47         | 36        | 27           | 52                  |
| Politieke partijen              | 9                    | 14         | 5         | 11           | 20                  |
| Werkgevers                      | 9                    | 4          | 7         | 2            | -                   |
| Vakbonden                       | 9                    | 4          | 7         | 7            | -                   |
| Jongerenorganisaties            | 15                   | 4          | 21        | 29           | 4                   |
| Raad voor het Jeugdbeleid       | 5                    | 4          | 2         | 4            | -                   |
| Onderzoek                       | 2                    | -          | -         | 5            | 4                   |
| Overige landelijke organisaties | 15                   | 4          | 11        | 8            | 12                  |
| Plaatselijke projecten          | 3                    | 8          | 2         | 3            | 8                   |
| Commentaar                      | 6                    | 12         | 9         | 3            | -                   |
| Totaal                          | 101                  | 101        | 100       | 99           | 100                 |

In vergelijking met de vorige tabel zien we ongeveer dezelfde percentages bij *NRC Handelsblad*, *de Volkskrant* en het *Algemeen Dagblad*. De opmerkelijkste verschuiving is de aan-

dacht die het *Algemeen Dagblad* is gaan besteden aan de jongerenorganisaties, terwijl *NRC Handelsblad* en de *Volkskrant* dat juist minder zijn gaan doen.

Bevestigd wordt de centrale rol voor de overheid. *De Telegraaf* komt tot 72%, *NRC Handelsblad* tot 61 en de *Volkskrant*, die de minste aandacht aan de regering en politieke partij en besteedt, blijft staan op 37%. Het veld van de Verschuiving krijgt feitelijk iets van één actor tegenover een aantal actoren die deze actor proberen te beïnvloeden. Dit is ook logisch, omdat het voor een groot deel om maatregelen ging die door de overheid vastgesteld moesten worden.

De jongerenorganisaties komen ook de jaren 1988-1990 veel aan het woord. In *Trouw* zijn zij zelfs de belangrijkste bron, bij de *Volkskrant* en het *Algemeen Dagblad* de tweede. *NRC Handelsblad* en *De Telegraaf* besteedden veel minder aandacht aan deze organisaties. Gezien de werkelijke machtsverdeling in het veld niet onredelijk.

### 6.5.2 De wijze waarop

De mate waarin een actor door de pers als bron benut wordt, is nog iets anders dan de manier waarop de actor gepresenteerd wordt. In de krante-artikelen komen we in de eerste plaats de feiten, beelden en meningen tegen zoals we die in de eerste hoofdstukken tegenkwamen.

Aanvullend hierop heb ik een analyse gemaakt van de koppen in de kranten tussen 1981 en 1990. Een kop trekt aandacht en roept associaties op. De koppen zijn geanalyseerd naar positieve en naar negatieve lading.<sup>11</sup> Het meest duidelijk komt die lading naar voren als actoren zich openlijk uitspreken tegen bepaalde maatregelen of tegen andere actoren. Dit spreekt uit de kop door negatietermen of door emotioneel geladen termen als 'razend', 'woedend' of 'teleurgesteld'.

Omgekeerd kunnen partijen zich ook juist in positieve zin uitlaten over voorstellen of andere actoren. Een tweede vergelijking heb ik gemaakt door de koppen te splitsen in positieve en negatieve berichten (met neutraal als tussencategorie). Daarnaast is nagegaan hoe vaak koppen een eis bevatten of een actie betroffen.<sup>12</sup>

**Tabel 6.4 Negatieve en positieve reacties, berichten, elsen en acties, uitgesplitst in zes belangrijke actoren en per actor weergegeven, in de *Volkskrant*, *Algemeen Dagblad* en *NRC Handelsblad* 1981-1990, in percentages**

|                           | Negatieve reactie | Positieve reactie | Negatief bericht | Positief bericht | Eis | Actie | Totaal |
|---------------------------|-------------------|-------------------|------------------|------------------|-----|-------|--------|
| Regering                  | 8                 | 7                 | 56               | 26               | 3   | -     | 100    |
| Politieke partijen        | 31                | 11                | 23               | 19               | 15  | -     | 99     |
| Werkgevers                | 17                | 17                | 33               | 11               | 22  | -     | 100    |
| Vakbonden                 | 36                | 20                | 27               | 12               | 4   | 2     | 101    |
| Jongerenorganisaties      | 44                | 1                 | 11               | -                | 9   | 34    | 99     |
| Raad voor het Jeugdbeleid | 33                | 6                 | 40               | 11               | 11  | -     | 101    |

De jongerenorganisaties springen in het oog door de hoge negatieve lading waarmee zij in koppen van krante-artikelen voorkwamen. Naast de 44% afwijzende of emotionele reacties staan ook nog eens 34% acties en 9% eisen.

Een nadere beschouwing van de koppen versterkt dit beeld nog eens. Ik laat hier ter illustratie enkele van die koppen volgen.

*KWJ woedend over advies minimumlonen*  
*Jongeren PvdA kapitelen eigen ministers*  
*NVV-jongeren zijn woedend op Industriebond FNV*  
*Jongeren wijzen verlaging jeugdloon af*  
*CNV-jeugd tegen plan voor verplicht werken*  
*Jeugd boos over afschaffen uitkering*  
*Jeugdwerkgarantieplan leidt jongere op tot kantinehulp*  
*FNV-jongeren mijden feestje voor kroonprins*  
*Voorstel tot verlaging lonen jongeren wekt verbijstering*

Je kunt je afvragen wat het effect was van koppen als deze. Duidelijk is dat de jongerenorganisaties het profiel kregen van agitatoren. Bovendien 'zijn ze nooit akkoord'. Zo'n beeld verzwakt eerder de positie dan dat je er gelijk door krijgt.

Een andere vraag is of deze koppen bijdroegen aan een verbetering van de status van jongeren. Immers, de koppen gaven verzet tegen de neerwaartse classificatie weer, maar de inhoud van de koppen accentueerde tegelijk de negatieve maatregelen van de overheid. Ook al zijn koppen ontkennend en emotioneel afwijzend, woorden als 'arbeidsplicht', 'verlaging van lonen', 'afschaffen uitkering' blijven bij de lezer hangen. De lezer houdt het beeld dat het slecht, blijkbaar erg slecht, gaat met jongeren.

De vakbonden kwamen in de kwestie van de Verschuiving over als nogal gematigd. Ze stelden weinig eisen – althans volgens de krantekoppen – en voerden nauwelijks actie. Dit versterkt de indruk dat de vakbonden weliswaar geen voorstander waren van de verslechtering van de positie van jongeren maar dat, als er toch gekozen moest worden, zij zich niet te erg zouden verzetten tegen deze ingrepen.

De werkgevers kwamen in het mediadebat bescheiden voor het voetlicht. Hun afwijzende reacties betroffen hoofdzakelijk enkele uitvoeringskanten van de Jeugdwerkgarantiewet. De negatieve berichten behelsden verklaringen van werkgevers over verlaging van lonen, flexibilisering en mobilisering en andere bekende werkgeversthema's die nadelig voor de inkomenspositie van jongeren zijn. Toch is het beeld dat overkomt eerder dat werkgevers een betrouwbare partner waren in de strijd tegen de jeugdwerkloosheid en de noodzakelijke bezuinigingen op de collectieve sector.

Dat is ook het beeld van de kabinetten in de media. Zij zetten zich in om de economie gezond te maken en de jeugd aan het werk te krijgen. Daar stonden de inkomensmaatregelen wel tegenover, maar *grosso modo* verwierven de achtereenvolgende kabinetten steun voor hun maatregelen.

### 6.5.3 De expliciete stellingname

De dagbladen beperkten zich niet tot berichtgeving en reportages. Alle vijf landelijke dagbladen besteedden af en toe hun commentaar aan de Verschuiving en ruimden plaats in voor opiniërende artikelen. *De Telegraaf* kon zich wel vinden in de ingrepen in de inkomens- en rechtspositie van jongeren. Het *Algemeen Dagblad* was wat omzichtig en sprak zich niet duidelijk uit. Wel verzette de krant zich tegen een sociale dienstplicht: 'De geest van Koen-

raad van de Arbeidsdienst waart rond', schreef columnist Jacques den Boer (AD 17-5-1990). Het *Algemeen Dagblad* beperkte zich echter in zijn commentaren hoofdzakelijk tot organisatorische aspecten. *NRC Handelsblad*, de *Volkskrant* en *Trouw* trokken enigszins gelijk op. We zagen al hoe de cumulatie van voornemens in het najaar van 1982 indertijd leidde tot het commentaar dat de overheid het niet te dol moest maken. *NRC Handelsblad* vond anderzijds wel dat de vakbonden zich te star opstelden. Er waren 270.000 werklozen en enige arbeidsdiscipline kon geen kwaad (*NRC* 13-10-1982). Een half jaar later pleitte *NRC Handelsblad* voor het erkennen van een bepaald minimum, omdat anders een 'gelijkwaardige onderhandelingspositie op de arbeidsmarkt in het gedrang komt' (*NRC* 25-6-1983).

Jongeren die voor bijna niks op de markt komen, bedreigen enerzijds andere categorieën maar anderzijds ook zichzelf. Ze verkopen zich als het ware zelf uit. *De Volkskrant* van een week later (Vk 1-7-1983) verwierp de voorgestelde tweede verlaging van het minimumjeugdloon zonder meer. Jongeren hadden al een onevenredig zwaar deel op zich genomen, vond de krant. Het werkgelegenheidsargument was niet valide. Werkgevers zochten nu eenmaal eerst naar mensen met ervaring. De loonkosten waren niet zo bepalend als de overheid suggereerde.

*De Volkskrant* was ook wat aarzelend tegenover het Jeugdwerkplan in de industrie ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid. In het redactioneel commentaar van 12 mei werd onder voorbehoud positief naar het plan gekeken. Het voorbehoud betrof de regeling van de rechtspositie van de jongeren. Drie dagen later liet journalist-specialist Joustra weinig heel van het plan. Hij zag niet dat het zou slagen, de werkgevers zouden de beoogde doorstroming nooit voor elkaar krijgen. Het listige van het plan was dat werkgevers en overheid er netto op zouden verdienen door afschaffing van het minimumjeugdloon. Feitelijk brachten de jongeren de kosten voor dit plan op (Vk 15-5-1984).

De leeftijdsgrens van 27 jaar wezen *NRC Handelsblad*, *Trouw* en *de Volkskrant* volstrekt van de hand. *NRC Handelsblad* had het over Nederland dat zo de twijfelachtige eer kreeg om de oudste jongvolwassenen van Europa te hebben (*NRC* 25-7-1988). De krant meende ook dat Lubbers zelf niet zo gelukkig was met de forse ingrepen in de RWW voor jongeren. Na de regeringscrisis durfde hij zich dan ook weer openlijk te verzetten en gaf het SCP opdracht om met nieuwe voorstellen te komen (*NRC* 19-5-1989). *De Volkskrant* zag als enige voordeel van de verhoging van de leeftijdsgrens voor het minimumloon dat er weer ettelijke goedkope en jonge arbeidskrachten bijkwamen (Vk 13-6-1987). *Trouw* ging uitgebreid in op de strijdigheid met allerlei internationale verdragen (Tr 19-3-1988).

De Jeugdwerkgarantiewet werd door de dagbladen kritisch ontvangen. *NRC Handelsblad* vond de eerste plannen te complex en *Trouw* vroeg zich af wat voor zin het had om boven-talig werk te creëren op plekken waar bezuinigd werd (Tr 9-9-1986). Het *Algemeen Dagblad* waarschuwde De Vries om het verplichtende karakter niet te laten vallen en deed de suggestie de reikwijdte van de wet naar 40- of tot 50-jarige werknemers uit te breiden (AD 7-4-1990). En houd de wet simpel, maak haar niet te fijnmazig. Maar, voegde de krant eraan toe, als het plan zou lukken verdiende De Koning een klein standbeeld (AD 13-10-1988). Uiteindelijk kon de hele pers, zo lijkt het, zich wel verenigen met de Jeugdwerkgarantiewet.

De kranten besteedden dus regelmatig in hun redactionele commentaren en achtergrondartikelen aandacht aan de Verschuiving. Zij gaven blijk van kennis van zaken en de meeste dagbladen schuwden het niet om af en toe duidelijk stelling te nemen. Het meeste verzet kreeg het voornemen van de regering om de leeftijdsgrens voor het minimumloon naar 27 jaar te brengen.

De expliciete actorrol van de media bestond door de bank genomen uit een vrij kritische, beschouwende houding waarbij zij wel meegingen in de verslechtering van de inkomens- en rechtspositie van jongeren, maar met een slepende rem.<sup>13</sup>

## 6.6 Conclusies

Het veld van de Verschuiving kende een aantal vaste actoren en een redelijk af te grenzen onderwerp. Over dit onderwerp vond tussen de actoren een doorlopend debat plaats. Zo'n debat vormt een eigen verhaal en verschuift in argumentaties en opvattingen. Argumenten die in de jaren zeventig gemeengoed waren en op applaus konden rekenen, zijn in de loop van de jaren tachtig krachteloos. De jongerenorganisaties hielden lang vast aan de oude redeneringen en verloren hun invloed.

De kracht van argumenten hangt samen met het vigerende verhaal. Wat in de ene periode een sterk argument is, is dat in de volgende periode geenszins. Argumenten verwijzen niet naar een zich buiten het veld bevindende waarheid, maar naar het binnen het veld opgebouwde verhaal.

Hier is sprake van een paradigma dat gekenmerkt werd door het uitgangspunt dat jongeren een aanbodcategorie zijn binnen het debat over arbeidsmarkt- en inkomenspolitiek. Dat bepaalde de denk- en oplossingsrichting. Tegenstanders van de neerwaartse classificering wisten zich niet te onttrekken aan dit proces van categorisering en droegen ondanks zichzelf bij aan het gemeenschappelijke verhaal.

In de analyse kwam naar voren dat het veld van de Verschuiving niet louter bepaald werd door het paradigma en de intenties. Er was binnen het veld een duidelijke duwkracht vanuit de overheid en werkgevers. Incidenten, compromissen en onbedoelde effecten speelden eveneens mee. Met het versterken van het gemeenschappelijke verhaal gingen de actoren meer samenwerken, waardoor de richting in het veld meer gestuurd kon worden dan in de eerste jaren.

Tot slot zijn de media aan een nader onderzoek onderworpen. Zij hebben de Verschuiving zorgvuldig gevolgd en de hele periode door hebben zij er aandacht aan gegeven. Wel kreeg vooral het incidentkarakter aandacht. Dat is verklaarbaar, omdat kranten vooral op nieuws en wat minder op informatie als zodanig uit zijn. Argumenten die in de politiek en de rapporten en studies speelden, kwamen praktisch allemaal in de kranten aan de orde. Het idee dat media vooral 'versterkers' zijn, werd daarmee bevestigd.

Deze versterking heeft meerdere aspecten. De eerste is dat de belangrijkste actoren ook in de media als het belangrijkste naar voren komen. In dit opzicht is het opvallend, en afwijkend van de theorievorming, dat een aantal kranten de jongerenorganisaties veel aan het woord liet komen. Het lijkt alsof deze organisaties heel belangrijk waren in het debat, hetgeen ze niet waren. Door de media actief te benaderen kan een actor zich sterker voordoen dan hij daadwerkelijk is.

### 6.6.1 *Verbreiding van het perspectief*

De constatering dat de paradigmaversterking en het daarmee samenhangende gemeenschappelijke verhaal beïnvloed werd door de duwkracht in het veld, doet de vraag rijzen waar de duwkracht vandaan kwam. In de jaren zeventig hadden jongeren, jongerenorganisa-

ties en de linkse partijen veel meer de duwkracht en stonden emancipatie, algemene vorming en gelijke kansen als thema's in het sociaal-economisch debat centraal. Waarom kregen de overheid en de werkgevers in de jaren tachtig veel meer kracht en veranderde het paradigma?

Om deze vraag te beantwoorden zal perspectiefverbreding nodig zijn. Wij hebben allerm minst te maken met een geïsoleerd en autonoom veld. Het veld van de Verschuiving had te maken met invloeden vanuit omliggende velden. Door deze velden globaal te verkennen, verkrijgen we een verbeterd zicht op de duwkracht en paradigmaverandering.

---

## Hoofdstuk 7

# Binnendringende en omringende velden

In het beschrijvingsmodel dat in hoofdstuk 1 geïntroduceerd is, werd het veld te midden van omringende en binnendringende velden geplaatst. De veronderstelling is dat een veld geen autonoom debat kent maar dat, veelal door de inbreng van de actoren, vanuit andere velden duwkracht of hinder ontstaat. Vier van de met de Verschuiving interfererende velden worden verkend. Dat zijn de velden van het algemene werkgelegenheids- en inkomensbeleid van de landelijke overheid, van het beroepsonderwijs, het juridische veld en dat van het algemene jeugdbeleid.

### 7.1 Werkgelegenheids- en inkomensbeleid

Vanaf 1981 hebben de verschillende kabinetten zich vastgelegd op zware financiële taakstellingen. Het werkgelegenheids- en het inkomensbeleid zijn hierdoor sterk bepaald geweest. De bezuinigingstaak is in veel debatten een doorslaggevend argument om maatregelen wel of niet te nemen. Het is echter niet juist om bezuinigingen als enige reden voor maatregelen te beschouwen. Het blijft altijd een keuze waarop en in welke mate bezuinigd wordt. Het was dit keuzeproces dat leidde tot een beargumenteerde jongerenaanpak. Ik zal dit keuzeproces binnen het werkgelegenheids- en inkomensveld in hoofdlijnen beschrijven aan de hand van het vraagstuk van de werkgelegenheid, de inkomenspolitiek en het verdeelvraagstuk.

#### 7.1.1 *Het werkgelegenheidsbeleid*

##### *Lastenverlichting*

Het werkgelegenheidsbeleid van de overheid concentreerde zich op de versterking van het bedrijfsleven door een gunstig investeringsklimaat te scheppen en de lasten voor het bedrijfsleven te verlichten. Lastenverlichting kan bereikt worden door lonen te verlagen. Deze weg is niet bewandeld omdat de koopkracht dan geschaad wordt en het politiek nauwelijks haalbaar geacht werd om algemene neerwaartse loonmaatregelen te nemen. Wel is voortdurend gestreefd naar beheersing van de loonkostenontwikkeling. De lastenverlichting moest gevonden worden in verlaging van de belasting- en premiedruk, aangevuld met subsidieregelingen voor het bedrijfsleven. Dit betekende dat de overheid geacht werd de collectieve



lasten te verlagen. In alle rijksbegrotingen van 1980 tot en met 1992 vinden we deze beleidskeuzen terug.

### *Aanvullende werkgelegenheid*

Omdat lastenverlichting en investeringssubsidies geen directe en niet voldoende resultaten opleveren, ontwikkelde de overheid een beleid voor aanvullende werkgelegenheid. In hoofdstuk 3 zijn een aantal subsidieregelingen voor allerlei moeilijk plaatsbare categorieën werklozen beschreven. De totale opbrengst aan aanvullende werkgelegenheid werd niet hoog ingeschat. In de laatste jaren (1988-1993) zou het om ongeveer 56.000 banen gaan, dat wil zeggen minder dan 1% van de totale werkgelegenheid (SZW, 1991b). Feitelijk moeten we deze opbrengst verrekenen met de bezuinigingen op banen in de collectieve sector. Bovendien zou aanvullende werkgelegenheid schadelijk kunnen zijn voor de werkgelegenheid in het bedrijfsleven omdat de financiering van deze banen de doelstelling van lastenverlichting doorkruist (CPB, 1988).

### *Vermindering van het arbeidsaanbod*

Om de werkloosheid tegen te gaan is in de jaren tachtig veel gedaan aan het beperken van het arbeidsaanbod. In de eerste helft van het afgelopen decennium stond de algemene arbeidstijd- of arbeidsduurverkorting centraal. Vooral de vakbonden en linkse politieke partijen maakten zich hiervoor sterk. De werkgevers bleven voorzichtig omdat zij vreesden dat bij een verbetering van de conjunctuur al snel een tekort zou kunnen ontstaan voor een aantal functies. Tussen 1980 en 1988 is in totaal ongeveer vijf procent arbeidstijdverkorting doorgevoerd, wat volgens berekeningen circa 75.000 banen heeft opgeleverd (SZW, 1988a).

De overheid ontwikkelde ook beleid om deeltijdwerk en duobanen te stimuleren. De schatting is dat dit bij elkaar 125.000 tot 150.000 banen opleverde. In 1980 werkte 1 op de 7 werknemers minder dan 32 uur, in 1990 is dat opgelopen tot 1 op de 3 à 4 werknemers (SZW, 1991c). Een deel van de toename van deze banen heeft vermoedelijk echter niet geleid tot vermindering van de werkloosheid. Er is als het ware een nieuwe markt ontstaan van betrekkelijk kleine banen, en dat vooral in de branche van het midden- en kleinbedrijf. Het is een markt van bijbaantjes voor jongeren en gehuwde vrouwen.

De derde maatregel om het arbeidsaanbod te verminderen was de regeling voor vervroegde uittreding, de VUT. Deze heeft naar schatting 55.000 banen opgeleverd. De gemiddelde VUT-leeftijd is van 1980 tot 1990 gedaald van 61,9 naar 59,9 jaar (SZW, 1991c).

Hoewel zij daarvoor niet bedoeld was, heeft natuurlijk ook de WAO geleid tot het verminderen van het officiële aanbod van arbeidskrachten.

### *Kwalificatie en flexibilisering werknemers*

De grote werkloosheid leidde tot een andere visie op het belang van de werknemer. Toen er schaarste was aan arbeidskrachten, zoals in de jaren zestig, werd het belang van de werknemer vooral gedefinieerd als recht op een bepaald inkomen, ook als hij door omstandigheden werkloos was of arbeidsongeschikt raakte. De werknemer ervoer het ook als zijn recht om werk in overeenstemming met zijn niveau en richting te hebben. Bij een overaanbod van werknemers verschuift de definiëring van het werknemersbelang. Het werknemersbelang wordt het hebben van werk op zichzelf. Rechten op passend werk en werk in de geografische nabijheid raken op de achtergrond.

In dit verschuiven van het belang past de toenemende aandacht voor kwalificatievraagstukken, flexibilisering en mobilisering van de werknemer. Arbeidsmarkt en onderwijs moeten beter op elkaar afgestemd worden, wat feitelijk betekent dat de sociale partners meer invloed gekregen hebben op het onderwijs. Een ander effect is dat de loonstructuur en de arbeidsvoorwaardenstructuur minder star worden.

Werknemers zien ook zelf hun belang bij deze tendens (SCP, 1992a, 1992b). Er is meer erkenning gekomen voor het idee dat werkgevers- en werknemersbelangen parallel lopen.

### *Arbeidsparticipatie*

In de jongste nota's van het ministerie van Sociale zaken over arbeidsmarktbeleid zien we een zekere wending in het werkgelegenheidsbeleid. De aandacht voor arbeidsparticipatie neemt toe. In Europese vergelijkingen blijkt dat Nederland een lage arbeidsparticipatie kent, dat wil zeggen dat relatief weinig mensen betaalde arbeid verrichten. Nederland kent in vergelijking met de meeste EG-staten nog altijd een gering aantal werkende gehuwde vrouwen en een hoog aantal arbeidsongeschikten. Ook is het aantal ouderen dat geen betaald werk verricht hoog te noemen. Dat blijkt ook wel uit onderstaande tabel.

**Tabel 7.1 Mensen van boven de 50 jaar die een uitkering krijgen in het kader van de WW, WAO, VUT of weduwnpensioen, naar mannen en vrouwen, in procenten**

| Mannen |       |       | Vrouwen |       |       |                    |
|--------|-------|-------|---------|-------|-------|--------------------|
| 50-54  | 55-59 | 60-64 | 50-54   | 55-59 | 60-64 |                    |
| 6      | 10    | 10    | 3       | 3     | 2     | WW                 |
| 21     | 29    | 35    | 9       | 11    | 11    | WAO                |
| 3      | 8     | 31    | 9       | 15    | 26    | VUT/weduwnpensioen |

Bron: SZW, 1991c

De lage arbeidsparticipatie wordt als een probleem van de persoon en van de economie gezien. Voor de persoon is, aldus het huidige overheidsbeleid, arbeid de manier om actief bij de samenleving betrokken te zijn en het is de meest aangewezen weg om inkomen te verwerven. Het algemeen belang is vergroting van het draagvlak voor het verrichten van arbeid. Op den duur is het slecht wanneer maar een zeer beperkt deel van de bevolking daadwerkelijk participeert in het arbeidsproces (SZW, 1990c, d, 1991c, 1992(b)). De demografische ontwikkelingen in de vorm van vergrijzing en ontgroening en de druk om de arbeidskosten laag te houden maken een grotere arbeidsparticipatie des te meer noodzakelijk (WRR, 1987; SCP, 1992c). Door de arbeidsparticipatie te vergroten, verminderen de collectieve lasten en de werkdruk op de werkenden. Nederland kent volgens Europees vergelijkend onderzoek een hoge arbeidsproductiviteit per werkende, maar tegelijk een grote uitstoot en afstoot van potentiële arbeidskrachten (SCP, 1992b).

Vandaar dat voor de jaren negentig het arbeidsparticipatiebeleid benadrukt wordt. Het is ook een van de hoofdthema's in de Sociale Vernieuwing (kamerstukken 1989-1990, 21.455/3-4). Het arbeidsmarktbeleid is een nieuwe manier om de problemen van de verzorgingsstaat aan te pakken. Het beleid zal gepaard gaan met loonmatiging en misschien wel met afschaffing van het minimumloon (SCP, 1992c).

Het arbeidsmarktbeleid zal ook inhouden dat ten aanzien van jongeren en ouderen het be-

leid om hen van de arbeidsmarkt af te houden, omgezet zal worden in een beleid om hen juist tot arbeid aan te zetten.

### 7.1.2 *Het inkomensbeleid*

#### *Minimumloon en uitkeringen*

De gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de arbeidsmarkt en het herstelbeleid leidde ertoe dat op het vlak van de inkomens een inkomensremmend beleid is gevoerd. De vakbonden namen hun medeverantwoordelijkheid serieus en de werkgevers dreven zaken niet op de spits. Mede daardoor is de inflatie in Nederland laag gebleven. Over de minimumlonen is echter fel en veel gedebatteerd. De koppeling aan de loonontwikkeling is bijna tien jaar lang losgelaten en een maal zijn de minimumlonen met 3% verlaagd. Een bijkomend argument om de minimumlonen geleidelijk te laten dalen vormde de vergelijking met de minimumlonen in Europa (zie tabel 7.2).

**Tabel 7.2 Netto-minimumloon in een aantal Europese landen voor alleenstaanden en gezinnen met twee kinderen, per 1-1-1988**

|                     | Alleenstaand | Gezin met twee kinderen |
|---------------------|--------------|-------------------------|
| Nederland           | 100          | 100                     |
| België              | 78/84        | 90/97                   |
| West-Duitsland      | 70           | 101                     |
| Denemarken          | 83           | 104                     |
| Verenigd Koninkrijk | 57           | 81                      |
| Frankrijk           | 77           | 61                      |
| Spanje              | 0            | 50                      |

Bron: SZW, 1990a.

Toch leverde dit beleid niet voldoende op. Er moest meer bezuinigd worden. Een algehele verlaging van het minimumloon zou een mogelijkheid zijn geweest. Dit had bovendien een betere afstemming op de Europese verhoudingen opgeleverd. Zo kwam de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid met het voorstel om het minimumjeugdloon van een 22-jarige tot minimumloon te maken in plaats van de verhoging van de minimumjeugdloongrens naar 27 jaar (WRR, 1990).

Het beleid om het minimumloon te verlagen vond steun in het rapport van de OSA dat signaleerde dat de laagste banen te duur betaald werden (OSA, 1992). De consequentie daarvan is dat werkgevers andere oplossingen zoeken, zoals investeringen in of verplaatsen van deze industrie naar andere landen. De OSA bepleitte een zekere functie-afplitsing om meer laaggeschoold werk te creëren, maar dan zou het wel nodig zijn om de prijs voor deze prestatie te verlagen. Deze problematiek is intussen 'de onderkantproblematiek' gaan heten (SZW, 1991c).

De regering wees dit echter af omdat daarmee een ander beleid in de knel zou komen, namelijk het streven om de afstand tussen uitkeringen en minimumloon te verhogen. Berekeningen laten zien dat iemand die gaat werken 9 tot 18% extra kosten heeft (SZW, 1991a). De prikkel voor een werkloze met een uitkering is te gering. Sterker nog, in een aantal gevallen gaat hij er bij het aanvaarden van werk tegen minimumloon op achteruit.

Voor uitkeringen geldt hetzelfde als voor de minimumlonen. Verschillende keren is over-

wogen de bijstandsuitkeringen generaal te verlagen. In de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen is daadwerkelijk ingegrepen (zie hoofdstuk 3), terwijl de laatste jaren veel aandacht is voor het volumebeleid in de verschillende uitkeringsregimes. Deze algemene maatregelen waren niet voldoende. Nog verder ingrijpen in de uitkeringen heeft de overheid zo lang mogelijk geprobeerd te vermijden.

### *Het dilemma*

Het economisch beleid zit knel tussen de noodzaak om te bezuinigen en de problemen om rechtstreeks in te grijpen in de minimumlonen en de uitkeringen.

De weerstand tegen het fundamenteel herverdelen van werk en tegen het daadwerkelijk aantasten van het loongebouw was groot in de jaren tachtig. De werkgevers verzetten zich vooral tegen de herverdeling, de werknemers tegen de aantasting van het loongebouw. Zij voelden weinig voor een vermindering van het minimumloon en een aantasting van de uitkeringen.

Ook de overheid zelf is aarzelend. Het kostwinnersprincipe en de nadruk op het gezin zouden in het gedrang komen als minimumlonen en uitkeringen omlaag zouden gaan (Lubbers, 1989). Sociale partners en overheid vonden elkaar in het streven om zo veel mogelijk de bestaande afspraken over werkverdeling en inkomensverdeling te handhaven.

En toch moet het financieringstekort omlaag, moeten de collectieve lasten worden verminderd en moet de werkloosheid worden bestreden. Als de weg naar generale ingrepen (nog niet) begaanbaar wordt geacht, zal naar andere wegen gezocht moeten worden.

### *Specifiek beleid voor bepaalde groepen*

De weg die dan overblijft is om maatregelen voor bepaalde groepen te nemen. De regulering van de arbeidsmarkt en het financieringsvraagstuk wordt dan afgewenteld op enkele bevolkingscategorieën.

In het verleden vormden vrouwen een zekere arbeidsbuffer. Later vonden werkgevers in buitenlanders een mogelijkheid om schaarste op de arbeidsmarkt op te vangen. Ook deze weg is intussen afgesneden. De individualisering en de emancipatie van vrouwen hebben geleid tot een aantal ingrijpende veranderingen in de wetgeving en het beleid.

Buitenlanders als buffer op de arbeidsmarkt veronderstelt dat immigratie en emigratie goed beïnvloedbaar zijn. Het feit dat buitenlanders zich in Nederland gevestigd hebben, betekent echter dat deze in- en uitstroom helemaal niet zo makkelijk regelbaar is. In feite is het arbeidsaanbod van etnische minderheden net als dat van vrouwen in de jaren van grote werkloosheid alleen maar gegroeid.

### *7.1.3 Conclusie: de Jongerenaanpak als begaanbare weg*

Vrouwen en allochtonen voor gelijk werk minder betalen is ondenkbaar. Daardoor staat feitelijk nog maar één weg open voor een afwentelingsbeleid: leeftijdsgroepen gebruiken als middel om het arbeidsaanbod te reguleren en de financieringsproblemen tegen te gaan. Als geschikte leeftijdsgroepen springen de jongste en de oudste werknemerscategorieën naar voren. Op zichzelf is dit geen noodzakelijkheid. Het zou denkbaar zijn dat juist de midden-groep inlevert. Het is echter meestal zo dat bij problemen de uitersten op een lijn het meest ter discussie staan. De denkrichting en daarmee ook de oplossingsrichting wordt vanuit het midden bepaald.

Zo is het aanbod van arbeidskrachten beperkt door verlate toetreding en vervroegde uittrekking. Zo zijn minimumlonen en uitkeringen voor jongeren verlaagd en de algemene minimumlonen en uitkeringen voor de gevestigde generatie ongeveer gelijk gebleven.

Dit is wat in de Verschuiving gebeurde, daar ligt de bron van de neerwaartse classificatie. Jongeren betaalden in zekere zin hun eigen werkgelegenheidsmaatregelen en zelfs gedeeltelijk maatregelen voor andere groepen. Ten aanzien van jongeren is de weerstand tegen ongelijke behandeling het minst groot. Zij bleken het meest geëigend voor een aparte aanpak en neerwaartse classificatie. De Jongerenaanpak tekent zich als het ware af als de logische en enige weg voor de overheid om een aantal economische problemen op te lossen.

Het economisch-herstelbeleid, als nieuw paradigma na dat van de hoogconjunctuur en expansie, drong met grote kracht de Verschuiving binnen. Het was als een rivier die geen andere kant op kon dan naar omlaag, en zo zijn loop bepaalde.

Tegelijk, en dat is een opmerkelijk aspect, bereidde de Jongerenaanpak de brede aanpak voor. De samenleving leerde te leven met het idee dat uitkeringen en minimumlonen omlaag konden en dat er meer sancties, plichten en controle nodig waren. Aan het eind van de jaren tachtig werden de WAO'ers en mensen in de bijstand op een vergelijkbare manier als de jongeren aangepakt.

Geleidelijk verbreedt de rivier zich tot een wijdvertakte delta. Daarmee worden de hoogteverschillen weer kleiner. Met andere woorden: de jongerenaanpak maakt de tijd rijp voor de brede aanpak, die weer leidt tot een vermindering van de afstand tussen jongeren en andere leeftijdsgroepen.

Het gaat om een dubbele beweging. De aanpak van jeugdinkomens was het meest geëigende middel om een aantal acute problemen te bestrijden. Er waren goede argumenten voor, de jeugdwerkloosheid was groot en de jeugdcriminaliteit steeg. Tegelijk werd het beleid – bewust of onbewust – op langere termijn voorbereid: het verbreden van de Jongerenaanpak naar andere categorieën.

Was de jeugd in de jaren zestig voorhoede van vernieuwing, in de jaren tachtig vormde de jeugd de voorhoede in de bezuinigingen.

## 7.2 Het veld van het beroepsonderwijs

De afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt is een permanent onderwerp op de beleidsagenda van de overheid. Onder invloed van de snel groeiende werkloosheid rond 1980 laaide het debat over de afstemming op, wat leidde tot de instelling van de zogeheten Commissie-Wagner. Deze commissie kwam in 1981 met een rapport uit dat als centraal thema de verbinding tussen de arbeidsmarktproblematiek en het veld van het beroepsonderwijs had (Wagner, 1981).

De functies op de arbeidsmarkt namen toe en veranderden snel van inhoud. Het was voor het initiële onderwijs niet meer mogelijk om voor ieder beroep of functie op te leiden. De commissie merkte op dat de aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt niet meer functioneerde: het klopte niet qua aantallen, niet qua richting en niet qua niveau.<sup>1</sup>

Er werd besloten om een helder onderscheid te gaan maken tussen het initiële beroepsonderwijs en de scholingsmarkt. Het initiële beroepsonderwijs verzorgt brede opleidingen. De arbeidsorganisaties worden vervolgens geacht de werknemers voor hun specifieke functie te scholen (Rauwenhoff, 1990).

Een andere koerswijziging vormde het streven om de directe invloed van de arbeidsmarkt op het onderwijs te vergroten (Wagner, 1981). In de jaren zestig en zeventig was het onderwijs langzamerhand een autonome voorziening geworden die zich weinig gelegen liet liggen aan het werkveld. Alles draaide om de leerling en de brede vorming.

Bij de groeiende werkloosheid kwam daar nog het argument van het verlies van menselijk kapitaal bij. In de recente beleidsnotities over arbeidsmarkt en onderwijs wordt dit laatste benadrukt. De opstellers verwijzen naar de Europese concurrentie en de noodzaak om goed opgeleide werknemers te hebben. Er zullen hogere investeringen in menselijk kapitaal nodig zijn doordat meer nadruk gelegd wordt op kennis en de kwaliteit van het menselijk handelen binnen de ondernemingen (zie voor deze discussie Wagner, 1981; Rauwenhoff, 1990; WRR, 1990 en kamerstukken 1990-1991, 21.800 XV).

Tussen 1987 en 1990 passeerden inmiddels vier wetten de Tweede Kamer die als concreterisering en uitwerking van de ideeën van de Commissie-Wagner gezien kunnen worden.<sup>2</sup>

### *7.2.1 De markt tussen school en arbeid*

De oplossing voor de aansluitingsproblematiek is in de afgelopen periode vooral gezocht in het uitbouwen en reorganiseren van het gebied tussen onderwijs en arbeid, een markt die in omvang en tijdsduur toeneemt en waar veel jongeren verblijven. Een aantal maatregelen kwam in voorgaande hoofdstukken al aan de orde. Ik zet ze hier nog een keer bijeen.

#### *Wederkerend onderwijs*

Het idee van het wederkerend onderwijs is door de Commissie-Wagner en latere commissies met verve opgepakt. De moderne samenleving verandert zo snel, dat niemand bij het verlaten van het initiële onderwijs voor de rest van zijn leven af is van scholing (Rauwenhoff, 1990).

#### *Het duale stelsel*

Het beroepsonderwijs, ook het initiële, moet veel meer gaan bestaan uit een combinatie van werken en leren. 'Mijn werken is leren, mijn leren is werken' is het nieuwe motto. Het leerlingenwezen is de klassieke vorm ervan maar ook het MBO, het HBO en het WO zullen veel meer onderwijs en arbeid moeten vermengen (WRR, 1987).

Een heikel punt is de bekostiging. De Commissie-Rauwenhoff (1990) stelt voor dat voor de zuivere arbeidstijd, dus werktijd met aftrek van de leercomponent, het minimumjeugdloon betaald wordt. Tot nu toe zijn stagiairs uit het dagonderwijs gratis. Hier doet zich dus een aanzienlijk probleem voor. Werkgevers hebben al eerder geprobeerd om werknemers in het kader van werk/leer-combinaties feitelijk in hun geheel de leerlingenstatus te geven (VNO, 1983; KNOV, 1984). Rauwenhoff wil deze werknemers echter voor een deel laten betalen.

Een andere vraag is of het bedrijfsleven en de overheid in staat zijn zoveel banen in het kader van duaal leren te creëren. HBO en WO zijn bovendien vooralsnog niet bereid om zich in hoge mate te laten bepalen door de arbeidsmarkt. De discussie is nog niet afgerond, maar de richting is wel bepaald.

#### *De startkwalificatie*

Het bedrijfsleven en diverse politieke partijen hebben zich sterk gemaakt om het voortijdig

schoolverlaten tegen te gaan. Eigenlijk mag niemand het onderwijs zonder diploma verlaten. Het minimaal noodzakelijke diploma wordt aangeduid met 'startkwalificatie'. Zo'n startkwalificatie ligt op het niveau van het primaire leerlingenwezen, ook wel aankomend vakman genoemd. Leerlingen die echt niet willen deugen of dit niveau niet aankunnen, kunnen deelcertificaten halen. Scholieren die er toch in slagen ongediplomeerd de school te verlaten, zullen of door het bedrijf of door de arbeidsvoorziening alsnog aan de startkwalificatie geholpen moeten worden (WRR, 1990, Rauwenhoff, 1990, kamerstukken 1992-1993, 22.300 xv).

### *Maatwerk*

Voor een aantal jongeren is het nodig dat zij als het ware bij de hand worden genomen. Arbeidstoeileiding, voorttrajecten, individuele trajectbemiddeling, maatwerk of *taylor made* (Rauwenhoff, 1990) duiden op deze individualisering van de benadering van werklozen. Wel benadrukken partijen dat deze benadering haar grenzen kent. De jongere is en blijft uiteindelijk zelf verantwoordelijk.

### *Studie- en beroepskeuze (SBK)*

In de afstemming van het onderwijs op de arbeidsmarkt is voor de studie- en beroepskeuze een belangrijke rol weggelegd. In de afgelopen jaren is deze sector gereorganiseerd. Het werk is tegelijk opgewaardeerd.

In de rijksbegroting van 1990 werd geopperd om studie- en beroepskeuze als onderdeel van het onderwijs verplicht te stellen. Het rapport *Profiel van de Tweede Fase Voortgezet Onderwijs* (OW, 1991) stelde voor om studie- en beroepskeuze vast aandachtspunt in ieder schoolvak te laten zijn. Bovendien werd in dit rapport gepleit voor vier doorstroomprofielen voor HAVO en VWO: natuur en techniek, natuur en gezondheidszorg, economie en maatschappij, cultuur en maatschappij. Ook de basiseducatie moest meer beroepsoriënterend gaan werken (kamerstukken 1990-1991, 21.800 xv).

### *Het systeem van stimuleren en sanctioneren*

Voor de onwilligen zijn maatregelen nodig om hen onder druk te zetten (WRR, 1990). Stimuleren kan door het verschil tussen uitkeringen en minimumloon te vergroten, sanctioneren door op uitkeringen te korten. Te zamen vormen zij een machtig middel om de niet-actieve de arbeidsmarkt op te duwen. De Jeugdwerkgarantiewet is een vorm van stimuleren en sanctioneren die wel eens als voorbeeld zou kunnen gaan dienen voor andere groepen, zoals langdurig werklozen (WRR, 1990).

### *Activeren tot beroepsonderwijs*

In de rijksbegroting van 1992 stond: 'Jongeren worden geactiveerd om voor het beroepsonderwijs te kiezen.' Dit sloeg zowel op jongeren in het initiële onderwijs als op jongeren die het onderwijs verlaten hebben.

Beroepsonderwijs is de toegangspoort tot de arbeidsmarkt. Dit betekent vooral dat de MAVO-, HAVO- en VWO-leerling minder toegang krijgen. Het bedrijfsleven heeft met andere woorden liever jonge werknemers met al een beroepskwalificatie op zak.

### 7.2.2 Conclusie: een toeleidingsmarkt voor jongeren

De aandacht en plannen om de overgang van school naar werk te intensiveren zijn groot. Gedeeltelijk zijn de plannen gerealiseerd of worden op dit moment (1993) gerealiseerd. Onmiskenbaar is tussen onderwijs en arbeidsmarkt een verzelfstandigde overgangsfase aan het groeien die ik de toeleidingsmarkt noem. Daaronder vallen het duale stelsel, het wederkerend leren, het studie- en beroepskeuzewerk, de afstemming beroepsonderwijs – arbeidsmarkt, de arbeidsvoorziening en de Jeugdwerkgarantiewet.

De al vele malen aangehaalde Commissie-Rauwenhoff omschreef het als volgt:

‘Er dient een vloeiende overgang tussen beroepsopleidingen en beroepsuitoefening te zijn. Deze overgang zal niet vrijblijvend zijn. Zij dient per leerling vastgelegd te worden tussen school, bedrijf en individu.’ (Rauwenhoff, 1990, p. 19).

Iets verderop werd het nog scherper geformuleerd:

‘Er dient een systeem van stimuleringen en sanctioneringen te worden ontworpen om dit recht op startkwalificatie te verwezenlijken’ (Rauwenhoff, 1990, p. 26).

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid sprak in dezen van een combinatie van scholing, werkervaringsplaatsen en de marktsector als een lokale scholingsmarkt (WRR, 1990).

Leerlingen uit het initiële onderwijs, en dan vooral degenen die niet van een beroepsopleiding komen, zullen nog jaren op deze scholingsmarkt kwalificaties moeten halen. Kruse, toen ambtenaar op Sociale Zaken, bepleitte al in 1978 voor drie of vier jaar werken voordat er sprake kan zijn van een voltooide beroepsopleiding (Stoffels, Woorts & Zeldenrust-Noordanus, 1978). Het in gelijke kansen denken in het onderwijs is verruild voor het aansluitingsdenken (Geurts, 1989). In de zogenaamde Jongerenaanpak van het regeerakkoord – waar gepleit werd voor de geïntegreerde aanpak – werd ook gepleit om jongeren in het beroeps-onderwijs vooral vast te houden, met als laatste redmiddel de Jeugdwerkgarantiewet (kamerstukken 1989-1990, 21.132/8).

Er ontstaat een nieuwe laag in de loopbaan van leerling tot volwaardig werknemer. Het is niet alleen een extra laag, maar ook de invulling is tegelijk anders. De beroepsgerichtheid is overheersend. Het begrip *arbeidstoeleiding* tendeeft naar arbeidstoedeling. Door betere studie- en beroepskeuzebegeleiding, een verdere regulering van opleidingsstromen en de individuele trajecten versterkt het onderwijs zijn sorteerfunctie.

## 7.3 Het juridische veld

Iedere wet- en regelgeving bevindt zich per definitie op het juridische veld, dat daarmee zeer uitgebreid is en uiteenvalt in heel veel kleinere velden. Ik beperk me tot twee debatten: die over leeftijdsgrenzen en over gelijke behandeling en discriminatie. Deze debatten overlappen deels het veld van de Verschuiving. Elementen daarvan kwamen in vorige hoofdstukken al aan de orde.



### 7.3.1 *Het debat over de leeftijdsgrenzen*

#### *Verlaging meerderjarigheid*

Er is de afgelopen twintig jaar veel gesproken over de verlaging van de meerderjarigheidsgrens. De regering-De Jong besloot in 1970 de meerderjarigheidsgrens tot 18 jaar te verlagen. Het voorstel had nog een lange weg te gaan. In de eerste plaats omdat allerlei wetten aangepast moesten worden. In de tweede plaats omdat geleidelijk bleek dat de wet nadelige financiële consequenties had voor de Bijstandswet. Vandaar dat in de wet een artikel werd toegevoegd waarin de onderhoudsplicht tot de leeftijd van 21 jaar werd geregeld. Die plicht geldt ook voor gehuwde kinderen, zij het dat voor hen de eerste verantwoordelijkheid ligt bij de partner. Als deze echter ook niet voldoende inkomen heeft, kunnen de ouders aangesproken worden (art. 395a BW).

Nadat dit bij wet geregeld was, leverde de verlaging van de meerderjarigheidsgrens in 1987 (Sb 87, 333) uiteindelijk nauwelijks weerstand op. Het leek maatschappelijk een geaccepteerde gedachte dat jongeren vanaf die leeftijd als volwaardige burgers moeten worden beschouwd. In West-Europa was Nederland bovendien een van de laatste landen die de grens van 18 jaar invoerde. Alleen België kent nog een grens van 21 jaar, Zwitserland van 20 en Oostenrijk van 19 (RvB, 1989).

Behalve de verlaging van de meerderjarigheidsgrens werd in de juridische wereld steeds meer gestreefd naar een zo veel mogelijk gelijk trekken van rechten tussen jeugdigen en volwassenen (HRWB, 1987). Jeugdigen werden geacht mondiger te zijn en meer verantwoordelijk dan vroeger (Bol, 1991, p. 59). Ten aanzien van minderjarigen kreeg dit zijn neerslag in het idee van de geleidelijke rechtsverkrijging (RvJ, 1988b).

#### *Leeftijdsbepalingen in de wetgeving*

Volgens Huizer komt in Nederlandse wetgeving meer dan 2.500-maal een leeftijdsbepaling voor. De meeste van deze bepalingen betreffen jeugdigen. (Huizer, 1991b, p. 40). Alleen de leeftijden 8, 33, 47, 49, en 53 heeft hij niet kunnen vinden in de leeftijdsschaal van 0 tot 70 jaar. Alle andere leeftijden komen eenmaal of meerdere malen voor (Huizer, 1991b, p. 40). Huizer is overigens nog druk doende zijn verzameling uit te breiden, zodat het aantal keren dat leeftijd in de wet voorkomt nog wel zal toenemen. En misschien komen er nog wetten te voorschijn met een van de genoemde leeftijden die hij nog niet gevonden heeft.

Huizer wijst er regelmatig op dat in veel gevallen argumenten voor de toepassing van een bepaalde leeftijd ontbreken. De concrete leeftijdsaanduiding is arbitrair en de wetgever maakt zelden duidelijk waarom precies een bepaalde leeftijd is genomen (Bol, 1991; Huizer, 1990). Bij maatregelen ten aanzien van jongeren vindt nauwelijks argumentatie plaats, laat staan dat argumenten verwijzen naar ontwikkelingspsychologische inzichten (Bol, 1991, p. 142).

Juristen zijn het er wel over eens dat het hanteren van deze leeftijdsbepalingen soms nodig is, maar dat in een geïndividualiseerde samenleving een rigide hantering van grenzen af te wijzen is (Maarseveen, 1988, 1989; Jacobs, 1990; Bol, 1991; Huizer, 1990, 1991a). Van Maarseveen en Jacobs menen dat de gewoonte om leeftijden als sturend en ordenend principe te gebruiken teruggedrongen wordt (Maarseveen, 1988; Jacobs, 1990). Ook in wetgeving zouden we naar individueel maatwerk gaan. Het zal dan meer aan de rechter overgelaten worden om te beoordelen of de leeftijd van de betrokkene moet meespelen in de overwegingen. Of dit ook voor jongeren en de regeling van hun inkomen en arbeidsrecht geldt, is nog de vraag.

In de laatste jaren is juist veel gebruik gemaakt van leeftijdsgrenzen als verdelingscriterium. In het arbeidsbestel worden leeftijdscriteria zeer veel gebruikt. Van de bedrijven zet 75% in advertenties een leeftijdsindicatie. Bij navraag bleek 69% geen motief daarvoor te kunnen of te willen aangeven (SZW, 1992a). Ook in de collectieve arbeidsovereenkomsten speelt leeftijd een centrale rol, of het nu gaat om hoogte van de inschaling of om het aantal vakantiedagen.

### *Leeftijdsgrenzen in het jeugdstrafrecht*

Al in 1953 deed de Commissie-De Jong een voorstel voor een aparte berechtiging voor de leeftijdsgroep van 18 tot 22 jaar (De Jong, 1953). In 1971 pleitte de Commissie-Wiarda voor een afzonderlijk strafrecht voor 18- tot 23-jarigen (Wiarda, 1971). In 1982 trok de Commissie-Anneveldt de lijn door. De groep werd weer met een jaar uitgebreid: van 18 tot 24 jaar. De motieven voor dit pleidooi voor een apart strafrecht waren het feit dat rond de 24 jaar 'de subcultuur de greep op jeugdigen verliest' en dat jongeren tot die leeftijd te maken hebben met normatieve onzekerheid en de leeftijdgebonden criminaliteit (Anneveldt, 1982, p. 17).

Geen enkele keer nam de regering de voorstellen echter over. In de wetten van 1901 (Sb 1963), die van 1965 (Sb 1965, 402) en van 1987 (Sb 1987, 334) is de bovengrens van het jeugdstrafrecht steeds 18 jaar. Wel is er een mogelijkheid om in uitzonderingsgevallen het jeugdstrafrecht van toepassing te verklaren op de leeftijdscategorie 18 tot 21 jaar, de zogenaamde elastieken bovenrand. In feite komt dit nog niet in 1% van de gevallen voor (Bol, 1991).

### *Leeftijdsgrenzen in de jeugdhulpverlening*

Ook in de jeugdhulpverlening is fel gestreden over de leeftijdsgrens. Met de voorbereiding van een wet op de jeugdhulpverlening begon de discussie. De overheid wilde de bovengrens van 18 jaar conform de meerderjarigheidsgrens. Ongetwijfeld lagen hier ook financiële overwegingen aan ten grondslag of, zoals de Harmonisatieraad het omschreef:

'De jonge volwassenen van 18 jaar en ouder staan in de jeugdhulpverlening en bij WVC niet op de lijst van doelgroepen maar op de lijst van bezuinigingen' (HRWB, 1987, p. 124).

In het initiatiefvoorstel van wet van de kamerleden Worrell en Haas-Berger werd gesproken over 25 jaar als bovengrens, in die zin dat in bepaalde gevallen jongeren tot die leeftijd onder de werking van de wet konden vallen (kamerstukken 1985-1986 19.399). In de *Nota Jeugdopvang* (WVC, 1986) was de grens 23 jaar. In de wet van 1987 (Sb 1987, 334) is het uiteindelijk 21 jaar geworden en dat alleen bij uitzondering, want 18 jaar bleef de officiële grens.

### *7.3.2 Het debat over gelijke behandeling en discriminatie*

Leeftijd speelt in de wetgeving een sturende en ordenende rol, stelde Van Maarseveen. Ook andere juristen benadrukten deze rol:

'Onderscheid naar leeftijd is uiteraard een voortreffelijk hulpmiddel bij inschakeling, organisatie en afstoot van arbeidskrachten. Het is eenvoudig toe te passen, niet fraudegevoelig, het sluit aan bij

wijdverbreide ideeën over geschiktheid voor de arbeid, behoefte aan inkomen, etc.’ (Asscher-Vonk, 1990, pp. 8-9).

Al eerder citeerde ik Van Doorn, die ook al wees op leeftijd als norm voor de uitstoot uit de arbeid, de politiek en het economisch verkeer. Hij meende overigens dat leeftijd in dezen ‘een uiterst relevant gegeven’ is. Als we over discriminatie praatten, moesten we nagaan wanneer leeftijd irrelevant is en er niettemin rechten en plichten aan worden gehecht (NRC 23-4-1987).

Uitgangspunt voor de discussie over gelijke behandeling, gelijke gevallen en discriminatie is artikel 1 van de Grondwet:

‘Allen die zich in Nederland bevinden worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, geslacht of op welke grond dan ook is niet toegestaan.’

### *Gelijke behandeling en gelijke gevallen*

De eerste vraag is of de eerste en tweede zin in artikel 1 als synoniemen begrepen moeten worden, of dat de tweede, die bepaalde discriminatiegronden met name noemt, een aanscherping van de eerste is (Huizer, 1991a, pp. 21-24). Wij zagen hoe de Tweede Kamer bij de discussie over de werkloosheidsuitkeringen daarover debatteerde (TK 1982-1983, 35). VVD'er Linschoten, later daarin gevolgd door staatssecretaris De Graaf, meende dat alleen de met name genoemde discriminatiegronden bij voorbaat verdacht waren. De tweede bepaling is dan een aanscherping. Discriminatie concentreert zich op godsdienst en geslacht. In andere gevallen moet naar redelijkheid en in lijn van de wetgeving gehandeld worden. Het ‘op welke grond dan ook’ legt wat dat betreft de bewijslast meer bij degene die meent dat er van discriminatie sprake is. Hij zal niet alleen moeten aantonen dat hij ongelijk behandeld wordt, maar ook dat de grond van ongelijke behandeling discriminatoir is.

Op grond van artikel 1 is dit een betwistbare conclusie. Als we niet een leeftijdscategorie invullen maar ‘ras’, wankelt Linschotens redenering (zie 4.7). Iemand minder betalen omdat hij tot de categorie allochtonen behoort, is zonder twijfel discriminatie, ook al staat ras niet in het Grondwetsartikel genoemd. Het probleem met het artikel is dus niet louter het wel of niet genoemd worden van de discriminatiegrond.

Een andere vraag in dit debat is of met gelijkheid slechts gelijkheid voor de rechter bedoeld wordt, wat de stelling van Linschoten lijkt te zijn, of dat het gelijkheidsbeginsel ook voor de wetgever geldt. Juristen zien in het Grondwetsartikel ook een bestuurlijk uitgangspunt voor de wetgevende macht. De wet dwingt de overheid om ongelijke behandeling in wet- en regelgeving te beargumenteren met objectieve en redelijke gronden (Doup, 1990; Huizer, 1991a). Als op juiste wijze beargumenteerd de ongelijke behandeling van een bepaalde categorie bij wet of maatregel geregeld wordt, is dat toegestaan. Wel zullen degenen die tot die categorie behoren onderling in gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden.

Het principe ‘gelijke behandeling in gelijke gevallen’ is echter ook weer niet probleemloos. Er doen zich namelijk maar zelden precies gelijke gevallen voor. Bij een casus zien we zowel persoonlijke kenmerken en de situatie als het feit (de overtreding, de zaak) meespelen. Het komt zelden voor dat omstandigheden, de ernst van het feit en de persoonlijke kenmerken volledig gelijk zijn. Bij de persoonlijke kenmerken kan leeftijd zelfs juist het ongelijke zijn waardoor geen sprake meer is van gelijke gevallen. Een 13-jarige die een misdrijf pleegt wordt niet gelijk beschouwd aan een 30-jarige die hetzelfde misdrijf pleegt.

De 'gelijke gevallen'-bepaling helpt ons niet veel verder als het om de vraag gaat of er bij wetsbepalingen waarin leeftijd als onderscheidend element is opgenomen sprake is van discriminatie. De vraag is dan of leeftijd inderdaad de ongelijkheid van geval vormt.

### *Discriminatie*

Door discriminatiegronden met name te noemen krijgen zij meer gewicht. In die gevallen hoeft niet meer aangetoond te worden dat die grond onder de wetsbepalingen rond gelijke behandeling valt. Om die reden is de overheid ook overgegaan tot het invoeren van een aparte Wet Gelijke Behandeling (kamerstukken 1991-1992, 22.014/1-2). In de wet worden de discriminatiegronden met name genoemd: overtuiging, ras, geslacht, geaardheid, afkomst en economische positie. De minister van Justitie Hirsch-Ballin wilde nadrukkelijk geen bepaling als 'op welke grond dan ook'. Toen D66 alsnog een poging deed om deze bepaling in te voeren, wees de minister erop dat zowel nationaal als internationaal de betekenis en waarde van deze bepaling nog niet helder was en dat de wet nou juist bedoeld is om normstelling en effectieve bescherming te bieden (kamerstukken 1991-1992, 22.014/5). De SGP stelde vervolgens voor om 'leeftijd' aan de discriminatiegronden toe te voegen, dit niet zozeer uit bezorgdheid om de jongeren maar wel om de ouderen. Het antwoord van de minister was als volgt:

'Het denken over dit onderwerp heeft nog geen zodanig algemeen aanvaarde opvattingen opgeleverd dat dit mogelijk is. Het vorenstaande neemt niet weg dat wij van mening zijn dat discriminatie van ouderen moet worden tegengegaan. (...) Samenvattend zijn wij van oordeel dat het onderhavige wetsvoorstel zich niet goed leent om de criteria leeftijd en gehandicapt als non-discriminatiegronden daarin op te nemen, omdat dit neer zou komen op een categorisch verbod van het maken van onderscheid, behoudens de in de wet aan te geven uitzonderingen' (kamerstukken 22.014/5, p. 17).

De toelichting suggereert dat leeftijd wel discriminatiegrond kan zijn, maar niet per definitie en bij voorbaat is. Dit is in de lijn met de in het juridische veld veel geciteerde zaak (Van Maarseveen, 1989) over het stellen van leeftijds grenzen in het Reglement Dienst Buitelandse Zaken. Daar werd voor een bepaalde vergoeding een leeftijdsverschil van één jaar tussen man en vrouw gemaakt. In eerste instantie besloot de Kamercommissie voor de Verzoekschriften dat 'het stellen van een leeftijds grens geen discriminatievorm is' (kamerstukken 1988-1989, 20.866/170). De Tweede Kamer ging hiermee niet akkoord en de commissie kwam toen met de formulering dat 'het stellen van een leeftijds grens in dit geval geen discriminatievorm is'. Deze formulering werd door de Kamer aanvaard (kamerstukken 1988-1989, 20.866/290). Daarmee is erkend dat een leeftijds grens wel degelijk een discriminatievorm kán zijn.

Daar sluit ook de motivatie in de overheidsnota *Ouderen in tel* bij aan. In de nota werd gesteld dat leeftijd niet bij voorbaat een verdacht criterium is, maar dat leeftijds onderscheid alleen acceptabel is als de wetgever in staat is het te rechtvaardigen aan de hand van objectieve en zakelijke gronden (WVC, 1990a).

In 1992 liet de Stichting van de Arbeid weten dat leeftijd als onderscheidend criterium niet op voorhand als een discriminerend criterium werd beschouwd. De stichting voegde eraan toe dat in de bestaande wet- en regelgeving in het algemeen voldoende motivatie wordt gegeven (SvA, 1992). Dat laatste staat nogal haaks op de bevindingen in twee recente juridische proefschriften over dit thema (Huizer, 1991a; Bol, 1991). Daarin constateren de

onderzoekers dat er juist vaak geen of nauwelijks onderbouwing aan de leeftijdsbepalingen wordt gegeven.

In *Grenzen van de zorg* (WVC, 1989) kwam nog een ander probleem aan de orde. De vraag was of een arts bij de overweging wie hij het eerst moet helpen, leeftijd mocht laten meespelen. Ja, zei staatssecretaris Simons, indien het een medische effectiviteitsanalyse betrof, maar dat 'dient onderscheiden te worden van discriminatie op leeftijd; het eerste is acceptabel, het tweede niet'. In de schriftelijke antwoorden schrijft hij:

'Het hanteren van leeftijd als zodanig als selectiecriteria is te beschouwen als discriminatie als bedoeld in artikel 1 van de Grondwet' (kamerstukken 1988-1989, 20.620/4).

### 7.3.3 *Conclusie: het karakter van het leeftijds criterium*

De tendens in juridische discussies over leeftijdsgrenzen in personen- en strafrecht staat haaks op de tendens in de Verschuiving. De meerderjarigheidsgrens is verlaagd en de leeftijdsgrens in het strafrecht en de jeugdhulpverlening ligt op 18 jaar. Op het ene veld beargumenteert de politiek dat jongeren vanaf 18 jaar volwaardige burgers zijn en dat er geen redenen zijn om jongeren vanaf 18 jaar in hulpverlening en strafrecht anders te behandelen, op het andere veld worden jongeren tussen 18 en 27 jaar gedefinieerd als een groep waarvoor specifieke maatregelen gewenst zijn.

De debatten op beide terreinen hebben wel gemeenschappelijk dat financiële argumentaties een belangrijke rol spelen. Op het ene veld is geld een reden om de leeftijdsgrens te verlagen, op het andere om de grens te verhogen.

In de discussies op beide velden overheerst de opvatting dat leeftijdsgrenzen niet bij voorbaat verdacht zijn, maar ook niet volledig willekeurig mogen worden vastgesteld. Leeftijd als kenmerk is van een andere orde dan geslacht of etniciteit. Leeftijd is een aanduiding voor een fase in het leven van de mens en ieder mens doorloopt normaliter die fasen. De mens zit dus niet zijn hele leven vast aan de ongelijke behandeling die jongeren treft.

Onmiskenbaar is leeftijd een reëel en niet weg te denken criterium om verhoudingen tussen 'collectiviteiten' te regelen en conflicten te reguleren (Asscher-Vonk, 1990). Het is een recht van de overheid om leeftijdsgrenzen vast te stellen. Die taak, dat recht, is de wetgever niet te ontzeggen.

Het probleem is dat leeftijdsbepalingen dikwijls arbitrair zijn. Zij verwijzen naar maatschappelijke opvattingen. Een van die opvattingen is dat er een zekere leeftijdshierarchie bestaat. In de wetgeving komen veel regels voor over de leeftijd waarop een bepaald beroep openstaat voor personen en op welke leeftijd dat beroep niet meer mag worden uitgeoefend:

'De advocaat-generaal bij de Hoge Raad is 'hoger' dan zijn collega bij het gerechtshof en wordt dan ook later ontslagen. De dienstplichtige soldaat wordt uit de (niet actieve) dienstplicht ontslagen als hij 35 wordt, de dienstplichtige onderofficier als hij 40 en de dienstplichtige officier als hij 45 jaar wordt. Een plaatsvervangend rechter mag zijn ambt aanvaarden met 23 jaar en een raadsheer in de Hoge Raad met 35 jaar' (Huizer, 1991a, p. 103).

Maatschappelijke opvattingen en beelden hebben een grote invloed op leeftijdsbepalingen. Dat betekent dat het probleem van leeftijds criteria en leeftijdsdiscriminatie niet zuiver juridisch is op te lossen en te regelen. De antwoorden op vragen over gelijke behandeling en

discriminatie in de Verschuiving zullen voor een deel terugverwezen moeten worden naar de politiek en samenleving.

Als criteria kunnen redelijkheid, rechtvaardigheid, doelmatigheid, noodzakelijkheid en een redelijke verhouding tussen doel en middel gelden (Doup, 1990, p. 99).

Bij vastlegging van leeftijdsgrenzen zal steeds op goede gronden geargumenteed moeten worden. De overheid kan dus niet willekeurig de grenzen bepalen, maar heeft terdege rekening te houden met maatschappelijke waarden en normen.

Juristen die zich op basis van deze criteria hebben beziggehouden met de Verschuiving, stellen kritische vragen. Het prestatie-argument dat jongeren een te hoog loon ontvangen in relatie tot de geleverde prestatie roept de vraag op of het duidelijk is dat de arbeidsprestatie van een 17-jarige in dezelfde verhouding ongelijkwaardig is aan die van een 23-jarige als zijn loon zich verhoudt tot dat van een 23-jarige. (Asscher-Vonk, 1990, pp. 14-15).

Het is een retorische vraag. Juridisch gezien is de beargumentering niet overtuigend en dat geldt evenzeer voor het argument dat verlaging van minimumjeugdlonen meer werk oplevert (SZW, 1992a).

De slotconclusie kan niet anders zijn dan dat binnen de Verschuiving de argumentaties vanuit het juridische veld terzijde geschoven worden. Zij komen niet gelegen. Alleen wanneer de wetgever tegen formele juridische problemen dreigt op te lopen, zoals ontbinding van een maatregel omdat deze in strijd is met hoger recht, is sprake van merkbare invloed van het juridische veld. Andere ontwikkelingen binnen dit veld, zoals de verlaging van de meerderjarigheidsgrens en van grenzen binnen het strafrecht en jeugdhulpverleningsrecht, zijn contrair aan de tendens binnen de Verschuiving. Het heeft de politiek er echter niet van weerhouden om de plannen door te zetten. De invloed van het juridische debat op de Verschuiving is gering geweest.

## 7.4 Jeugdbeleid

Het ministerie van WVC is belast met het jeugdbeleid. Jeugdbeleid heeft raakvlakken met het sociaal-economisch jongerenbeleid. Dit leidde zelfs tot enige rivaliteit tussen het ministerie van WVC en het ministerie van Sociale Zaken (hoofdstuk 3).

Het jeugdbeleid komt hier aan de orde en wel op drie niveaus.

- In de eerste plaats als het beleid zoals dat in de officiële WVC-nota's geformuleerd is.
- In de tweede plaats als het gesproken beleid, de wijze waarop bewindslieden zich over het jeugdbeleid uitten.
- Tot slot komt het feitelijk beleid aan de orde.

### 7.4.1 Het brede jeugdbeleid

Onder de noemer 'jeugdbeleid' is binnen het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur even gedroomd van een integraal, samenhangend beleid, over alle departementen heen. In de *Raamnota Jeugdbeleid* (CRM, 1980) en de *Nota Jeugdbeleid* (WVC, 1984) is het streven onmiskenbaar om tot deze coördinatie te komen.

Helemaal nieuw was dit niet. Al in 1919 kwam de Staatscommissie-Van Wijnbergen met een rapport uit waarin gepleit werd voor jeugdbeleid, maar feitelijk beperkte het beleid zich tot het jeugdwerk en de jeugdbescherming. De *Nota Jeugdbeleid* van minister Klompé

(CRM, 1969) was een eerste aanzet om tot een breed jeugdbeleid te komen. De nota-opstellers stelden zich echter bescheiden op. Volgens hen was de volle breedte van het jeugdbeleid niet in één beleidsstructuur te vatten omdat de vraagstukken te verschillend van aard waren. De Tweede Kamer vond die opstelling té bescheiden en drong aan op een sterker integraal jeugdbeleid. De handschoen werd ruim tien jaar later opgenomen met de publikatie van de *Raamnota Jeugdbeleid* (CRM, 1980).

Bij jeugdbeleid is het uitgangspunt van beleid niet een functie of een sector, maar een bevolkingscategorie. De gedachte is dat goed beleid uitgaat van het belang van de jeugd en dat jeugdigen niet gebaat zijn bij een versnipperd aanbod en een tegenstrijdige aanpak. Vandaar dat de minister van WVC Brinkman in 1982 tot coördinerend minister voor het jeugdbeleid werd benoemd. Daarnaast was er de Interdepartementale Stuurgroep Jeugdbeleid en werd in 1980 de Raad voor de Jeugdvorming omgezet in de Raad voor het Jeugdbeleid. De *Raamnota* wees echter een aparte minister voor het Jeugdbeleid af. Blijkbaar werd ook daar over gedacht.

In de eerste helft van de jaren tachtig concentreerde de jeugdbeleidsdiscussie zich op deze verbreding en op de uitgangspunten voor dit beleid. Later zien we dat het streven naar coördinatie afzwakt; het streven naar integraal beleid over alle departementen heen wordt ingevuld voor een streven naar samenhangend beleid op deelterreinen zoals dat van de jeugdhulpverlening en de Jongerenaanpak in de Verschuiving.

#### 7.4.2 *Jeugdbeleid in nota's*

De gerichte poging van de overheid om jeugdbeleid te formuleren doet de vraag rijzen naar wat die overheid voor en met de jeugd wil. In de *Raamnota* uit 1980 was het hoofddoel de 'optimale ontplooiing'. Bij optimale ontplooiing werd enerzijds gedacht aan ruimte bieden voor het samen jong zijn en anderzijds aan bijdragen aan de volwassenwording. Het beleid hanteerde het ideaalbeeld van de in alle opzichten ontplooiende burger. Bovendien beperkten de nota's zich niet tot een formulering van een soort ondergrens voor ontplooiing, maar het doel was dat *iedere* jongere zich *optimaal* zou ontplooien. Zo wekte het jeugdbeleid de indruk dat het alle goede doelen die de maatschappij met de jeugd voorhad wilde samenballen in dit beleid. De suggestie werd gewekt dat de overheid alleen het goede voorhad met de jeugd; een beleid dat nogal in tegenspraak was met het werkelijke beleid. Het waren immers de jaren van forse bezuinigingen op de jeugdinkomens en van de grote jeugdwerkloosheid. Het is ook maar de vraag of de overheid ooit in staat is om optimale ontplooiing als doel te realiseren. De nota's lieten gemakshalve na om aan te geven wat optimale ontplooiing dan wel zou zijn. Zo ontstond een inhoudsloos en geïdealiseerd doel dat het jeugdbeleid weinig handen en voeten gaf. Dat bleek ook wel uit de nota's die op de keper beschouwd hoofdzakelijk bestonden uit overzichten van allerhande maatregelen en voornemens binnen de verschillende departementen.

De *Raamnota* eindigde met een adviesaanvraag aan de Raad voor het Jeugdbeleid om het begrip optimale ontplooiing nader in te vullen. Een verzoek dat de raad niet in die zin beantwoordde. De raad wilde de schijn niet ophouden en pleitte voor duidelijkere doelen.

In 1984 kwam de raad met een nieuwe doelstelling, namelijk gelijke behandeling en groei naar zelfstandigheid:

'Jeugdigen hebben minder inkomen, macht, status, ruimte en werk dan volwassenen. (...) Voor zo-

ver het echter niet gerechtvaardigd is, dient emancipatie bevorderd en achterstand of achterstelling bestreden te worden' (RvJ, 1984, p. 25).

De raad meende dat een overheid of instelling die jeugdigen niet gelijk aan volwassenen behandelt, dit moest kunnen legitimeren. Leeftijd op zichzelf als legitimatie was niet voldoende, alleen leeftijds specifieke argumenten konden geldig zijn. Een duidelijke stelling tegen het bezuinigingsargument als legitimatie. Voor de jongere jeugd stelde de raad 'groeien naar zelfstandigheid' voor. De intentie van dat doel was dat overheidsbeleid zelfstandigheid moest bevorderen.

Minister Brinkman antwoordde met een eigen *Nota Jeugdbeleid* (wvc, 1984). De nota stelde dat ongelijke behandeling die alleen op grond van onbekwaamheid door leeftijd gerechtvaardigd mag worden 'voorbijgaat aan de maatschappelijke werkelijkheid van dit moment'. Bovendien ontkent deze opvatting de zogenaamde sociale kaders, zoals gezin, school en vrijetijdsorganisaties. Met andere woorden: jongeren hebben een relatie tot volwassenen die op zichzelf ongelijkheid kan rechtvaardigen. Daarnaast ontbreekt het geld om de consequenties van gelijke behandeling te dragen.

De minister voerde dus een ideologisch argument en een economisch argument aan. Het impliciete verwijt aan de raad was dat de voorgestelde doelen toch nog te veel schone schijn en te weinig werkelijkheidsgehalte hadden. Brinkman wilde in een beleidsnota legitimatie van gevoerd beleid en niet een richtlijn voor de toekomst. In zijn nota werd daarom het doel 'groeien naar zelfstandigheid' als hoofddoel verkozen. Een doel dat in de nota van de raad afgeleid was van het doel 'gelijke behandeling', en vooral bedoeld voor jongeren onder 18 jaar.

Over groeien naar zelfstandigheid kan een mens zo lang doen als dat het beleid uitkomt. Het heeft veel minder impact dan gelijke behandeling. Vervolgens verbond de nota het groeien naar zelfstandigheid aan de sociale verbanden of primaire leefverbanden of sociale kaders. Het was de verantwoordelijkheid van de ouders, de onderwijzers, de jeugdwerkers en wat dies meer zij om de jeugd tot die zelfstandigheid te brengen. De overheid moest het houden bij het scheppen van voorwaarden, opdat die sociale verbanden hun taak goed konden vervullen. Als echter alles misliep, zou de overheid soms te hulp moeten schieten via een geconcentreerde inspanning, 'opdat jeugdigen komen tot voor zichzelf betekenisgevend en voor de maatschappij betekenisvolle activiteiten'. (wvc, 1984, p. 30).

De poging van de Raad voor het Jeugdbeleid om het sterk individuele en ideële doel optimale ontplooiing om te zetten in een meer materieel en collectief gericht doel, gelijke behandeling, is door de overheid omgebogen naar een beleid dat zich als aanvullend en voorwaardenscheppend omschrijft. Laat de jeugd over aan de maatschappelijke krachten en kom alleen in actie als bepaalde jeugdigen echt in de problemen komen, is de nieuwe boodschap.

In het jeugdbeleid dat in 1990 wordt geformuleerd heet het 'bevorderen van zelfstandigheid en maatschappelijke integratie' (wvc, 1990b). Opnieuw legde de overheid de eerste verantwoordelijkheid bij de sociale kaders; de overheid richtte zich op de aperte uitvallers. Daarvoor ontwierp de overheid samenhangende, sluitende systemen. Rond arbeid en scholing was dat de Jongerenaanpak, voor psychische problemen het Jeugdgebouw.

### *Het Jeugdgebouw*

'De "voorkamer" van het jeugdgebouw wordt gevormd door een goed op elkaar afgestemd stelsel



van lokale voorzieningen voor jeugdigen dat sterk preventief van aard is. Beginnend met de 0-12-jarigen kan het kinderopvangbeleid uitgroeien tot een kinderbeleid. Daartoe zullen bruggen geslagen moeten worden tussen kruiswerk, onderwijs, woon- en spelomgeving, kinderopvang en jeugdhulpverlening, vooral op buurtniveau. Informatie, advies, pedagogische ondersteuning en vooral het in eigen omgeving oplossen van lichte problemen moet in deze "kamer" plaatsvinden.' (...)

Na een "sluis", de plaatsende instantie, worden de zwaardere problemen aangepakt in de "achterkamers" door de regionale voorzieningen voor jeugdhulpverlening. (...)

'Op de "zolderkamer" vindt plaats wat beneden niet kan plaatsvinden. Hier richt men zich op een in omvang beperkte doelgroep met een specialistische behoefte' (WVC, 1990b, p. 3).

De Jongerenaanpak en het Jeugdgebouw lijken op elkaar. Er is sprake van een gesloten systeem, specifiek voor jongeren en gericht op de 'restgroep'. Het is categoriaal beleid in optima forma, want het zijn voorzieningen voor een nauw omschreven leeftijdsgroep.

### 7.4.3 Gesproken jeugdbeleid

In de officiële nota's zagen we hoe het beleid geleidelijk ontdaan werd van hoge doelen. Het beleid werd teruggebracht tot beschrijvingen van de concrete aanpak van werkloosheidsproblemen en hulpverlening. Deze redelijk praktische en nuchtere benadering komen we veel minder tegen in het gesproken beleid. Daaronder versta ik de wijze waarop de bewindslieden zich over het jeugdbeleid uitspreken. In de jaren tachtig hebben de ministers in dezen heel bewust geopereerd. Daarbij leken ze aangestoken door de Amerikaanse benadering van *management by speech*. Maatschappelijke opvattingen, normen en waarden zijn door mensen van aanzien sterk te beïnvloeden. Ministers zijn zulke mensen bij uitstek. Minister Brinkman zei in 1983:

'Maar ik geloof wel dat die morele oproep heel belangrijk is. Ik roep niet voor niks de ouders en de onderwijzer erbij. (...) Het is toch te dol dat in veel gezinnen de norm is dat het kind thuiskomt als het hem goeddunkt. Het "de ijskast staat wel open, zet de tv maar aan, vader en moeder komen ook wel een keer thuis" is toch geen gezinsleven?! Ik hef een waarschuwend vinger op dat er opgepast moet worden een kind te snel die verantwoordelijkheid te geven. (...) Je moet inderdaad er keer op keer op hameren dat die primaire verbanden zo belangrijk zijn. Als dat maar vaak genoeg gezegd wordt door mensen met een zekere autoriteit dan moet dat effect hebben, het is iets als een brede maatschappelijke discussie' (Van Ewijk, 1983, p. 428).

In de discussie over de jeugdinkomens kwam al naar voren hoe ook andere bewindslieden, zoals Van der Louw en Ruding, zich sterk maakten voor *management by speech*. De boodschap van Brinkman, die in de jaren tachtig minister van WVC was, is onmiskenbaar. Ouders zijn te tolerant, te veel van huis en overschatten het kind. Jongeren zelf weten hun plaats niet, houden zich niet aan de regels en houden geen maat. Het kon allemaal wat beter en meer voor wat betreft de kwaliteit van het opvoeden en wat slechter en minder wat de inkomens en de rechten van jeugdigen aangaat.

Het gesproken beleid van Brinkman stond in die tijd recht tegenover het beleid in de *Raamnota*. Minister Brinkman had ook niet zo'n hoge dunk van nota's:

'Met andere woorden, mijn begrip van coördinatie is niet dat er weer eens zo'n mooie dikke nota wordt geschreven. Nee, je moet heel concreet een gezamenlijke oplossing zoeken' (Van Ewijk, 1983, p. 431).

De opvolgster van Brinkman, minister d'Ancona, verzette zich tegen de Brinkmanniaanse toonzetting. In háár interview met het tijdschrift *Jeugd en samenleving* antwoordde ze als het ware op dat van Brinkman. Onder het motto 'we moeten kiezen voor de eigen kracht van kinderen en ouders' bond ze de strijd aan. Volgens d'Ancona werden er te negatieve beelden geschetst. De verloedering en normloosheid dreigden tot allesoverheersend probleem gemaakt te worden en misschien wel veranderingen tegen te houden.

'We moeten op de eerste plaats uitgaan van de eigen kracht van de mensen, van het vitale vermogen, dat bij iedereen aanwezig is. Dat geldt zowel voor kinderen als voor ouders. Een tweede uitgangspunt is dat je altijd moet proberen dat gezonde en levendige deel van kinderen en ouders te activeren of te revitaliseren. ( . ) Het derde uitgangspunt is dat je geen zorg overneemt, maar dat je steun biedt ( . ) De mensen in het veld, die dagelijks te maken hebben met hun doelgroep, schort het niet aan normen en waarden. Waar het vaak aan schort, dat is aan middelen, aan geld, aan voldoende samenwerking, aan mogelijkheden om aan kwaliteitsbevordering te doen. Daar hoor ik klachten over, maar niet over het ontbreken van richtsnoeren in morele zin waar aan men zich te houden heeft' (Van der Zande & Van Lieshout, 1992, pp 659-661)

De discussie tussen beide ministers ging dus vooral over de beeldvorming, de toonzetting. In wezen zijn beiden het eens dat ouders en kinderen het zelf moeten doen en dat de overheid heel terughoudend moet zijn. Het grote verschil is dat d'Ancona het accent legde op de individualisering, de autonomie van de mens en zijn eigen vermogen, en Brinkman op het gezin en de sociale kaders, de wederzijdse afhankelijkheid en de plichten van de mens.

#### 7.4.4 *Feitelijk jeugdbeleid*

Over jeugdbeleid is veel geschreven en gesproken. De beleidmakers proberen in taal beleid tot eenheid te maken. Aan het eind van de jaren tachtig zien we dat nota- en gesproken beleid in ieder geval dicht bij elkaar zijn gekomen. Ook de afstand tot het feitelijke beleid (de genomen maatregelen) is een stuk kleiner geworden dan in de optimale-ontplooiingsfase.

Brinkman heeft wel gelijk dat nota's over jeugdbeleid niet veel bijdragen aan het beleid. In de Verschuivingsdebatten werd ook nauwelijks naar deze nota's verwezen. In de Kamer riepen ze maar weinig discussie op. De suggestie dat een omschreven doel het beleid stuurt, kwam niet tot leven.

Beleidsnota's stralen graag toekomst uit en gaan nogal eens voorbij aan wat de werkelijke effecten en doelen zijn van instituties en maatregelen. De doelen van het jeugdbeleid zouden met evenveel recht omschreven kunnen worden als zorg dragen voor selectie van jeugdigen voor de arbeidsmarkt, voor een zo soepel mogelijke inpassing in de maatschappij en voor een acceptatie door de jeugdige van zijn maatschappelijke positie (Van Ewijk, 1982). Bij dat laatste hoort natuurlijk de acceptatie van minimumjeugdloon en de plicht tot werken.

Dit soort beleidsomschrijvingen komt men in de nota's over jeugdbeleid niet tegen. Beleidschrijvers willen zich graag van hun aardige kant laten zien.

#### 7.4.5 *Conclusie: jeugdbeleid en de Verschuiving*

Het beleid dat binnen de Verschuiving vorm kreeg, kwam maar mondjesmaat terug in het officiële jeugdbeleid. Vooral in de eerste helft van de jaren tachtig was de taal van het jeugdbeleid een radicaal andere dan die van het sociaal-economisch debat in de Verschui-

ving. In dat debat speelden de doelstellingen van het jeugdbeleid geen rol. Geleidelijk veranderde het jeugdbeleid zelf zijn doelen en bracht deze meer in overeenstemming met het beleid in de Verschuiving. Ook de optie van een breed samenhangend jeugdbeleid werd geleidelijk verlaten. Het beleid concentreerde zich op probleemgroepen en deelterreinen. Voor die groepen en problemen werd gekozen voor een sluitende en categoriale aanpak. Het beleid kreeg een andere inzet door de oproep aan ouders en jongeren om ernst te maken met hun plichten en verantwoordelijkheid en wat af te halen van hun rechten op inkomens.

Het door wvc geëntameerde jeugdbeleid heeft op de keper beschouwd weinig invloed op de Verschuiving gehad. In feite bepaalden de ontwikkelingen op het gebied van het inkomens- en werkgelegenheidsbeleid meer het jeugdbeleid dan omgekeerd.

## **7.5 Duwkracht vanuit de omringende velden**

De Verschuiving stond onder zware druk van het algemene inkomens- en werkgelegenheidsbeleid. De taakstellingen en de probleemstelling van dat veld bepaalden in hoge mate de Verschuiving. Regering, parlement en werkgevers achtten zich gebonden aan dit beleid en werknemers en adviesraden konden zich daar maar nauwelijks aan onttrekken. De emancipatiediscussies en ontplooiingsgedachte van de jaren zestig en zeventig verloren hun kracht. De economische taakstellingen gingen overheersen.

De debatten over het beroepsonderwijs sloten hierbij aan. De doorgaande groei van functies en beroepen in het werkveld noopte het onderwijs om een duidelijke scheiding aan te brengen tussen het initiële onderwijs en de scholing. Het accent kwam te liggen op het vergroten en verbeteren van de toeleidingsmarkt. De algemene-vorming- en de gelijke-kansenbenadering delfden het onderspit.

De juridische debatten over leeftijdsgrenzen en gelijke behandeling interfereerden maar in geringe mate met de Verschuiving. Het meest kwamen zij in beeld wanneer de overheid in conflict dreigde te komen met internationale verdragen die belemmeringen opwierpen tegen een ongelijke behandeling van jongeren.

Het vierde veld, dat van het jeugdbeleid, paste zich aan het beleid binnen de Verschuiving aan. Vanuit dit veld werd geen noemenswaardige tegenkracht ontwikkeld. De argumentatie kwam grotendeels uit het oude paradigma van de identiteit, ontplooiing en gelijke kansen voort. Deze argumentatie telde in het licht van het paradigma van de aanbodcategorie nauwelijks mee.

## Hoofdstuk 8

# Van psychosociaal moratorium naar toeleidingsmoratorium

In de jaren tachtig is veel gedebatteerd over jongeren in het arbeidsmarkt- en inkomensbeleid. De discussies, maatregelen, gebeurtenissen en de daarbinnen plaatsvindende veranderingen op dit terrein heb ik de *Verschuiving* genoemd. In hoofdstuk 1 is de *Verschuiving* omschreven als een allocatieproces. Dat betekent dat aan een bepaalde maatschappelijke categorie, in dit geval jongeren, door middel van categorisering en classificering een andere positie wordt toegeschreven. Bij categorisering en classificering gaat het om de vragen in welke mate jongeren als een aparte groep met een aparte status gezien worden en waaruit dat 'aparte' bestaat.

Het allocatieproces speelde zich af binnen het veld van de arbeidsmarkt- en inkomenspolitiek. Op basis van het veldbegrip van Bourdieu is vervolgens een beschrijvingsmodel geïntroduceerd met behulp waarvan de *Verschuiving* vanuit verschillende invalshoeken geanalyseerd is. Het beschrijvingsmodel onderscheidt het debat over de arbeidsmarkt en de inkomenspositie van jongeren als een zelfstandig veld. In dat veld is enerzijds sprake van een gemeenschappelijk onderwerp en belang en anderzijds van herkenbare actoren en argumentaties. In het model wordt rekening gehouden met invloeden van andere velden.

In dit slothoofdstuk komen de belangrijkste bevindingen nogmaals – en met enkele gevolgtrekkingen – aan de orde en wordt, als bijdrage aan het jeugddebat, de *Verschuiving* in een tijdsperspectief geplaatst, het laatste onderdeel van het beschrijvingsmodel. Leidraad voor dit hoofdstuk zijn de vier onderzoeksvragen zoals in hoofdstuk 1 (1.2) geformuleerd.

- 1 Wat is er in de inkomens- en arbeidsmarktpositie van jongeren tussen 1980 en 1992 in de landelijke regelgeving veranderd? (8.1)
- 2 Hoe werden de veranderingen beargumenteerd en in welke mate draagt deze argumentatie bij aan verandering in de maatschappelijke positie van jongeren? (8.2)
- 3 Hoe heeft de *Verschuiving* plaatsgevonden? (8.3)
- 4 Hoe kan de verandering van de maatschappelijke positie begrepen worden? (8.4)

### 8.1 Veranderingen in regelgeving

De vraag naar de veranderingen in de regelgeving valt in drieën uiteen.

- In de eerste plaats betreft het veranderingen in de sfeer van de inkomens.
- In de tweede plaats veranderingen in de arbeidsmarktpositie met als componenten de

werkgelegenheid en de onderwijs- en scholingsmarkt. Onderdeel van dit geheel vormen de rechten en plichten die jongeren in dit opzicht worden toegedacht.

- In de derde plaats gaat het om de leeftijdsgrenzen en om het onderscheid tussen verschillende categorieën jongeren.

### 8.1.1 *Inkomens*

Langs verschillende wegen is de landelijke regelgeving ten aanzien van inkomens van jongeren bijgesteld. De minimumjeugdlonen zijn ten opzichte van de gewone minimumlonen tweemaal aanzienlijk verlaagd (in 1980 en in 1983). De arbeidswaarde van jongeren, uitgedrukt in minimumjeugdlonen, is ten opzichte van de minimumlonen voor volwassenen met 15 tot 25% gedaald (4.2).

De huidige tabel van de minimumjeugdlonen, uitgedrukt in percentages van het minimumloon, valt voor alle leeftijdsgroepen onder jongeren vergeleken met 1974 en zelfs met de richtlijnen van 1947 nadeliger uit (tabel 4.2). De daling van de minimumjeugdlonen had – zij het afgezwakt – ook effect op de jeugdlonen in de CAO's. De jeugdlonen bleven achter bij de overige lonen in de CAO's.

In de uitkeringen voor jongeren is nog forser ingegrepen. De belangrijkste uitkeringen voor jongeren zijn die van de Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (RWW) en die van de Werkloosheidswet (WW). De maatregelen betroffen allereerst de invoering van de staffeling in de RWW (in 1979). De oude gedachte was dat een minimumuitkering niet leeftijdgebonden moest zijn. Minimum is minimum, was het adagium. Met de invoering van de staffeling in de RWW gingen de uitkeringen gelijk op met de minimumjeugdlonen. Dus dat betekende gelijk op met de verlagingen.

Een volgende maatregel was dat allerlei jongerencategorieën (vanaf 1981) uitgesloten werden van het recht op uitkeringen, zoals alle jongeren onder de 18 jaar en schoolverlaters van 18 tot 27 gedurende een half jaar. In de werkloosheidswetten werd de drempel om een uitkering te krijgen hoger en het uitkeringsbedrag lager. Voor jongeren van 18 tot 21 jaar verviel praktisch de uitwonende-norm bij uitkeringen. Voor jongeren boven de 21 jaar staat die (sinds 1992) ter discussie. Daartussendoor speelden nog maatregelen voor voordeurdelers en het kostwinnersprincipe, die jongeren in hoge mate treffen.

De studiefinancieringsdiscussies vonden niet plaats binnen het veld van de Verschuiving. In eerste instantie gingen jongeren erop vooruit, omdat zij (sinds 1986) rechtstreeks recht kregen op een studietoelage. Na de invoering kwamen echter allerlei bezuinigingsmaatregelen tot stand.

De conclusie is dat in de landelijke regelgeving de inkomenspositie van jongeren ten opzichte van de volwassenen aanmerkelijk verslechterd is. Er is sprake van een neerwaartse classificering op economisch terrein. De conclusie is echter niet, dat de jongeren gemiddeld minder geld te besteden hebben. Hoewel er geen volledig inzicht is in de bestedingsgelden van jongeren, heeft het er alle schijn van dat jongeren er in de afgelopen tien jaar op zijn vooruitgegaan. Voor een deel komt dat doordat jongeren bijbaantjes nemen en ouders de ingrepen compenseren. Het is ook zo dat veel van de maatregelen slechts bepaalde jongeren treffen.

Daarmee zijn twee belangrijke constateringingen aangegeven. De eerste is dat er sprake is van een herverdeling van inkomens binnen het gezin, ten gunste van jongeren. De tweede is dat vermoedelijk een betrekkelijk kleine groep jongeren getroffen is door een cumulatie van

maatregelen. Bovendien komen deze jongeren hoofdzakelijk uit gezinnen waar de herverdelingsmogelijkheden gering zijn, terwijl ze geconfronteerd worden met een sterke groei van bestedingen van de 'gemiddelde' jongeren. Hier wordt de kloof tussen inkomen en bestedingsbehoefte aan den lijve ervaren en dit kan een bron zijn voor kleine criminaliteit.

### *8.1.2 Werkgelegenheid en arbeidsmarktpositie*

De jeugdwerkloosheid was in 1983 en 1984 zowel relatief als absoluut het hoogst. Daarna zette een daling in. In dit opzicht is sprake van een situatieverbetering voor jongeren. Deze is overigens slechts ten dele een gevolg van het gevoerde beleid. Demografische ontwikkelingen en een algemene verbetering van de werkgelegenheid vormen de belangrijkste oorzaken. De verlenging van opleidingstijd, de toename van part-time werken en de opvang van diverse werkgelegenheidsmaatregelen hebben echter ook hun invloed gehad (4.4).

Gedurende de Verschuiving is een uitgebreide toeleidingsmarkt ontstaan. Tussen de initiële opleidingen en de arbeidsmarkt in is een markt ontstaan waar jongeren zich in allerlei combinaties van werken en leren verder voorbereiden op een definitievere positie binnen het arbeidsbestel. Tegelijkertijd werden ook de initiële beroepsopleidingen zelf in omvang en tijdsduur uitgebreid.

Een kenmerk van de opleidings- en toeleidingsfase is dat jongeren daar (deels) de leerlingenstatus hebben. Een leerlingenstatus levert minder inkomen op en soms een lagere status in de arbeidsorganisatie.

Een derde element is dat jongeren geconfronteerd zijn met het evenwichtsdenken tussen werkgaranties en sancties en tussen rechten en plichten. De plichten namen toe, de rechten af. Een duidelijk markeringspunt waar het evenwicht zich bevindt, ontbreekt. Deze benadering mondde uit in de Jeugdwerkgarantiewet, waarin jongeren opgevangen worden die geen regulier werk kunnen vinden en die niet langer onderwijs volgen.

De doelstelling is dat geen enkele jongeren meer werkloos is. De contouren van het plan bestonden al in 1980, de daadwerkelijke invoering is in 1993 van start gegaan. Intussen zijn ruim 11.000 jongeren bezig arbeid te verrichten in het kader van de Jeugdwerkgarantiewet, met dien verstande dat een deel van hen wel onder de JWG valt maar feitelijk nog geen baan heeft.

### *8.1.3 Leeftijdsgrenzen en differentiaties*

Aan het begin van de Verschuiving waren 16 en 23 jaar de leeftijdsgrenzen voor de economische positie van jongeren. Gedurende de Verschuiving won de leeftijdsgrens van 27 jaar aan betekenis en zwakte die van 16 jaar af. Zo vielen 16- en 17-jarigen bijvoorbeeld geheel uit de uitkeringsregelingen weg. Wel bleven zij (nog) vallen onder minimumjeugdloonregelingen en de Jeugdwerkgarantiewet.

De leeftijd van 27 jaar is intussen de bovengrens in de studiefinanciering, in de Jeugdwerkgarantiewet en in de RWW. De grens van 27 jaar is de nieuwe economische-volwassenheidsgrens aan het worden. De periode tussen meerderjarigheid en volledig gelijke rechten is uitgerekt tot 9 jaar, van 18 tot 27 jaar.

De overgangsfase 'jongere' wordt steeds langer en krijgt meer de status van leerling. Tegelijkertijd komen jongeren veel vroeger met allerlei aspecten van het volwassenenbestaan in aanraking dankzij de media, de mobiliteit en de open communicatie (SCP, 1992a; Meeus,

1993). Op het gebied van relaties zijn jongeren er steeds vroeger bij. Jongeren hebben bijvoorbeeld hun eerste coïtus vijf jaar eerder dan twintig jaar geleden (Van Vliet, 1990).

De uitrekking van de jongerenfase en het ineenschuiven van leren en werken levert een bonte lappendeken op aan subcategorieën onder jongeren. In zekere zin zijn er binnen de categorie jongeren weer drie leeftijdscategorieën te onderkennen: jongeren tot 18 jaar, jongeren van 18 tot 21 jaar (onderhoudsplicht, geen uitwonende-norm) en jongeren van 21 tot 27 jaar.

Jongeren zouden ook gerubriceerd kunnen worden naar combinaties van inkomstenbronnen als inkomen uit arbeid, uitkering, studiefinanciering en ouderlijke bijdrage, of naar combinaties van leren, werken en werkloos zijn. Dat levert ongeveer het volgende – voorlopige en niet verder uitgewerkte – overzicht op.

#### *Lerende jongeren*

Dit zijn jongeren die volledig studeren, er geen werk naast doen noch betrokken zijn bij werk/leer-combinaties.

Inkomstenbron: studiefinanciering, ouderlijke bijdrage.

#### *Lerend en werkend*

Veruit de meeste lerende jongeren verwerven neveninkomsten door bijbaantjes. Dit loopt van enkele uren per week tot meerdere dagen. Verder kunnen lerende jongeren, bijvoorbeeld door uitgebreide stages, betrokken zijn bij leer/werk-combinaties.

Inkomstenbron: studiefinanciering, loon, ouderlijke bijdrage, stagevergoeding.

#### *Werkende jongeren*

Een deel van de werkende jongeren werkt 40 uur per week zonder verdere scholing.

Inkomstenbron: loon, eventueel aangevuld met ouderlijke bijdrage.

#### *Werkend en lerend*

Veel werkende jongeren zijn tegelijk nog bezig met een verbetering van hun positie door onderwijs te volgen.<sup>1</sup> Hieronder vallen alle jongeren in het leerlingenstelsel, maar ook degenen die interne bedrijfsopleidingen volgen of die in de avonduren opleidingen volgen.

Inkomstenbron: loon, eventueel aangevuld met ouderlijke bijdrage.

#### *Jongeren in de Jeugdwerkgarantiewet*

Jongeren die onder de Jeugdwerkgarantiewet vallen, vormen in omvang een bescheiden groep. Zij werken 32 uur per week en er wordt aandrang op hen uitgeoefend om zich in te zetten voor verdere scholing.

Inkomstenbron: JWG-loon en wellicht ouderlijke bijdrage.

#### *Werkloos en lerend*

Met de invoering van de Jeugdwerkgarantiewet zal deze groep kleiner worden. Veel werklozen worden geactiveerd om bij- of omscholing te volgen.

Inkomstenbron: uitkering, ouderlijke bijdrage.

*Werkloze jongeren*

Onder de 21 jaar is dit een verdwijnende categorie. De toegestane werkloosheidsduur is teruggebracht tot een half jaar.

Inkomstenbron: uitkering, ouderlijke bijdrage.

*Niet-werkende partners*

Met de invoering van de 1990-maatregel krijgen niet-werkende jongeren die partner zijn normaliter geen uitkering; ook hun partner krijgt niet zonder meer een kostwinnersuitkering. Werkende jongeren kunnen echter in vele gevallen als ze willen een niet-werkende partner onderhouden.

*De onzichtbare jongeren*

Een in omvang onbekende categorie jongeren zit niet op school, werkt niet, krijgt geen uitkering en woont niet samen met een inkomen-ontvangende partner.

De vermoedelijke toename van subcategorieën van jongeren in de inkomens- en arbeidsmarktsfeer heeft mede te maken met het individualiseringsprincipe in de regelgeving. Om tegemoet te komen aan individualiseringstendensen kwamen er steeds meer verfijnde criteria in de regelgeving. Criteria in regelgeving die verwijzen naar situaties of kenmerken creëren echter tegelijk weer nieuwe, verbijzonderde groepen.

*8.1.4 Conclusie*

Gedurende de Verschuiving heeft een permanent proces van categorisering en classificering plaatsgevonden. Voor jongeren is een uitgebreid regime van eigen maatregelen gekomen. De meeste maatregelen hielden een verslechtering van de positie in. Dit geldt in ieder geval voor de minimumjeugdlonen en de uitkeringen. Het optrekken van de economische-volwassenheidsgrens naar 27 jaar verlengt bovendien de overgangsfase.

De maatregelen op het gebied van de werkgelegenheid versterken de rol van de werkende jongeren als lerende werknemers. Werk en scholing krijgen een inkleuring als opvoedingsmiddel door de beklemtoning van sancties en het evenwicht van rechten en plichten. De afname van de jeugdwerkloosheid en de afwezigheid van gevolgen van de verzwakte positie van jongeren voor hun bestedingsruimte zwakken de statusverlaging wat af.

**8.2 De argumentatie**

Om alle maatregelen te verdedigen werden de nodige argumenten aangevoerd. De argumenten vervullen echter niet alleen een rol in het doorvoeren of tegenhouden van maatregelen, zij dragen ook zelf bij aan een verandering in de status van jongeren.

De noodzaak om gewenste maatregelen te onderbouwen deed nieuwe argumentaties ontstaan. Kern van de argumentaties vormde het paradigma dat jongeren een aanbodcategorie op de arbeidsmarkt zijn. Dat leidde tot de redenering dat een verlaging van de prijs zou leiden tot een verhoging van het aanbod van banen aan jongeren. Bovendien zou een verlaging van de jeugdlonen de toestroom van jongeren naar de arbeidsmarkt kunnen afremmen.

Tegen de argumenten dat het minder belonen van jongeren gelijk staat aan ongelijke be-



handeling of zelfs discriminatie is, voerden voorstanders van de lagere beloning aan dat jongeren in prestaties en behoeften van volwassenen zijn te onderscheiden. Tegen het argument dat jongeren minstens zoveel behoeften hebben als volwassenen, werd aangevoerd dat zij toch minstens *geacht* worden minder behoefte te hebben (minister De Koning, zie 5.6.3).

Eigenlijk moet je, aldus premier Lubbers, onderscheid maken in de formele volwassenheid die samenvalt met de meerderjarigheidsgrens, en de gerealiseerde volwassenheid. Iemand die zijn volwassenheid niet ten volle waarmaakt, blijft een element van onvolwassenheid behouden. Om volwassenheid waar te maken, is een baan bijna voorwaarde. Lubbers redenering dreigt zo een cirkelredenering te worden. De impact van zijn pleidooi voor een 'geleed stelsel voor jongeren', bestaande uit toegroeien naar volwassenheid, formele volwassenheid en gerealiseerde volwassenheid, is echter groot (TK 1987-1988, 35). Deze benadering plaatste jongeren in een opvoedings- en normeringsperspectief. Een belangrijk opvoedingsmiddel was werk. Werk werd dan ook belangrijker geacht dan inkomen.

In de argumentaties is het opvallend dat nauwelijks gediscussieerd wordt over het feit dat jongeren als een categorie te beschouwen zijn. Dat wordt door alle partijen aangenomen. In de kamerdebatten en de krante-artikelen wordt deze categorie regelmatig geassocieerd met negatieve kenmerken, zoals gevoelig voor fascisme, hang naar criminaliteit, onwil om te werken, bij tante Truus willen zitten. Het begrip jongeren, tien jaar daarvoor nog geassocieerd met voorhoede van verandering, krijgt nu de associatie problematisch en voorhoede van bezuinigingen.

Dat betekent ook dat vermoedelijk – en deels is dat beleid in de jaren negentig ook al ingezet – geleidelijk eveneens ten aanzien van andere bevolkingsgroepen soortgelijke maatregelen genomen gaan worden. Daardoor zou de ongelijkheid tussen jongeren en andere categorieën weer wat kunnen gaan afnemen.

Lubbers bepleit een horizontale solidariteit. Jongeren moeten elkaar vasthouden. Het gemeenschappelijke van jongvolwassenen is het democratische aspect (Lubbers, 1989). Jongeren kunnen hierin volwassenen voorgaan. Deze horizontale solidariteit past wonderwel in het pleidooi van de overheid voor een samenhangende Jongerenaanpak. De horizontale solidariteit en de jongerenaanpak te zamen leiden echter tot een grotere kloof tussen het beleid voor jongeren en voor volwassenen. De verticale solidariteit zwakt af.

### 8.2.1 *Conclusie*

De aard van de argumentatie in de Verschuiving versterkt de categorisering van jongeren en draagt bij aan een statusverlaging. Dat zit vooral in de pedagogiserende en moraliserende toonzetting. Jongeren worden in versterkte mate van volwassenen onderscheiden: in allerlei opzichten zijn zij nog niet toe aan de ware volwassenheid. Dat moest benadrukt worden, omdat daarin argumenten gevonden konden worden voor de maatregelen.

## 8.3 De Verschuiving als proces

### 8.3.1 *Paradigma en duwkracht*

Een belangrijke verklaring voor de Verschuiving ligt in de kracht van het paradigma. Een paradigma is te omschrijven als een gezamenlijke waarneming en waardering van gegevens

op basis van gemeenschappelijke expliciete of impliciete uitgangspunten (6.1). Binnen een veld kan een verhaal ontstaan waaraan de actoren zich nauwelijks kunnen onttrekken. Om te kunnen meedoen moet men met de denkrichting meegaan.

De kern van het paradigma in de Verschuiving was dat jongeren economisch gezien een problematische categorie vormden. Dat was het uitgangspunt van het debat over jongeren. Ik omschrijf dit als het paradigma van de (jongeren als) aanbodcategorie. Het probleem werd gedefinieerd als een probleem van de omvang, prijs en kwaliteit van deze categorie. Ook degenen die de prijs- en de kwaliteitsargumenten bestreden, zoals de jongerenorganisaties, gingen stilzwijgend akkoord met de veronderstelling dat jongeren als aanbodcategorie benaderd werden.

Dit paradigma ontleende zijn kracht aan het probleem van de jeugdwerkloosheid en de bezuinigingstaakstelling van de overheid. De combinatie van beide gegevens leidde haast vanzelf tot de constatering dat de positie van jongeren als categorie op de arbeidsmarkt om aanpassing vroeg. Vanuit het veld van de algemene inkomens- en arbeidsmarktpolitiek ontstond een zodanige druk op het veld van de Verschuiving, dat deze niet te weerstaan was. Bovendien waren belangrijke actoren in de Verschuiving, zoals de landelijke overheid en de werkgevers, ook actoren op het bredere economische veld. Deze actoren ontwikkelden, gesteund door dat bredere veld, een duwkracht waar de andere actoren niet tegenop konden. Het lijkt er zelfs op dat werknemers, linkse partijen en belangenbehartigers van jongeren, tot en met jongeren zelf, eigenlijk het axioma accepteerden van inkomen ruilen tegen werk.

De kracht van andere omringende velden woog niet op tegen de duwkracht van het bredere economische veld. Het veld van het beroepsonderwijs ontwikkelde zich redelijk parallel met dat van de Verschuiving. In de jaren tachtig ontstond een toenemende erkenning dat het beroepsonderwijs zich sterker door het werkveld moest laten bepalen. Belangrijker was nog dat het onderwijs erkende dat het leerlingen niet voldoende kon voorbereiden op de functies op de arbeidsmarkt. Daartoe was versterking van de scholings- of toeleidingsmarkt noodzakelijk.

Op het juridische veld daarentegen vonden aan de Verschuiving tegengestelde ontwikkelingen plaats, maar zij hadden nauwelijks invloed op de Verschuiving. Dat, overigens ook mede vanwege bezuinigingsdoelstellingen, in de jeugdhulpverlening en het strafrecht 18 jaar een vrij harde leeftijdsgrens werd en oudere jongeren voortaan verwezen zouden worden naar de algemene voorzieningen, werd niet als argument in de Verschuiving gebruikt.

De verlaging van de meerderjarigheidsgrens naar 18 jaar lijkt het oprekken van de bovengrens naar 27 jaar vergemakkelijkt te hebben. Immers, realisatie van 18 jaar als economische-volwassenheidsgrens was in jaren van bezuiniging ondenkbaar. Daardoor werd het uiteindelijk makkelijker om een scheiding tussen formele en gerealiseerde volwassenheid te bepleiten.

In het begin van de Verschuiving had het jeugdbeleid de pretentie de verschillende beleidssectoren te overkoepelen. Vanuit centrale doelstellingen als optimale ontplooiing, gelijke behandeling of participatie zouden sectoren als onderwijs, inkomens- en arbeidsmarktpolitiek zich moeten plooiën. Niets bleek minder waar. Het beleid dat zich binnen de deelsector inkomens- en arbeidsmarktpolitiek ontwikkelde bleek zo krachtig, dat omgekeerd het jeugdbeleid zich naar de Jongerenaanpak in de Verschuiving voegde.

Het jeugdbeleid leek in de eerste jaren van de Verschuiving nog volledig gebaseerd op het paradigma van de identiteit en daarbij passende optimale-ontplooiingbenadering. Geleide-

lijk echter werd de koers verlegd en kwamen doelen als groeien naar zelfstandigheid, kansen van jeugdigen bevorderen en uitval voorkomen en aanpakken naar voren (wvc, 1993).

### 8.3.2 *Het probleem van het leeftijdsargument*

De behoefte om te bezuinigen en de jeugdwerkloosheid te bestrijden en de krachten van omringende velden hoeven nog niet automatisch te leiden tot een neerwaartse classificatie van jongeren. Men had de oplossing kunnen kiezen om algemene maatregelen als arbeidstijdverkorting en verlaging van minimumlonen en uitkeringen door te voeren. Een belangrijke overweging bij het zoeken naar bezuinigingsmogelijkheden is echter de te verwachten tegenstand en de kracht van argumenten en emoties. Regering en parlement vonden elkaar vaak op het uitgangspunt dat leeftijdgerichte maatregelen te rechtvaardigen zijn. Dat gold de ouderen, dat gold de jongeren. De argumenten dat jongeren niet minder presteren, dat de meerderjarigheidsgrens ook de volwassenheidsgrens is, dat jongeren recht hebben op gelijke behandeling met ouderen, legden het af. De politiek, de werkgevers, de publieke opinie waren er nauwelijks gevoelig voor. En voor zover zij dat wel waren, vonden ze het vraagstuk van de jeugdwerkloosheid en de economische problematiek toch aanmerkelijk groter.

Het komt erop neer dat de redenering dat jongeren door hun leeftijd ongelijk behandeld mogen worden, moeilijk weerlegd kon worden. Daarvoor zijn een aantal verklaringen te geven.

#### *Leeftijdshiërarchie*

Het onderscheid naar leeftijd heeft een biologisch fundament. Het is niet te weerleggen dat de mens een opgroeiend en ouder wordend wezen is. De mens komt als volledig afhankelijk wezen op aarde. Hij begint met een volledig ongelijke verhouding. Pas geleidelijk slaagt het kind erin zijn afhankelijkheid en ongelijkheid teniet te doen. Zolang zijn ouders bestaan, blijft een mens in zekere zin kind. Het is de mens en de cultuur ingebakken dat kinderen geleidelijk een zelfstandige positie verwerven. De cultureel bepaalde discussie is slechts hoe deze geleidelijkheid vorm krijgt en op welk moment het kind volwaardig volwassen is. Dat deze structurering arbitrair is, is gemeengoed. Het is de strijd in ieder gezin en ook op politiek niveau.

#### *Leeftijdsrelativiteit*

Het idee van hiërarchie houdt in dat er specifieke relaties tussen leeftijdsgroepen bestaan. De gevolgen daarvan worden afgezwakt door de relativiteit van leeftijdsgroepen. De mens gaat van de ene naar de volgende fase. Jongeren hebben het vooruitzicht volwassenen te worden. Volwassenen wacht de fase van het oud worden.

Het is dit relativiteitsperspectief dat normaliter de ongelijke behandeling tussen leeftijdsgroepen afzwakt en reguleert.

#### *Leeftijd als ordeningsprincipe*

Leeftijd is een ordeningsprincipe bij uitstek (Riley, 1971). Sinds de bureaucratische samenleving is van ieder mens de leeftijd geregistreerd. Het heeft de weg geopend om leeftijd als criterium in wet- en regelgeving in te voeren en dat is dan ook veelvuldig gebeurd (7.3). Door de aantoonbaarheid van leeftijd is het een weinig fraudegevoelig criterium en door de relativiteit van leeftijd bovendien een maatschappelijk aanvaard criterium. Het discrimina-

tie-argument wordt niet zo sterk ervaren, omdat ieder mens op een bepaald moment in die leeftijdspositie verkeert. Het feit dat bij leeftijden in wet- en regelgeving veelal nauwelijks sprake is van beargumentering op grond van ontwikkelingspsychologische gegevens – en voor zover het gebeurt, nogal eens op grond van dubieuze redeneringen – leidt tot de conclusie dat de belangrijkste reden voor invoering van leeftijdsbepalingen de noodzaak tot regelen en indelen is. Het gaat erom dat 'ergens een grens getrokken moet worden'.

### *Het institutionele belang*

Als we de jongerenfase definiëren als de overgang van kind naar volwassene, is er in alle culturen sprake van zo'n fase. Kenmerkend voor onze eeuw is de verlenging en de cultivering van deze historisch verankerde jongerenfase.

Gedeeltelijk kan de verklaring gezocht worden in de toegenomen complexiteit van de maatschappij. De mens heeft langer nodig om zich een houding en een positie te verwerven. Een andere verklaring is het belang van allerlei instituties en disciplines bij de cultivering van deze fase. Op het gebied van onderwijs, welzijn en hulpverlening, door de arbeidsmarkt en in het overheidsbeleid wordt ervan uitgegaan dat voor jongeren een specifieke aanpak nodig is. De daartoe opgerichte instituten, opleidingen en de daarbinnen werkzame mensen willen hun gebied versterken en uitbreiden. De situatie op de arbeidsmarkt in de jaren tachtig heeft tot een versterking van instituties op de toeleidingsmarkt geleid en enige verzwakking van instituties op hulp en welzijn van jongeren gericht. Deze nieuwe en versterkte organisaties hebben belang bij verdere uitbreiding van deze markt voor jongeren.

### *Versterking van de volwassenenfase*

Jongeren zijn te beschouwen als concurrenten van volwassenen. Dit is manifest bij verdeelvraagstukken rond arbeid, huisvesting en inkomen. In huishoudens en in de staatshuishouding vindt een permanente strijd plaats over de verdeling. In de Verschuiving hadden volwassenen baat bij een verminderd aanbod van jongeren op de arbeidsmarkt.

Het belang bij een cultivering van de jongerenfase is niet altijd zo direct te traceren, maar het is aannemelijk dat volwassenen hun eigen status en positie versterken door jongeren bepaalde kenmerken toe te schrijven. In dat toeschrijven definiëren volwassenen tegelijk zichzelf. Wanneer jongeren lijden aan identiteitsverwarring, riskante gewoonten, gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel en plichtsbesef, is de impliciete boodschap dat volwassenen dat soort zaken onder de knie hebben. Zij hebben een zelfverworven identiteit, verantwoordelijkheidsgevoel en plichtsbesef.

Deze impliciete zelfdefiniëring van volwassenen is een wezenlijke factor in het toeschrijven van kenmerken aan jongeren. Volwassenen ondernemen zelden een poging om deze impliciete zelfdefiniëring te analyseren en te expliciteren. Het volwassenenbeeld is daardoor een ideaalbeeld. Jongeren worden feitelijk niet met de 'gemiddelde volwassene' vergeleken, maar met de ideale volwassene. De afstand wordt kunstmatig vergroot.

### *Het maatschappelijke klimaat*

De genoemde argumenten waarom leeftijd zich zo leent voor onderscheid in behandeling zijn maar zeer gedeeltelijk tijdsspecifiek. Zij bieden inzicht in de neiging van de volwassenen om jongeren niet volledig gelijk te behandelen, maar zij verklaren slechts gedeeltelijk waarom in de Verschuiving de neerwaartse classificatie plaatsvond.

De belangrijkste verklarende factoren voor de neerwaartse beweging liggen in de proble-

matiek van de verdelingsvraagstukken. Volwassenen zijn de 'verdelers'. De argumentaties passen zich snel aan het veranderend tij aan. De mate waarin bepaalde argumentaties besluitvorming beïnvloeden hangt af van het maatschappelijke klimaat. Dit klimaat is weer afhankelijk van de ernst van de verdelingsproblematiek. Bij minder werk en financieringsproblemen worden jongeren haast vanzelf teruggedrukt.

Het emancipatie-argument bleek in de periode voorafgaand aan de Verschuiving effectief. In de jaren tachtig was hetzelfde argument krachteloos. De grens tussen rationele besluitvorming en rationaliserende besluitvorming is uiterst smal.

Het maatschappelijke klimaat wordt niet alleen door verdelings- en schaarstevraagstukken bepaald. De strijd om status en posities heeft eveneens te maken met meer immateriële relaties en reactiepatronen. De overrompelende emancipatie van jongeren in de jaren zestig en zeventig werd lang niet door iedereen gedragen en moest haast wel leiden tot een reactie.

### 8.3.3 *Conclusie*

De druk vanuit het naastliggende veld, de kracht van het paradigma en het karakter van de leeftijdsargumentatie zijn de belangrijkste verklaringen voor de Verschuiving. Deze drie verklaringen hangen onderling samen. De zwakte van de leeftijdsargumentatie is extra groot doordat het paradigma 'jongeren als aanbodcategorie' weinig oog heeft voor principes als gelijke behandeling.

Natuurlijk spelen incidenten, compromissen en onbedoelde effecten ook een rol, niet alles is planmatig te organiseren. Er zijn op een veld echter wel dominante bewegingen en verklaringsgronden te onderkennen. Het is ook zo dat de mate waarin actoren binnen een veld een duidelijker gemeenschappelijk verhaal hebben en (daardoor) meer samenwerken, de invloed van toevallige factoren verkleint.

De regie in de Verschuiving wordt geleidelijk steeds groter. Het feit dat praktisch het hele parlement akkoord ging met de Jeugdwerkgarantiewet is daar een illustratie van.

Het paradigma van de Verschuiving is dat jongeren een aanbodcategorie zijn. Vanuit dat punt werd verder geredeneerd, werden theorieën ontwikkeld, werd onderzoek gedaan en werd het gemeenschappelijke verhaal ontwikkeld. Het paradigma ontstond doordat de economische problematiek van bezuinigingstaakstellingen en jeugdwerkloosheid een grote duwkracht ontwikkelde.

Actoren in het veld hadden een groot belang bij de statusverlaging van jongeren. Het vrijwaarde andere categorieën van ingrijpende maatregelen en maakte zware ingrepen voor iedereen minder noodzakelijk. Het feit dat leeftijd als ordeningscategorie in het algemeen en de jongerenfase in het bijzonder zich door de tijden heen leenden voor het zoeken van oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken, maakte het makkelijker om in het veld waar over de economische positie van jongeren gestreden werd de Verschuiving door te zetten.

## 8.4 De Verschuiving als paradigmaverandering

Tot nu toe is de Verschuiving verklaard door factoren en krachten binnen en buiten het veld van de Verschuiving te analyseren. Deze analyse beperkte zich tot de tijdsperiode 1980-1993. Om de betekenis van de Verschuiving te begrijpen is het nodig om een historisch perspectief aan te brengen.

Als afsluiting van het onderzoek wordt in dit slotdeel als bijdrage aan de discussie een *aanzet* – en niet meer dan dat – voor zo'n interpretatie gegeven. Daartoe zet ik eerst de Verschuiving af tegen de daaraan voorafgaande periode. Vervolgens plaats ik de Verschuiving in de al tijden aan de gang zijnde uitbreiding van de fase van beroepsvoorbereiding.

#### 8.4.1 *Identiteit als paradigma*

In de periode voorafgaand aan de Verschuiving was sprake van hoogconjunctuur en expansie (1960-1975). Deze economische bloeitijd viel samen met een toename van het aantal jongeren ten gevolge van de geboortegolf na de Tweede Wereldoorlog. In de jaren zestig en zeventig was er sprake van jongerenrevoluties, jongerenculturen, jeugdsubculturen, jeugdstijlen, emancipatie van jongeren en een voorliefde voor radicale linkse theorievorming onder activistische jongeren. Hoewel het zeker niet ging om alle jongeren, werd het beeld van jongeren sterk bepaald door deze culturen en activistische jongeren.

In de theorievorming stond het idee centraal dat jongeren een verlengde overgangstijd nodig hadden om in de samenleving te integreren. Door oriëntatie op leeftijdgenoten compenseerden jongeren het feit dat het moderne gezin zijn kinderen niet meer voldoende kon voorbereiden op arbeid en samenleving (Eisenstadt, 1957). De wereld van samenjongeren ruimte voor experimenten. Men sprak dan ook wel van 'de experimentele fase' (Van Hessen, 1964; Van Hessen & Klaassen, 1991). Sociaal wetenschappers hielden zich intensief bezig met het verklaren van jeugdculturen, opvallend jeugdgedrag en identiteitsproblemen van jongeren. Het inzicht rijpte dat de jongerenfase geleidelijk een verzelfstandigde status in de samenleving kreeg (Keniston, 1969; Welten, Bergen, Van der Linden & Stoop, 1973; Brentjes, 1978; Shell, 1985).

Bijna alle studies, theorieën en debatten van die tijd verwezen naar het begrip *identiteit* en naar Erikson als de grondlegger van de identiteitstheorie (Coleman, 1978; Kroger, 1989; Meeus & 't Hart, 1993). Deze theorie kreeg de kracht van een paradigma. Vanuit het identiteitsbegrip werd de jongerenproblematiek op een bepaalde manier benaderd, werden feiten 'onthuld', ontstond onderzoek om theorie en werkelijkheid te confronteren en ontwikkelde zich een breed uitwaaierende verdere theorievorming.

Vanuit het identiteitsbegrip kwam men al snel tot het idee dat een verzelfstandigde jongerenfase wenselijk was. Dit gold des te meer als uitgegaan werd van de theorieën van Erikson. Zijn theorievorming zie ik als dominant paradigma in het denken over de positie van jongeren in de samenleving. Dit paradigma kenmerkte de periode voorafgaand aan de Verschuiving en werd geleidelijk in de Verschuiving verwisseld voor dat van jongeren als aanbodcategorie.

Erikson veronderstelt dat in de mens een soort streven naar eenheid en heelheid ligt. Het menselijk organisme is gericht op het verwerven van een zelfbeeld en van zelfwaardering. Dit streven van de mens heeft niet louter een biologische fundering, integendeel. Erikson betreft de sociale omgeving en de geschiedenis van de mensheid in zijn identiteitsbegrip (Erikson, 1977, p. 40). Identiteit heeft bovendien een normatieve lading bij Erikson. Hij gebruikt het begrip als een 'te bereiken toestand', waar lang niet alle mensen in slagen. Een belangrijk kenmerk voor de ware identiteit is het gevoel in verschillende omstandigheden en in verschillende perioden uniek en steeds dezelfde te zijn. Identiteit drukt uit dat het leven perspectief heeft en allerlei elementen in en buiten de persoon geïntegreerd worden in het denken en voelen. De persoon voelt zich met zijn sociale omgeving (*Umwelt*) verbonden

(Erikson, 1968, p. 24). De 'echte identiteit' omschreef men als open, kritisch, ruim, flexibel en androgyn (Kroger, 1989). Deze mens stijgt boven de ideologie van zijn omgeving uit en brengt morele idealen en perceptie van de werkelijkheid met elkaar in overeenstemming (Kohlberg, 1980).

Achter de ontwikkeling van de persoonlijke identiteit ziet Erikson een ingebouwd streven van de mensheid naar een universele identiteit (Erikson, 1977, p. 229). De menselijke geschiedenis begon met het leven in kleine groepen, waarmee de mens zich vergaand identificeerde. Andere groepen beschouwde hij als vijandig. De menselijke identiteit zat per definitie opgesloten in het groepsbewustzijn. Later ontstonden grotere groepen en complexere samenlevingsvormen, maar kenmerkend voor de mens bleef dat hij zich identificeerde met een subcategorie. Pas in de technologische samenleving ontstond de kans dat de mens tot een universele identiteit komt, omdat de mens in staat zal zijn om tot een *planned future* te komen (Erikson, 1968, p. 31).

De mens ervaart zichzelf dan als deel van de mensheid en rekent af met de identificatie met subcategorieën als ras, volk, sekse.

#### 8.4.2 *Het psychosociaal moratorium*

Erikson ziet de menselijke groei als een fasegewijs proces. In de (late) adolescentiefase wacht de taak om een eigen verworven identiteit te realiseren. Deze opgave is bepalend voor de jongerenfase.

Erikson ziet verschillende gevaren. Veel jongeren nemen simpelweg de identiteit over zoals die van thuis is geleerd. Andere jongeren raken verward en slagen er niet in om tot een gevoel van eenheid en dezelfde-te-zijn (*sameness*) te komen. Het kan ook gebeuren dat een jongere een negatieve identiteit ontwikkelt. Dat wat in zijn omgeving onderdrukt wordt, draagt hij juist als identiteit uit (Erikson, 1962).

De jongeren worden in deze theorievorming veelal omschreven in termen als kwetsbaar, overmoedig, labiel, wanhopig, uitbundig, buitensporig, richtingloos. Zij voelen zich voortdurend bekeken en becommentarieerd (Elkind, 1967; Erikson, 1968). Veel jongeren raken in een identiteitscrisis, wat gepaard kan gaan met ernstig lijden en totale verwarring. *Rock-bottom* noemt Erikson dat (Erikson, 1962).

Erikson, en in zijn spoor veel sociaal wetenschappers en pedagogen, beklemtoont de noodzaak dat volwassenen jongeren ruimte en kaders bieden om het proces van identiteitsvorming met succes te doorlopen (Erikson, 1977, 1980). Dit gereguleerde uitstel noemt Erikson het *psychosociaal moratorium*. Het is een min of meer gesanctioneerde tussenperiode tussen kind en volwassene (Erikson, 1968, p. 156).

Zo'n fase heeft door de tijden heen bestaan. In de traditionele westerse cultuur bestond het uit een leertijd en avontuur (Gillis, 1981). Jongeren verdedigden de gemeenschap, speelden een rol in folklore en in het handhaven van bepaalde normen (Van Hessen, 1964; Hazekamp, 1985; Dresen-Coenders, Hazekamp & Van Hessen, 1991). Voor sommigen onder hen was sprake van een bijna permanent moratorium. Dat gold bijvoorbeeld voor de jongere broers in adellijke families, voor wie geen werkelijke functie was weggelegd (Galland, 1991).

Met het complexer worden van de samenlevingsstructuren kreeg de jongerenfase een bredere en intensievere betekenis (Ariès, 1973; Bertels, 1978; Flandrin, 1976). Jongeren gingen ook in verhoogde mate zelf een eigen cultuur vormen. Voorlopers zijn de studenten in het

begin van de 19e eeuw geweest. Het zou geleidelijk niet alleen om leertijd, folklore, overgangsrites en avontuur gaan, de fase werd noodzakelijk om zich voor te bereiden op een volwaardig maatschappelijk functioneren.

Erikson legt vooral nadruk op de tijd die nodig is om de psychosociale identiteit te vormen. Volwassenen zullen tegenover jongeren een zekere selectieve permissiviteit moeten tonen. Zij zullen tijdelijk negatieve rollen van jongeren niet te zeer moeten bevestigen door afwijzende reacties. Het gaat veelal om een *provoking playfulness* (Erikson, 1968, p. 157).

Een gevaar van de verlenging en intensivering van de jongerenfase is dat jongeren permanent in deze fase willen blijven (Giasecke, 1982). Het psychosociaal moratorium krijgt een autonome status tegenover de omringende maatschappij en kan jongeren versterken in het zich afzetten tegen de moderne technologische wereld. Soms kan het moratorium zo intensief beleefd worden dat jongeren het niet meer aankunnen en zelfmoord plegen (Erikson, 1968, pp. 240, 242).

#### 8.4.3 *Verbreding van het paradigma*

Het idee dat jongeren een psychosociale identiteit moeten vormen en daarom ruimte en tijd nodig hebben, leidde tot de opvatting dat het jeugdbeleid optimale ontplooiing en het scheppen van ruimte om samen jong te zijn als hoofddoel heeft (CRM, 1980). Veel accent lag op het belang van de vrije tijd en het jeugdwerk (De Haas, 1971; Brentjes, 1978; Van Ewijk, 1992). In het onderwijs stonden algemene vorming en gelijke kansen centraal, wat onder andere leidde tot experimenten als de middenschool. Het onderwijs kwam steeds lossers te staan van de directe beroepsvoorbereiding en werd een wereld op zichzelf (Van Kemenade, 1981).

In de hulpverlening zien we hoe in deze periode de nadruk gelegd ging worden op de identiteitsvorming van de jongere. De vragen en het belang van jongeren vormden het uitgangspunt van de behandeling. In Nederland werd dit manifest in de opkomst van de alternatieve jeugdhulpverlening (Sluys, 1980).

De geschiedenis van het welzijnsbegrip illustreert de ontwikkeling. Na de aandacht voor pure armoede en educatie kwam in de jaren zestig en zeventig het welzijnsbegrip op als aanduiding van een toestand 'waarin de afzonderlijke persoon voldoening ervaart in het geheel van diverse aspecten van zijn leven' (Van Tienen, 1970). Gelijke kansen, individuele ontplooiing, democratisering werden in de jaren zeventig belangrijke begrippen (SCP, 1993).

#### 8.4.4 *Kritiek op het identiteitsparadigma*

##### *Normatief en idealistisch*

De identiteitsvorming bij jongeren kreeg in de benadering van Erikson een normatief en idealistisch karakter. De vooronderstelling is dat in de mens een streven naar heelheid is. De zelfverworven identiteit is een identiteit die gevoel en denken, binnen- en buitenwereld tot een geheel integreert. Eenzelfde beweging richting heelheid ziet Erikson in de mensheid als soort gelegen, waarbij de uitkomst van de geschiedenis de universele mens is. Het idee dat de mens een eenheid is met een sturend centrum wordt van veel kanten betwist. Het is gangbaar om te veronderstellen dat het menselijk functioneren gereguleerd wordt door een complexe, structurerende structuur zonder dat deze structuur een aanwijsbaar centrum kent en



op zichzelf richtinggevend is (Baars, 1986; Bruner, Goodnow & Austin, 1986; Welten, 1990; Bourdieu, 1989).

Identiteitstheorieën die voortborduren op Erikson proberen zich te onttrekken aan het normatieve en idealistische karakter door verschillende identiteiten te onderkennen en deze als nevenschikkend te zien (Marcia, 1966, 1980; Meeus, 1991). Dit betekent ook dat jongeren meerdere – vaak onderling conflicterende – identiteiten kunnen hebben. Zo zou van laaggeschoolde jongeren in de vrije tijd een 'esthetisch expressieve identiteit' verwacht worden, terwijl op het werk slechts een puur functionele – is routinematige – identiteit verwacht wordt (Veendrick, 1993).

### *Identiteit los van positie*

Voor Erikson is de identiteit bij wijze van spreken een los zwevende kwaliteit. De zelfverworven identiteit onttrekt zich aan de feitelijke situatie waarin iemand zich bevindt. Erikson laat de relatie tussen maatschappelijke positie en identiteit los. Dat komt mede doordat hij de identiteitsvorming zo sterk koppelt aan de adolescentiefase. Kenmerkend voor die fase is dat de jongere nog voor de keuze van werk en vaste relaties staat. De jongere wordt dus geacht een identiteit te verwerven zonder al een vaste positie te bekleden. De jongere moet eerst een algemene en universele identiteit ontwikkelen om van daaruit tot een positiegebonden identiteit te komen.

Zo kan het dat Erikson constateert dat het belang van arbeid voor de identiteit het meest genegeerde probleem is, terwijl arbeid in zijn eigen identiteitstheorie nauwelijks aan de orde komt (Erikson, 1962, p. 17). *Arbeit und Lieben* komt in Eriksons fasetheorie na de jongerenfase (Erikson, 1968, p. 133). Eigenlijk heeft Erikson het over een overgangs- of voorlopige identiteit die pas handen en voeten krijgt in de volwassenenfase.

### *Psychosociale onthulling*

Een paradigma leidt tot zowel verblinding als onthulling. Door vanuit een bepaald punt te redeneren komen bepaalde feiten niet in beeld of lijken onbelangrijk, terwijl andere feiten juist gezien worden of extra opvallen (Kuhn, 1987). Eriksons identiteitsparadigma leidt tot een psychosociale inkleuring van het jongerenbestaan. De jongere wordt bekeken vanuit de vraag naar zijn psychisch en sociaal functioneren. Vanuit deze benadering wordt snel geconstateerd dat veel jongeren in psychosociale problemen verkeren (Garnefski & Diekstra, 1992). Toch is de overheersende tendens in onderzoek dat vanuit de meeste jongeren weinig extreem adolescentengedrag laten zien of rockbottom-ervaringen hebben (Coleman, 1978; SCP, 1985, 1992a; Van der Linden & Dijkman, 1989; Van der Linden, 1991). De jongerenfase verloopt normaliter *slow, gradual and unremarkable* (Josselson, 1980).

### *Ontkenning van samenlevingsbelang*

In de meeste publikaties en onderzoeken naar de jongerenfase, jongerenculturen en het psychosociaal moratorium ligt de nadruk op de behoefte aan experimenteerruimte en oriëntatie op nieuwe en toekomstige rollen. Veel minder aandacht, zeker bij Erikson, is er voor het belang van de samenleving bij een moratorium. In meer algemene zin wordt gewezen op de behoefte van een samenleving aan leeftijdslagen, met verschillende posities en statussen. Anderen onderkennen het belang van volwassenen om jongeren de toegang tot de arbeidsmarkt te ontzeggen of om vraag en aanbod te reguleren (Gillis, 1981; Ausubel, 1954; Wel-

ten, Bergen, Van der Linden & Stoop, 1973) of de behoefte van volwassenen om hun eigen identiteit te versterken door zich van jongeren te onderscheiden (Ziehe, 1975).

Een weer andere interpretatie is dat de verbijzondering van de jongerenfase een instrument is om de aanpassing aan het kapitalistische systeem soepeler te laten lopen (Baetcke, 1978). Het blijft in de meeste gevallen echter bij korte statements. De onderzoeken en theorievorming concentreren zich op de betekenis van het moratorium voor jongeren zelf en komen nauwelijks toe aan een zorgvuldige analyse van de rol en het belang van volwassenen bij een psychosociaal moratorium voor jongeren.

#### 8.4.5 *Paradigmaverandering*

De jongere als een psychosociaal wezen dat bezig is met zijn identiteitsvorming in een door volwassenen toegestane periode van uitstel van verplichtingen verdwijnt gedurende de Verschuiving op de achtergrond. De tendens om de overgangperiode te verzelfstandigen tot een periode van samen jong zijn wordt vervangen door de tendens om jongeren toe te leiden naar een baan.

De paradigmaverandering is deels toe te schrijven aan bovengenoemde inherente tekortkomingen in de theorievorming. Belangrijker is echter dat de psychosociale benadering van jongeren in een periode van grote werkloosheid en bezuinigingen verschuift naar een meer economische benadering (Matthijs, 1993, pp. 57-62). Het paradigma van de identiteitsvorming wordt daardoor ingewisseld voor dat van jongeren als aanbodcategorie.

Het uitgangspunt dat voor de categorie jongeren toeleiding naar werk centraal staat, heeft als effect dat het idee van gelijke kansen verandert in dat van het benutten van kansen. Als de jongere maar aan het werk is of werkervaring aan het opdoen is, is nu het overheersende thema. Vandaar dat de *Nota Jeugdbeleid* (WVC, 1993) als kerndoelen noemt:

- kansen van jongeren bevorderen; en
- uitval van jongeren voorkomen en aanpakken.

De verandering in het jeugdbeleid kent haar parallel in het algemene welzijnsbeleid. In de jaren negentig is afscheid genomen van meer brede psychosociale noties als 'het welbevinden in diverse aspecten van het leven'. Participatie in de samenleving is nu het kernbegrip en wordt vooral vertaald als het verwerven van een betaalde baan (SCP, 1993).

In de sociaal-wetenschappelijke theorievorming is de invloed van de paradigmawisseling eveneens merkbaar. De overgangsfase als een verzelfstandigde jongerenfase met veel ruimte voor experimenteel gedrag, samen jong zijn en jeugdculturen wordt door het begrip *biografische fase*, waarbij iedere jongere zijn unieke, persoonlijke weg gaat, vervangen (Fuchs, 1983; Du Bois-Reymond & Peters, 1990). Het komt er op aan om individuele en zelfstandige oplossingen te zoeken en uit te proberen. Ieder mens wordt geacht zijn eigen leven te ontwerpen (Matthijs, 1993).

De invulling van deze biografie is zich, vermoed ik, bovendien wat aan het verleggen. In veel theorievorming staat de stelling voorop dat jongeren zich vooral oriënteren op subculturele stijlelementen (Hall & Jefferson, 1986; Hebdige, 1979; Du Bois-Reymond, 1987). In de afgelopen jaren is de vorming van subculturen echter afgezwakt en diffuser geworden (Mol, 1985; Janssen, 1988; Janssen & De Hart, 1991). Al eerder constateerden we dat jongeren weinig in verzet kwamen (6.2). Een op ontplooiing en identiteit gericht klimaat leidt eerder tot differentiatie in subculturen dan tot een wereld die ingesteld is op positieverwerking.

In opinies onderscheiden jongeren zich nauwelijks van volwassenen. Jongeren zijn redelijk tevreden met school en thuis, zij stellen goede relaties met ouders op prijs en zij hebben geen erg van ouderen afwijkend normen- en waardenpatroon. In de jaren tachtig is sprake van een behoudende economische opvattingen en rechtser stemgedrag (SCP, 1992a). De jeugdcriminaliteit lijkt zich te stabiliseren (Junger-Tas & Kruissink, 1990). Jongeren volgen, zij het wat meer uitgesproken dan ouderen, in het algemeen veranderingen in het opinieklimaat (Bakker, Ter Bogt & de Waal, 1993). Jongeren doen er tegenwoordig beter aan zich te onderscheiden naar kennis, ervaring en vaardigheden. Aangepast verdrag loont het beste.

Tegenover de versterkte economische categorisering staat, naar het zich laat aanzien, een afname van de categorisering van jongeren in de vrije tijd en het jongerenbestaan.

#### 8.4.6 Conclusie

Er is sprake van een dubbele paradigmawisseling. In de eerste plaats is er een verandering van een overheersende psychosociale en welzijnsgerichte benadering naar een sociaal-economische. In de tweede plaats, en daarmee samenhangend, van een verandering van algemene ontplooiing naar positietoeleiding. De doelstellingen van het jeugdbeleid, welzijnsbeleid en onderwijs zijn veranderd. In sociaal-wetenschappelijk onderzoek heeft de paradigmaverandering geleid tot meer aandacht voor de biografische fase van jongeren.

### 8.5 Het belang van kennis en de opkomst van de toeleidingsmarkt

De Verschuiving is omschreven als een verschuiving in de status en de positie van jongeren. De neerwaartse classificatie in regelgeving op arbeidsmarkt- en inkomensterrein betekende een statusverlaging. Door de Verschuiving te vergelijken met de voorgaande periode werd het duidelijker dat er van een fundamentele verandering sprake is. Deze is geduid als paradigmaverschuiving. Het paradigma van de Verschuiving was dat jongeren als aanbodcategorie gezien werden. Dit bepaalde de wijze waarop jongeren benaderd werden in het economisch beleid, maar geleidelijk ook in het jeugdbeleid en de publieke opinie. Dit paradigma loste die van de identiteit af. Vanuit het identiteitsparadigma werden jongeren los van hun feitelijke positie gezien. Zij kregen als opdracht om een ware identiteit te realiseren, om zich optimaal te ontplooiën in een wereld van samen jong zijn.

De Verschuiving is echter niet alleen een paradigmaverandering, maar past ook in een in de moderne samenleving verankerde trend.<sup>2</sup> Als een belangrijke trend van de moderne samenleving zie ik de steeds verdergaande uitbreiding van de beroepsvoorbereiding die leidt tot verlenging van de overgangsfase met positieverwerving als thema. Deze trend wordt kort uiteengezet om vervolgens tegenover een tweede trend gezet te worden.

#### 8.5.1 Arbeidsdeling en -toedeling

De klassieke sociologen waren het er al over eens dat arbeidsdeling een belangrijk kenmerk van de ontwikkeling van een moderne samenleving is (Mannheim, 1928, 1947; Weber, 1972; Durkheim, 1986). Durkheim met name heeft het idee uitgewerkt van een op arbeidsverdeling gebaseerde samenleving. Voor hem was de universele mens een illusie. '*Nous ne pensons plus que le devoir exclusif suit de réaliser en lui les qualités de l'homme en géné-*

ral' (Durkheim, 1986, p. 5). De moderne mens is een specialist. Juist in deze specialisering en arbeidsdeling ontstaat het nieuwe fundament van de samenleving: mensen hebben elkaar nodig, zij vullen elkaar aan. Daar ligt de bron voor een nieuwe solidariteit, meende Durkheim.

De samenleving van vandaag kent een zeer verfijnd geheel van functies. De wereld van functies en beroepen is al lang niet meer in te delen in een eenvoudig stelsel van herkenbare beroepen als landarbeider, timmerman, wever, notaris, dokter en dominee. Er is een complex systeem van beroepen en functies ontstaan. Het aantal verschillende beroepen en functies neemt nog voortdurend toe en bovendien verandert de invulling van beroepen en functies voortdurend. De moderne functiestratificatie gaat uit van een verdeling van arbeidstaken op grond van de aard van het productieproces en het aanbod aan werknemers. Onder functiestratificatie versta ik dat beroepen horizontaal, naar aard van de functie, en verticaal, naar niveau van de functie, geordend worden. De stratificatie is voortgekomen uit de noodzaak om samenleving en bedrijf zo productief en effectief mogelijk te laten zijn. Begrippen als functionaliteit, flexibiliteit, transparantie en mobiliteit voeren de boventoon (Rauwenhoff, 1990; Frissen, 1991; Frissen, Koers & Snellen, 1992). Tegenover het complexe werkveld van functies en beroepen staat een nauwelijks minder complex onderwijsstelsel. Al eerder (7.2) kwam aan de orde dat er pogingen worden ondernomen het onderwijsstelsel enigszins te vereenvoudigen. Kern van de inzet is de verbreding van de initiële opleidingen en uitbreiding van de toeleidingsmarkt voor werkenden en werklozen (NIZW, 1991, 1992).

De complexiteit van werkveld en onderwijs heeft als consequentie dat leerlingen nauwelijks alle keuzen kunnen overzien. Tegenover de vergrote keuzevrijheid staat een verminderd overzicht van alle alternatieven. Intensieve studie- en beroepskeuzebegeleiding, voortrajecten, oriëntaties en studie-adviezen moeten de leerling bij zijn keuzen helpen. Het komt erop neer dat arbeidstoeleiding als keerzijde een behoorlijke sturing van leerlingen meebrengt.

Arbeidstoeleiding leidt tot meer arbeidstoedeling. Vermoedelijk zal deze doorgaande 'ordening' van de toeleiding en de positie van jongeren haar grenzen vinden in de drang naar autonomie van deze jongeren (Van Ewijk, 1986).

### 8.5.2 *Onderwijs en scholing als investering*

Economen zijn het eens over het axioma dat in de moderne technologische samenleving een hoog en gedifferentieerd scholingsniveau van de beroepsbevolking een belangrijke succesfactor is (Philipsen, Stroop & De Vijlder, 1993; Bartels, 1993). Het gemiddelde scholingsniveau van een land is een zeer verklarende factor voor de productie en de welvaart (Ritzen, 1981). Intellectueel kapitaal heeft als economisch goed terrein gewonnen. Bedrijfsleven en landen hebben groot belang bij een zo goed mogelijke organisatie van dit intellectueel kapitaal.

Kennis wordt beschouwd als een economisch goed waarin het goed investeren is. Kennis is ook een goed dat tegelijk van de gemeenschap en van een individu of organisatie is (Van Ewijk, 1993). Kennis wordt deels in organisaties ontwikkeld, maar is moeilijk binnen de muren van het bedrijf te houden. Het heeft een sterk gemeenschappelijk karakter. Kennis wordt bovendien voor een belangrijk deel ontwikkeld in het wetenschappelijk onderwijs en vindt haar neerslag in onderzoeken, rapporten en boeken, maar ook in mensen. De economische positie van moderne staten hangt mede af van de mate waarin zij in staat zijn om dit gemeenschapskarakter (*common goods*) van kennis te erkennen en te organiseren (C. van Ewijk, 1993). Overheden investeren daarom in het garanderen van een goed onderwijssysteem.

### 8.5.3 *Paradigma en trend*

Concluderend kan gesteld worden dat de verlenging van de jongerenfase en de versterking van het toeleidingskarakter in de lijn ligt van de trend van arbeidsdeling en het groeiende belang van kennis als economisch goed. Daarmee is niet gezegd dat het paradigma van de identiteit min of meer een incident was, een interruptie van de diep verankerde trend van verlenging van de beroepsvoorbereiding. Dat zou een te snelle gevolgtrekking zijn. Tegenover de trend van arbeidsdeling staat de wellicht evenzeer in onze samenleving verankerde trend naar een grotere mate van universaliteit en loslaten van arbeid als heersend principe. Dit principe vinden we terug in de grondslagen van het marxisme en het humanisme. Vooral het neomarxisme zag in de moderne technologie de bevrijding van arbeid (Bloch, 1969; Marcuse, 1964, 1969). De toekomstige mens zou universeel en grotendeels van arbeid bevrijd zijn. In deze ideologie ligt de binding niet in de arbeidsdeling, maar in identificatie met begrippen als vrijheid, gemeenschap, klasse, gelijkheid en mensheid. Ideeën over basisinkomen en vrijetijdsmaatschappij passen in deze trend.

De paradigma's ontplooiing en positieverwerving staan dan in het teken van een eb- en vloedbeweging. Zij maken onderdeel uit van twee belangrijke in de moderne samenleving liggende trends. Deze trends zijn overigens niet onverenigbaar. Wij zouden de trends kunnen zien als twee complementaire bewegingen. Een door arbeidsverdeling bijeengehouden samenleving hoeft het beeld van de universele mens en algemeen ontplooiende mens niet uit te sluiten. Misschien kunnen we wel stellen dat arbeidsverdeling en toeleiding kerntaken van een overheid zijn, terwijl het idee van de universele en breed ontplooiende mens meer een zaak is van het particulier initiatief. In die zin speelt in de paradigmaverschuiving mee dat in de jaren tachtig ook een bezinning op de rol van de overheid plaatsvond. De overheid zou zich meer tot kerntaken moeten beperken en pretenties om voor welzijn in meer brede zin te zorgen, moeten loslaten (SCP, 1993).

### 8.5.4 *Conclusie*

De duwkracht vanuit het algemeen economische veld, de kracht van het paradigma jongeren als aanbodcategorie en de – deels daarmee samenhangende – zwakte van de leeftijdsargumentatie waren bepalende factoren voor de Verschuiving. De vergelijking met de periode voorafgaand aan de Verschuiving verheldert de aard van de paradigmaverandering. Het gaat om een dubbele verschuiving. De psychosociale benadering van jongeren verliest terrein tegenover de economische-aanbodbenadering, zoals de brede ontplooiings- en identiteitsgedachte het aflegt tegen positieverwerving en toeleiding. Deze paradigmaverandering past in de trend die met de ontwikkeling van de moderne maatschappij gegeven lijkt. De toenemende functiedifferentiatie en het groter wordende belang van kennis als economisch goed leidt tot een doorlopende uitbreiding van de beroepsvoorbereiding. In die voorbereiding is in de naoorlogse periode geleidelijk een essentiële tweedeling aan het ontstaan tussen het initiële onderwijs en de toeleidingsmarkt. Doordat vooral jongeren zich op de toeleidingsmarkt bevinden, ligt het voor de hand dat de toeleiding een centrale rol speelt in de bemoeienis van de overheid met jongeren. Dit alles betekent een verdere verlenging van de jongerenfase als overgangsfase en een versterking van het toeleidingskarakter van die fase. Dit geldt in ieder geval voor de mate waarin de overheid de jongerenfase inricht en richting geeft.

# Nawoord

In het Woord vooraf maakte ik gewag van mijn overtuiging dat jongeren in de jaren tachtig zeer ten onrechte ongelijk behandeld werden. Na dit onderzoek ben ik geneigd de Verschuiving in een wat ander licht te zien. Jongeren kunnen gezien worden als mensen die bezig zijn zich een maatschappelijke positie te verwerven waarbij een positie op de arbeidsmarkt centraal staat (WRR, 1987, 1992). Het is niet onlogisch om deze taak boven die van de identiteitsverwerving te zetten, te meer daar een identiteit los van een maatschappelijke positie maar moeilijk contouren kan krijgen.

Een keuze – want dat is het – voor deze benadering betekent ook dat de inzet is dat ieder mens een actief aandeel levert in de betaalde arbeid die nodig is om een samenleving in stand te houden. Het leveren en verdelen van betaalde arbeid onder alle leden van een samenleving zie ik als een wezenlijk bindmiddel in die samenleving. De inzet van het overheidsbeleid ‘werken boven inkomen’ is vanuit deze optiek terecht. Voorwaarde voor zo'n beleid is wel een redelijke verdeling van de beschikbare arbeid over de beschikbare arbeidskrachten. Het werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid staat dan centraal. Onderwijs, welzijnsbeleid, jeugdbeleid en delen van de jeugdhulpverlening zouden positieverwerving als hoofdtak moeten erkennen.

Hiermee pleit ik niet voor een mensheid die alleen maar uit is op een goede positie. Het gaat in dezen om het accent in het overheidsbeleid en het door de overheid gefinancierde particulier initiatief.

Jongeren zijn dus, wat de bemoeienis van de overheid betreft, vooral lerende en zich oriënterende burgers. Dat leidt tot een wat aparte status. Het is overbodig om deze status te beargumenteren met moraliserende en pedagogiserende verhalen. Door argumenten dat jongeren minder presteren, minder behoeften hebben, sneller crimineel, fascistisch of apathisch worden, ontstond een overbodig negatieve beeldvorming.

Door voor jongeren positieverwerving centraal te zetten is het mogelijk om de categorisatie en neerwaartse classificatie gedeeltelijk ongedaan te maken. Het kenmerkende van jongeren is niet de leeftijd of niet-gerealiseerde volwassenheid, maar het feit dat zij in het onderwijs of op de toeleidingsmarkt verkeren. Daar zitten zij te zamen met herintreders en immigranten. Het kenmerk is het verwerven van een volwaardige beroepskwalificatie en een volwaardige baan. Zodra deze verworven zijn, maken jongeren deel uit van de daarbij horende sociale voorzieningen en loonstelsels. Op die manier kan een laaggeschoolde jongere met een relatief eenvoudige baan veel eerder volwaardig beroepsuitoefenaar zijn dan een

hooggeschoolde jongere met een complexe functie. Er is dan veel minder reden voor een jongerenbeleid of jongerenaanpak en negatief gekleurde argumentaties.

De inzet van het overheidsbeleid is het regelen van onderwijs en toeleiding. De jongerenfase als een verzelfstandigde overgangsfase verandert op die manier des te meer in een biografische fase. Iedere jongere bewandelt zijn eigen weg naar een volwaardige positie in het maatschappelijk leven en het arbeidsbestel. Categorisering op grond van leeftijd is minder nodig. Classificatie vindt dan plaats op basis van de categorieën van leerling, leerling/werknemer en volwaardig werknemer. De leeftijdsgrenzen tussen deze categorieën zijn vloeiend en hoeven niet of nauwelijks aangegeven te worden. Kwalificaties in plaats van leeftijd zijn dan bepalend voor de positie en de status van jongeren.

---

# Bijlage

## Verantwoording van werkwijze en bronnen

Hoofdstuk 1 formuleert het object, de begrenzing en benadering van het onderzoek. De veldtheorie (1.5) is het beschrijvingsmodel. De dissertatie volgt in haar opbouw de verschillende aspecten van het model. Het allocatieproces (1.4) met de centrale begrippen *categorisering* en *classificering* is het theoretisch model waarmee wordt nagegaan hoe de status van jongeren in de Verschuiving is veranderd.

### 1 Inhoud, proces en verklaring

In het onderzoek ligt het accent op de vraag wat veranderd is en hoe dat begrepen moet worden. Bij de vraag naar wat er veranderd is, gaat het enerzijds om feiten; in dit onderzoek vooral overheidsmaatregelen (hoofdstuk 4) en de argumentaties (hoofdstuk 5). De redenering die de maatregelen motiveert en legitimeert is tegelijkertijd ook weer een feit. De redenering maakt deel uit van de werkelijkheid en beïnvloedt de status van jongeren.

Het proces (de vraag naar het hoe) wordt beschreven door het verloop van de gebeurtenissen te reconstrueren (hoofdstuk 2 en 3), door het krachtenveld binnen het veld van de Verschuiving te analyseren (hoofdstuk 6) en door de invloed van andere velden in kaart te brengen (hoofdstuk 7).

In feite zijn de analyses van inhoud, proces en de evaluatie niet zonder meer te scheiden. De analyse van de redenering (het praten en denken over jongeren) bijvoorbeeld is enerzijds een inhoudelijke analyse, maar biedt ook inzicht in het proces en levert materiaal voor het begrijpen (hoofdstuk 8).

### 2 Bronnen

Het materiaal voor het onderzoek bestaat uit drie hoofdcomponenten, zoals ook in hoofdstuk 1 is vermeld:

- 1 handelingen en kamerstukken van de Tweede Kamer;
- 2 publikaties;
- 3 krante-artikelen.



### *Handelingen en kamerstukken*

Deze zijn systematisch doorgenomen over de hele periode van de Verschuiving, dus van 1980-1993. Alle debatten over de Verschuiving zijn verzameld en geanalyseerd. Dit gebeurde door samen te vatten en citaten in een bestand op te slaan. De aandacht ging daarbij vooral uit naar de argumentaties waarin naar de status van jongeren verwezen werd.

### *Publikaties*

Over de diverse onderdelen van de Verschuiving zijn vele rapporten, artikelen, onderzoeken en enkele boeken verschenen. Sommige van die publikaties verschenen tevens als kamerstuk. De publikaties zijn onderzocht op argumentaties, maar zij leverden ook vaak overzichten over de loop der gebeurtenissen en de maatregelen.

De publikaties zijn in een groot aantal bibliotheken en daarnaast in enkele geautomatiseerde bestanden gezocht. Via termen als jeugdlonen, uitkeringen, jeugdwerkloosheid en op bredere termen als werkloosheid en inkomen is nagegaan welke publikaties aanwezig waren. Opvallend is dat geen van de bibliotheken erg volledig was. Veel van de publikaties zijn typisch 'grijze' publikaties.

Het gaat om de bibliotheken van de ministeries van WVC, Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en van de Sociaal-Economische Raad, de Stichting van de Arbeid, de Vereniging van Nederlandse Ondernemingen, het Christelijk Nationaal Vakverbond, de Raad voor het Jeugdbeleid, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Tweede Kamer, de Rijksuniversiteit van Utrecht, de Katholieke Universiteit Nijmegen en de eigen huisbibliotheek van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn/NIZW.

In totaal zijn circa 500 titels gevonden, waarvan er ongeveer 200 bij dit onderzoek betrokken zijn.

### *Krante-artikelen*

Het is ondoenlijk om alle media te analyseren. Ik ben in dezen vrij pragmatisch te werk gegaan en ben gaan zoeken naar enkele media. Als criterium gold enerzijds het bereik van de media en anderzijds de toegankelijkheid van het materiaal voor onderzoek.

De Raad voor het Jeugdbeleid heeft vanaf 1981 een kranteknipselarchief bijgehouden, met als een van de onderwerpen jeugdwerkloosheid, waaronder ook inkomenskwesties. Een controle via het krantenarchief van het Sociaal Instituut in Amsterdam over drie periodes van een half jaar leverde op dat ongeveer 70% van alle gevonden artikelen in het archief van de raad zaten. Ik heb geen aanwijzingen gevonden dat selectief artikelen weggelaten waren.

De raad hield in zijn archief *NRC Handelsblad*, *de Volkskrant* en het *Algemeen Dagblad* bij. Vanaf 1988 ook *De Telegraaf*, *Trouw* en *Het Parool*.

Van alle krante-artikelen is een korte inhoudelijke samenvatting gemaakt. Dit materiaal diende mede om tot een reconstructie van het verloop van de Verschuiving te komen. Verder is een gegevensbestand opgebouwd.

### *Bestand krante-artikelen over de Verschuiving, 1980-1990*

#### • Identificatie

- 1 Kop
- 2 Jaar
- 3 Krant

- Onderwerp
  - 4 Jeugdlonen
  - 5 Uitkeringen
  - 6 Jeugdwerkgarantieplan
  - 7 Jeugdwerkloosheid
- Bron
  - 8 Kabinet (ministers, ambtenaren, regelingen, wetten)
  - 9 Politiek (vooral Tweede-Kamerdebatten en uitspraken van politici)
  - 10 Werkgevers
  - 11 Werknemers
  - 12 Jongerenorganisaties
  - 13 Landelijke organisaties (13a, adviesorganen, 13b belangengroepen)
  - 14 Raad voor het Jeugdbeleid
  - 15 Projecten (plaatselijke projecten)
  - 16 Onderzoek
  - 17 Redactionele commentaren van de kranten
  - 18 Journalistiek (uitgebreide beschouwingen en opiniërende artikelen)
  - 19 Ingezonden brieven
  - 20 Lading (afwijzende reacties, ondersteunende reacties, negatieve berichten, positieve berichten, eisen, acties)

Op dit bestand zijn een aantal bewerkingen uitgevoerd die ten grondslag liggen aan het deelonderzoek Media (6.5).

Als criterium om het artikel op te nemen gold dat aan de kop of een tussenkop herkenbaar moest zijn dat het om de genoemde onderwerpen ging. Meestal bestond de herkenbaarheid uit de combinatie van de woorden jeugd of jongeren met inkomen, werkloosheid, garantie en dergelijke.

### 3 Verwijzingen

Verwijzingen naar Handelingen vinden plaats door de kapitalen TK te gebruiken, gevolgd door het parlementair jaar en het nummer van de Handelingen (bijvoorbeeld TK, 1980-1981, 12).

Verwijzingen naar kamerstukken gebeurt door de annotatie 'kamerstukken, 1980-1981, 16.100', met eventuele toevoeging van een verwijzing naar een nummer, dus: 16.100/1-2.

Verwijzingen naar overheidsrapporten worden geannoteerd door de afkorting van het ministerie en het jaar te noemen en eventueel een letter als er naar meerdere rapporten uit een bepaald jaar verwezen wordt.

Bijna alle rapporten komen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) of Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC), dat tot 1983 Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk heette (CRM).

Overige verwijzingen naar publikaties vinden plaats door de auteursnaam of de naam van de instelling en het jaartal tussen haakjes te vermelden (bijvoorbeeld Billig 1987; SER 1990).

Kranten en tijdschriften worden bij verwijzingen met de volgende afkortingen weergegeven:

|  |       |
|--|-------|
| <i>Staatsblad</i>                        | = Sb  |
| <i>Staatscourant</i>                     | = Sc  |
| <i>de Volkskrant</i>                     | = Vk  |
| <i>Trouw</i>                             | = Tr  |
| <i>NRC Handelsblad</i>                   | = NRC |
| <i>De Telegraaf</i>                      | = Tel |
| <i>Algemeen Dagblad</i>                  | = AD  |
| <i>Het Parool</i>                        | = Pa  |
| <i>Vrij Nederland</i>                    | = VN  |
| <i>Intermediair</i>                      | = IM  |
| <i>Economisch Statistische Berichten</i> | = ESB |
| <i>Binnenlands Bestuur</i>               | = BB  |

Overige verwijzingen naar kranten en tijdschriften vindt plaats onder de volledige naam.

#### 4 Inhoudsanalyse

De inhoud bestaat uit de maatregelen en de aangevoerde argumentaties. Door middel van de kamerstukken en het *Staatsblad* zijn alle maatregelen van de Verschuiving verzameld. De belangrijkste zijn gepresenteerd. Uitvoeringstechnische veranderingen, bijstellingen van uiteringstabellen zijn bijvoorbeeld niet meegenomen.

De argumentaties zijn verzameld door alle argumentaties in de kamerdebatten en de kamerstukken, de krante-artikelen en de publikaties in een (in eerste instantie) ongestructureerd bestand op te nemen. Daarna is er een classificatieschema opgesteld dat getest werd, bijgesteld en ingevoerd. Dit schema bevatte uiteindelijk zes hoofdrubrieken:

- 1 *Economische argumenten*: over de relatie tussen de hoogte van jeugdlonen en jeugdwerkloosheid (vraag- en aanbodargumenten) en de concurrentie-argumenten.
- 2 *Normatieve argumenten*: argumenten die verwijzen naar een opvatting over volwassenheid (die jongeren nog niet zouden hebben) en opvattingen over het opvoeden van jongeren, zoals het nut van werken, van plichten en sancties.
- 3 *Psychosociale argumenten*: jongeren als lerend, als wonend bij ouders, als sneller ontmoedigd of sneller fascistisch.
- 4 *Discriminatie-argumenten*: argumenten die verwijzen naar wetgeving en rechten rond gelijke behandeling.
- 5 *Solidariteitsargumenten*: argumenten die verwijzen naar de onderlinge solidariteit van jongeren en naar jongeren als totaliteit (het begrip jongeren).
- 6 *Uitvoeringsargumenten*: deze zijn verder niet vergaand geanalyseerd.

Dit schema vormt de basis van de argumentencategorieën in hoofdstuk 6. Na vaststelling van dit schema zijn alle argumenten in het ongestructureerde bestand voorzien van een of meer trefwoorden die naar de argumentencategorieën verwezen.

Binnen iedere categorie zijn weer subcategorieën te onderscheiden. Een ander onderscheid in de argumentencategorieën is die naar de aard van de argumentatie: argumenten binnen de categorie kunnen verschillende visies representeren. Zij kunnen voor of tegen iets pleiten, kunnen over een detail of het hele argument gaan.

In hoofdstuk 6 worden per argumentencategorie zowel (enige) subcategorieën als de discussies binnen de verschillende categorieën gepresenteerd.

## 5 Procesanalyse

Een uitvoerige procesanalyse is gezien de vraagstelling van het onderzoek niet relevant. De analyse beperkt zich tot drie deelanalyses:

1 *Reconstructie van het verloop.* Op grond van al het materiaal is het verloop van het debat weergegeven. Dit is niet uitputtend gebeurd, maar in hoofdlijnen. Wat de hoofdlijnen zijn is enerzijds bepaald door de hoeveelheid aandacht voor iets en anderzijds door de vraag of het relevant voor dit onderzoek was. Over veel uitvoeringstechnische zaken bijvoorbeeld is uitgebreid gediscussieerd. Heel veel is gepubliceerd over talloze plannen om de jeugdwerkloosheid te bestrijden. Dit waren plannen van allerlei bedrijven en gemeenten. Deze zijn buiten de reconstructie gebleven.

2 *Analyse van het proces.* In hoofdstuk 6 komt de analyse van het veld aan de orde. Uitgangspunt is de constatering dat er sprake is van een paradigmavorming (Kuhn 1987) en van *duwkracht* vanuit bepaalde actoren en probleemdefinities. In hoofdstuk 7, waar de omringende velden beschreven worden, verbreedt het perspectief zich.

3 *Analyse van de media.* Het onderzoek laat zich niet in met de afzonderlijke actoren, met uitzondering van de media. Het krantenarchiefbestand zoals hierboven vermeld vormde het materiaal voor dit onderzoek. Verder verwijs ik naar de desbetreffende paragraaf (6.2) waar dit onderzoeksdeel verder wordt toegelicht.

## 6 Verklaringstheorieën

Om de Verschuiving te begrijpen, is een procesanalyse niet voldoende. Men blijft dan als het ware binnen de grenzen van het veld gevangen. Om deze beter te begrijpen is een tijdspectief nodig. In dit onderzoek wordt dat perspectief verkregen door nader in te gaan op de identiteitstheorie van Erikson en de trend van uitbreiding van de beroepsvoorbereiding.

## 7 Achterliggende theorievorming

De achterliggende theorievorming in dit onderzoek is niet direct herleidbaar tot een bestaande theorie. De gekozen benaderingswijze is ontwikkeld vanuit meerdere theoretische achtergronden. Tijdens de oriëntatie- en ontwerpfase van het onderzoek heb ik me vooral laten inspireren door Bourdieu, Lévi-Strauss, Durkheim en de cognitieve psychologie en linguïstische analyses.

In een latere fase van het onderzoek vond ik in de paradigmatheorie van Kuhn en de identiteitstheorie van Erikson nieuwe invalshoeken.

# Lijst van afkortingen

|        |   |
|--------|---|
| AD     | Algemeen Dagblad  |
| ANP    | Algemeen Nederlands Persbureau                                      |
| AWW    | Algemene Arbeidsongeschiktheidswet                                  |
| BB     | Binnenlands Bestuur, onafhankelijk weekblad                         |
| BiZu   | Ministerie van Binnenlandse Zaken                                   |
| BUPO   | Internationaal Verdrag, inzake burgerrechten en politieke rechten   |
| BW     | Burgerlijk Wetboek  |
| CAO    | Collectieve Arbeidsovereenkomst                                     |
| CBA    | Centraal Bureau Arbeidsvoorziening                                  |
| CBS    | Centraal Bureau voor de Statistiek                                  |
| CDA    | Christen Democratisch Appèl   |
| CDJA   | Christen-Democratisch Jongeren Appèl                                |
| CEC    | Centraal Economische Commissie                                      |
| CNV    | Christelijk Nationaal Vakverbond                                    |
| CNV-J  | Christelijk Nationaal Vakverbond Jongerenorganisatie                |
| CPB    | Centraal Planbureau   |
| CPN    | Communistische Partij Nederland                                     |
| CRM    | Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk           |
| D66    | Democraten '66  |
| DCA    | Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden                               |
| DIVOSA | Vereniging van Directeuren van Overheidsorganen voor Sociale Arbeid |
| EAJ    | Experimentele arbeidsprojecten jeugdige werklozen                   |
| EG     | Europese Gemeenschap  |
| ESB    | Economisch Statistische Berichten                                   |
| EVRM   | Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens         |
| FNV    | Federatie Nederlandse Vakbeweging                                   |
| GPV    | Gereformeerd Politiek Verbond                                       |
| HRWB   | Harmonisatieraad Welzijnsbeleid                                     |
| HSAO   | Hoger Sociaal Agogisch Onderwijs                                    |
| IBVP   | Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten    |
| IJW    | Wet Inkomensvoorziening Jongere Werkloze Werknemers                 |
| IKVE   | Invoeringswet Kaderwet Volwasseneneducatie                          |
| IM     | Intermediair  |
| IWS    | Wet Inkomensvoorziening Werkloze Schoolverlaters                    |
| JOB    | Jeugd Ontplooiings Banenplan  |
| JWG    | Jeugdwerkgarantiewet  |
| JWGO   | Jeugdwerkgarantieplanorganisatie                                    |

---

|        |  |
|--------|--|
| KLM    | Koninklijke Luchtvaart Maatschappij                          |
| KMBO   | Kort Middelbaar Beroepsonderwijs                             |
| KNOV   | Koninklijk Nederlands Ondernemersverbond                     |
| KWJ    | Katholieke Werkende Jongeren                                 |
| NCW    | Nederlands Christelijk Werkgeversverbond                     |
| NIBUD  | Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting                  |
| NIZW   | Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn                    |
| NKV    | Nederlands Katholiek Vakverbond                              |
| NRC    | NRC Handelsblad  |
| NVV    | Nederlands Verbond van Vakverenigingen                       |
| NVV-jc | NVV-jongerencontact  |
| nWW    | nieuwe Werkloosheidswet                                      |
| OSA    | Organisatie voor Strategische Arbeidsmarkt vraagstukken      |
| OW     | Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen                    |
| Pa     | Het Parool   |
| PBVE   | Primair Beroepsgerichte Volwasseneneducatie                  |
| PvdA   | Partij van de Arbeid   |
| PPR    | Politieke Partij Radikalen                                   |
| RBA    | Regionaal Bureau Arbeidsvoorziening                          |
| RvB    | Research voor Beleid   |
| RvJ    | Raad voor het Jeugdbeleid                                    |
| RWW    | Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers                      |
| Sb     | Staatsblad   |
| SBK    | Studie- en Beroepskeuze                                      |
| Sc     | Staatscourant  |
| SCP    | Sociaal en Cultureel Planbureau                              |
| SER    | Sociaal-Economische Raad                                     |
| SvA    | Stichting van de Arbeid                                      |
| SVB    | Sociale Verzekeringsband                                     |
| SVM    | Wet Sectorvorming en Vernieuwing Middelbaar Beroepsonderwijs |
| SVR    | Sociale Verzekeringsraad                                     |
| SWIDOC | Sociaal-Wetenschappelijk Informatie- en Documentatiecentrum  |
| SZW    | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid              |
| Tel    | De Telegraaf   |
| TK     | Tweede Kamer   |
| Tr     | Trouw  |
| UvA    | Universiteit van Amsterdam                                   |
| Vk     | De Volkskrant  |
| VN     | Vrij Nederland   |
| VNG    | Vereniging van Nederlandse Gemeenten                         |
| VNO    | Verbond van Nederlandse Ondernemingen                        |
| VVD    | Volkspartij voor Vrijheid en Democratie                      |
| WAO    | Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering                        |
| WCBO   | Wet op het Cursonsche Beroepsonderwijs                       |
| WRR    | Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid              |
| WSF    | Wet op de Studiefinanciering                                 |
| WVC    | Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur           |
| WW     | Werkloosheidswet   |
| WWV    | Wet Werkloosheidsvoorziening                                 |

# Noten

## Hoofdstuk 1

- 1 Zie verder bijlage 1
- 2 Dit blijkt onder andere uit de SWIDOC-uitgave *Jeugdonderzoek* (1988). Daarin tel ik slechts twee onderzoeken – bovendien feitelijk niet meer dan overzichtstudies – naar de inkomenspositie van jongeren, en geen enkel onderzoek naar de verschuivingen in leeftijdsgrenzen en positietoedeling in bredere zin. Over de onderwerpen beleving van werkloosheid en de arbeidstoeleidingsproblematiek zijn meer dan 75 onderzoeken afgerond, over doelgroepen en jeugdculturen zo'n honderd. Veel meer onderzoeken nog zijn gericht op specifieke problemen van jongeren. Wel is veel onderzoek gedaan naar enkele economische problemen rond de Verschuiving, vooral naar de relatie tussen minimumjeugdloon en jeugdwerkloosheid. Ook demografische ontwikkelingen en werkloosheidsgetallen zijn voortdurend door onderzoekers geleverd en geïnterpreteerd.
- 3 Met 'borduur ik voort' geef ik aan dat 'het veld als beschrijvingsmodel' geïnspireerd is door de theonevorming van Bourdieu, maar niet rechtstreeks uit zijn theorieën is af te leiden. Het veld als verklarend kader wordt door Bourdieu ook niet expliciet uiteengezet.
- 4 Dit onderscheid is geïnspireerd door het interpretatiemodel van Schelsky (1957). Hij maakt schematisch onderscheid in drie niveaus: het situationele, dat van de *epochale Sozialstruktur* en dat van de grondstructuren van de maatschappij.
- 5 Een voorbeeld van zo'n onderzoek is dat van Abma (1990), die tot de conclusie komt dat de opkomst van jongerenculturen en generatieconflicten verklaard kan worden door de combinatie van een aantal factoren.

## Hoofdstuk 2

- 1 Voor studenten gaat dit niet rechtstreeks op. Toch ontlenen zij hun status deels aan hun studie (richting en niveau) en het toekomstige beroep waarvoor zij aan het studeren zijn. Zo komt langs indirecte weg de invloed van het beroep en het daarbij horende inkomen ook bij deze categorie aan bod.
- 2 Het staffelingspercentage bestond uit een sprongsgewijze daling van het percentage van het minimumloon, gekoppeld aan leeftijdsjaren. Zo kreeg een minimumjeugdloner van 22 jaar 92,5% en een van 21 jaar 85% van het minimumloon.
- 3 Behalve werkloosheidsvoorzieningen zijn er natuurlijk ook voorzieningen voor mensen die door fysieke of psychische oorzaken niet kunnen werken, de arbeidsongeschiktheidswetten. De debatten over deze regelgeving en voorzieningen vonden weer op een ander veld plaats en werden niet in dit onderzoek betrokken.

- 4 Het gaat om de volgende kabinetten, waarbij per kabinet de premier, de minister en de staatssecretaris van Sociale Zaken en de minister van WVC (CRM) genoemd worden
- 11-9 1977 – 27-5-1981 (Van Agt I, CDA, VVD)*  
 Premier mr A A M van Agt (CDA)  
 Minister SZW dr W Albeda (CDA)  
 Staatssecretaris L de Graaf (CDA)  
 Minister CRM M H M F Gardeniers-Berendsen (CDA)  
*11-9 1981 – 12-5-1982 (van Agt II, CDA, PvdA, D66)*  
 Premier mr A A M van Agt (CDA)  
 Minister SZW drs J M den Uyl (PvdA)  
 Staatssecretaris drs C I Dales (PvdA), drs H d'Ancona (PvdA)  
 Minister CRM A van der Louw (PvdA)  
*29-5 1982 – 9-9-1982 (Van Agt III, CDA, D66)*  
 Premier mr A A M van Agt (CDA)  
 Minister SZW L de Graaf (CDA)  
 Minister CRM H de Boer (CDA)  
*4 11-1982 – 21-5-1986 (Lubbers I, CDA, VVD)*  
 Premier drs R F M Lubbers (CDA)  
 Minister SZW drs J de Koning (CDA)  
 Staatssecretaris L de Graaf (CDA), A Kappeyne van de Coppello (VVD)  
 Minister WVC drs L C Brnkman (CDA)  
*14-7-1986 – 7-11-1989 (Lubbers II, CDA, VVD)*  
 Premier drs R F M Lubbers (CDA)  
 Minister SZW drs J de Koning (CDA)  
 Staatssecretaris L de Graaf (CDA)  
 Minister WVC drs L C Brinkman (CDA)  
 Van 3 2 87 – 6 5 87 was De Graaf tijdelijk minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid omdat De Koning toen minister Van Dijk op Binnenlandse Zaken verving  
*7 11 1989 – heden (Lubbers III, CDA, PvdA)*  
 Premier drs R F M Lubbers (CDA)  
 Minister SZW B de Vries (CDA)  
 Staatssecretaris E ter Veld (PvdA)  
 Halverwege 1993 treedt Ter Veld af en wordt vervangen door drs J Wallage (PvdA)  
 Minister WVC drs H d'Ancona (PvdA)
- 5 De Stichting van de Arbeid is ook werkzaam op sociaal-economisch terrein, als overlegorgaan voor de centrale organisaties van werkgevers en werknemers. De stichting heeft mede ten doel het geven van adviezen aan de overheid door het
- bevorderen van overleg tussen werkgevers- en werknemersorganisaties,
  - geven van raad en advies aan werkgevers en werknemers,
  - bevorderen van de totstandkoming van regels, hetzij landelijk, hetzij op het niveau van sectoren in het bedrijfsleven die op sociaal-economisch terrein van belang zijn,
  - (doen) uitvoeren van taken, die haar bij of krachtens de wet worden opgedragen
- De samenstelling is als volgt
- Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO) 4  
 Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW) 2  
 Koninklijk Nederlands Ondernemersverbond (KNOV) 2  
 Nederlands Christelijk Ondernemersverbond (NCOV) 1  
 Koninklijk Nederlands Landbouw Comité (KNLC),  
 Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond (KNBTB),  
 Nederlandse Christelijke Boeren- en Tuindersbond (NCBTB) 1  
 Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) 7  
 Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) 2



Vakcentrale voor Middelbaar en Hoger Personeel (MHP) 1

- 6 De SER overkoepelt produktschappen en bedrijfsschappen. Gezamenlijk worden ze publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties genoemd. De SER heeft toezicht op hun financieel beleid. Ander doel van de SER is het stimuleren van nieuwe ontwikkelingen in het bedrijfsleven. De SER is een belangrijk adviesorgaan voor de overheid.

De samenstelling van de SER is als volgt: vijftien vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties, vijftien van werknemersorganisaties en vijftien onafhankelijke, door de Kroon benoemde leden.

### Hoofdstuk 3

- 1 Pragmatische politici voelden wel voor de basisinkomen-filosofie, omdat zij het idee van de volledige werkgelegenheid niet realiseerbaar achtten. De idealistische stroming had als belangrijkste argument dat arbeid minder centraal moest staan in de samenleving.
- 2 Bij Sociale Zaken voelde men niet veel voor een te sterk doelgroepgerichte beleidsvorming. Men was geen voorstander van een soort jeugdbeleid binnen het arbeidsmarktbeleid. (Bron: gesprek met Kruse, 14-5-1993)
- 3 Een andere verklaring kan gevonden worden in het grote verschil in samenstelling van de raad. Slechts 6 van de 23 leden uit 1989 zaten ook in 1985 in de raad. Overigens was van de minderheidsleden slechts één persoon ook lid in 1985. Ook de voorzitter en algemeen secretaris van de raad waren anderen. Wel waren beide voorzitters PVDA-leden.
- 4 Het lijkt soms alsof het CDA steeds op de bres staat voor jongeren. Het was echter eerder zo dat deze partij vanuit zijn middenpositie af en toe het regeringsbeleid iets matigde. Het stemgedrag van de CDA-fractie was echter wel vaak doorslaggevend.

### Hoofdstuk 4

- 1 Het gaat hier om scholieren die nog thuis wonen. Het lijkt erop dat deze categorie erg geprofiteerd heeft van het feit dat de studiefinanciering zich ook is gaan uitstrekken over scholieren.

### Hoofdstuk 5

- 1 Zie ook het artikel in *Trouw* van de FNV-jongeren Matthijsen en De Vre (Tr 32-11-1984).
- 2 Op deze kwestie komen we nog terug in hoofdstuk 7, wanneer het 'juridische veld' wordt beschreven.
- 3 In ieder geval waar het gaat om inkomen. Wellicht heeft het samenhangend beleid wel bijgedragen aan verlaging van de werkloosheid. Onder andere omdat de lage lonen en uitkeringen meer jongeren deden besluiten dan nog maar in het onderwijs te blijven.

### Hoofdstuk 6

- 1 Kuhn gebruikt zijn paradigma om revoluties in wetenschappelijke benaderingen te verklaren. Hij ziet in de ontwikkeling van natuurkundige theorie niet zozeer een doorlopende cumulatieve ontwikkeling, maar veel meer een beweging van veranderende paradigma's, waarin overigens wel een voortschrijdende beweging is te constateren waar het gaat om impact of effectiviteit van de natuurkundige theorievorming. Het toepassen van het begrip paradigma binnen een veld als dat van de Verschuiving betekent wel een zekere afzwakking en verbreding van het paradigma-begrip zoals Kuhn dat toepast.

- 2 Ik verwijs naar de artikelen in *Economisch Statistische Berichten*, de vele studies van onderzoeksinstellingen als OSA en universitaire instituten als de Katholieke Universiteit Brabant, en de vele wetenschappelijke SZW-publicaties op dit terrein
- 3 Onder jeugdinkomen versta ik een inkomen op grond van verrichte arbeid of van een uitkering Dus studiefinanciering, wedde en zakgeld vallen hier niet onder Bij uitkeringen gaat het om de RWW, WWV en WW Onder de Jeugdwerkgarantiewet vallen alle artikelen over dit plan, het Gemeenschapstakenplan en de zogenaamde Jongerenaanpak, het geïntegreerde inkomens-, scholings- en arbeidsmarktbeleid
- 4 Dit zijn artikelen over de mate van jeugdwerkloosheid, de beleving ervan, over allerlei jeugdwerkplannen in het land, interviews met werkloze jongeren, met mensen die iets voor hen doen enzovoort
- 5 Althans zoveel artikelen zijn gedocumenteerd Het feitelijk aantal ligt circa 30 procent hoger
- 6 Met bron wordt bedoeld naar welke actor de kop zelf verwijst en indien de kop niet naar een actor verwijst, welke actor in het artikel aan het woord komt of geciteerd wordt In enkele gevallen betreffen dit meerdere actoren Vooral bij artikelen over overleg tussen actoren
- 7 Veel aan bod komende landelijke organisaties zijn de SER en de VNG De Raad voor het Jeugdbeleid en de jongerenorganisaties zijn hier niet meegeteld
- 8 Dit aantal lag feitelijk ongeveer drie- tot viermaal zo hoog Bij ingezonden stukken die echter – vaak doordat ze ingekaderd waren – direct van een van de actoren afkomstig waren, zijn ze bij de actoren als bron gerubriceerd
- 9 Dit houdt ook in dat ik in mijn onderzoek rekening moest houden met dit nieuwskarakter van de media Het gebruik van een groot aantal andere bronnen heeft gezorgd voor een evenwicht tussen incidentkarakter en het meer feitelijke verloop van de Verschuiving
- 10 De aandacht voor de actor per artikel is bepaald door na te gaan welke actoren in het artikel aan bod komen Per artikel kunnen dus meerdere actoren aan bod komen
- 11 Braham (1990) maakte een onderscheid in *favorable*, *unfavorable* en neutrale koppen Zijn stelling is dat de inhoud van de artikelen niet zozeer van belang is, maar het item op zichzelf Daarbij speelt de kop van het artikel een belangrijke rol
- 12 Als *emotioneel negatief* is een kop gecategoriseerd als er emotionele termen als 'boos' of 'teleurgesteld' in voorkwamen of als het een afwijzende reactie bevatte zoals 'kapittelen', 'kritiseren', 'tegen'  
 Als *emotioneel positief* is een kop gecategoriseerd waarna emotionele termen als 'steun' en 'helpen' voorkwamen of waar instemming werd betuigd met een plan van een andere actor  
*Negatieve berichten* bevatten artikelen waarna verhaald werd over een mislukte aanpak, stijgende werkloosheidscijfers en artikelen waarvan de strekking was dat de jongeren minder moesten verdienen, minder moesten werken, meer plichten moesten hebben Negatief slaat dus op alle berichten die de associatie oproepen dat jongeren en jeugdwerkloosheidsvraagstukken moeizaam zijn  
*Positieve berichten* vertelden over gelukke plannen, over voornemens iets te doen aan de werkloosheid en berichten over verbetering van de positie van jongeren Deze laatste berichten betroffen over het algemeen kleine bijstellingen in op zichzelf negatieve plannen  
*Etsend* werd een kop genoemd wanneer het woord 'eis' of een synoniem daarvan naar voren kwam of wanneer de kop in de gebiedende wijs was gesteld  
 Onder *actie* werden alle berichten over acties (demonstraties, bezettingen, manifestaties) opgenomen  
 Iedere kop kon slechts in een van deze categorieën worden opgenomen Bij twijfel over de aard van het bericht werd het bericht buiten de categorisering gelaten
- 13 *De Telegraaf* was hierop een uitzondering Voor die krant kon er niet genoeg gas op de plank gegeven worden

## Hoofdstuk 7

- 1 Een soortgelijke redenering gaat op voor het universitaire onderwijs, dat formeel echter niet onder het beroepsonderwijs valt en binnen het veld van het beroepsonderwijs dan ook nauwelijks ter sprake kwam
- 2 Dit waren de Wet op de Primaire Beroepsgerichte Volwasseneneducatie, PBVE (1987), de Invoeingswet Kaderwet Volwasseneneducatie, IKVE (1989), de Wet op het Cursorsch Beroepsonderwijs, WCBO (1990) en de Wet Sectorvorming en Vernieuwing Middelbaar Beroepsonderwijs, SVM (1990)

## Hoofdstuk 8

- 1 Dat veel werkende jongeren inderdaad ernaast nog leren, wordt bevestigd in het longitudinale onderzoek van Du Bois-Reymond en Peters. Bijna alle jongeren die zij indertijd als scholier interviewden en die intussen werken, doen dat in een combinatie met leren (Du Bois-Reymond & Peters 1990)
- 2 Onder trend versta ik een belangrijke ontwikkelingslijn gedurende meerdere decennia

# Literatuur

- Abma, R (1990) *Jeugd en tegencultuur Een theoretische verkenning* Nijmegen SUN
- Adelson, J (Ed) (1980) *Handbook of adolescent psychology* New-York Wiley
- Adorno, Th W (1967) *Negative Dialektik* Frankfurt am Main Suhrkamp
- Anneveldt, Commissie herziening strafrecht voor jeugdigen, (1982) *Sanctierecht voor jeugdigen* 's Gravenhage Staatsuitgeverij
- Ariès, P (1973) *L'enfant et la vie familiale sous l'Ancien Régime* Paris Editions du Seuil
- Asscher-Vonk, I P (1990) Leeftijdsgrenzen in het arbeidsrecht In A C B W Doup (Ed), *Leeftijdscriteria in het arbeidsbestel* (pp 7-19) Alphen aan den Rijn Samsom H D Tjeenk Willink
- Ausubel, D P (1954) *Theory and problems of adolescent development* New-York Grune & Stratton
- Baars, B J (1986) *The cognitive revolution in psychology* New-York The Guilford Press
- Baetcke, W (1978) *Widerspruche staatlicher Jugendpolitik Eine Analyse der Ziele und Inhalte ministerieller Jugendforderung* Weinheim Beltz Verlag
- Bakker, K, Bogt, T ter, Waal, M de, (1993) *Opgroeien in Nederland* Amersfoort Academische Uitgeverij
- Bartels, C P A (1993) Interventies in de kennismarkt *Economisch Statistische Berichten*, 78, 840-844
- Bertels, K (1978) Adolescentie als historisch maatwerk *Jeugd en samenleving*, 8, 17-34
- Billig, M (1987) *Arguing and thinking A rhetorical approach to social psychology* Cambridge University Press
- Bloch, E (1969) *Das Prinzip Hoffnung* Frankfurt am Main Suhrkamp
- Bois-Reymond, M du, (1987) *Maatschappelijke vertogen over de jeugd* Leiden Rijksuniversiteit
- Bois-Reymond, M du, & Peters, E (1990) *Jongeren verder op weg Keuzen voor werk en opleiding* Leiden Rijksuniversiteit
- Bol, M (1991) *Leeftijdsgrenzen in het strafrecht Bezien vanuit de ontwikkelingspsychologie* Arnhem Gouda Quint
- Bourdieu, P (1984a) *Distinction A social critique of the judgement of taste* [La distinction Critique sociale du jugement, 1979] Cambridge (USA) Harvard University Press
- Bourdieu, P (1984b) *Questions de sociologie* Paris Minuit
- Bourdieu, P (1989) *Opstellen over smaak, habitus en het veldbegrip* (Gekozen door Dick Pels) Amsterdam Van Gennep
- Braham, P (1990) How the media report race In M Gurevitch, T Bennett, J Curran, & J. Woollacott (Eds) *Culture, society and the media* (pp 268-287) London Routledge
- Brentjes, H J H (1978) *Visies op jeugd Een systematische vergelijking van theorieën over jeugd en maatschappij* Deventer Van Loghum Slaterus
- Bronneman-Helmers, R (1984) *Leren werken* 's Gravenhage Stichting Maatschappij en Onderwijs (SMO)

- Bruner, J S , Goodnow, J J , & Austin, G A (1986) *A study of thinking* New Brunswick Transaction Books (Original work published 1956)
- CBS, Centraal Bureau voor de Statistiek (1992) *Statistisch jaarboek 1992* 's Gravenhage SDU
- CBS, Centraal Bureau voor de Statistiek (1993) *Statistiek geregistreerde werkloosheid* 's Gravenhage Author
- CDA-Jongeren (1988) *Eeuwige jeugd* 's Gravenhage Author
- Chomsky, N (1972) *Language and mind* (enlarged edition) San Diego Harcourt, Brace, Jovanovich
- Chomsky, N (1985) *Syntactic structures* (14th ed ) The Hague Mouton
- Coleman, J C (1978) Current contradictions in adolescent theory *Journal of youth and adolescence*, 7, 1-11
- Coleman, J C , & Hendry, L (1990) *The nature of adolescence* (2nd ed ) London Adolescence & Society
- CPB, Centraal Planbureau (1988) *Experiment cohortmodel Een verkennende analyse van de wisselwerking tussen relatie lonen, vraag en aanbod* (Schaaijk, M van, & Waaijers, R ) (Onderzoeksmemorandum no 46) 's Gravenhage SDU
- CPB, Centraal Planbureau (1990) *Minimumloon en werkloosheid Een empirische analyse op microdata uit 1979 en 1985* (Opstal, R van) (Onderzoeksmemorandum no 69) 's Gravenhage SDU
- CRM, Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (1969) *Nota jeugdbeleid* (Kamerstukken 1969-1970, 10 079) 's Gravenhage Staatsuitgeverij
- CRM, Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (1980) *Raamnota jeugdbeleid* (Kamerstukken 1979-1980, 16 284) 's Gravenhage Staatsuitgeverij
- CRM & SZW, Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1982) *Werk Mee! Discussienota gemeenschapsstaken voor werkloze jongeren* Rijswijk Author
- Curran, J (1990) Communications, power and social order In M Gurevitch, T Bennett, J Curran, & J Woollacott (Eds ) *Culture, society and the media* (pp 202-236) London Routledge
- DCA, Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden (1991) *Jeugdloonschalen in cao's 1988-1990* (Volges, E , & Wiggers, G ) 's Gravenhage SZW
- Dobert, R , Habermas, J , & Nunner-Winkler, G (1980) *Entwicklung des Ichs* (2nd ed ) Königstein Anton Hain Meisenheim GmbH
- Donkers, G (1990) *Jongeren en hun belangen* Utrecht Lemma
- Doup, A C B W (Ed ) (1990) *Leeftijdscriteria in het arbeidsbestel* Alphen aan den Rijn Samsom H D Tjeenk Willink
- Dresen Coenders, L , Hazekamp, J L , & Hessen, J van, (1991) Het eeuwige rondhangen *Jeugd en samenleving*, 11, 119-134
- Durkheim, E (1986) *De la division du travail social* (11th ed ) Paris Quadrige (Original work published 1893)
- Durkheim, E (1991) *Le suicide* Paris Quadrige (Original work published 1930)
- Eisenstadt, S N (1957) *From generation to generation Age groups and social structure* New-York The Free Press
- Elias, N (1992) *Het civilisatieproces Sociogenetische en psychogenetische onderzoeken* [Ueber den Prozess der Zivilisation, 1939] Utrecht Het Spectrum
- Elkind, D (1967) Egocentrism in adolescence *Child Development*, 38, 1025-1034
- Erikson, E H (1962) *Young man Luther A study in psychoanalysis and history* New-York Norton (Original work published in 1958)
- Erikson, E H (1968) *Identity Youth and crisis* New York Norton
- Erikson, E H (1977) *Levensgang en historisch moment* [Life history and the historical moment, 1975] Utrecht Het Spectrum

- Erikson, E. H. (1980). *Identity and the life cycle*. New York: Norton. (Original work published 1959).
- Ewijk, C. van, (1993). *Over groei en economische politiek*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Ewijk, H. van, (1982). De schone schijn van het jeugdbeleid. *Jeugd en samenleving*, 12, 757-769.
- Ewijk, H. van, (1986). *Hé, wanneer begint de toekomst*. Amsterdam: Stichting voor het kind.
- Ewijk, H. van, (1992). *Methodiek in het jeugdwerk* (3rd ed.). Houten: Bohm, Stafleu, van Loghum.
- Ewijk, H. van, & Zande, I. van der, (1983). Effe door de zure appel heenbijten. *Jeugd en samenleving*, 13, 424-433.
- Fiske, S. T., & Taylor, S. E. (1991). *Social cognition* (2nd ed.). New-York: McGraw Hill.
- Flandrin, J. L. (1976). *Familles: Parenté, maison, sexualité dans l'ancienne société*. Paris: Librairie Hachette.
- FNV, Federatie van Nederlandse Vakbonden. (1984). *Jeugdwerkplan*. Amsterdam: Author.
- Foucault, M. (1989). *Discipline, toezicht en straf: De geboorte van de gevangenis [Surveiller et punir: Naissance de la prison, 1975]*. Groningen: Historische Uitgeverij.
- Frissen, P. H. A. (1991). *De versplinterde staat: Over informatisering, bureaucratie en technocratie voorbij de politiek*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Frissen, P. H. A., Koers, A. W., & Snellen, I. Th. M. (1992). *Orwell of Athene? Democratie en informatiesamenleving*. 's Gravenhage: SDU.
- Fuchs, W. (1983). Jugendliche Statuspassage oder individualisierte Jugendbiographie? *Soziale Welt*, 34, 341-371.
- Galland, O. (1991). *Sociologie de la jeunesse: L'entrée dans la vie*. Paris: Armand Colin.
- Garnefski, N., & Diekstra, R. F. W. (1992). *Scholierenonderzoek 1992: Gedrag en gezondheid*. 's Gravenhage: NIBUD.
- Geurts, J. (1989). *Van niemandsland naar beroepenstructuur: Een studie over de aansluiting tussen onderwijs en arbeid op het niveau van aankomend vakmanschap*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS).
- Giesecke, H. (1982). Wij willen alles en wel onmiddellijk. *Jeugd en samenleving*, 12, 5-25.
- Gillis, J. R. (1981). *Youth and history: Tradition and change in European age relations, 1770-present* (Expanded student edition). London: Academic Press.
- Graaf, W. de, (1989). *De zaaitijd bij uitnemendheid: Jeugd en puberteit in Nederland 1900-1940*. De Lier: A. C. Boekencentrum.
- Gurevitch, M., Bennett, T., Curran, J., & Woollacott, J. (Eds.). (1990). *Culture, society and the media*. New-York: Routledge. (Original work published 1982).
- Haas, G. C. de (1971). *Onvoltooid beroep*. Bilthoven: Ambo.
- Habermas, J. (1968). *Erkenntnis und Interesse*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hall, S., & Jefferson, T. (1986). *Resistance through rituals* (7th ed.). London: Hutchinson University Library.
- Hall, S. (1990). The rediscovery of 'ideology': Return of the repressed in media studies. In M. Gurevitch, T. Bennett, J. Curran, & J. Woollacott (Eds.), *Culture, society and the media* (pp. 56-91). London: Routledge.
- Hazekamp, J. (1985). *Rondhangen als tijdverdrijf: Over het onder-elkaar-zijn van jongens en meisjes in de vrije tijd*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Hebdige, D. (1979). *Subculture, the meaning of style*. London: Methuen.
- Hegel, G. W. F. (1952). *Phänomenologie des Geistes* (6th ed.). Hamburg: Felix Meiner. (Original work published 1807).
- Hegel, G. W. F. (1961). *Philosophie der Geschichte*. Stuttgart: Reclam. (Original work published 1837).
- Hekma, G., Stolk, B. van, Heerikhuizen, B. van, & Kruijthof, B. (Eds.). (1990). *Het verlies van de onschuld: Seksualiteit in Nederland*. Groningen: AST/Wolters-Noordhoff.

- Heringa, A. W. (1990) De toelaatbaarheid van leeftijdsonderscheid. Constitutionele en verdragsrechtelijke aspecten. In A. C. B. W. Doup (Ed.), *Leeftijdscriteria in het arbeidsbestel* (pp. 53-63). Alphen aan den Rijn: Samsom H. D. Tjeenk Willink.
- Hessen, J. van, (1964) *Samen jong zijn. Een jeugd-sociologische verkenning in gesprek met vorigen*. Assen: van Gorcum.
- Hessen, J. van, & Klaassen, C. (1991) Jeugd in verleden en heden. Een historisch sociologische benadering. In C. Klaassen (Ed.), *Jeugd als sociaal fenomeen. Identiteit, socialisatie en jeugdcultuur in theorie en onderzoek* (pp. 105-129). Amersfoort: Acco.
- HRWB, Harmonisatieraad Welzijnsbeleid (1987) *Hulp en recht voor jeugdigen*. 's Gravenhage: Stegerhoek.
- Huizer, A. W. (1990) *Ouderen zonder rechten? Een juridisch (voor)onderzoek naar ongelijke behandeling op grond van hogere leeftijd*. Utrecht: NIZW.
- Huizer, A. W. (1991a) *De verjaardag, een overgewaardeerd rechtsfeit*. Rotterdam: Stichting recht en leeftijd.
- Huizer, A. W. (1991b) Onderscheid op leeftijd. Een onterechte vanzelfsprekendheid. *Familie en Jeugdrecht* 13 (2), 39-40.
- Jacobs, A. T. J. M. (1990) Leeftijdscriteria. Een rechtsvergelijkende verkenning. In A. C. B. W. Doup (Ed.), *Leeftijdscriteria in het arbeidsbestel* (pp. 38-52). Alphen aan den Rijn: Samsom H. D. Tjeenk Willink.
- Janssen, J. (1988) De jeugd, de toekomst en de religie. *Jeugd en samenleving*, 18, 407-426.
- Janssen, J., & Hart, J. de (1991) Jeugdcultuur. Een kind van haar tijd. *Jeugd en samenleving*, 11, 68-85.
- Jong, Commissie de, (1953) *Rapport betreffende de strafrechtelijke behandeling van jeugdige personen*. 's Gravenhage: Commissie van het Nederlands Genootschap tot Reclassering.
- Josselson, R. L. (1980) Ego development in adolescence. In J. Adelson (Ed.), *Handbook of adolescent psychology* (pp. 188-211). New-York: Wiley.
- Junger-Tas, J., & Kruissink, M. (1990) *Ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit. Periode 1980-1988*. Arnhem: Gouda Quint.
- Kant, I. (1956) *Kritik der reinen Vernunft*. Hamburg: Felix Meiner. (Original work published 1781).
- Kemenade, J. A. van (Ed.) (1981) *Onderwijs. Bestel en beleid*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Keniston, K. (1969) Moral development, youthful activism and modern society. *Youth and Society*, 1, 110-127.
- Kingsley, D. (1940) The sociology of parent-youth conflict. *American Sociological Review*, 5, 523-535.
- Klaassen, C. (Ed.) (1991) *Jeugd als sociaal fenomeen. Identiteit, socialisatie en jeugdcultuur in theorie en onderzoek*. Amersfoort: Acco.
- KNOV, Koninklijk Nederlands Ondernemersverbond (1984) *Bestrijding jeugdwerkloosheid. Perspectief voor jongeren in het midden- en kleinbedrijf*. Rijswijk: Author.
- Koenis, S. (1991) *Tussen marge en professie. Frankfurt en Chicago. Twee visies op de praktische rol van sociologen*. Amsterdam: Van Gennep.
- Kohlberg, L. (1980) Eine Neuinterpretation der Zusammenhänge zwischen der Moralentwicklung in der Kindheit und im Erwachsenenalter [Continuities in childhood and adult moral development revisited, 1973]. In R. Dobert, J. Habermas, G. Nunner-Winkler. *Entwicklung des Ichs* (pp. 225-253). Königstein: Anton Hain Meisenheim GmbH.
- Kroger, J. (1989) *Identity in adolescence. The balance between self and other*. London: Routledge.
- Kuhn, T. S. (1987) *De structuur van wetenschappelijke revoluties (4th ed.)* [The structure of scientific revolutions, 1962]. Amsterdam: Boom.
- Lévi-Strauss, C. (1962) *La pensée sauvage*. Paris: Plon.
- Levi-Strauss, C. (1991) *Le totemisme aujourd'hui* (7th ed.) Paris: Presses Universitaires de France. (Original work published 1962).

- Linden, F. J. van der, (1991). *Adolescent lifeworld. Theoretical and empirical orientations in socialization processes of Dutch youth: A selection of social ecological studies*. Amsterdam: Swets en Zeitlinger.
- Linden, F. J. van der, Dijkman, T. A. (1989). *Jong zijn en volwassen worden in Nederland*. Nijmegen: Hoogveld Instituut.
- Lubbers, R. F. M. (1989). Jongeren en sociale zekerheid: Een beleidsvisie. In J. C. Vrooman (Ed.), *Jongeren en sociale zekerheid* (pp. 20-26). 's Gravenhage: Vuga.
- Maarseveen, H. van, (1988). Leeftijd, differentiatie of discriminatie. *Ars Aequi*, 37, 627-632.
- Maarseveen, H. van, (1989). Discriminatie wegens leeftijd. *Nederlandse Juristen Blad*, 64, 1085-1086.
- Mannheim, K. (1928). Das Problem der Generationen. *Kölner Vierteljahreshefte für Soziologie*, 7, 509-565.
- Mannheim, K. (1947). *Diagnose van onze tijd [Diagnosis of our time: Wartime essays of a sociologist, 1943]*. Leiden: A. W. Stijhofs.
- Marcia, J. E. (1966). Development and validation of ego-identity status. *Journal of Personality and Social Psychology*, 3, 551-558.
- Marcia, J. E. (1980). Identity in Adolescence. In J. Adelson (Ed.), *Handbook of adolescent psychology* (pp. 159-187). New-York: Wiley.
- Marcuse, H. (1964). *One dimensional man: Studies in the ideology of advanced industrial society*. Boston: Beacon Press.
- Marcuse, H. (1969). *An essay on liberation*. London: Allen Lane/The Penguin Press.
- Matthijs, M. (1993). *Mythe van de jeugd 1: Cultuur en leefwereld*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Matthijssen, M., Meeus, W., & Wel, F. van, (Eds.). (1986). *Beelden van de jeugd: Leefwereld, beleid, onderzoek*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Meeus, W. (1986). De twee gezichten van het jeugdig conservatisme. In M. Matthijssen, W. Meeus, & F. van Wel (Eds.), *Beelden van de jeugd: Leefwereld, beleid, onderzoek* (pp. 109-127). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Meeus, W. (1991). Jeugd en identiteit: De adolescente identiteit in theorie en empirie: Erikson en Marcia. In C. Klaassen (Ed.), *Jeugd als sociaal fenomeen: Identiteit, socialisatie en jeugdcultuur in theorie en onderzoek* (pp. 83-104). Amersfoort: Acco.
- Meeus, W., & Hart, H. 't, (Eds.). (1993). *Jongeren in Nederland: Een nationaal survey naar ontwikkeling in de adolescentie en naar intergenerationele overdracht*. Amersfoort: Academische Uitgeverij Amersfoort.
- Mol, P. J. (1985). Strijd als strategie: Jeugdcultuur tussen Frankfurt en Birmingham. *Jeugd en samenleving*, 15, 549-577.
- Moscovici, S. (1976). *Social influence and social change*. London: Academic Press.
- Mot, E. S., & Teulings, C. N. (1990). Minimumjeugdloon en werkgelegenheid. *Economisch Statistische Berichten*, 75, 1047-1050.
- Murdock, G. (1990). Large corporations and the control of the communications industries. In M. Gurevitch, T. Bennett, J. Curran, & J. Woollacott (Eds.), *Culture, society and the media* (pp. 118-151). London: Routledge.
- NCW, Nederlandse Christelijk Werkgeversverbond (1984). *Nota NCW-beleid ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid*. 's Gravenhage: Author.
- NIBUD, Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting. (1990). *Scholierenonderzoek 1990*. 's Gravenhage: Author.
- NIZW, Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn. (1991). *Het kwalificatievraagstuk in de sector zorg en welzijn*. Utrecht: Author.
- NIZW, Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn. (1992). *Proeve van een beroepenstructuur voor zorg en welzijn*. Utrecht: Author.
- NVV, NKV, & CNV, Nederlands Verbond van Vakverenigingen, Nederlands Katholiek Vakverbond, & Christelijk Nationaal Vakverbond. (1975). *Werkgelegenheidsnota*. Amsterdam: NVV.



- NVV-Jongerencontact. (1973). *Jeugdloon weg!!! Begin nu!!!*. Amsterdam: Author.
- NVV-Jongerencontact. (1980). *Aktieprogramma '80-'81*. Amsterdam: Author.
- OSA, Organisatie voor Strategische Arbeidsmarktvaagstukken. (1990). *Minimumjeugdloon en werkgelegenheid* (Mot, E. S., & Teulings, C. N.). 's Gravenhage: Author.
- OSA, Organisatie voor Strategische Arbeidsmarktvaagstukken. (1992). *Arbeidsmarktperspectieven*. 's Gravenhage: Author.
- OW, Ministerie van Onderwijs. (1991). *Profiel van de tweede fase voortgezet onderwijs*. Zoetermeer: Author.
- Philipsen, F. L., Stroop, A. A., & Vijlder, F. J. de, (1993). Onderwijs, economische groei en sociale gelijkheid. *Economisch Statistische Berichten*, 78, 836-839.
- Popper, K. R. (1978). *De groei van kennis* [Conjectures and refutations: The growth of scientific knowledge, 1963]. Meppel: Boom.
- Pots, B. (1989). Gemeenten staan met JWG voor onmogelijke opgave. *Nederlandse Gemeente*, 43, 263.
- PvdA, Partij van de Arbeid. (1979). *Nota jeugdwerkloosheid*. 's Gravenhage: Author.
- PvdA, Partij van de Arbeid. (1983). *Je bent jong en je kunt wat: PvdA-nota over werk voor jongeren*. Amsterdam: Author.
- Rauwenhoff, Tijdelijke adviescommissie onderwijs-arbeidsmarkt. (1990). *Onderwijs-arbeidsmarkt: Naar een werkzaam traject*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Riley, M. W. (1971). Social gerontology and the age stratification of society. *The Gerontologist*, 11 (1), 79-87.
- Ritzen, J. M. M. (1981). Onderwijs en economie. In J. A. van Kemenade (Ed.), *Onderwijs: Bestel en beleid* (pp. 244-330). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Rousseau, J. J., (1966). *Emile ou de l'éducation*. Paris: Flammarion. (Original work published 1762).
- RvB, Research voor Beleid. (1989). *Eindrapport gevolgen verlaging meerderjarigheidsleeftijd*. Leiden: Author.
- RvJ, Raad voor het Jeugdbeleid. (1983). *Minimumjeugdloon onder druk* (Advies no. 13). Amsterdam: Author.
- RvJ, Raad voor het Jeugdbeleid. (1984). *Jeugdbeleid, voor gelijkheid en groei* (Advies no. 16). Rijswijk: WVC.
- RvJ, Raad voor het Jeugdbeleid. (1985). *Inkomensbeleid voor jeugdigen: Een advies over kinderbijslag, minimumjeugdloon, uitkeringen en studiefinanciering in samenhang en perspectief* (Advies no. 21). Rijswijk: WVC.
- RvJ, Raad voor het Jeugdbeleid. (1988a). *Afscheid van de jeugd: Beleidsadvies over de maatschappelijke situatie van jongvolwassenen* (Advies no. 45). Rijswijk: WVC.
- RvJ, Raad voor het Jeugdbeleid. (1988b). *Jeugd met recht: Een perspectief voor de rechtspositie van minderjarigen* (Advies no. 39). Rijswijk: WVC.
- RvJ, Raad voor het Jeugdbeleid. (1989a). *Inkomens van jongeren: Naar een geïntegreerd beleid* (Advies no. 52). Rijswijk: WVC.
- RvJ, Raad voor het Jeugdbeleid. (1989b). *Tussen inkeren en uitkomen: Kommentaar op de regeringsvoorstellen inzake jongerenuitkeringen* (Advies no. 48). Rijswijk: WVC.
- Salverda, W. (1989). Minimumloon en werkloosheid. *Economisch Statistische Berichten*, 74, 716-719.
- Salverda, W. (1992). *Youth unemployment: Dynamics of the Dutch labour market 1955-1988*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Schelsky, H. (1957). *Die skeptische Generation: Eine Soziologie der deutschen Jugend*. Düsseldorf: Eugen Diederichs Verlag.
- SCP, Sociaal en Cultureel Planbureau. (1981). *Inkomen en rondkomen: De financiële positie van huishoudens in Nederland*. Rijswijk: Author.

- SCP, Sociaal en Cultureel Planbureau (1985). *Jongeren in de jaren tachtig Een beschrijvende studie naar maatschappelijke kenmerken en denkbeelden van jongeren* (Cahier no 47) Rijswijk: Author.
- SCP, Sociaal en Cultureel Planbureau (1988) *Naar een geventreerd beleid voor jongvolwassenen* (Cahier no 64) Rijswijk: SCP/Samsom
- SCP, Sociaal en Cultureel Planbureau. (1992a). *Jongeren op de drempel van de jaren negentig* (Cahier no 90) Rijswijk. SCP/Vuga
- SCP, Sociaal en Cultureel Planbureau (1992b) *Sociaal en cultureel rapport 1992* Rijswijk. SCP/Vuga.
- SCP, Sociaal en Cultureel Planbureau (1992c) *Sociale en culturele verkenningen 1992* (Cahier no 92). Rijswijk: SCP/Vuga.
- SCP, Sociaal en Cultureel Planbureau. (1993). *Welzijnsbeleid in de lokale samenleving* (Werkdocument) Rijswijk. Author.
- SER, Sociaal-Economische Raad. (1966). *Advies inzake de regeling van het minimumloon* 's Gravenhage: Author.
- SER, Sociaal-Economische Raad. (1970) *Advies inzake enkele problemen verband houdende met de wettelijke regeling van het minimumloon.* 's Gravenhage Author.
- SER, Sociaal-Economische Raad (1977). *Rapport over de arbeidsmarktpositie van jongeren met het commentaar van de Raad voor de Arbeidsmarkt.* 's Gravenhage Author.
- SER, Sociaal-Economische Raad. (1983) *Adviezen over vervallen recht RWW-uitkering schoolverlaters van 16 en 17 jaar; Over afschaffen recht WWV-uitkering werkloze werknemers beneden 23 jaar.* 's Gravenhage. Author.
- Shell, Jugendwerk der Deutschen, (1985) *Jugendliche und Erwachsene 85* (vols. 1-5), Hamburg: Author
- Slingenberg, M. (1938) *Redevoering propagandistenconferentie te Scheveningen van de Vrije Democratische Bond* (Uitgever onbekend)
- Sluys, K (1980). *10 jaar JAC-Amsterdam* Amsterdam. SUA.
- Stoffels, W., Woorts, A , & Zeldenrust-Noordanus, M (1978). *Jeugdwerkloosheid in Nederland* Amsterdam Instituut voor Psychologisch Marktonderzoek.
- SvA, Stichting van de Arbeid (1980) *Advies over het voornemen van de Regering om het afleidingspercentage dat wordt gehanteerd bij de staffeling in de minimumjeugdloonregeling te verhogen van van 7,5% naar 10%* 's Gravenhage Author
- SvA, Stichting van de Arbeid (1992). *Leeftijdscriteria en arbeid* 's Gravenhage: Author
- SWIDOC, Sociaal-Wetenschappelijk Informatie- en Documentatiecentrum van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen & Commissie Jeugdonderzoek. (1988). *Jeugdonderzoek: Een inventarisatie van in Nederland lopend en afgesloten jeugdonderzoek over de jaren 1982-1987* (samengesteld door Didde, J. C. M. L.). Amsterdam: SWIDOC/KNAW.
- SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1970). *Interimrapport* 's Gravenhage. Author
- SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (1979). *Ontwikkeling en oorzaken van jeugdwerkloosheid.* 's Gravenhage: Author
- SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1982) *Jeugd WerkPlan Nieuw beleid ter voorkoming en bestrijding van jeugdwerkloosheid* 's Gravenhage: Author
- SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (1984a). *Adviesaanvraag jeugdinkomens.* 's Gravenhage Author
- SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (1984b). *Werkloosheid. Schets en beoordeling van enige individuele en maatschappelijke gevolgen.* 's Gravenhage: Author
- SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (1987). *Beleidsnotitie jeugdwerkgarantieplan.* 's Gravenhage: Author
- SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (1988a). *Adviesaanvraag over het voorontwerp van Wet Inkomensvoorziening jongere werkloze Werknemers IJW (4-10-1988).* 's Gravenhage. Author.
- SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (1988b). *Terugblik en perspectief* 's Gravenhage Author.

- SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1989) *Rapportage arbeidsmarkt 1989* 's Gravenhage Author
- SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1990a) *Adviesaanvraag over het voorontwerp van Wet Inkomensvoorziening Werkloze Schoolverlaters IWS* (8 3-1990) 's Gravenhage Author
- SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1990b) *Minimumlonen en werkgelegenheid* (Soest, A van, & Kapteyn, A) 's Gravenhage Author
- SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1990c) *Notitie van de Centrale Commissie van Bijstand en Advies inzake activerend arbeidsmarktbeleid voor jongeren* 's Gravenhage Author
- SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1990d) *Nota sociale zekerheid 1991* (Kamerstukken 1990-1991, 21 807) 's Gravenhage SDU
- SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1991a) *Nota inkomensbeleid 1991* (Kamerstukken 1990-1991, 21 806) 's Gravenhage SDU
- SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1991b) *Nota sociale zekerheid 1992* (Kamerstukken 1991-1992, 22 322) 's Gravenhage SDU
- SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1991c) *Nota werkgelegenheidsbeleid en arbeidsmarkt* (Kamerstukken 1991-1992, 22 310) 's Gravenhage SDU
- SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1992a) *Leefijdsriteria in het arbeidsbestel* (Doup, A C B W, & Asscher-Vonk, I P) 's Gravenhage Author
- SZW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1992b) *Sociale nota 1993* (Kamerstukken 1992 1993, 22 802) 's Gravenhage SDU
- SZW Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1994) *JWG signalement kwartaal en jaaroverzicht 1992* 's Gravenhage Author
- Tajfel, H (Ed) (1978) *Differentiation between social groups Studies in the social psychology of in tergroup relations* London Academic Press
- Terwan, K (1991) Bestrijden jeugdwerkloosheid *Sociaal Bestek*, 53 (2), 12 14
- Tienen, A J M van, (1970) *De anatomie van het welzijn* Deventer Van Loghum Slaterus
- UvA, Universiteit van Amsterdam (1977) *Werkende jongeren in Nederland* (vol 1) Amsterdam Author
- Uyl, J den, (1971) Een interview met Joop den Uyl De artikulatie van jongeren *Jeugd en samenleving*, 1, 192-196
- Veendrick, L (1993) *Het loon van de last Ongeschoolde arbeid en de veranderende identiteit van ongeschoolde jongeren* Groningen Wolters-Noordhoff
- Vliet, R van der, (1990) De opkomst van het seksuele moratorium In G Hekma, B van Stolk, B van Heenkhuizen, & B Kruithof (Eds), *Het verlies van de onschuld Seksualiteit in Nederland* (pp 51-69) Groningen AST/Wolters-Noordhoff
- VNO, Verbond van Nederlandse Ondernemingen (1981) *Inkomensbeleid in de jaren zeventig en tachtig - pleidooi voor een vrije, decentrale loonvorming* 's Gravenhage Author
- VNO, Verbond van Nederlandse Ondernemingen (1983) *Werkgeversaanbevelingen ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid* 's Gravenhage Author
- Vollebergh, W (1991) *The limits of tolerance* Utrecht Rijksuniversiteit
- Vrooman, J C (Ed) (1989) *Jongeren en sociale zekerheid* 's Gravenhage Vuga
- VVD, Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (1979) *Jeugdwerkloosheid wat doen wij eraan?* 's Gravenhage Author
- VVD, Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (1983) *Jongeren tussen vraag en aanbod* 's Gravenhage Author
- Wagner, Open Overleg, (1981) *Op weg naar een gezamenlijke verantwoordelijkheid Over de voorstellen van de Commissie Wagner inzake het beroepsonderwijs van de Commissie Wagner* 's Gravenhage Staatsuitgeverij

- Weber, M. (1972). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie* (5th ed.). Tübingen: Mohr. (Original work published 1921).
- Welten, V. J., Bergen, J. M. S. van, Linden, F. J. van der, & Stoop, W. (1973). *Jeugd en emancipatie: Een voorstudie voor een empirisch onderzoek*. Bilthoven: Ambo.
- Welten, V. J. (1990). *De surfer op de golven: Psychologie van cultuur en gedrag*. Nijmegen: Katholieke Universiteit.
- Wiarda, Commissie, (1971). *Rapport jeugdbeschermingsrecht* van de commissie voor de herziening van het kindbeschermingsrecht. 's Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1976). *De verdeling en de waarde van arbeid: Een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel*. 's Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1987). *Activerend arbeidsmarktbeleid*. 's Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1990). *Een werkend perspectief*. 's Gravenhage: SDU.
- WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1992). *Eigentijds burgerschap*. 's Gravenhage: SDU.
- WVC, Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. (1984). *Nota jeugdbeleid* (Kamerstukken 1984-1985, 18.545). 's Gravenhage: SDU.
- WVC, Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. (1986). *Nota jeugdopvang* (Kamerstukken 1986-1987, 20.297). 's Gravenhage: SDU.
- WVC, Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. (1989). *Grenzen van de zorg* (Kamerstukken 1989-1990, 20.620). 's Gravenhage: SDU.
- WVC, Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. (1990a). *Ouderen in tel: Beeld en beleid rond ouderen 1990-1994* (Kamerstukken 1990-1991, 21.814). 's Gravenhage: SDU.
- WVC, Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. (1990b). *Vernieuwing in het jeugdbeleid*. Rijswijk: Author.
- WVC, Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. (1993). *Jeugd verdient de toekomst: Nota intersectoraal jeugdbeleid*. Rijswijk: Author.
- Zande, I. van der, & Lieshout, M. van, (1992). We moeten kiezen voor de eigen kracht van kinderen en ouders. *Jeugd en samenleving*, 22, 659-668.
- Ziehe, T. (1975). *Pubertät und Narzissmus: Sind Jugendliche entpolitisiert?* Frankfurt am Main: Taschenbücher Syndikat/EVA.

# Register van personen

- Adorno, Th. W 21  
Agt, A.A.M. van 38, 40-42, 61, 82  
Albeda, W. 38, 40, 41, 76, 77, 100  
d'Ancona, H. 11, 127  
Anneveldt, Commissie- 119  
Ariès, P. 140  
Asscher-Vonk, I.P. 119, 120, 122, 123  
Austin, G.A. 142  
Ausubel, D.P. 20, 142
- Baars, B.J. 142  
Baetcke, W. 142  
Bakker, K.T. 144  
Bartelman, M. 27  
Bartels, C.P.A. 145  
Beckers-de Bruyn, M.B.C. 88, 89  
Bertels, K. 140  
Billig, M. 17, 23, 93, 152  
Bloch, E. 146  
Boer, J. den 106  
Boersma, J. 27, 28  
Bogt, T. ter 144  
Bois-Reymond, M. du 143  
Bol, M. 118, 119, 122  
Bomhoff, E.J. 77  
Boonen, K. 97  
Bourdieu, P. 16, 19-23, 74, 93, 101, 129, 142, 153  
Braham, P. 101  
Brentjes, H.J.H. 139, 141  
Brinkman, L.C. 13, 46, 47, 49, 82, 83, 89, 96, 124-127  
Bronneman-Helmers, R. 67  
Brouwer, I. 88, 89  
Bruner, J.S. 142
- Chomsky, N. 17  
Coleman, J.C. 139, 142  
Curran, J. 19
- Dales, C.I. 41, 42  
Diekstra, R.W. 142  
Dijkman, T.A. 142  
Donkers, G. 82  
Doom, J.A.A. van 89, 120  
Doup, A.C.B.W. 120  
Drees, W. 81  
Dresen-Coenders, L. 140  
Durkheim, E. 144, 153
- Eijkelenburg, S.J. van 84  
Eisenstadt, S.N. 139  
Elias, N. 99  
Elkind, D. 140  
Erikson, E.H. 139-142, 153  
Ewijk, C. van 145  
Ewijk, H. van 82, 83, 89, 126, 127, 141
- Fiske, S.T. 17  
Flandrin, J.L. 140  
Foucault, M. 21, 95  
Franssen, J. 57-59  
Frissen, P.H.A. 145  
Fuchs, W. 143
- Garnefski, N. 142  
Geurts, J. 117  
Giesecke, H. 141  
Gillis, J.R. 140, 142  
Goodnow, J.J. 142  
Graaf, W. de 44, 82, 85, 88, 95, 96, 100, 120  
Groenman, L.S. 49, 89

- Gurevitch, M. 101
- Haas, G.C. de 141
- Haas-Berger, R.M. 119
- Habermas, J. 21
- Hall, S. 21, 101, 143
- Hart, J. de 143
- Hart, H. 't 139
- Hart, W. ter 77, 96
- Hazekamp, J.L. 140
- Hebdige, D. 21, 143
- Hegel, G.W.F. 21
- Heringa, A.W. 15
- Hessen, J. van 139, 140
- Hirsch-Ballin, E.H.H. 121
- Hollander, J. den 47
- Huizer, A.W. 118, 120, 122
- Jacobs, A.T.J.M. 118
- Janssen, J. 143
- Jong, Commissie-De 119
- Josselson, R.L. 142
- Joustra, A. 106
- Junger-Tas, J. 144
- Kant, I. 17
- Kapteyn, A. 84
- Kemenade, J.A. van 141
- Keniston, K. 139
- Kingsley, D. 94
- Klaassen, C. 139
- Klompé, M.A.M. 123
- Koenis, S. 95
- Koers, A.W. 145
- Kohlberg, L. 140
- Kok, W. 48, 79, 80, 86, 97
- Koning, J. de 42, 45, 46, 48, 53, 57, 77, 82, 85, 86, 96, 100, 106, 134
- Korthals Altes, F. 46
- Kroger, J. 140
- Kruissink, H. 143
- Kruse, F.H.A.M. 12, 78, 85, 96, 117
- Kuhn, T.S. 93-95, 142, 153
- Lede, C.J.A. van 35, 49
- Lévi-Strauss, C. 17, 153
- Lieshout, M. van 127
- Linden, F. van der 139, 142
- Linschoten, R.L.O. 88, 89, 120
- Louw, A. van der 13, 41, 42, 49, 59, 82, 96, 126
- Lubbers, R.F.M. 46, 52, 54, 57, 61, 78, 80-82, 85, 90, 106, 113, 134
- Luther, M. 19
- Maarseveen, H. van 118, 119, 121
- Mannheim, K. 144
- Marcia, J.E. 142
- Marcuse, H. 146
- Marx, K. 19, 22
- Matthijs, M. 143
- Meeus, W. 98, 131, 139, 142
- Melkert, A. 86
- Meulen, C. van der 46
- Mierlo, H.A.F.M.O. van 81
- Mol, P.J. 143
- Moor, F. 40, 56, 57, 59, 75, 80, 87, 96
- Moscovici, S. 17
- Mot, E.S. 77
- Murdock, G. 23
- Nypels, E. 85
- Oomen-Ruijten, M.G.H.C. 46
- Peters, E. 143
- Philipsen, F.L. 145
- Popper, K.R. 17
- Pots, B. 57
- Rauwenhoff, Commissie- 59, 114-117, 145
- Rietkerk, J.G. 47
- Riley, M.W. 136
- Ritzen, J.M.M. 145
- Rosenmöller, P. 57
- Rousseau, J.J. 20
- Ruding, H.O.C.R. 48, 49, 53, 77, 82, 126
- Salverda, W. 77
- Schutte, G.J. 60, 86
- Slingenberg, M. 82
- Sluys, K. 141
- Snellen, I.Th.M. 145
- Stoffels, W.A. 117
- Stroop, A.A. 145
- Tajfel, H. 17-19
- Taylor, S.E. 17, 116
- Terpstra, C.H. 46
- Terwan, K. 81, 84
- Teulings, C.N. 77
- Tienen, A.J.M. van 141
- Uyl, J.J.M. den 27, 41, 42, 80, 96, 98

Veen, C. van 76, 84  
Veendrick, L. 142  
Veld, E. ter 13, 54, 55, 85, 86  
Vijlder, F.J. de 145  
Visser, D. 97  
Vliegthart, A.M. 59  
Vliet, R. van der 132  
Vollebergh, W. 98  
Voogd, J. de 31  
Vredeling, H. 84  
Vries, B. de 58, 79, 90, 106  
  
Waal, M. de 144  
Wagner, Commissie- 84, 114, 115

Weber, M. 21, 144  
Welten, V.J. 21, 139, 142, 143  
Wiarda, Commissie- 119  
Wijnbergen, Commissie-Van 123  
Willems, W. 56, 59  
Winsemius, P. 46  
Wolfson, D.J. 81  
Woorts, A. 117  
Worrell, J. 119  
  
Zande, I. van der 82, 89, 127  
Zeldenrust-Noordanus, M. 117  
Ziehe, T. 143  
Zuilen van Nijvelt, H.R.J. 84

# Samenvatting

## *Probleemstelling en onderzoeksaanpak*

In de periode 1980-1993 heeft een aanmerkelijke verschuiving plaats gevonden in de sociaal-economische positie van jongeren (16-27 jaar). In het overheidsbeleid van deze jaren zijn de inkomens van jongeren regelmatig verlaagd, hun rechten afgezwakt en hun plichten versterkt. De belangrijke drijfveren daarvoor waren de jeugdwerkloosheid en de bezuinigingstaakstelling van de overheid.

De veranderingen in wet- en regelgeving in het inkomens- en het werkgelegenheidsbeleid ten aanzien van jongeren – hier kortweg de Verschuiving genoemd – is het onderzoeksobject. De onderzoeksvragen zijn als volgt geformuleerd:

- 1 Wat is er in de inkomens- en arbeidsmarktpositie van jongeren tussen 1980 en 1993 in de landelijke regelgeving veranderd?
- 2 Hoe werden de veranderingen beargumenteerd en in welke mate draagt deze argumentatie bij aan verandering in de maatschappelijke positie van jongeren?
- 3 Hoe heeft de Verschuiving plaatsgevonden?
- 4 Hoe kan de verandering van de maatschappelijke positie begrepen worden?

De Verschuiving wordt gezien als een *allocatieproces*, waarin het gaat om het toedelen van een (andere) maatschappelijke positie aan een bepaalde groepering die als gemeenschappelijk kenmerk een bepaalde leeftijdsklasse heeft. De kenmerkende acties in dit proces zijn *categorisering* en *classificering*. Categorisering is de wijze waarop en de mate waarin personen van eenzelfde leeftijd gelijk worden benoemd, gezien en behandeld. Classificering is de manier waarop en de mate waarin leeftijdscategorieën ten opzichte van elkaar posities krijgen toebedeeld.

Op basis van het *veldbegrip* van Bourdieu (1989) is een beschrijvingsmodel ontwikkeld waarin de elementen zijn: het thema, de actoren, de structuur, de omringende en binnendringende velden en het dieper liggende veld. Dit veld is een permanent krachtenveld, waar partijen strijden over een thema (problematiek, discipline, sector). Voor een analyse is het nodig om zowel binnen dit veld te kijken als de relatie van dit veld met andere velden na te gaan. Daardoor ontstaat een verbreed en verdiept perspectief.

Het onderzoek is volgens dit model opgebouwd. Dat betekent dat na het inleidende hoofdstuk (hoofdstuk 1) eerst het verloop van het debat beschreven wordt, in hoofdstuk 2 en 3. Daarna worden in hoofdstuk 4 en 5 de feitelijke veranderingen en de aangevoerde argumenten bijeengezet en geanalyseerd. Vervolgens wordt in hoofdstuk 6 het proces nader onder-



zocht. In hoofdstuk 7 komen de omringende velden aan de orde. In het laatste hoofdstuk (hoofdstuk 8) volgen de samenvatting en conclusies. Dit hoofdstuk eindigt met een poging om de Verschuiving in een tijdsperspectief te plaatsen, waardoor zij beter begrepen kan worden. In het Nawoord wordt een persoonlijke positiebepaling gegeven.

### *De veranderingen*

De belangrijkste feitelijke veranderingen in de Verschuiving waren de verlagingen van de minimumjeugdlonen en uitkeringen voor jongeren. Behalve om verlagingen ging het ook om het intrekken van bepaalde rechten van jongeren op bijstand en werkloosheidsuitkeringen. Tegelijk werd de leeftijdsgrens waarop jongeren dezelfde rechten als andere werknemers verkrijgen verlegd naar 27 jaar.

De belangrijkste plicht die er voor jongeren bij kwam, was de plicht om te werken. Het beleidsuitgangspunt van een inkomensgarantie voor jongeren veranderde in het uitgangspunt dat *werk boven inkomen* gaat. Dit legde de basis voor de Jeugdwerkgarantiewet. Tegenover die werkgarantie stond een sanctie: het intrekken van de uitkering.

Een andere verandering was de *groeiende aandacht voor scholing*. Voor jongeren kwamen er meer en nieuwe scholingsvoorzieningen.

Opvallend is dat de neerwaartse classificatie van jongeren in de wet- en regelgeving niet heeft geleid tot een verslechterde inkomenspositie. Er is sprake van extra inkomen door bijbaantjes en van een verschuiving van inkomens binnen het gezin. Ouders vangen de inkomensingrepen op. In de praktijk is de uitwerking van de Verschuiving waarschijnlijk hoofdzakelijk merkbaar in de positieverandering van laaggeschoolde jongeren uit gezinnen met lage inkomens.

De voorstellen voor de maatregelen leidden tot discussies in de Kamer, tussen actoren (offensief: regering en werkgevers; defensief: vakbonden, jongerenorganisaties en de linkse politieke partijen) en in de media. Een deel van de argumenten beperkte zich tot uitvoeringsproblemen. Veel argumenten echter verwezen impliciet of expliciet naar een bepaald beeld van jongeren.

- 1 Jongeren werden gedefinieerd als een *aanbodcategorie* op de arbeidsmarkt. De prijs, de omvang en de kwaliteit van dit aanbod kon gemanipuleerd worden. Verlaging van de prijs – dat wil zeggen verlaging van de (minimum)jeugdlonen – zou tot vermindering van het aanbod kunnen leiden, wat weer zou bijdragen aan verlaging van de jeugdwerkloosheid. Verhoging van de kwaliteit door langer onderwijs en meer scholing zou eenzelfde effect hebben.
- 2 Jongeren kregen de status van nog-niet-volwassen. Hiervoor was wel een *tour de force* nodig. Immers, de meerderjarigheidsgrens was in de jaren tachtig van 21 naar 18 jaar verlaagd. Meerderjarigheid wordt geassocieerd met volwassenheid. Het was nodig om verschil te gaan maken tussen de formele volwassenheid (18 jaar) en de feitelijke volwassenheid. Voordat een jongere echt volwassen is, is het nodig dat hij de verantwoordelijkheid voor zichzelf kan dragen, werd de redenering.
- 3 Er was een zekere hang om jongeren in een opvoedingscontext te zetten. Bewindslieden en werkgevers wezen met graagte op het nut van verplichtingen. Een werkverplichting zou in die optiek een zinvol pedagogisch instrument zijn.
- 4 De onvolwassenheid en de pedagogische benadering werden gelegitimeerd door jongeren een aantal kenmerken toe te schrijven: jongeren zijn lerend, hebben minder behoeften of worden geacht minder behoeften te hebben, voor jongeren is werken onontbeerlijk, jon-

geren zonder werk kunnen een bedreiging vormen voor de samenleving.

- 5 Regelmatig leverden voorstellen voor specifieke maatregelen voor jongeren het verwijt op van discriminatie of ongelijke behandeling. Het lukte de tegenstanders van deze maatregelen niet om met het argument dat zoiets discriminatie zou zijn, de verslechtering tegen te houden. De tendens was om het criterium leeftijdsgroep te accepteren. Hoewel meestal wel toegegeven werd dat voor een leeftijdsbepaling aan die leeftijd gerelateerde argumenten moesten bestaan, was de praktijk dat veelal het bezuinigingsargument als zodanig voldoende was.
- 6 Een aantal argumentaties lag op het vlak van streven naar samenhang tussen de maatregelen en naar gelijke behandeling van jongeren. Dit streven veroorzaakte tegelijk dat de samenhang met en de gelijke behandeling ten opzichte van andere (hogere) leeftijdscategorieën verzwakten.

De conclusie is dat in de Verschuiving jongeren sterk gecategoriseerd zijn. Zij zijn als een eenduidige categorie omschreven en kregen een eigen maatregelenregime. Tevens zijn ze in neerwaartse richting geïnclassificeerd. De afstand in formele inkomenspositie ten opzichte van oudere leeftijdscategorieën werd groter. Dat door bijbaantjes en overdracht van inkomen binnen het gezin voorkomen werd dat de meeste jongeren er qua inkomen op achteruitgingen, doet niets af aan het feit dat in de regelgeving de relatieve positie verslechterde.

### *Het proces*

In de Verschuiving is geen sprake geweest van een ongestoorde verhouding tussen doel, instrumenten en uitkomsten. Doel en middelen veranderden regelmatig onder invloed van wisselende werkloosheidscijfers, financieringstaakstellingen en acties tussen de actoren. Regelmatig kwam het voor dat maatregelen tot averechtse effecten leidden.

Toch is wel een duidelijke richting in de Verschuiving aanwezig. Dat komt in de eerste plaats omdat er een bijna dwingend verhaal ontstond, waaraan de actoren zich niet konden onttrekken. Dit verhaal was gebaseerd op het paradigma dat jongeren als een aanbodcategorie beschouwd kunnen worden. Over jongeren werd gepraat in termen van arbeidsprestatie, prijs en jeugdwerkloosheidscijfers. Alles wat kon bijdragen aan vermindering van de jeugdwerkloosheid werd als positief gezien. In de tweede plaats ontstond een duwkracht vanuit algemeen economische problemen als werkloosheid en bezuinigingen. In de derde plaats bleken argumenten dat leeftijd zich niet leent voor ongelijke behandeling en dat jongeren niet anders behandeld mogen worden dan volwassenen moeilijk houdbaar in de discussies. Het bleek bovendien niet haalbaar om de oplossingen voor werkloosheid en te hoge collectieve lasten vooral in algemene maatregelen zoals aanzienlijke arbeidstijdverkortung te zoeken. Een groot deel moest daardoor op specifieke groepen verhaald worden. Jongeren leenden zich daarvoor het beste. Door de verschillende kabinetten en het ministerie van Sociale Zaken is in dezen een consistent beleid gevoerd.

Een nadere analyse van de media maakte duidelijk dat de Verschuiving nauwgezet gevolgd is door de media. Relatief besteedden zij veel aandacht aan incidenten, tegenstellingen en de inbreng van de jongerenorganisaties. De media droegen bij aan het gemeenschappelijke verhaal. De partijen gingen meer samenwerken en dezelfde taal gebruiken. Hoewel er tegenstellingen bleven bestaan, was er redelijke overeenstemming over wat het probleem was en om welke argumenten het ging.

### *De andere velden*

In de Verschuiving was het veld van het *algemene werkgelegenheids- en inkomensbeleid* overheersend. Dit veld bepaalde dat het veld van de Verschuiving een groot deel van de oplossing van de werkloosheid moest opbrengen. De *Jongerenaanpak* kwam als een logische, bijna onvermijdelijke, consequentie voort uit dit brede economische veld.

Behalve dat zo mogelijkheden om te bezuinigen gevonden werden, werd ook bereikt dat mensen leerden leven met het idee dat voor minimuminkomens en uitkeringen minder geld beschikbaar was.

De jongeren vormden de voorhoede in het nieuwe beleid. Verwacht kan worden dat voor andere bevolkingscategorieën een beleid ontwikkeld zal worden dat op de Jongerenaanpak lijkt. De relatieve benadeling van jongeren zal weer wat verdwijnen doordat andere categorieën geleidelijk ook zullen gaan inleveren, 'hun' deel zullen gaan bijdragen.

In het spoor van het economisch beleid volgde het veld van het *beroepsonderwijs*. Er ontstond een snel groeiende markt tussen school en arbeid. Wederkerend onderwijs, duaal stelsel, startkwalificaties, studie- en beroepskeuze, maatwerk, garantieplannen en sancties vormden een samenhangend geheel dat aangeduid kan worden als *toeleidingsmarkt*.

Debatten op *juridisch terrein* spoorden veel minder met de Verschuiving. In het personenrecht was de tendens om jongeren op lagere leeftijd meer rechten te geven: de geleidelijke rechtsverkrijging. De verlaging van de meerderjarigheid werd niet omstreden. In het strafrecht en het jeugdhulpverleningsrecht werd (in 1987) 18 jaar de grens. Pleidooien om jeugdstrafrecht en jeugdhulpverlening tot 21 of 23 jaar te laten gelden, vonden geen gehoor.

In dit veld vonden ook discussies plaats over het karakter van ongelijke behandeling, gelijke gevallen en discriminatie. Over het algemeen is er volgens juristen ruimte voor ongelijke behandeling, mits goed beargumenteerd.

Het *jeugdbeleid* als vierde veld begon in de Verschuiving met een haast diametraal tegenoverstaand doel: optimale ontplooiing en gelijke behandeling bepaalden in de eerste jaren van de Verschuiving de discussie. Via doelen als groeien naar zelfstandigheid, participatie en versterken van kansen ging het jeugdbeleid geleidelijk mee met de tendens in de Verschuiving.

Deze omslag was goed te volgen in de veranderende opstelling van de Raad voor het Jeugdbeleid. Deze verzette zich in 1983 nog fel tegen aantasting van de jeugdinkomens, maar kwam in 1989 zelf met voorstellen om de leeftijdsgrens voor volwaardige inkomens naar 25 jaar te verschuiven.

### *De jongerenfase als toeleidingsfase*

In het laatste hoofdstuk wordt de stelling betrokken dat het psychosociaal moratorium veranderde in een toeleidingsmoratorium. Hierbij wordt het beeld van een paradigmaverschuiving gebruikt. In de periode voorafgaande aan de Verschuiving stonden begrippen als algemene ontplooiing en identiteit centraal. De theorie van Erikson is als basis van het paradigma in de jaren zestig en zeventig gepresenteerd.

Deze theorie is uiteengezet aan de hand van de begrippen *identiteit* en *psychosociaal moratorium*. De begrippen hebben een normatieve en tijdsbepaalde invulling. De ware identiteit is te omschrijven met woorden als open, kritisch, universeel, consistent. De adolescentiefase is de periode waarin deze identiteit vorm krijgt. Voordat de jongere volwassen is en echt gaat werken en waarlijk gaat liefhebben, moet hij eerst een brede, algemene identiteit

ontwikkelen. Het psychosociaal moratorium, een min of meer gesanctioneerde periode tussen kind en volwassene in, biedt de jongere het uitstel dat deze nodig heeft om hierin te slagen. De jongerenfase heeft in deze theorievorming het karakter van een experimenteerfase waarin jongeren onder elkaar – en binnen door volwassenen aangegeven kaders – hun identiteit zoeken.

Deze identiteitsvorming zweeft echter niet boven de positie die jongeren (gaan) innemen, maar is daar nauw mee verbonden.

De positie-afhankelijke identiteit is gedurende de Verschuiving weer meer op de voorgrond gekomen. Het belang van werk, status, een maatschappelijke positie werd benadrukt. Jongeren moesten zich vooral gaan voorbereiden door onderwijs, scholing, werkervaring en oriëntatie op de arbeidsmarkt. Daarvoor is ook een uitgebreide markt ontstaan van kwalificatiestelsels, scholingsvoorzieningen, arbeidsvoorziening, Jeugdwerkgarantiewet en samenhangend jongereninkomensbeleid.

De overgangsfase *jongere* verloor haar experimentele en sociaal-psychologische karakter en kreeg meer het karakter van maatschappelijke positieverwerving en arbeidstoeleiding.

Het ging om een dubbele verschuiving: van psychosociaal naar sociaal-economisch en van ontplooiing naar toeleiding. Het paradigma identiteit werd vervangen door dat van jongeren als aanbodcategorie.

Op het eerste gezicht lijkt de Verschuiving een tijdgebonden incident. De combinatie van jeugdwerkloosheid en bezuinigingen veroorzaakten een statusverlaging. Bij een kerend economisch tij kan dit weer veranderen. De meer inhoudelijke verschuiving van ontplooiing naar toeleiding lijkt echter minder incidenteel. Deze ontwikkeling past in een al eeuwen durende beweging van verlenging van de voorbereidingstijd op een volwaardige maatschappelijke positie.

De noodzaak van een tussenmarkt onderwijs - arbeid kwam ook voort uit de nog altijd groeiende functiedifferentiatie. Met andere woorden: het onderwijs kan nu eenmaal niet kant en klare vakmensen opleveren. Bij-, na- en omscholing zijn onmiskenbaar belangrijke componenten geworden in het arbeidsmarktbeleid. De ontwikkeling naar de aandacht voor toeleiding past ook in het belang van kennisontwikkeling als een bepalende factor voor welvaarts- en machtsverdeling tussen de rijke landen.

### *Het probleem van leeftijdsargumenten*

In de Verschuiving speelde voortdurend de vraag naar de rol van leeftijd als ordeningsprincipe mee. Tegenstanders van negatieve maatregelen voor jongeren kregen weinig voet aan de grond met argumenten die verwezen naar het recht op gelijke behandeling. Het argument dat het niet rechtvaardig zou zijn om voor jongeren aparte inkomensmaatregelen te nemen en een apart stelsel van voorzieningen, rechten en plichten te ontwikkelen, bleek weinig overtuigingskracht te bezitten. Daarvoor waren verschillende redenen. De mens wordt vanaf zijn geboorte geconfronteerd met leeftijdsverschillen. Leeftijdsonderscheid hoort er van nature bij. Het is ook zo dat ieder mens de verschillende fasen doorloopt. Een jongere heeft de status van volwassene in het vooruitzicht; een volwassene die van de oudere mens. In dat opzicht is de jongere beter af.

Leeftijd is door de tijden heen een ordeningsprincipe. Door de registratie van leeftijd in de moderne samenleving zijn leeftijdsbepalingen geweldig toegenomen. Veel instituties en personen in het onderwijs, het beleid, het welzijn en de arbeidsmarkt hebben alle belang bij

het in stand houden en uitbreiden van de jongerenfase. Ook volwassenen als groep hebben belang bij een aparte status voor jongeren. Wanneer jongeren lijden aan identiteitsverwarring, riskante gewoonten hebben, plus gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel en plichtsbesef, is de impliciete boodschap dat volwassenen dit soort zaken onder de knie hebben.

# Summary

## *Research design*

Between 1980-1993 a considerable shift took place in the socio-economic position of young people (aged 16 to 27). As a consequence of government policy in this period, young people's incomes were lowered, their rights reduced and their responsibilities increased. Youth unemployment and the necessity of government cutbacks were the main motives. The changes in legislation and regulations (concerning policies) on income and employment – a development we will refer to here simply as the Shift – are the objects of this study. Central questions in this study are:

- 1 What changes were made in the national legislation with regard to the income and labour market position of young people between 1980 and 1993?
- 2 What was the reasoning behind these changes and to what extent does that reasoning contribute to the change in young people's social position?
- 3 In what way has the Shift taken place?
- 4 How can the change in young people's social position be understood?

The Shift is considered to be an *allocation process*, a process in which a certain group, whose common characteristic is their age range is allocated a different social position. The mechanisms peculiar to this process are *categorizing* and *classifying*. Categorizing is the way in which and the extent to which people of the same age are labelled, regarded and treated equally. Classifying is the way in which and the extent to which age groups are allocated positions in relation to each other.

Based on Bourdieu's (1989) *field concept*, a descriptive model was developed which includes the following elements: the theme, the actors, the structure, the surrounding and intervening fields and the inner field. The inner field is a permanent field of tension where parties argue over a theme. In order to analyse an issue, it is important to examine the inner field as well as its relation to other fields, a procedure which will provide in a broader and deeper perspective.

The study was structured in accordance with this model, as can be seen in the order of subjects in this book. The introduction (Chapter 1) is followed by a description of the course of the debate in Chapters 2 and 3. Subsequently, Chapters 4 and 5 sum up and analyse the factual changes and arguments before Chapter 6 goes on to examine the process. Chapter 7 deals with the surrounding fields and finally, Chapter 8 closes with a summary and conclusions. The chapter ends with an attempt to provide the reader a better understanding of the

material covered, by placing the Shift in a time perspective. The epilogue presents my personal position on the issues discussed.

### *The changes*

The most important actual changes which the Shift brought about were the lowered minimum wage and social security benefits for young people. In addition to these cutbacks, young people lost certain rights to social security benefits and unemployment benefits. At the same time, the age at which young people become entitled to the same rights as other employees was raised to 27.

Most importantly, young people were required to work, a new obligation. The government's policy focus shifted from guaranteeing an income for young people to regarding *employment as more important than income*. This shift in policy focus laid the foundation for the Guaranteed Youth Employment Scheme. However, employment was guaranteed but the sanction on non-cooperation was the withdrawal of benefits. The *increasing emphasis on training and education* was yet another change. More and new educational facilities for young people emerged. Remarkably, the increasingly disadvantageous classification of young people in rules and legislation, did not hurt their income level. It appears that many made up for lost income with odd jobs and that incomes shifted within the family. Parents chipped in to make up for the cutbacks. In practice, the effect of the Shift will probably be noticeable primarily in the changed position of semi- and unskilled young people from low-income families.

The proposals for these measures have led to debates in parliament (offensive actors: government and employers; defensive actors: trade unions, youth organizations and left-wing political parties) and in the media. Some of the arguments were confined to the issues of practicability. However, many arguments referred implicitly or explicitly to a certain image of young people.

- 1 Young people were defined as a *supply category* on the labour market, the price, the quantity and the quality of which could be manipulated. Lower prices - which means a lower (minimum) youth wage - could reduce the supply, which would, in turn, amount to a reduction of youth unemployment. Improving the quality of the supply by means of more extensive education and training would have a similar effect.
- 2 Young people were given the status of adults-to-be. To do this required a *tour-de-force*, however. After all, in the 80s the age of majority had been reduced from 21 to 18. As majority is associated with maturity, it became necessary to distinguish between formal maturity (18 years) and actual maturity. A young person can only be considered mature if he/she can take care of him/herself, was the reasoning.
- 3 There was a certain tendency to place young people in a context of upbringing. Ministers and employers were eager to refer to the purpose of obligation. From this point of view, an obligation to work could be presented as an educational instrument.
- 4 The approach to young people as an immature group in need of guidance was justified by attributing to them number of characteristics: they are learning, have fewer needs or are at least supposed to have fewer needs, have a vital need to work, and can pose a threat to society if are left unemployed.
- 5 Proposals for specific measures regarding young people were occasionally criticized for discriminating against or treating young people unequally. The opponents did not succeed, however, in turning the argument of discrimination into an effective weapon

against the measures. They, too, tended to accept the criterion of age group. Although it was usually admitted that treating people differently because of their age ought to be based on age-related arguments, experience has shown that the argument for economizing alone in fact sufficed.

- 6 A number of arguments concerned efforts to establish a cohesive policy on and equal treatment of young people. At the same time, these efforts were detrimental to the cohesiveness of policy and the equal treatment of all age categories.

It can be concluded that during the Shift young people were categorized to a great extent. They were put into a clearly-defined category with its own set of regulations. Their classification has also served to worsen their position. The difference between their formal income position and that of higher age categories grew wider. The fact that odd jobs and income shifts within families prevented young people from dropping in income level does not mean that, relatively speaking, their position in legislation has not deteriorated.

### *The process*

The relationship between the objective, the instruments and the results did not remain undisturbed throughout the Shift. Objectives and means changed regularly due to changes in the unemployment rate, government spending objectives and interaction between actors. Measures proved to be counterproductive on a regular basis.

Nevertheless, the Shift does show a clear direction. This was due primarily to the discourse, which the actors were unable to escape from: the view of young people as a supply category. Young people were discussed in terms of on-the-job performance, wages and youth unemployment rates. Anything contributing to a reduction of the youth employment rate was considered to be positive. The actors were also prompted by economic problems such as unemployment and cutbacks. In addition, the arguments that age is not a sufficient justification for unequal treatment and that young people should not be treated different from adults proved to be difficult to maintain in discussions. Moreover, general measures, such as a considerable reduction in working hours, did not seem feasible solutions to the problem of unemployment and high collective costs. For these reasons, certain groups would have to pay a large share of the costs. Young people were the most logical choice, a view reflected consistently in the policy of various successive cabinets and the ministry of Social Affairs.

A close look at the media revealed that the Shift has been given extensive coverage. Relatively speaking, they pay a lot of attention to incidents, conflicts and the youth organizations' contributions. The media contributed to the common discourse. The parties started to cooperate more and to use the same language. Although contrasting views continued to exist, there was reasonable agreement concerning the nature of the issue and the arguments.

### *The other fields*

The field of the *general policy on employment and income* had the greatest impact on the Shift, in that it compelled the actors responsible for the Shift to solve to a large extent the problem of unemployment. The *Jongerenaanpak* (Policy on young people) emerged as a logical and almost inevitable consequence from this broad economic field. Not only did it find ways in which to economize, it also succeeded in helping people learn to live with the idea that less money was available for people on minimum incomes and social security benefits. The young people were also the first target of the new policy. We can expect policies



similar to the Jongerenaanpak to be developed in the future for other population categories. The other categories will gradually have to tighten their belts, too, and contribute 'their' share.

The field of *vocational training* followed in the footsteps of economic policy. A rapidly growing market between education and labour emerged. Recurrent education, dual training system, basic qualifications, educational and occupational guidance, made-to-measure education, guarantee plans and sanctions formed a coherent whole which can be referred to as the *job preparation market*.

Debates in *the legal field* did not mesh that well with the Shift. In the law of persons there was a tendency to give younger people more rights: the gradual acquisition of rights. The lowering of the age of majority was not controversial. In criminal law and the law pertaining to youth care the age of majority was made 18 (in 1987). Attempts to raise the scope of youth criminal law and law pertaining to youth care to include people of 21 or 23 years were unsuccessful. In this field discussions also took place on the nature of unequal treatment, similar cases and discrimination. Generally speaking, the legal profession feels that unequal treatment should be possible, provided it is well-founded.

The fourth field affecting the Shift, the *policy on young people*, started out with an almost diametrically opposed objective: optimum development and equal treatment determined the debate in the first few years of the Shift. The introduction of such goals as growth toward independence, participation and the improvement of opportunities gradually served to direct youth policies towards the same course the Shift was taking. This development was well discernable in the changing views of the 'Raad voor het Jeugdbeleid' ('Council for youth policy'). The Council was vehemently opposed to lowering youth wages in 1983, but proposed changing the age limit for full incomes to 25 in 1989.

### *The youth phase as a job preparation phase*

The last chapter puts forth the proposition that the psycho-social moratorium has changed into a job preparation moratorium. The image of a paradigm shift is used to illustrate this. Before the Shift, terms like self-realization and identity were focal issues. Erikson's theory is presented as a basis of the paradigm in the 60s and 70s.

This theory is elaborated by means of the terms of *identity* and *psycho-social moratorium*. These terms have a normative and a time-specific content. The true identity can be described with words such as open, critical, universal, consistent. Adolescence is the period in which this identity is shaped. An adolescent person should develop a broad and general identity before he or she is mature and begins to work and find fulfilment in a relationship. The psycho-social moratorium, a more or less sanctioned period between childhood and adulthood, gives the individual the postponement necessary to succeed at this. According to this theory, the youth phase has an experimental nature in which young people search among each other – and within the frameworks provided by adults – for their identity .

However, the development of identity is not separate from, but actually closely related to young people's present or future position.

During the Shift, identity came to be seen as a position-dependent phenomenon again. The importance of employment, status, a social position was stressed. Young people were expected to prepare themselves for the labour market, primarily through education, training, work experience and orientation on the labour market. Consequently, an extensive market emerged in the field of qualification systems, educational facilities, occupational facilities,

legislation guaranteeing employment for young people and the related policies on young people's incomes.

The transitional phase of *youth* lost its experimental and socio-psychological nature and became more a phase of acquiring a social position in preparing for the labour market. There was a double Shift: from psycho-social to socio-economic and from self-realization to job preparation. The paradigm of identity was replaced by the concept of young people as a supply category.

At a cursory glance, the Shift might seem to be a transient development. The combination of youth unemployment and cutbacks on government spending served to lower young people's status. When economic tides turn this may well change again. The paradigm shift from self-realization to job preparation, however, seems less incidental. This development is part of a longer trend towards an extension of the period of preparation for a full position in society, a trend which can be traced back for centuries. The need for a transitional market between education and the labour market also resulted from an ever-growing job differentiation. In other words: education cannot provide us with ready-made professionals. Moreover, in-service training and retraining have become unmistakably important elements affecting labour market policies. The growing awareness of the importance of job preparation is also in the interests of expertise development, which in turn is a factor that will determine the distribution of wealth and power among the prosperous countries.

#### *The problem with arguments relating to age*

The question as to whether age should play a structuring role was continually raised during the Shift. The opponents of negative measures for young people were unable to accomplish much on the basis of their argument in favour of equal treatment. The argument that it would be unfair to young people to apply a different set of policies on income to them and to develop a different system of services, rights and obligations for them fell on deaf ears. There were various reasons for this. We are confronted with differences in age from the time we are born. Distinctions based on age are natural. Every individual goes through different phases. Young people face the process of maturation; adults that of aging. In that respect a young person is better off.

Age has always been a structuring role. Due to the age registration in modern society, the determinations of age have increased enormously. Many institutions and teachers, policy-makers, social work and the labour markets benefit from the preservation and extension of the youth phase. Adults as a group also benefit from a separate status for young people. If young people suffer from identity crises, have potentially dangerous habits, act irresponsibly and lack a sense of duty, the implicit message is that adults have overcome them.

## Curriculum vitae

Hans van Ewijk werd op 22 maart 1947 te Puttershoek geboren. In 1964 behaalde hij het diploma HBS-A. Na een korte studieperiode aan de Nederlandse Economische Hogeschool te Rotterdam ging hij theologie studeren aan de Rijksuniversiteit te Utrecht. Na zijn kandidaatsexamen vervolgde hij zijn studie aan de Universiteit van Amsterdam, waar hij in 1974 zijn doctoraal examen deed met als belangrijkste studieonderwerpen de filosofie van Hegel, de Frankfurterschule en de theologie van Buber. Gedurende zijn doctoraalstudie werkte hij als leraar en jeugdvicaris.

In 1975 besloot hij de Kerk en het geloof te verlaten. Hij werd docent maatschappijleer en wijsgerige stromingen (HSAO-Middeloo) en werker in een open jongerencentrum, verbonden aan de leefgemeenschap De Insteer. Later werd hij hoofdredacteur van het tijdschrift *Jeugd en samenleving* (1980-1988) en daarna directeur van de Stichting Jeugdwelzijnsinformatie (1988-1991).

Sinds 1991 werkt Hans van Ewijk bij het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn/NIZW te Utrecht als hoofd van het Informatiecentrum Zorg en Welzijn en sinds 1992 ook als hoofd van het Centrum voor Beroeps- en opleidingsvraagstukken.

Als auteur schreef hij boeken en artikelen over jeugd, jeugdwerk, jeugdbeleid, welzijnsvraagstukken en over informatiekunde en informatietechnologie.



Sinds de jaren tachtig is de rechts- en inkomenspositie van jongeren in hoog tempo verslechterd. Kennelijk zijn de opvattingen van volwassenen over de positie van jongeren in de maatschappij in enige jaren tijd flink veranderd. Politici en andere opinieleiders vinden echter geen aanleiding om te spreken van 'jongerendiscriminatie', zeker niet wanneer deze wordt afgezet tegen het probleem van de jeugdwerkloosheid. Opvallend is dat binnen de jeugd-studies en het sociaal-wetenschappelijk onderzoek maar weinig aandacht is besteed aan deze forse statusverlaging van jongeren.

Uitgangspunt van dit sociaal-wetenschappelijk onderzoek is, dat niet alleen sociale stratificatie maar ook leeftijdsindeling een belangrijke determinant is voor de gedragingen en denkwijzen van mensen. De definiëring van ontwikkelingsfasen en identiteitsproblemen hangt nauw samen met hoe een cultuur rivaliserende leeftijdscategorieën hun plaats geeft. Hans van Ewijk, jarenlang redacteur en hoofdredacteur van het tijdschrift *Jeugd en samenleving* en nu werkzaam bij het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn/NIZW, analyseerde deze cultuur. Bij zijn onderzoek naar het hoe en waarom van de verschuiving op dit strijdtoneel gebruikt hij instrumenten uit de filosofie, de (jeugd)sociologie en de ontwikkelings- en identiteitspsychologie.

ISBN 90-352-1523-0



9 789035 215238