

De Jeugdwerkcorporatie: Een gat in de markt?

*Over de waardering van het
beleidsinstrument ter bestrijding van de
Jeugdwerkloosheid in Nederland*

S. Mik

Studentnummer 297921

F.R. Vermeulen

Studentnummer 299551

*Masterscriptie voor het behalen van de graad
Master of Science (MSc.) in de Bestuurskunde*

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Wetenschappelijke discipline Bestuurskunde

Masterprogramma Beleid en Politiek

Eerste begeleider

prof.dr. C.W.A.M. van Paridon

Tweede begeleider

dr. A. van Sluis

Rotterdam, juli 2008

Woord vooraf

Samen is het woord dat ons het beste omschrijft.

Wij hebben elkaar leren kennen op het HBO, waar wij beide de opleiding *Bestuurskunde en Overheidsmanagement* hebben afgerond. Al snel bleek dat onze interesse voor *veiligheid* overeenkwam en kozen er samen voor om af te studeren op de afstudeervariant *Integrale Veiligheid*.

In het kader van deze afstudeervariant hebben we stage gelopen bij gemeente Barendrecht. Er waren op dat moment twee stageplekken vrij op de afdeling Openbare Orde en Veiligheid. De opdracht was om wijkveiligheidsplannen te schrijven voor drie wijken gelegen in de Vinex-locatie Carnisselande. Wij hebben onder andere onderzoek gedaan naar de objectieve en subjectieve veiligheid en de sociale cohesie binnen die drie wijken. Uit het onderzoek kwam onder andere naar voren dat in grote mate hangjongeren de subjectieve veiligheid onder de (oudere) inwoners beïnvloedt. Uiteindelijk zijn er drie wijkveiligheidsplannen vervaardigd en deze worden op dit moment geïmplementeerd.

Na het behalen van de titel *Bachelor of Public Management* hadden wij het gevoel dat we nog niet klaar waren. Samen besloten wij de Masteropleiding *Bestuurskunde* aan de Erasmus Universiteit te volgen en kozen voor het masterprogramma *Beleid en Politiek* waarbij, naast het schrijven van een scriptie, een verplichte stage een onderdeel is. Met het probleem van de hangjongeren tijdens onze vorige stage nog in ons achterhoofd, zijn wij op zoek gegaan en kwamen op de site van de faculteit Sociale Wetenschappen een aanbod tegen van de *Stichting Werkcorporatie Jeugdigen* waarin er om twee afstudeerders met een bestuurlijke achtergrond werd gevraagd. Deze stichting gebruikt een nieuwe methodiek op projectmatige basis in de gemeenten Deurne, Roosendaal en Tilburg om jongeren met een achterstand op de arbeidsmarkt te helpen met het vinden van een baan of het starten van een eigen onderneming. Onze opdracht was om de ontwikkelde methodiek en technieken vanuit de praktijk te onderbouwen en in te kaderen door het schrijven van een handboek bedoeld voor nieuwe gebruikers. Na een uitgebreid veldonderzoek en evaluatie, hebben wij een handboek vervaardigd waar wij ontzettend trots op zijn. Wij hopen dat het handboek leidt tot verdere disseminatie en mainstreaming van de methodiek.

Er rezen echter tijdens onze stageperiode vragen bij ons op die tijdens deze periode niet beantwoord konden worden, zoals: *Wat is de toekomst van deze methodiek ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid binnen het bestaand beleid?* en *Is deze methodiek nu echt een gat in de markt te noemen?*.

Het zijn deze vragen geweest die geleid hebben tot het schrijven van deze scriptie.

Tot slot willen wij nog een woord van dank uitspreken aan onze scriptiebegeleider prof. dr. C.W.A.M. van Paridon. Het heeft enige tijd geduurd, maar dankzij uw opbouwende kritiek, geduld en sturing zijn wij trots op het eindresultaat. Daarnaast willen wij dr. A. van Sluis als tweede beoordelaar bedanken voor uw feedback. Uw feedback heeft ertoe geleid om nog eens een kritische blik op onze scriptie te werpen alvorens het in te leveren. Verder bedanken wij de heren dr. J. Jongbloed en prof. dr. P van Schilfgaarde voor de mogelijkheden en de ruimte die zij ons hebben gegeven om ons onderzoek uit te kunnen voeren. Tevens willen we alle mensen die dicht bij ons staan, bedanken voor hun support.

Rotterdam, juli 2008

Fanny en Sharaifa

Verklarende lijst van afkortingen en termen

ANW	Algemene Nabestaandenwet
Bbz	Besluit bijstandsverlening zelfstandigen
BIA	Beperking Inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
EQUAL-subsidie	Subsidie uit het ESF waarvoor een aanvraag ingediend kan worden, gericht op het scheppen van gelijke kansen en het bestrijden van discriminatie op de arbeidsmarkt.
ESF	Europees Sociaal Fonds
HRM	Human Resource Management
IOAW	Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
IRO	Individuele Re-integratie Overeenkomst
JWC	Jeugdwerkcorporatie
LBU	Loon Boven Uitkering
Nuggers	Niet-uitkeringsgerechtigden
Nutters	Niet-uitkeringstrekkers
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PRB	Persoonsgebonden re-integratiebudget
RADAR	Adviesbureau dat zich richt op sociale vraagstukken op het gebied van sociale zekerheid, reïntegratie, zorg, jeugd etc.
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Taskforce Jeugdwerkloosheid	Projectorganisatie in het leven geroepen door het kabinet teneinde de jeugdwerkloosheid op een vernieuwde manier aan te pakken
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen
WAZ	Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen Zelfstandigen
WIA	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
WW	Werkloosheidswet
WWIK	Wet Werk en Inkomen Kunstenaars
WWB	Wet werk en bijstand



Inhoudsopgave

3	Woord vooraf
5	Verklarende lijst van afkortingen en termen
11	1. Inleiding en probleemstelling
13	1.1 Inleiding
13	1.2 Aanleiding
15	1.3 Probleemstelling
17	1.4 Onderzoeksopzet
16	1.4.1 Object van onderzoek
16	1.4.2 Beperkingen onderzoeksobject
16	1.5 Leeswijzer
17	2. De Jeugdwerkcorporatie
19	2.1 Inleiding
19	2.2 Wat is een Jeugdwerkcorporatie?
20	2.2.1 Ontstaansgeschiedenis
20	2.2.2 De methodiek van de Jeugdwerkcorporatie
25	2.2.3 De kracht van de Jeugdwerkcorporatie
25	2.2.4 Organisatiestructuur
27	2.2.5 Financiering
30	2.3 Deelconclusie
33	3. Jeugdwerkloosheid
35	3.1 Inleiding
35	3.2 Definities van werkloosheid
36	3.3 Werkloosheidscijfers
38	3.4 Oorzaken werkloosheid
40	3.5 Gevolgen werkloosheid
42	3.6 Jeugdwerkloosheidbeleid
44	3.7 Deelconclusie
47	4. Theoretisch kader
49	4.1 Inleiding
50	4.2 Centrale begrippen uit onderzoek
51	4.3 Vier vragen van beleid
53	4.4 Human Capital
55	4.5 New Public management en Prestatiemeting
59	4.6 Netwerkbenadering
63	4.7 Conceptueel model

Inhoudsopgave

63	5. De Jeugdwerkcorporatie werkelijk een gat in de markt?
65	5.1 Inleiding
65	5.2 Keuze re-integratietrajecten
68	5.3 De IRO
69	5.3.1 Effectiviteit IRO
69	5.3.1.1 <i>Kerncijfers in- en uitstroom IRO</i>
70	5.3.1.2 <i>Herleiding IRO-cliënten naar uitkeringsstatus, leeftijd, geslacht en opleidingsniveau</i>
70	5.3.1.3 <i>Plaatsing en beëindiging IRO-trajecten</i>
71	5.3.2 Efficiency IRO
72	5.3.2.1 <i>Kerngegevens kosten IRO</i>
72	5.3.3 Waardering door actoren
74	5.3.4 Deelconclusie IRO
74	5.4 Work First
74	5.4.1 Work First inhoudelijk
76	5.4.2 Effectiviteit Work First
76	5.4.3 Effectiviteit en efficiency: Work First Benchmark Divosa
77	5.4.3.1 <i>Effectiviteit aan de hand van Benchmark Divosa</i>
79	5.4.3.2 <i>Efficiency Work First</i>
79	5.4.4 Effectiviteit en efficiency: 'Loon boven uitkering'-beleid in de gemeente Alkmaar inhoudelijk
80	5.4.4.1 <i>Effectiviteit LBU</i>
81	5.4.4.2 <i>Efficiency LBU</i>
82	5.4.5 Waardering Work First door actoren
83	5.4.6 Deelconclusie Work First
84	5.5 De Jeugdwerkcorporatie
84	5.5.1 Effectiviteit Jeugdwerkcorporatie
85	5.5.1.1 <i>Kerncijfers in- en uitstroom Jeugdwerkcorporatie</i>
86	5.5.1.2 <i>Herleiding leden van de JWC naar uitkeringsstatus, leeftijd, geslacht en opleidingsniveau</i>
87	5.5.2 Efficiency Jeugdwerkcorporatie
87	5.5.2.1 <i>Individuele trajectprijs Jeugdwerkcorporatie</i>
88	5.5.3 Waardering door actoren
89	5.5.4 Deelconclusie Jeugdwerkcorporatie
91	5.6 Vergelijking Jeugdwerkcorporatie met IRO en Work First
91	5.6.1 Maximaal effect
92	5.6.1.1 <i>Aanpak oorzaken</i>
93	5.6.1.2 <i>Aantal succesvol uitgestroomden</i>
93	5.6.1.3 <i>Draagvlak onder actoren</i>
94	5.6.1.4 <i>Neveneffecten</i>
94	5.6.2 Kosten
95	5.6.3 Optimale kosten-effectiviteitsbepaling

Inhoudsopgave

99

6. Samenvatting en conclusies

109

7. Aanbevelingen

Bijlagen

- I Schematische weergave maandelijks cijfers werkloze, werkzame- en niet-beroepsbevolking
- II Schematische weergave driemaandsgemiddelden geregistreerde werklozen
- III Schematische weergave baanvinders- en wisselaars en onbenut arbeidsaanbod
- IV Centrum voor Werk en Inkomen, aantal werkzoekenden onder de 25 jaar in oktober 2007
- V Centrum voor Werk en Inkomen, aantal werkzoekenden onder de 23 jaar in oktober 2006
- VI Schematische weergave van de werkloosheidcijfers binnen de lidstaten van de Europese Unie in de leeftijdscategorie 15 tot 25 jaar
- VII Cijfer over de structurele werkloosheid en de risicogroep in de leeftijdscategorie 15 tot 22 jaar
- VIII Aanvulling op het theoretisch kader
- IX Lijst van deelnemende gemeenten Benchmark Work First Divosa
- X Succesverhaal Jonas
- XI Foto's leden Jeugdwerkcorporatie Tilburg
- XII Foto's leden Jeugdwerkcorporatie Tilburg



Hoofdstuk 1

Inleiding en probleemstelling

Over het hoe en waarom, de aanleiding tot het schrijven van deze scriptie en de probleemstelling.

Hoofdstuk 1 | Inleiding en probleemstelling

1.1 Inleiding

"...De economische vooruitzichten zijn gunstig. Ondernemers en consumenten zijn optimistisch. Jongeren vinden snel een baan..."¹

"Ik heb Jeugdwerkloosheid altijd gezien als een conjunctureel probleem. Als de arbeidsmarkt zou aantrekken, zou het vanzelf verdwijnen. In de tussentijd moest je er alleen voor zorgen dat jongeren niet te lang aan de kant bleven staan. Inmiddels zijn we er echter achter gekomen dat er een harde kern is van 50.000 jongeren die ook in een krappe arbeidsmarkt niet aan de bak komt"² (Hans de Boer, voorzitter Taskforce Jeugdwerkloosheid)

Uit de troonrede van 2007 blijkt dat de economische vooruitzichten gunstig zijn en dat de begroting voor volgend jaar zelfs een overschot laat zien. De regering is zelfs zo positief dat zij tevens een overschot op de begroting verwachten in de jaren na 2008. Verder staat in de troonrede dat ondernemers en consumenten optimistisch zijn en jongeren snel een baan vinden. De vraag is echter of deze gunstige tijden in economisch opzicht de problematiek van jeugdwerkloosheid oplost. Dit onderkent ook Hans de Boer, voorzitter van Taskforce Jeugdwerkloosheid. Afgelopen jaren heeft hij zich ingezet om de jeugdwerkloosheid aan te pakken. De aanleiding was het economisch reces in 2003, waarbij de werkloosheid onder jongeren twee keer zo hoog was dan het landelijk gemiddelde. Door samenwerking met belangrijke actoren in het beleidsveld is het gelukt om de jeugdwerkloosheid in getallen onder controle te krijgen, maar er blijft sprake van een harde kern structureel werkloze jongeren die ook in een krappe arbeidsmarkt niet aan een baan geholpen kunnen worden.

1.2 Aanleiding

Alhoewel het economisch goed gaat in Nederland blijft er dus een harde kern van structureel werkloze jongeren. Het gaat hier om ongeveer 38.000 jongeren.³ Juist nu het economisch beter gaat, dient de overheid zich in te zetten om dit economisch probleem aan te pakken. Naast het probleem van de structureel jeugdige werklozen, bestaat ook nog het probleem van 60.000 vroegtijdig schoolverlaters die er jaarlijks bij komen. Ook is er aandacht nodig voor de 124.000 risicjongeren die op dit moment wel werk hebben, maar niet de juiste diploma's.⁴ De Taskforce geeft aan dat een groot deel van de structureel werkloze jongeren "onzichtbaar" is. Deze jongeren vragen geen uitkering aan en staan niet ingeschreven bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Dit zijn de zogeheten niet uitkeringsgerechtigden (nuggers) en niet uitkeringstrekkers (nutters).⁵ De huidige aanpak van de overheid richt zich vooral op de geregistreerde werklozen, maar niet op deze "onzichtbare" groep.

Jeugdwerkloosheid is niet alleen een economisch, maar ook een sociaal probleem. Het sociale aspect heeft betrekking op de effecten van werkloosheid op adolescenten. Zo bestaat er het erkenningsaspect: iemand die werkt, geniet waardering in de samenleving. Zo zal het werkloze individu aan status verliezen en wordt men afgesneden van allerlei sociale contacten die voortvloeien uit werk. Naast het erkenningsaspect heeft het inkomensaspect invloed op het welzijn van werklozen. Dit leidt weer tot een negatieve psychologische impact van werkloosheid bij adolescenten, omdat de reikwijdte van de te ontwikkelen gebieden (psychologisch, emotioneel en sociaal) tijdens deze periode van hun leven erg groot is. Deze ontwikkelingen gaan gepaard met stress en maakt de periode van werkloosheid een nog turbulenter en verwarrender ervaring dan voor volwassenen.⁶

Een ander sociaal effect van werkloosheid heeft betrekking op de gemeenschap. Jeugdwerkloosheid kan lei-

1 Troonrede 2007

2 Uitspraak Hans de Boer, voorzitter Taskforce Jeugdwerkloosheid uit Forum, VNO-NCW, november 2006

3 Actieplan Taskforce Jeugdwerkloosheid. "Juist nu doorbijten". 2007

4 Actieplan Taskforce Jeugdwerkloosheid. "Juist nu doorbijten". 2007

5 www.nos.nl http://www.nosheadlines.nl/forum.php/list_messages/3687

6 Gurney, R.M., 1980, p175-182

den tot criminaliteit, hangjongeren en verpaupering in wijken, buurten en kunnen er gevoelens van onveiligheid ontstaan.

Aanpak jeugdwerkloosheid

In de loop der jaren zijn er verschillende manieren om jeugdwerkloosheid te bestrijden voorbij gekomen. Hierbij kan gedacht worden aan het leerlingwezen waarbij jongeren tegelijkertijd leren en werken. In de huidige aanpak van jeugdwerkloosheid speelt de Taskforce Jeugdwerkloosheid (hierna Taskforce) een belangrijke rol. Op 31 oktober 2003 is de Taskforce door de staatssecretarissen van OCW en SZW in het leven geroepen. De Taskforce is een projectorganisatie welke op een vernieuwende manier de jeugdwerkloosheidsproblematiek aanpakt. Dit beleid is succesvol wanneer er gekeken wordt naar het aantal bij het CWI ingeschreven jongeren, wat is teruggelopen van meer dan 60.000 in maart 2004 tot minder dan 30.000 in november 2006.⁷ Toch worden niet alle jongeren bereikt. Dit wordt duidelijk als men kijkt naar de grote groep structurele werklozen welke niet of nauwelijks door de Taskforce bereikt konden worden. Ruim 38.000 jongeren zijn structureel werkloos, hun afstand tot de arbeidsmarkt is groot en wordt steeds groter.⁸

De Taskforce adviseert onder andere aan het kabinet om zich bij de jeugdwerkloosheid te richten op de harde kern structurele werkloosheid en deze op lokaal niveau aan te pakken, juist nu de economie weer aantrekt. Het beleid moet zich echter niet alléén richten op structurele werkloosheid, omdat er ieder jaar weer nieuwe werkloze jongeren bijkomen. Voorkomen moet worden dat deze jongeren tot de groep van structurele werklozen gaan behoren.

Aanleiding voor het oprichten van de Jeugdwerkcorporatie

De Jeugdwerkcorporatie is een instrument binnen het arbeidsmarktbeleid dat het probleem van jeugdwerkloosheid aanpakt. Prof. dr. P. van Schilfgaarde is geestelijk vader en initiatiefnemer voor het oprichten van de Stichting Werkcorporatie Jeugdigen. Al vele jaren houdt hij zich bezig met werkgelegenheidsvraagstukken en heeft diverse boeken geschreven. Het boek: "*De werkcorporatie maakt werk weer betaalbaar*" (1994)⁹ geeft de basis voor de Stichting Werkcorporatie Jeugdigen. Het gedachtegoed van Prof. dr. P van Schilfgaarde is te herleiden naar een theorie van Israëliische filosoof Avishai Margalit. Hij zegt het volgende:

'Een fatsoenlijke maatschappij is een maatschappij waarin de instituties de mensen niet vernederen.'¹⁰

Uitsluiting is daarbij één van de ergste vormen van vernedering en het niet hebben van werk wordt in de westerse maatschappij gezien als uitsluiting. De Europese Gemeenschap heeft in dat kader geformuleerd dat er recht is op werk.

De EQUAL-subsidie, verstrekt door het Europees Sociaal Fonds, kan voor dit doel ingezet worden. Lidstaten kunnen een aanvraag indienen om in aanmerking te komen voor deze subsidie. EQUAL kent een aantal doelstellingen zoals het bestrijden van discriminatie en ongelijkheid op de arbeidsmarkt, het ontwikkelen van nieuwe methoden en experimentele projecten om te innoveren. De Stichting Werkcorporatie Jeugdigen heeft een nieuwe methode ontwikkeld ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid en dit wordt deels gefinancierd door het Europees Sociaal Fonds met een EQUAL subsidie.

De Jeugdwerkcorporatie (de nieuwe methode) onderscheidt zich van de andere stromen door het ondernemingskarakter, de marktgerichtheid en de manier van samenwerken (in coöperatieve vorm). Er zijn om de Jeugdwerkcorporatie invulling te geven drie pilot Jeugdwerkcorporaties in de provincie Noord-Brabant gestart.

Voor dit project werken een aantal partijen samen, waaronder provincie Noord Brabant, Jeugdzorginstellingen in Brabant, de betrokken gemeenten en BV Werk voor Iedereen.

De samenwerkende partijen hebben zich verenigd in een Ontwikkelingspartnerschap en dit vastgelegd in een

7 Actieplan Taskforce Jeugdwerkloosheid. "Juist nu doorbijten". 2007

8 Actieplan Taskforce Jeugdwerkloosheid. "Juist nu doorbijten". 2007

9 P. van Schilfgaarde, 1994

10 Uitspraak Israëliische filosoof Avishai Margalit, De fatsoenlijke samenleving, 2001

contract. Er is voor dit project een stichting opgericht: De Stichting Werkcorporatie Jeugdigen. Voor de financiering wordt deels (50%) gebruik gemaakt van ESF-EQUAL middelen. De stichting is de begunstigde in het kader van de EQUAL-regeling.

In het kader van onze stage hebben wij voor verdere disseminatie en mainstreaming van de Jeugdwerkcorporatie een handboek opgesteld. Met dit handboek kunnen nieuwe Jeugdwerkcorporaties zonder hulp van bestaande Jeugdwerkcorporaties opgericht worden. De ervaringen van de drie pilot projecten zijn meegenomen in dit handboek voor fine-tuning van de methodiek en technieken van de Jeugdwerkcorporatie.

De aanleiding voor onze scriptie

Tijdens het opstellen van het handboek bleven enkele vragen voor ons onbeantwoord, zoals: 'Wat is de toekomst van deze methodiek ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid binnen het bestaand beleid?' en 'Is deze methodiek nu echt een gat in de markt te noemen?'. Het zijn deze vragen geweest die geleid hebben tot het schrijven van deze scriptie.

1.3 Probleemstelling

Jeugdwerkloosheid leidt tot een drievoudige maatschappelijke schade, namelijk tot een hoge uitkeringslast, een grote kans op jeugdcriminaliteit en langdurige toekomstige ontwrichting van een generatie.

In de aanleiding is besproken dat de overheid diverse instrumenten heeft ingezet om de jeugdwerkloosheid te bestrijden. Jeugdwerkloosheid blijft, ondanks de inzet van verschillende methoden om jeugdwerkloosheid te bestrijden, een probleem. Alhoewel de door de overheid vastgestelde targets om de jeugdwerkloosheid terug te dringen door de Taskforce zijn behaald, geven beide aan dat er nog altijd een harde kern van 38.000 structureel werkloze jongeren blijft bestaan die met de bestaande instrumenten niet opgelost is.¹¹ De Taskforce adviseert het kabinet om zich bij de aanpak van jeugdwerkloosheid te richten op de harde kern structurele werkloosheid en deze op lokaal niveau aan te pakken, juist nu de economie weer aantrekt. Het is echter niet zo dat het beleid zich alléén moet richten op structurele werkloosheid, omdat er ieder jaar weer nieuwe werkloze jongeren bijkomen. De Jeugdwerkcorporatie is een instrument specifiek gericht op die jongeren die een (grote) afstand hebben tot de arbeidsmarkt en die met de bestaande begeleiding niet bemiddeld kunnen worden tot het hebben van een baan of eigen onderneming. De Jeugdwerkcorporatie probeert het probleem van jeugdwerkloosheid op te lossen door marktwerking en vanuit een positieve benadering waarin de mens centraal staat. Er is dus behoefte aan een instrument in de bestrijding van structurele jeugdige werklozen, die zich tevens richt op de overige jeugdige werklozen. Dit leidt tot de hiernavolgende doelstelling, centrale vraagstelling en deelvragen.

Doelstelling

Vaststellen of het instrument de Jeugdwerkcorporatie als legitiem kan worden beschouwd en door marktwerking een effectieve en efficiënte bijdrage kan leveren in de bestrijding van jeugdwerkloosheid.

Centrale vraagstelling

In hoeverre dragen Jeugdwerkcorporaties effectief, efficiënt, legitiem en legaal bij aan een gerichte bestrijding van de jeugdwerkloosheid? En op welke wijze zou die invloed optimaal geïnstitutionaliseerd kunnen worden?

Deelvragen

- 1) Hoe groot is de huidige jeugdwerkloosheidproblematiek in Nederland?
- 2) Welke oorzaken en gevolgen zijn er te benoemen voor de jeugdwerkloosheidproblematiek in Nederland?
- 3) Wat houdt een Jeugdwerkcorporatie in?
- 4) Wat is de bestaande aanpak in de bestrijding van jeugdwerkloosheid in Nederland?
- 5) Wat zijn de resultaten van de Jeugdwerkcorporatie gekeken naar de effectiviteit, efficiëntie, legaliteit en legitimiteit in vergelijking met twee bestaande instrumenten op het gebied van jeugdwerkloosheid?
- 6) Welke aanbevelingen kunnen er gedaan worden ten aanzien van de toekomst van de Jeugdwerkcorporatie?

¹¹ Actieplan Taskforce Jeugdwerkloosheid. "Juist nu doorbijten". 2007

1.4 Onderzoeksopzet

1.4.1 Object van onderzoek

De ontwikkelde methodiek ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid, namelijk de Jeugdwerkcorporatie staat in dit onderzoek centraal. Gekeken wordt naar de plaats van de Jeugdwerkcorporatie binnen het bestaand beleid in Nederland. Vervolgens wordt het instrument vergeleken met twee bestaande instrumenten die door de overheid ingezet zijn. Tot slot wordt er gekeken naar de toekomst van de jeugdwerkcorporatie.

1.4.2 Beperkingen onderzoeksobject

Vanwege de duur van het onderzoek is het niet mogelijk om een volledig overzicht van het instrumentarium op het gebied van jeugdwerkloosheid te krijgen, te waarderen en te vergelijken met de werking van de Jeugdwerkcorporatie. Er is gekozen om een tweetal instrumenten in Nederland te vergelijken met het instrument de Jeugdwerkcorporatie.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk twee beschrijft de methodiek van de Jeugdwerkcorporatie. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie ingegaan op de omvang, oorzaken en gevolgen van jeugdwerkloosheid. In hoofdstuk vier wordt het theoretisch kader voor het onderzoek vastgesteld. De resultaten op het gebied van effectiviteit en efficiëntie van de Jeugdwerkcorporatie worden in hoofdstuk vijf vergeleken met twee bestaande instrumenten. De samenvatting en de eindconclusies worden in hoofdstuk 6 besproken en de aanbevelingen treft u tot slot in hoofdstuk 7.

Hoofdstuk 2

De Jeugdwerkcorporatie

Over de Jeugdwerkcorporatie als nieuw ontwikkeld instrument om het probleem van de jeugdwerkloosheid te bestrijden.



2. De Jeugdwerkcorporatie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het nieuwe instrument de Jeugdwerkcorporatie besproken. In paragraaf 2.2 worden de kenmerken missie, hoofddoelstellingen en de doelgroepen van de Jeugdwerkcorporatie omschreven. Paragraaf 2.2.1 beschrijft de ontstaansgeschiedenis. Vervolgens wordt in 2.2.2 de methodiek van de Jeugdwerkcorporatie uitgewerkt. In 2.2.3 wordt ingegaan op de kracht van de Jeugdwerkcorporatie. Aan de hand van het organogram van de Jeugdwerkcorporatie zal in paragraaf 2.2.4 de organisatiestructuur beschreven worden. 2.2.5 geeft een overzicht van de financiering van de Jeugdwerkcorporatie. Dit hoofdstuk zal afgesloten worden met de deelconclusie in paragraaf 2.3. In bijlage X en XI wordt extra informatie gegeven over de leden van de Jeugdwerkcorporatie in Tilburg.

2.2 Wat is een Jeugdwerkcorporatie?

Het instrument de Jeugdwerkcorporatie richt zich op jeugdige werklozen door het bieden van een baan in de vorm van een leer/werk traject dat recht geeft op een eigen inkomen. Bovendien wordt deze groep bewust gemaakt van de mogelijkheid om een eigen bedrijf te starten.

De Jeugdwerkcorporatie heeft een aantal kenmerken. De jongeren komen in dienst bij de Jeugdwerkcorporatie, ontvangen loon van de Jeugdwerkcorporatie en verrichten werk voor de Jeugdwerkcorporatie. De basis is een arbeidsovereenkomst, eventueel gekoppeld aan een scholings- of omscholingsovereenkomst.

Anders gezegd, de Jeugdwerkcorporatie:

- is een onderneming;
- werkt op en voor een markt;
- biedt een baan aan tegen loon;
- geeft de jongeren de kans zelfstandig ondernemer te worden;
- kan werk aannemen maar ook personeel detacheren;
- bevordert doorstroming en is tevens gericht op scholing van eigen personeel.

De jongeren participeren vanaf dag één in de Jeugdwerkcorporatie, ontvangen loon van de Jeugdwerkcorporatie en zijn verantwoordelijk voor hun eigen toekomst. Het bestuur van de Jeugdwerkcorporatie wordt samen met de jongeren vormgegeven en staat onder leiding van de lokale projectleider.

Er kan gedacht worden dat de Jeugdwerkcorporatie veel kenmerken bevat van zowel een banenpool als de sociale werkvoorziening, maar een Jeugdwerkcorporatie kan meer dan de banenpool door het ondernemingskarakter en marktgerichtheid, en is in dat laatste meer beperkt dan de sociale werkvoorziening omdat de Jeugdwerkcorporatie alleen mag werken op toegestane werkgebieden. Werken bij de Jeugdwerkcorporatie heeft verder een tijdelijk karakter en is gericht op het doorstromen naar een vaste baan of eigen onderneming. Werkloze jongeren komen in dienst van de Jeugdwerkcorporatie en zijn er (mede)eigenaar van.

De Jeugdwerkcorporatie heeft de volgende missie:

Het betrokken houden van jongeren bij de arbeidsmarkt en de maatschappij en daardoor de sociale cohesie in buurt en wijk verbeteren.

Dit leidt tot de volgende hoofddoelstellingen:

- Het garanderen en verzorgen van inkomensscheppend werk voor werkloze jongeren.
- Het bevorderen van cohesie in de wijk/buurt.
- Het bevorderen van zelfstandig ondernemerschap bij jongeren / het kweken van bewustwording voor zelfstandig ondernemerschap.

De Jeugdwerkcorporatie richt zich op twee doelgroepen:

- 1) (Kansarme) werkloze jongeren. (jong gehandicapten, jongeren vanuit jeugdzorginstellingen, jongeren in bijstand, nuggers en nutters)
- 2) Autochtone en allochtone mensen in (achterstand)gebieden.

Doordat de Jeugdwerkcorporatie ondersteuning, zorg en structuur aanbrengt, kunnen woonwijken leefbaar worden gemaakt en gehouden. De Jeugdwerkcorporatie richt zich in de tweede doelgroep op specifieke doelgroepen zoals autochtone en allochtone mensen in (achterstands)gebieden, ouderen, herintredende vrouwen, WAO-ers die opnieuw gekeurd dienen te worden etc.

2.2.1 Ontstaansgeschiedenis

Prof. dr. P. van Schilfgaarde is geestelijk vader en initiatiefnemer voor het oprichten van de Stichting Werkcorporatie Jeugdigen. Al vele jaren houdt hij zich bezig met werkgelegenheidsvraagstukken en heeft op dit beleidsveld diverse boeken geschreven. Het boek: "*De werkcorporatie maakt werk weer betaalbaar*" geeft de basis voor de Stichting Werkcorporatie Jeugdigen.¹² Het gedachtegoed van de heer Van Schilfgaarde is te herleiden naar een theorie van Israëliische filosoof Avishai Margalit. Hij zegt het volgende:

'Een fatsoenlijke maatschappij is een maatschappij waarin de instituties de mensen niet vernederen.'¹³

Uitsluiting is daarbij één van de ergste vormen van vernedering en het niet hebben van werk wordt in de westerse maatschappij gezien als uitsluiting. De Europese Gemeenschap heeft in dit kader geformuleerd dat er recht is op werk.

De EQUAL subsidie van het Europees Sociaal Fonds kan ingezet worden om dit doel te verwezenlijken. Lidstaten kunnen een aanvraag indienen om in aanmerking te komen voor deze subsidie. EQUAL kent een aantal doelstellingen zoals het bestrijden van discriminatie en ongelijkheid op de arbeidsmarkt, het ontwikkelen van nieuwe methoden en experimentele projecten om te innoveren. De Stichting Werkcorporatie Jeugdigen heeft een nieuwe methode ontwikkeld ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid en dit wordt deels (50%) gefinancierd door het Europees Sociaal Fonds met een EQUAL subsidie.

Er zijn om de Jeugdwerkcorporatie invulling te geven drie pilot Jeugdwerkcorporaties in de provincie Noord-Brabant gestart, namelijk in Deurne, Tilburg en Roosendaal. Voor dit project werken een aantal partijen samen, waaronder provincie Noord Brabant, Jeugdzorginstellingen in Brabant, de betrokken gemeenten en BV Werk voor Iedereen.

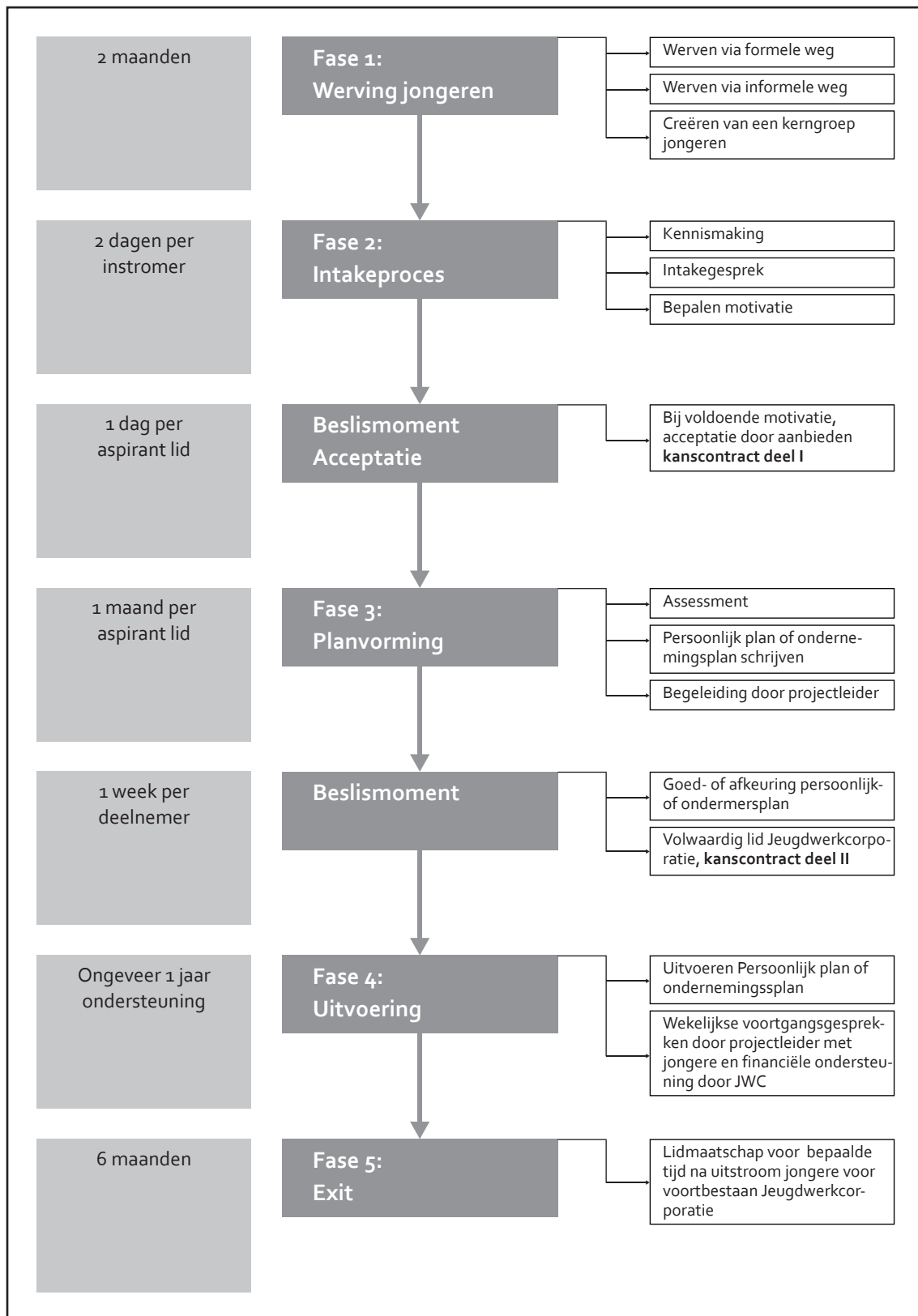
De samenwerkende partijen hebben zich verenigd in een Ontwikkelingspartnerschap en dit vastgelegd in een contract. Er is voor dit project een stichting opgericht: De Stichting Werkcorporatie Jeugdigen. De stichting is de begunstigde in het kader van de EQUAL-regeling.

2.2.2 De methodiek van de Jeugdwerkcorporatie

Op de volgende pagina volgt een schematische weergave van het proces van werving tot exit. Dit proces dient te worden beschouwd als de methodiek van de Jeugdwerkcorporatie. De te onderscheiden fasen zullen hierna besproken worden.

¹² P. van Schilfgaarde, 1994

¹³ Uitspraak Israëliische filosoof Avishai Margalit, De fatsoenlijke samenleving, 2001



FIGUUR 2.1 | SCHEMATISCHE WEERGAVE PROCES VAN WERVING TOT EXIT

Fase 1 Werving jongeren

De manier van werven heeft invloed op de jongeren die instromen bij de Jeugdwerkcorporatie. Aangezien de doelstelling is om kansarme jongeren een nieuwe kans te geven, kan de selectie niet gebaseerd zijn op kansrijkdom. Anders gezegd: De normale selectieprocedures van bedrijven en andere werkgevers falen hier. (wellicht wordt iemand juist niet in de selectie opgenomen omdat hij/zij elders te goede kansen heeft). Het belangrijkste criterium voor de selectie ligt dan ook in de *motivatie!* Er zijn verschillende manieren waarop werving plaats kan vinden. De vormen van werving zijn te onderscheiden in een formele en een informele categorie.

Formeel werven

Bij de formele manier van werven gaat het om het maken van afspraken met actoren over het aanleveren/doorverwijzen van jongeren naar de Jeugdwerkcorporatie. De belangrijkste actoren waaraan gedacht kan worden zijn het CWI, de leerplichtambtenaren, het UWV en de dienst Sociale Zaken van de gemeente. Wanneer er voor deze weg gekozen wordt, zullen bijvoorbeeld jongeren benaderd worden die een uitkering ontvangen. Het is belangrijk dat afspraken met de actoren vastgelegd zijn.

Informeel werven

Via de informele manier van werven kunnen vooral de nuggers en nutters bereikt worden. Hierbij kan gedacht worden aan de volgende methoden om te werven; flyeren, inloopavonden, mond-tot-mondreclame en/of starten met een kerngroep. Vanuit de pilot projecten is vooral het starten met een kerngroep succesvol gebleken. Met een kerngroep wordt een samenhangende groep jongeren bedoeld die elkaar beïnvloeden. Hierdoor zal groepsdruk plaatsvinden, wat leidt tot positieve feedback van de kerngroep. Ze stimuleren elkaar om aan het werk te gaan via mond-tot-mondreclame.

Afhankelijk van de gedefinieerde doelgroep kan er gekozen worden om de formele en informele manier van werven naast elkaar te gebruiken. De werving geschiedt in principe via open inschrijving. Jongeren kunnen voorgedragen worden door een instelling, een adviseur of een betrokken instantie. Er dient ruime bekendheid gegeven te worden aan de mogelijkheden voor de jongeren om zich te aan te melden bij de Jeugdwerkcorporatie door te werven via de formele en informele weg.

Fase 2 Intakeproces

Na de werving volgt het intakeproces dat bestaat uit de stappen: kennismaking, intakegesprek en het bepalen van de motivatie van de jongeren.

Kennismaking

Het is de bedoeling dat jongeren tijdens de wervingsfase genoeg gemotiveerd zijn geraakt om zelf contact op te nemen met de Jeugdwerkcorporatie. Op deze manier zullen zij meer informatie willen verkrijgen of een afspraak maken voor een intakegesprek.

Intake en Motivatie

Tijdens de kennismakingsfase maken de jongeren een afspraak voor een intakegesprek. Het kennismakingsgesprek is belangrijk, omdat het een beslismoment voor de jongere en de projectleider is. Tijdens dit gesprek moet voor de jongere duidelijk worden wat de Jeugdwerkcorporatie precies inhoudt en wat zijn rol daarin is. Voor de projectleider is het doel een beeld van de jongere te vormen of wat hij kan en wil. Wanneer de jongere een duidelijke 'droom' heeft, zal hij gemotiveerd zijn en gericht aan de slag gaan. Het is echter niet zo dat wanneer de jongere geen 'droom' heeft, hij niet geschikt kan zijn voor het werken bij de Jeugdwerkcorporatie.

Motivatie

Het belangrijkste criterium voor de selectie is motivatie en verdient dan ook extra aandacht in de intake. Motivatie kan bij de jongeren op verschillende manieren bepaald worden. Zo kan het als een belangrijk punt gezien worden dat de jongeren zich op eigen initiatief aanmelden voor een intakegesprek. Motivatie is echter een psychologisch moeilijk hanteerbaar begrip. Iemand die niet gemotiveerd is, zal (tenzij gedwongen) nauwelijks geneigd zijn om zich aan te melden. Wie echter gedemotiveerd is geraakt door vroegere ervaringen, zou in de selectie een kans moeten krijgen. Eén of twee gesprekken om zowel de redenen waarom betrokke solliciteert alsook de redenen waarom hij elders weinig kans heeft te achterhalen, zijn dan ook belangrijk.

Beslismoment: Acceptatie Kanscontract deel I

Na fase twee (intakeproces) volgt een belangrijk beslismoment. Wanneer de projectleider geconstateerd heeft dat de jongere voldoende gemotiveerd is, krijgt hij een kanscontract deel I aangeboden. Met dit kanscontract biedt de Jeugdwerkcorporatie de jongere de mogelijkheid een eigen onderneming te starten door het schrijven van een ondernemingsplan of de mogelijkheid de jongere te begeleiden naar een betaalde baan door het schrijven van een persoonlijk plan. Met die doelstelling voor ogen heeft het kanscontract deel I de hiernavolgende inhoud: De jeugdwerkcorporatie ondersteunt de jongere bij het ontwikkelen van een ondernemingsplan voor de te starten onderneming of bij het ontwikkelen van een persoonlijk plan voor het vinden van een betaalde baan om in eigen in het eigen levensonderhoud te voorzien. Verder zijn er in het kanscontract deel I criteria over de inhoud van het persoonlijk- of businessplan opgenomen evenals de criteria voor de acceptatie van het persoonlijk- of businessplan. Tot slot worden de rechten en plichten van zowel de jongere als de Jeugdwerkcorporatie en de Stichting Werkcorporatie Jeugdigen opgenomen in dit kanscontract. Het kanscontract deel I dient door alle partijen ondertekend te worden.

Samengevat heeft het kanscontract deel I als doel de jongere de kans te bieden een persoonlijk- of businessplan te schrijven en daarin ondersteund te worden door de Jeugdwerkcorporatie.

Fase 3: Planvorming

Na het beslismoment kanscontract deel I, volgt de planvorming waarbij de jongere een persoonlijk- of ondernemingsplan opstelt. De stappen die in deze fase te onderscheiden zijn: assessment, schrijven van een persoonlijk- of ondernemingsplan en de begeleiding door de projectleider. De planvorming is geen traject op zich, maar is een middel om een doel te bereiken.

Assessment

Wanneer de projectleider een jongere een kanscontract aanbiedt, wil dit echter nog niet zeggen dat de jongere precies weet wát hij wil en kan.

Het doel van het assessment is tweeledig en dient enerzijds te worden beschouwd als een test waaruit persoonlijke voorkeuren naar voren komen en anderzijds als een test waaruit de capaciteiten en competenties van de jongere naar voren komen. Het assessment dient als input te worden beschouwd voor het schrijven van een persoonlijk- of ondernemingsplan.

Persoonlijk- of Ondernemingsplan

Als men weet wat men kan en wil, volgt de planvorming. Welk plan de jongeren opstellen, is afhankelijk van hun droom. Wanneer de jongere een eigen onderneming wil starten, zal er een ondernemingsplan geschreven moeten worden. Indien de jongere op een andere manier naar een zelfstandige baan wil toewerken, zal er een persoonlijk plan opgesteld worden. In beide plannen dient beschreven te worden wat men op welke manier wil bereiken.

Beide plannen dienen een financiële paragraaf te bevatten. In deze paragraaf zijn voor de looptijd van het plan per maand de uitgaven en inkomsten beschreven. De inkomsten zijn:

- Individuele inkomsten (uitkeringen gekapitaliseerd per maand, re-integratiegelden, scholingsgelden).
- Collectieve inkomsten niet uit werkzaamheden (subsidies van bijvoorbeeld fondsen, rechtstreekse gemeentelijke bijdragen etc., niet zijnde de bijdragen van de Stichting Werkcorporatie Jeugdigen).
- Individuele inkomsten uit arbeid (bijvoorbeeld stagevergoedingen, omzet eigen bedrijf, uitzendvergoeding etc.).

Enkele voorbeelden zijn: personele kosten zoals het inkomen van de deelnemers en het ondernemersinkomen gestandaardiseerd tot het minimuminkomen, scholing, begeleiding, huisvesting (normbedragen), etc.

Tevens moet in het persoonlijk- of ondernemingsplan een gedetailleerd stappenplan worden opgenomen. Het stappenplan geeft een duidelijk overzicht van de werkzaamheden van week tot week. Hiermee is duidelijk welke stappen er doorlopen moeten worden om het uiteindelijke doel te bereiken. Voor de projectleider is het stappenplan tevens een goed instrument om de voortgang van de jongere te bewaken.

Wanneer het plan klaar is moet het geaccordeerd worden door de lokale projectleider. De projectleider be-

oordeelt het plan op financiële haalbaarheid. Jongeren met goedgekeurde plannen worden toegelaten tot de Jeugdwerkcorporatie. Zolang het plan niet is geaccordeerd, is de jongere geen lid van de Jeugdwerkcorporatie.

Begeleiding door projectleider

Tijdens de planvormingfase zal er bij iedere jongere in verschillende mate behoefte zijn aan begeleiding door de projectleider. Iedere projectleider kan hier een andere invulling aan geven. De begeleiding kan verschillen tot een wekelijkse afspraak waarin de voortgang van het plan besproken wordt tot een werkplek naast de projectleider waar de jongere zijn plan kan opstellen. Bij de begeleiding is het van belang rekening te houden met de capaciteiten en wensen van de jongere.

Beslismoment: Acceptatie kanscontract deel II

Fase drie is nu afgerond. Opnieuw volgt er een belangrijk beslismoment voor de projectleider. Wanneer het persoonlijk- of ondernemingsplan geaccordeerd is, volgt het kanscontract deel II. De Jeugdwerkcorporatie stelt zich ten doel de jongere de kans te geven een zelfstandige onderneming te starten of de jongere te begeleiden naar een betaalde baan die hen de mogelijkheid biedt op duurzame wijze in het eigen levensonderhoud te voorzien. Het kanscontract deel II heeft de hiernavolgende inhoud.

Het bevat een protocol voor het besluit tot acceptatie van het plan van de deelnemer. Hierbij moet de vastgelegde procedure voor het schrijven het plan gevolgd zijn. Deze procedure is tevens opgenomen in kanscontract deel II. Verder dient er in het kanscontract deel II een bekostigingsschema voor twaalf maanden te worden opgesteld, een recapitulatie en bevoorschotting. Het kanscontract is geldig op het moment dat het ondertekend is door de deelnemer, de lokale en centrale projectleider. De jongere is op dit moment volwaardig lid van de Jeugdwerkcorporatie.

Arbeidsovereenkomst met Jeugdwerkcorporatie

Op het moment van acceptatie zal de jongere/werknemer een arbeidsovereenkomst afsluiten met de Jeugdwerkcorporatie/werkgever. Vanaf dit moment is de hij/zij geen aspirant lid meer, maar volwaardig lid. Er wordt een arbeidsovereenkomst afgesloten tegen loon, maar met de mogelijkheid van exit indien één en ander niet past, conform afspraken.

Lidmaatschap bij Jeugdwerkcorporatie

Wanneer de jongere een arbeidscontract heeft dient hij/zij ook lid te worden van de Jeugdwerkcorporatie. Hij/zij ontvangt hiervoor een lidmaatschapkaart en betaalt tevens een maandelijkse contributie voor het lidmaatschap. Met dit lidmaatschap accepteert de jongere de regels zoals die bij de coöperatie horen en zoals die zijn vastgelegd in de statuten en huishoudelijke reglementen. Verder moet er door de leden een bestuursstructuur gevormd worden in samenwerking met de lokale projectleider.

Jongeren financieren in persoonlijk of ondernemingsplan

De Jeugdwerkcorporatie financiert de individuele projecten op basis van een goedgekeurd plan. Indien een plan geaccordeerd is, wordt het budget blijkend uit het plan toegewezen aan de uitvoerders van het plan (de jongeren). In dit plan is ook het loon van de jongeren als kosten opgenomen, maar ook de opbrengsten zoals inkomsten, re-integratiegelden etc. De Stichting financiert het verlies blijkend uit het plan (inkomsten -/- uitgaven).

Fase 4: Uitvoering

Na de acceptatie van het persoonlijk- of ondernemingsplan gaat de jongere over tot de daadwerkelijke uitvoering van het plan. Om de voortgang te bewaken, dient de lokale projectleider samen met de jongere wekelijks de voortgang door te nemen aan de hand van het stappenplan dat opgenomen is in het persoonlijk- of ondernemingsplan. De manier waarop de lokale projectleider de jongere in deze fase begeleidt, is afhankelijk van het functioneren van de jongere.

Fase 5: Exit

Uitstroom jongeren

Het succesvol uitvoeren van het persoonlijk- of ondernemingsplan kan leiden tot uitstroom uit de Jeugdwerkcorporatie. Voorwaarde is dat de jongeren minimaal een jaar lid blijven. Zo zal er een ledenbestand blijven

bestaan waaruit een goed bestuur gevormd kan worden. Deze bestuursleden kunnen gezamenlijk besluiten nemen over de toekomst van de Jeugdwerkcorporatie. De leden dragen actief bij door het adviseren en ondersteunen van nieuwe leden.

Evaluatie

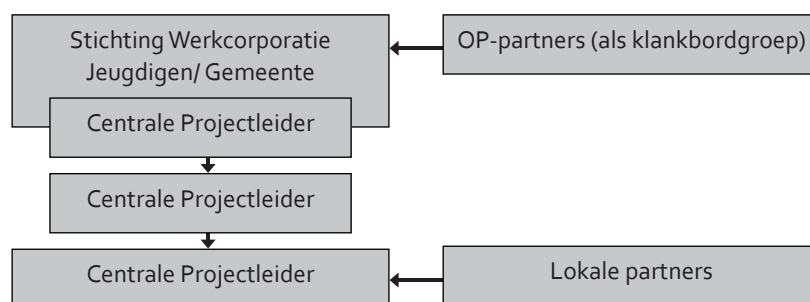
Er dient een nulmeting plaats te vinden aan de start van het proces. De evaluatie kan gehouden worden door de uitgangssituatie (nulmeting) te vergelijken met de huidige situatie. Het doel van de evaluatie kan liggen in het controleren in hoeverre de doelstellingen behaald zijn en of de Jeugdwerkcorporatie resultaten boekt. Verder kan de evaluatie ook gebruikt worden om te kijken welke aanpassingen in de strategie/ aanpak gemaakt moeten worden. De periode waarin de evaluatie moet plaatsvinden kan verschillen. De Jeugdwerkcorporatie moet de mogelijkheid krijgen om op te starten, voordat er naar de resultaten gekeken wordt.

2.2.3 De kracht van de Jeugdwerkcorporatie

Wanneer gekeken wordt naar de bestaande aanpak van jeugdwerkloosheid, dan is de vraag die gesteld kan worden: Welke toegevoegde waarde heeft de Jeugdwerkcorporatie binnen het bestaande beleid? Een belangrijk aspect in de kracht van de Jeugdwerkcorporatie is te vinden in de *eigen motivatie* van de jongeren. Dit project werkt eigenlijk omgekeerd. De Jeugdwerkcorporaties benaderen niet de jongeren, maar de jongeren dienen zich op eigen initiatief aan te melden voor een intakegesprek. Het gebouw van de Jeugdwerkcorporatie staat in de wijk en is hierdoor *laagdrempelig*. Doordat de jongeren zelf het initiatief nemen om langs te gaan, is de *benadering positief en eigentijds*. Uit gesprekken met de projectleiders van de Jeugdwerkcorporaties blijkt dat de jongeren zich vaak als mislukkeling voelen op het moment dat zij een uitkering aanvragen of zich inschrijven bij het CWI. Jongeren hebben vaak het gevoel dat deze organisaties er op voorhand vanuit gaan dat zij zich niet aan de afspraken zullen houden en daarbij drastische voorzorgsmaatregelen nemen.

De Jeugdwerkcorporatie heeft een positieve benadering en gaat uit van de *eigen kracht en motivatie* van de jongeren. Daarom vormen de jongeren het bestuur van de Jeugdwerkcorporatie en zijn zij daar verantwoordelijk voor. Doordat de jongeren het bestuur vormen, zijn ze meer bij elkaar *betrokken* en is er sprake van *positieve groepsdruk* onder de jongeren. Dit leidt tot positieve feedback van de peergroup om aan het werk te gaan. De jongeren dienen zelf aan te geven wat ze willen en op basis van een ondernemingsplan of persoonlijk plan worden de jongeren hierin gefinancierd. Een tweede kernelement is dat de Jeugdwerkcorporatie de jongeren de mogelijkheid geeft om een *eigen onderneming* te starten, terwijl de huidige projecten juist het vinden van een baan aanmoedigen. Jeugdwerkcorporaties *stimuleren ondernemerschap* bij de jongeren en ondersteunen hen daarbij. Verder kan de kracht van de Jeugdwerkcorporatie gevonden worden in het feit dat de jongeren een *baan aangeboden* krijgen. Bij de Jeugdwerkcorporatie werkt men *vanuit een baan naar ervaring*, in plaats vanuit ervaring naar een baan. De Jeugdwerkcorporatie is één instrument in de bestrijding van de jeugdwerkloosheid en kenmerkt zich door een *schakel te vormen naar een marktgerichte economie*. Met deze kenmerken kan de Jeugdwerkcorporatie gezien worden als een re-integratie-instrument. Een Jeugdwerkcorporatie is een manier/instrument om naast structurele werkloze jongeren ook die jongeren te bereiken die niet ingeschreven staan als uitkeringsgerechtigde. De Jeugdwerkcorporatie is met name bij de tweede groep zeer effectief gebleken. Dit is waarschijnlijk te danken aan het feit dat de Jeugdwerkcorporatie een combinatie is van *kleinschalige werkgelegenheid met een persoonlijke en gebiedsgerichte aanpak*.

2.2.4 Organisatiestructuur



FIGUUR 2.2 | ORGANOGRAM JEUGDWERKCORPORATIE NOORD BRABANT

Stichting Werkcorporatie Jeugdigen

Bovenaan in het organogram staat de Stichting Werkcorporatie Jeugdigen (hierna, de Stichting). De Stichting is in het leven geroepen om de Jeugdwerkcorporaties een werkbare vorm te geven. De belangrijkste taken van de Stichting bestaan uit het naleven van de doelstellingen, ontwikkelen van de strategie, vaststellen/wijzigen activiteitenplannen, benoemen van lokale en centrale projectleider en het bewaken van de liquiditeit/solvabiliteit.

Naast deze taken heeft de Stichting op vele gebieden een adviesfunctie voor de centrale en lokale projectleider en de Jeugdwerkcorporaties. De Stichting brengt onder andere advies uit op het gebied van het aanvragen van subsidie en het toewijzen van budgetten. Omdat de Stichting in het leven is geroepen om de Jeugdwerkcorporaties een werkbare organisatievorm te geven, is de toekomst van de Stichting momenteel onzeker. Daarom is in het organogram naast de Stichting ook de gemeente aangegeven, ervan uitgaande dat bij het opstarten van een nieuwe Jeugdwerkcorporatie, de gemeente de taken van de Stichting overneemt. Wanneer hierna over Stichting gesproken wordt, kan ook de gemeente worden ingevuld. In het organogram is vervolgens de centrale projectleider weergegeven onder de Stichting. De stichting kent een bestuur dat een centrale projectleider heeft benoemd voor de uitvoeringszaken. De taken van deze projectleider zijn onder andere; goedkeuren eindrapportage, begroten en externe vertegenwoordiging.

Lokale projectleider

De lokale projectleider is verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding en zijn takenpakket bestaat uit het organiseren van werkplekken, verzorgen van relaties met afnemers, aanvragen van subsidies, beoordelen plannen en begeleiden van de deelnemers.

Jeugdwerkcorporatie een coöperatieve vereniging

De Jeugdwerkcorporatie is een onderneming voor maatschappelijk belang en zal net zoals een woningcorporatie een maatschappelijke taak hebben en toch als onderneming moeten kunnen werken. Beide zullen in staat moeten worden gesteld om met gebruik van collectieve middelen kwalitatief goed werk te bieden tegen een lage prijs aan daartoe geëigende afnemers.

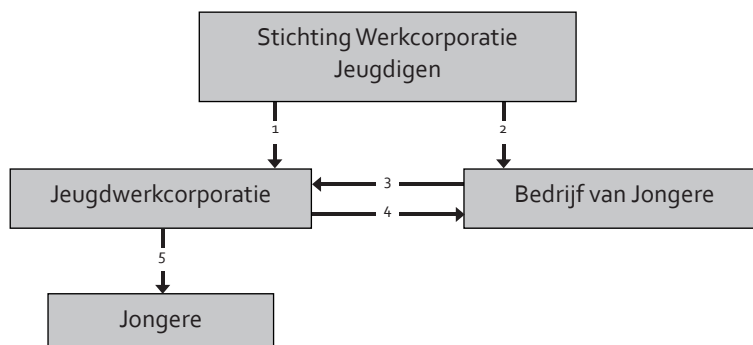
“Vergelijk de werkcorporatie met de woningcorporatie. De woningcorporatie is een ‘toegelaten instelling’; niet iedereen kan zomaar sociale woningbouw realiseren en beheren. Een woningcorporatie heeft een aparte status, mag subsidies gebruiken om kwalitatief goede woningen tegen een lage huur (lager dan de huur op de vrije markt!) aan daartoe geëigende huurders aan te bieden. De woningcorporatie is daarbij verantwoording schuldig aan de overheid over het gebruik van subsidiegelden, mist daardoor ook een aantal vrijheden die andere ondernemingen wel hebben, en is te zien als een beheerder van maatschappelijk kapitaal ten behoeve van de samenleving als geheel.”¹⁴

De lokale Jeugdwerkcorporatie is een lokale onderneming/organisatie met een coöperatieve vereniging als organisatievorm. Een coöperatieve vereniging is een rechtsvorm die nauw verwant is aan de vereniging. Veel van de wettelijke bepalingen die ook voor een vereniging gelden, gelden ook voor de coöperatie. Een duidelijk verschil is echter dat, in tegenstelling tot de vereniging, de coöperatie een zakelijk doel nastreeft in het belang van haar leden. Alle deelnemers (de jongeren) die werken bij de Jeugdwerkcorporatie zijn leden van de coöperatie. Hiervoor betalen zij lidmaatschapskosten.

Het bestuur van de Jeugdwerkcorporatie wordt gevormd door de leden in samenwerking met de lokale en centrale projectleider. De jongeren die lid worden kunnen een arbeidsovereenkomst aangaan met de Jeugdwerkcorporatie. Het gaat hier om een normaal dienstverband tegen loon, maar wel met een mogelijkheid van exit. Indien leden zelf een onderneming willen starten, wordt de constructie wat ingewikkelder. Om formeel juridische redenen is er in Tilburg voor gekozen dat deze onderneming de jongeren ‘inleent’ van de coöperatieve vereniging. Via de inleenovereenkomst wordt de betaling van het loon aan de jongeren geregeld. Het voordeel van in loondienst werken in plaats van zelfstandig ondernemer zijn, is dat er betere regelingen zijn. Mocht er iets gebeuren dan kan de jongere eenvoudig terug in de uitkeringssituatie. Daarnaast heeft een zelfstandig ondernemer recht op financiële voordelen, maar gelden pas als de zelfstandig ondernemer geld

¹⁴ Prof. dr. P van Schilfgaarde, 1994, p.8

verdient. Voor de jongere is het dus voordelig om hiervan gebruik te maken wanneer zij zelfstandig zonder de Jeugdwerkcorporatie hun onderneming voort kunnen zetten. Hoe de betalingen verlopen en hoe de inleenovereenkomst werkt is hieronder schematisch weergegeven en kort toegelicht:



FIGUUR 2.3 | FASEN VAN OPRICHTING JEUGDWERKCORPORATIE

- 1) De Stichting heeft een coöperatie opgericht waarvan de jongeren lid zijn, het bestuur vormen en waarvan de plaatselijke projectleider directeur is.
- 2) De Stichting financiert het maandelijkse tekort op de begroting van de jongeren, na het indienen van de administratie, recapitulatie en het voortgangsgesprek met de lokale projectleider.
- 3) De jongeren zijn in dienst van de coöperatie en worden uitgeleend via een uitleencontract aan hun eigen bedrijf.
- 4) Het loon wat de jongere verdient met zijn bedrijf maakt hij over aan de coöperatie voor een vastgestelde datum.
- 5) De jongeren krijgen elke maand van de coöperatie het loon.

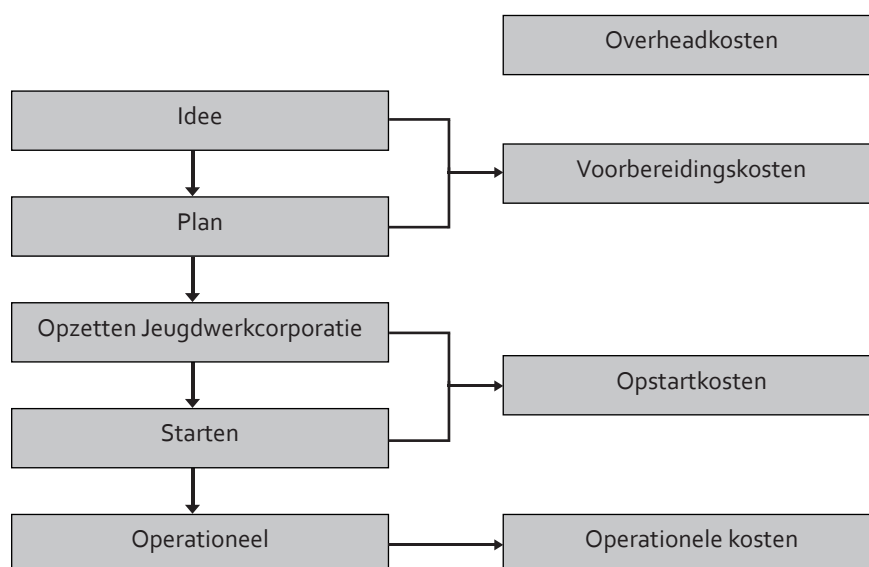
Lokale partners

In het organogram zijn de lokale partners weergegeven naast de Jeugdwerkcorporatie. Lokale partners zijn belangrijk voor het creëren van draagvlak voor de Jeugdwerkcorporatie en voor de instroom van jongeren in de Jeugdwerkcorporatie. Het is van belang dat er buiten de Jeugdwerkcorporatie actoren zijn die zich in willen zetten voor de jongeren, om zo de Jeugdwerkcorporatie tot een succes te maken.

Met welke lokale partners er samengewerkt wordt, is afhankelijk van de lokale problematiek en dus de doelgroep waar de Jeugdwerkcorporatie zich op richt. Wanneer een Jeugdwerkcorporatie zich bijvoorbeeld richt op criminele jongeren, dan zal de politie een lokale partner zijn. Indien de Jeugdwerkcorporatie zich richt op Nuggers / Nutters dan zal de politie niet noodzakelijk partner zijn. Lokale partners zullen dan zijn; scholen en leerplichtambtenaren. Bij iedere doelgroep is het dus van belang een specifieke groep lokale partners om de Jeugdwerkcorporatie heen te verzamelen. Mogelijke partners zijn de gemeentelijke Dienst Sociale Zaken, CWI, UWV, buurtcomités, bedrijfsleven, afnemers, opdrachtgevers en Jeugdzorginstellingen.

2.2.5 Financiering

In deze paragraaf staat de begroting centraal en zullen de kosten en de bekostiging van de Jeugdwerkcorporatie worden besproken aan de hand van de verschillende fasen van oprichting. In de praktijk zullen de grenzen tussen de verschillende fasen echter niet altijd even duidelijk zijn. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf over de positieve neveneffecten van de Jeugdwerkcorporatie.



FIGUUR 2.4 | FASEN VAN OPRICHTING JEUGDWERKCORPORATIE

Idee en planvorming

Wanneer het idee gaat leven om een Jeugdwerkcorporatie op te starten, moet er vooral in de vorm van tijd geïnvesteerd worden. Er moet bijvoorbeeld uitgezocht worden of een Jeugdwerkcorporatie een geschikte methode is voor de betreffende gemeente. Daarnaast moet er een plan gemaakt worden, waarin de doelgroep en doelstelling van de Jeugdwerkcorporatie duidelijk omschreven staat. De voorbereidings- en opstartkosten zijn globale ervaringscijfers uit de Brabantse projecten.

	Activiteit	Noodzakelijke investering
1	Zoeken naar een geschikte locatie	€ 2.500
2	Gedetailleerd plan van aanpak	€ 7.000
3	Ontwikkelen/kopiëren opleidingsmethodieken voor administratieve functies, zorgfuncties en onderhoudsfuncties	€ 10.000

TABEL 2.5 | VOORBEREIDINGS- EN OPSTARTKOSTEN

Opzetten en starten van de Jeugdwerkcorporatie

Wanneer de voorbereidingen afgerond zijn kan er gestart worden met het daadwerkelijk opzetten en vervolgens het starten van de Jeugdwerkcorporatie. De kosten die hiermee samengaan, zijn hieronder weergegeven:

4	Samenwerkingsverbanden aangaan met opleidingsinstituten	€ 1.000
5	Werkcorporatie (ook juridisch) op te richten	€ 20.000
6	Inrichten financieringsstructuur (o.a. hoe om te gaan met de inkomsten "uitkeringen")	€ 2.500
7	Evangelisatiewerk (bij bv gemeentes, bedrijfsleven)	€ 10.000
8	Inrichten van de toezicht- en begeleidingsstructuur (zoeken van geschikte RvC's)	€ 3.000
9	Jongeren selecteren en screenen	€ 25.000
10	Gebiedsgerichte promotie en het werven van opdrachten voor de werkcorporatie	€ 15.000
11	Evaluatie	€ 5.000

TABEL 2.6 | OPSTARTKOSTEN

Bekostiging

De opstartkosten zijn net zoals de voorbereidingskosten eenmalig en moeten gezien worden als een investering in de Jeugdwerkcorporatie. De bekostiging van deze kosten, kunnen nog niet betaald worden uit de inkomsten van de Jeugdwerkcorporatie, zoals; uitkeringsgelden, verdien capaciteit van de deelnemers of subsidies. Er dient een eenmalig budget vrijgemaakt te worden door bijvoorbeeld de gemeenten en/of provincie om te investeren in het opzetten en de start van de Jeugdwerkcorporatie.

Totale kosten oprichting

In de voorgaande paragrafen zijn achtereenvolgens de voorbereidingskosten en de opstartkosten besproken. Wanneer de totale kosten berekend dienen te worden voor de oprichting van een Jeugdwerkcorporatie moeten nog de overheadkosten meegenomen worden. Overheadkosten zijn kosten die boven de kernactiviteiten van de onderneming staan zoals administratie, projectleiding en kantoorkosten. De totale kosten zijn:

Overzicht voorbereidings- en opstartkosten

Vorbereidingskosten	€ 19.500
Opstartkosten	€ 81.500
Overheadkosten	€ 25.000
Totaal	€ 126.000

TABEL 2.7 | OVERZICHT VOORBEREIDINGS- EN OPSTARTKOSTEN

Operationeel

Na bovengenoemde fasen zal de Jeugdwerkcorporatie in deze fase operationeel zijn. In de begroting worden de *opbrengsten* benoemd zoals uitkeringen, re-integratiegelden, subsidies, de verdien capaciteit van de deelnemers etc. Naast de opbrengsten worden de *kosten* benoemd, opgedeeld in variabele kosten (loonkosten, scholingskosten etc.) en de vaste kosten lokaal (huisvestingskosten, projectleiding etc). Vervolgens worden de bijdragen van de gemeenten, jeugdzorginstellingen en de Ontwikkelingspartners benoemd. Het uitgangspunt is dat de Jeugdwerkcorporatie na de opstartperiode kostendekkend moet zijn.

Kosten

Vanaf dit moment gaat het niet meer om eenmalige kosten, maar om kosten die samengaan met het werkproces van de Jeugdwerkcorporatie. Deze kosten zijn op te delen in variabele kosten, zoals loonkosten en scholingskosten en vaste kosten als huisvestingskosten en projectleiding.

Uitgangspunt van de Jeugdwerkcorporatie is dat de jongeren/medewerkers zelf hun eigen inkomsten uit "marktgerichte" (en buurtgerichte) activiteiten moeten gaan verdienen. In de tijd wordt daarbij uitgegaan van het volgende begrotingsstuk, wat gebruikt wordt voor de voortgangsbewaking:

Aantal maanden in dienst	All in personeelskosten (incl. overhead)	Inkomsten door jongere uit externe activiteiten	Opleidings kosten per jongere	Werving en selectie van jongere 1)	Extern te financieren
1					
2					
etc.					
Totaal					

1) De kosten die gemaakt worden voor de selectie van de jongere voor indiensttreding

TABEL 2.8 | KOSTEN EXTERN TE FINANCIEREN PER JONGERE DIE IN DIENST KOMT VAN DE WERKCORPORATIE

Uitgangspunt is dat de ingestroomde jongeren na 2 maanden 10% effectief kunnen worden ingezet, na 3 maanden 25%, na 5 maanden 50%, na 6 maanden 75%, na 7 maanden 100% en daarna gaan ze positief bijdragen.

Het extern te financieren bedrag per jongere moet worden gevonden door:

- afspraken met gemeenten en uitkeringsinstanties over doorbetalen uitkeringen en re-integratievergoedingen (WWB-budget);
- afspraken met opleidingsinstanties aangaande scholingskosten;
- stagevergoedingen vanuit opdrachtgevende bedrijven;
- beschikbaar stellen van werkruimte, hulpmiddelen om niet;
- individuele sponsoring voor jongeren;
- generieke sponsoring/subsidiering.

Positieve neveneffecten

De opbrengsten/ inkomsten van de Jeugdwerkcorporatie kunnen ook vanuit een ander perspectief bekeken worden. Bepaalde effecten zijn niet direct op de begroting van de Jeugdwerkcorporatie of van de gemeente te herleiden. Er kan gesproken worden over een investering in de toekomst in figuurlijke en letterlijke zin. De jeugd, zoals vaak wordt gezegd, is immers de toekomst. Veel maatschappelijke kosten/ schade gaan gemoeid bij jeugdwerkloosheid, zoals; hoge uitkeringslast, grote kans op jeugdcriminaliteit waardoor privé en publiek bezit wordt beschadigd en langdurige en toekomstige ontwrichting van een generatie. Het deelnemen aan de Jeugdwerkcorporatie moet leiden tot zelfstandig functioneren, waarbij jongeren niet meer afhankelijk zijn van een uitkering. Door te investeren in het human capital waarbij de mens centraal staat, wordt er geïnvesteerd in de toekomst. Dit zal leiden tot een ontlasting op de sociale voorzieningen door duurzame uitstroming uit de uitkering en een lastenverlichting voor politie en justitie.

Een ander positief neveneffect is te vinden in de nieuwe Wet werk en bijstand welke sinds 1 januari 2004 van kracht is. Doel van deze wet is ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten. Uitgangspunt van de wet is: Werk boven inkomen. De gemeenten vervullen hierin een hoofdrol. Er zijn minder regels vanuit het Rijk en meer autonomie en financiële verantwoordelijkheid van de gemeente. Gemeenten krijgen in het kader van de Wet werk en bijstand van het Rijk twee budgetten; een inkomensdeel en een werkdeel. Uit het inkomensdeel moeten de uitkeringen worden betaald en uit het werkdeel moeten de re-integratieactiviteiten worden betaald. Gemeenten dienen zelf eventuele tekorten op die budgetten aan te vullen, maar overschotten op het inkomensdeel vloeien in de gemeentekas. Het is dus van belang voor gemeenten om zo weinig mogelijk instromers binnen te krijgen en zo veel mogelijk uitkeringsgerechtigden uit te laten stromen. De Jeugdwerkcorporatie kan een bijdrage leveren aan de uitstroom vanuit de uitkering en zo een positieve bijdrage leveren aan de gemeentekas.

2.3 Deelconclusie

Wat is een Jeugdwerkcorporatie?

Een Jeugdwerkcorporatie is een instrument in de bestrijding van de jeugdwerkloosheid. De Jeugdwerkcorporatie wordt deels gefinancierd door een EQUAL-subsidie van het Europees Sociaal Fonds. De Jeugdwerkcorporatie is een organisatie waarbij jongeren in dienst komen, loon ontvangen van de Jeugdwerkcorporatie en werk verrichten binnen de Jeugdwerkcorporatie. De basis is een kanscontract, eventueel gekoppeld aan een arbeids-, scholings- of omscholingsovereenkomst. Een Jeugdwerkcorporatie biedt jongeren werk aan die veelal werkloos zijn en dus een afstand tot de arbeidsmarkt hebben. De Jeugdwerkcorporatie is tevens bedoeld voor die mensen waar begeleiding niet voldoende voor is. Jeugdwerkcorporaties willen middels opleiding van jeugdige werklozen, werkend vanuit een "eigen" bedrijf (de werkcorporatie) een verbetering aanbrengen in efficiency en effectiviteit van activiteiten gericht op bevolkingskernen. Werkloze jongeren komen in dienst van de Jeugdwerkcorporatie en zijn er (mede)eigenaar van. Binnen de Jeugdwerkcorporaties wordt opgeleid, stage gelopen en gewerkt voor derden. De jongeren participeren vanaf dag één in de Jeugdwerkcorporatie, ontvangen loon van de Jeugdwerkcorporatie en zijn verantwoordelijk voor hun eigen toekomst. Vanuit de Jeugdwerkcorporaties kunnen ervaren medewerkers doorstromen.

Het bestuur van de Jeugdwerkcorporatie wordt samen met de jongeren vormgegeven en staat onder leiding van de lokale projectleider.

De hoofddoelstellingen van de Jeugdwerkcorporatie zijn:

- Het garanderen en verzorgen van inkomensscheppend werk voor werkloze jongeren.
- Het bevorderen van cohesie in de wijk/buurt.
- Het bevorderen van zelfstandig ondernemerschap bij jongeren/ het kweken van bewustwording voor zelfstandig ondernemerschap.

De Jeugdwerkcorporatie richt zich op twee doelgroepen:

- 1) (Kansarme) werkloze jongeren.
- 2) Autochtone en allochtone mensen in (achterstand)gebieden.

De kracht van de Jeugdwerkcorporatie

De *Jeugdwerkcorporatie* kan een belangrijke rol vervullen in de bestrijding van de werkloosheid. Doordat het zich onderscheidt door het *ondernemingskarakter*, de *marktgerichtheid* en er wordt gewerkt vanuit *eigen motivatie*. De Jeugdwerkcorporatie is *laagdrempelig*, de *benadering positief en eigentijds*. Daarnaast zijn de jongeren bij elkaar *betrokken* en is dus sprake van positieve *groepsdruk*. Verder kan de kracht van de Jeugdwerkcorporatie gevonden worden in het feit dat de jongeren een *baan aangeboden* krijgen. Bij de Jeugdwerkcorporatie werkt men *vanuit een baan naar ervaring*, in plaats vanuit ervaring naar een baan. Een Jeugdwerkcorporatie is een manier/instrument om naast structurele werkloze jongeren ook *die jongeren te bereiken die niet ingeschreven staan als uitkeringsgerechtigde*. De Jeugdwerkcorporatie is met name bij de tweede groep zeer effectief gebleken. Dit is waarschijnlijk te danken aan het feit dat de Jeugdwerkcorporatie een combinatie is van *kleinschalige werkgelegenheid met een persoonlijke en gebiedsgerichte aanpak*.

De Jeugdwerkcorporatie organisatorisch

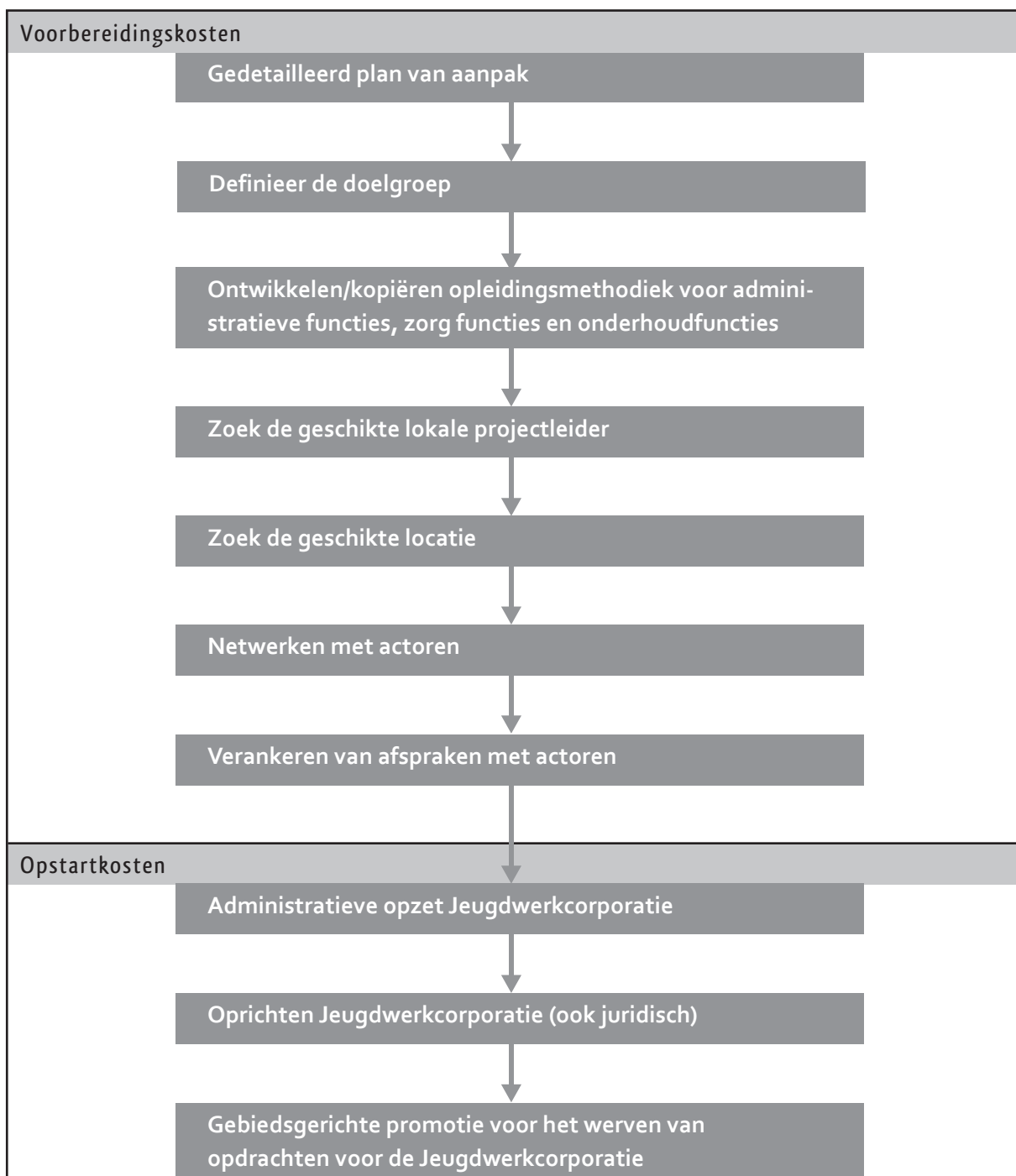
Het project Jeugdwerkcorporaties werd ontwikkeld vanuit de Stichting welke in het leven is geroepen om de Jeugdwerkcorporaties een werkbare organisatievorm te geven. De belangrijkste taken, waar de Stichting verantwoordelijk voor is, zijn: het naleven van de doelstelling(en), ontwikkelen van de strategie, vaststellen/wijzigen activiteitenplannen, benoemen van lokale en centrale projectleider en het bewaken liquiditeit/ solvabiliteit. Naast deze taken heeft de Stichting op vele gebieden een adviesfunctie voor de centrale en lokale projectleider en de Jeugdwerkcorporatie. De lokale projectleider is aangesteld en verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding van de Jeugdwerkcorporatie, zoals de werkomstandigheden, effectiviteit en efficiency, interne organisatiestructuur en kwaliteit van de Jeugdwerkcorporatie. De Jeugdwerkcorporatie is een lokale onderneming/organisatie met een coöperatieve vereniging als organisatievorm. Het kenmerk van een coöperatie is dan ook dat zij voorziet in de economische behoeften van haar leden (in dit geval de jongeren). De coöperatie oefent een bedrijf uit of treedt op als beheersmaatschappij. In het geval van de Jeugdwerkcorporatie betreft dit de ondernemingen van de jongeren. In het organogram zijn de lokale partners weergegeven naast de Jeugdwerkcorporatie. Lokale partners zijn belangrijk voor het creëren van draagvlak voor de Jeugdwerkcorporatie en voor de instroom van jongeren in de Jeugdwerkcorporatie.

Kosten en bekostiging van de Jeugdwerkcorporatie

De kosten voor de Jeugdwerkcorporatie zijn op te delen in voorbereidingskosten, opstartkosten en operationele kosten. De kosten voor de voorbereiding en het opstarten zijn eenmalig en moeten gezien worden als een investering in de Jeugdwerkcorporatie. De bekostiging van deze kosten, kunnen nog niet betaald worden uit de inkomsten van de Jeugdwerkcorporatie. Er dient een eenmalig budget vrijgemaakt te worden door bijvoorbeeld de gemeenten en/of provincie om te investeren in het opzetten en de start van de Jeugdwerkcorporatie. De mogelijkheid bestaat om sommige kosten uit te betalen in natura, bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van een pand door de gemeente.

Oprichten Jeugdwerkcorporatie

Het oprichten van een Jeugdwerkcorporatie kan opgedeeld worden in twee fasen. De voorbereidings- en opstartfase. Op de volgende pagina is schematisch een indeling gemaakt van de twee fasen met daaronder de te nemen stappen in chronologische volgorde.



FIGUUR 2.9 | SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN DE STAPPEN TIJDENS DE VOORBEREIDINGS- EN OPSTARTFASE

De Jeugdwerkcorporatie operationeel

Na de oprichting van de Jeugdwerkcorporatie kan er tot slot overgegaan worden tot het uitvoeren van het instrument. In de uitvoering zijn vijf fasen te benoemen, namelijk werving van jongeren, intakeproces, planvorming, uitvoering en exit. Tussen de intakefase en de fase van planvorming zit een beslismoment waarin bepaald wordt of de jongere een kanscontract deel I aangeboden krijgt om een persoonlijk plan of ondernemingsplan te schrijven. Tussen fase drie en vier zit een tweede beslismoment. Dit is het moment waarop de jongere na goedkeuring van het plan, volwaardig lid wordt van de Jeugdwerkcorporatie en gefinancierd wordt in zijn plan. Tevens krijgt hij op dat moment kanscontract deel II aangeboden.

Hoofdstuk 3

Jeugdwerkloosheid

Definiëring, omvang, oorzaken en gevolgen van jeugdwerkloosheid



3. Jeugdwerkloosheid

3.1 Inleiding

Het doel van dit hoofdstuk is bepalen of het instrument 'Jeugdwerkcorporatie' zich op de oorzaken richt die ten grondslag liggen aan de jeugdwerkloosheidproblematiek.

Uit de verzamelde gegevens van het CBS blijkt dat er sprake is van een forse banengroei van 7,8 miljoen in het tweede kwartaal van 2007. Veel van deze banen worden door werkgevers eerst ingevuld door tijdelijke uitzendkrachten. Ook heeft de Wet werk en bijstand welke sinds 2004 in werking is getreden, zijn vruchten afgeworpen. Eind september 2007 zijn er ruim 30 duizend minder bijstandsuitkeringen verstrekt dan eind september 2006. Dat is een afname van bijna 10 procent.¹⁵ Uit het persbericht waarin de forse daling van het aantal uitkeringsgerechtigden blijkt, wordt ook gesteld dat het aantal bijstandsuitkeringen aan jongeren sterker daalt ten opzichte van de oudere uitkeringsgerechtigden. Met name het aantal kortdurende uitkeringen neemt sterk af.

Hieruit zou opgemaakt kunnen worden dat het goed gaat met het aantal jongeren tussen 15 en 25 jaar door de daling van het aantal uitkeringen aan deze jongeren. Ook al blijkt uit de statistische gegevens van het CBS dat er een afname is van 10 duizend werkloze jongeren; er blijft dus een groep van 67 duizend jongeren werkloos. Telt deze groep dan niet mee? En dit is dan alleen nog maar de groep die geregistreerd staat als werkloos. Hoe zit het met de jongeren die geen opleiding volgen, geen uitkering hebben, maar ook niet geregistreerd staan bij het CWI? Het blijft een feit dat er een harde kern structureel werkloze jongeren bestaat die blijkbaar, ondanks de forse banengroei en een afname van een het aantal uitkeringsgerechtigden, niet aan het werk kunnen komen. In deze harde kern zit ook de 'onzichtbare' groep jongeren die geen recht hebben op een uitkering of er simpelweg geen aanvragen. De harde kern bevat dus geregistreerde en niet-geregistreerde jongeren. Er dienen juist oplossingen gezocht te worden door te kijken naar de oorzaken die opvallen bij jongeren die kwetsbaar zijn en die ondanks de economisch gunstige tijden nog steeds niet aan een baan komen.

Om duidelijk te maken op welke groep werkloze jongeren wij precies doelen, wordt eerst stil gestaan bij de definities werkloosheid in paragraaf 3.2. Vervolgens kijken we naar de cijfers van geregistreerde en niet-geregistreerde werkloze jongeren om een nauwkeuriger beeld te schetsen van de jeugdwerkloosheid in Nederland. We maken tevens een globale vergelijking tussen de geregistreerde werkloze jongeren in Nederland en Europese landen. Nadat duidelijk is dat er verschillende vormen, definities en cijfers zijn over de werkloosheid en welke van deze vormen nu het beste bij ons onderzoek past, zullen we ingaan op de oorzaken en gevolgen van werkloosheid. Tot slot zal in de conclusie naar voren komen waar de oorzaken van de problemen liggen als we het in ons onderzoek over jeugdwerkloosheid hebben.

3.2 Definities van werkloosheid

Er bestaat een verschil in de omvang van werkloosheid wanneer er gekeken wordt naar de cijfers van de werkloosheid zoals deze gepubliceerd worden door de verschillende actoren als het CWI en het CBS. Wanneer er inzicht verkregen dient te worden in de omvang van de jeugdproblematiek, zijn bij het bestuderen van cijfers en literatuur enkele begrippen van belang. Om duidelijk te maken op welke doelgroep de Jeugdwerkcorporatie zich richt, zal hieronder een overzicht gegeven worden van definities van werkloosheid.

Een belangrijke bron die ons kan vertellen hoe het met de werkloosheid in Nederland is gesteld, is het CBS. Vanaf februari 2003 kijkt het CBS naar de werkloze beroepsbevolking om een nauwkeuriger beeld te krijgen. Maar wat betekent dit begrip? Volgens het CBS wordt er onder de werkloze beroepsbevolking het volgende verstaan: *Mensen van 15-65 jaar die zoeken naar een baan van twaalf uur of meer per week, daarvoor beschikbaar zijn en geen werk hebben of een baan van minder dan twaalf uur per week.*¹⁶ Met deze definitie worden mensen bedoeld die actief op zoek zijn naar een baan. Deze mensen kunnen, maar hoeven niet geregistreerd te staan bij het CWI. Er zijn twee belangrijke verschillen te benoemen tussen de *geregistreerde werkloosheid* en

¹⁵ Persbericht Centraal Bureau voor de Statistiek, Daling bijstand gaat onverminderd door, 29 november 2007, PB07-082 <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/A43C54B3-BE95-4BAB-907B-9BE65BE49508/0/pb07no82.pdf>

¹⁶ www.cbs.nl, arbeid en sociale zekerheid, begrippen <http://www.cbs.nl/nl/nl/menu/themas/arbeidszekerheid/publicaties/artikelen/archief/2003/beroepsbevolking-maandlijks.htm>

de *werkloze beroepsbevolking*. Het eerste reeds eerder genoemde verschil is dat bij de werkloze beroepsbevolking ook de mensen worden meegerekend die niet bij het CWI ingeschreven staan, maar wel actief op zoek zijn naar een baan op de arbeidsmarkt. Het tweede verschil is dat er ook mensen zijn die wel ingeschreven staan bij een CWI en dus tot de geregistreerde werkloosheid behoren, maar niet actief op de arbeidsmarkt op zoek zijn naar een baan. Omdat zij niet actief op zoek zijn naar een baan behoren zij niet tot de werkloze beroepsbevolking.

De Jeugdwerkcorporatie richt zich zowel op de jongeren die tot de werkloze beroepsbevolking horen als op jongeren die alleen onder de geregistreerde werkloosheid vallen. **Maar nog belangrijker is dat de Jeugdwerkcorporatie zich met nadruk richt op werkloze jongeren die niet geregistreerd staan, geen uitkering ontvangen en niet actief op zoek zijn naar een baan, maar wel willen werken.**

Onder welke categorie vallen deze jongeren dan? Het CBS rekent deze jongeren waarschijnlijk tot de totale potentiële arbeidsreserve, maar daar zitten ook alle mensen in van de leeftijdscategorie 15-65 jaar. Het CWI kan hierover al helemaal geen uitspraken doen, omdat zij alleen werkloosheidcijfers publiceren uit de eigen administratie van geregistreerde werkzoekenden. Het lijkt er op dat deze groep 'onzichtbaar' is en niet terug te vinden is in de cijfers. Bestaat deze groep dan niet? Uit onderzoek van de Taskforce Jeugdwerkloosheid (in het leven geroepen door ministeries van SZW en OCW) blijkt dat deze groep wel degelijk bestaat. Het gaat volgens voorzitter Hans de Boer om een harde kern van 50.000 jongeren die ook in een krappe arbeidsmarkt niet aan de bak komt.¹⁷

"Het is een groep die voor de helft bestaat uit allochtonen, voor de andere helft uit autochtonen. Sommigen van hen zijn street wise, waarvan een deel op het slechte pad is geraakt. Maar een ander deel van die 50.000 doet gewoon niets....." (*Uitspraak Hans de Boer, uit Forum, VNO-NCW november 2006*)

De Jeugdwerkcorporatie richt zich ook op de harde kern structureel werkloze jongeren. Wij hebben daarom gekozen voor een door ons geformuleerde definitie van jeugdwerkloosheid waar de Jeugdwerkcorporatie zich op richt.

Jeugdwerkloosheid bestaat uit mensen tussen de 15-27 jaar die geen opleiding meer volgen, wel of niet ingeschreven staan bij het CWI, wel of geen uitkering hebben en wel of niet actief op zoek zijn naar een baan maar wel willen werken.

Het CBS en het CWI hanteren de leeftijdscategorie 15-25, maar wij hebben gekozen om de leeftijdsgrens op te rekken tot 27 jaar. Binnen de pilot-Jeugdwerkcorporaties worden ook jongeren geholpen tot 27 jaar. Het is echter bij de werkloosheidcijfers gepubliceerd door het CBS, CWI en Eurostat niet mogelijk om de werkloosheidcijfers voor de categorie 15-27 op te vragen en daarom zal er bij de cijfers gekeken worden naar de categorie 15-25. In onze definitie behoren ook de jongeren die wel of geen uitkering hebben. Hierin zitten ook de zogeheten niet uitkeringsgerechtigden (nuggers) en niet uitkeringstrekkers (nutters). Tot slot zitten in deze definitie ook de mensen die niet ingeschreven staan bij het CWI en daarbij ook niet op zoek zijn naar een baan, maar wel willen werken. De oorzaken die hiervoor gevonden kunnen worden, zullen worden besproken in de paragraaf 3.4.

3.3 Werkloosheidscijfers

Er bestaan verschillende manieren waarop het werkloosheidcijfer in Nederland uitgedrukt wordt. Actoren kunnen eigen methoden hebben of cijfers ontlenen aan bestaande statistieken. In onze scriptie is er voor gekozen om te kijken wat het CBS, het CWI, de Taskforce Jeugdwerkloosheid en Eurostat zeggen over de werkloosheid in Nederland en in vergelijking met Europa.

¹⁷ www.jeugdwerkloosheid.szw.nl, uitspraak voorzitter Hans de Boer
http://jeugdwerkloosheid.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_document&link_id=107525

Centraal Bureau voor de Statistiek

- De **werkloze beroepsbevolking** in de leeftijdscategorie 15-25 jaar is gebaseerd op de Enquête beroepsbevolking van het CBS¹⁸.
In de periode augustus tot en met oktober 2007 telde het CBS 67.000 mensen die tot deze categorie behoren. Dat is een afname van 19.000 mensen ten opzichte van dezelfde periode een jaar eerder.
- De **geregistreeerde werkloosheid**: mensen tussen de 16 tot en met 64 jaar die ingeschreven staan bij het CWI, direct beschikbaar zijn voor een baan van tenminste twaalf uur per week, geen werk hebben of werk van minder dan twaalf uur per week volgens het CBS¹⁹.
In de periode augustus tot en met oktober 2007 registreerde het CBS 11.000 werklozen in de leeftijdscategorie 16 tot 25 jaar.
- De **totale potentiële arbeidsreserve**: alle mensen die niet of minder dan twaalf uur werken en betaald werk voor twaalf uur of meer zouden willen hebben. Maar de groep mensen die niet direct beschikbaar zijn voor een baan of niet op zoek zijn naar werk, worden ook meegeteld volgens het CBS^{20 21}.
Bij het opzoeken van de statistieken betreffende dit onderwerp is het niet mogelijk geweest een indeling naar leeftijd te maken. Het betreft hier de categorie 16 tot 65 jaar. Het totaal onbenut arbeidsaanbod bedraagt in 2005, 1.047.000 mensen. In 2006 is er sprake van een daling, namelijk 970.000 mensen. Opvallend is dat het totaal onbenut arbeidsaanbod vanaf 2000 van 718.000 steeds verder oploopt (met uitzondering van 2001) tot het hoogste punt in 2005 en dat pas vanaf 2006 sprake is van een daling. Het is niet duidelijk waaraan deze stijging toe is te schrijven.
- Het aantal jongeren in de leeftijdscategorie 15 tot 25 jaar met een WW-uitkering bedraagt in 2007 volgens het CBS 4.260.²²
- Het aantal jongeren in de leeftijdscategorie 15 tot 25 jaar met een gemeentelijke bijstandsuitkering bedraagt in oktober 2007 volgens het CBS 15.410²³.

In paragraaf 3.2 is vastgesteld dat de groep werkloze jongeren, waar de Jeugdwerkcorporatie zich op richt, niet alleen valt onder de werkloze beroepsbevolking en de geregistreeerde werkloosheid. Dit houdt in dat de meeste jongeren uit de doelgroep van de Jeugdwerkcorporatie onder de totale potentiële arbeidsreserve valt.

Centrum voor Werk en Inkomen

Maandelijks publiceert het CWI kerncijfers in de digitale nieuwsflits arbeidsmarkt. Er is gekeken naar het aantal niet werkende werkzoekenden onder de 25 en 23 jaar in oktober 2007 en oktober 2006. Het vergelijken van de cijfers wordt bemoeilijkt, omdat er in de nieuwsflitsen andere leeftijdscategorieën zijn gehanteerd. Het blijkt dat er in oktober 2007 29.527 niet werkende werkzoekenden jongeren onder de 25 jaar bij het CWI waren geregistreerd.²⁴ In de digitale nieuwsflits arbeidsmarkt van oktober 2006 is echter een andere leeftijdscategorie gehanteerd, namelijk tot 23 jaar. Daaruit blijkt dat er 26.338 niet werkende werkzoekende bij het CWI stonden geregistreerd.²⁵

18 CBS, Voorburg/Heerlen 2007-12-06, maandelijkse cijfers werkloze, werkzame- en niet-beroepsbevolking, bijlage I

19 definitie werkloosheid van het CBS
<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/beschrijving/werkgelegenheid-werkloosheid-art.htm>

20 definitie totale potentiële arbeidsreserve van het CBS
<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/beschrijving/werkgelegenheid-werkloosheid-art.htm>

21 CBS, Voorburg/Heerlen, 2007-12-06, Baanvinders- en wisselaars- en onbenut arbeidsaanbod, bijlage III

22 Aantal jongeren met WW-uitkering, www.cbs.nl
[http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=37879WWJ&D1=0&D2=1&D3=a&D4=\(1-11\)-I&VW=T](http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=37879WWJ&D1=0&D2=1&D3=a&D4=(1-11)-I&VW=T)

23 Aantal jongeren met WW-uitkering, www.cbs.nl
[http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=37879WWJ&D1=0&D2=1&D3=a&D4=\(1-11\)-I&VW=T](http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=37879WWJ&D1=0&D2=1&D3=a&D4=(1-11)-I&VW=T)

24 CWI, digitale nieuwsflits arbeidsmarkt 2007, bijlage IV

25 CWI, digitale nieuwsflits arbeidsmarkt 2006, bijlage V

Eurostat

Eurostat valt binnen de Europese Commissie en is het statistische bureau van de Europese Unie. Zij doen onder andere onderzoek naar de werkloosheid binnen de Europese lidstaten. Eurostat hanteert een licht afwijkende definitie betreffende de werkzame en werkloze beroepsbevolking dan de Nederlandse definitie. Het verschil zit in de urengrens. In Nederland wordt een twaalfuren grens aangehouden wanneer bepaald wordt of iemand tot de werkzame of werkloze beroepsbevolking gerekend wordt. Eurostat houdt een 1-urengrens aan en rekent iemand al tot de werkzame beroepsbevolking indien hij of zij één uur of meer werkt en rekent iemand tot de werkloze beroepsbevolking indien hij of zij op zoek is naar werk voor minimaal één of meer uren per week en daarvoor beschikbaar is.²⁶ Gekeken naar het aantal werklozen in de leeftijdscategorie 15 tot 25 jaar, blijkt dat Nederland in oktober 2007 het laagste percentage jeugdwerklozen heeft in vergelijking met de overige Europese lidstaten. In oktober 2006 had Nederland volgens Eurostat een jeugdwerkloosheidspercentage van 6,0% in de leeftijdscategorie 15 tot 25 jaar en in oktober 2007 is dat percentage gedaald naar 5,2%.²⁷

Taskforce Jeugdwerkloosheid

De Taskforce Jeugdwerkloosheid geeft aan dat, ondanks de aantrekkende economie, er toch een groep structureel werkloze jongeren overblijft dat de bottleneck vormt van de jeugdwerkloosheidsproblematiek. Het gaat volgens de Taskforce om een groep van 38.000 jongeren die een (steeds grotere) afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Naast deze groep, bestaat er ook nog een groep risicjongeren. Dit zijn voor een deel jongeren die zonder werk zitten, maar wel een startkwalificatie hebben. Het gaat hier volgens de Taskforce om zo'n 124.000 jongeren. Tot slot komen er per jaar zo'n 60.000 vroegtijdig schoolverlaters bij zonder startkwalificatie. Dit kan ertoe leiden dat de groep structureel jeugdige werklozen steeds groter wordt in de toekomst.²⁸

3.4 Oorzaken werkloosheid

Waarom is iemand werkloos? Er zijn natuurlijk veel verschillende oorzaken te benoemen voor werkloosheid. Deze oorzaken zijn te verdelen in bepaalde vormen van werkloosheid. De vormen van werkloosheid zullen achtereenvolgens besproken worden. Er wordt hierbij gekeken naar de mate waarin de vormen van werkloosheid oplosbaar zijn en op welke vorm van jeugdwerkloosheid de Jeugdwerkcorporatie zich het beste kan richten.

Er is sprake van *conjuncturele werkloosheid*, wanneer de vraag van de consumenten naar goederen en diensten vermindert in het algemeen. Door deze onderbesteding hebben ondernemingen minder te doen, hun machines worden voor een deel niet benut. Deze onderbesteding zal leiden tot overbezetting, omdat sommige werknemers/ werkgevers overbodig raken.²⁹ Conjuncturele werkloosheid kan door de overheid maar met een beperkt aantal middelen bestreden worden door de overheidsbestedingen op te voeren of door de belastingen te verlagen, waardoor consumenten meer consumeren en de ondernemers meer investeren. Het toenemen van overheidsbestedingen gaat gepaard met een negatief effect, namelijk een toename van het begrotingstekort. De directe invloed van deze instrumenten op de werkloosheid is moeilijk te meten. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat wanneer de overheid extra bestedingen doet, bedrijven niet meer mensen aannemen, maar dit door tijdelijk overwerk opvangen. Als de overheid besluit om de belastingen te verlagen, hoeft dat niet ertoe te leiden dat consumenten meer uitgeven. Zij kunnen er voor kiezen om te sparen.

Net afgestudeerd en op zoek naar een baan of het bedrijf waar je werkt gaat failliet en je zoekt dus noodgedwongen ander werk.

Dit zijn voorbeelden van *fictie- of wrijvingswerkloosheid*, waarbij iemand maximaal acht maanden werkloos is. Het zoeken van werk kost tijd. De benodigde tijd zal langer zijn naarmate de werking en de doorzichtigheid van de (arbeids-)markt geringer is. Daarbij is de arbeidsmarkt complex, omdat een aanbieder van arbeid niet iedere vorm van arbeid kan of wil uitvoeren en de aanbieder van arbeid zaken als opleiding, ervaring en karaktereigenschappen belangrijk vindt. Daardoor zal bij volledige werkgelegenheid (totale vraag naar arbeid = totaal aanbod van arbeid) een bepaald aantal werklozen bestaan, dat niet de vereiste bekwaamheid bezit, of

²⁶ CBS, Internationale definitie werkloosheid
<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/toelichtingen/alfabet/i/internationale+definitie+werkloosheid.htm>

²⁷ Jeugdwerkloosheidscijfers binnen de lidstaten volgens Eurostat, zie bijlage VI

²⁸ Cijfers zijn afkomstig uit document, Juist nu doorbijten! Een advies aan het nieuwe kabinet, zie bijlage VII

²⁹ Heertje, A., 2000, pagina 83

niet in de juiste streek woont om in aanmerking te komen voor de hiertegenover openstaande vacatures.³⁰ Oplossingen voor deze problematiek zijn lastig omdat deze werkloosheid, ook wel zoekwerkloosheid genoemd, ontstaat door wrijving tussen het tijdstip van beëindiging van baan of studie en de aanvang van nieuw werk. Wat de overheid kan doen is de zoekperiode proberen te verkorten door een betere informatie uitwisseling tot stand te brengen tussen werkgevers en potentiële werknemers.

Structurele werkloosheid wordt gedefinieerd als dat deel van de werkloosheid buiten de frictiewerkloosheid dat, niet samenhangt met conjuncturele fluctuaties in de productie. De structurele werkloosheid is gelijk aan het arbeidsaanbod minus de totale potentiële werkgelegenheid. Met andere woorden zelfs als het productie-apparaat volledig is bezet, blijft een structurele kern van de werkloosheid voortbestaan.³¹ Structurele werkloosheid is te verdelen in twee vormen, namelijk *structurele werkloosheid in kwantitatieve en kwalitatieve zin*.

Van de eerste vorm van structurele werkloosheid is sprake als de beroepsbevolking sterk groeit door bijvoorbeeld toevloed van jongeren, vrouwen en immigranten. Daardoor kan het gebeuren dat het niveau van de investeringen achterblijft bij de uitbreiding van de beroepsbevolking. Of als ondernemingen definitief verdwijnen door lagere loonkosten in het buitenland en er arbeidsplaatsen verloren gaan. Hetzelfde gebeurt als ondernemingen gaan samenwerken of fuseren of door het gebruik van arbeidsbesparende technieken. Het komt erop neer dat er het aantal arbeidsplaatsen te klein is ten opzichte van de beroepsbevolking. De instrumenten gericht op het bestrijden van deze vorm van werkloosheid richten zich dan ook op de stimulering van de vraag naar arbeid. Zo kan de overheid investeringen doen en het werken aan innovaties aanmoedigen door subsidies te verstrekken zodat er meer arbeidsplaatsen ontstaan doordat bijvoorbeeld buitenlandse bedrijven zich vestigen en er nieuwe producten ontwikkeld worden. Een ander instrument aan de arbeidsvraag kant richt zich op het verlagen van de loonkosten, waardoor arbeid goedkoper wordt. Welk instrument ingezet wordt, hangt af de specifieke oorzaken van de werkloosheid. De tweede vorm, structurele werkloosheid in kwalitatieve zin, hangt samen met de in soorten en kwaliteit van arbeid uiteenlopende vraag naar arbeid.³² De vraag naar arbeid sluit niet aan op het aanbod van arbeid. Maatregelen die deze vorm van structurele werkloosheid kunnen bestrijden, zijn; de kwaliteit van onderwijs hoger maken en voor vakbekwaamheid zorgen, zodat er meer mensen in aanmerking komen voor arbeidsplaatsen.³³ Tevens kan de overheid de keuze voor een bepaalde opleiding stimuleren of juist tegenwerken, door een uitgebreide campagne of een lotingsysteem.

Nu de verschillende vormen van werkloosheid besproken zijn, kunnen we de vraag stellen: Op welke vorm van werkloosheid kan de Jeugdwerkcorporatie zich het beste richten? Wanneer we kijken naar de verschillende vormen dan wordt duidelijk dat de invloed van de overheid bij bepaalde vormen van werkloosheid beperkt is. Uit het advies van de Taskforce aan het nieuwe kabinet, *Juist nu doorbijten*, werd duidelijk dat er sprake is van een harde kern van structurele jeugdwerkloosheid. Hierboven hebben we gezien dat wanneer (jeugd)werkloosheid een economische oorzaak heeft, het conjuncturele werkloosheid is. Bij de harde kern structureel werkloze jongeren hebben we het niet over conjuncturele werkloosheid, want ondanks de aantrekkende economie blijft er een harde kern groep van structurele jeugdige werklozen bestaan. Een oorzaak als onvoldoende kwalificatie is een structurele oorzaak. Het gaat hier specifiek om de kwalitatieve vorm van structurele werkloosheid, waar het aanbod niet aansluit op de vraag. Eén oorzaak die door de Taskforce genoemd werd, was onvoldoende opleiding. Ook zijn er jongeren die niet gemotiveerd zijn om te zoeken. Hier kunnen ook weer verschillende oorzaken aan ten grondslag liggen, zoals discriminatie door werkgevers, gemis van stimulerend sociaal milieu, ontbrekende sociale vaardigheden. De armoedeval kan ook een oorzaak zijn waardoor jongeren niet op zoek gaan naar werk. Dit is het verschijnsel waarbij iemand met een uitkering er in inkomen op achteruit gaat wanneer men een baan accepteert door bijvoorbeeld inkomensafhankelijke subsidies, zoals huursubsidie. Logisch gevolg hiervan is dat dit geen motiverende factor is om op zoek te gaan naar werk. De Taskforce stelt in het advies aan het kabinet voor, dat de harde kern structureel werklozen (38.000) op lokaal niveau bestreden moet worden, omdat de aanpak van de Taskforce niet of nauwelijks invloed heeft gehad op deze juist problematische groep. Uit een recent onderzoek van de Raad voor Werk en Inkomen blijkt

30 Boot, P.A. en R.A. de Klerk (red.), 1991, p 50

31 Boot, P.A. en R.A. de Klerk (red.), 1991, p 50

32 Boot, P.A. en R.A. de Klerk (red.), 1991, p 51

33 Heertje, A., 2000, pagina 83

dat in probleemwijken meer mensen aan het werk willen dan altijd werd aangenomen. Het percentage uitkeringsgerechtigden is in deze wijken weliswaar twee keer zo hoog als in de rest van Nederland, maar de werkberedheid is afgezet tegen landelijke cijfers opvallend groot. Verder wonen in de probleemwijken opvallend veel jonge mensen, vooral 25 tot 34-jarigen zijn oververtegenwoordigd. Tevens is het opleidingsniveau in de veertig wijken waar het onderzoek verricht is, niet lager dan het landelijk gemiddelde.³⁴ De Jeugdwerkcorporatie dient zicht te richten op kwalitatieve structurele werkloze jongeren en specifiek op de tot nog toe onbereikbare harde kern.

3.5 Gevolgen werkloosheid

In paragraaf 3.3 werd duidelijk dat Nederland in vergelijking met de overige Europese lidstaten het laagste percentage werkloze jongeren heeft in de categorie 15 tot 25 jaar. De vraag die gesteld kan worden is of jeugdwerkloosheid in Nederland wel een probleem is. Daarom worden in deze paragraaf de gevolgen van (jeugd)werkloosheid besproken. Eerst zal ingegaan worden op de gevolgen van werkloosheid in het algemeen besproken en daarna op de specifieke gevolgen van werkloosheid voor jongeren.

Werkloosheid is meer dan het niet hebben van een baan. Er kleven veel nadelen aan werkloosheid, niet alleen voor de samenleving maar ook voor het individu. Aan werkgelegenheid kan een drietal aspecten worden onderscheiden.³⁵ Ten eerste gaat het om een *productieaspect*, arbeid resulteert in productie. Door werkloosheid zal er minder geproduceerd worden. Bij werkloosheid zal er voor de maatschappij als geheel een lager productie- en behoeftebevredigingpeil zijn dan mogelijk is op grond van de beschikbare productiefactoren. Werkloosheid is met andere woorden een vorm van maatschappelijke verspilling.³⁶ Het inkomen van werkenden zal door veel werklozen ongunstig worden beïnvloed doordat winsten van bedrijven afnemen, omdat werklozen minder te besteden hebben. Tevens is het zo dat wanneer er meer mensen werkloos zijn er door een kleiner deel werkende betaald kan worden aan premies voor bijvoorbeeld WW of AOW.

Ten tweede is er het *inkomensaspect*; arbeid levert loon op. Wanneer je werkloos bent of wordt, zal dit een aanmerkelijke daling van je beschikbare inkomen betekenen. Je zult dus, als je geen geld achter de hand hebt, een uitkering moeten aanvragen. Deze uitkering is afhankelijk van je verleden. Wanneer je voorafgaand aan de eerste dag dat je werkloos bent 26 weken van 36 werken gewerkt hebt, dan kom je in aanmerking voor WW-uitkering. De hoogte van een WW-uitkering is afhankelijk van je salaris in het jaar ervoor. Wanneer je niet in aanmerking komt voor een WW-uitkering of een andere uitkering dan bestaat er in Nederland het vangnet van sociale zekerheid. Wanneer je dus geen recht hebt op een andere uitkering dan kom je in aanmerking voor een bijstandsuitkering, waarmee je in je levensonderhoud kan voorzien. Voor een alleenstaande persoon is dit bedrag € 623,10 per maand inclusief vakantiegeld. Het is dus duidelijk dat wanneer je werkloos wordt, jouw beschikbare inkomen ongunstig wordt beïnvloed. Het uitgavenpatroon van de werkloze moet dus aangepast moeten worden wat niet alleen invloed heeft op de werkloze zelf, maar ook op zijn of haar gezin. Zo kan het zijn dat je moet verhuizen, je vrouw niet meer mee uit eten kan nemen of je fitnessabonnement moet opzeggen. Dit kan spanningen opleveren.

Tot slot is er het *erkenningsaspect* te onderscheiden van werkgelegenheid. Het erkenningsaspect heeft te maken met het feit dat iemand die werkt, waardering in de samenleving geniet omdat zij geacht worden daar een bijdrage aan te leveren.³⁷ Zo zal het individu aan status verliezen en wordt men afgesneden van allerlei sociale contacten die voortvloeien uit werk.

Voor iedereen heeft werkloosheid invloed op het dagelijkse leven, zo ook voor jongeren.

“Jongeren verkeren in een kwetsbare positie en bij definitie in een min of meer onstabiele en moeilijke periode in hun leven”.³⁸

De overgang van school naar werk is een belangrijke stap in het leven van jongvolwassenen. Wat is nu de

34 RWI, De wijk Inc., Ondernemerschap en arbeidsparticipatie in aandachtswijken, 2007, pagina 21
Actieplan Taskforce Jeugdwerkloosheid. “Juist nu doorbijten”. 2007, pagina 4

35 Boot, P.A. en R.A. de Klerk (red.), 1991, pagina 38-39

36 Boot, P.A. en R.A. de Klerk (red.), 1991, pagina 38

37 Boot, P.A. en R.A. de Klerk (red.), 1991, pagina 38

38 Goede de, M.P.M., P.M. de Klaver et al, 1996, pagina 1

impact op jongeren van het niet vinden van een baan? In het boek *Youth: Unemployment, Identity and Policy* worden er twee effecten beschreven van het niet vinden van een baan, namelijk het psychologisch welzijn van adolescenten en de invloed van werkloosheid op adolescenten bij de psychosociale ontwikkeling.

Effecten van werkloosheid op psychologisch welzijn van adolescenten

In de jaren 1930 en 1970 is er onderzoek gedaan naar de negatieve psychologische impact van werkloosheid bij volwassenen. Vanaf midden jaren negentig werd de vraag gesteld of de effecten van werkloosheid hetzelfde zijn voor jongvolwassenen en jeugd?³⁹ Redelijkerwijs kan worden verwacht dat de reactie van jongeren anders is. Aan de ene kant zouden de effecten van werkloosheid zwaarder moeten zijn voor volwassenen, omdat zij te maken hebben met familiäre en financiële verplichtingen. Aan de andere kant is de reikwijdte van de te ontwikkelende gebieden tijdens de adolescentie groot (psychologisch, emotioneel en sociaal). Deze ontwikkelingen gaan gepaard met stress, dit maakt de periode van werkloosheid een nog turbulente en verwarrende ervaring dan voor volwassenen.⁴⁰ Verschillende studies wijzen uit dat de psychosociale consequenties van werkloosheid voor jongvolwassenen serieus zijn. De jongvolwassen werklozen ervaren hun leven als minder voldaan en hebben meer last van depressieve symptomen, verminderde eigenwaarde en een hoger niveau van leed in vergelijking met degene die een baan hebben. Dit is vooral het geval voor jongeren die erg gemotiveerd zijn om te werken, vrouwen en voor diegene die laag opgeleid zijn.⁴¹ In vergelijking met de werkloze jongeren, zijn werkende jongvolwassenen meer tevreden, hebben een hogere eigenwaarde, hebben minder last van depressieve gevoelens en spreken zich minder vaak uit over emotionele klachten.⁴² Toch zijn er ook studies bekend waarbij er geen negatieve relatie tussen werkloosheid bij jongvolwassenen en psychologisch welzijn aangetoond kan worden. Een mogelijke verklaring van deze inconsistente is waarschijnlijk te vinden in de door hun achterwege gelaten feiten, dat de groep werklozenjongeren meer divers is dan verondersteld werd in deze studies.⁴³

Werkloosheid en identiteit ontwikkeling

In de ontwikkelingstheorie van Erikson (1968) wordt identiteit beschreven als: ego structuur – een interne, zelf geconstrueerde en dynamische organisatie van aspiraties, skills, overtuigingen en individuele geschiedenis.⁴⁴ Het is tijdens de adolescentie dat jongvolwassenen te maken krijgen met een identiteitscrisis, welke ze verhelpen door keuzes te maken ten opzichte van hun toekomst in verschillende levensgebieden, waaronder werk. Erikson maakt duidelijk dat het belangrijk is om 'gebruik te maken van de mogelijkheden in de samenleving om carrière te maken' voor positieve oplossingen van de identiteit crisis en houdt in dat vooral het onvermogen om een werk identiteit te ontwikkelen de identiteit van de jongvolwassenen verstoort.⁴⁵

Gevolgen jeugdwerkloosheid voor de wijk

Hiervoor zijn de drie aspecten van werkgelegenheid besproken en is duidelijk dat werkloosheid invloed heeft op de samenleving, mensen in de omgeving van de werkloze (bijvoorbeeld het gezin) en op de werkloze zelf. Daarnaast werd duidelijk dat werkloosheid voor jeugdigen nog andere gevolgen heeft, omdat de te ontwikkelende gebieden tijdens de adolescentie groot (psychologisch, emotioneel en sociaal) zijn. Daarnaast kan jeugdwerkloosheid betrekking op de gemeenschap. Jeugdwerkloosheid kan zorgen voor verveling en leiden tot hangen in de wijk, wat kan leiden tot een onveilig gevoel bij de inwoners van een wijk. Tevens kan jeugdwerkloosheid gezien worden als een risicofactor voor het afglijden naar crimineel gedrag. Deze zaken kunnen zorgen verpaupering van wijken. Dit zegt ook toenmalig minister Verdonk van het Grootstedenbeleid:

“Vooral sociale investeringen zijn nog hard nodig: ook ik zie dat in sommige buurten een escalatie van het verval dreigt. Ik denk dan aan een samenballing van criminaliteit, verloeder-
ing van het straatbeeld, hangjongeren, schooluitval, hoge werkloosheid en opvoedingspro-
blemen. Het is tijd voor sociale herovering van deze buurten.”⁴⁶

39 Banks, M.H. and P. Ullah, 1988

40 Gurney, R.M., 1980, pagina 175-182

41 Stafford, E.M., P. Jackson and M.H. Banks., 1980, pagina 291-304

42 Heesink, J.A.M., 1992

43 Goede de, M.P.M, P.M. de Klaver et al., 1996, pagina. 50

44 Marcia, J.E., 1966, pagina 551-558

45 Erikson, E.H. 1968

46 De Volkskrant, Sociaal verval in wijken is niet acceptabel, 14 februari 2006, <http://www.bzk.nl/actueel/nieuws--en?ActImltdt=70623>

3.6 Jeugdwerkloosheidsbeleid

Op rijksniveau hebben de ministeries van SZW en OCW de Taskforce in het leven geroepen om de Jeugdwerkloosheid in Nederland aan te pakken. De Taskforce werkte samen met verschillende actoren waaronder het CWI, de Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid, gemeenten Regionale meld- en coördinatiefuncties Vroegtijdig Schoolverlaten (RMC), brancheorganisaties, kenniscentra uit verschillende bedrijfstakken, werkgeversorganisaties, vakbonden, opleiders en koepelorganisaties in het onderwijs.⁴⁷ Er zijn veel verschillende projecten te benoemen die dankzij deze samenwerking tot stand zijn gekomen. Hieronder zullen een aantal projecten besproken worden. Het doel is om te bepalen of deze projecten zich richten op de problemen die gevonden zijn in voorgaande paragrafen.

Minister Rouvoet van Jeugd en Gezin wil een *landelijk netwerk van campussen* instellen voor 2011. Deze campussen zijn bedoeld voor jongeren die werkloos zijn, geen opleiding volgen, soms voor overlast zorgen en dreigen af te glijden naar de criminaliteit. De jongeren die in deze campussen geplaatst worden, moeten weer op het pad van school en werk gebracht worden teneinde als 'normale' burgers te kunnen functioneren in de maatschappij. Er zullen de komende jaren pilot-projecten plaatsvinden in verschillende gemeenten.⁴⁸

Samenwerking ministeries Defensie, OCW en SZW

Door staatssecretaris Van Bijsterveld (Onderwijs), Van der Knaap (Defensie) en Aboutaleb (SZW) is op 2 november 2007 een overeenkomst ondertekend waarin getracht wordt het voortijdig schoolverlaten terug te dringen, de arbeidsparticipatie te verhogen en de personeelsvoorziening bij Defensie te versterken.⁴⁹

Het ministerie van Onderwijs wil met de invoering van de kwalificatieplicht het aantal voortijdige schoolverlaters terugdringen. Jongeren zijn vanaf de leeftijd van 5 jaar tot en met hun 16e jaar leerplichtig en moeten dus naar school. Ouders of verzorgers moeten er op toezien dat de jongeren daadwerkelijk naar school gaan. Sinds 1 augustus 2007 is de kwalificatieplicht van kracht. Dit houdt in dat iedereen die de volledige leerplicht heeft afgerond, nog geen 18 jaar en geen startkwalificatie bezit op havo-, vwo- of mbo-niveau, elke dag naar school gaat om een opleiding te volgen of kiest voor een combinatie van leren en werken.⁵⁰ Jongeren hebben meer kans om een baan te vinden op de arbeidsmarkt, wanneer zij in het bezit zijn van een startkwalificatie. Doordat het kabinet deze kwalificatieplicht heeft ingesteld, wordt de afstand tot de arbeidsmarkt verkleind. Er is sprake van een sluitende aanpak, waarbij jongeren de keuze hebben om of te leren of te werken. Thuiszitten is er niet meer bij, omdat de ouders of verzorgers er op toe moeten zien dat hun kinderen naar school gaan. Wanneer dat niet gebeurt, zijn de ouders of verzorgers in overtreding van de leerplichtwet en wordt de leerplichtambtenaar op de hoogte gesteld. De ouders of verzorgers en leerlingen vanaf twaalf jaar zijn dan aansprakelijk wat kan leiden tot een strafrechtelijke sanctie.

Defensie wil de verantwoordelijkheid als werknemer op zich nemen door er voor te zorgen dat alle werknemers of toekomstige werknemers van Defensie een startkwalificatie behalen. Defensie zal dit gaan doen in samenwerking met Regionale Opleidingcentra (ROC's).

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal Defensie gaan steunen door het uitvoeren van het project 'iedereen doet mee'. Samen met het project 'Vroegtijdig schoolverlaten' proberen de drie ministeries het aantal schoolverlaters terug te dringen en de arbeidsparticipatie te verhogen. Met het project 'iedereen doet mee' wil staatssecretaris Aboutaleb de instroom en het behoud van allochtonen en vrouwen bij Defensie bevorderen. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal dit doen in samenwerking met het Centrum voor Werk en Inkomen.⁵¹

47 www.jeugdwerkloosheid.szw.nl, Samenwerking
http://jeugdwerkloosheid.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_rubriek&rubriek_id=390323

48 Taskforce Jeugdwerkloosheid, persbericht Kabinet zet fors in op verder aanpak jeugdwerkloosheid en voortijdig schoolverlaten
http://jeugdwerkloosheid.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_document&link_id=121992

49 Ministerie van OCW, www.voortijdschoolverlaten.nl
http://www.voortijdschoolverlaten.nl/content/nieuws_nieuwsberichten_driemin.html

50 Postbus 51, uitleg over leerplicht/kwalificatieplicht
http://www.postbus51.nl/index.cfm/t/Wat_is_de_leerplicht_/vid/CAoB9o4D-C295-519D-13B9899F4A6E32E8/containerid/517415FF-CogF-296A-61FF669427684C44/objectid/81725AD3-C295-519D-10AF9E4CB3F4C722/displaymethod/displaydefaultintro

51 Ministerie van OCW, www.voortijdschoolverlaten.nl, publicatie Drie ministeries samen in actie voor scholing en werk
http://www.voortijdschoolverlaten.nl/content/nieuws_nieuwsberichten_driemin.html

2^e Kans beroepsonderwijs

Het 2^e Kans beroepsonderwijs is een instrument bedoeld voor jongeren die vroegtijdig van school af zijn gegaan zonder in het bezit te zijn van een startkwalificatie. Volgens de Taskforce Jeugdwerkloosheid gaat het in veel gevallen om jongeren onder de 23 jaar, zonder startkwalificatie, die vroegtijdig de school hebben verlaten, ingeschreven staan bij het CWI, via de gemeente een re-integratietraject volgen of bij geen enkele instantie bekend zijn.⁵² Organisaties die samenwerken om deze methode tot een succes te maken zijn het VNO-NCW, MKB Nederland, FNV, gemeenten, kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven, CWI, Regionale Opleidingscentra (ROC's) en de Taskforce Jeugdwerkloosheid. Deze organisaties krijgen financiële steun en fiscale maatregelen van de ministeries van Financiën, OCW en SZW.

Het 2^e Kans beroepsonderwijs geeft alleen de jongeren onder de 23 jaar een kans om alsnog een startkwalificatie te behalen. Daar komt nog eens bij dat deze jongeren ook ingeschreven moeten staan bij het CWI.⁵³ Dit houdt in dat de werkloze jongeren tussen de 23 en 25 jaar, zonder startkwalificatie en die niet ingeschreven staan bij het CWI, met dit middel niet bereikt wordt. De vraag die daarbij naar voren komt, is: Welk middel helpt werkloze jongeren boven de 23 jaar die niet ingeschreven staan bij het CWI en geen startkwalificatie hebben?

Stimuleringsprogramma

Nu de Taskforce er mee opgehouden is, neemt het Oranje Fonds (grootste fonds op sociaal gebied in Nederland) het stokje over en zal zich inzetten voor het bouwen van een lokale infrastructuur tussen gemeenten, welzijnsorganisaties, scholen en bedrijven om te voorkomen dat jongeren uitvallen en afglijden.⁵⁴ Het Oranje Fonds wil het reeds bestaande lokale netwerk door het 2^e Kans beroepsonderwijs verder ontwikkelen door het 'stimuleringsprogramma'. In de 35 steden die reeds werken met het 2^e Kans beroepsonderwijs, wordt ook het stimuleringsprogramma geïntroduceerd waarbij zij jaarlijks een bedrag van 75.000 euro voor maximaal vier jaar van het Oranje Fonds kunnen krijgen om de 'maatjes- en mentor projecten' binnen het stimuleringsprogramma te verbeteren. Dit middel ('mentoring') is er op gericht om te voorkomen dat jongeren vroegtijdig school verlaten en afglijden. Het project richt zich op onderwijs- en/of beroeps carrière van jongeren in de leeftijdscategorie 12 tot 23 jaar. De methodiek van 'mentoring' is een begeleidingsvorm waarbij een meer ervaren persoon een minder ervaren persoon begeleidt door het uitwisselen van ervaringen en het geven van feedback.⁵⁵

Gemeenten krijgen van het Rijk meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden om de jeugdwerkloosheid aan te pakken. Gemeenten ontvangen van het Rijk twee budgetten in het kader van de Wet werk en bijstand (Wwb), namelijk een inkomensdeel waaruit de uitkeringen worden betaald en het werkdeel waarmee re-integratieactiviteiten moeten worden bekostigd. Overschotten op het inkomensdeel stromen naar de gemeentekas, dus gemeenten hebben er baat bij om zo min mogelijk instromers te krijgen en met het werkdeel zoveel mogelijk mensen te laten uitstromen. Hierdoor is het is voor gemeenten interessant te investeren in re-integratie instrumenten waardoor werklozen snel uit de uitkering stromen. Deze systematiek is echter niet gunstig voor nuggers en nutters, omdat het geen financieel voordeel oplevert voor gemeenten. Gemeenten kunnen op diverse manieren proberen mensen uit de uitkering te laten stromen. Een vaak door gemeenten ingezet instrument is het programma Work First werklozen direct aan het werk gezet worden als tegenprestatie voor hun uitkeringen. De reden hiervoor is dat de werking van de WWB het voor gemeenten aantrekkelijker maakt werklozen zo snel mogelijk uit de uitkering te laten stromen in plaats van investeren in maatwerk en duurzame uitstroom wat meer tijd kost. Een andere mogelijkheid is het oprichten van een Jongerenloket waar jongeren terecht kunnen met vragen over werk, onderwijs en sociale problemen. Verder kunnen projecten, zoals het stimuleringsprogramma die geïnitieerd zijn door de Taskforce gemeenten daarbij helpen om de jeugdwerkloosheid in eigen gemeenten aan te pakken. Projecten die op gemeentelijk niveau plaatsvinden zijn per gemeente divers omdat zij zelf de middelen kunnen bepalen om de (jeugd)werkloosheid aan te pakken.

52 Boekje Jongeren leren werk, tweede kans beroepsonderwijs
http://docs.minszw.nl/pdf/188/2006/188_2006_11_653.pdf, pagina 7

53 Boekje Jongeren leren werk, tweede kans beroepsonderwijs,
http://docs.minszw.nl/pdf/188/2006/188_2006_11_653.pdf, pagina 9

54 www.jeugdwerkloosheid.szw.nl
http://jeugdwerkloosheid.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_document&link_id=117298

55 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, document Stimuleringsprogramma mentorprojecten
http://docs.minszw.nl/pdf/188/2007/188_2007_11_816.pdf

Bij de bestudering van de gekozen instrumenten op Rijks-, regionaal en lokaal niveau is het opvallend dat bijna alle instrumenten zich richten op de jeugdige werklozen in de leeftijdscategorie tot 23 jaar. Daarmee worden niet de werkloze jongeren boven de 23 jaar bereikt. De Taskforce heeft in een korte tijd een groot gedeelte van de jeugdwerkloosheid aangepakt, maar geeft zelf aan dat er ondanks deze aanpak een resterende harde kern van structureel werkloze jongeren overblijft die met de bestaande aanpakken nog steeds niet is bereikt. Het is de Taskforce niet gelukt om die groep te bereiken. De Taskforce heeft daarom een viertal adviezen aan het kabinet gegeven om ook de groep structureel werkloze jongeren en risicojongeren te bereiken. Vier adviezen van de Taskforce aan het kabinet: werk regionaal, zorg voor een effectiever beroepsonderwijs, geef risicoleerlingen op het VMBO extra aandacht en zorg voor een betere beroeps- en studiekeuze. Hierbij valt op dat deze adviezen allen preventieve maatregelen zijn. Onzes inziens dient het jeugdwerkloosheidsbeleid zich de komende jaren te richten op de bestaande harde kern structurele werkloze jongeren en risicojongeren met de adviezen van de Taskforce in het achterhoofd. Er dient geïnvesteerd te worden in beleid dat maatwerk biedt aan die groepen die anders niet te bereiken zijn. Dit vraagt dus niet om landelijk gericht beleid, maar om kleinschalige op maatwerk gerichte lokale projecten.

3.7 Deelconclusie

Het doel van dit hoofdstuk is om te bepalen of het instrument 'de Jeugdwerkcorporatie' dat uitvoerig besproken is in hoofdstuk 2, zich richt op die problemen die ten grondslag liggen aan de jeugdwerkloosheidsproblematiek. Om antwoord op deze vraag te kunnen geven is eerst gekeken naar wat er verstaan wordt onder werkloosheid. Na het bestuderen van bestaande definities van het CBS en het CWI kan geconcludeerd worden dat de doelgroep waarop de Jeugdwerkcorporatie zich richt anders is. Daarom is door ons een nieuwe definitie opgesteld en luidt als volgt:

'Jeugdwerkloosheid bestaat uit mensen tussen de 15 en 27 jaar die geen opleiding meer volgen, wel of niet ingeschreven staan bij het CWI, wel of geen uitkering hebben en wel of niet actief op zoek zijn naar een baan maar wel willen werken.'

De reden waarom deze definitie zo breed is, is omdat de bestaande definities zich alleen richten op mensen die actief op zijn naar een baan, of niet actief maar wel ingeschreven staan bij het CWI. Daarmee wordt een belangrijke groep overgeslagen, namelijk de jongeren die niet geregistreerd staan, geen uitkering ontvangen en niet actief op zoek zijn naar een baan, maar wel willen werken. Het vergelijken van cijfermateriaal van verschillende bronnen is erg lastig geweest, omdat iedereen een andere definitie hanteert, qua leeftijdscategorie en wat men onder werkloosheid verstaat.

Wij kunnen aan de hand van de achterhaalde cijfers concluderen dat de omvang van de jeugdwerkloosheidsproblematiek per organisatie verschilt. Dit komt omdat er verschillende definities gehanteerd worden en op verschillende manieren geregistreerd wordt. Er is gekeken naar drie organisaties die werkloosheidscijfers registreren. Om duidelijk te maken hoe verschillend de omvang van werkloosheid volgens de organisaties is, worden deze cijfers hierna op een rij gezet.

Organisatie	Manier van registreren	Periode	Werkloosheidscijfer
CBS	Werkloze beroepsbevolking, 16 tot 25 jaar, o.b.v. Enquête beroepsvolking	Aug-okt 2007	67.000
	Geregistreerde werkloosheid, 16 tot 25 jaar	Aug-okt 2007	11.000
CWI	Niet werkende werkzoekenden jongeren tot 25 jaar bij CWI geregistreerd	Oktober 2007	29.527
Taskforce	Harde kern structureel werkloze jongeren 15 tot 22 jaar	2006	38.000
	Risicojongeren 15 tot 22 jaar	2006	124.000
	Vroegtijdige schoolverlaters 15 tot 22 jaar	2006	60.000

TABEL 3.1 | VERGELIJKING WERKLOOSHEIDSCIJFERS PER ORGANISATIE EN PER DEFINITIE.

Volgens het CBS zijn er 67.000 jongeren in de leeftijdscategorie 15-25 jaar die tot de werkloze beroepsbevolking behoren. Dit zijn alle mensen die beschikbaar zijn voor werk voor minimaal twaalf uur per week en actief op zoek zijn. Wanneer het CBS kijkt naar de jongeren in dezelfde leeftijdscategorie die geregistreerd staan bij het CWI, is de omvang kleiner. De omvang van het aantal niet werkende werkzoekenden gepubliceerd door het CWI is groter dan de geregistreerde werkloosheid van het CBS. De verklaring hiervoor is dat de niet werkende werkzoekenden geregistreerd worden op basis van de administratie van het CWI terwijl de cijfers van het CBS afkomstig zijn uit een steekproefonderzoek.⁵⁶ De Taskforce geeft aan dat er een harde kern is 38.000 structureel werkloze jongeren die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. De precieze omvang van de jeugdwerkloosheidsproblematiek is dus niet vast te stellen, maar geconcludeerd kan worden dat er minstens 67.000 jeugdige werklozen zijn. Dit zijn geregistreerde en niet-geregistreerde werklozen. In deze groep bestaat een harde kern van 38.000 structureel werkloze jongeren. Tevens bestaat er het risico dat de jeugdwerkloosheidsproblematiek toeneemt met de groep risicjongeren en vroegtijdig schoolverlaters. Wanneer het economisch slechter gaat is dit een kwetsbare groep die minder kans op werk heeft en (tijdelijk) ongeschoold werk snel zal verliezen. Ons inziens is de omvang van het jeugdwerkloosheidsprobleem nog groter, omdat de cijfers aangeven dat jeugdwerkloosheid tot 22, 23 of 25 jaar is. De door ons vastgestelde definitie bereikt een veel grotere groep. Zo zullen de cijfers van bijvoorbeeld de Taskforce die registreert tot 22 jaar, hoger uitvallen wanneer de leeftijdscategorie tot 27 jaar wordt opgetrokken.

De oorzaken die gevonden zijn voor jeugdwerkloosheid zijn terug te leiden naar drie verschillende vormen, namelijk conjuncturele werkloosheid, frictie- of wrijvingswerkloosheid en structurele werkloosheid in kwantitatieve en kwalitatieve zin. Vastgesteld is dat de groep waar de Jeugdwerkcorporatie zich op richt, valt onder de structurele werkloosheid in kwalitatieve zin. Hierin vallen de harde kern structureel werklozen zonder voldoende opleiding, al of niet ingeschreven bij het CWI en soms ook niet op zoek naar scholing of werk. De oorzaken voor deze harde kern structureel werkloze jongeren zijn divers. Voorbeelden hiervan zijn, discriminatie, gemis van stimulerend sociaal milieu, ontbreken van sociale vaardigheden en armoedeval. Uit onderzoek van de Raad voor Werk en Inkomen blijkt dat in probleemwijken meer mensen aan het werk willen dan altijd werd aangenomen, maar het uitkeringspercentage is in deze wijken twee keer zo hoog als in de rest van Nederland. Deze mensen willen wel werken, maar komen blijkbaar niet aan een baan. Onzes inziens dient de Jeugdwerkcorporatie zich ook op deze groep te richten.

De gevolgen van jeugdwerkloosheid zijn te betrekken op de samenleving en het individu. Door werkloosheid is er sprake van maatschappelijke verspilling doordat er minder geproduceerd kan worden. Tevens zal het inkomen van werkenden door veel werklozen ongunstig worden beïnvloed doordat winsten van bedrijven afnemen en een kleiner deel werkenden de premies voor bijvoorbeeld de AOW moeten betalen. Daarnaast zal voor de werkloze de daling van zijn beschikbare inkomen zijn leven beïnvloeden, omdat hij minder te besteden heeft. Het erkenningsaspect heeft ten slotte invloed op de status van de werkloze en zal men afgesneden worden van allerlei sociale contacten die voortvloeien uit werk. Daarnaast zijn er nog specifieke gevolgen van jeugdwerkloosheid te benoemen. Jongeren verkeren in een kwetsbare positie en bij definitie in een meer onstabiele en moeilijke periode in hun leven.⁵⁷ Werkloosheid heeft voor jeugdigen andere gevolgen omdat de te ontwikkelen gebieden tijdens de adolescentie groot zijn (psychologisch, emotioneel en sociaal). Werkloosheid is dus een probleem voor de samenleving, mensen in de omgeving van de werkloze en voor de werkloze zelf: iedere werkloze is er één teveel.

De vragen die in dit hoofdstuk centraal staan, zijn: *Zijn de bestaande instrumenten gericht op de oorzaken van jeugdwerkloosheid die door ons gevonden zijn? En richten deze instrumenten zich op de juiste doelgroep?* Geconcludeerd kan worden dat de bestaande instrumenten zich niet voldoende richten op de harde kern structureel werkloze jongeren. Dit is onzes inziens de groep waarop het beleid zich moet richten. Op rijksniveau is getracht een sluitende aanpak te creëren waarbij er naast de leerplicht, sinds 1 augustus 2007 ook de kwalificatieplicht geldt. Dit houdt in dat iedereen die de volledige leerplicht heeft afgerond, nog geen 18 jaar is en geen startkwalificatie bezit op havo-, vwo- of mbo niveau elke dag naar school dient te gaan om een opleiding te

⁵⁶ [www.cbs.nl, http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/7F780AE1-F27A-413F-9EBB-6ECB16F71334/0/2007k3v4p46art.pdf](http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/7F780AE1-F27A-413F-9EBB-6ECB16F71334/0/2007k3v4p46art.pdf), p 46

⁵⁷ Goede de, M.P.M., P.M. de Klaver et al, 1996, pagina 1

volgen of dat in combinatie doet met werken. Verder hebben de ministeries van OCW, Defensie en SZW de handen ineengeslagen en proberen het vroegtijdig schoolverlaten terug te dringen en de arbeidsparticipatie te verhogen.

Een ander instrument is het 2^e kans beroepsonderwijs die jongeren onder de 23 jaar, zonder startkwalificatie, maar wel ingeschreven bij het CWI een kans geeft om alsnog een startkwalificatie te behalen. De opvolger van het 2^e kans beroepsonderwijs is het Stimuleringsprogramma waarbij het project zich richt op werkloze jongeren onder de 23 jaar.

Op gemeentelijk niveau heeft de gemeente het werkdeel van de Wwb als instrument om jeugdwerkloosheid aan te pakken. Gemeenten ontvangen van het Rijk twee budgetten in het kader van de Wet werk en bijstand (Wwb), namelijk een inkomensdeel waaruit de uitkeringen worden betaald en het werkdeel waarmee re-integratieactiviteiten moeten worden bekostigd. Overschotten op het inkomensdeel stromen naar de gemeentekas. Gemeenten hebben er baat bij om zo min mogelijk instromers te krijgen en met het werkdeel zoveel mogelijk mensen te laten uitstromen. Hierdoor is het is voor gemeenten interessant te investeren in re-integratie instrumenten waardoor werklozen snel uit de uitkering stromen. Deze systematiek is echter niet gunstig voor nuggers en nutters, omdat het geen financieel voordeel oplevert voor gemeenten. Bij het streven naar duurzame uitstroom is maatwerk noodzakelijk. Dit is niet terug te vinden in de bestaande instrumenten.

Tot slot is opvallend dat bijna alle bestaande instrumenten zich richten op jongeren onder de 23 jaar. Wij hebben geconcludeerd dat de omvang jeugdwerkloosheidsproblematiek niet bij 23 jaar stopt. Met bestaande instrumenten worden dus niet de jongeren boven de 23 jaar bereikt. De Jeugdwerkcorporatie dient zich op de door ons gedefinieerde doelgroep te richten om zo ook een grotere groep van (structureel) jeugdige werklozen aan te kunnen pakken.

Hoofdstuk 4

Theoretisch kader

Theoretische onderbouwing als rode draad door het onderzoek

4. Theoretisch kader

4.1 Inleiding

Dit onderzoek betreft een ex post kosten-effectiviteitsevaluatie van het beleidsinstrument 'de Jeugdwerkcorporatie' in vergelijking met twee bestaande instrumenten ingezet door de overheid. Deze methode is geschikt voor het vergelijken van beleidsinstrumenten met dezelfde doelen. Wij willen de waardering van het instrument niet alleen baseren op de criteria kosten en baten. In kosten-effectiviteitsevaluatie zijn twee criteria van belang, namelijk: kosten en effectiviteit. Hierdoor wordt het probleem van het onder één noemer brengen van de baten geëlimineerd.⁵⁸

Er is niet voor gekozen om de baten in ons onderzoek onder één noemer te brengen, omdat dit praktisch onmogelijk is. Hoe kun je de baten in de zin van geld berekenen van een nigger, nutter of iemand in de bijstand die uitstroomt naar werk? Gemeenten hebben baat bij het laten uitstromen van iemand met een uitkering, omdat dit leidt tot een kostenbesparing van de uitkeringsgelden. Bij nuggers en nutters ligt het berekenen van de baten een stuk gecompliceerder. Het levert rendement op in economische zin, maar ook in de zin van het psychologisch welzijn van het individu. Er spelen dus andere factoren een rol.

In ons onderzoek zullen wij de kosten-effectiviteitsevaluatie toepassen door de voor- en nadelen van de drie beleidsinstrumenten op de criteria kosten en effectiviteit samen te brengen en tegen elkaar afwegen. Op deze manier kan worden bepaald in welke mate de beleidsinstrumenten het meest bijdragen aan het aanpakken van de jeugdwerkloosheid en tegen welke kosten. Om een ex-post kosten-effectiviteitsevaluatie te kunnen uitvoeren dient eerst een duidelijke probleemstelling en doelstelling te worden geformuleerd. Dit is gedaan in hoofdstuk 1. De volgende stap is het bespreken van oorzaken en gevolgen van jeugdwerkloosheid. Hiermee wordt inzicht verkregen in het voorspellen van de beleidseffecten. Dit is gedaan in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 5 is voor elk beleidsinstrument vastgesteld wat de kosten en baten zijn in termen van de kosten van de individuele trajectprijs en het aantal succesvol uitgestroomde jongeren. Het gaat hierbij om het direct meten van de resultaten in termen van het aantal ingestroomde cliënten en het aantal succesvol uitgestroomde cliënten. Of het beleid succesvol is geweest, hangt niet alleen af van de verhouding tussen aantal instromers en succesvolle uitstromers, maar ook van de individuele trajectprijs per succesvol uitgestroomde en de waardering van beleid door actoren. Met deze indicatoren wordt vastgesteld of de Jeugdwerkcorporatie effectiever en efficiënter is dan twee andere beleidsinstrumenten die door de overheid ingezet worden om werkloosheid tegen te gaan. Dit betreft de Individuele Re-integratie Overeenkomst en Work First. Omdat er bij de overheid naast effectiviteit en efficiency andere waarden van belang zijn, hebben wij gekozen om de theorie 'Vier vragen van beleid' toe te passen. Omdat er bij de overheid andere waarden een rol spelen, past juist deze theorie bij ons onderzoek. De theorie gaat namelijk verder dan alleen de waardering van de effectiviteit en efficiency. Dit is de reden waarom andere meer traditionele theorieën in hun waardering van beleid te kort schieten. Er wordt in de theorie 'Vier vragen beleid' ook gekeken naar de legitimiteit, legaliteit, doelmatigheid en haalbaarheid die aan elkaar gerelateerd worden. De overheid levert diensten die in samenwerking met actoren tot stand komen. Hierbij spelen de bovengenoemde waarden een rol waaraan een publieke dienst recht moet doen. Door verschillende benaderingen van beleidsvraagstukken (past het, mag het, hoort het en werkt het) aan elkaar te relateren, wordt een goed overzicht verkregen van de waardering van het beleid.

De kosten-effectiviteitsevaluatie van het beleidsinstrument de Jeugdwerkcorporatie zal gedaan worden aan de hand van de 'Vier vragen van beleid' die als rode draad door hoofdstuk 5 lopen. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Centraal in ons onderzoek staan een aantal begrippen die in paragraaf 4.2. besproken worden. Een aantal van deze begrippen wordt in dit hoofdstuk verder uitgewerkt en vormen een verdieping bij de theorie 'Vier vragen van beleid'. De theorie van 'Vier vragen van beleid' wordt in 4.3 uitgewerkt. In 4.4. wordt ingegaan op de theorie *human capital*, welke een verdieping vormt bij de 'werkt het' vraag omdat meer inzicht geeft in de neveneffecten. De centrale begrippen *prestatiemeting* en *New Public Management* worden verder uitgewerkt in 4.5 en vormen een grondslag voor de 'hoort het' en 'past het' vragen.

⁵⁸ R. Hoppe e.a., 1998, p113

In 4.6 wordt de *Netwerkbenedering* besproken, omdat dit een grondslag vormt voor de 'past het' vraag. *Beleid wordt binnen deze visie gezien als het resultaat van strategische interactie tussen meerdere publieke en (semi)-private actoren met eigen ideeën over de aard van beleidsproblemen en oplossingen.*⁵⁹ Om het maatschappelijke probleem van jeugdwerkloosheid aan te kunnen pakken is het belangrijk dat overheidsorganisaties medewerking krijgen van bepaalde maatschappelijke groeperingen. Overheidsorganisaties dienen draagvlak (legitimiteit) te creëren voor het slagingspercentage van het beleid. Immers, naarmate het draagvlak groter is, des te groter is de medewerking van de actoren om het beleid toe te passen. In onze hedendaagse complexe samenleving is het voor besluitvormers vaak lastig om draagvlak te vinden voor het beleid, omdat er veel verschillende waarden en normen heersen. Draagvlak kan op verschillende manieren gecreëerd worden. De waarde *haalbaarheid* (is er voldoende draagvlak?) kan gekoppeld worden aan de waarde *legaliteit* (mag het?). Belanghebbenden bij het beleid willen in onze democratische rechtsstaat er zeker van zijn dat besluitvormers weloverwogen keuzes hebben gemaakt bij het vaststellen van het maatschappelijk probleem en de mogelijke oplossingen die daarbij passen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met het conceptueel model in 4.7.

Voor de geïnteresseerde lezer is een bijlage toegevoegd als aanvulling op het theoretisch kader. De inhoud van deze bijlage is bedoeld als aanvulling op het perspectief waarbinnen het onderzoek tot stand is gekomen. Hierbij wordt ingegaan op het wettelijk kader waarin de Jeugdwerkcorporatie een plaats heeft. Verder wordt ingegaan op de niet gekozen theorieën die wel raakvlakken hebben met ons onderzoek.

4.2 Centrale begrippen uit onderzoek

Via beleid kan er invloed uitgeoefend worden op de werkloosheid en werkgelegenheid op nationaal en lokaal niveau. De meningen over de noodzaak, werking en wenselijkheid van overheidsinterventie verschillen nogal. Zo bestaat er aan de ene kant de opvatting dat overheidsinterventie vermeden moet worden en dat louter marktwerking de problemen van werkloosheid oplost. Aan de andere kant bestaat de opvatting dat *overheidsinterventie* noodzakelijk is om werkloosheid op te lossen. In ons onderzoek hangen wij de laatste opvatting aan en zijn van mening dat overheidsinterventie noodzakelijk is. Er bestaan echter veel verschillende manieren waarop dit plaats kan vinden. Het overheidsapparaat wordt geacht dit op een zo efficiënte en effectieve manier te laten gebeuren. Door de komst van *New Public Management*, worden overheidsorganisaties gedwongen om transparanter te zijn en hun prestaties kenbaar te maken door middel van *prestatiemetingen*. Mede door de komst van *New Public Management* zijn er andere vormen van organisaties bij gekomen om publieke taken uit te voeren. Gedacht kan worden aan verzelfstandigde overheidsorganisaties, *hybride organisaties* en agentschappen die zich op het continuüm van het publieke overheidsdomein en het private marktdomein bevinden. De Jeugdwerkcorporatie is een organisatie dat zich op dit continuüm bevindt en is mede tot stand gekomen dankzij financiering van het *Europees Sociaal Fonds*. Vanuit de Europese Unie is het 'recht op arbeid' gedefinieerd door het Internationaal Recht. Eenieder heeft recht op arbeid, op de vrije keuze van arbeid, op billijke bevredigende arbeidsvoorwaarden en op bescherming tegen werkloosheid. De Jeugdwerkcorporatie ondersteunt deze gedachte en belangrijke aspecten in hun aanpak zijn dan ook 'eigen motivatie' en 'vrijheid in de keuze van arbeid'. Deze benadering is nauw verwant met de *human capital* benadering die zich richt op het vergroten van het menselijk kapitaal door te investeren in vaardigheden van mensen door middel van aanbodversterkende activiteiten zoals scholing.

In ons onderzoek staat de Jeugdwerkcorporatie centraal. De methodiek van de Jeugdwerkcorporatie, wijkt af van bestaande methoden door het ondernemingskarakter en de *marktgerichtheid*. De jongeren komen in dienst bij, ontvangen loon van, en verrichten werk voor de *Jeugdwerkcorporatie*. De basis is een arbeidsovereenkomst, eventueel gekoppeld aan een scholings- of omscholingsovereenkomst. Dit instrument geeft de jongeren de kans zelfstandig ondernemer te worden, maar kunnen desgewenst doorstromen naar een vaste baan in dienstverband bij een organisatie. Als organisatievorm is gekozen voor een *coöperatieve vereniging*. Een coöperatieve vereniging is een rechtsvorm die nauw verwant is aan de vereniging. Veel van de wettelijke bepalingen die ook voor een vereniging gelden, gelden ook voor de coöperatie. Een duidelijk verschil is echter dat, in tegenstelling tot de vereniging, de coöperatie een zakelijk doel nastreeft in het belang van haar leden. Alle deelnemers (de jongeren) die werken bij de Jeugdwerkcorporatie zijn leden van de coöperatie. Een ander element wat karakteristiek is aan de Jeugdwerkcorporatie is dat het *particulier initiatief* is en dus niet vanuit de overheid. Dit houdt niet in dat de Jeugdwerkcorporatie volledig onafhankelijk opereert. Er zijn een aantal actoren waarvan de Jeugdwerkcorporatie afhankelijk is voor het doen slagen van het instrument. De lokale

⁵⁹ A. Hemerijck en A. Ringeling, 2003, p23

overheid is naast het CWI, het UWV, bedrijven, jeugdzorginstellingen, het meest belangrijk voor het doen slagen van het instrument.

Een laatste centrale begrip als er gekeken wordt naar de Jeugdwerkcorporatie is het *human capital* aspect. Bij de Jeugdwerkcorporatie staat de mens centraal en wordt er geïnvesteerd in het menselijk kapitaal. De Jeugdwerkcorporatie richt zich onder andere op lange termijn employability door te investeren in bij- of omscholing wanneer de jeugdige dat aangeeft.

Overige centrale begrippen

Het doel van het onderzoek is om te bepalen in hoeverre de Jeugdwerkcorporatie *effectief* en *efficiënt* is door het te vergelijken met twee bestaande instrumenten van de overheid. De *Individuele Re-integratie Overeenkomst* (IRO) is een instrument dat door het UWV ingezet wordt om uitkeringsgerechtigden die een uitkering van het UWV ontvangen, duurzaam te re-integreren. Dit instrument is op hoofdlijnen vergelijkbaar met de Jeugdwerkcorporatie. Het tweede instrument is het programma *Work First* op gemeentelijk niveau wat algemeen geaccepteerde arbeid inhoudt. Iedereen kan ongeacht zijn of haar opleiding voor elk soort werk worden ingezet. Dit staat haaks op waar de Jeugdwerkcorporatie voor staat. Door deze twee instrumenten met hetzelfde doel maar vanuit een andere invalshoek te vergelijken met de Jeugdwerkcorporatie wordt bepaald welk instrument het meest efficiënt en effectief is. Wanneer gekeken wordt naar de efficiëntie en effectiviteit van organisaties die publieke taken uitvoeren spelen ook waarden een belangrijke rol. De waarden *legitimiteit* en *legaliteit* zijn voor dit soort organisaties van belang omdat binnen een democratisch systeem beleid gerechtvaardigd moet kunnen worden.

4.3 Vier vragen van beleid

In ons onderzoek is waardering van beleid belangrijk. Er wordt ingegaan op de waardering van het bestaande beleid in de bestrijding van de jeugdwerkloosheid door de overheid. Tevens wordt er gekeken naar de tot nu toe behaalde resultaten van de Jeugdwerkcorporatie en zullen wij aanbevelingen doen voor aanpassingen in de bestaande methode van de Jeugdwerkcorporatie. In het boek *Vragen over beleid, perspectieven op waardering* (2003) geven Anton Hemerijck en Arthur Ringeling in het eerste hoofdstuk 'De toren van Babel' uitleg over de grote variëteit aan perspectieven en benaderingen in de beleidswetenschappen.

'Het is een toren van Babel die uit velerlei waardevolle paradigma's bestaat, die afzonderlijk en op eigen wijze een bijdrage leveren aan de studie van beleid'.⁶⁰

In het boek wordt door Hemerijck een hulpmiddel besproken, waarin de verschillende benaderingen van beleidsvraagstukken aan elkaar zijn gerelateerd (FIGUUR 4.1).

Perspectieven Logica	Handelingsperspectief	Waarderingsperspectief
Logica of consequentie	DOELMATIGHEID Vraag 1: 'werkt het?'	LEGALITEIT Vraag 4: 'mag het?'
Logica van gepastheid	HAALBAARHEID Vraag 2: 'past het?'	LEGITIMITEIT Vraag 3: 'hoort het?'

FIGUUR 4.1 | VIER VRAGEN VAN BELEID

Hieronder zullen achtereenvolgens de twee perspectieven van beleid, het handelings- en waarderingsperspectief besproken worden. Vervolgens worden de domeinoverschrijdende logica's van consequentie en gepastheid omschreven. Door de perspectieven in verbinding te brengen met de domeinoverstijgende logica's, zijn vier vragen van beleid onderscheiden die hierna uitgelegd worden.

'Beleidswetenschappen bestuderen de condities waaronder de politiek in staat wordt gesteld om beleid te formuleren, adopteren en implementeren dat voldoet aan criteria van effectiviteit en legitimiteit'.⁶¹ Legitimiteit en le-

60 A. Hemerijck en A. Ringeling, 2003, p 17

61 A. Hemerijck en A. Ringeling, 2003, p 19

galiteit zijn ijkpunten voor rechtvaardiging van beleid in een democratisch politiek systeem.⁶² We omschrijven dit als een *waarderingperspectief*, omdat legitimiteit en legaliteit allebei waarderend van aard zijn. De taak van de overheid is om rekening te houden met de effectiviteit en legitimiteit van beleid. Naast het waarderingsperspectief is, om beleid effectief te kunnen beoordelen, het *handelingsperspectief* van belang. Het handelingsperspectief veronderstelt tevens een systematische en kritisch onderzoek van normen en waarden die ten grondslag liggen aan bepaalde probleemperspectieven en mogelijke oplossingen.

Naast het handelings- en waarderingsperspectief kunnen de grenzen tussen disciplines ook worden gemarkeerd aan de hand van de logica's van gepastheid en consequentie. March en Olsen (1989) geven een belangrijke handreiking voor de ontwikkeling van verschillende redeneerwijzen in beleidswetenschappen. Zij bespreken de 'logica van consequentie' en de 'logica van gepastheid'.

Doelrealisatie is het kernwoord van de 'logica van consequentie'. Rationeel handelen is weloverwogen handelen met als doel realisering van bepaalde doelstellingen met de meest geschikte middelen en methoden. Het gaat hier om eenduidige beleidsproblemen, die goed te onderscheiden zijn en in te bereiken doelen kunnen worden omschreven. De actoren worden als handelingsbekwame met heldere preferenties opgevat. Deze stabiele en ondubbelzinnige voorkeuren van actoren maken het mogelijk voor beleidsmakers om te streven naar doelrealisering. Om tot een doelrealiserende beleidskeuze te komen moeten de beschikbare keuzen met hun verwachte consequenties bekend zijn. Dit maakt het mogelijk om voor de beleidsmaker een rationele kosten-batenanalyse te maken, waarbij de consequenties van verschillende alternatieven met elkaar vergeleken worden. Zo kan de beleidsmaker kiezen voor het alternatief met de hoogste netto-baten.

Binnen de 'logica van gepastheid' is niet de individuele nutsmaximalisatie het motief, maar actoren laten zich bij hun afweging leiden door wat haalbaar en aanvaardbaar is in gegeven situaties. '*Actoren die zich laten leiden door een logica van gepastheid zijn eerder doelzoekend dan doelrationaliserend*'.⁶³ Er wordt niet gekozen voor beleidsoptie op grond van hun stabiele voorkeuren in relatie tot de te verwachten uitkomsten. Handelen vindt plaats op basis van wat 'passend' of 'gepast' is in een gegeven situatie.

Na het bespreken van twee perspectieven van beleid, het handelings- en waarderingsperspectief zijn domeinoverschrijdende logica's van consequentie en gepastheid omschreven. Door de perspectieven in verbinding te brengen met de domeinoverstijgende logica's, worden vier vragen van beleid onderscheiden. De eerste twee vragen hebben betrekking op effectiviteit van beleid (handelingsperspectief). Vraag drie en vier hebben betrekking op de legitimiteit van beleid (waarderingperspectief) Door de vier vragen toe te passen in de praktijk, kan de hoofdzak van de bijzaken onderscheiden worden.

Werkt het?

Deze vraag richt zich op de inhoudelijke analyse van de oorzaken van maatschappelijke problemen en de effecten van deze problemen in de beleidsomgeving. Beleid werkt wanneer de beoogde doelen worden gerealiseerd. In ons onderzoek zullen we in hoofdstuk 3 de basis te leggen voor het beantwoorden van deze vraag. Er wordt gekeken naar de omvang van jeugdwerkloosheid in Nederland, de oorzaken die benoemd kunnen worden voor dit maatschappelijk probleem en de mogelijke effecten die jeugdwerkloosheid met zich meebrengt voor de beleidsomgeving. In hoofdstuk 5 wordt de 'werkt het' vraag uitgewerkt door te kijken naar de effectiviteit per instrument. Om de effectiviteit te meten wordt gekeken in hoeverre het instrument de oorzaken van jeugdwerkloosheid aanpakt. Tevens wordt er gekeken hoeveel er van het aantal instromers, succesvol uitstromen en wat de neveneffecten kunnen zijn. Op deze manier zal *ex ante* de doelmatigheid van de gekozen beleidsinstrumenten worden vastgesteld. Met doelmatigheid bedoelen wij of de gekozen beleidsmaatregelen ertoe leiden dat de oorzaken van het maatschappelijk probleem jeugdwerkloosheid worden aangepakt.

Past het?

'Beleid wordt binnen deze visie gezien als het resultaat van strategische interactie tussen meerdere publieke en (semi) private actoren met eigen ideeën over de aard van beleidsproblemen en oplossingen'.⁶⁴ Niet alleen de inbreng van de overheid, maar bij een effectieve oplossing is inhoudelijke expertise en maatschappelijk draag-

62 A. Hemerijck en A. Ringeling, 2003, p19

63 A. Hemerijck en Arthur Ringeling, 2003, p 21

64 A. Hemerijck en Arthur Ringeling, 2003, p 23

vlak van belang. Bij maatschappelijk draagvlak moet gedacht worden aan niet-staatelijke actoren en belangenverenigingen. Wanneer we van de *werkt het* vraag naar de *past het* vraag gaan, is er een verschuiving zichtbaar van logica van consequentie naar logica van gepastheid. Haalbaarheid hangt namelijk niet af van overeenstemming met morele en normatieve oriëntaties, maar van politieke- strategische overwegingen.⁶⁵ Voor de haalbaarheid van het instrument de Jeugdwerkcorporatie zijn politiek-strategische overwegingen van belang. Voorkomen moet worden dat dit nieuw ontwikkelde instrument in de bureaulade verdwijnt. Om de haalbaarheid van het instrument vast te stellen, kijken we in hoofdstuk 5 naar de standpunten van de betrokken actoren over de effectiviteit en efficiency van het instrument. De politieke haalbaarheid hangt af van de kosten per instrument per succesvol uitgestroomde cliënt. In hoofdstuk 5 zullen wij de effectiviteit koppelen aan efficiency door de kosten per succesvol uitgestroomde cliënt vast te stellen. We zullen dus antwoord geven op de vraag 'past het?' door te kijken in hoeverre het instrument de oorzaken effectief en efficiënt aanpakt. Het handelingsperspectief hangt dan samen met de logica van gepastheid omdat wanneer er sprake is van een effectief en efficiënt instrument er een groot draagvlak onder actoren bestaat. Dit leidt tot politieke haalbaarheid.

Hoort het?

De hoort het vraag gaat in op de subjectieve waardering van beleid door burgers. Er wordt gekeken naar de mate waarin het beleid aansluit op de verlangens, verwachtingen, noden, gevoelens, waarden en normen van burgers. De mag het vraag, die ingaat op de rechtsgeldigheid van overheidshandelen, hangt samen met de hoort het vraag, doordat beleid pas echt wordt aanvaard wanneer het algemeen door burgers wordt aanvaard. Vertrouwen en geloofwaardigheid in de politiek spelen bij deze kernvraag een centrale rol. Wij beantwoorden deze vraag in hoofdstuk 5 bij waardering door actoren. Hierbij kijken wij naar de meningen van belangengroeperingen over het gevoerde beleid. We onderzoeken of zij het beleid rechtvaardig en eerlijk vinden, of het binnen de tolerantiegrenzen valt en of zij het beleid dus accepteren.

Mag het?

Deze vraag heeft betrekking op de binding van de overheid aan de regels van het recht; de rechtstaat. Beleid moet voor de logica van consequentie kloppen met de grondwettelijk verankerde rechtvaardigheidsbeginselen van gelijkheid, rechtstatelijkheid, openbaarheid, democratische besluitvorming, ministeriele verantwoordelijkheid en de beginselen van behoorlijk bestuur. Deze rechtvaardiging stopt niet alleen bij de procedurele waarborging, maar gaat verder bij inhoudelijke aangegane zorgverplichting in termen van levenskansen van burgers. Deze vraag wordt in ons onderzoek beantwoord door te kijken naar wat het internationaal Recht en nationaal recht zeggen over de legaliteit van de instrumenten.

4.4 Human Capital

Vergroten van het Human Capital heeft betrekking op, zoals uit het woord blijkt, het vergroten van het '*menselijk kapitaal*'. Het gaat hierbij dus om het investeren in de vaardigheden van mensen doormiddel van aanbodversterkende activiteiten. Voorbeelden hiervan zijn scholingsactiviteiten of sollicitatietraining. Een ander kenmerk van de Human Capital benadering is te vinden in positieve prikkels, namelijk het aanbieden van voorzieningen. Work First richt zich meer op negatieve prikkels door mensen verplicht aan het werk te zetten en te dreigen met sancties.

Op 23 november 2007 hebben wij de internationale bijeenkomst bij van de Europese samenwerking Towards an International Social Enterprise (T.I.S.E.) bijgewoond. Het thema human capital stond tijdens deze bijeenkomst centraal. Organisaties uit Polen, Finland, Duitsland, Italië en Nederland hebben (in de periode 01-07-05 tot 31-12-07) lokale experimentele projecten uitgevoerd, gesubsidieerd door het Europees Sociaal Fonds met een EQUAL-subsidie. Deze projecten hebben tot doel: "*het aanbieden van arbeidskansen aan jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt door het ontwikkelen van nieuwe sociale voorzieningen die leiden tot positieve sociale en economische effecten in de samenleving*". De Jeugdwerkcorporatie is het Nederlandse project in deze samenwerking en organiseerde de bijeenkomst. In de bijeenkomst stonden de volgende twee stellingen centraal: "*Als ik het recht op arbeid heb, heb ik ook recht op een vrije keuze daarin*" en "*Als ik het recht op werk wil verzilveren, moet ik mij instellen op de eisen van de voorzieningen*". Bij deze stellingen zijn twee dominerende opvattingen te onderkennen, welke wij achtereenvolgens kort zullen bespreken. De eerste stelling, wordt

⁶⁵ A. Hemerijck en Arthur Ringeling, 2003, p 24

door de Jeugdwerkcorporatie onderschreven, omdat zij uit gaan van de volgende wet gedefinieerd door het internationale recht:

'Eenieder heeft recht op arbeid, op de vrije keuze van zijn arbeid, op billijke bevredigende arbeidsvoorwaarden en op bescherming tegen werkloosheid'.⁶⁶

Aanhangers van de tweede stellingen zeggen dat het niet altijd mogelijk is om het werk van je voorkeur te kiezen. Als de voorzieningen daarvoor niet aanwezig, moet de werkloze zich aanpassen. De Jeugdwerkcorporatie is het hier niet mee eens, omdat dit ten koste gaat van de keuzevrijheid op arbeid van de werkloze. De Jeugdwerkcorporatie is gebaseerd op 'eigen motivatie'. Wanneer mensen 'gedwongen' worden om bepaald werk te doen dan zal hun motivatie niet groot zijn en de kans dat ze afhaken of terugvallen groot zijn. Door mensen hun eigen 'droom' te laten volgen en daarbij te sturen in de uitvoering hiervan, is de kans groter dat (structurele) werkloosheid voorkomen of opgelost wordt. De tegenhangers van de human capital benadering zijn voorstanders van de Work First gedachte, waarin het uitgangspunt is dat werklozen (ook) negatieve prikkels nodig hebben om aan het werk te gaan. Bij Work First draait alles, net zoals bij de Jeugdwerkcorporatie, om het direct aan het werk gaan. Het verschil hierbij is echter dat het vooral gaat om laaggeschoold werk, zoals fabriekswerk. De werkloze heeft geen keuzevrijheid in arbeid. Wanneer een werkloze werk weigert zullen er sancties volgen in de vorm van gekort worden op de uitkering.

Bevordering en participatie volgens Sociaal en Cultureel Planbureau

In het boekje 'Sociale activering' van het Sociaal en Cultureel Planbureau worden er drie domeinen besproken waarop bevordering van participatie zich kan richten, ofwel het werkloosheidsbeleid. De drie domeinen die beschreven worden zijn; het economische, sociaal- cultureel en het maatschappelijke domein. Er is sprake van *economische participatie*, het domein met het meeste aanzien, wanneer men deelneemt aan de formele arbeidsmarkt. Dit domein zorgt voor inkomen, zelfontplooiing, structureert de tijd, zorgt voor sociale contacten, zelfrespect en aanzien. Het tweede domein de *sociaal-culturele participatie* betreft de deelname aan voorzieningen op het gebied van onderwijs, vorming en scholing. Dit domein wordt vaak als voorwaarde gezien voor economische participatie. Ten slotte bij *maatschappelijke participatie* is er sprake van het deelnemen van burgers in maatschappelijke verbanden, zoals verenigingen of sociale netwerken. Het laatste domein wordt belangrijk gevonden, omdat er in dit domein veel contacten worden aangegaan die belangrijk zijn voor het sociale welzijn van individuen.⁶⁷ Het deelnemen aan een bepaald domein betekend een zekere mate van integratie, wanneer aan alle domeinen wordt deelgenomen is er sprake van totaal geslaagde integratie.⁶⁸ Als we naar de twee stellingen kijken, welke hierboven beschreven zijn, kan over werkloosheidsbeleid een grove indeling gemaakt worden. De eerste stelling geeft aan dat alle domeinen belangrijk zijn. De tweede stelling is voornamelijk gericht op het domein van economische participatie. Een belangrijk verschil tussen de twee invalshoeken is hierbij het begrip *Human Capital*.

Met de Jeugdwerkcorporatie is een onorthodoxe methode ingezet tegen jeugdwerkloosheid. De basisgedachte ligt in een analogie met woningcorporaties, "iedereen heeft recht op onderdak". Via een woningcorporatie kan iedereen een woning krijgen, ook mensen die niet zo veel geld hebben. De werkcorporatie gaat uit van het idee dat iedereen recht heeft op werk. Mensen die willen werken, moeten dus ook kunnen werken. Om een groep mensen werk te kunnen bieden, moet een organisatie opgericht worden die de markt bedient. Dat is de werkcorporatie. Hierbij maken we onderscheid tussen de *corporatie* en de *coöperatie*. Als juridische identiteit is gekozen voor een corporatie, welke nodig is om als werkgever toezicht te houden op bijvoorbeeld belastingzaken van individuele deelnemers. Van de coöperatie is sprake wanneer er jongeren in dienst komen van de corporatie en er een zelfsturend en motiverend mechanisme van maken. Jongeren gaan elkaar motiveren, sturen, advies geven. Vervolgens wordt er door de jongeren een bestuur gevormd, welke de organisatie gaat inrichten en sturen. De corporatie is dan niet alleen een juridische identiteit, maar een levendige organisatie waarin deelnemers coöpereren.

Voor jongeren is het soms lastig om een baan te vinden, omdat het ze aan werkervang ontbreekt. De jeugdwerkcorporatie helpt jongeren niet aan een ervaring- maar aan werk, en daarmee doen ze ervaring op.

66 Het recht op arbeid zoals gedefinieerd door het internationaal Recht (Universele Verklaring 10 december 1948, art. 23 §1-3.)

67 'Sociale activering', Sociaal en Cultureel Planbureau, T. van de Pennen, Den Haag, 2003, pp.10

68 'Sociale activering', Sociaal en Cultureel Planbureau, T. van de Pennen, Den Haag, 2003, pp.10

4.5 New Public Management en Prestatiemeting

New Public Management

De laatste dertig jaar gaat het in de publieke sector specifiek over management en organisatie. Tot midden jaren '70 sprak werd er niet gesproken over publiek management, maar vooral over de planning van de welvaartstaat. Dit kwam tot een einde door de eerste oliecrisis in 1973 dat leidde tot een einde van de snelle economische groei. Deze oliecrisis kwam tot stand omdat de OPEC in 1973 een boycot afkondigde tegen de Verenigde Staten en Nederland. Er werd minder geïnvesteerd en de werkloosheid nam toe. De overheid had moeite om zich aan de economische recessie aan te passen. Hoewel Nederland langzaam wist op te krabbelen doordat de olieconcerns over grote voorraden olie beschikten, vond er in 1978 een tweede oliecrisis plaats dat leidde tot een daling van het nationaal inkomen en een toename van de werkloosheid. Wereldwijd was er sprake van economische recessie. In Nederland liep de overheidsbegroting uit de hand en er ontstonden begrotingstekorten over de hele westerse wereld. Er moest bezuinigd worden. Dat leidde tot hervormingen binnen de overheid in veel westerse landen en publiek management werd ingevoerd. De productiviteit en efficiency dienden binnen het Nederlandse overheidsbestel verhoogd te worden. Er moest meer gedaan worden met hetzelfde geld. De invoering van New Public Management was een feit.

Pollit en Bouckaert (2002, p6) geven aan dat publiek management hervormingen vaak gezien wordt als een middel voor meerdere doeleinden. Deze doeleinden kunnen economische besparingen zijn in de publieke uitgaven, het bevorderen van de kwaliteit van publieke diensten, het efficiënter maken van de uitvoering van de overheid en toenemende kansen dat beleid effectiever geïmplementeerd wordt. Tegelijkertijd geven zij aan dat succes niet gegarandeerd is, maar dat er tevens bewijzen zijn dat publiek management hervormingen kunnen falen. Publiek management hervormingen bestaat uit opzettelijke veranderingen aan de structuren en processen van publieke sector organisaties met het doel om hen (op een bepaalde manier) beter te managen (Pollit en Bouckaert 2000, p8). Structurele veranderingen binnen de publieke sector organisaties kunnen het fuseren of juist uit elkaar halen van organisaties zijn, zodat er grotere of kleinere departementen ontstaan. Veranderingen van processen kunnen kan op verschillende manieren zoals op kosten als op de hervormingen van systemen gebaseerd zijn.

New Public Management kent een aantal karakteristieken waardoor de verschillen duidelijk worden wanneer dit vergeleken wordt met public administration. Een eerste karakteristiek is bedrijfsmatig management. Hierbij wordt er gestuurd op de output en outcome. Er is dus sprake van resultaat gericht sturen. Ten tweede kan als karakteristiek klantgerichtheid worden genoemd, zoals ruimere openingstijden bij overheidsinstanties, het aanbieden van diensten via internet etc. Tot slot kunnen de marktachtige competitieve elementen als derde karakteristiek genoemd worden. Hierbij kan gedacht worden aan benchmarking, bepalen welke bedrijfsmatige prestaties het beste zijn.

Een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van New Public Management is geleverd door Osborne en Gaebler met het boek *Reinventing Government* (1992). Zij geven aan dat overheden die zich meer richten op het *sturen* in plaats van *roeien*, actief hun gemeenschappen, staten en naties vormgeven dan overheden die zich alleen richten op het roeien. Degene die de boot besturen hebben veel meer macht over de eindbestemming dan degene die roeien (Osborne en Gaebler, 1992, p 32). De zogeheten roeiers blijven steken in het belastingen-en-uitgaven-rad dat zij geen tijd hebben om te denken over sturen. Maar het is des te belangrijker om als overheid goed te sturen vanwege de opkomst van de wereldwijde economie, dat weer leidt tot wereldwijde competitie. Daardoor moeten publieke instellingen zich flexibel kunnen opstellen en reageren op de snelle veranderende voorwaarden in de omgeving. Er ontstaat een situatie waarin de overheid minder te besteden heeft om diensten te leveren, maar tegelijkertijd ontstaat er meer vraag naar governance, voor het sturen van de samenleving. Volgens Osborne en Gaebler is er een andere manier van sturen nodig in een hedendaagse complexe samenleving met snel veranderende voorwaarden. Het lijkt onmogelijk voor besluitvormers om in deze samenleving alleen gebruik te kunnen maken van één methode, geproduceerd door de bureaucratie (Osborne en Gaebler, 1992, p34). Dat heeft ertoe geleid dat ondernemende overheden hun systemen veranderd hebben waarbij besluitvorming (sturen) gescheiden wordt van de uitvoering (roeien) (Osborne en Gaebler, 1992, p35). De uitvoering wordt op afstand van het beleid geplaatst. Vanaf de jaren '80 is dit ook het geval in Nederland geweest. Veel uitvoerende diensten werden verzelfstandigd met een bepaalde mate van autonomie. Juridisch gezien, vallen deze verzelfstandigde uitvoerende diensten onder ministeriële verantwoor-

delijkheid. Het doel van deze verzelfstandiging was dat deze uitvoerende diensten niet alleen bezig zijn met beleidsvoorbereiding, maar dat zij zich konden concentreren op het runnen van een uitvoerende dienst. De andere kant van de medaille is het gedeelte wat overblijft na de verzelfstandiging van de uitvoerende overheidsdienst. Dit is het zogeheten kerndepartement. De kerndepartementen dienden zich bezig te houden met de beleidsvoorbereiding en moeten daarbij vaststellen wat de kerntaken zijn. Wat dan als niet kerntaken beschouwd kan worden, hoorde bij de uitvoering. Deze taken werden dan op afstand geplaatst. De scheiding tussen beleid en uitvoering moet leiden tot een effectievere en efficiëntere overheidsturen. Anders gezegd: het creëren van een overheid dat met hetzelfde geld (of minder), beter werkt.

New Public Management op lokaal niveau

Voor de twee oliecrisisen bestonden er op lokaal niveau bij gemeenten verschillende organisatiemodellen. Iedere gemeenten had een eigen model. Door de oliecrisis ontstonden er begrotingstekorten. Het is echter voor gemeenten niet toegestaan om structureel tekorten te hebben op de begroting. Het gevolg zou zijn dat gemeenten onder curatele geplaatst zouden worden. Gemeenten zaten in een benarde situatie. Er moest bezuinigd worden. Er moest anders gewerkt gaan worden. Bij alle gemeenten werd New Public Management ingevoerd. Wat hield dat nu concreet in? Opvallend was dat alle gemeenten eenzelfde model gingen invoeren. Het zogeheten Financieel Planning en Controle systeem. Daarmee probeerden gemeenten vast te stellen wat het effect is van de uitvoering van beleid.

Peter Drucker, (o.a. schrijver over van organisatietheorieën), gaf aan dat succesvolle organisaties top management scheiden van de uitvoering, zodat het top management zich kan concentreren op besluitvorming en sturing. De uitvoering moest gerund worden door afzonderlijke staffs (Osborne en Gaebler, 1992, p 35). Drucker was één van de eerste in de bedrijfskunde die het concern-diensten model introduceerde. Nadat New Public Management bij gemeenten werd doorgevoerd, zijn zij als tweede gaan reorganiseren. Het concern-diensten model werd medio jaren '80 bij alle gemeenten ingevoerd. Dit hield in dat er een hele kleine centrale concern-staff was en dat de divisies zoveel mogelijk autonomie kregen. Ook in termen van beleid. Er was geen sprake van verzelfstandigen van uitvoerende diensten in dit geval want er bleef niets achter bij de centrale concern-staff.

Een voorbeeld waarbij duidelijk wordt dat de uitvoering wordt gescheiden van het management en waarbij de uitvoering meer autonomie krijgt, is de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB). Deze wet heeft de algemene bijstandswet (Abw) op gemeentelijk niveau vervangen. Het rijk heeft de gemeenten meer autonomie gegeven bij de uitvoering van deze wet. Gemeenten zijn nu zelf verantwoordelijk en beheren een budget dat zij jaarlijks van het rijk ontvangen voor de uitvoering van de WWB. Het budget bestaat uit een inkomensdeel en een werkdeel. Uit het inkomensdeel dienen de uitkeringen betaald te worden en uit het werkdeel dient de re-integratie van uitkeringsgerechtigden bekostigd te worden. Eventuele tekorten dienen gemeenten zelf op de begrotingen aan te vullen, maar wanneer er sprake is van een overschot op het budget van het inkomensdeel dan mogen de gemeenten het inkomensdeel naar de gemeentekas laten vloeien. Het beleid van de politieke top is gericht op het terugdringen van de nationale werkloosheid. Gemeenten krijgen door incentives en meer verantwoordelijkheid de motivatie om zo min mogelijk mensen in de uitkering te laten stromen en zoveel mogelijk uitkeringsgerechtigden via re-integratie uit de uitkering te laten stromen.

New Public Management op nationaal niveau

Bij de rijksoverheid zijn medio jaren '90 managementhervormingen doorgevoerd. De gedachte bestond bij kabinet Lubbers dat de markt gerevitaliseerd moet worden. Dit hield in dat de omvang van de overheid teruggedrongen moet worden door te privatiseren. Contractmanagement was een vorm van privatiseren, maar is uiteindelijk bij de departementen geen succes geweest. Contractmanagement hield in dat er tussen de ambtelijke leiding en de leiding van de uitvoerende dienst een contract gesloten werd tussen de input, output en de context. In Nederland werd dat zelfbeheer genoemd. Eind jaren '80 ontstonden de eerste Zelfstandig Bestuursorganen (ZBO's) die bij wet werden opgericht. Vanaf eind jaren '90 begon de efficiency operatie op rijksniveau wat verzelfstandiging inhield. Er zijn verschillende vormen van verzelfstandiging in Nederland te benoemen waaronder:

- Privatiseren;
- Zelfstandig Bestuursorgaan;
- Agentschap en
- Zelfbeheer.

De grote efficiency operatie onder leiding van Wim Kok, toen nog minister van Financiën in Kabinet Lubber III, moest leiden tot efficiency en een verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Verzelfstandiging hield ook in dat de autonomie van de verzelfstandigde diensten vergroot moest worden. Begin jaren negentig kwamen er voorstellen om de verzelfstandigingen te doen in de vorm van agentschappen waarbij de autonomie van de uitvoerende diensten werd vergroot aan de hand van managementcontracten. Het concept wat een aantal jaren geleden mislukte werd nu onder druk weer opnieuw ingevoerd. Vervolgens ontstond er begin jaren '90 een golf van verzelfstandigingen in Nederland in de vorm van Zelfstandig Bestuursorganen.

Hybride organisaties

Publieke taken werden voorheen uitgevoerd door het maatschappelijk middenveld, ook wel het private initiatief genoemd. Het maatschappelijk middenveld is door de opkomst van de verzorgingstaat steeds meer 'verstatelijkt'. De organisaties waren steeds meer financieel afhankelijk van de overheid. Door de golf van verzelfstandiging en privatisering door de overheid, was er sprake van 'ontstatelijking' van vele publieke overheidsorganisaties. Organisaties die publieke taken uitvoeren zitten dus op een continuüm van het publieke overheidsdomein en het private marktdomein. Het onderscheid tussen publiek en privaat is op dit continuüm niet zo dichotoom. Allison (1980) geeft aan dat er wel degelijk onderscheid is tussen publiek en privaat management. Private en publieke organisaties lijken volgens Allison alleen op alle onbelangrijke aspecten op elkaar. Een voorbeeld hiervan is het zogenaamde POSCORB acroniem (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting en Budgetting) van Gulick en Urwick (1937). Maar er zijn duidelijk verschillen te vinden op alle belangrijke aspecten zoals:

- Het tijdsperspectief. Overheidsmanagers hebben relatief een korter tijdsperspectief dan private managers. Dit ligt aan de politieke behoeften en de politieke kalender.
- Duur. Managers in een private organisatie hebben een langere dienst in dezelfde positie bij een bedrijf, terwijl de lengte van dienst van de politiek aangewezen top relatief kort is.
- Meting van prestatie. In de private sector zijn er veel meer tests voor prestatie aanwezig. Dit is minder het geval in de overheidssector.
- Verschil in processen. Publieke processen worden blootgelegd aan *public scrutiny* en zijn meer open, terwijl private organisaties meer naar binnen gekeerd zijn.⁶⁹

Bozeman (1987) zegt dat alle organisaties die op het continuüm van publiek en privaat bevinden, een bepaalde mate van politieke invloed hebben en onderworpen zijn aan een bepaalde mate van externe overheidscontrole. Bozeman noemt dit verschijnsel een bepaalde mate van "publicness". De mate kan hierbij enorm variëren en daarom onderscheidt hij twee subdimensies te weten *political authority* en *economic authority*. Organisaties schuiven meer naar de richting van economic authority wanneer managers meer controle krijgen over hun financiën en over het gebruik van hun bronnen.

De Jeugdwerkcorporatie kan beschouwd worden als een hybride organisatie dat een publieke taak uitvoert en zich op het continuüm van het private en publieke domein bevindt. De Jeugdwerkcorporatie is een organisatie welke sterk afhankelijk is van de overheid. Zo is de Jeugdwerkcorporatie voor het grootste gedeelte tot stand gekomen door subsidie van de Europese Unie. De Jeugdwerkcorporatie heeft een hoge mate van "publicness" omdat het afhankelijk is van de lokale overheid voor contracten.

Het UWV is een uitvoerende dienst van het agentschap Sociale Zaken en Werkgelegenheid en heeft een contractmanagement met de re-integratiebedrijven die een privaat karakter hebben en zich op het continuüm bevinden van het publiek en private domein en publieke taken uitvoeren.

Prestatiemeting

De komst van New Public Management heeft geleid tot het invoeren van managementtechnieken binnen de overheidsorganisatie. De Bruijn (2001, p11) geeft aan dat de gedachte is dat overheden net zoals bedrijven producten en diensten leveren en kunnen daarom op deze prestaties worden beoordeeld. Dit kan bevorderlijk zijn voor de effectiviteit, de efficiency en de legitimiteit van het overheidsoptreden (De Bruijn 2001, p11). Verder geeft hij aan dat er twee dominerende opvattingen zijn in de discussie over prestatiemeting binnen het publiek overheidsdomein. Aan de ene kant bestaat er de opvatting dat prestatiemeting op geen enkele wijze recht doet aan de aard van de activiteiten die overheidsorganisaties richten (De Bruijn 2001, p11). Dit komt

⁶⁹ Allison 1980, artikel Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?

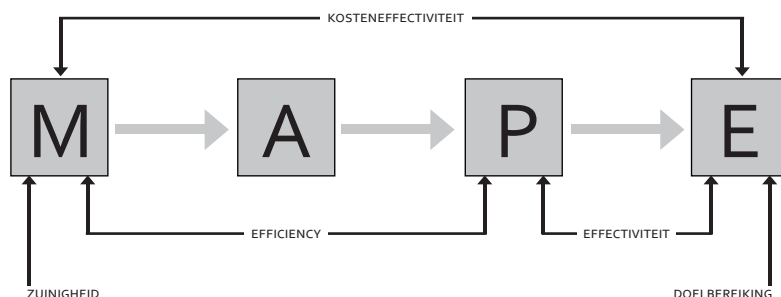
omdat de diensten die overheidsorganisaties leveren meervoudig zijn en in samenwerking met actoren tot stand komen. Met meervoudig worden de verschillende waarden bedoeld waaraan een publieke dienst recht moet doen. Hierbij kan gedacht worden aan de legitimiteit en legaliteit. Overheden zijn professionele organisaties met meerdere dimensies (verschillende waarden, coproductie) en prestatiemeting zou deze complexiteit alleen maar terugbrengen tot één dimensie dat zou ertoe kunnen leiden dat professionele overwegingen genegeerd worden. Het kijken naar de prestaties van overheidsorganisaties zegt niet veel over de professionaliteit en/of kwaliteit van de prestatie (De Bruijn 2001, p12).

Aan de andere kant bestaat de opvatting die uitgaat van het idee van verantwoording en rekenschap (De Bruijn 2001, p12). De gedachte hierbij is dat de complexe diensten die door overheidsorganisaties geleverd worden, vraagt om autonomie. Deze organisaties worden op afstand gezet. Maar autonome organisaties moeten zich kunnen verantwoorden over de manier waarop er om is gegaan met overheidsmiddelen en of de samenleving wel 'waar krijgt voor haar geld'. Prestatiemeting is daarbij een uitstekend instrument zodat goede maar ook slechte prestaties zichtbaar worden.

De Bruijn concludeert zijn betoog door te zeggen dat beide opvattingen waar zijn. Het gaat erom prestatiemeting een zodanige vorm te geven dat het recht doet aan de complexiteit, professionaliteit van de organisatie en de verantwoording die autonome organisaties dragen. Omdat de prestaties van de overheid onderhevig zijn aan verschillende waarden zoals legitimiteit en legaliteit en omdat deze prestaties vaak tot stand gekomen in samenwerking met derden, zijn de effecten van overheidinterventies lastig te meten. Er bestaat een verschil tussen 'outcome' en 'output'. De 'outcome', het uiteindelijke effect is door die meervoudigheid en door coproductie bijna niet te meten volgens De Bruijn, terwijl de 'output', de directe effecten van overheidsinterventies wel te meten zijn. Hierbij kan gedacht worden aan het aantal afgegeven paspoorten, het aantal opgestelde proces verbalen etc. Maar de outcome van bijvoorbeeld veiligheid is bijna niet te meten. De Bruijn (2001, p17) geeft de vier meest genoemde functies welke prestatiemeting kan vervullen. Prestatiemeting leidt tot transparantie, kan gebruikt worden om te leren, geeft de mogelijkheid tot oordelen en deze oordeelsvorming kan leiden tot afrekening in de vorm van een positieve of negatieve sanctie.

Bouckaert en Auwers (1999) geven aan dat meetsystemen die enkel op inputs gericht zijn, niets kunnen zeggen over de prestaties van overheidsorganisaties. Om de output te kunnen evalueren, te kunnen sturen en de kwaliteit te kunnen beoordelen, zijn prestatiemeetsystemen nodig. Oorspronkelijk werden prestatiemeetsystemen ingevoerd voor de vermindering van budgettaire deficits, maar besteedde geen aandacht aan de behoeften van de maatschappij. Dit veranderde toen de 'value for money' beweging opkwam. Er werd niet meer alleen gekeken naar de input, maar nu ook naar de kwantiteit en kwaliteit van output en effecten (Bouckaert en Auwers 1999, p 11). Naast de nadruk op de kwaliteit, is het van belang dat overheidsorganisaties dat de prestaties efficiënt tot stand zijn gekomen. Wanneer dit niet het geval is zou de legitimiteit van de organisatie die de diensten en/of producten heeft geleverd, door de belastingbetaler en de politiek in twijfel getrokken kunnen worden.

Ons onderzoek richt zich op de effectiviteit en efficiency van het instrument de Jeugdwerkcorporatie. Bouckaert en Auwers (1999, p 17) hebben een model ontwikkeld dat de onderlinge relaties tussen diversie grootheden weergeeft wat het MAPE-spectrum genoemd wordt en ziet er als volgt uit:



FIGUUR 4.2 | RELATIES IN HET MAPE-SPECTRUM⁷⁰

⁷⁰ Model overgenomen uit Bouckaert en Auwers 1999, p 17.

De letter M staat voor middelen-indicatoren. Dit staat gelijk aan de input. De letter A staat voor activiteiten-indicatoren. Dit is gelijk aan de throughput. P staat voor prestatie-indicatoren wat gelijk is aan de output en tot slot de letter E dat voor effect-indicatoren staat en gelijk is aan de outcome. De efficiëntie wordt bepaald door te kijken naar de relatie tussen de ingezette middelen en de prestaties. De relatie tussen P (prestaties) en E (effecten) bepaalt of de geleverde prestaties leidt tot bepaalde effecten (bijvoorbeeld het voorkomen van maatschappelijke schade doordat de Jeugdwerkcorporatie werkloze jongeren aan het werk helpt. Effecten kunnen dan zijn dat de jongeren zelfverzekerder en gemotiveerd zijn en dat er sprake is van een vermindering van het aantal uitkeringen). Tot slot kan de kosteneffectiviteit bepaald worden door te kijken naar de relatie tussen de middelen die ingezet zijn door de organisatie en het bereiken van bepaalde effecten (Bouckaert en Auwers 1999, p 17).

4.6 Netwerkbenadering

Waardering door actoren

Jeugdwerkloosheid is een maatschappelijk probleem, wat aangeeft dat er meerdere actoren betrokken zijn. Eén actor zal dit maatschappelijke probleem niet kunnen oplossen, omdat er veel complexe relaties bestaan tussen verschillende gebieden binnen het terrein. Zo kan jeugdwerkloosheid bijvoorbeeld verminderd worden door schooluitval te voorkomen. Hiervoor zijn scholen, leerplichtambtenaren en ouders belangrijke actoren. De Jeugdwerkcorporatie moet in zijn aanpak gebruik maken van actoren die de jeugdwerkcorporatie mede tot een succes kunnen maken. In ons onderzoek besteden wij aandacht aan de waardering door actoren voor de Jeugdwerkcorporatie. De noodzaak van deze waardering zal duidelijk worden doordat we in het begin van deze paragraaf de netwerktheorie uiteen zetten. Dit doen wij aan de hand van het hoofdstuk '*Besluitvorming en management in netwerken: een multi-actor perspectief op sturing*' van Klijn en Koppenjan (1997) uit het boek *Handboek beleidswetenschappen* van Alba en in 't Veld (2001). In dit hoofdstuk wordt door de auteurs een duidelijk overzicht gegeven van de ontwikkeling van de netwerkbenadering. Zo wordt duidelijk wat de netwerktheorie is en waarom het van belang is voor de Jeugdwerkcorporatie. Met deze theorie wordt extra gewicht gegeven aan de waardering van actoren, wat van groot belang is voor het doen slagen van de Jeugdwerkcorporatie. De waardering, van drie instrumenten, door actoren komt in hoofdstuk 5 aan de orde.

De netwerkbenadering

In de samenleving zijn er nieuwe patronen van interactie tussen de overheid en de samenleving ontstaan. De afgelopen jaren is er een verschuiving te ontdekken tussen overheid en samenleving, weg van de publieke sector meer richting de private sector.⁷¹ De reden hiervoor is deels te vinden in privatisering en in deregulering. Maar de reden is ook te vinden in de verschuiving in het meer delen van taken en verantwoordelijkheden in plaats van dingen alleen te willen doen.⁷² Beleidsprocessen worden nu veelal gezien als een onderhandelingspel tussen publieke, private en semi-private actoren.⁷³ Door deze verschuiving naar 'samen' is de zoektocht naar nieuwe sturingsmethoden voor deze multi-actoren-setting. Dit kan door bedrijfsmatige ideeën toe te passen bij publieke organisaties waar wij reeds aandacht aan hebben besteed in New Public Management. Ook zijn er andere ideeën over sturing naast new public management, namelijk governance en netwerkmanagement. De basis voor deze laatste twee theorieën is te vinden in de theorie van de netwerkbenadering, welke wij in deze paragraaf zullen uitwerken.

De rationele benadering, waarbij gekozen doeleinden worden geïmplementeerd, is tot de jaren '70 dominant. De kritiek van Lindblom en Simon in de jaren '50 verandert dit. Het model dat hieruit resulteert is de 'strategische actor-benadering', welke de nadruk legt op de beslisser in een omgeving die gekenmerkt wordt door onzekerheid, onvolledige informatie en conflicterende waarden (Klijn 1996). Dit model gaat er vanuit dat beleidsprocessen kunnen worden gestuurd of in ieder geval kunnen worden geanalyseerd vanuit het perspectief van een centrale actor. In het begin van de jaren '70 doet de procesbenadering zijn intrede. Voorbeelden van aansprekende theorieën van de procesbenadering zijn het garbage can model van Cohen, March en Olsen (1972) en Allison's governmental politics model (1971) en de interactieve benadering van Lindblom (1979). In deze modellen van *interactieve beleidsbenadering* is beleid het resultaat van een interactie tussen en veelheid

71 J. Kooijman, 1993, p 1

72 J. Kooijman, 1993, p 1

73 Abma en in 't Veld, *Handboek beleidswetenschap*, hoofdstuk 12 Klijn en Koppenjan, p 179

van actoren. Beleidsprocessen kenmerken zich door conflicterende belangen en probleemdefinities en zijn dynamisch en onvoorspelbaar.⁷⁴ Deze theorie is een onderdeel van het begrip *netwerk* dat ook dateert uit begin jaren '70. Het begrip *netwerk* wordt gebruikt om relatiepatronen tussen organisaties in kaart te brengen en om de invloed van die relatiepatronen op beleidsprocessen te achterhalen. Kenmerkend voor het netwerkperspectief is dat er twee theoretische stromingen met elkaar verbonden worden, namelijk *interactieve beleidsbenadering* in de beleidswetenschap (bijv. Lindblom, 1965 en Olson, 1972) en de *interorganisatietheorie* (bijv. bottom-up-benadering van Hjern en Porter, 1981). De interorganisatietheorie gaat ervan uit dat de omgeving van organisaties is opgebouwd uit andere organisaties. Om te overleven heeft een organisatie bronnen nodig van andere organisaties. Daarvoor gaan zij ruilrelaties aan met die organisaties waardoor netwerken ontstaan van wederzijds afhankelijke actoren.⁷⁵ Binnen deze theorie is er veel aandacht voor verbindingsschakels en strategieën die binnen de netwerken bestaan. Hierin is het verschil te vinden tussen het procesmodel en de beleidsnetwerkbenadering. De netwerkbenadering bouwt namelijk sterk voort op het procesmodel, maar besteedt meer aandacht aan voor de institutionele context waarbinnen de complexe interacties plaatsvinden. De netwerktheoretici doen dit door gebruik te maken van de interorganisatietheorie.

Kort samengevat gaat de netwerkbenadering ervan uit dat beleid tot stand komt in complexe interactieprocessen tussen een groot aantal actoren.⁷⁶ Deze actoren zijn afhankelijk van elkaar, waardoor beleid alleen kan worden gerealiseerd door samenwerking tussen actoren. Die samenwerking tussen deze actoren komt echter niet spontaan tot stand.

Centrale uitgangspunten van de netwerkbenadering

Een centraal uitgangspunt is *afhankelijkheid*. Actoren zijn van elkaar afhankelijk, omdat ze hun doelen niet kunnen bereiken zonder de middelen die in het bezit zijn van andere actoren. Daardoor ontstaan er rondom beleidsproblemen en clusters van middelen interactiepatronen van actoren. Deze patronen krijgen duurzaamheid en er ontstaan regels die het gedrag van actoren reguleren en middelenverdelingen beïnvloeden. De beleidsnetwerken die ontstaan kunnen worden omschreven als: *'min of meer duurzame patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich vormen en in stand gehouden worden rondom beleidsproblemen en/of clusters van middelen'*.⁷⁷

Binnen het netwerk proberen actoren voor hun zelf interessante doelen te bereiken. Hierdoor vinden binnen een netwerk dan ook reeksen van interacties plaats, welke als spel kunnen worden aangeduid (Rhodes, 1981; Klijn 1996a; Scharf, 1997). Alleen de actoren van wie de belangen in het spel kunnen worden geraakt, spelen mee. De positie van een speler wordt bepaald door de manier van spelen en hun plaats binnen het netwerk. Beleidsprocessen kunnen dus omschreven worden als complexe spelen tussen actoren, waarbij de uitkomst gevolgen zijn van de interacties en strategieën van verschillende spelers in het spel. Binnen de netwerkbenadering staat verder het begrip *gemeenschappelijke actie* centraal. De vraag is namelijk hoe er gemeenschappelijke actie rondom een probleem tot stand komt. Samenwerken is hierbij van belang, terwijl dit ondanks duurzame afhankelijkheden niet altijd eenvoudig is door bijvoorbeeld conflicten over kosten en opbrengsten van een oplossing. Er bestaat een spanningsveld tussen de afhankelijkheid en verscheidenheid van doelen en belangen. Omdat samenwerking en afstemming van doelen en belangen meestal niet vanzelf tot stand komen is sturing van de complexe spelen binnen netwerken noodzakelijk.⁷⁸

Netwerkmanagement richt zich hierop door de samenwerking tussen de actoren te bevorderen. De strategieën richten zich op het verbeteren van de interactie tussen de actoren in het netwerk door bijvoorbeeld het bevorderen van gemeenschappelijke beeldvorming ten aanzien van een vraagstuk of oplossing. Anderzijds richt netwerkmanagement zich op het aanbrengen van veranderingen in het netwerk door bijvoorbeeld het introduceren van nieuwe actoren. Duidelijk is dat netwerkmanagement een lastige opgave is en veel kennis van het netwerk behoeft en onderhandelingsvaardigheden. De belangrijkste theoretische uitgangspunten van de netwerkbenadering zijn in het schema op de volgende pagina weergegeven.

74 Abma en in 't Veld, Handboek beleidswetenschap, hoofdstuk 12 Klijn en Koppenjan, p 181

75 Abma en in 't Veld, Handboek beleidswetenschap, hoofdstuk 12 Klijn en Koppenjan, p 181

76 Abma en in 't Veld, Handboek beleidswetenschap, hoofdstuk 12 Klijn en Koppenjan, p 181

77 Abma en in 't Veld, Handboek beleidswetenschap, hoofdstuk 12 Klijn en Koppenjan, p 182

78 Abma en in 't Veld, Handboek beleidswetenschap, hoofdstuk 12 Klijn en Koppenjan, p 183

	Uitgangspunten
Netwerken	Actoren zijn van elkaar afhankelijk bij het bereiken van hun doelen
	Afhankelijkheden zorgen voor duurzame relaties tussen actoren
	Afhankelijkheden zorgen voor een zekere vetomacht bij verschillende actoren
	De duurzaamheid van interacties creëert en bestendigt een middelen verdeling tussen actoren
	In de loop van interacties worden regels gevormd en bestendigt die het gedrag van actoren gaan reguleren
	Bronnenverdeling en regelvorming leidt tot een zekere geslotenheid van netwerken voor actoren buiten het netwerk
Beleidsprocessen	Binnen netwerken vinden interacties tussen actoren over beleid(sissues) plaats gericht op het oplossen van de spanning tussen afhankelijkheden enerzijds en uiteenlopende en strijdige belangen anderzijds
	Actoren baseren zich daarbij op percepties die zij hebben van het beleidsveld, de actoren en de beslissingen die aan de orde zijn
	Actoren kiezen op basis van percepties voor specifieke strategieën
	Door de verscheidenheid van actoren, percepties en strategieën hebben beleidsprocessen een complex en niet volledig voorspelbaar karakter
Uitkomsten	Beleid is een resultante van de complexe interacties tussen actoren die binnen netwerken aan concrete spelen deelnemen
Netwerkmanagement	Vanwege de verscheidenheid aan doelen en belangen en daaruit voortvloeiende (potentiële) conflicten over de verdeling van kosten en baten van problemen en oplossingen komt samenwerking niet vanzelf op gang en verloopt deze evenmin probleemloos
	Gezamenlijk handelen kan worden bevorderd door te zorgen voor prikkels tot samenwerking, door proces- en conflictmanagement en door reductie van risico's die zijn verbonden aan de samenwerking

FIGUUR 4.3 | UITGANGSPUNTEN VAN DE NETWERKBENADERING ⁷⁹

De structuur van het netwerk als verklaring voor succes en falen van beleidsprocessen

Procesvariabelen als succes- en faalfactor

Samenwerking/ interactie is binnen de netwerkbenadering onmisbaar, omdat zij over hulpbronnen beschikken die hun onmisbaar maken bij het aanpakken van een probleem of de realisatie van een oplossing. Zij beschikken dus over een vetomacht, doordat ze een interactieproces kunnen blokkeren door hun medewerking te ontzeggen. Een verklaring voor het niet tot stand komen van gezamenlijk beleidsuitkomsten is dat actoren niet of onvoldoende doordrongen zijn van hun externe afhankelijkheden. Ook wanneer men hier wel van doordrongen is is het vaak nog lastig om de verschillende doelen en belangen bij elkaar te brengen. Pas wanneer het lukt gemeenschappelijke doelen en belangen te formuleren zullen beleidsspelen tot goede uitkomsten leiden. Het volgende schema vat de belangrijkste verklaringen voor het succes en falen van beleidsprocessen in netwerken samen.

⁷⁹ Abma en in 't Veld, Handboek beleidswetenschap, hoofdstuk 12 Klijn en Koppenjan, p 184

	Verklaringen voor succes en falen
Op interactieniveau	De mate waarin actoren doordrongen zijn van het besef van hun wederzijdse afhankelijkheden
	De mate waarin actoren er al dan niet in slagen uiteenlopende en strijdige belangen te herdefiniëren tot een gemeenschappelijk belang
	De mate waarin interactiekosten in gunstige of ongunstige verhouding staan tot de gepercipieerde uitkomsten van interactie
	De mate waarin de risico's van interactie binnen het spel als gevolg van strategieën van andere actoren beperkt zijn
	De mate waarin al dan niet in spelmanagement is voorzien (gezamenlijke beeldvorming; arrangementen; spel- en conflictmanagement)
Op netwerkniveau	De mate waarin actoren over vetomacht beschikken omdat hun hulpbronnen voor de realisatie van een oplossing onmisbaar zijn
	<i>De mate waarin actoren met vetomacht ook daadwerkelijk bij het proces betrokken zijn</i>
	<i>De mate waarin actoren die aan een spel deelnemen tot eenzelfde netwerk behoren, dat wil zeggen ook anderszins met elkaar interacteren en daarbij gemeenschappelijke regels hebben ontwikkeld</i>
	<i>De mate waarin de gedefinieerde problemen en oplossingsrichtingen en de wijze waarop daarmee wordt omgegaan passen binnen de regels die binnen het netwerk zijn ontwikkeld</i>
	De mate waarin sterke autonomiegrenzen tussen actoren in het netwerk zijn ontwikkeld
	De mate waarin binnen het netwerk conflictregulerings-mechanismen zijn ontwikkeld

FIGUUR 4.4 | VERKLARINGEN VOOR SUCCES EN FALEN VAN DE NETWERKBENADERING⁸⁰

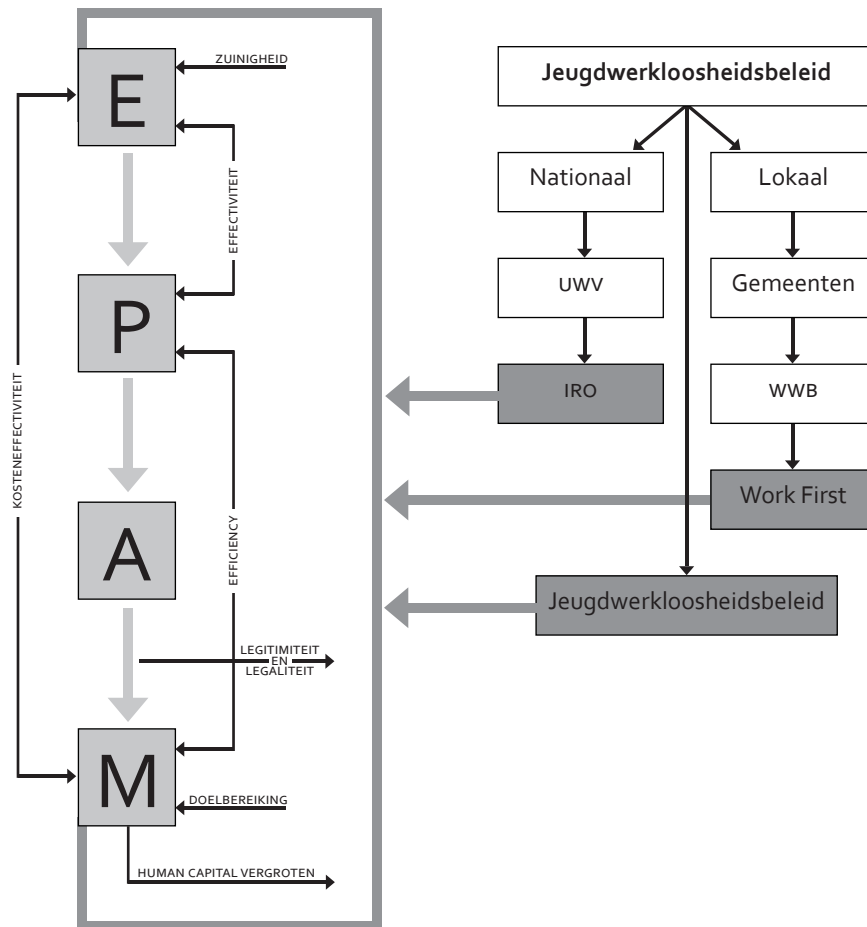
De netwerkbenadering heeft consequenties voor de manier waarop bij de analyse van beleids- en besluitvormingsprocessen omgegaan wordt met het vraagstuk van beoordeling van succes en falen.⁸¹ Er bestaat rondom het maatschappelijke probleem van jeugdwerkloosheid niet één centrale actor die het algemeen belang vertegenwoordigt. Het is dus niet pragmatisch om te kiezen voor de doelstelling van één publieke actor, omdat elke actor zijn eigen doelstelling heeft. Er dient gekeken te worden naar criteria die recht doen aan het multi-actor-karakter van interactie binnen netwerken.

In ons onderzoek is er voor gekozen ex-post te kijken naar het oordeel van de actoren over het gevoerde beleid. Hierbij is gelet op wat het hun heeft opgebracht, hoeveel inspanning zij daarvoor hebben moeten leveren en in hoeverre het de uitkomsten passen in de veranderende omgeving. Daarbij is echter het probleem van intersubjectiviteit niet opgelost, omdat de waardering op het beleid van de betrokken actoren sterk uiteen kunnen lopen. Hierdoor kan niet direct tot een algemeen oordeel over het succes of falen van het beleid ten aanzien van jeugdwerkloosheid gekomen worden. Daarom wordt binnen de netwerkbenadering het criterium 'win-win-situatie' gehanteerd (Ten Heuvelhof en Termeer, 1991) waar sprake van is als actoren erin geslaagd zijn een uitkomst tot stand te brengen die voor elk van hen een verbetering betekent ten opzichte van de bestaande situatie. Het vaststellen of er sprake is van een 'win-win-situatie' is gedaan door de ex-post-oordelen van de betrokken actoren te aggregeren en tot een gezamenlijk oordeel te komen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van evaluatierapporten van de drie instrumenten (de Jeugdwerkcorporatie, Work First en de IRO) waarin de oordelen van de actoren zijn weergegeven. Tevens wordt gekeken naar oordelen van de landelijke cliëntenraad. De uitkomsten van de verzamelde oordelen per instrument kunnen met elkaar vergeleken worden, om uiteindelijk te kunnen vaststellen welk instrument door de actoren het meest gewaardeerd wordt.

⁸⁰ Abma en in 't Veld, Handboek beleidswetenschap, hoofdstuk 12 Klijn en Koppenjan, p 187

⁸¹ Abma en in 't Veld, Handboek beleidswetenschap, hoofdstuk 12 Klijn en Koppenjan, p 189

4.7 Conceptueel model



FIGUUR 4.5 | CONCEPTUEEL MODEL THEORETISCH KADER

Dit conceptueel model is een weergave van de door ons gebruikte theorieën en wettelijke kaders geïntegreerd in één model. Door het MAPE-spectrum te gebruiken, toetsen wij de re-integratieinstrumenten de Individuele Re-integratie Overeenkomst van het UWV, het re-integratiebeleid van de gemeenten en de Jeugdwerkcorporatie op efficiëntie door de kosten per instrument per individueel traject te achterhalen. Deze uitkomst wordt vervolgens afgezet tegen de effectiviteit, het aantal succesvol en duurzaam uitgestroomde jeugdige werklozen. De effectiviteit van de instrumenten hangt samen met legaliteit, legitimiteit en in hoeverre deze instrumenten het human capital vergroten.



Hoofdstuk 5

De Jeugdcorporatie werkelijk een gat in de markt?

De waardering van het instrument de Jeugdwerkcorporatie in vergelijking met de IRO en Work First



5. De Jeugdwerkcorporatie werkelijk een gat in de markt?

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vindt de kosten-effectiviteitsevaluatie plaats om tot de waardering te komen van het instrument de Jeugdwerkcorporatie. Dit geschiedt door de 'Vier vragen van beleid' toe te passen op de Jeugdwerkcorporatie en op twee vergelijkbare instrumenten, de Individuele Re-integratie Overeenkomst en Work First. Beide instrumenten hebben hetzelfde doel, namelijk terugdringen van de jeugdwerkloosheid. Door de vier vragen (past, mag het, hoort het en werkt het) aan elkaar te relateren, wordt een goed overzicht verkregen van de waardering van het beleid. Per beleidsinstrument zullen achtereenvolgens de vier vragen van beleid beantwoord worden. Door vervolgens de beleidsinstrumenten met elkaar te vergelijken kan antwoord gegeven worden op de centrale vraagstelling: In hoeverre dragen Jeugdwerkcorporaties effectief en efficiënt bij aan een gerichte bestrijding van de jeugdwerkloosheid?

In paragraaf 5.2 wordt de keuze voor de vergelijkbare instrumenten toegelicht. Vervolgens wordt in paragraaf 5.3 het eerste instrument besproken, namelijk de IRO. Ieder instrument wordt aan de hand van dezelfde subparagrafen besproken. In de eerste subparagraaf wordt ingegaan op de effectiviteit van het instrument aan de hand van kerncijfers over in- en uitstroom, informatie over de achtergrond van de cliënten (leeftijd, uitkeringsstatus etc.) en cijfers over plaatsing en beëindiging van de trajecten. Vervolgens wordt in de volgende subparagraaf de efficiency van het instrument besproken aan de hand van de individuele trajectprijs. Tot slot wordt in de laatste subparagraaf ingegaan op de hoort het en mag het vraag, omdat beleid pas goed beleid is wanneer het aansluit op verlangens, verwachtingen, noden, gevoelens, waarden en normen van burgers. In paragraaf 5.4 wordt Work First besproken en in paragraaf 5.5 de Jeugdwerkcorporatie. Deze instrumenten worden aan de hand van dezelfde subparagrafen besproken, zoals hierboven reeds aangegeven.

Tot slot wordt in paragraaf 5.6 de Jeugdwerkcorporatie vergeleken met de IRO en Work First. Doordat met deze paragraaf de Jeugdwerkcorporatie gewaardeerd kan worden, door de drie instrumenten te vergelijken, is deze paragraaf de samenvatting en tevens conclusie van hoofdstuk 5.

5.2 Keuze re-integratietrajecten

Re-integratie is een instrument dat door de overheid ingezet wordt om een vermindering van de afhankelijkheid van uitkeringen te bereiken. Wanneer iemand werkloos is of werkloos dreigt te raken, dient diegene zich in te schrijven bij het CWI. Deze instantie bepaalt hoe groot de kansen voor diegene zijn op de arbeidsmarkt. Vervolgens stelt het CWI vast wat er moet gebeuren om hem of haar weer op weg te helpen naar het vinden van een baan. Er wordt daarna door het CWI contact opgenomen met de desbetreffende uitkeringsinstantie (het UWV of de gemeente) om een concreet re-integratietraject te starten. Gedacht kan worden aan scholing, bijscholing, omscholing, trainingen, cursussen, stage etc.

De instantie waar men de uitkering ontvangt is bepalend voor het soort re-integratietraject die men gaat volgen. Om voor een re-integratietraject bij het UWV in aanmerking te komen geldt dat men een uitkering op basis van de WW, WIA, WAO, WAZ, BIA, Wajong of ziektewet ontvangt. Binnen het UWV bestaan er twee mogelijkheden om een re-integratietraject te starten. Ten eerste kan er ondersteuning plaatsvinden door een re-integratiebedrijf. Ten tweede kan de belanghebbende er voor kiezen om zelf een re-integratietraject te regelen. De belanghebbende kan een aanvraag indienen voor Individuele Re-integratie Overeenkomst (IRO). Naast een uitkering via het UWV kan men een uitkering ontvangen via de gemeente op basis van de WWB, IOAZ, IOAW, WWIK, Bbz of ANW.⁸² Tevens biedt de gemeente ook nog de mogelijkheid tot het doorlopen van een re-integratietraject via de gemeente wanneer men geen uitkering ontvangt, maar wel graag wil werken. Deze groep wordt dan beschouwd als herintreder. De voorzieningen verschillen per gemeente en zijn vastgelegd in de gemeentelijke re-integratieverordening. De meest bekende voorzieningen die gemeenten kunnen bieden zijn vrijwilligerswerk, detacheringbanen, scholing, programma Work First en duale trajecten van leren en werken. Het is duidelijk dat de voorzieningen van het UWV verschillen van de gemeente.

⁸² Zie verklarende lijst van afkortingen en termen

Keuze re-integratietrajecten

Er zijn dus tal van manieren om de werkloosheid aan te pakken op zowel centraal als gemeentelijk niveau. Daarom hebben wij gekozen voor een instrument op centraal niveau en een instrument op gemeentelijk niveau waarmee de Jeugdwerkcorporatie vergeleken kan worden. Op centraal niveau is dat de Individuele Re-integratie Overeenkomst (IRO) geworden. Dit instrument is het meest vergelijkbaar met de Jeugdwerkcorporatie omdat ook hier de belanghebbende zelf een aanvraag indient en een eigen traject opstelt in de IRO. De jongeren bij de Jeugdwerkcorporatie dienen zich ook op eigen initiatief aan te melden en worden begeleid door de lokale projectleider bij het opstellen van een persoonlijk- of ondernemingsplan. Beide projecten dienen goedgekeurd te worden. Op gemeentelijk niveau kan door de gemeente in veel gevallen zelf bepaald worden op welke manieren zij de uitkeringsgerechtigden of herintreders zullen gaan re-integreren. Wij hebben gekozen voor het programma Work First, waar werk boven uitkering geldt, omdat dit vergelijkbaar is met het principe van de Jeugdwerkcorporatie. Het principe van de Jeugdwerkcorporatie is dat men direct na aanmelding in dienst is bij de Jeugdwerkcorporatie. De gekozen instrumenten worden in de hiernavolgende paragraaf besproken.

Hieronder volgt tot slot nog een schematische weergave van de drie instrumenten waarin te zien is in hoeverre de kenmerken van de gekozen instrumenten ter vergelijking overeenkomen met de kenmerken van de Jeugdwerkcorporatie.

Algemene kenmerken Jeugdwerkcorporatie	Overeenkomsten Individuele re-integratieovereenkomst	Overeenkomsten Programma Work First
Eigen initiatief	x	
Opstellen eigen plan	x	
Begeleiding door projectleider	x	x
Goedkeuring plan door organisatie	x	
Principe eerst werken dan ervaring		x
Human capital aspect	x	

TABEL 5.1 | KENMERKENDE OVEREENKOMSTEN VAN DE IRO EN WORK FIRST IN VERGELIJKING MET DE KENMERKEN VAN DE JEUGDWERKCORPORATIE

In de hiernavolgende paragrafen komen de instrumenten aan bod. Als eerst zal worden ingegaan op de IRO, daarna op Work First en tot slot op de Jeugdwerkcorporatie. De instrumenten zullen gewaardeerd worden aan de hand van de vier vragen van beleid.

5.3 De IRO

De Individuele Re-integratie Overeenkomst (hierna IRO) die op 14 juli 2004 officieel in werking is getreden, is een trajectvorm dat ingezet kan worden door het UWV om werkloosheid te bestrijden. De IRO is voortgekomen uit de experimenten met het persoonsgebonden re-integratiebudget (PRB) en geeft het UWV een extra instrument om WW-gerechtigden en gedeeltelijk arbeidsgeschikten te re-integreren.⁸³ De IRO is een alternatief voor de zogenaamde 'reguliere trajecten' die het UWV ter beschikking heeft.

Het doel van de IRO is het stimuleren van cliëntinvloed. Dat is tevens het verschil met de reguliere trajecten. Reguliere trajecten worden als het ware 'opgelegd' aan de cliënt, terwijl de IRO de cliënten die daar behoefte aan hebben, meer keuzevrijheid biedt bij het kiezen van het re-integratiebedrijf en bij het maken van een re-integratieplan. De cliënt kan op deze manier *zelf de regie voeren* over zijn re-integratietraject.⁸⁴

⁸³ Vierde voortgangsrapportage IRO, Den Haag, november 2007, http://docs.szw.nl/pdf/129/2007/129_2007_3_11207.pdf

⁸⁴ Vierde voortgangsrapportage IRO, Den Haag, november 2007, http://docs.szw.nl/pdf/129/2007/129_2007_3_11207.pdf

Er zijn een aantal vereisten waaraan de aanvrager voor de IRO dient te voldoen welke vastgelegd zijn in hoofdstuk vier, paragraaf 4.2 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (besluit en regeling Suwi). Kort gezegd dient het plan te leiden tot de kortste weg naar werk waarbij het traject bij het re-integratiebedrijf maximaal twee jaar mag duren en niet meer dan €5.000,- mag kosten.

Het uitvoeringsproces van de IRO heeft veel overeenkomsten met het uitvoeringsproces van de Jeugdwerkcorporatie. Tijdens fase 1 dient de cliënt zichzelf aan te melden voor een IRO traject. Fase 2 betreft het opstellen van het re-integratieplan bij het re-integratiebedrijf en de aanvraag van de IRO. De beoordeling van het plan en het toewijzen van een IRO-traject vindt plaats in fase 3. In fase 4 gaat het daadwerkelijke traject van start. De laatste fase is de beëindiging van het traject. In deze fase dient het re-integratiebedrijf een eindrapportage te sturen naar het UWV waarbij twee mogelijkheden bestaan. De cliënt kan na beëindiging van het traject geplaatst zijn. Het UWV controleert of er daadwerkelijk sprake is van duurzame vergoeding. Tot slot bestaat er de mogelijkheid dat de cliënt na beëindiging van het traject niet geplaatst kan worden. Het is niet duidelijk wat er met de niet geplaatste cliënten na beëindiging van het IRO-traject gebeurt.

5.3.1 Effectiviteit IRO

WERKT HET?

In deze subparagraaf wordt bepaald in hoeverre dit instrument de in hoofdstuk 3 gevonden oorzaken aanpakt. In de hiernavolgende tabel zijn de in hoofdstuk 3 gevonden oorzaken op een rijtje gezet. Vervolgens is gekeken of de IRO deze oorzaken aanpakt.

Oorzaken	Instrument: IRO
Onvoldoende opleiding	Ja
Niet op zoek naar werk/ niet gemotiveerd (o.a. door armoedeval, slechte arbeidsethos)	Nee
Discriminatie door werkgever	Nee
Gemis stimulerend sociaal milieu	Nee
Ontbreken sociale vaardigheden	Ja

TABEL 5.2 | OORZAKEN VAN JEUGDWERKLOOSHEID AANGEPAKT DOOR IRO

Eén van de belangrijkste redenen waarom cliënten kiezen voor een IRO-traject, is omdat zij de mogelijkheid hebben om hun eigen re-integratie vorm te geven. Wanneer de cliënt van mening is dat hij of zij onvoldoende opgeleid is of wanneer het re-integratiebedrijf dat vindt, kan er voor gekozen worden om scholing op te nemen als trajectonderdeel van het IRO-traject. De cliënt heeft ook de mogelijkheid om het re-integratieplan samen met het door de cliënt gekozen re-integratiebedrijf te schrijven. De IRO richt zich niet op cliënten die niet op zoek zijn naar werk en/of niet gemotiveerd zijn. Het is aan de cliënten zelf om uit te zoeken wat de mogelijkheden zijn bij een IRO-traject. Daarbij kunnen zij wel voorgelicht worden door verschillende organisaties. Cliënten die niet gemotiveerd zijn, kiezen ook niet voor een IRO-traject. Het IRO traject gaat niet in op de bestrijding van discriminatie door de werkgever en op het gemis van een stimulerend sociaal milieu. Verder speelt het IRO-traject wel in op het ontbreken van sociale vaardigheden bij de cliënt door training, persoonlijke begeleiding naar werk en loopbaanoriëntatie/assessment.

» 5.3.1.1 Kerncijfers in- en uitstroom IRO

De hierna gepresenteerde resultaten over het gebruik van de IRO-regeling hebben betrekking op de periode januari 2004 tot en met maart 2007 en zijn afkomstig uit de 'Vierde voortgangsrapportage IRO' welke in opdracht van het UWV jaarlijks wordt uitgebracht. In deze periode zijn er in totaal 67.892 aanvragen ingediend. Daarvan is twee procent afgewezen en zijn er in totaal 66.455 trajecten daadwerkelijk gestart. Gezamenlijk

vormt de groep jonger dan 20 jaar tot en met 29 jaar 5% van het totaal aantal gestarte IRO-trajecten. Dit komt uit op een afgerond totaal van 7.637.

Totaal aantal IRO aanvragen	Totaal aantal afgewezen IRO aanvragen	Totaal aantal gestarte IRO trajecten	Totaal aantal jongeren in de leeftijdscategorie jonger dan 20 jaar tot en met 29 jaar met gestart IRO traject
67.892	1.437	66.455	7.637

TABEL 5.3 | IRO-REGELING: TOTAAL AANTAL AANVRAGEN AFGewezen EN GESTARTE TRAJECTEN ONDER JONGEREN IN DE PERIODE JANUARI 2004 TOT EN MET MAART 2007

- » 5.3.1.2 Herleiding IRO-cliënten naar uitkeringsstatus, leeftijd, geslacht en opleidingsniveau
In de 'Vierde voortgangsrapportage IRO' wordt onderscheid gemaakt naar de uitkeringsstatus, leeftijd, geslacht en opleidingsniveau van de cliënten die een IRO-traject zijn gestart. Er is gekeken naar het totaal aantal gestarte trajecten (66.455).

Uitkeringstatus

62% van het totaal aantal gestarte IRO-trajecten is te herleiden naar cliënten met een WW-uitkering en 38% naar cliënten met een gedeeltelijk arbeidsgeschikten uitkering. Van die 38% bestaat 15% uit cliënten met een Wajong-uitkering, 45% met een WAO/WAZ uitkering en van 40% is niet bekend wat voor soort uitkering zij ontvangen.

Gemiddelde leeftijd totaal aantal IRO-cliënten

De gemiddelde leeftijd van de IRO-cliënten met een WW-uitkering in de periode 1-1-2004 tot 1-4-2007 bedraagt 44,3 jaar en 38,8 jaar voor de IRO-cliënten die gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn.⁸⁵

Geslacht

Gekeken naar het geslacht van de IRO-cliënten in dezelfde periode is het opvallend dat het percentage mannen met een WW-uitkering die een IRO-traject zijn gestart hoger ligt dan het aantal vrouwen met een WW-uitkering, respectievelijk 61% om 39%. Bij de gedeeltelijk arbeidsgeschikten liggen de percentages veel dicht bij elkaar. Het gaat hier om 49% van het mannelijk- en 51% van het vrouwelijk geslacht.

Opleidingsniveau

Tot slot is er onderzoek gedaan door onderzoeksbureau APE middels de cliëntenenquête 2007 naar het opleidingsniveau van de IRO-cliënten onderverdeeld naar WW-ers en gedeeltelijk arbeidsgeschikten die een traject zijn gestart in dezelfde periode. Van het aantal WW-ers is 19% laagopgeleid, 36% middelbaar opgeleid en 45% hoogopgeleid. Voor de groep gedeeltelijk arbeidsgeschikten geldt dat 28% laagopgeleid is, 37% middelbaar opgeleid en 35% hoogopgeleid is.

- » 5.3.1.3 Plaatsing en beëindiging IRO-trajecten
In de Vierde voortgangsrapportage van de IRO is onderscheid gemaakt naar de leeftijd van de cliënten, het soort uitkering wat zij ontvangen en hoeveel daarvan een traject zijn gestart, hebben beëindigd en zijn geplaatst.

Definitie plaatsing en beëindiging

Met beëindiging wordt bedoeld dat het re-integratiebedrijf aan het UWV een formele beëindiging van het IRO traject doorgeeft. Dit hoeft niet automatisch te betekenen dat de cliënt succesvol is uitgestroomd. Plaatsing houdt in dat de cliënt met een IRO traject met behulp van het re-integratiebedrijf er in is geslaagd een

⁸⁵ Vierde voortgangsrapportage IRO, Den Haag, november 2007, p36, tabel 3.4

contract af te sluiten voor 6 maanden of langer. Voor cliënten met een WW-uitkering geldt tevens als voorwaarde dat door het afgesloten contract de WW-uitkering volledig is gestopt. Het re-integratiebedrijf dient het contract op te sturen naar het UWV en zij controleren na twee maanden of het werk door de cliënt daadwerkelijk is verricht. Er is dan sprake van duurzame plaatsing. In tabel 5.9 treft u een weergave van het aantal beëindigingen en plaatsingen uitgedrukt als percentage van het aantal gestarte IRO-trajecten per jaar. Van het jaar 2006 zijn alleen de gegevens t/m het tweede kwartaal bekend.

Voorbeeld

Om de gepresenteerde cijfers in onderstaande tabel te verduidelijken volgt hier een voorbeeld. In het jaar 2004 zijn er 291 cliënten met een WW-uitkering een IRO-traject gestart. Van 74,5% van de cliënten is het traject beëindigd. Dat is een afgerond totaal van 217 cliënten. Van de 291 cliënten is 51,3% duurzaam geplaatst, wat uitkomt op een afgerond totaal van 149 cliënten.

Niet succesvolle uitstromers

Hieruit kan geconcludeerd worden dat het verschil tussen het beëindiging en plaatsing gelijk staat aan het aantal niet-succesvolle uitstromers. Dit komt uit op $217 - 149 = 68$ niet-succesvolle uitstromers.

WW-ers met IRO Jonger dan 30 jaar	2004	2005	2006 t/m 2 ^e kwartaal	Totaal
Aantal gestarte trajecten	291	1.177	400	1.868
				Totaalgemiddelde
Beëindigingspercentage	74,5%	58%	35,5%	56%
Plaatsingspercentage	51,3%	43,8%	28,5%	41,2%
Gedeeltelijk arbeidsgeschikten met IRO jonger dan 30 jaar	2004	2005	2006 t/m 2 ^e kwartaal	Totaal
Aantal gestarte trajecten	500	1.781	1.322	3.603
				Totaalgemiddelde
Beëindigingspercentage	87,3%	56,3%	24,5%	56%
Plaatsingspercentage	37%	31,8%	15%	27,9%

TABEL: 5.4 | BEËINDIGINGS- EN PLAATINGSPERCENTAGE WW'ERS EN GEDEELTELIJK ARBEIDSGESCHIKTEN OP 1-4-2007 NAAR LEEFTIJD PER STARTKWARTAAL (TRAJECTEN GESTART IN DE PERIODE 1-1-2004 TOT EN MET 1-7-2006)⁸⁶

Het aantal cliënten onder de 30 jaar met een WW-uitkering die in de periode 1-1-2004 tot 1-7-2006 een IRO-traject zijn gestart bedraagt 1.868. Naast de indeling van cliënten onder de 30 jaar met een WW-uitkering is er onderscheid gemaakt naar cliënten onder de 30 jaar met gedeeltelijk arbeidsgeschiktheidsuitkering. Ook hier zijn alleen de gegevens bekend van de periode 1-1-2004 tot 1-7-2006. In totaal gaat het om 5.471 cliënten onder de 30 jaar die in de periode 1-1-2004 tot 1-7-2007 een traject zijn gestart waarvan het beëindigings- en plaatsingspercentage bekend is. In de periode 1-1-2004 tot 1-4-2007 zijn er zoals reeds eerder is gezegd 7.637 mensen in de leeftijdscategorie 20 tot en met 29 jaar een IRO-traject gestart. Het is opmerkelijk dat er van 2.166 cliënten in die leeftijdscategorie niet bekend is of zij het traject hebben beëindigd of zijn geplaatst.

5.3.2 Efficiency IRO

PAST HET?

Voor de IRO-regeling heeft het UWV een maximumbedrag van €4.200,- exclusief BTW per IRO-traject vastgesteld. Dit bedraagt €5.000,- inclusief BTW. Per 1 oktober 2004 is dit bedrag door het UWV gewijzigd en hanteert nu een bedrag van €5.000,- exclusief BTW. Hieronder wordt ingegaan op de gemiddelde kosten van

⁸⁶ Vierde Voortgangsrapportage IRO, Den Haag, november 2007, tabel B4.9, p111

een IRO-traject over de periode 1-1-2004 tot 1-4-2007 en de gemiddelde kosten per geplaatste persoon in diezelfde periode. Het is van belang om de gemiddelde kosten per geplaatste persoon aan te geven, omdat hiermee duidelijk wordt wat de kosten per succesvol uitgestroomde is. Op deze manier kan bepaald worden hoe efficiënt het instrument is wanneer gekeken wordt naar het aantal succesvol uitgestroomde cliënten.

» 5.3.2.1 Kerngegevens kosten IRO

Kosten IRO-traject

In de 'Vierde voortgangsrapportage IRO' is een voorlopige indicatie van de kosten per geplaatste persoon gegeven. Het gaat hierbij om de gemiddelde trajectkosten per plaatsing waarbij voor de berekening de kosten zijn opgenomen van alle gestarte trajecten gedeeld door het aantal plaatsingen. Er is voor deze berekening alleen gekeken naar de directe kosten van de trajecten.⁸⁷

Verder is bij de berekening van de kosten per plaatsing rekening gehouden met de resultaatfinanciering waarbij alleen de trajecten in de berekening meegenomen zijn waarvan de prijs bekend is. Voor de niet-succesvolle IRO-trajecten is de helft van de begrote prijs meegenomen in de berekening. In gevallen van 'no cure no pay' bij niet-succesvolle trajecten zijn alleen de kosten van het re-integratieplan meegenomen en in het geval van 'no cure less pay' alleen de kosten van het re-integratieplan plus de helft van de begeleiding en de nazorg.⁸⁸ De resultaten zijn gebaseerd op de periode 2004 en het eerste kwartaal van 2005.

IRO kosten per plaatsing	2004				2005
WW	I	II	III	IV	I
	*	€ 5.720	€ 6.335	€ 6.870	€ 8.295
Gedeeltelijk arbeidsgeschikten	I	II	III	IV	I
	*	€ 6.835	€ 6.705	€ 7.025	€ 9.285
Totaal - Gemiddelde kosten IRO per plaatsing	*	€ 6.278	€ 6.520	€ 6.948	€ 8.790

* Onderzoeksbureau APE heeft geen kosten per plaatsing weergegeven wanneer er in een kwartaal minder dan 50 IRO-trajecten gestart zijn.

TABEL 5.5 | KOSTEN PER PLAATSING OP 1-4-2006 PER STARTKWARTAAL (TRAJECTEN GESTART IN DE PERIODE 1-1-2004 TOT 1-4-2005)⁸⁹

Opvallend is dat de kosten per plaatsing per kwartaal oplopen. Onderzoeksbureau APE kan hier geen reden voor geven.

5.3.3 Waardering door actoren

HOORT HET? EN MAG HET?

Onderzoeksbureau APE heeft in de Vierde Voortgangsrapportage IRO de uitkomsten gepresenteerd van de ervaringen met de IRO-regeling. De uitkomsten zijn gebaseerd op de opvattingen en ervaringen van cliënten, medewerkers van het UWV en met re-integratiebedrijven door middel van de door hun uitgevoerde cliëntenenquête, UWV-enquête en interviews en topicmeeting. Voor de APE cliëntenenquête IRO monitor 2007 zijn in totaal 1.136 IRO-clieuten geïnterviewd op het gebied van tevredenheid. Hieronder volgt een samenvatting van de uitkomsten uit de enquêtes, gesprekken en interviews.

Keuzevrijheid

De IRO-regeling onderscheidt zich van de reguliere trajecten bij UWV vanwege de keuzevrijheid die cliënten krijgen om een re-integratiebedrijf te kiezen waarmee zij hun plan willen opstellen. Gemiddeld gaven de IRO-

⁸⁷ Vierde voortgangsrapportage IRO, Den Haag, november 2007, p45

⁸⁸ Vierde voortgangsrapportage IRO, Den Haag, november 2007, p45

⁸⁹ Vierde voortgangsrapportage IRO, Den Haag, november 2007, p45, tabel 3.10

cliënten een rapport cijfer 8 op schaal van 1 tot 10 over de tevredenheid van de keuzevrijheid bij de IRO-regeling.⁹⁰

Transparantie re-integratiemarkt

Op een schaal van 1 tot 10 geven de IRO-cliënten gemiddeld een 6,3 voor de mogelijkheden om informatie te krijgen voor de keuze van een re-integratiebedrijf en een gemiddelde van 6,2 voor de mogelijkheden om informatie te krijgen over de diensten van re-integratiebedrijven. IRO-cliënten gaven een onvoldoende als het gaat om het verkrijgen van informatie over de kwaliteit van re-integratiebedrijven. Hoewel de mogelijkheid bestaat voor de IRO-cliënten om re-integratiebedrijven onderling te vergelijken, blijkt uit de cliënt-enquête van APE dat relatief weinig IRO-cliënten daarvan gebruik maken. Het blijkt dat de IRO-cliënten bij het maken van een keuze uit een re-integratiebedrijf in grote mate beïnvloedt worden door de arbeidsdeskundige en re-integratiecoach.

Re-integratiebedrijven

Sinds de invoering van de IRO-regeling is het aantal re-integratiebedrijven enorm toegenomen. Het UWV heeft nu ongeveer 21.000 re-integratiebedrijven toegelaten voor de uitvoering van de IRO-regeling. Dit maakt het voor de IRO-cliënten lastig om een keuze te maken en inzicht te krijgen in de kwaliteit van de diensten van de re-integratiebedrijven. Om een beter inzicht te krijgen in de kwaliteit van deze re-integratiebedrijven is een stichting *Blik op Werk* opgericht, teneinde de vragers (cliënten, UWV, sociale diensten, werkgevers) een beter beeld te geven van de door UWV toegelaten re-integratiebedrijven.

Ook zijn er door APE re-integratiebedrijven geraadpleegd over de waardering van de IRO-regeling. De ondervraagde re-integratiebedrijven hebben een overwegend positief oordeel over de IRO-regeling omdat de dankzij deze regeling beter kunnen inspelen op de individuele behoeften van de IRO-cliënten.⁹¹

Door de komst van de scholingsmakelaar zijn de kosten voor scholing niet meer opgenomen in het IRO-budget, maar komen daar los van te staan. Dit is in het voordeel van het re-integratiebedrijf, omdat zij eerst de kosten van scholing dienden voor te financieren. Nu zij niet meer verantwoordelijk zijn voor de kosten van scholing, zijn de re-integratiebedrijven niet meer terughoudend met de inzet van scholing. Toch hebben de re-integratiebedrijven op het gebied van inzet van scholing nog een aantal kritische punten op te merken. De scholingsmakelaar en UWV dienen nu eerst toestemming te geven aan de cliënt voor het krijgen van scholing. Dit kan vertraging opleveren. Ook zijn re-integratiebedrijven niet altijd tevreden over de scholingsmakelaar als het op voorlichting aankomt.

Medewerkers van het UWV

Tot slot bespreken we de waardering van de IRO-regeling door de door APE ondervraagde UWV'ers. Het gaat hier om de re-integratie coaches en de Arbeidsdeskundigen die de IRO-cliënten vanuit het UWV begeleiden. De meeste ondervraagden zijn van mening dat, alhoewel de IRO-regeling de cliënten meer keuzevrijheid biedt bij het zoeken naar een eigen re-integratiebedrijf, de meeste cliënten hulp nodig hebben bij het kiezen van een re-integratiebedrijf. Opvallend is dat de kern van het instrument ligt in de keuzevrijheid van cliënt, maar dat zij deze vrijheid moeilijk aankunnen.

Landelijke Cliëntenraad

De Landelijke Cliëntenraad (hierna LCR) is een belangrijk overlegorgaan van cliënten en overlegt minstens een keer per jaar met onder andere de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het RWI, de raden van het CWI en het UWV.⁹² De LCR is van mening dat het instrument de IRO wel meer verantwoordelijkheid legt bij de cliënt om meer de eigen regie te voeren over zijn of haar re-integratie, maar heeft ook een aantal punten van kritiek op de IRO-regeling. Het grootste punt van kritiek is op de resultaatfinanciering wat van kracht is bij de IRO-regeling, waardoor cliënten zelf geen inkoopmacht hebben. Volgens de LCR is dit in strijd met de gedachte van de IRO-regeling waarbij de cliënten juist zelf de regie moeten kunnen voeren over hun re-integratie. Alhoewel het doel van de IRO-regeling is om de cliënten meer te betrekken bij de eigen re-integratie lijkt het erop alsof zij toch langs de zijlijn mee moeten kijken. Het contract wordt namelijk in opdracht

⁹⁰ Vierde voortgangsrapportage IRO, Den Haag, november 2007, p49, tabel 4.1

⁹¹ Vierde Voortgangsrapportage IRO, Den Haag, November 2007, p58

⁹² http://www.landelijkecliëntenraad.nl/index.php?Menu_ID=14

van de cliënt tussen het re-integratiebedrijf en UWV gesloten en het re-integratiebedrijf rapporteert aan het UWV in plaats van de cliënt aan het UWV. Dit allemaal dankzij de resultaatfinanciering. Daardoor slaat de IRO volgens de LCR volledig de plank mis wat betreft de vraagsturing van het aanbod door de cliënt, omdat deze geen directe en beperkte of geen indirecte zeggenschap heeft over de financiële middelen om het aanbod te kunnen sturen.⁹³

5.3.4 Deelconclusie IRO

De IRO-regeling is in het leven geroepen met als doel cliëntinvloed te vergroten. De IRO-regeling is bedoeld voor mensen die een WW-uitkering of arbeidsongeschiktheidsuitkering van het UWV ontvangen. Zij worden via het UWV begeleidt door een re-integratiecoach of arbeidsdeskundige. De IRO-cliënten kunnen de regie voeren over hun eigen re-integratie door zelf een re-integratiebedrijf te kiezen. Uit onderzoek van onderzoeksbureau APE blijkt dat de IRO-cliënten de keuzevrijheid bij het kiezen van een re-integratiebedrijf waarderen, maar toch moeite hebben bij het kiezen van een voor hun geschikt re-integratiebedrijf. Dit beaamt ook de re-integratiecoachen en arbeidsdeskundigen van het UWV. Zij geven aan dat zij het leeuwendeel van de IRO-cliënten helpen door re-integratiebedrijven te noemen die voor desbetreffende cliënt gepast zou zijn. Hoewel het UWV-beleid is dat er geen expliciete suggesties voor re-integratiebedrijven gedaan mogen worden, lijkt het onzes inziens toch onmogelijk voor arbeidsdeskundige en re-integratiecoaches om zich aan dit beleid te houden vanwege de toename van het aantal door UWV toegelaten re-integratiebedrijven. Het is voor de medewerkers van het UWV onmogelijk om een compleet overzicht van de kwaliteit van dienstverlening van de ruim 21.000 re-integratiebedrijven te hebben. UWV erkent dit probleem en heeft om de transparantie van de arbeidsmarkt te verbeteren de stichting Blik op Werk in het leven geroepen. Deze stichting moet een beter beeld geven over de kwaliteit van de re-integratiebedrijven, zodat de IRO-cliënten over informatie over de kwaliteit van de re-integratiebedrijven kunnen beschikken teneinde een juiste keus te kunnen maken. De LCR is wat negatiever gestemd over de werking van de IRO-regeling. Het is de bedoeling dat de cliëntinvloed fors toeneemt, maar de LCR geeft aan dat door de resultaatfinanciering de cliëntinvloed minimaal is. Cliënten die scholing nodig hebben, dienen eerst toestemming te krijgen van de scholingsmakelaar en van het UWV vanwege de kosten. Volgens de LCR kan er niet echt sprake zijn van het hebben van volledige regie door de cliënt over de uitvoering van de eigen re-integratie als zij geen macht hebben over de middelen om die regie te voeren. Onderzoeksbureau APE heeft de gemiddelde kosten van de IRO per plaatsing berekend per startkwartaal over de periode 1-1-2004 tot en met het eerste kwartaal van 2005. Hieruit blijkt dat de kosten per kwartaal oplopen van 6.278 euro in het tweede kwartaal van 2004 tot een bedrag van 8.790 euro in het eerste kwartaal van 2005.

5.4 Effectiviteit en efficiency Work First

In deze paragraaf wordt ingegaan op een gemeentelijke aanpak in de bestrijding van werkloosheid: Work First. In subparagraaf 5.4.1 wordt besproken wat Work First inhoudt. Vervolgens wordt in subparagraaf 5.4.2 ingegaan op de effectiviteit van Work First. Dit zal gebeuren aan de hand de Work First benchmark van Divosa, onder 65 Work First-projecten in 5.4.3. Het rapport geeft, door de het grote aantal deelnemers aan de benchmark, een goed inzicht in de effectiviteit. Omdat het rapport geen inzicht geeft in de efficiency van het instrument Work First. Er wordt in 5.4.4. tevens gebruik gemaakt van een evaluatie rapport van Work First van de gemeente Alkmaar. In dit rapport zijn wel gegevens over efficiency beschreven. Ten slotte wordt in subparagraaf 5.4.5 de waardering van Work First door actoren beschreven alvorens over te gaan tot de deelconclusie in subparagraaf 5.4.6.

5.4.1 Work First inhoudelijk

Work First is een verzamelnaam van aanpakken waarbij de gemeenten mensen activeren door hen aan (al dan niet betaald) werk te helpen.⁹⁴ Met de inwerkingtreding van de WWB in 2004 kregen gemeenten grote vrijheid om invulling te geven aan hun beleid op het terrein van bijstand. Vanaf dit moment is Work First een populaire strategie geworden. Door de introductie van de WWB zijn de condities geschapen voor het begrip 'algemeen geaccepteerde arbeid'. Hierdoor kan iedereen ongeacht zijn of haar opleiding, voor elk soort werk worden ingezet. De strategie waarop Work First geïmplementeerd wordt, is verschillend per gemeente. Om in

⁹³ http://www.landelijkeclientenraad.nl/index.php?Menu_ID=25

⁹⁴ Divosa. Work first werkt. "Op weg naar evidence based-work first". 2007, p. 15

latere paragrafen in te kunnen gaan op de effectiviteit en efficiency van Work First is het dus noodzakelijk om Work First in zijn verschillende vormen verder te bespreken.

Tot de jaren negentig was het centrale achterliggende doel van het re-integratiebeleid van gemeenten en van het ministerie het vergroten van het human capital van uitkeringsgerechtigden.⁹⁵ Dit zou moeten leiden tot het terugkeren naar de arbeidsmarkt. Het gebrek aan aantoonbaar effect van deze benadering heeft geleid tot grote scepsis over het inzetten van scholingsactiviteiten.⁹⁶ De kernwoorden bij human capital zijn aanbodversterkende activiteiten, zoals scholing en sollicitatietraining. Hieronder worden de kenmerken van human capital tegenover Work First geplaatst:

Human capital	Work First
Verbeteren van lange termijn employability door investering in onderwijs en scholing	Snelle terugkeer naar werk, door op werk activiteiten (voornamelijk via sollicitatietraining en prikkels tot werken)
Nadruk op duurzame re-integratie	Snelle resultaten
Verbreding van de mogelijke scala van vacatures waarop cliënten kunnen solliciteren	Maximaal profiteren van beschikbare vacatures
Inbouwen van de mogelijkheid van loopbaan mobiliteit door het verbeteren van kwalificaties	Mogelijkheid van loopbaanmobiliteit door opstapjes
Relatie met werkzoekenden is gebouwd op vertrouwen	Relatie met werkzoekenden is gebouwd op controle

TABEL 5.6 | KENMERKEN HUMAN CAPITAL TEGENOVER WORK FIRST
BRON: BRUTTTEL EN SOL (2006)

De kenmerken van human capital benadering zijn vooral te vinden in de positieve prikkels, namelijk het aanbieden van voorzieningen. De Work First gedachte daarentegen is een combinatie van positieve en negatieve prikkels (dreigen met sancties), waarbij werkactiviteiten worden gecombineerd met aanbodversterkende activiteiten.⁹⁷ De definitie van Work First die in dat onderzoek wordt gebruikt is de volgende:

'Een beleidsstrategie, erop gericht om te voorkomen dat iemand met een bijstandsuitkering niet wil of kan werken, door middel van een combinatie van 'werkachtige' voorzieningen en employability-voorzieningen (sollicitatieclubs, scholing, nazorg) enerzijds en sancties op uitkering anderzijds.'⁹⁸

Om een vergelijking tussen de verschillende gemeenten te kunnen maken wordt er in het benchmarkonderzoek van Divosa, naar de verschillende aanpakken van Work First, gebruik gemaakt van enkele operationele karakteristieken van Work First.

Work First projecten zijn projecten met in ieder geval enkele (combinaties) van de volgende karakteristieken: Een *groot deel* van de activiteiten van het project bestaat uit een *werkcomponent*, uitgevoerd ofwel in een *'echte'* of *'gesimuleerde' werkomgeving*, en/ of, de projecten zijn *kortdurend* en/ of, de activiteiten van het project beginnen korte tijd na aanmelding voor Work First bij de werkintake, en/ of, de deelnemers krijgen *begeleiding* bij hun werkactiviteit en bij aanbodversterkende activiteiten, en/ of, het project maakt gebruik van *sancties*.⁹⁹

95 Divosa. Work first werkt. "Op weg naar evidence based-work first". 2007, p. 17

96 Divosa. Work first werkt. "Op weg naar evidence based-work first". 2007, p. 17

97 Bruttel en Sol, 2006

98 Divosa. Work first werkt. "Op weg naar evidence based-work first". 2007, p. 20

99 Divosa. Work first werkt. "Op weg naar evidence based-work first". 2007, p. 20

5.4.2 Effectiviteit Work First

WERKT HET?

Deze subparagraaf beschrijft in hoeverre dit instrument de in hoofdstuk 3 gevonden oorzaken voor werkloosheid aanpakt.

Oorzaken	Instrument: Work First
Onvoldoende opleiding	Nee
Niet op zoek naar werk/ niet gemotiveerd (o.a. door armoedeval, slechte arbeidsethos)	Gedeeltelijk
Discriminatie door werkgever	Nee
Gemis stimulerend sociaal milieu	Nee
Ontbreken sociale vaardigheden	Ja

TABEL 5.7 | OORZAKEN VAN JEUGDWERKLOOSHEID DIE WORK FIRST AANPAKT

Nieuw aan de Work First aanpak is dat er specifiek gericht wordt op het veranderen van de verhouding tussen het aantal mensen dat niet wil of kan werken in de richting van wel kunnen en willen. Dit gebeurt door middel van werkactiviteiten. Iedereen moet werken. Wanneer dit niet gebeurt, volgen er sancties. Door twee typen van activiteiten aan te bieden aanbodversterkende- en werkactiviteiten, probeert Work First de productiviteit van de deelnemer en zijn afweging om al dan niet te gaan werken te beïnvloeden. De aanbodversterkende activiteiten hebben betrekking op het tot stand brengen van een goede match tussen vrager en aanbieder, zoals sollicitatietraining, begeleiding. Work First richt zich niet op het aanpassen van het opleidingsniveau, maar richt zich dus op werk.

Tevens is het zo dat ook mensen die niet willen werken ook aan het werk gaan, doordat ze anders gekort worden op hun uitkering. Hierdoor wordt een oorzaak van werkloosheid, namelijk *niet willen* bestreden. Werkactiviteiten bestaan vaak uit laaggekwalificeerde activiteiten. Het verschil in de werkactiviteiten is vooral te vinden in de wijze van beloning. Het werk kan verricht worden in ruil voor een bijstandsuitkering of tegen een regulier loon gebaseerd op arbeidscontract. De werkactiviteiten kunnen verschillen doordat ze door de gemeente of door private bedrijven zijn georganiseerd. De beloning via een arbeidscontract valt vaak samen met het werken in een reële werkomgeving (private organisatie). Het werk kan kwalificatieversterkende en motiverende effecten hebben, zoals het verbeteren van de arbeidsethos en sociale vaardigheden door op tijd op het werk te komen en het contact met collega's. Deze kwalificatieversterkende verbeteringen kunnen echter als een indirect effect gezien, omdat het instrument zich richt op een snelle uitstroom uit de uitkering. Het doel is dus niet om aanbodversterkende activiteiten te bieden, maar mensen aan het werk te zetten. Het gaat hier om laaggeschoold werk.

Ten slotte kunnen er nog twee oorzaken genoemd worden, discriminatie door werkgever en aan het ontbreken van een stimulerend sociaal milieu, waar Work First in haar aanpak geen aandacht aan besteed.

5.4.3 Effectiviteit en Efficiency: Work First: Benchmark Divosa

In de benchmark welke uitgevoerd werd door het Hugo Sinzheimer Instituut en Orbis, mogelijk gemaakt door Innovatie Platform WWB, wordt een vergelijking gemaakt op 22 kerncijfers onder 49 Work First-projecten over heel Nederland. De lijst van deelnemende gemeenten is als bijlage toegevoegd.¹⁰⁰ De 22 kerncijfers zijn onder te verdelen in 5 hoofdcategorieën, namelijk; doelgroep, resultaten, effectiviteit, ingezette middelen en uitvoering. In ons onderzoek maken wij vooral gebruik de resultaten van de Work First projecten, welke in het onderzoek worden beschreven.

¹⁰⁰ Bijlage deelnemende gemeenten Benchmark Work First

» 5.4.3.1 Effectiviteit aan de hand van Benchmark Divosa

WERKT HET?

Wij willen in deze subparagraaf een antwoord geven op de vraag in hoeverre Work First een effectief instrument is in de bestijding de Jeugdwerkloosheid. Aan de hand van de resultaten en doelen zullen wij ingaan op de effectiviteit van Work First. Wanneer er naar de resultaten gekeken wordt van de Work First benadering, dan is de effectiviteit op twee manieren te meten. Allereerst wordt er gekeken naar het de effectiviteit van het instrument in het succesvol uitstromen naar werk. Dit zijn de mensen die vanuit het Work First traject direct doorstromen naar een baan. Een tweede manier waarop de effectiviteit op gebaseerd kan worden is de poortwachtersfunctie van het instrument. Dit is het percentage potentiële Work First deelnemers dat afziet aan deelname aan het Work First traject na de werkintake door het CWI en de uitkeringsintake van de gemeente. Onder een potentiële deelnemer wordt iemand verstaan die qua kenmerken tot de doelgroep van het project in de desbetreffende gemeente hoort. Om de effectiviteit te meten zullen we dan ook ingaan op de resultaten van het aantal preventieve uitstromers, maar ook worden de uitstroomresultaten aan de achterkant van het traject.

Resultaten

In 18% van de projecten is de doelgroep jongeren onder de 27 jaar. Omdat de Jeugdwerkcorporatie zich ook op deze doelgroep richt is dit voor ons dé groep die wij willen vergelijken. Echter is er in het onderzoek van Divosa, omdat het aandeel van 18% te klein is, voor gekozen om de resultaten niet apart op ieder onderwerp per leeftijdsgroep te onderscheiden. Hieronder zullen dus de resultaten over preventieve uitstroom en uitstroom aan de achterkant van het traject besproken worden over de gehele doelgroep van Work First.

De resultaten van Work First zijn onder te verdelen in 5 kencijfers, namelijk; preventieve uitstroom, uitstroom naar werk, uitstroom naar opleiding, blijvend in WWB-uitkering en uitstroom naar UWV-uitkering. Het percentage van preventieve uitstroom geeft weer hoeveel mensen zich aanmelden bij het CWI of de gemeente voor een uitkering en in aanmerking komen voor Work First, maar geen uitkering aanvragen. Bij cijfers van preventieve uitstroom wordt uitgegaan van het afschrik-effect van het instrument Work First.

Preventieve uitstroom

Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen twee groepen projecten met uitsluitend als doelgroep nieuwe instroom en projecten die werken met het zittende bestand en een mix van zittend en nieuw bestand. Projecten met uitsluitend nieuwe instroom, hebben gemiddeld een preventieve instroom van 37% (variërend van 0% tot de hoogste score 70%). Bij de andere groep ligt dit percentage op 29% (variërend van 11% tot 80%).¹⁰¹

Uitstroom naar werk

Bij de eerste groep 'nieuwe instroom' is de uitstroom naar werk hoog, namelijk 51% (16% tot 88% variërend). De tweede groep doelgroep haalt een gemiddeld uitstroom percentage van 39 % (variërend van 13% tot 70%). Wanneer er geen indeling naar doelgroep wordt gemaakt bedraagt het gemiddelde 45%.¹⁰²

Uitstroom naar opleiding

Slechts 2% stroomt gemiddeld uit naar een reguliere dagopleiding.¹⁰³

Blijvend in bijstand

Het aantal deelnemers dat na deelname aan een Work First project een WWB-uitkering behoudt verschilt erg per project, namelijk van 0% tot 87%. Het gemiddelde van de 49 projecten ligt 28%. Gemiddeld krijgt dus ruim een kwart van de Work First trajecten dus vervolg in een ander traject of in de WWB.¹⁰⁴

Resultaat doelgroep tot 27 jaar

Hierboven is het resultaat van Work First besproken, maar kon er niet ingegaan worden op de doelgroep tot

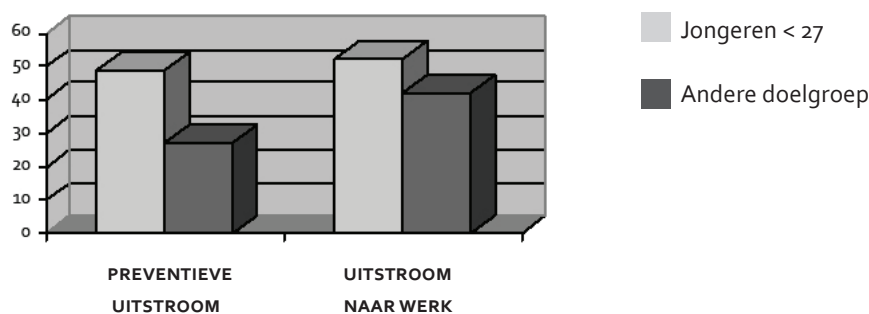
¹⁰¹ Divosa. Work first werkt. "Op weg naar evidence based-work first". 2007, p. 43

¹⁰² Divosa. Work first werkt. "Op weg naar evidence based-work first". 2007, p. 45

¹⁰³ Divosa. Work first werkt. "Op weg naar evidence based-work first". 2007, p. 46

¹⁰⁴ Divosa. Work first werkt. "Op weg naar evidence based-work first". 2007, p. 47

27 jaar. Hieronder worden de resultaten van Work First weergegeven, welke wel gespecificeerd zijn naar doelgroep tot 27 jaar. De uitstroom voor jongeren tot 27 is steeds links weergegeven en de doelgroep boven de 27 jaar staat rechts. De resultaten worden zoals hierboven omschreven gesplitst in preventieve uitstroom en uitstroom naar werk.



FIGUUR 5.8 | VERDELING PREVENTIEVE UITSTROOM EN UITSTROOM NAAR WERK¹⁰⁵

Jongeren kennen op Work First-projecten een gemiddeld uitstroompercentage 'naar werk' van 53% en een 'preventieve uitstroom' van 49%. Het preventieve en uitstroompercentage is aanzienlijk hoger voor de doelgroep jongeren dan voor andere groepen. De Work First strategie werkt in op het 'willen' en 'kunnen' van de deelnemers. Het stelt werk boven uitkering. Dit wordt ondersteund door de daaraan gekoppelde sanctionering, waardoor er voor mensen minder aantrekkelijk wordt om in de uitkering terug te stromen of te blijven.

Kritische opmerkingen bij succes 'Work First'

Aan de hand van de bovenstaande gegevens blijkt de Work First-strategie dus te werken als preventief middel en als uitstroom naar werk. Er zijn echter enkele opmerkingen te plaatsen bij de 'succescijfers': De onderlinge verschillen tussen de projecten zijn groot. Work First kan zorgen voor een afschrikkeffect, omdat het verplicht is voor iedereen die aan de poort van bijstand staat. Het stelt mensen dus voor de keuze deel te nemen aan een Work First-traject, of te gaan werken of aan te kloppen bij familie of vrienden ofwel het informele of illegale circuit in te gaan.¹⁰⁶ Dit kan er toe leiden dat mensen niet geprikkeld raken om aan het werk te gaan. Het werk wat in de Work First trajecten wordt aangeboden is over het algemeen laaggeschoold en onzeker werk. De vraag kan gesteld worden of mensen die uitstromen naar werk, niet snel in een uitkering terug stromen. Over het lange termijn effect van Work First zijn geen gegevens bekend.

Tevens is er verschil in bruto en netto effectiviteit van Work First. Enkele begrippen zijn hierbij van belang; deadweight loss, substitutie- en verdringingseffect.¹⁰⁷ Deadweight houdt in dat mensen zonder Work First misschien ook een baan hadden gevonden. Ook al probeert Work First het deathweight percentage zo klein mogelijk te houden door het afschrikkeffect, toch blijkt dat mensen die wel gemotiveerd zijn om te werken, maar net een extra zetje nodig hebben graag gebruik maken van Work First. Op deze manier komen zij juist op een gemakkelijke manier aan een baan. Toch is dit niet het doel van Work First omdat deze mensen die willen en kunnen zelf ook wel aan een baan waren gekomen. Substitutie heeft betrekking op mensen die misschien hun baan verloren, omdat die werd ingenomen door iemand van een Work First-project. Het verdringingseffect ten slotte is waarschijnlijk het grootste probleem. Hier gaat over het aantal banen dat verschuift van private naar de gesubsidieerde banenmarkt. Veel laagbetaald en laaggeschoold werk voor Work First moet toch ergens vandaan komen. Hierbij kan gedacht worden aan inpakken van thuiswerksters. Ook kunnen er stageplaatsen bij bedrijven verloren gaan voor studenten, omdat er mensen van een Work First traject geplaatst worden.

¹⁰⁵ Divosa. Work first werkt. "Op weg naar evidence based-work first". 2007, p. 67

¹⁰⁶ Divosa. Work first werkt. "Op weg naar evidence based-work first". 2007, p. 94

¹⁰⁷ Divosa. Work first werkt. "Op weg naar evidence based-work first". 2007, p. 95

» 5.4.3.2 Efficiency Work First

PAST HET?

Aan de hand van drie kencijfers wordt de efficiency in de Divosa benchmark besproken. Kencijfer één geeft de financiële omvang van Work First weer binnen het totale WWB-budget. Het gemiddelde Work First budget van het totale WWB-budget bedraagt 12%(variërend 0% tot 100%).¹⁰⁸ Het tweede kencijfer geeft het aandeel van Work First weer binnen het Werkdeel van de WWB en bedraagt gemiddeld 89% (variërend van 43% tot 100%).¹⁰⁹ Het laatste kencijfer laat het aandeel van andere bronnen van financiering zien, zoals subsidies van het EFS of van het ministerie van SZW. Dit kencijfer wat gemiddeld 6% is (variërend van 0% tot 50%) laat zien dat er weinig creatief gefinancierd wordt, het Werk-deel is immers hoog. In de deelnemende Work First projecten wordt weinig gebruik gemaakt van middelen uit het Inkomens-deel, anders dan voor werken met behoud van uitkering.¹¹⁰

Bovengenoemde resultaten op het gebied van efficiency van Work First geven geen volledig overzicht. Er is sprake van efficiency wanneer er goede resultaten behaald kunnen worden met zo min mogelijk middelen. Maar ook wanneer er weinig kosten zijn gemaakt, maar ook de resultaten slecht zijn is er sprake van inefficiency. De benchmark van Divosa kon maar heel beperkt de effectiviteit van Work First bespreken, omdat er problemen/ verschillen zijn in het toerekenen van de kosten. Veel gemeenten houden nog geen aparte Work First begroting aan. Tevens kon in het rapport geen betrouwbare uitspraak gedaan worden over de individuele trajectprijs, omdat deze per gemeente verschillend geïnterpreteerd bleek te worden. Sommige gemeenten werken met het verloningsmodel, waarbij de loonkosten wel meegenomen worden voor de berekening van de individuele trajectprijs, terwijl andere gemeenten werken met het behoud van de uitkering in ruil voor werk wat niet meegenomen werd in de berekening. Prof. dr. Jaap de Koning, statutair directeur van zelfstandig onderzoeksbureau SEOR, gaf aan dat het lastig ofwel onmogelijk is om goede gegevens over efficiency van Work First te achterhalen. Hij wees ons vervolgens op het onderzoek van gemeente Alkmaar, omdat dit onderzoek het meest volledig is op het gebied van effectiviteit en efficiency van Work First.

5.4.4 Effectiviteit en efficiency: 'Loon boven uitkering'-beleid in de gemeente Alkmaar inhoudelijk

Doelstellingen LBU

Het doel van de re-integratie is volgens gemeente Alkmaar:

'daar waar mogelijk mensen die tot de doelgroep behoren te helpen regulier werk te vinden en daar waar dat (nog) niet kan alles in het werk stellen om belemmeringen weg te nemen, problemen op te lossen, uitstroomkansen te vergroten en (ondertussen) sociaal isolement te voorkomen'.¹¹¹

Zelfstandig onderzoeksbureau SEOR heeft in opdracht van gemeente Alkmaar de LBU geëvalueerd. Zij hebben onder andere gesproken met medewerkers van gemeente Alkmaar, medewerkers van WNK Pluswerk en het CWI over wat volgens hun de formele doelstellingen van de LBU zijn. Hieruit zijn verschillende beelden naar voren gekomen. Deze gesprekspartners zijn het er wel over eens dat de belangrijkste doelstellingen van de LBU de volgende zijn: de poortwachterfunctie, het vergroten van de uitstroom en het terugdringen van de uitkeringslasten van de WWB. Opvallend is gemeente Alkmaar het laatste doel nadrukkelijk ontkend, maar de gesprekspartners dit duidelijk onderkennen. Dit duidelijk in strijd met wat het doel volgens gemeente Alkmaar is.

¹⁰⁸ Divosa. Work first werkt. "Op weg naar evidence based-work first". 2007, p. 50

¹⁰⁹ Divosa. Work first werkt. "Op weg naar evidence based-work first". 2007, p. 51

¹¹⁰ Divosa. Work first werkt. "Op weg naar evidence based-work first". 2007, p. 51

¹¹¹ Evaluatierapport Evaluatie 'loon boven uitkering' in de gemeente Alkmaar, SEOR, Rotterdam 23 april 2007,definitie reïntegratie p15

» 5.4.4.1 Effectiviteit LBU

WERKT HET?

Kerncijfers in- en uitstroom LBU

De kerncijfers over de in- en uitstroom van LBU-cliënten betreft de periode 1-1-2004 tot en met 31-12-2006. Hierbij is gebruik gemaakt van de managementgegevens van de sector Sociale Zaken en Werkgelegenheid van gemeente Alkmaar.

In deze periode van 3 jaar zijn in totaal 1.642 mensen doorverwezen naar WNK-Pluswerk. Daarvan hebben zich 296 in het geheel niet gemeld bij WNK-Pluswerk. Verder zijn van 1.346 mensen die zich wel hebben aangemeld bij WNK-Pluswerk, 582 mensen afgewezen. Dit houdt in dat er 764 mensen in totaal in een LBU-traject zijn geplaatst.

	Aantal doorverwijzingen	Aantal niet gemeld bij WNK	Aantal afgewezen	Aantal geplaatst
Periode 1-1-2004 t/m 31-12-2006	1.642	296	582	764

TABEL 5.9 | AANTAL DOORVERWIJZINGEN, NIET-MELDERS EN PLAATSLINGEN VOOR EEN LBU-TRAJECT OVER DE PERIODE 1-1-2004 TOT EN MET 31-12-2006¹¹²

Onafhankelijk onderzoeksbureau SEOR werkt hierna alleen nog maar met de gegevensbestanden van WNK-Pluswerk. In de analyse heeft onderzoeksbureau SEOR de deelnemers meegenomen die woonachtig zijn in gemeente Alkmaar. Het gaat dan om in totaal 724 trajecten die in bovengenoemde periode gestart zijn.

Uitstroom LBU-cliënten naar (regulier) werk

Wanneer we ons richten op het aantal uitgestroomde jongeren naar (regulier) werk, blijkt dat er een andere leeftijdsklasse is gehanteerd. Nu wordt er door onderzoeksbureau SEOR bij de analyse gekeken naar de leeftijdsgroep 15 tot 50 jaar. In deze categorie zijn in totaal 647 trajecten gestart. Vervolgens is er gekeken naar de reden van uitstroom in vier leeftijdsklassen. De uitkomsten zijn weergegeven in het hiernavolgende tabel afkomstig van het evaluatierapport van SEOR.

Leeftijdsklasse	Ontslag	Regulier werk	Geen verlenging na beëindiging	Overig	Totaal	N
15-30 jaar	24%	31%	42%	3%	100%	277
30-40 jaar	23%	19%	51%	6%	100%	244
40-50 jaar	20%	17%	60%	3%	100%	126
Totaal	23%	24%	49%	4%	100%	647

TABEL 5.10 | VERDELING VAN DE REDEN VAN UITSTROOM NAAR LEEFTIJDSKLASSE¹¹³

De doelgroep waar wij ons in ons onderzoek op richten valt nu bij dit onderzoek in de leeftijdscategorie 15-30 jaar. Van de in totaal 277 gestarte trajecten in deze leeftijdscategorie is het opvallend dat bijna een kwart ontslagen is en 31% regulier werk heeft gevonden. 42% heeft geen verlenging van het contract gekregen nadat het contract van rechtswege beëindigd is.

¹¹² Dit is een gedeelte van het gehele tabel uit de Evaluatierapportage Evaluatie 'loon boven uitkering' in de gemeente Alkmaar, SEOR, Rotterdam 23 april 2007, tabel 4.1, p47

¹¹³ Dit tabel is afkomstig uit de Evaluatierapportage Evaluatie 'loon boven uitkering' in de gemeente Alkmaar, SEOR, Rotterdam 23 april 2007, tabel 4.11, p54

» 5.4.4.2 Efficiency LBU

PAST HET?

Deze paragraaf dient in te gaan op de trajectkosten per individu dat deel heeft genomen aan een LBU-traject. Uit verschillende onderzoeken naar soortgelijke Work First trajecten is gebleken dat de beschikbare informatie onvoldoende is om te achterhalen wat de individuele trajectkosten per deelnemer zijn. In dit geval geldt helaas hetzelfde. Gegevens over kosten per LBU-cliënt wat wel beschikbaar is, wordt hieronder uitgelegd.

Bekostiging

LBU wordt bekostigd uit het Werkdeel van de WWB. Het Werkdeel is één van de twee budgetten van de WWB waar gemeenten nu verantwoordelijk zijn. Het Werkdeel is bedoeld om de re-integratie te bekostigen. De totale kosten voor de LBU bedragen in 2005 in totaal €1.429.012, onderverdeeld in personeelskosten €1.070.849 en beheerskosten €358.163.¹¹⁴ Voor een berekening van de individuele trajectprijs van een LBU traject wordt door WNK-Pluswerk alleen gekeken naar de beheerskosten die als volgt verdeeld zijn:

Intake en trajectplan	€ 81.675
Acquisitie werkplek	€ 5.700
Bemiddeling en plaatsing	€ 30.900
Begeleiding	€ 160.388
Administratie	€ 79.500
Totaal	€ 358.163

TABEL 5.11 | BEHEERSKOSTEN LBU 2005¹¹⁵

Voor de berekening van de individuele trajectprijs per LBU-traject is gekeken naar het aantal deelnemers dat geplaatst is in het jaar 2005. Dit komt uit op een totaal van 267. Daarvan zijn er 196 uitgestroomd. Vervolgens is gekeken naar het totaal aantal succesvol uitgestroomde cliënten dat uitgestroomd is naar regulier werk in het jaar 2005. Dit zijn er 56. De individuele trajectprijs is berekend door het totaal aantal succesvol uitgestroomde cliënten te delen door de beheerskosten. De beheerskosten zijn weergegeven in tabel 5.11. Tevens is er in tabel 5.12 berekend wat de individuele trajectprijs is wanneer de personeelskosten worden meegerekend.

Categorie deelnemers	Aantal deelnemers in 2005	Gemiddelde prijs per traject uitgaande van de totale beheerskosten	Gemiddelde prijs per traject (met personeelskosten = een totaal bedrag van €1.429.012)
Aantal instromers LBU-traject	267	€1.341	€5.352
Totaal aantal uitgestroomde LBU-cliënten 2005	196	€1.827	€7.291
Totaal aantal LBU-cliënten dat uitstroomt naar regulier werk	56	€6.396	€25.518

TABEL 5.12 | KOSTEN GEMIDDELDE TRAJCTPRIJS PER PERSOON LBU-TRAJECT UITGAANDE VAN HET WERKDEEL VAN DE WWB

114 Evaluatierapportage Evaluatie 'loon boven uitkering' in de gemeente Alkmaar, SEOR, Rotterdam 23 april 2007, bijlage 4, p11

115 Dit tabel is afkomstig uit de Evaluatierapportage Evaluatie 'loon boven uitkering' in de gemeente Alkmaar, SEOR, Rotterdam 23 april 2007, Bijlage 4, p11

5.4.5 Waardering Work First door actoren

MAG HET? EN HOORT HET?

De Work First aanpak is in een korte periode uitgegroeid tot een veelvoorkomend instrument op gemeentelijk niveau. In de media verschijnen uitgesproken reacties over Work First als aanpak/ re-integratietraject in de bestrijding van werkloosheid. Aan de ene kant zeggen aanhangers van Work First het goed te vinden dat werklozen een 'tegenprestatie' leveren voor hun uitkering. Tevens zijn ze van mening dat werklozen op deze manier hun arbeidsethos veranderen door de regelmaat van werken, wat uiteindelijk zal leiden tot uitstroom naar regulier werk. Aan de andere kant zien sceptici Work First als tewerkstelling, omdat mensen laaggeschoold werk moeten verrichten voor het behoud van hun uitkering of tegen het minimumloon.

Om de mening van de cliënten van Work First te kunnen 'vangen', maken wij in deze subparagraaf gebruik van het rapport 'Maat en Overmaat' een tussentijdse evaluatie van WWB vanuit het cliëntenperspectief. Het rapport is tot stand gekomen door samenwerking tussen diverse maatschappelijke organisaties die de cliënten van de WWB vertegenwoordigen. De organisaties die aan het rapport hebben meegewerkt; Sjakuus (landelijk knooppunt in strijd tegen armoede en sociale uitsluiting), Landelijk overleg cliëntenraden Sociale Zekerheid, CNV en FNV.

In het rapport worden problemen met re-integratie in het algemeen en specifiek met Work First besproken. Achtereenvolgens zullen we enkele, voor ons onderzoek relevante kritiekpunten, bespreken uit het rapport 'Maat en Overmaat'.

Re-integratie staat te ver af van de werkpraktijk

Volgens het rapport werken dure re-integratiebedrijven te weinig samen met het bedrijfsleven, waardoor ze te weinig perspectiefvolle mogelijkheden voor creëren voor werklozen. Tevens zijn er te weinig vernieuwingsprojecten en wordt er te weinig samen gewerkt tussen gemeentelijke diensten.¹¹⁶ Kortom de re-integratiebedrijven zijn te duur, 'sleutelen' teveel aan mensen, maar scheppen geen banen. "*Bij 'dwang en drang' zetten mensen de hakken in het zand; bij perspectiefvolle mogelijkheden ervaren mensen respect en komen in beweging.*"¹¹⁷

Kwaliteit van veel re-integratiebureaus is ondermaats

De keuze tussen een goedkope aanpak of een keuze waar de cliënt het meest bij gediend is, valt voor de cliënt vaak slecht uit. De bezuinigingsdruk zorgt ervoor dat goedkope en snelle uitstroom de voorkeur heeft. Budgetten worden hierdoor vaak verkeerd ingezet. Voorbeeld: Een cliënt heeft een baangarantie voor chauffeur op zak, maar heeft nog geen chauffeursdiploma. De opleiding tot chauffeur (€8000) wordt niet vergoed; daarvoor in de plaats mag hij een traject met sollicitatietraining volgen (€6000). Motivatie is volgens re-integratiebureaus de doorslaggevende factor in het slagen van het traject. Het is daarom erg belangrijk dat begeleiding aansluit bij wensen en mogelijkheden van de cliënt

Voor de meest kwetsbare gebeurt het minst

De systematiek van de WWB zorgt ervoor dat er vooral geld wordt geïnvesteerd in mensen die relatief het dichtst bij de arbeidsmarkt staan, zodat ze snel uitstromen en de gemeente het geld uit het inkomensdeel mag houden. Een andere groep die buiten de boot valt door deze systematiek zijn de Nuggers, de niet uitkeringsgerechtigden. Doordat Nuggers de gemeente financieel niets opleveren zullen gemeenten liever niet in deze groep investeren.

Work First is overtrokken en werkt averechts

De aanpak van Work First ademt 'dwang en drang'.¹¹⁸ Uitkeringsgerechtigden voelen zich door deze aanpak vernederd en het zorgt voor een negatieve beeldvorming over werklozen. Work First wordt vaak ingezet om instroom van mensen voor een uitkering te beperken. Dit gebeurt over het algemeen door mensen simpel werk te laten doen, bijvoorbeeld relatiegeschenken inpakken. Het is tevens doordrongen van het idee dat er een tegenprestatie geleverd moet worden voor de uitkering. *Als Work First een voorwaarde wordt om het recht*

¹¹⁶ 'Maat en Overmaat' beleidsaanbevelingen WWB vanuit het cliëntenperspectief p. 8

¹¹⁷ 'Maat en Overmaat' beleidsaanbevelingen WWB vanuit het cliëntenperspectief p. 8

¹¹⁸ 'Maat en Overmaat' beleidsaanbevelingen WWB vanuit het cliëntenperspectief p. 15

op uitkering geldend te doen maken, zijn daar naast politieke en maatschappelijke, zeker ook ernstige juridische vragen bij te stellen.¹¹⁹

Proefproces over Work First aanpak

ANP, 21 april 2008 - Bijstand. Jarenlang had hij een baan in de horeca. Maar hij raakte werkloos en raakte in de bijstand. Hij klopte bij de gemeente Arnhem aan voor een bijstandsuitkering. Die kreeg hij, maar dan moest hij wel gaan schoffelen. Dat paste in de Work First aanpak van de gemeente om bijstandsgerechtigden aan het werk te helpen. De Arnhemmer weigerd, omdat hij het niet vond bijdragen aan het vinden van betaald werk. Het gevolg was dat hij werd gekort op zijn uitkering. Inmiddels heeft hij zelf weer werk gevonden. Vandaag eist hij, met steun van de Abvakabo, voor de rechter in Arnhem dat hij dat gekorte bedrag alsnog krijgt uitbetaald. Maar in feite draait de rechtzaak om de vraag of een gemeente mensen die bijstand aanvragen mag verplichten elk soort werk te doen. Nee, vindt advocaat Van Deuzen van de Abvakabo. Verplichte re-integratie zoals in de nieuwe Bijstandswet staat, is prima, vindt de advocaat. Maar dan moet het wel maatwerk zijn en moet het bijdragen aan de terugkeer op de arbeidsmarkt.

In het rapport wordt aangegeven dat uitkeringsgerechtigden wel behoefte hebben aan intensieve bemiddeling, aansluitende trajectonderdelen en praktische scholing. Wanneer we naar Work First kijken dan zijn deze elementen niet terug te vinden. Het richt zich niet op de mogelijkheden, maar op dwang. In de aanpak mist het vaak aan ontferming, waarom heeft iemand een uitkering nodig? Met het werk dat de cliënten moeten doen, worden tevens niet of nauwelijks kwaliteiten opgedaan die men kan gebruiken in de toekomst.

5.4.6 Deelconclusie Work First

Met de inwerkingtreding van de WWB in 2004 is Work First een populaire strategie geworden bij gemeenten. Work First is een verzamelnaam van aanpakken waarbij de gemeenten mensen activeren door hen aan (al dan niet betaald) werk te helpen.¹²⁰ Door de introductie van de WWB zijn de condities geschapen voor het begrip 'algemeen geaccepteerde arbeid', wat inhoudt dat iedereen ongeacht zijn of haar opleiding, voor elk soort werk kan worden ingezet. Work First dient te worden beschouwd als tegenhanger van het vergroten van het human capital wat tot de jaren negentig het centrale achterliggende doel van het re-integratiebeleid was. De nadruk van het vergroten van het human capital ligt op het verbeteren van lange termijn employability door te investeren in onderwijs en scholing wat zou moeten leiden tot duurzame re-integratie omdat cliënten hierdoor meer mogelijkheden hebben om te kiezen uit de beschikbare vacatures en dat zij kunnen gaan werken aan een carrière. Er is echter grote scepsis ontstaan over deze benadering door het gebrek aan aantoonbaar effect. De Work First benadering is gericht op snelle terugkeer naar werk en het behalen van snelle resultaten.

De kenmerken van de human capital benadering zijn vooral te vinden in de positieve prikkels, namelijk het aanbieden van voorzieningen, terwijl de Work First benadering een combinatie van positieve en negatieve prikkels (dreigen met sancties) is.

Om de vier vragen van beleid te kunnen toepassen op de Work First benadering, is gebruik gemaakt van een tweetal rapporten. Het eerste rapport betreft een benchmarkonderzoek naar verschillende gemeenten die Work First als instrument inzetten in de bestrijding van jeugdwerkloosheid. Uit dit rapport blijkt dat dit instrument het minst van de door ons gevonden oorzaken van jeugdwerkloosheid aanpakt. Dit komt doordat het instrument zich richt op het behalen van snelle resultaten en mensen snel weer aan het werk te krijgen. Hierdoor wordt er dus niet geïnvesteerd in opleiding, motivatie en het aanleren van sociale vaardigheden. Het gaat vaak om laaggeschoolde arbeid.

Gelet op de effectiviteit van het instrument, blijkt uit het benchmarkrapport dat jongeren op Work First-projecten een gemiddeld uitstroombestand van 'naar werk' van 53% halen en een 'preventieve uitstroom' van 49%. Hierbij kunnen echter kritische opmerkingen geplaatst worden. De vraag kan gesteld worden of mensen

119 'Maat en Overmaat' beleidsaanbevelingen WWB vanuit het cliëntenperspectief p. 15

120 Divosa. Work first werkt. "Op weg naar evidence based-work first". 2007, p. 15

die uitstromen naar werk, niet snel in een uitkering terugstromen. Over het lange termijneffect van de Work First benadering zijn geen gegevens bekend.

Om te kunnen bepalen in hoeverre het instrument efficiënt is, biedt het benchmarkonderzoek van Divosa geen uitkomst. De benchmark kon maar heel beperkt de effectiviteit van Work First bespreken omdat er problemen/verschillen zijn in het toerekenen van de kosten. Veel gemeenten houden nog geen aparte Work First begroting aan. Tevens kon in het rapport geen betrouwbare uitspraak gedaan worden over de individuele trajectprijs, omdat deze per gemeente verschillend geïnterpreteerd bleek te worden. Prof. dr. Jaap de Koning van onderzoeksbureau SEOR wees ons op een onderzoek van gemeente Alkmaar, omdat dit onderzoek het meest volledig is op het gebied van effectiviteit en efficiency van Work First.

Uit het evaluatierapport 'Evaluatie 'loon boven uitkering' in de gemeente Alkmaar' kan het volgende geconcludeerd worden met betrekking tot de effectiviteit en efficiency van het instrument Work First. In de periode 2004 – 2006 zijn in totaal 764 mensen in een Work First traject van de gemeente Alkmaar geplaatst. In de leeftijdscategorie 15- 30 jaar zijn in totaal 277 trajecten gestart waarbij bijna een kwart is ontslagen en 31% regulier werk heeft gevonden. 42% heeft geen verlenging van het contract gekregen. De individuele trajectprijs komt uit op...

Tot slot is er antwoord gegeven op de *mag het?* en *hoort het?* vragen door te kijken naar de waardering van actoren voor het Work First beleid. Wij hebben gebruik gemaakt van het rapport 'Maat en Overmaat', welke tot stand is gekomen door samenwerking tussen diverse maatschappelijke organisaties die de cliënten van de WWB vertegenwoordigen. Hieruit is naar voren gekomen dat re-integratiebedrijven te duur zijn, de kwaliteit ondermaats is, te veel aan mensen 'sleutelen', maar geen banen scheppen. Tevens geven de actoren aan dat er voor de meest kwetsbare het minst gebeurt. De systematiek van de WWB zorgt ervoor dat er vooral geld wordt geïnvesteerd in mensen die relatief het dichtst bij de arbeidsmarkt staan, zodat ze snel uitstromen en de gemeente het geld uit het inkomstdeel mag houden. Nuggers en nutters vallen dus buiten de boot. Work First richt zich niet op de mogelijkheden, maar op dwang en is tevens doordrongen van het idee dat er een tegenprestatie geleverd moet worden voor de uitkering. *Als Work First een voorwaarde wordt om het recht op uitkering geldend te doen maken, zijn daar naast politiek en maatschappelijke, zeker ook ernstige juridische vragen bij te stellen.*¹²¹

5.5 De Jeugdwerkcorporatie

In subparagraaf 5.5.1 wordt vastgesteld in hoeverre zij de in hoofdstuk 3 gevonden oorzaken van jeugdwerkloosheid aanpakken. Subparagraaf 5.5.1.1 gaat in op de kerncijfers van het totaal aantal in- en uitgestroomde cliënten. Vervolgens vindt er een efficiëncymeting plaats in 5.5.2 de kerngegevens van de kosten van de Jeugdwerkcorporatie besproken worden. Tot slot wordt het draagvlak voor het beleid besproken aan de hand van waardering door actoren in subparagraaf 5.5.3.

5.5.1 Effectiviteit Jeugdwerkcorporatie

WERKT HET?

In hoeverre de oorzaken van jeugdwerkloosheid door de Jeugdwerkcorporatie bestreden worden, wordt hieronder besproken. Wanneer we deze subparagraaf bekijken vanuit de theorie van 'vier vragen van beleid', zien we dat de vragen *werkt het* en *past het* onderzocht worden. *Werkt het*, omdat het zich richt op de oorzaken van de problemen, wat nodig is om te bepalen of beleid werkt. *Past het*, omdat hierbij van belang is dat er maatschappelijk draagvlak is voor het beleid. Wanneer de oorzaken van werkloosheid met instrumenten niet worden bestreden, zal het draagvlak onder actoren (werklozen) laag zijn. Op de volgende pagina is schematisch weergegeven in hoeverre het instrument de Jeugdwerkcorporatie de oorzaken van structurele jeugdwerkloosheid aanpakt.

¹²¹ 'Maat en Overmaat' Beleidsaanbevelingen WWB vanuit het cliëntenperspectief p. 15

Oorzaken	Instrument: Jeugdwerkcorporatie
Onvoldoende opleiding	Ja
Niet op zoek naar werk/ niet gemotiveerd (o.a. door armoedeval, slechte arbeidsethos)	Nee
Discriminatie door werkgever	Nee
Gemis stimulerend sociaal milieu	Ja
Ontbreken sociale vaardigheden	Ja

TABEL 5.13 | EFFECTEN VAN HET INSTRUMENT JEUGDWERKCORPORATIE OP DE OORZAKEN VAN JEUGDWERKLOOSHEID

Eigen motivatie is één van de belangrijkste aspecten binnen de Jeugdwerkcorporatie. Jongeren die niet willen werken worden dus ook niet bereikt. Een traject dat moet leiden naar een baan of een eigen onderneming dient zelf opgezet te worden door de jongere. De jongeren krijgt hierbij wel begeleiding wanneer dat nodig is. Als uit het persoonlijk- of businessplan blijkt dat de jongere onvoldoende opgeleid is voor wat hij eigenlijk wil gaan doen, wordt er bijscholing aangeboden. Jongeren kunnen ook eventueel stage gaan lopen bij een bedrijf om ervaring op te doen. De Jeugdwerkcorporatie doet niets aan discriminatie door de werkgever, maar speelt wel in op het gemis van een stimulerend milieu. Jongeren komen in dienst van de coöperatie maar zijn er zelf ook eigenaar van. Door regelmatig bijeenkomsten te houden kunnen de jongeren ideeën en tips met elkaar uitwisselen en over problemen praten. Het aanpakken van ontbreken van sociale vaardigheden geschiedt aan de hand van trainingen en begeleiding van de lokale projectleider.

» 5.5.1.1 Kerncijfers in- en uitstroom Jeugdwerkcorporatie

In deze subparagraaf worden de cijfers over de in- en uitstroom van jongeren bij de Jeugdwerkcorporatie besproken. In de einddeclaratie van de Jeugdwerkcorporatie, in het kader van het communautaire initiatief Equal, worden de behaalde resultaten van het project besproken. Er wordt in dit document onder andere een overzicht gegeven van het *totale aantal deelnemers*.

Jaar	Man	Vrouw	Totaal
2005	10	2	12
2006	23	18	41
2007	27	37	64
Totaal	60	57	117

TABEL 5.14 | OVERZICHT TOTAAL AANTAL DEELNEMERS JWC 2005-2007

Uit bovenstaande tabel is op te maken dat het opstartjaar van de Jeugdwerkcorporatie in 2005 zorgde voor een lage instroom van jongeren. Uit de einddeclaratie wordt verder nog een opdeling gemaakt in uitstromers welke het gehele traject hebben doorlopen en uitstromers die niet het gehele traject doorlopen hebben en dus 'voortijdig uitstromen'. Voortijdig uitstromen betekent niet automatisch dat het gaat om een 'mislukte' uitstroom. Het kan namelijk zo zijn dat de jongeren in een korte tijd door de Jeugdwerkcorporatie gemotiveerd geraakt zijn en hierdoor een baan vinden of een reguliere dagopleiding zijn gestart. In totaal zijn er van de 117 instromers, 18 jongeren voortijdig uitgestroomd. Van de overige 99 jongeren, welke het gehele traject hebben doorlopen, zijn gespecificeerde cijfers bekend over de uitstroom na het traject. Deze gegevens over de uitstroom staan in de volgende tabel weergegeven:

Uitgestroomd naar	Man	Vrouw	Totaal
Gesubsidieerde arbeid	2	0	2
Reguliere arbeid in loondienst	17	25	42
Zelfstandig ondernemerschap	22	10	32
Reguliere (vervolg)opleiding	7	3	10
Huisman/ huisvrouw/ nugger	1	0	1
Anders, namelijk nog in traject	2	9	11
Anders, namelijk ontslag	0	1	1
Totaal uitstroom na voltooiing traject	51	48	99

FIGUUR 5.15 | GESPECIFICEERDE UITSTROOM NA VOLLEDIGE VOLTOOIING VAN TRAJECT

Uit de bovenstaande tabel is duidelijk dat de meeste jongeren uitstromen naar regulier arbeid in loondienst, namelijk 42 jongeren. Tevens stroomt een grote groep jongeren, namelijk 32, uit naar zelfstandig ondernemerschap.

Succesvol uitgestroomde jongeren

Om te bepalen hoeveel jongeren er succesvol zijn uitgestroomd, is volgende berekening gemaakt.

Van de 117 instromers zijn 18 jongeren voortijdig uitgestroomd. In sommige gevallen zullen deze jongeren werk gevonden hebben, maar omdat er ook jongeren afhaken door motivatieproblemen wordt deze groep niet als succesvol beschouwd. 99 jongeren hebben het gehele traject voltooid. Van deze 99 jongeren behoren 16 jongeren tot de niet-succesvolle uitstroom. Welke categorieën onder de niet-succesvolle uitstroom behoren is hieronder weergegeven.

Categorie	Aantal
Gesubsidieerde arbeid	2
Huisman/ huisvrouw/ nugger	1
Anders, namelijk nog in traject	11
Anders, namelijk ontslag	1
Totaal (nog) niet succesvolle uitstroom na voltooiing traject	16

FIGUUR 5.16 | OVERZICHT VAN "NIET SUCCESVOLLE UITSTROOM" NA VOLTOOIING TRAJECT

» 5.5.1.2 Herleiding leden van de JWC naar uitkeringsstatus, leeftijd, geslacht en opleidingsniveau

Uitkeringsstatus

De jongeren die instromen bij de Jeugdwerkcorporatie, zijn voornamelijk huismannen, -vrouwen en nuggers (62 instromers) De daaropvolgende groepen met 33 instromers, stroomt in vanuit de bijstand. De laatste grote groep met 12 instromers, zijn de jongeren die deels arbeidsongeschikt zijn en deels werkloos uitkeringsgechtig.

Leeftijd

Uit de totale groep van 117 deelnemers, zijn 99 deelnemers onder de 25. De resterende 18 deelnemers zitten in de categorie van 25 tot 30.

Geslacht

Er is sprake van een evenwicht tussen het aantal mannelijke en vrouwelijke leden van de Jeugdwerkcorporatie. In totaal zijn er 60 mannen en 57 vrouwen ingestroomd.

Opleidingsniveau

Onvoldoende opleiding is een belangrijke oorzaak voor werkloosheid onder jongeren. Daarom is het relevant om te kijken naar het opleidingsniveau van de jongeren die instromen bij de Jeugdwerkcorporatie. Uit onderstaande tabel moet opgemerkt worden dat een aantal niveaus, zoals MBO vanaf niveau 2 of WO niet vermeld staan, omdat deze niet vertegenwoordigd zijn bij de Jeugdwerkcorporatie. Uit de tabel wordt duidelijk dat het overgrote deel van de instromers geen beroeps-, vervolgopleiding gevolgd en/ of afgerond heeft. Van de 117 jongeren hebben 24 jongeren ten hoogste de lagere school en 86 alleen een diploma van de middelbare school. Er zijn slechts zeven jongeren met een vervolgopleiding, namelijk HBO.

Opleidingsniveau	Man	Vrouw	Totaal
Geen opleiding of ten hoogste lagere school	15	9	24
VMBO regulier onderwijs	26	26	52
Havo/Vwo	11	7	18
Mavo niveau	13	13	16
HBO	5	2	7
Totaal	60	57	117

FIGUUR 5.17 | OPLEIDINGSNIVEAU INSTROMERS

5.5.2 Efficiency Jeugdwerkcorporatie

PAST HET?

In deze paragraaf staat de vraag centraal of de Jeugdwerkcorporatie een relatief duur instrument is. Om dit te kunnen bepalen worden in de subparagraaf 5.5.2.1 ingegaan op de individuele trajectprijs bij de Jeugdwerkcorporatie. De past het vraag staat in deze paragraaf centraal, omdat de haalbaarheid in deze paragraaf getoetst wordt. Beleid kan pas succesvol zijn wanneer het effect van het beleidsinstrument opweegt tegen de kosten. Wanneer beleid extreem duur is, kan men de vraag stellen of de politiek het vertrouwen van de burgers schaadt. Sluit het beleid dan namelijk nog wel aan op de verwachtingen, normen en waarden en verlangens van de burgers?

» 5.5.2.1 Individuele trajectprijs Jeugdwerkcorporatie

Kosten

Om tot een gemiddelde trajectprijs te komen van de Jeugdwerkcorporatie moeten de kosten besproken worden die direct terug leiden zijn naar de jongeren, ofwel de *directe kosten voor de jongeren*. Hierbij gaat het om de exploitatiekosten. Dit zijn de kosten die gemaakt worden om een onderneming uit te baten, namelijk de Jeugdwerkcorporaties. De exploitatiekosten voor het totale project 2005 – 2007, bedragen: € 695.725.¹²² In dit bedrag zijn de *directe kosten lokaal* niet meegenomen. Dit is het bedrag voor de begeleiding van de jongere door de lokale projectleiding (instructiekosten) en bedraagt:

€ 291.008.¹²³ Wanneer deze kosten opgeteld worden bij de *directe kosten voor de jongeren* komt dit uit op een bedrag van: €986.733.

122 Einddeclaratie ESF-EQUAL, bijlage .., pp. 27

123 Bijlage Einddeclaratie ESF-EQUAL, p. 27

Categorie deelnemers	Aantal deelnemers	Gemiddelde prijs per traject (zonder directe kosten lokaal)	Gemiddelde prijs per traject (met directe kosten lokaal)
Aantal instromers Jeugdwerkcorporatie	117	5.946	8.434
Totaal aantal jongeren die gehele traject hebben voltooid	99	7.028	9.967
Totaal aantal jongeren die succesvol uitstromen na beëindiging traject	83	8.382	11.883

FIGUUR 5.18 | INDIVIDUELE TRAJECTPRIJS JEUGDWERKCORPORATIE

5.5.3 Waardering door actoren

MAG HET? EN HOORT HET?

In deze paragraaf wordt de Jeugdwerkcorporatie geëvalueerd aan de hand van opvattingen en ervaringen van leden van de Jeugdwerkcorporatie. Op basis van een enquête onder leden, een vergadering en gesprekken met de leden is deze evaluatie tot stand gekomen. In de enquête worden aspecten die in gesprekken naar voren kwamen als aandachtspunten behandeld.

Enquête

Tijdens een netwerkbijeenkomst in de Jeugdwerkcorporatie Tilburg hebben wij de mogelijkheid gekregen van de jongeren om over onze stageopdracht te vertellen, namelijk het opstellen van een handboek. Tevens hebben we tijdens deze bijeenkomst een enquête uitgedeeld, welke door de aanwezige jongeren is ingevuld. De enquête was vooral gericht op praktische problemen die de jongeren ondervonden bij de Jeugdwerkcorporatie. Deze uitkomsten hebben wij meegenomen in het opstellen van het handboek. Tevens zijn er in de enquête ook vragen gesteld waaruit duidelijk wordt wat de Jeugdwerkcorporatie voor de jongeren betekent. Uit deze vragen komt naar voren wat de waardering van de jongeren voor de Jeugdwerkcorporatie is.

Op de vraag of de jongere weer mee zou doen aan het project als het herhaald zou worden, antwoorden alle jongeren positief. Er was echter wel sprake van verschil in onderbouwing. Vier jongeren gaven aan dat vooral de financiering van hun eigen onderneming de reden is dat zij aan het project zouden deelnemen. De andere jongeren gaven vooral de begeleiding als reden. Tevens waren er algemene uitspraken over het gehele project, zoals; "Jazeker, ik neem mezelf serieuzer met een organisatie als JWC achter me", "Ja is een super initiatief om daadwerkelijk te gaan beginnen met je bedrijfje".

Tevens werd aan de jongeren gevraagd om uit 8 uitspraken er 3 te selecteren, welke het meest representatief zijn voor het gevoel dat ze over de Jeugdwerkcorporatie hebben.

De uitspraak met de meeste 'stemmen', namelijk 7, was: Kans om mijn droom waar te maken. Vervolgens gingen er 5 stemmen naar de uitspraak: Onduidelijkheid over de organisatiestructuur, hoe werkt de JWC nu precies? Dat de jongeren de Jeugdwerkcorporatie niet erg duidelijk vinden, werd verder versterkt doordat de uitspraak; 'de JWC is heel duidelijk, ik weet precies wat er van mij verwacht wordt en wat ik van de JWC kan verwachten', geen stemmen kreeg. De volgende drie uitspraken kregen alle drie, drie stemmen: 'JWC werkt motiverend, ik word serieus genomen',

'Goede begeleiding, precies wat ik nodig heb', 'Onzekerheid over mijn toekomst na uittreden JWC'.

Toekomst

Aan de leden van de Jeugdwerkcorporatie is vervolgens gevraagd; hoe denk je dat jouw toekomst op het gebied van werk eruit ziet na uitstroom vanuit de JWC. De respondenten zijn in hun beantwoording overwegend positief over hun toekomst. Hieronder een aantal reacties; 'Positief, zelfstandig', 'Goed, mijn bedrijf wordt een succes!' Spannend maar met een goed gevoel (goede hoop). Er zijn maar twee jongeren die aangeven dat zij hun toekomst nog onzeker tegemoet zien, op het gebied van hun eigen onderneming.

Tevens hebben we de jongeren enkele gebieden voorgelegd, waarop de Jeugdwerkcorporatie tekort zou

doen. Wanneer zij van mening zijn dat de Jeugdwerkcorporatie aan niets tekort doet, hoefden zij deze vraag niet te beantwoorden. Wat het meest opvalt in de beantwoording van deze vraag, is dat de jongeren ontevreden zijn over de uitbetaling van salaris en de organisatiestructuur van de Jeugdwerkcorporatie als onduidelijk ervaren. Zes jongeren benoemen de uitbetaling van salaris, als een probleem. Enkele oorzaken zijn: salaris te laat ontvangen, missen loonstrook, problemen met het zelf afdragen van de loonheffing, ontvangen verkeerd bedrag.

Tevens geven vijf jongeren aan dat zij de organisatiestructuur van de Jeugdwerkcorporatie als onduidelijk ervaren. De redenen die hier onder andere voor gegeven worden zijn; het gaat om een pilot-project en er zijn nog veel onduidelijkheden. En men heeft het gevoel tegen de verkeerde persoon te praten. Vier jongeren geven aan niet tevreden te zijn over de begeleiding.

Tevens worden er door de jongeren enkele opmerkingen geplaatst die opvallend zijn, maar die natuurlijk niet voor alle jongeren hoeven te gelden. Enkele opvallende opmerkingen:

Bij punt onzekerheid na uistroom (3 stemmen)

"Het is een project van en ook nog eens een pilot-project. Dus niemand weet hoe verder na deze periode".

"Het is mij niet duidelijk wat het Jeugdwerkcorporatie voor mij kan betekenen op het moment dat de "geldstroom" stopt".

Bij punt begeleiding door projectleider werd de opmerking geplaatst "Naast projectleider zouden er meer mensen moeten zijn dus; voor administratie en de projectleider voor voortgangsgesprekken. En goed handboek is zeker welkom!"

Ter afsluiting kregen de jongeren nog de mogelijkheid om verbeteringen aan te dragen. Enkele opmerkelijke en nuttige opmerkingen worden hieronder vermeld.

"Meer informatie over de rest van de leden, misschien een lijst met namen en bezigheden."

"Het zou prettig zijn wanneer belangrijke instellingen (zoals banken) de JWC serieuzer gaan nemen. Dan worden wij ook door de JWC serieuzer genomen."

"Duidelijker communiceren en een heldere uitleg en wat meer structuur vanuit de JWC zelf. Als vooraf duidelijk is wat van iemand verwacht wordt kan er achteraf minder gemopperd worden, dunkt me."

"Meer ondersteuning tijdens het beoefenen van het werk, meer deskundige en beroepsgerichte hulp."

5.5.4 Deelconclusie Jeugdwerkcorporatie

De Jeugdwerkcorporatie is opgericht vanuit de ideologie dat iedereen recht heeft op werk. De Jeugdwerkcorporatie richt zich op jongeren in de leeftijdscategorie 18 tot 27 jaar die werkloos zijn. Het instrument de Jeugdwerkcorporatie biedt werkloze jongeren een baan dat een leer/ werk traject biedt en recht geeft op een eigen inkomen. Bovendien wordt deze groep bewust gemaakt van de mogelijkheid om een eigen bedrijf te starten. Het belangrijkste criterium voor selectie is motivatie en heeft dus niets met kansrijkdom te maken. Kansrijkdom is eerder een reden om jongeren niet toe te laten tot de Jeugdwerkcorporatie. Het bestuur van de Jeugdwerkcorporatie wordt samen met de jongeren vormgegeven en staat onder leiding van de lokale projectleider, welke de jongeren begeleid.

Wanneer we naar de oorzaken van jeugdwerkloosheid kijken, wordt duidelijk dat de Jeugdwerkcorporatie de meeste oorzaken van jeugdwerkloosheid aanpakt. Doordat de Jeugdwerkcorporatie een positieve benadering heeft, motiveert het jongeren om weer aan de slag te gaan. Hierbij moet echter wel opgemerkt worden dat de Jeugdwerkcorporatie werkt vanuit eigen motivatie en dat jongeren zich dus ook zelf moeten aanmelden. Jongeren motiveren is voor de Jeugdwerkcorporatie geen probleem, maar er ligt een uitdaging voor de Jeugdwerkcorporatie in het binnen halen van jongeren die niet gemotiveerd zijn.

Wanneer er gekeken wordt naar de achtergrond van de jongeren die instromen bij de Jeugdwerkcorporatie, wordt duidelijk dat het merendeel van de jongeren instroomt vanuit een nigger/ huisman/ huisvrouw situatie (62 jongeren). Het aantal jongeren dat instroomt vanuit de bijstand is 32. Onvoldoende opleiding is een belangrijke oorzaak voor werkloosheid onder jongeren. Bij de Jeugdwerkcorporatie stroomt het overgrote deel van de jongeren in zonder een beroeps-, vervolgopleiding gevolgd en/ of afgerond heeft. Van de 117 jongeren

hebben 24 jongeren ten hoogste de lagere school en 86 alleen een diploma van de middelbare school. Er zijn slechts zeven jongeren met een vervolgopleiding, namelijk HBO.

In de periode 2005 – 2007 zijn er bij de Jeugdwerkcorporatie 117 jongeren ingestroomd. Van deze 117 jongeren hebben 99 jongeren het gehele traject doorlopen en zijn er 83 jongeren succesvol uitgestroomd. Onder succesvol uitgestroomd verstaan wij uitstroom vanuit de Jeugdwerkcorporatie naar; reguliere arbeid in loondienst, zelfstandig ondernemerschap, reguliere opleiding. Het grootste deel, namelijk 42 jongeren zijn uitgestroomd naar regulier werk. De dooropvolgende groep van 32 jongeren stroomde uit naar het zelfstandig ondernemerschap. Het percentage van succesvol uitgestroomde jongeren is bij de Jeugdwerkcorporatie zeer hoog. Het percentage ligt op 82%, gebaseerd van 99 jongeren die het gehele traject hebben doorlopen en 83 jongeren die succesvol zijn uitgestroomd. Op basis van deze gegevens kan geconcludeerd worden dat de Jeugdwerkcorporatie een effectief instrument is. Deze conclusie kan nog onderbouwd worden door de mening van de jongeren. In een vragenlijst welke door 10 jongeren is beantwoord, gaven 7 jongeren aan dat de Jeugdwerkcorporatie 'dé kans is om hun droom waar te maken'. Tevens zien 8 van de 10 jongeren hun toekomst, op het gebied van werk, positief tegemoet. Wanneer de jongeren over de negatieve kanten van de Jeugdwerkcorporatie spreken, heeft dit vooral te maken met administratieve zaken als salarisuitbetaling. De helft van de jongeren geeft aan de organisatiestructuur van de Jeugdwerkcorporatie als onduidelijk te ervaren.

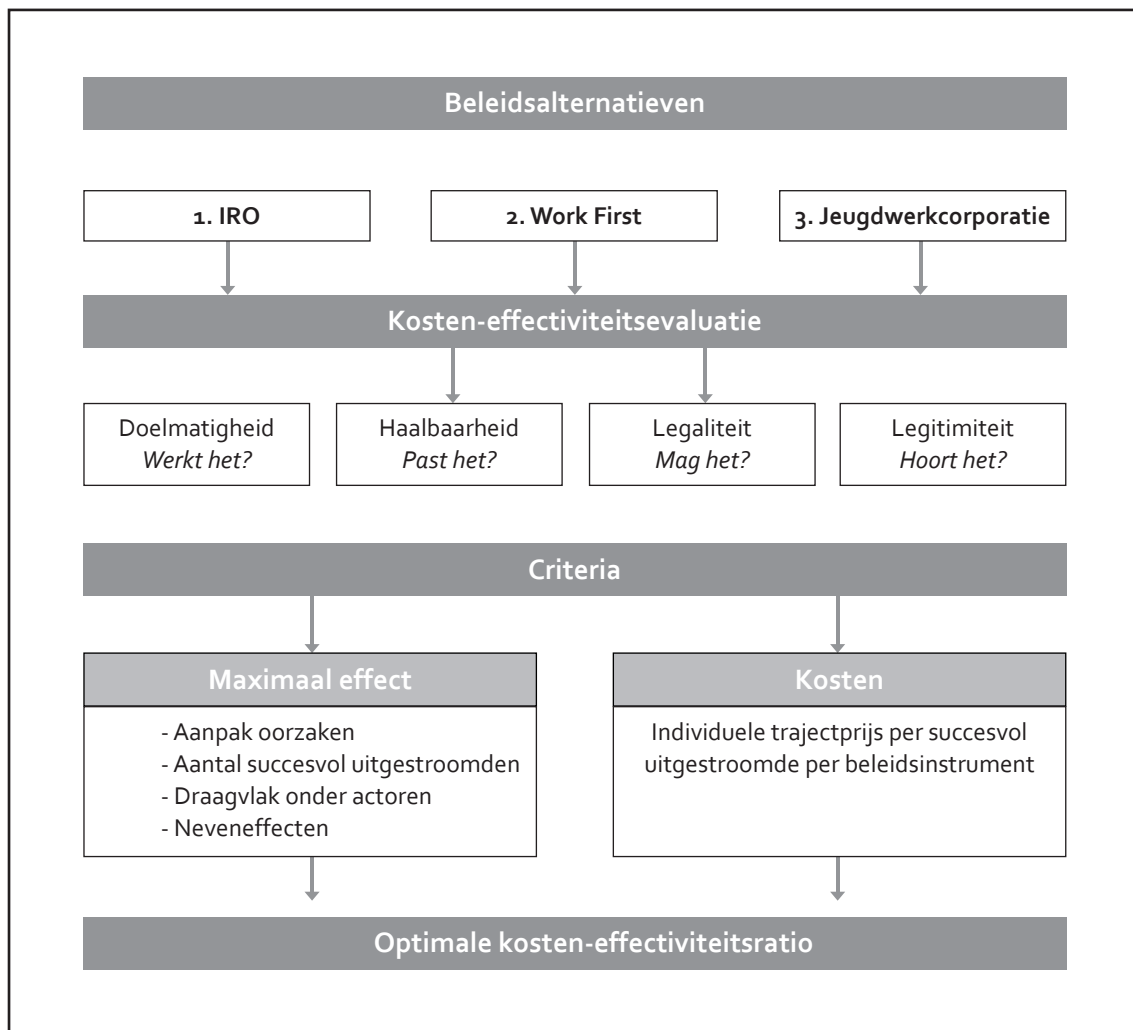
Om tot een gemiddelde trajectprijs te komen van de Jeugdwerkcorporatie moeten de kosten besproken worden die direct terug leiden zijn naar de jongeren, ofwel de directe kosten voor de jongeren. Hierbij gaat het om de exploitatiekosten voor het totale project 2005 – 2007, bedragen: €695.725.¹²⁴ In dit bedrag zijn niet de directe kosten lokaal meegenomen. Dit is het bedrag voor de begeleiding van de jongere door de lokale projectleiding (instructiekosten) en bedraagt: € 291.008.¹²⁵ Wanneer er voor de berekening van de individuele trajectprijs uitgegaan wordt van de kosten zonder de directe kosten lokaal voor het aantal succesvol uitgestroomde deelnemers. Dan komt de gemiddelde prijs per traject uit op €8.382.

124 Einddeclaratie ESF-EQUAL, zie bijlage, pp. 27

125 Einddeclaratie ESF-EQUAL, zie bijlage, pp. 27

5.6 Vergelijking Jeugdwerkcorporatie met IRO en Work First

In deze slotparagraaf worden de IRO en Work First met de Jeugdwerkcorporatie vergeleken. De instrumenten zijn in de voorgaande paragrafen geëvalueerd aan de hand van de 'Vier vragen beleid'. In deze paragraaf wordt bepaald welk beleidsalternatief de meest optimale kosten-effectiviteitsratio heeft. Criteria die hiervoor gebruikt zijn, zijn *maximaal effect* en *kosten* welke nader uitgewerkt worden in figuur 5.19. In subparagraaf 5.6.1 wordt het maximaal effect van de beleidsinstrumenten besproken. Vervolgens worden in subparagraaf 5.6.2 de kosten per beleidsinstrument besproken. Deze paragraaf wordt afgesloten met het bepalen van de meest optimale kosten-effectiviteitsratio in 5.6.3.



FIGUUR: 5.19 | SCHEMATISCHE WEERGAVE KOSTEN-EFFECTIVITEITSEVALUATIE

5.6.1 Maximaal effect

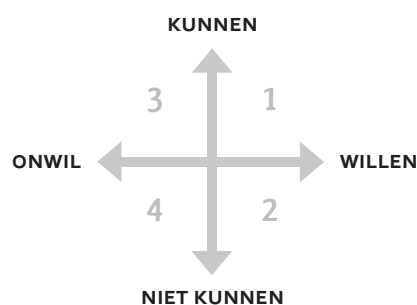
Bij het bepalen van het maximaal effect per instrument is gekeken naar een aantal criteria. Allereerst kijken we in hoeverre de instrumenten de oorzaken van jeugdwerkloosheid aanpakken. Vervolgens kijken we per instrument hoeveel mensen er succesvol zijn uitgestroomd. Tevens is het van belang dat er draagvlak bestaat voor het instrument. Dit wordt besproken in 5.6.1.3. Tot slot kijken we naar de neveneffecten per instrument.

» 5.6.1.1 Aanpak oorzaken

De oorzaken van jeugdwerkloosheid, uit hoofdstuk 3, zijn in drie groepen onder te verdelen: structurele, conjuncturele- en frictiewerkloosheid. Omdat de Jeugdwerkcorporatie zich voornamelijk richt op de structurele oorzaken van werkloosheid in kwalitatieve zin, waar de problemen liggen op het gebied van jeugdwerkloosheid, zullen we deze oorzaken kort op een rijtje zetten:

- Onvoldoende opleiding
- Niet op zoek naar werk, niet gemotiveerd
- Discriminatie door werkgever
- Gemis stimulerend sociaal milieu
- Ontbreken van sociale vaardigheden
- Armoedeval

Bovengenoemde oorzaken van werkloosheid zijn waarschijnlijk niet compleet. Om een breed, samenvattend overzicht te vormen van de oorzaken van werkloosheid wordt in een tweedimensionaal model in figuur 5.4 een algemene indeling gegeven op de individuele geneigdheid om terug te keren tot de arbeidsmarkt.



FIGUUR 5.20 | TWEEDIMENSIONAAL MODEL INDIVIDUELE GENEIGDHEID

Het eerste segment van het model geeft de situatie weer waarin iemand kan en wil werken. Bemiddeling is hier voldoende om de drempel om te gaan werken te overwinnen. Tot het tweede segment behoren mensen die wel willen werken, maar niet in staat zijn productief te participeren op de reguliere arbeidsmarkt. Om een werkgever te vinden die bereid is hen aan te nemen is scholing of werkervaring nodig. Ten tijde van de human capital benadering, waren dit de twee groepen die de instroom en het zittende bestand van de bijstand vormden.¹²⁶ De derde groep bestaat uit mensen die wel kunnen, maar niet willen omdat ze liever hun uitkering behouden dan werken. Ten slotte bestaat de vierde groep uit mensen die niet willen en/of niet kunnen werken.

De vraag die nu gesteld kan worden is: Pakken de gekozen instrumenten de in hoofdstuk 3 gevonden oorzaken van jeugdwerkloosheid aan? Hieronder is schematisch weergegeven in hoeverre het instrument de oorzaken aanpakt, welke in de voorgaande paragrafen uitvoerig zijn besproken.

Oorzaken	Instrument		
	IRO	Work First	Jeugdwerkcorporatie
Onvoldoende opleiding	Ja	Nee	Ja
Niet op zoek naar werk/ niet gemotiveerd (o.a. door armoedeval, slechte arbeidsethos)	Nee	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk
Discriminatie door werkgever	Nee	Nee	Nee
Gemis stimulerend sociaal milieu	Nee	Nee	Ja
Ontbreken sociale vaardigheden	Ja	Gedeeltelijk	Ja

FIGUUR 5.21 | EFFECTEN VAN DE INSTRUMENTEN OP DE OORZAKEN VAN JEUGDWERKLOOSHEID

¹²⁶ Divosa. Work first werkt. "Op weg naar evidence based-work first". 2007, p. 21

» 5.6.1.2 Aantal succesvol uitgestroomden

In de voorgaande subparagraaf is besproken of de verschillende instrumenten de oorzaken van jeugdwerkloosheid bestrijden. Voor ons is dit een van de voorwaarden om een instrument als effectief te betitelen. Een andere voorwaarde voor effectiviteit heeft te maken met het aantal mensen dat daadwerkelijk 'geholpen' zijn door het betreffende instrument en een baan hebben gevonden of een reguliere dagopleiding zijn gaan volgen. De gegevens over in- en uitstroom van de drie instrumenten worden in de voorgaande paragrafen beschreven. Hieronder is een overzicht te zien waarin het aantal instromers en succesvolle uitstromers is weergegeven. Bij de instrumenten is steeds beschreven op welke leeftijdscategorie de gegevens betrekking hebben, dit omdat er bij de verschillende instrumenten niet altijd dezelfde leeftijdscategorieën werd aangehouden.

Instrument	Periode	Leeftijd	Aantal instromers deelnemers	Aantal succesvoluitgestroomde deelnemers	Slagingspercentage (hoeveel procent van het aantal instromers, stroomt uit naar werk of dagopleiding)
IRO	1-1-2004 tot 1-7-2006	Tot 30 jaar	5.471	1.775	32%
Work First	Benchmark Divosa (gemiddelde uit 49 projecten met diverse start- en eindperioden)	Tot 27 jaar	Onbekend door groot aantal deelnemers	Onbekend door groot aantal deelnemers	53%
	Evaluatie Alkmaar 1-1-2004 t/m 31-12-2006	15 - 30 jaar	277	86	31%
Jeugdwerkcorporatie	1-1-2005 t/m 31-12-2007	18 - 27 jaar	117	83	71%

TABEL 5.22 | SLAGINGSPERCENTAGE AANTAL SUCCESVOL UITGESTROOMDEN PER INSTRUMENT

» 5.6.1.3 Draagvlak onder actoren

Per instrument is onderzocht in welke mate er draagvlak onder de actoren bestaat. Hierbij is vooral gekeken naar draagvlak onder de cliënten. Daarnaast is, in hoeverre deze informatie beschikbaar was, gekeken naar het draagvlak van het beleidsinstrument onder de uitvoerders.

Draagvlak onder cliënten en uitvoerders

Uit ons onderzoek blijkt dat het draagvlak onder cliënten van de Jeugdwerkcorporatie het grootst is. Deze cliënten zijn positief over de werking van het instrument. Alle ondervraagden antwoorden positief op de vraag of zij opnieuw voor de Jeugdwerkcorporatie zouden kiezen als zij het over mochten doen. Tevens zijn de respondenten overwegend positief over hun toekomst. Enige minpunten van het instrument hebben betrekking op de organisatiestructuur van de Jeugdwerkcorporatie. Dit is hoogstwaarschijnlijk toe te schrijven aan het feit dat dit een 'pilot' project is.

De cliënten zijn positief over het doel van het instrument de IRO. Gemiddeld gaven zij een rapportcijfer 8 op schaal van 1 tot 10 over de tevredenheid van de keuzevrijheid bij het kiezen van een re-integratiebedrijf. Echter, de IRO-regeling scoort een stuk lager (6.3) wanneer het de mogelijkheden om informatie te krijgen betreft. Doordat het doel van de IRO is het bieden van keuzevrijheid aan de cliënten, staat dit in schril contrast met de ondoorzichtigheid van de re-integratiemarkt. Medewerkers erkennen dit probleem en geven aan dat zij cliënten vaak hulp moeten bieden bij het kiezen van een re-integratiebedrijf. De LCR is wat negatiever gestemd over de werking van de IRO-regeling. Het is de bedoeling dat de cliëntinvloed fors toeneemt, maar de LCR geeft aan dat door de resultaatfinanciering de cliëntinvloed minimaal is. Cliënten die scholing nodig hebben, dienen eerst toestemming te krijgen van de scholingsmakelaar en van het UWV vanwege de kosten. Volgens de LCR kan er niet echt sprake zijn van het hebben van volledige regie door de cliënt over de uitvoer-

ring van de eigen re-integratie als zij geen macht hebben over de middelen om die regie te voeren. Het draagvlak onder cliënten is het laagst voor Work First. Work First ervaren als tewerkstelling. Bij 'dwang en drang' zullen mensen tegenwerken en hun hakken in het zand zetten. Cliënten hebben behoefte aan maatwerk. Work First is een aanpak om mensen zo snel mogelijk uit de uitkering te laten stromen, waardoor gemeenten een overschot hebben op het inkomensdeel terwijl dit een aanpak is waar de cliënt niet bij gebaat is. Gemeenten hebben dus baat bij het zo snel mogelijk laten uistromen van uitkeringsgerechtigden. Dit door WWB-systematiek. De Work First aanpak wordt dan ook in veel gemeenten toegepast. Tot slot kunnen er vraagtekens geplaatst worden bij de legaliteit van Work First, want Work First is doordrongen van het feit dat er een tegenprestatie voor de uitkering geleverd moet worden.

» 5.6.1.4 Neveneffecten

Bij de 'werkt het' vraag gaat het om effectiviteit en hebben we onderzocht hoeveel succesvol uitgestroomde cliënten er per instrument zijn. Hierbij kunnen we ons de vraag stellen in hoeverre deze uitstroom *duurzaam* is. Work First laat cliënten laaggeschoold werk uitvoeren. Het doel hiervan is cliënten zo snel mogelijk uit de uitkering te laten stromen en voorkomen dat mensen in een uitkering terecht komen. De methodiek van Work First richt zich niet op het vergroten van het menselijk kapitaal door investering in scholing, maar op snelle terugkeer naar werk door werkactiviteiten. De vraag kan gesteld worden of mensen die uistromen naar werk, niet snel in een uitkering terug stromen. Work First kan leiden tot de volgende neveneffecten:

- Afschrikeffect, omdat het verplicht is voor iedereen die aan de poort van bijstand staat. Dit effect kan zowel positief als negatief worden gezien. Positief, doordat de uitkeringslasten niet toenemen. Negatief, doordat het afschrikeffect ertoe kan leiden dat mensen het illegale circuit ingaan.
- Het substitutie effect. Laagbetaald en laaggeschoold werk voor Work First moet ergens vandaan komen. Dit kan ertoe leiden dat anderen hun baan door Work First verliezen.
- Verdringingseffect. Dit heeft betrekking op het aantal banen dat verschuift van de private naar de gesubsidieerde banenmarkt.

De IRO richt zich op keuzevrijheid van de cliënt. Hierdoor wordt er geïnvesteerd in het verhogen van het menselijk kapitaal. Cliënten hebben de keuze om hun eigen re-integratietraject vorm te geven. Hierdoor raken ze gemotiveerd en volgen zij het traject wat het beste bij hun past wat logischerwijs tot duurzame uitstroom kan leiden.

De Jeugdwerkcorporatie investeert het meest in het vergroten van het menselijk kapitaal doordat ze de cliënten vanaf dag één aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid. Hiermee motiveren zij de jongeren om over hun eigen toekomst na te denken en hierin te investeren.

Een negatief neveneffect voor de Jeugdwerkcorporatie is het deadweight loss-effect. Dit effect is ook bij Work First van toepassing. Dead weight loss-effect houdt in dat mensen zonder Work First/Jeugdwerkcorporatie misschien ook een baan hadden gevonden. Dit zijn mensen die wel gemotiveerd zijn om te werken, maar net een extra zetje nodig hebben graag gebruik maken van Work First/Jeugdwerkcorporatie. Op deze manier komen zij juist op een gemakkelijke manier aan een baan.

5.6.2 Kosten

De gepresenteerde tabellen geven de kosten per plaatsing per instrument aan. Vervolgens is er gekeken naar de kostenverhouding Jeugdwerkcorporatie/IRO en de kostenverhouding Jeugdwerkcorporatie/Work First project LBU. Door te kijken naar de kostenverhouding, kan worden vastgesteld of de kosten per succesvol uitgestroomde cliënt van de Jeugdwerkcorporatie kosteneffectiever zijn geweest dan die van de IRO en Work First. In paragraaf 5.5.1 is vastgesteld dat van de in totaal 117 instromers bij de Jeugdwerkcorporatie, er 83 succesvol uitgestroomd zijn. Dit is als uitgangspunt genomen. De gemiddelde prijs per plaatsing/succesvol uitgestroomde bedraagt bij de Jeugdwerkcorporatie €8.382. Voor de berekening verwijzen wij u naar paragraaf 5.5.2 onder het kopje *kosten*.

Individuele trajectprijs per succesvol uitgestroomde per beleidsinstrument

Om te kunnen bepalen of de Jeugdwerkcorporatie kosteneffectiever is geweest dan de IRO, is de gemiddelde prijs per plaatsing/succesvol uitgestroomde van de Jeugdwerkcorporatie gedeeld door de gemiddelde prijs per plaatsing/succesvol uitgestroomde van de IRO. Voor de IRO-regeling is een gemiddelde trajectprijs van €5.000 exclusief BTW door het UWV vastgesteld. Onderzoeksbureau APE heeft gekeken naar de gemiddelde

kosten van een IRO traject per plaatsing. Wij definiëren in ons onderzoek dat plaatsing gelijk staat aan succesvol uitgestroomd. De gegevens die gebruikt zijn door onderzoeksbureau APE voor de berekening, zijn gebaseerd op de periode 2004 en het eerste kwartaal van 2005. Hierbij zijn alle leeftijdscategorieën in meegenomen. De uiteindelijke kosten per plaatsing voor IRO-cliënten onder de 30 jaar kunnen dus afwijkend zijn. De gemiddelde kosten in totaal komen uit op een bedrag van €7.134. De kosten per plaatsing van de cliënten van de Jeugdwerkcorporatie, blijken een factor 1,2 hoger dan de kosten per plaatsing van de cliënten van de IRO. Hiermee kan dus worden vastgesteld dat het instrument de Jeugdwerkcorporatie in vergelijking met de IRO geen kostenvoordeel oplevert.

KOSTEN PER PLAATSING	Periode	Aantal succesvol uitgestroomde/geplaatsten	Gemiddelde prijs per plaatsing/ succesvol uitgestroomde
Jeugdwerkcorporatie (in de leeftijdscategorie 18 t/m 27)	1-1-2005 t/m 31-12-2007	83	€8.382
IRO (in de leeftijdscategorie jonger dan 30 jaar)	1-1-2004 t/m 30-4-2005	639	€7.134
Jeugdwerkcorporatie/IRO = JWC-effect kosten per plaatsing			Factor 1,2

TABEL 5.23 | GEMIDDELDE PRIJS PER PLAATSING / SUCCESVOL UITGESTROOMDE VAN DE JEUGDWERKCORPORATIE EN IRO

Bij het Work First-project in gemeente Alkmaar bedraagt de gemiddelde prijs per plaatsing/succesvol uitgestroomde €6.396 zoals door ons berekend is in paragraaf 5.4.4.2. Aan de kostenverhouding Jeugdwerkcorporatie/Work First project 'Loon Boven Uitkering' is te zien dat de kosten per geplaatste cliënt van de Jeugdwerkcorporatie een 1,3 hoger is dan de kosten per geplaatste persoon van het Work First project. Hieruit blijkt dat ook in dit geval het instrument de Jeugdwerkcorporatie geen kostenvoordeel oplevert.

KOSTEN PER PLAATSING	Periode	Aantal succesvol uitgestroomde/geplaatsten	Gemiddelde prijs per plaatsing/ succesvol uitgestroomde
Jeugdwerkcorporatie (in de leeftijdscategorie 18 t/m 27)	1-1-2005 t/m 31-12-2007	83	€8.382
Work First project 'Loon Boven Uitkering' in de gemeente Alkmaar	1-1-2005 t/m 31-12-2005	56	€6.396
Jeugdwerkcorporatie/LBU = JWC-effect kosten per plaatsing			Factor 1,3

TABEL 5.24 | GEMIDDELDE PRIJS PER PLAATSING / SUCCESVOL UITGESTROOMDE VAN DE JEUGDWERKCORPORATIE EN WORK FIRST

5.6.3 Optimale kosten-effectiviteitsbepaling

Om te bepalen welk instrument de meest optimale kosten-effectiviteitsratio heeft, zullen we elk instrument afwegen tegen de 'Vier vragen van beleid'.

Alternatieven in preferentievolverde	Meest geprefereerde alternatief	Gemiddeld geprefereerde alternatief	Minst geprefereerde alternatief
Vier vragen van beleid met criteria	1	2	3
<i>WERKT HET?</i>			
Aanpak oorzaken	Jeugdwerkcorporatie	IRO	Work First
Aantal succesvol uitgestroomden	Jeugdwerkcorporatie	Work First	Work First
Neveneffecten	Jeugdwerkcorporatie/ IRO		Work First
<i>PAST HET?</i>			
Laagste Individuele trajectprijs per succesvol uitgestroomde	Work First	IRO	Jeugdwerkcorporatie
<i>MAG HET?</i>			
Is het rechtvaardig?	Jeugdwerkcorporatie/ IRO		Work First
<i>HOORT HET?</i>			
Is er voldoende draagvlak?	Jeugdwerkcorporatie	IRO	Work First
Uitkomst preferentievolverde	Jeugdwerkcorporatie	IRO	Work First

TABEL 5.25 | BELEIDSLTERNATIEVEN IN PREFERENTIEVOLGORDE

Jeugdwerkcorporatie is duurder maar duurzamer

Wanneer we de Jeugdwerkcorporatie afzetten tegen de twee beleidsalternatieven aan de hand van 'Vier vragen van beleid', dan kan geconcludeerd worden dat de Jeugdwerkcorporatie het beleidsalternatief is met de meeste voorkeur. De Jeugdwerkcorporatie heeft het meeste effect, maar is tegelijkertijd het duurste van de drie beleidsalternatieven. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de verschillen in de individuele trajectprijs niet zo groot zijn. De Jeugdwerkcorporatie is een factor 1,2 duurder dan de IRO en een factor 1,3 duurder dan Work First. Dit nadeel staat tegenover de vele voordelen die de Jeugdwerkcorporatie met zich meebrengt. De Jeugdwerkcorporatie is duurzamer, omdat het instrument de oorzaken van jeugdwerkloosheid aanpakt. De Jeugdwerkcorporatie heeft een positieve benadering en de methodiek is gebaseerd op maatwerk. Hierdoor worden cliënten gemotiveerd om aan hun eigen toekomst te werken en het human capital vergroot doordat de Jeugdwerkcorporatie investeert in scholing en individuele begeleiding. Verwacht kan worden dat de uitstroom van de Jeugdwerkcorporatie hierdoor duurzamer is. Het is waar dat de IRO ook werkt aan het vergroten van het human capital. Echter, de resultaten van de IRO zijn slechter, gekeken naar het aantal succesvol uitgestroomden en het draagvlak onder actoren. De keuzevrijheid die IRO-clieuten hebben, wordt beperkt door de ondoorzichtigheid van de re-integratiemarkt. Work First wordt beschouwd als het minst duurzame instrument. Work First richt zich op snelle uitstroom door mensen laaggeschoold en laagbetaald werk te laten verrichten. Dit draagt niet bij aan het vergroten van het human capital. Verwacht wordt dan ook dat cliënten na uitstroom uit de uitkering, nog steeds niet voldoende gemotiveerd zijn en/of de capaciteiten hebben om

zelfstandig een langdurige werkrelatie aan te gaan. Dit kan logischerwijs leiden tot een snelle terugkeer in de uitkering. Tevens kan de rechtvaardigheid van Work First worden bekritiseerd. De vraag kan gesteld worden of het rechtvaardig is dat cliënten pas recht hebben op een uitkering in ruil voor algemeen aanvaardbaar werk. De methodiek is doordrongen van 'dwang en drang'. Cliënten dienen te werken voor hun uitkering, anders worden zij gesanctioneerd. Het draagvlak is dus dan ook laag onder cliënten van Work First. Cliënten hebben het gevoel dat het verrichten van laaggeschoold werk, niet bijdraagt aan een duurzame terugkeer naar de arbeidsmarkt. De Jeugdwerkcorporatie doet recht aan de wet gedefinieerd door het internationale recht, namelijk:

'Eenieder heeft recht op arbeid, op de vrije keuze van zijn arbeid, op billijke bevredigende arbeidsvoorwaarden en op bescherming tegen werkloosheid'.¹²⁷

De Jeugdwerkcorporatie heeft dus als beleidsinstrument het meeste kans om succesvol te zijn. Doordat de Jeugdwerkcorporatie de cliënten de vrijheid geeft in de mogelijkheid om te werken, is het niet verwonderlijk dat het draagvlak onder de leden groot is.

127 Het recht op arbeid zoals gedefinieerd door het internationaal Recht (Universele Verklaring 10 december 1948, art. 23 §1-3.)



Hoofdstuk 6

Samenvatting en conclusies

Kan het instrument 'de Jeugdwerkcorporatie' door marktwerking met een minimale invloed van de overheid een effectieve en efficiënte bijdrage leveren teneinde de jeugdwerkloosheid op te lossen binnen het bestaande beleid?

6. Samenvatting en conclusies

Achtergrond

Het *onderwerp* dat in onze scriptie centraal staat is de Jeugdwerkcorporatie. De Jeugdwerkcorporatie is een nieuw ontwikkeld instrument in de bestrijding van de Jeugdwerkloosheid en gaat in tegenstelling tot veel bestaande instrumenten uit van eigen motivatie en heeft een positieve benadering. Jongeren hebben als zij willen werken, volgens de Jeugdwerkcorporatie, recht op werk. Mensen die *willen* werken moeten dus *kunnen* werken. Om een groep mensen werk te kunnen bieden, moet je een organisatie oprichten die de markt bedient. Dat is de werkcorporatie. De jeugdwerkcorporatie richt zich specifiek op jongeren. Werkloze jongeren komen in dienst van de Jeugdwerkcorporatie en zijn er (mede)eigenaar van. Onder de paraplu van een Jeugdwerkcorporatie (JWC) worden jongeren, vaak werkloos, gestimuleerd om zelfstandig in hun inkomen te voorzien, doormiddel van een leer/ werk traject. Bovendien wordt deze groep bewust gemaakt van de mogelijkheid om een eigen bedrijf te starten. Jongeren richten een eigen onderneming op, gaan bij JWC in loondienst of worden via de JWC gedetacheerd bij een werkgever. Zij verdienen daarmee zelf hun inkomsten en worden dus beloond voor hun inspanningen. Dit gebeurt onder begeleiding en toezicht van de projectleider en het netwerk dat zich om de Jeugdwerkcorporatie sluit. Tevens zullen de jongeren van elkaar leren, omdat zij samen onder leiding van de lokale projectleider het bestuur van de Jeugdwerkcorporatie vormen. De jeugdwerkcorporatie helpt jongeren niet aan een ervaring, maar aan werk en daarmee doen ze ervaring op. Werken bij de Jeugdwerkcorporatie heeft verder een tijdelijk karakter en is gericht op het doorstromen naar een vaste baan of eigen onderneming.

Samenvattend zijn de volgende punten kenmerkend voor de Jeugdwerkcorporatie:

- is een onderneming;
- werkt op en voor een markt;
- biedt een baan aan tegen loon;
- geeft de jongeren de kans zelfstandig ondernemer te worden;
- kan werk aannemen maar ook personeel detacheren;
- bevordert doorstroming en is tevens gericht op scholing van eigen personeel.

De *aanleiding* voor het schrijven van onze scriptie over de Jeugdwerkcorporatie is te vinden in onze gedeelde interesse voor Sociaal Beleid. Tijdens onze HBO-opleiding Bestuurskunde/ Overheidsmanagement, hebben wij samen deelgenomen aan de afstudeerkring Integrale Veiligheid. Tijdens een acht maanden durende stage, in het kader van onze HBO-opleiding, hebben wij beide ervaring opgedaan op het gebied van wijkveiligheidsbeleid. Hier is onze interesse voor problematiek op het gebied van jeugd en werkloosheid gegroeid, omdat dit gebieden zijn die de oorzaak kunnen zijn voor problemen in een wijk. Samen zijn wij dus gericht op zoek gegaan naar een stageplaats waar wij ervaring en kennis konden vergaren op dit specifieke beleidsterrein. Tijdens onze stage bij de Jeugdwerkcorporatie kregen wij de mogelijkheid meer ervaring en kennis op te doen op het gebied van jeugdwerkloosheid. Onze opdracht was het opstellen van een handboek waarin de techniek en methodiek van de Jeugdwerkcorporatie is vastgelegd voor de verdere disseminatie en mainstreaming van de Jeugdwerkcorporatie. Tijdens onze stage ging bij ons steeds meer de vraag spelen of de Jeugdwerkcorporatie werkelijk een gat in de markt is. Dit is voor ons de aanleiding geweest voor het schrijven van deze scriptie waarin de vraag centraal staat: In hoeverre dragen Jeugdwerkcorporaties effectief en efficiënt bij aan een gerichte bestrijding van de jeugdwerkloosheid? En op welke wijze zou die invloed optimaal geïnstitutionaliseerd kunnen worden?

De bovenstaande vraag is *relevant* voor het openbaar bestuur, omdat jeugdwerkloosheid een probleem blijft. Een 'goed' instrument om dit maatschappelijke probleem te bestrijden is daarom welkom. In ons onderzoek zullen wij de waarden, die voor het openbaar bestuur van belang zijn om een instrument als geschikt of goed te betitelen, bespreken en gebruiken.

Doel

Vaststellen of het instrument '*de Jeugdwerkcorporatie*' door marktwerking met een minimale invloed van de overheid een effectieve en efficiënte bijdrage kan leveren teneinde de jeugdwerkloosheid op te lossen binnen het bestaande beleid.

Methode

In deze scriptie is een kosten-effectiviteitsevaluatie voor de Jeugdwerkcorporatie uitgevoerd. Dit hebben wij gedaan door de voor- en nadelen van drie beleidsinstrumenten tegen elkaar af te wegen aan de hand van de criteria kosten en effecten. Omdat er bij de overheid naast effectiviteit en efficiency andere waarden van belang zijn, hebben wij gekozen om de theorie 'Vier vragen van beleid' toe te passen. Hierdoor kan de Jeugdwerkcorporatie in vergelijking met twee andere beleidsinstrumenten breed geëvalueerd worden.

Resultaten

Ondanks dat het economisch goed gaat en er door de overheid diverse instrumenten worden ingezet, blijft jeugdwerkloosheid een probleem. Er blijft een harde kern van 38.000 structureel werkloze jongeren in de leeftijdscategorie 15-22 jaar bestaan die met de bestaande instrumenten niet wordt aangepakt. Volgens het CBS zijn er 67.000 jongeren in de leeftijdscategorie 15-25 jaar die tot de werkloze beroepsbevolking behoren. Een groot deel van de structureel werkloze jongeren is volgens de Taskforce Jeugdwerkloosheid 'onzichtbaar'. Het gaat hierbij om de nuggers en nutters. Daarnaast komen er jaarlijks 60.000 schoolverlaters bij en dient er aandacht nodig te zijn voor de 124.000 risicjongeren die op dit moment wel werk hebben, maar niet in het bezit zijn van de juiste diploma's.

De precieze omvang van de jeugdwerkloosheidsproblematiek is dus niet vast te stellen, maar geconcludeerd kan worden dat er minstens 67.000 jeugdige werklozen zijn. Dit zijn geregistreerde en niet-geregistreerde werklozen. In deze groep bestaat een harde kern van 38.000 structureel werkloze jongeren. Tevens bestaat er het risico dat de jeugdwerkloosheidsproblematiek toeneemt met de groep risicjongeren en vroegtijdig schoolverlaters. Wanneer het economisch slechter gaat is dit een kwetsbare groep die minder kans heeft op werk en (tijdelijk) ongeschoold werk snel zal verliezen. Wij zijn van mening dat de jeugdwerkloosheidsproblematiek nog groter is, omdat de cijfers gebaseerd zijn op verschillende leeftijdscategorieën. De door ons vastgestelde definitie bereikt een veel grotere groep. Zo zullen de cijfers van bijvoorbeeld de Taskforce die registreert tot 22 jaar, hoger uitvallen wanneer de leeftijdscategorie tot 27 jaar wordt opgetrokken.

De oorzaken van jeugdwerkloosheid zijn achtereenvolgens: onvoldoende opleiding, niet op zoek naar werk, niet gemotiveerd, discriminatie door werkgever, gemis stimulerend sociaal milieu en ontbreken sociale vaardigheden. Gevolgen van jeugdwerkloosheid zijn te betrekken op de samenleving en het individu. Door werkloosheid is er namelijk sprake van maatschappelijke verspilling, doordat er minder geproduceerd kan worden. Dit is een negatief gevolg van werkloosheid voor de samenleving. Tevens zal het inkomen van werkenden door veel werklozen ongunstig worden beïnvloed doordat winsten van bedrijven afnemen en een kleiner deel werkenden de premies voor bijvoorbeeld de AOW moeten betalen. Daarnaast zal voor het individu de daling van het beschikbare inkomen zijn leven beïnvloeden, omdat hij minder te besteden heeft. Ook het erkenningsaspect heeft invloed op het individu, omdat de status van de werkloze zal afnemen en men afgesneden zal worden van allerlei sociale contacten die voortvloeien uit werk. Daarnaast zijn er nog specifieke gevolgen van jeugdwerkloosheid te benoemen. Adolescenten verkeren in een kwetsbare positie en bij definitie in een meer onstabiele en moeilijke periode in hun leven.¹²⁸ Werkloosheid heeft voor jeugdigen andere gevolgen omdat de te ontwikkelen gebieden tijdens de adolescentie groot zijn (psychologisch, emotioneel en sociaal).

Het is voor ons onderzoek van belang een theoretische fundering aan te leggen. In ons onderzoek vormt de theorie van 'Vier vragen van beleid' uit het boek *Vragen over beleid, perspectieven op waardering* (2003) van Anton Hemerijck en Arthur Ringeling de rode draad. Deze vier vragen zijn: Werkt het, Mag het, Past het en Hoort het. Door deze vier vragen aan elkaar te relateren wordt een goed overzicht verkregen van de waardering van het beleid. Tevens zijn er andere theorieën besproken die de 'Vier vragen van beleid' verder onderbouwen.

In ons onderzoek is gekeken naar drie instrumenten in de bestijding van jeugdwerkloosheid waarvan twee op gemeentelijk (de Jeugdwerkcorporatie en Work First) en één op centraal niveau (IRO). Per instrument is vastgesteld in hoeverre zij zich richten op de harde kern structurele werklozen, in hoeverre zij effect hebben gehad op het terugdringen ervan en in hoeverre dit op een efficiënte manier heeft plaatsgevonden. Daarnaast is gekeken of er draagvlak is voor het beleid en wat de neveneffecten zijn. Tot slot is onderzocht of het beleid als rechtvaardig kan worden beschouwd. Hierbij is steeds de Jeugdwerkcorporatie vergeleken met de IRO en Work First. Uit deze kosten-effectiviteitsevaluatie aan de hand van 'Vier vragen beleid' zijn de hiernavolgende resultaten naar voren gekomen.

128 Goede de, M.P.M, P.M. de Klaver et al, 1996, pagina 1

IRO: Werkt het?

De 'werkt het?' vraag heeft betrekking op de effectiviteit van het beleidsinstrument. Het instrument pakt twee van de vijf gevonden oorzaken voor jeugdwerkloosheid aan. Daarnaast is gekeken naar het aantal cliënten in de leeftijdscategorie 20 tot en met 29 jaar dat in- en uitgestroomd is. Hiervoor is gebruik gemaakt van de gegevens uit de 'Vierde voortgangsrapportage IRO', januari 2004 tot en met maart 2007. In totaal zijn er 66.455 IRO trajecten gestart. Daarvan zijn er 7.637 IRO trajecten gestart door jongeren in de leeftijdscategorie 20 tot en met 29 jaar. Vervolgens is onderzocht van hoeveel jongeren het traject is beëindigd en hoeveel jongeren er zijn geplaatst. Met beëindiging wordt bedoeld dat het re-integratiebedrijf aan het UWV een formele beëindiging van het IRO traject doorgeeft. Dit hoeft niet automatisch te betekenen dat de cliënt succesvol is uitgestroomd. Plaatsing houdt in dat de cliënt met een IRO traject met behulp van het re-integratiebedrijf erin is geslaagd een contract af te sluiten voor 6 maanden of langer. Uit de 'Vierde voortgangsrapportage IRO' zijn hierover alleen de gegevens bekend van de periode 2004 tot en met het tweede kwartaal 2006. In die periode zijn in totaal 1.868 jongeren met een IRO-traject gestart die te herleiden zijn naar een WW-uitkering. Daarvan is het beëindigingspercentage 56% en het plaatsingspercentage 41,2%. 3.603 cliënten van de IRO zijn gedeeltelijk arbeidsgeschikten en daarvan is het beëindigingspercentage gelijk aan de cliënten met een WW-uitkering, namelijk 56%. Het plaatsingspercentage ligt lager dat IRO-clieënten met een WW-uitkering, namelijk 27,9%.

IRO: Past het?

De 'past het' vraag heeft betrekking op kosten van het instrument. Hierbij hebben wij gekeken naar de gemiddelde trajectkosten per plaatsing. Met plaatsing wordt bedoeld het aantal mensen die succesvol uitstromen naar betaald werk. In deze berekening zijn alle kosten voor alle gestarte trajecten opgenomen, welke gedeeld zijn door het aantal plaatsingen. De UWV heeft voor de IRO-regeling een maximumbedrag van €5.000,- vastgesteld per IRO-traject. Voor de berekening van de gemiddelde trajectkosten per plaatsing is gebruik gemaakt van de vierde voortgangsrapportage IRO, uitgevoerde door onderzoeksbureau APE in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken. De gegevens zijn gebaseerd op de periode 2004 en het eerste kwartaal 2005. Het totale gemiddelde van de kosten per plaatsing van een IRO-traject bedraagt €7.134,-.

IRO: Hoort het? Mag het?

De 'hoort het' en 'mag het' vraag hebben betrekking op de waardering door actoren. De gegevens over deze waardering van de IRO komen uit de vierde voortgangsrapportage IRO, opgesteld door onderzoeksbureau APE. Het rapport baseert deze informatie op interviews onder 1136 IRO-clieënten, topicmeetings en interviews met medewerkers van het UWV en re-integratiebedrijven. Uit deze gegevens is duidelijk geworden dat cliënten tevreden zijn over de keuzevrijheid die de IRO-regeling biedt op het kiezen gebied van het kiezen van een re-integratiebedrijf. Echter zijn de IRO-clieënten minder positief over de transparantie van de re-integratiemarkt. Voor de mogelijkheid om informatie voor de keuze van een re-integratiebedrijf te verkrijgen gaven zij een 6,3 en voor de mogelijkheid om informatie over de diensten van een re-integratiebedrijf te verkrijgen gaven zij een 6,2. Tevens gaven zij een onvoldoende als het gaat om het verkrijgen van informatie over de kwaliteit van de re-integratiebedrijven. Dit terwijl sinds de invoering van de IRO het aantal re-integratiebedrijven enorm is toegenomen. Duidelijk werd dat cliënten bij het maken van hun keuze voor een re-integratiebedrijf in grote mate beïnvloedt worden door de arbeidsdeskundige en re-integratiecoach. Ook de Re-integratiebedrijven zijn overwegend positief over de IRO-regeling, omdat ze dankzij de regeling beter kunnen inspelen op de behoeften van de cliënt. De medewerkers van het UWV (re-integratie coaches en de Arbeidsdeskundigen) geven aan dat de meeste cliënten hulp nodig hebben bij het zoeken naar een eigen re-integratiebureau. Opvallend is dat de kern van het instrument ligt in de keuzevrijheid van cliënt, maar dat zij deze vrijheid moeilijk aankunnen. De Landelijke Cliëntenraad overlegt onder andere met het RWI, CWI, UWV en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en is hierdoor een belangrijk overlegorgaan van cliënten. Zij zijn van mening dat de IRO, waar cliënten zelf de regie moeten kunnen voeren over hun re-integratie, wordt beperkt door de resultaatfinanciering. Het contract wordt namelijk in opdracht van de cliënt tussen het re-integratiebedrijf en het UWV gesloten. Het re-integratiebedrijf rapporteert dan ook aan het UWV in plaats van aan de cliënt. Hierdoor raakt de cliënt de vraagsturing kwijt, omdat ze geen zeggenschap heeft over de financiële middelen om het aanbod te kunnen sturen.

Work First Divosa: Werkt het?

Voor het beleidsinstrument Work First is eveneens op dezelfde wijze als bij de IRO gekeken naar de effectiviteit. Het resultaat is dat dit instrument het minst de door ons gevonden oorzaken van jeugdwerkloosheid aanpakt. Verder is gekeken naar het aantal in- en uitstromers vanuit een Work First traject. Hiervoor is gebruik gemaakt van de gegevens van het rapport van Divosa; 'Work First werkt: Op weg naar evidence based – Work First'. In dit rapport is een benchmark uitgevoerd onder 49 Work First projecten in de periode van 2005 tot 2007. Uit het rapport is gebleken dat maar 18% van de projecten zich richt op jongeren onder de 27 jaar. In het onderzoek van Divosa is er daarom voor gekozen om de resultaten van de gehele doelgroep te presenteren, omdat het aandeel van 18% erg klein is. De effectiviteit van het instrument is bepaald door te kijken naar 5 kencijfers, namelijk; preventieve uitstroom, uitstroom naar werk, uitstroom naar opleiding, blijvend in WWB-uitkering en uitstroom naar UWV-uitkering. Bij preventieve instroom wordt er uitgegaan van het afschrik-effect van Work First. Projecten waar uitsluitend werd gewerkt met nieuwe instroom, hebben gemiddeld een preventieve instroom van 37%. Bij projecten waar met een mix van nieuw en zittend bestand werd gewerkt ligt dit percentage lager, namelijk op 29%. Wanneer we bij preventieve uitstroom de groep jongeren tot 27 uitlichten dan blijkt dat het percentage hier hoger ligt, namelijk op 49%. Het percentage van uitstroom naar werk komt gemiddeld uit op 45%, voor de groep jongeren tot 27 ligt dit percentage op 52,6%. Slechts 2% van de cliënten stroomt uit naar een reguliere dagopleiding. Gemiddeld 28% van de Work First trajecten blijft in de bijstand.

Work First Divosa: Past het?

De efficiency van de Work First projecten kon aan de hand van de benchmark van Divosa niet worden omschreven. Oorzaken hiervoor waren te vinden in het feit dat er problemen/ verschillen zijn in het toerekenen van de kosten. Veel gemeenten houden geen aparte begroting voor Work First aan. Ook zaten er verschillen in het opnemen van de loonkosten en/ of kosten van de uitkering in de individuele trajectprijs. Voor verder informatie over de efficiency van Work First hebben we daarom gebruik gemaakt van het onderzoek; loon boven uitkering van de gemeente Alkmaar. De Divosa benchmark gaf wel aan dat de kosten van Work First vooral betaald worden uit het Werkdeel van de WWB, namelijk 89% binnen het Werkdeel. De financiële omvang van Work First binnen het Inkomens deel met 12%, ligt aanmerkelijk lager. Slechts 6% van de financiële bekostiging komt vanuit andere bronnen, bijvoorbeeld van ESF.

Work First Loon Boven Uitkering Alkmaar: Werkt het?

Het benchmarkrapport van Divosa was onvoldoende om een concrete vergelijking te kunnen maken met de Jeugdwerkcorporatie op het gebied van effectiviteit. Daarom is gekozen voor specifiek Work First project in gemeente Alkmaar waarvan de gegevens over de effectiviteit en efficiency bekend zijn. De gegevens zijn afkomstig uit de evaluatierapportage 'Evaluatie loon boven uitkering in de gemeente Alkmaar' uitgevoerd door onafhankelijk onderzoeksbureau SEOR. In dit rapport is de effectiviteit van het instrument bepaald door te kijken naar het aantal Loon Boven Uitkering cliënten die in- en uitgestroomd is over de periode 1-1-2004 tot en met 31-12-2006. In deze periode zijn in totaal 1.642 mensen doorverwezen voor een Loon Boven Uitkering-traject. Daarvan zijn er 764 in totaal geplaatst in een Loon Boven Uitkering-traject. Gericht op het aantal in- en uitgestroomde jongeren, hanteert SEOR de leeftijdscategorie 15 tot 30 jaar. In deze leeftijdscategorie zijn in totaal 277 jongeren in een LBU-traject geplaatst. Daarvan heeft 31% een reguliere baan gevonden. Opvallend is dat 42% van de 277 jongeren geen verlenging van het contract heeft gekregen na beëindiging van het LBU-traject en dat 24% ontslagen is.

Work First Loon Boven Uitkering Alkmaar: Past het?

Voor de beantwoording van de 'past het' vraag, is gekeken in het rapport naar de individuele trajectprijs per LBU-cliënt. De individuele trajectprijs is berekend door het totaal aantal succesvol cliënten te delen door de beheerskosten. Er zijn in totaal 56 LBU cliënten uitgestroomd naar regulier werk. Dit komt uit op een individuele trajectprijs van €6.396.

Work First: Mag het? Hoort het?

Het rapport *Maat en Overmaat, evaluatie vanuit cliëntenperspectief* is gebruikt om de mening over Work First van de cliënten te vangen. Duidelijk werd dat er veel kritiekpunten te benoemen zijn. Zo staat volgens de cliënten Work First te ver af van de werkpraktijk, omdat ze te weinig samenwerken met het bedrijfsleven en geen banen creëren. Tevens is de kwaliteit van de re-integratiebureaus ondermaats, omdat er vaak voor een

'goedkope' aanpak wordt gekozen in plaats van een aanpak waar de cliënt mee geholpen is. Snelle en 'goedkope' uitstroom heeft de voorkeur. Cliënten merken ook op dat er voor de meest kwetsbare groep cliënten niets gebeurt. Dit komt door het systeem van de WWB, waar snel uitromen geld oplevert voor de gemeente. Zij mogen namelijk het overschot op het inkomensdeel houden. Mensen die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben en Nuggers vallen dus vaak buiten de boot. Tot slot is de hele systematiek van Work First doordrongen met 'dwang en drang'. Dit zorgt voor een negatieve beeldvorming over werklozen en vernederd mensen door ze hele dagen bijvoorbeeld relatiegeschenken te laten verpakken. De vraag die gesteld kan worden is of er dwang toegepast mag worden, om het recht om een uitkering te ontvangen geldig te doen maken.

De Jeugdwerkcorporatie: Werkt het?

De Jeugdwerkcorporatie is gedurende het onderzoek het uitgangspunt geweest. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de Jeugdwerkcorporatie in vergelijking met bovenstaande instrumenten de meeste oorzaken van structurele jeugdwerkloosheid aanpakt. In de periode 2005 tot en met 2007 zijn in totaal 117 jongeren in het traject gestroomd. Daarvan zijn, 83 jongeren na beëindiging van het traject, succesvol uitgestroomd. Onder succesvol uitstromen, verstaan wij reguliere arbeid in loondienst, zelfstandig ondernemerschap en het volgen van een reguliere opleiding. De grootste groep van de 117 instromers zijn voor een groot deel te herleiden naar huismannen, -vrouwen en nuggers (62 instromers). De groep die daarop het grootst is, zijn de jongeren met een bijstandsuitkering.

De Jeugdwerkcorporatie: Past het?

Voor het bepalen van een gemiddelde trajectprijs per jongere is gekeken naar de directe kosten voor de jongeren, in dit geval betreft het de exploitatiekosten. Hiervoor is gebruik gemaakt van de einddeclaratie ESF-EQUAL. Uitgangspunt voor de berekening zijn de 83 succesvol uitgestroomde jongeren. Per succesvol uitgestroomde jongeren komt de trajectprijs op een bedrag van €8.382.

De Jeugdwerkcorporatie: Mag het, hoort het?

De waardering van de leden van de Jeugdwerkcorporatie hebben geëvalueerd aan de hand van een enquête. Alle jongeren gaven in de enquête aan, dat ze als de keuze opnieuw moesten maken weer zouden deelnemen aan de Jeugdwerkcorporatie. Vooral de financiering van hun eigen bedrijf en de begeleiding werden hier als reden genoemd. De jongeren associëren de Jeugdwerkcorporatie vooral met 'de mogelijkheid hun droom waar te maken'. Kritiek op de Jeugdwerkcorporatie heeft betrekking op onduidelijkheid van de organisatiestructuur en praktische zaken als te laat uitbetalen van het salaris.

Conclusies

Definiëring jeugdwerklozen onduidelijk

Na het bestuderen van bestaande definities van het CBS en het CWI kan geconcludeerd worden dat de doelgroep waarop de Jeugdwerkcorporatie zich richt anders is. Daarom is door ons een nieuwe definitie opgesteld en luidt als volgt:

'Jeugdwerkloosheid bestaat uit mensen tussen de 15 en 27 jaar die geen opleiding meer volgen, wel of niet ingeschreven staan bij het CWI, wel of geen uitkering hebben en wel of niet actief op zoek zijn naar een baan maar wel willen werken.'

De reden waarom deze definitie zo breed is, is omdat de bestaande definities zich alleen richten op mensen die actief op zijn naar een baan, of niet actief maar wel ingeschreven staan bij het CWI. Daarmee wordt een belangrijke groep overgeslagen, namelijk de jongeren die niet geregistreerd staan, geen uitkering ontvangen en niet actief op zoek zijn naar een baan, maar wel willen werken. Het vergelijken van cijfermateriaal van verschillende bronnen is erg lastig geweest, omdat iedereen een andere definitie hanteert, qua leeftijdscategorie en wat men onder werkloosheid verstaat.

Omvang jeugdwerkloosheid onduidelijk door ontbreken van eenduidige registratie

Wij kunnen aan de hand van de achterhaalde cijfers concluderen dat de omvang van de jeugdwerkloosheidsproblematiek per organisatie verschilt. Dit komt omdat er verschillende definities gehanteerd worden en op verschillende manieren geregistreerd wordt. De precieze omvang van de jeugdwerkloosheidsproblematiek

is dus niet vast te stellen, maar geconcludeerd kan worden dat er minstens 67.000 jeugdige werklozen zijn. Volgens ons is de omvang van het jeugdwerkloosheidsprobleem nog groter, omdat de cijfers aangeven dat jeugdwerkloosheid tot 22, 23 of 25 jaar is. De door ons vastgestelde definitie bereikt een veel grotere groep. Zo zullen de cijfers van bijvoorbeeld de Taskforce die registreert tot 22 jaar, hoger uitvallen wanneer de leeftijdscategorie tot 27 jaar wordt opgetrokken.

Oorzaken

De oorzaken die gevonden zijn voor jeugdwerkloosheid zijn terug te leiden naar drie verschillende vormen, namelijk conjuncturele werkloosheid, frictie- of wrijvingswerkloosheid en structurele werkloosheid in kwantitatieve en kwalitatieve zin. Geconcludeerd kan worden dat de bestaande instrumenten zich niet voldoende richten op de harde kern structureel werkloze jongeren. Dit is ons inziens de groep waarop het beleid zich moet richten. Geconcludeerd kan worden is dat de Jeugdwerkcorporatie zich ook richt op de structurele werkloosheid in kwalitatieve zin. Hierin vallen de harde kern structureel werklozen zonder voldoende opleiding, al dan niet ingeschreven bij het CWI en soms ook niet op zoek naar scholing of werk.

Werking WWB richt zich niet op vergroten human capital

Gemeenten hebben er baat bij om zo min mogelijk instromers te krijgen en met het werkdeel zoveel mogelijk mensen te laten uitstromen. Hierdoor is het is voor gemeenten interessant te investeren in re-integratie instrumenten waardoor werklozen snel uit de uitkering stromen. Deze systematiek is echter niet gunstig voor nuggers en nutters, omdat het geen financieel voordeel oplevert voor gemeenten. Bij het streven naar duurzame uitstroom is maatwerk noodzakelijk. Dit is niet terug te vinden in de bestaande instrumenten.

Jeugdwerkcorporatie

Een Jeugdwerkcorporatie is een manier/instrument om naast structurele werkloze jongeren ook die jongeren te bereiken die niet ingeschreven staan als uitkeringsgerechtigde. De Jeugdwerkcorporatie is met name bij de tweede groep zeer effectief gebleken. Dit is waarschijnlijk te danken aan het feit dat de Jeugdwerkcorporatie een combinatie is van *kleinschalige werkgelegenheid met een persoonlijke en gebiedsgerichte aanpak*.

Bij het oprichten van een Jeugdwerkcorporatie zijn de lokale partners belangrijk voor het creëren van draagvlak en voor de instroom van jongeren in de Jeugdwerkcorporatie.

Geconcludeerd kan worden dat de methodiek van de Jeugdwerkcorporatie breed is en meer maatwerkaspecten heeft dan andere instrumenten. Hierdoor is er ruimte voor wensen en behoeften van leden. Door de persoonlijke aanpak, de begeleiding en de onderlinge samenwerking van de jongeren in de coöperatie, slaagt de Jeugdwerkcorporatie erin de jongeren op een positieve manier te stimuleren, motiveren en maatwerk aan te bieden.

De belangrijkste resultaten uit het onderzoek waarbij de Jeugdwerkcorporatie is vergeleken met de IRO en Work First, zijn de volgende:

WERKT HET?

Als eerste voorwaarde is gekeken in hoeverre de instrumenten de in hoofdstuk 3 gevonden oorzaken van structurele werkloosheid aanpakken. De Jeugdwerkcorporatie pakt het meest van de in hoofdstuk 3 gevonden oorzaken aan, namelijk onvoldoende opleiding, gemis stimulerend sociaal milieu en ontbreken van sociale vaardigheden. Work First pakt het minst de oorzaken voor structurele werkloosheid aan.

Een tweede voorwaarde voor het bepalen van de effectiviteit is de hoeveelheid jongeren daadwerkelijk succesvol uitgestroomd zijn. **Uit het vergelijkend onderzoek is gebleken dat de Jeugdwerkcorporatie veruit het meest effectief is met een slagingspercentage van 71%.** Op de tweede plaats komt Work First met een slagingspercentage van 53%. Echter als we specifiek kijken naar het aantal succesvol uitgestroomde jongeren van het project Loon Boven Uitkering van gemeente Alkmaar, komt het slagingspercentage uit op 31%. Op de laatste plaats komt de IRO met een slagingspercentage van 31%.

Doordat de Jeugdwerkcorporatie de meeste oorzaken van jeugdwerkloosheid aanpakt, het hoogste percentage succesvolle uitstromers heeft en relatief weinig negatieve neveneffecten heeft, is de conclusie dat de Jeugdwerkcorporatie werkt. De Jeugdwerkcorporatie heeft een positieve benadering en de methodiek is gebaseerd op maatwerk. Hierdoor worden cliënten gemotiveerd om aan hun eigen toekomst te werken en het human capital vergroot doordat de Jeugdwerkcorporatie investeert in scholing en individuele begeleiding. Verwacht kan worden dat de uitstroom van de Jeugdwerkcorporatie hierdoor duurzamer is.

PAST HET?

Om te kunnen bepalen of de Jeugdwerkcorporatie kosteneffectiever is dan de IRO en Work First, is gekeken naar de kostenverhouding Jeugdwerkcorporatie/IRO en naar de kostenverhouding Jeugdwerkcorporatie/Work First 'Loon boven Uitkering' gemeente Alkmaar. De kosten per plaatsing van de cliënten van de Jeugdwerkcorporatie, blijken een factor 1,2 hoger dan de kosten per plaatsing van de cliënten van de IRO. Hiermee kan dus worden vastgesteld dat het instrument de Jeugdwerkcorporatie in vergelijking met de IRO geen kostenvoordeel oplevert.

Aan de kostenverhouding Jeugdwerkcorporatie/Work First project 'Loon Boven Uitkering' is te zien dat de kosten per geplaatste cliënt van de Jeugdwerkcorporatie een 1,3 hoger is dan de kosten per geplaatste persoon van het Work First project. Hieruit blijkt dat ook in dit geval het instrument de Jeugdwerkcorporatie geen kostenvoordeel oplevert.

De Jeugdwerkcorporatie is relatief gezien het duurste instrument met een factor 1,2 respectievelijk 1,3 hoger dan de IRO en Work First. Echter, doordat het draagvlak voor de Jeugdwerkcorporatie groot en de effectiviteit hoog is dan de IRO en Work First, zal dit de haalbaarheid niet negatief beïnvloeden.

MAG HET? EN HOORT HET?

Hier is het draagvlak onder de actoren van de verschillende instrumenten van belang. **Uit ons onderzoek onder verschillende actoren van de drie instrumenten is gebleken dat het draagvlak onder de cliënten van de Jeugdwerkcorporatie het hoogst is.** Deze cliënten zijn positief over de werking van het instrument. Enige minpunten hebben betrekking op de organisatiestructuur, maar omdat het om een pilot-project gaat is dit niet verwonderlijk. Cliënten van de IRO geven aan positief te zijn, rapportcijfer 8, over het doel van de IRO. Als het echter gaat over de mogelijkheid om informatie te verzamelen, zijn cliënten met een 6,3 een stuk minder positief. Dit erkennen ook andere actoren als medewerkers van het UWV en het LCR. Ze geven aan dat de re-integratiemarkt erg ondoorzichtig is en dat cliënten vaak niet in staat zijn een keuze te maken voor een re-integratiebedrijf. Omdat de kern van de IRO te vinden is in de mogelijkheid van het bepalen van je eigen re-integratietraject, is het ontbreken aan informatie noodzakelijk. Het draagvlak onder de cliënten van Work First is laag. Dwang en drang zorgt ervoor dat mensen hun hakken in de grond zetten. Cliënten hebben behoefte aan maatwerk, maar Work First wil mensen zo snel en goedkoop mogelijk uit de uitkering laten stromen. De Jeugdwerkcorporatie doet recht aan de wet gedefinieerd in het internationaal Recht:

'Eenieder heeft recht op arbeid, op de vrije keuze van zijn arbeid, op billijke bevredigende arbeidsvoorwaarden en op bescherming tegen werkloosheid'.¹²⁹

De Jeugdwerkcorporatie heeft dus als beleidsinstrument het meeste kans om succesvol te zijn. Doordat de Jeugdwerkcorporatie de cliënten de vrijheid geeft in de mogelijkheid om te werken, kan redelijkerwijs worden verondersteld dat het draagvlak hierdoor ook groter is. Jongeren zijn over het algemeen positief over de Jeugdwerkcorporatie. Enige minpunten hebben betrekking op de organisatie van de Jeugdwerkcorporatie. De organisatiestructuur ervaren zij als onduidelijk, administratieve zaken zoals belasting en salarisuitbetaling moet beter geregeld worden.

129 Het recht op arbeid zoals gedefinieerd door het internationaal Recht (Universele Verklaring 10 december 1948, art. 23 §1-3.)



Hoofdstuk 7

Aanbevelingen

Naar aanleiding van dit onderzoek komen we tot een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen hebben betrekking op de Jeugdwerkcorporatie en het maatschappelijk probleem jeugdwerkloosheid.



7. Aanbevelingen

Naar aanleiding van ons onderzoek komen we tot een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen hebben betrekking op de Jeugdwerkcorporatie en het maatschappelijk probleem jeugdwerkloosheid.

De samenleving heeft verantwoordelijkheid ten opzichte van jeugdige werklozen. Zij zijn, hoe clichématig dan ook, de toekomst. Met de door ons geformuleerde aanbevelingen wordt antwoord gegeven op de laatste deelvraag van ons onderzoek, namelijk:

Welke aanbevelingen kunnen er gedaan worden over de toekomst van de Jeugdwerkcorporatie? Tevens zullen we enkele algemene aanbevelingen geven die bijdragen aan het oplossen van jeugdwerkloosheid.

Actoren moeten eenduidig registreren

Voor registratie en inzicht in effectiviteit is het van belang dat alle actoren dezelfde groep/ leeftijd 'jongeren' registreert/ aanhoudt. Tevens is het van belang dat de categorie 'jongeren' wordt opgerekt. Onze voorkeur zou ernaar uitgaan dat jongeren worden geregistreerd tot en met een leeftijd van 27 jaar.

Beleidsinstrumenten moeten zich richten op harde kern structureel werklozen

Juist nu het economisch goed gaat is het van belang om te investeren in het bestrijden van structurele werkloosheid. Doordat deze groep behoefte heeft aan maatwerk, moeten instrumenten een zekere mate van vrijheid hebben om op de wensen van de cliënten in te spelen. Tevens moet er gewerkt worden aan het vergroten van het human capital van deze groep. De kosten voor instrumenten die aan deze voorwaarden voldoen, zullen misschien hoger uitkomen. Maar doordat er geïnvesteerd wordt in een echte oplossing is de investering veel duurzamer, doordat mensen niet in onzekere banen met een slecht perspectief terecht komen.

Voorkomen dat mensen tot de groep structurele werklozen gaan behoren

Onze ervaring bij de Jeugdwerkcorporatie is dat werklozen soms alleen een steuntje in de rug nodig hebben om aan werk te komen. Bij de Jeugdwerkcorporatie kwam het namelijk vaak voor dat na het opstellen van het persoonlijk of ondernemersplan of zelf al na het eerste kennismakingsgesprek werklozen een baan vonden. Dit komt doordat ze weer over hun toekomst gaan nadenken, gemotiveerd raken en de informatie krijgen waar ze behoefte aan hebben. Jongeren hebben bijvoorbeeld vaak behoefte aan informatie over het schrijven van een sollicitatiebrief. Organisaties die deze informatie kunnen bieden, zoals het CWI of de gemeente hebben vaak een negatieve benadering van de werklozen of hebben geen tijd.

Een laagdrempelig loket in de wijk waar vragen over werk gesteld kunnen worden zou een uitkomst zijn. Dit zou ook passen in het concept van de Jeugdwerkcorporatie. Leden van de Jeugdwerkcorporatie zouden dit loket kunnen organiseren en jongeren adviseren. Wanneer jongeren niet voldoende hebben aan alleen informatie of korte begeleiding dan kan overgegaan worden tot een lidmaatschap bij de Jeugdwerkcorporatie. Op deze manier kan voorkomen worden dat mensen lange perioden werkloos zijn en tot de groep structurele werklozen gaan behoren.

Systematiek van WWB moet aangepast worden

Aanpassen systematiek van de WWB. De huidige systematiek van de WWB is er niet op gericht om nuggers en nutters te laten participeren, doordat het gemeenten financieel voordeel oplevert op het inkomensdeel door mensen snel uit de uitkering te laten stromen. Hierdoor wordt niet geïnvesteerd in het vergroten van human capital en daarmee het bereiken van een duurzame uitstroom door bijvoorbeeld scholing. Een aanbeveling is om een deel van het werkbudget van de WWB verplicht te besteden aan nuggers en nutters en een deel aan scholing, zodat aan de ene kant een deel van de harde kern structureel werkloze jongeren bereikt wordt, en aan de andere kant voorkomen wordt dat mensen een grote afstand tot de arbeidsmarkt krijgen.

Aanbevelingen ten aanzien van de Jeugdwerkcorporatie

De Jeugdwerkcorporatie kan in concept veel breder worden ingezet. Vaak lopen er binnen gemeenten veel verschillende projecten, in de bestrijding van de jeugdwerkloosheid. Dit maakt het onduidelijk, onoverzichtelijk en de continuïteit is vaak slecht. De Jeugdwerkcorporatie is een instrument die veelomvattend is en een einde kan maken aan de onduidelijkheid voor jongeren. De Jeugdwerkcorporatie moet een begrip worden, waar jongeren (werkloos, starters, scholieren) met vragen terecht kunnen over werkloosheid, uitkeringen,

(maatschappelijke)stage, bijbaantjes en natuurlijk werken bij de Jeugdwerkcorporatie. Aanbevelingen die hieronder staan beschreven, staan vaak in het verlengde van deze visie.

De Jeugdwerkcorporatie bekendheid geven, door verspreiding van de techniek en methodiek van de Jeugdwerkcorporatie. Dat kan door het handboek te verspreiden onder gemeenten en andere actoren in de bestrijding van de jeugdwerkloosheid. Tevens is het van belang om bij de 'lancering' van het handboek publiciteit te trekken. Dit kan door het handboek aan bijvoorbeeld een minister aan te bieden op een bijeenkomst waar belangrijke actoren voor uitgenodigd worden.

De Jeugdwerkcorporatie een loketfunctie geven waar jongeren met al hun vragen over werk terecht kunnen. Hierdoor wordt voorkomen dat jongeren die alleen een 'zetje in de rug' nodig hebben, het gehele traject doorlopen. Hierdoor worden kosten vermeden, om jongeren die er toch wel zouden komen aan het werk te helpen. De leden die ervaring hebben opgedaan kunnen op deze manier kennis delen en jongeren op hun eigen manier bereiken.

Het netwerk rondom de Jeugdwerkcorporatie vergroten. Een netwerk vormen om de Jeugdwerkcorporatie is belangrijk voor het creëren van draagvlak. Omdat de Jeugdwerkcorporatie de markt moet kunnen bedienen is het van belang om goede contacten te hebben met het bedrijfsleven in de gemeente waar de Jeugdwerkcorporatie is gevestigd. Deze contacten kunnen voor werk zorgen, maar kunnen ook de jongeren ondersteunen bij het uitvoeren van hun administratie of het opstellen van een ondernemingsplan. Ook is het van belang om goede contacten met de gemeente en politiek te onderhouden op verschillende niveaus, zodat er geld wordt vrijgemaakt voor het instrument. Bij een goed opgebouwd netwerk, ontstaan duurzame relaties die belangrijk zijn voor continueren van de Jeugdwerkcorporatie.

Meer helderheid creëren over de organisatiestructuur van de Jeugdwerkcorporatie bij de cliënten en actoren. De Jeugdwerkcorporatie is nieuwe en redelijk complex in organisatiestructuur. Omdat mensen de methodiek en techniek vaak niet direct kunnen doorgronden, haken ze af. Jongeren die op zoek zijn naar werk, willen ook een bepaalde zekerheid. Wanneer het concept en/of de organisatiestructuur niet helder is kunnen ze afhaken. Een aanbeveling is het opstellen van informatiefolders, waarin alle informatie kort en bondig is weergegeven.

Jongeren extra begeleiding bieden bij het op orde brengen van de administratie. De aanbeveling is om een aantal uur per week een begeleider beschikbaar te hebben die kan helpen met belastingzaken en de begroting. Deze begeleiding moet dus plaatsvinden naast de 'normale' begeleiding.

Omdat de kracht van de Jeugdwerkcorporatie te vinden is in de coöperatieve organisatievorm, bevelen we aan de kennis en de kracht van de jongeren te behouden en te gebruiken. Dit kan door de jongeren te verplichten minimaal een jaar lid te blijven na uitstroom. Als 'oud' lid hebben deze jongeren een adviserende rol voor de 'nieuwe' leden.

Bijlagen

- I Schematische weergave van de maandelijks cijfers werkloze, werkzame- en niet-beroepsbevolking**
Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen 2007-12-06 Statline
<http://statline.cbs.nl/StatWeb/table.asp?LYR=G2:0,G1:0&LA=nl&DM=SLNL&PA=70173ned&D1=9-13&D2=a&D3=0&D4=a,!0-79&HDR=T&STB=G3>
- II Schematische weergave van de driemaandsgemiddelden over de geregistreerde werklozen**
Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen 2007-12-06
<http://statline.cbs.nl/StatWeb/Table.asp?PA=37914>
- III Schematische weergave baanvinders- en wisselaars en onbenut arbeidsaanbod**
Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen 2007-12-06
<http://statline.cbs.nl/StatWeb/start.asp?KEYWORDS=totale+potenti%c3%able+arbeidsreserve&BOOL=0&LA=NL&DM=SLNL&lp=Search/SResults>
- IV Centrum voor Werk en Inkomen, aantal werkzoekenden onder de 25 jaar in oktober 2007**
Bron: Centrum voor Werk en Inkomen, digitale nieuwsflits arbeidsmarkt 2007
http://www.werk.nl/portal/page/portal/werk_nl_bestanden/bestanden/actueel/Nieuwsflits%20Arbeidsmarkt%20oktober%202007.pdf
- V Centrum voor Werk en Inkomen, aantal werkzoekenden onder de 23 jaar in oktober 2006**
Bron: Centrum voor Werk en Inkomen, digitale nieuwsflits arbeidsmarkt 2006
http://loopbaan.nl/upload/nieuwsflits_arbeidsmarkt_okt_2006.pdf
- VI Schematische weergave van de werkloosheidscijfers binnen de lidstaten van de Europese unie in de leeftijdscategorie 15 tot 25 jaar.**
Bron: Eurostat, Euro-indicators, News Release, 165/2007 (revised), 3 december 2007.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2007/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2007_MONTH_12/3-03122007-EN-AP1.PDF
- VII Cijfers over de structurele werkloosheid en de risicogroep in de leeftijdscategorie 15-22 jaar exclusief scholieren en studenten op basis van de Enquête beroepsbevolking 2006 van het CBS, uit het document: Juist nu doorbijten! Advies aan het nieuwe kabinet, p4**
http://docs.minszw.nl/pdf/188/2006/188_2006_11_760.pdf
- VIII Aanvulling op het theoretisch kader**
- IX Lijst van deelnemende gemeenten Benchmark Work First divosa**
- X Succesverhaal Jonas**
- XI Foto's leden Jeugdwerkcorporatie Tilburg**
- XII Literatuurlijst**



Bijlage I

Bron:
CBS, Schematische weergave van de maandelijkse cijfers werkloze, werkzame- en niet-beroepsbevolking

Maandelijkse cijfers werkloze-, werkzame- en niet-beroepsbevolking

Geslacht: Totaal Leeftijd: 15 tot 25 jaar

Onderwerpen	Werkloze beroepsbevolking (WL BB)				Trend WL BB	Werkloosheids- percentage
	Totaal werkloze beroepsbevolking	Jaarmutatatie werkloze beroepsbevolking	Seizoengecorrigeerd WL BB	Seizoengecorrigeerd %		
Perioden	x 1000					
2006 feb./2006 apr.*	93	-24	93		11,5	
2006 mrt./2006 mei*	86	-25	91		10,6	
2006 apr./2006 juni*	86	-31	86		10,3	
2006 mei/2006 juli*	100	-27	84		11,1	
2006 juni/2006 aug.*	100	-30	86		10,8	
2006 juli/2006 sep.*	100	-23	91		10,9	
2006 aug./2006 okt.*	86	-18	91		10,1	
2006 sep./2006 nov.*	84	-16	91		10,1	
2006 okt./2006 dec.*	77	-14	88		9,3	
2006 nov./2007 jan.*	75	-18	85		9,1	
2006 *	91	-21	91		10,7	
2006 dec./2007 feb.*	80	-14	85		9,7	
2007 jan./2007 mrt.*	87	-11	86		10,5	
2007 feb./2007 apr.*	83	-10	84		9,9	
2007 mrt./2007 mei*	78	-8	83		9,3	
2007 apr./2007 juni*	88	1	83		10	
2007 mei/2007 juli*	105	5	89		11,2	
2007 juni/2007 aug.*	106	6	92		10,9	
2007 juli/2007 sep.*	84	-17	74		8,9	
2007 aug./2007 okt.*	67	-20	71		7,5	

© Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen 2007-12-06



Bijlage II

Bron: CBS, schematische weergave van de geregistreerde werkloosheid per driemaandsgemiddelden.

Geregistreerde werkloosheid - driemaandsgemiddelden

Onderwerpen	Geregistreerde werklozen (abs.)						Geregistreerde werkloosheid (%)					
	Niet seizoensgecorrigeerd			Seizoensgecorrigeerd			Niet seizoensgecorrigeerd			Seizoensgecorrigeerd		
	Totaal geregistreerde werklozen	Totaal mannen	Totaal vrouwen	Totaal geregistreerde werklozen	Totaal mannen	Totaal vrouwen	Totaal geregistreerde werkloosheid	Totaal mannen	Totaal vrouwen	Totaal geregistreerde werkloosheid	Totaal mannen	Totaal vrouwen
Perioden	X 1 000											
2005 dec. - 2006 feb.	303	157	146	288	148	140	4,1	3,7	4,6	3,9	3,5	4,5
2006 jan. - 2006 mrt.	302	160	143	288	148	139	4,1	3,8	4,5	3,9	3,5	4,4
2006 feb. - 2006 apr.	298	156	142	291	148	142	4	3,7	4,5	3,9	3,5	4,5
2006 mrt. - 2006 mei	291	154	138	293	153	140	3,9	3,6	4,3	4	3,6	4,5
2006 apr. - 2006 jun.	276	142	134	282	145	136	3,7	3,4	4,2	3,8	3,4	4,4
2006 mei - 2006 jul.	261	132	129	268	137	130	3,5	3,1	4	3,6	3,2	4,2
2006 jun. - 2006 aug.	252	126	127	258	130	128	3,4	3	4	3,5	3,1	4,1
2006 jul. - 2006 sep.	245	120	125	250	125	125	3,3	2,8	3,9	3,4	2,9	4
2006 aug. - 2006 okt.	236	116	120	242	122	121	3,2	2,7	3,8	3,3	2,9	3,8
2006 sep. - 2006 nov.	224	111	114	232	116	116	3	2,6	3,6	3,1	2,7	3,7
2006 okt. - 2006 dec.	217	109	108	223	114	109	2,9	2,6	3,3	3	2,7	3,5
2006 nov. - 2007 jan.	215	109	105	210	106	104	2,9	2,6	3,2	2,8	2,5	3,3
2006 dec. - 2007 feb.	215	112	103	202	104	98	2,9	2,6	3,2	2,7	2,4	3,1
2007 jan. - 2007 mrt.	218	115	103	205	104	101	2,9	2,7	3,2	2,8	2,4	3,2
2007 feb. - 2007 apr.	205	110	95	196	102	94	2,7	2,6	2,9	2,7	2,4	3
2007 mrt. - 2007 mei	198	103	95	197	101	96	2,6	2,4	2,9	2,7	2,4	3,1
2007 apr. - 2007 jun.	183	92	91	186	93	93	2,4	2,2	2,8	2,5	2,2	3
2007 mei - 2007 jul.	178	90	88	184	94	89	2,4	2,1	2,7	2,5	2,2	2,9
2007 jun. - 2007 aug.	170	85	85	175	89	86	2,3	2	2,6	2,4	2,1	2,7
2007 jul. - 2007 sep.	171	88	83	177	93	84	2,3	2,1	2,6	2,4	2,2	2,7

© Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen 2007-12-06



Bijlage III

Bron: CBS, schematische weergave baanvinders- en wisselaars en onbenut arbeidsaanbod

Baanvinders en -wisselaars en onbenut arbeidsaanbod

Onderwerpen		Onbenut arbeidsaanbod								
		Totaal onbenut arbeidsaanbod	< 1 jaar geleden gewerkt	(Voorth.) Scholier /student/ schoolverlater	Voorh. werkzaam	(Voorth.) arbeidsongeschikt	Herintreder	Overig onbenut arbeidsaanbod		
Geslacht	Kenmerken	Perioden	X 1000							
Mannen en vrouwen	Totaal leeftijd 15 tot 65 jaar	2000	718	93	143	118	88	170	106	
		2001	676	112	147	109	82	152	75	
		2002	713	138	161	112	75	149	79	
		2003	864	193	177	153	99	145	96	
		2004	1 004	194	209	210	106	177	108	
		2005	1 047	184	220	229	113	183	117	
Mannen	Totaal leeftijd 15 tot 65 jaar	2000	970	138	205	218	114	177	118	
		2001	279	45	66	57	52	9	49	
		2002	263	56	69	54	41	8	34	
		2003	301	78	83	52	37	13	37	
		2004	381	115	84	79	51	10	44	
		2005	449	113	103	117	52	17	47	
Vrouwen	Totaal leeftijd 15 tot 65 jaar	2000	457	100	105	126	58	19	47	
		2001	414	71	104	115	53	17	54	
		2002	439	49	77	61	36	160	57	
		2003	413	56	78	55	40	144	40	
		2004	413	60	78	59	38	136	41	
		2005	483	78	93	74	49	136	52	
		2004	555	80	106	93	54	161	61	
		2005	590	84	115	103	55	164	69	
		2006	556	66	101	103	62	160	64	

© Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen 2007-12-06



Bijlage IV

Bron: CWI, digitale nieuwsflits arbeidsmarkt 2007, aantal werkzoekenden onder de 25 jaar ingeschreven bij het CWI.

Niet-werkende werkzoekende naar kenmerk

	okt-07	sep-07	Mutatie	% Mutatie	okt-06	sep-06	% Mutatie	Mut. Okt 07/06	% Mutatie
Totaal werkzoekenden	501.652	505.108	-3.456	-0,7%	621.286	631.684	-1,6%	-119.634	-19,3%
Niet-werkende werkzoekenden	468.612	472.426	-3.814	-0,8%	572.740	583.170	-1,8%	-104.125	-18,2%
Geslacht									
- mannen	218.030	219.784	-1.754	-0,8%	271.562	276.821	-1,9%	-53.532	19,7%
- vrouwen	250.582	252.642	-2.060	-0,8%	301.178	306.349	-1,7%	-50.596	-16,8%
Leeftijd									
- <25 jaar	29.527	29.273	254	0,9%	41.324	43.230	-4,4%	-11.797	-28,5%
- 25 - 35 jaar	73.202	73.832	-630	-0,9%	102.058	104.715	-2,5%	-28.856	-28,3%
- 35 - 45 jaar	121.957	123.217	-1.260	-1,0%	156.881	160.357	-2,2%	-34.924	-22,3%
- 45-55 jaar	124.537	126.085	-1.548	-1,2%	146.771	148.544	-1,2%	-22.234	-15,1%
- > = 55	119.386	120.013	-627	-0,5%	125.305	125.920	-0,5%	-5.919	-4,7%
- onbekend	3	6	-3		401	404	-0,7%	-398	



Bijlage V

Bron: CWI, digitale nieuwsflits arbeidsmarkt oktober 2006, aantal werkzoekenden onder de 23 jaar ingeschreven bij het CWI

Niet-werkende werkzoekende naar kenmerk

	okt-06	sep-06	Mutatie	% Mutatie	okt-06	sep-06	% Mutatie	Mut. Okt 05/06	% Mutatie
Totaal werkzoekenden	621.286	631.684	-10.398	-1,6%	723.040	731.416	-1,1%	-101.754	-14,1%
Niet-werkende werkzoekenden	572.740	583.170	-10.430	-1,8%	675.720	681.742	-0,9%	-102.980	-15,2%
Geslacht									
- mannen	271.562	276.821	-5.259	-1,9%	327.312	331.162	-1,2%	-55.750	-17,0%
- vrouwen	301.178	306.349	-5.171	-1,7%	348.408	350.580	-0,6%	-47.230	-13,6%
Leeftijd									
- < 23 jaar	26.338	27.523	-1.185	-4,3%	40.848	42.584	-4,1%	-14.510	-35,5%
- 23 - 39 jaar	192.888	198.129	-5.241	-2,6%	259.467	263.275	-1,4%	-66.579	-25,7%
- 40 - 49 jaar	157.537	160.170	-2.633	-1,6%	176.473	177.045	-0,3%	-18.936	-10,7%
- > = 50 jaar	195.576	196.944	-1.368	-0,7%	198.626	198.526	0,1%	-3.050	-1,5%
- onbekend	401	404	-3		306	312			
- < 45 jaar	300.263	308.302	-8.039	-2,6%	394	399.559	-1,5%	-93.286	-23,7%
- > = 45 jaar	272.076	274.464	-2.388	-0,9%	282	281.871	0,0%	-9.789	-3,5%



Bijlage VI

Bron: Eurostat, Schematische weergave van de werkloosheidscijfers binnen de Europese lidstaten in de leeftijdscategorie 15 tot 25 jaar.

SEASONALLY ADJUSTED UNEMPLOYMENT RATES (%) UNDER 25 YEARS

	Oct 2006	Apr 2007	May 2007	Jun 2007	Jul 2007	Aug 2007	Sep 2007	Oct 2007
EA13	15.9	14.7	14.7	14.7	14.6	14.5	14.4	14.3
EU27	16.6	15.5	15.4	15.2	15.0	14.9	14.8	14.7
BE	21.1	20.3	20.0	19.9	18.8	18.6	18.2	18.4
BG	16.7	13.7	13.3	13.0	12.3	11.9	11.6	10.9
CZ	15.3	12.2	12.0	11.3	10.6	10.1	10.2	9.6
DK	7.4	7.0	7.1	7.2	6.6	6.5	6.5	6.2
DE	12.2	11.0	11.1	11.1	10.8	10.8	10.8	10.6
EE	10.4	11.2	11.2	11.2	11.0	11.0	11.0	:
IE	8.0	9.1	9.0	8.0	9.9	10.0	11.1	9.1
EL	25.5	22.9	22.9	22.9	:	:	:	:
ES	17.8	18.0	18.1	18.4	18.4	18.5	18.4	18.2
FR	21.6	20.2	20.2	20.1	19.8	19.5	19.4	19.3
IT	21.8	18.6	18.6	18.6	:	:	:	:
CY	9.6	8.9	8.9	8.6	8.6	8.6	8.6	:
LV	11.5	9.3	9.3	9.3	8.5	8.5	8.5	:
LT	8.1	7.6	7.6	7.6	8.4	8.4	8.4	:
LU	16.8	18.9	16.4	16.4	16.4	16.7	16.0	16.4
HU	19.4	17.4	17.4	17.3	17.7	17.7	17.7	18.3
MT	15.1	12.9	13.2	13.0	12.6	12.4	11.8	11.5
NL	6.6	6.0	6.0	6.2	6.0	5.7	5.5	5.2
AT	8.7	8.7	8.5	8.5	8.5	8.5	8.3	8.3
PL	27.7	23.0	22.4	21.6	20.4	19.8	19.2	19.0
PT	16.8	16.6	16.4	16.4	16.3	16.3	16.3	16.2
RO	21.2	20.6	20.6	20.6	20.2	20.1	20.0	20.7
SI	10.6	9.2	9.2	9.2	8.6	8.6	8.6	:
SK	24.0	21.0	20.6	20.3	20.0	19.6	19.4	19.0
FI	18.3	16.6	16.3	16.3	16.3	16.3	16.4	16.4
SE	19.4	19.4	19.3	17.8	17.5	18.0	18.5	18.5
UK	14.1	14.7	14.8	14.3	14.4	14.3	:	:
US	10.6	10.2	10.0	10.5	10.6	10.7	11.1	10.8
JP	:	:	:	:	:	:	:	:



Bijlage VII

Bron: Taskforce Jeugdwerkloosheid, document Juist nu doorbijten! Advies aan het nieuwe kabinet, http://docs.minszw.nl/pdf//188/2006/188_2006_11_760.pdf

STRUCTURELE JEUGDWERKLOOSHEID	38.000	RISICOGROEP	124.000
Werkloos zonder startkwalificatie	19.000	Werkloos met startkwalificatie	15.000
Niet-zoekers zonder startkwalificatie	11.000	Niet-zoekers met startkwalificatie	7.000
Niet-willers zonder startkwalificatie	8.000	Niet-willers met startkwalificatie	6.000
		Werkzaam zonder startkwalificatie	96.000

Taskforce Jeugdwerkloosheid op basis van CBS (enquête beroepsbevolking); 2006, 15-22 jaar, excl. scholieren en studenten



Bijlage VIII Aanvulling op het theoretisch kader

Wettelijk kader

In deze paragraaf wordt het wettelijk kader geschetst waarin de Jeugdwerkcorporatie een plaats heeft. De hiernavolgende paragraaf gaat in op het Europees Sociaal Fonds, welke de Jeugdwerkcorporatie voor een groot deel financieel gesubsidieerd heeft. Vervolgens wordt er ingegaan op de wet SUWI en de WWB die het wettelijk kader bieden voor de bestaande instrumenten de Individuele Re-integratie Overeenkomst (uitgevoerd door het UWV) en de re-integratietrajecten die door gemeenten dankzij de WWB uitgevoerd kunnen worden. Het wettelijk kader breder dan in deze paragraaf uitgelegd wordt, maar voor het belang van het onderzoek in deze scriptie volstaan de genoemde wettelijke kaders.

Europees Sociaal Fonds

De 'Europese Werkgelegenheidsstrategie' is vastgelegd in het Verdrag van Amsterdam en heeft als doel een actiever arbeidsmarktbeleid te voeren en richt zich onder andere op preventieve maatregelen zoals de inzetbaarheid van werkzoekenden, het ondernemerschap, gelijke kansen voor mannen, vrouwen en gehandicapten.¹³⁰ In het Europese Werkgelegenheids- en sociaal beleid staat de mens centraal en richt zich steeds meer op het activeren van mensen door te investeren in hun mogelijkheden.¹³¹ Het beleid gericht op werkgelegenheid kan per lidstaat anders ingevuld worden en door het subsidiariteitsbeginsel is het van belang om het beleid zoveel mogelijk aan de lidstaten over te laten tenzij het effectiever kan op Europees niveau. Daarom respecteert de Europese Unie bij werkgelegenheids- en sociaal beleid het zogeheten 'dubbele subsidiariteitsbeginsel' waarbij er aan de ene kant beleid wordt ontwikkeld wordt op het niveau waar dat het meest effectief is en aan de andere kant worden de sociale partners en de gemeenschap er zoveel mogelijk bij betrokken.¹³² Het Europees Sociaal Fonds is één van de instrumenten om een actiever arbeidsmarktbeleid te voeren en is een van de vier structuurfondsen dat op Europees niveau werd opgericht en is van belang voor de inspanningen van de Europese Unie om te investeren in het *human capital* aspect.¹³³ Het Europees Sociaal Fonds is er op gericht om onder andere bij te dragen aan het realiseren van een volledige werkgelegenheid en het bevorderen van sociale integratie. Het bevorderen van de sociale integratie is vooral gericht op het verbeteren van de toegang van kansarmen tot werk. Een aantal van de prioriteiten waarin het Europees Sociaal Fonds de lidstaten steunt in het kader van de doelstellingen 'convergentie' en 'regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid' zijn de volgende:

- het voorkomen van werkloosheid en met name jeugdwerkloosheid en langdurige werkloosheid;
- het vergroten van de arbeidsparticipatie;
- versterking en uitbreiding van het menselijk kapitaal.¹³⁴

Wet SUWI

De wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (wet SUWI) dat in 2002 inwerking is getreden beschrijft welke publieke organisaties belast zijn met de uitvoering van de sociale zekerheid. Het beschrijft tevens de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de publieke organisaties. Zo is de Sociale Verzekeringsbank verantwoordelijk voor de uitvoering van de volksverzekeringen, het Centrum voor Werk en Inkomen moet zorgdragen voor de bemiddeling van werkzoekenden, Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de re-integratie en de uitkeringen van werklozen en arbeidsgehandicapten en tot slot zijn gemeenten verantwoordelijk voor bijstandsuitkeringen en de re-integratie van werklozen met een bijstandsuitkering op gemeentelijk niveau.

WWB

In de Wet SUWI is vastgelegd dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van bijstandsuitkeringen en de re-integratie van werklozen die een uitkering van de gemeente ontvangen. De Wet werk en bijstand

130 Publicatie van de Europese Commissie op beleidsterrein Sociaal beleid 'Het Europese werkgelegenheids- en sociaal beleid: een beleid voor mensen', http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/24/txt_nl.pdf

131 Website Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, http://ec.europa.eu/employment_social/social_model/index_en.html

132 Website Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, http://ec.europa.eu/employment_social/social_model/index_en.html

133 Website Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, http://ec.europa.eu/employment_social/social_model/index_en.html

134 De volledige lijst van prioriteiten is te vinden op <http://europa.eu/scadplus/leg/nl/lvb/g24232.htm>

(WWB) heeft op 1 januari 2004 de Algemene bijstandswet (Abw) vervangen en is bedoeld om gemeenten te steunen bij de verlening van bijstand aan uitkeringsgerechtigden en de re-integratie van deze uitkeringsgerechtigden. De hoofdregel bij deze wet is 'Werk boven inkomen'. Gemeenten hebben van het rijk meer autonomie gekregen voor het terugdringen van de instroom van het aantal uitkeringen en de toename van de uitstroom van het aantal uitkeringsgerechtigden. Gemeenten zijn er nu financieel zelf verantwoordelijk voor en hebben van het rijk twee budgetten gekregen te weten het inkomensdeel en een werkdeel. De uitkeringen worden door gemeenten betaald uit het inkomensdeel en de instrumenten gericht op re-integratie worden bekostigd door het werkdeel. Tekorten op de budgetten dienen door gemeenten zelf aangevuld te worden, maar overschotten op het inkomensdeel mogen naar de gemeentekas vloeien. Gemeenten hebben er baat bij om de instroom van uitkeringsgerechtigden zoveel mogelijk terug te dringen zodat er een overschot op het inkomensdeel ontstaat. Tegelijkertijd kunnen gemeenten meer investeren in instrumenten gericht op een toename van de uitstroom van het aantal uitkeringsgerechtigden.

Organisatie re-integratiebeleid

Met de inwerkingtreding van de Wet SUWI is vastgesteld dat de verantwoordelijkheid van de uitvoering van het re-integratiebeleid bij gemeenten, UWV en werkgevers ligt. Het UWV wordt geacht zich te houden aan de kwantitatieve prestatieafspraken gericht op re-integratie. Gemeenten worden financieel geprikkeld door de werking van de WWB en richten zich op uitstroom van uitkeringsgerechtigden door re-integratieactiviteiten. Binnen het re-integratiebeleid heeft mede dankzij de invoering van de Wet SUWI 'leveren van maatwerk' een belangrijke impuls gekregen. Er bestaat een duidelijke scheiding tussen management (UWV, gemeenten en werkgevers) en uitvoering (de re-integratiebedrijven). Decentralisatie en prikkels moeten uiteindelijk leiden tot maatwerk en daarmee tot zo effectief en efficiënt mogelijke besteding van het re-integratiebudget.¹³⁵

Beeldvorming

Deze paragraaf is tevens bedoeld als aanvulling op het perspectief waarbinnen het onderzoek tot stand komt. De in deze paragraaf besproken theorieën komen verder niet terug in dit onderzoek, maar geeft de lezer een beeld van de invalshoeken op het gebied van overheidsinterventie en onderbouwt onze invalshoek bij het uitvoeren van ons onderzoek. Dit doen wij door verschillende stromingen in het denken over de economie te bespreken.

Economische stromingen

Afgelopen eeuwen zijn er veel verschillende stromingen in het denken over de economie ontstaan en verdwenen. De ideeën die zijn blijven bestaan spelen een rol in de hedendaagse economische theorieën. In deze paragraaf zullen wij twee economische stromingen bespreken en specifiek benoemen hoe zij denken over marktwerking en de tussenkomst van de overheid. Met het bespreken van deze theorieën willen wij onze zienswijze op de tussenkomst van de overheid in het werkloosheidsbeleid onderbouwen. Er is voor gekozen om twee 'tegengestelde' theorieën te gebruiken, omdat ze op deze manier goed tegen elkaar afgezet kunnen worden.

De klassieken 1776 - 1857

Het economische liberalisme vormt nog steeds een grondslag van de huidige wetenschapsbeoefening.¹³⁶ Een belangrijk element van het economische liberalisme is het vertrouwen in het prijsmechanisme. Hun opvatting is dat wanneer een prijsmechanisme niet wordt belemmerd er een voortdurende tendentie naar evenwicht zal zijn. Onder deze theorie van het economische liberalisme vallen de klassieken en de neo-klassieken.

Adam Smith wordt beschouwd als de grondlegger van de klassieke school van economen.¹³⁷ Smith zag het algemene belang als resultaat van de belangen van alle individuen. Met het begrip invisible hand, die werkzaam is op de goederenmarkt en in navolging hiervan op de arbeidsmarkt, doelt Smith op wat het individu ertoe brengt te handelen in de richting van algemeen belang. Dit terwijl hij, het individu, dat niet zozeer in gedachten had. Volgens Smith is er sprake van een natuurlijke orde. Mensen willen geld verdienen om zichzelf te onderhouden en daardoor zal iemand als zelfstandig ondernemer optreden of zichzelf op de arbeidsmarkt

¹³⁵ Reintegratiebeleid, Nota over de toestand van 's Rijks financiën, 29 november 2005

¹³⁶ H.Junggebur, 1989, p. 105

¹³⁷ A.H.G.M. Spithoven, Y.S. Brenner, 1996, p. 26

aanbieden en loon ontvangen. Als er veel vraag is zal het loon of de prijs van een product hoog zijn en omgekeerd. Vervolgens zal de ontwikkeling automatisch naar evenwichtsprijs verschuiven doordat er nieuwe producten een bepaald product gaan maken of een bepaald beroep kiezen, omdat de beloning ervan hoog is. Op deze manier zullen de aangeboden hoeveelheden en de gevraagde hoeveelheden aan elkaar gelijk zijn. Het nastreven van eigenbelang door particulieren werd dus als noodzakelijk gezien om een welvaarts optimum te bereiken.¹³⁸

Volgens de klassieken zorgt het marktmechanisme ervoor dat er alles in het marktsysteem automatisch gebeurt, alsof het door een onzichtbare hand wordt gedreven. Het anonieme marktmechanisme zorgt ervoor dat er precies in de maatschappelijke behoefte aan een bepaald product of bepaald soort arbeid wordt voorzien.¹³⁹ Voorwaarde hiervoor dat er voldoende concurrentie bestaat. Ook op de arbeidsmarkt is het prijsmechanisme het instrument. De klassieke visie op de arbeidsmarkt berust op de volgend vooronderstellingen.¹⁴⁰

Volgens de klassieken zijn vraag en aanbod op de arbeidsmarkt steeds in evenwicht, er heerst volledige werkgelegenheid en dit is te danken aan het prijsmechanisme. In het geval van de arbeidsmarkt; het loon. Ook op de arbeidsmarkt zal dit prijsmechanisme tot de optimale resultaten leiden. In hun theorie is er geen plaats voor onevenwichtsverschijnselen op de arbeidsmarkt. Op de arbeidsmarkt zullen eventuele aanbod- of vraagoverschotten onmiddellijk geëlimineerd worden door de flexibele aanpassing van de loonvoet.¹⁴¹ Daarom is er geen plaats voor onvrijwillige werkloosheid. Werkloosheid bestaat in hun ogen alleen in de vorm van frictiewerkloosheid en vrijwillige werkloosheid. Frictiewerkloosheid, wel bekend als zoekwerkloosheid, komt door het niet op elkaar afstemmen van vraag en aanbod van arbeid. Met vrijwillige werkloosheid bedoelen de klassieken dat een marktstelsel op zichzelf stabiel is, het marktstelsel leidt tot evenwicht. Als het bestaat, afgezien van frictiewerkloosheid, is het dus vrijwillig. De werkzoekende is dat volgens de klassieken niet bereid tegen het markt bepaalde loon te werken. Volgens Von Mises zijn er in dit verband drie vormen van vrijwillige werkloosheid te benoemen namelijk, op basis van; hoop, financiële onafhankelijkheid en verzet.

De klassieken willen de overheid dat de overheid zich niet bemoeit met de economische ontwikkelingen, omdat zij ervan uitgaan dat de natuurlijke ontwikkeling eventuele verstoringen van het economische proces weer teruggedrijven naar evenwicht. Ze ontkennen bestaan van langdurige onevenwichtsverschijnselen op de arbeidsmarkt.

De overheid moet zich op drie taken na, namelijk het beschermen samenleving tegen agressie en invasies, tegen onrechtvaardige behandeling en tot slot het verzorgen van collectieve goederen, afzijdig houden. Overheidsingrijpen op de arbeidsmarkt – in de vorm van arbeidswetgeving, sociale uitkering of loonregulering, wordt door de klassieken gediskwalificeerd. Een dergelijk ingrijpen, achten zij overbodig, ineffectief en versturend.¹⁴² De klassieke theorie vindt dat er niets te doen is tegen de armoede, omdat het overbevolking in de hand werkt terwijl dit de oorzaak van de armoede is. Aanpassing is volgens de klassieke theorie de enige manier, welke tot stand komt door de wetten van de arbeidsmarkt. Hun conclusie is dat onder het bestaansminimum geraakte werknemers hun kindertal moeten beperken en hun kosten voor gezondheidszorg moeten beperken. Ons onderzoek heeft een gehele andere insteek als het gaat om de rol van de overheid in de arbeidsmarkt en het zorgen voor mensen die geen werk hebben.

Vanaf het einde van de negentiende eeuw en het begin van de twintigste eeuw komt de neo-klassieke economie op. Ook zij geloven net zoals de klassieke economen in het marktmechanisme, maar een verschil is te vinden in het feit dat de neo-klassieke economen hebben ondervonden dat de markt niet optimaal werkt. Volgens de neo-klassieken zal vrije prijsvorming niet noodzakelijk tot de optimale situatie leiden. Dit omdat het monopolie elementen bevat. Voordat het marktmechanisme tot optimale resultaten kan leiden zullen de monopolie elementen verwijderd worden, dit dient door de overheid te gebeuren. In hun benadering is dus een rol weggelegd voor de overheid om te zorgen dat het marktmechanisme goed kan functioneren. De neo-klassieken baseren hun ideeën nog wel op de klassieke theorie, maar doen ruimere concessies aan overheidsingrijpen.

In ons onderzoek gaan wij ervan uit dat het mogelijk en goed is, als de overheid invloed uitoefent op de werking van de arbeidsmarkt. Om te onderbouwen hoe ons beeld is over de rol van de overheid in de economie,

¹³⁸ H.Junggebur, 1989, p. 105

¹³⁹ H.Junggebur, 1989, p. 107

¹⁴⁰ H.Junggebur, 1989, p. 108

¹⁴¹ H.Junggebur, 1989, p. 113

¹⁴² H.Junggebur, 1989, p. 115

zullen we kritiek leveren op de klassieke economen vanuit de neo-institutionele theorie. De neo-institutionele theorie over economie wordt als een moderne ontwikkeling in de economie beschouwd. De klassieke benadering in de economische wetenschap is zoals hierboven omschreven de interactie op een markt tussen vragers en aanbieders. Op deze theorie is kritiek ontstaan, onder andere op de transparantie van de markt en de transacties tussen vragers en aanbieders die kosteloos zouden zijn.

Neo-institutionele theorie

Thorstein Veblen (1857-1929) wordt gezien als de grondlegger van de institutionele economie.¹⁴³ In tegenstelling tot de (neo-)klassieke stellen institutionalisten dat het economische systeem niet perfect werkt en hierdoor is er sprake van structurele werkloosheid. De economie moet volgens de institutionalisten niet overgelaten worden aan de markt, zij hechten belang aan het ordenend optreden van de overheid.¹⁴⁴ Wanneer de economie aan de markt wordt overgelaten ontstaat er monopoly, waardoor consumentenvrijheid en doelmatigheid gevaar lopen. Zelf al zou het tot doelmatigheid leiden zou er voorbij gegaan kunnen worden aan waarden als rechtvaardigheid en solidariteit.¹⁴⁵ De neo-klassieke economie geeft voor neo-institutionalisten een te eenzijdig beeld van de maatschappij en de motieven van het menselijk handelen.¹⁴⁶ Vanaf de jaren zeventig in de twintigste eeuw ontstaat een nieuwe stroming binnen het institutionalisme, namelijk de neo-institutionele economie zoals Simon, Coase en Hazeu. Hazeu (2000) stelt dat de neo-klassieke theorie niet volledig is, omdat een bedrijf naast winstmaximalisatie ook andere belangen kent met meerdere partijen. Het artikel; "Neo institutionele economie", van drs. J.L.J.L. Tijding in het blad Bestuurskunde geeft een kort overzicht van de verschillen met de (neo)klassieke economie met de neo-institutionele theorie. Deze verschillen zijn in hoofdlijnen in drie onderdelen terug te vinden. Het eerste punt heeft betrekking op de primaire eenheid van analyse. In de neoklassieke economie is dit een firma/ondernemer die automatisch optimale beslissingen neemt. Aan de interne complexiteiten van de firma wordt in de klassieke theorie geen aandacht besteed. In de neo-institutionele economie staan deze interne complexiteiten, zoals formele organisatiestructuren en belangentegenstellingen, juist centraal.¹⁴⁷

Het tweede punt van wijziging betreft de beperkingen waarmee een actor wordt geconfronteerd. In de neo-institutionele theorie spreekt de klassieke benadering tegen omdat hun uitgaan van beperkingen door factoren als inkomen en technologische ontwikkelingen. De neo-institutionele theorie besteedt echter aandacht aan de institutionele beperkingen als juridische regels, die specificeren wat wel en niet geoorloofd is. Het laatste punt van wijziging heeft betrekking op de informatie welke de actoren ter beschikking staat. Volgens de klassieke theorie wordt men niet gehinderd door een tekort aan informatie of door beperkingen in zijn capaciteit om al die informatie te verwerken. Omdat volgens deze theorie dus geen sprake is van een informatieprobleem, doen er zich geen kosten voor met betrekking tot het aangaan en nakomen van transacties. In de neo-institutionele economie worden deze assumpties van volledige informatie en kosteloze ruil losgelaten.¹⁴⁸

Volgens de neo-institutionalisten worden keuzes door actoren beïnvloed door beperkingen in de institutionele context, door bijvoorbeeld regelgeving waar een organisatie zich aan moet houden. Deze beperkingen kunnen op verschillende manieren worden bekeken en hieruit komen drie stromingen naar voren, namelijk; transactiekostenbenadering, eigendomsrechtenbenadering en de principaalagentbenadering. De transactiekostenbenadering heeft betrekking op het feit dat er kosten verbonden zijn aan het gebruik van het prijsmechanisme. Deze kosten hebben onder meer betrekking op het ontdekken van de relevante prijzen en het onderhandelen over en afsluiten van afzonderlijke contracten voor elke transactie. Wanneer de kosten van markttransacties hoger zijn dan de kosten van interne coördinatie, wordt het voordeliger om de zaken via een hiërarchische structuur (organisatie) te regelen.¹⁴⁹ De eigendomsrechtenbenadering gaat ervan uit dat indi-

143 C.A. Hazeu, 2007, p.31

144 A.H.G.M. Spithoven, Y.S. Brenner, 1996, p. 235

145 A.H.G.M. Spithoven, Y.S. Brenner, 1996, p. 236

146 C.A. Hazeu, 2007, p.31

147 J.L.J.L Tijding, 'Neo institutionele economie', Blad Bestuurskunde, Jaargang 5 nummer 5
<http://www.bestuurskunde.nl/publicaties/bestuurskunde.php?artikel=1996,,5,5,5>

148 J.L.J.L Tijding, 'Neo institutionele economie', Blad Bestuurskunde, Jaargang 5 nummer 5
<http://www.bestuurskunde.nl/publicaties/bestuurskunde.php?artikel=1996,,5,5,5>

149 J.L.J.L Tijding, 'Neo institutionele economie', Blad Bestuurskunde, Jaargang 5 nummer 5
<http://www.bestuurskunde.nl/publicaties/bestuurskunde.php?artikel=1996,,5,5,5>

viduen niet altijd hetzelfde nut ontleen aan een goed zelf. Ze hebben verschillende rechten met betrekking tot het gebruik van het goed. Wanneer iemand bijvoorbeeld alleen het recht heeft om een eigendom te gebruiken (usus) zal dit een verminderde prikkel opleveren om het goed en zorgvuldig te behandelen. Wanneer men echter de rechten heeft om inkomen te verdienen met het goed (usus fructus) zal de behandeling van het goed anders zijn. Ten slotte de principaal-agent theorie, welke betrekking heeft op de aansturing welke zo vorm gegeven kan worden dat de belangen en doelen van de verschillende stakeholders zoveel mogelijk parallel lopen.¹⁵⁰ Overal, bij bedrijven en overheden, kunnen verborgen beslissingen voorkomen waar er sprake is van delegatie. De principaal kan of wil niet alles zelf doen en besteed 'werk' uit aan ondergeschikten, waarvan hij verwacht dat zij (de agent) de opdracht zo efficiënt mogelijk uitvoert. Of dit daadwerkelijk gebeurt ligt geheel of gedeeltelijk buiten het bereik van de principaal. De twee partijen hebben verschillende doelen en belangen en beschikken niet over de volledige informatie over elkaar doen en laten.¹⁵¹

De hiervoor besproken transactiekostenbenadering, de eigendomsrechtenbenadering en de principaal-agentbenadering maakt duidelijk dat er verschillende invalshoeken zijn in de analyse van de institutionele context van economische actoren. Bij de verklaring of voorspelling van bepaalde verschijnselen kijkt ieder van hen door zijn eigen bril. De verschillende beelden die hierdoor ontstaan, kunnen een completer en duidelijker beeld van de werkelijkheid geven.¹⁵²

Institutionalisten zijn ervan overtuigd dat de overheid onlosmakelijk verbonden is met de arbeidsmarkt, doordat de economie een imperfecte markt is. De overheid is noodzakelijk om onzekerheid te reduceren en transactiekosten te verlagen. Voor de overheid is volgens de neo-institutionalisten niet één rol weggelegd. Voor hun vast dat de overheid een belangrijke actor is op de arbeidsmarkt die verschillende rollen kan en moet aannemen.

Relevantie voor onderzoek:

In ons onderzoek gaan wij ervan uit dat het mogelijk en goed is, als de overheid invloed uitoefent op de werking van de arbeidsmarkt. Omdat er verschillende stromingen zijn waarop men economische denkbeelden kan baseren, is het relevant om een andere visie omschrijven. Vervolgens zullen wij kritiek leveren op deze theorie om vervolgens te kunnen onderbouwen wat ons denkbeeld is en welke economische theorie hierbij aansluit.

150 C.A. Hazeu, 2007, p.63

151 C.A. Hazeu, 2007, p.85

152 J.L.J.L Tijding, 'Neo institutionele economie', Blad Bestuurskunde, Jaargang 5 nummer 5
<http://www.bestuurskunde.nl/publicaties/bestuurskunde.php?artikel=1996,,5,5,5>



Bijlage IX

Lijst van deelnemende gemeenten benchmark divosa. Gegevens afkomstig uit het benchmarkrapport van Divosa, Work First werkt; op weg naar evidence based work first.

Deelnemer Benchmark Work First 2006	
Alkmaar	
Alphen-Chaam (Galder, Strijbeek, Ulvenhout, Bavel)	
Amsterdam	
Breda	
Borne (3 projecten)	
Capelle aan den IJssel	
Coevorden	
Den Haag	
Doetichem	
Dordrecht (3 projecten)	
Eindhoven	
Ede	
Emmen	
Enschede	
Etten-Leur	
Gouda (2 projecten)	
Groningen (2 projecten)	
Hardenberg	
Haarlemmermeer	
Hilversum (+ Weesp)	
Hoogeveen	
Hoorn	
Lelystad (2 projecten)	
Oosterhout	
Oss	
Papendrecht	
Rotterdam	
Schiedam	
Sittard-Geleen	
Tilburg (2 projecten)	
Twenterand (den Ham, Vroomshoop, Vriezeveen)	
Utrecht	
Veldhoven	
Vlagtwedde	
Wageningen	
Wijdmeren	
Zwolle	
RSD Kromme Rijn Heuvelrug (Amerongen, Leersum, Driebergen, Maarn, Doorn, Zeist, Wijk bij	
Duurstede, Bunnik en De Bilt)	
RSD Hoekse Waard	
(Binnenmaas, Oud beijerland, Cromstrijen, Korendijk, Strijen, Schravendeel)	
Dienst SOZAWE Noard West Fryslan (Franekeradeel, Ferwerderadiel, Harlingen	
Bild, Leeuwarderadeel, Menaldumadeel, Terschelling en	
Vlieland)	
ISD Bollenstreek	
(Hillegom, Lisse, Noordwijkerhout, Sassenheim en Warmond)	
Totaal gemeenten:	65
Waarvan in kader	
samw. verband:	28
Totaal aantal projecten:	49



Bijlage X

Succesverhaal van Jonas Cocx

“De Jeugdwerkcorporatie gaf mij de kans om mijn droom als zelfstandig ondernemer waar te maken.”

Jonas Cocx is in september 2006, dankzij de Jeugdwerkcorporatie gestart met zijn eigen onderneming “De botte bijl”. Hij werkt in zijn onderneming als meubelmaker en het liefst met sloophout.



Opleiding

Jonas heeft een divers opleidingsverleden, maar is alleen in het bezit van een MAVO diploma. Na de MAVO is hij de opleiding voor drama gaan volgen in Tilburg. “Dit vond ik niet leuk en ben toen naar de HAVO gegaan. Deze opleiding heb ik niet afgerond, omdat ik er voor koos om de kunstacademie te doen.” Steeds dacht hij aan de opleiding meubelmaker, maar omdat dit een MBO opleiding was, koos hij er niet voor. Na vier jaar gestudeerd te hebben aan de kunstacademie, werkte hij steeds vaker in het café waar hij al vanaf het begin van zijn studie werkte als barman. Dit groeit uit tot een fulltime baan en hij maakt zijn opleiding aan de kunstacademie dan ook niet af. Jonas geeft aan dat hij moeite heeft met het schrijven van stukken of het doen van de administratie. Bij zijn opleiding aan de kunstacademie haakt hij af op het moment dat hij een scriptie moet schrijven.

‘Zonder de Jeugdwerkcorporatie had ik dit nooit kunnen bereiken!’

Jonas en de Jeugdwerkcorporatie

Op het moment dat Jonas ontslag neemt bij het café in verband met een reorganisatie, komt hij de lokale projectleider die hij nog van vroeger kent, tegen. Jonas begint te vertellen over zijn droom: een eigen onderneming als meubelmaker. Bij de Jeugdwerkcorporatie krijgt hij dan ook de kans om hieraan te gaan werken. “De Jeugdwerkcorporatie gaf mij de kans om mijn droom als zelfstandig ondernemer waar te maken.” Met begeleiding van de lokale projectleider van de Jeugdwerkcorporatie Tilburg weet Jonas een goed ondernemersplan op te stellen en daarmee krijgt hij de kans om zijn onderneming op te starten.

“Ik heb een exclusiviteitcontract afgesloten met Jack Daniels.”

Onderneming “De botte bijl”

Met zijn onderneming “De botte bijl”, richtte Jonas zich in het begin alleen op het maken van tafels uit steigerhout, wat een echte trend was.

Hij is nu ruim negen maanden zelfstandig ondernemer en er komen steeds meer werkzaamheden op zijn pad. Hij sluit onder andere een exclusiviteitcontract met Jack Daniels en maakt voor dat bedrijf interieur voor cafés

Naam	Beroep
<i>Jonas Cocx</i>	<i>Meubelmaker in eigen onderneming</i>
Leeftijd	
<i>27</i>	
Woonplaats	<i>“De botte Bijl”</i>
<i>Tilburg</i>	



en brandmerkt meubels met het logo van Jack Daniels. Om dat te kunnen doen, heeft hij een oven aangeschaft om staal in te smeden. Zijn tweede passie is het maken van kunstwerken uit staal. Verder heeft hij een zelfgemaakte kast staan in een winkel in Nijmegen. Op deze manier kan hij reclame maken.

De toekomst

Jonas ziet de toekomst met betrekking tot zijn eigen onderneming vol vertrouwen tegemoet. Na enkele maanden wist Jonas al het break-even punt te bereiken met zijn eigen onderneming. Hij heeft dan ook geen financiële ondersteuning meer nodig van de Jeugdwerkcorporatie. Hij gaat zich het komende jaar op drie punten richten.

Ten eerste wil hij werken aan naamsbekendheid met meubels die zijn stijl bevatten.

Ook wil hij het contract met Jack Daniels verder uitwerken om zo meer werk binnen te krijgen. Tot slot wil hij meer gaan doen met zijn passie: staal, waar hij kunstwerken mee gaat maken. Als voorzitter van de ledenvergadering van de Jeugdwerkcorporatie probeert hij anderen te helpen en te motiveren. Hij is blij met de Jeugdwerkcorporatie: "Zonder de Jeugdwerkcorporatie had ik dit nooit kunnen bereiken!"



Jonas aan het werk in eigen bedrijf "De botte bijl".



Bijlage XI

Foto's leden Jeugdwerkcorporatie Tilburg



Locatie

De Jeugdwerkcorporatie Tilburg is gevestigd in de Hall of Fame. Dit gebouw staat midden in het centrum en vlakbij het centraal station.

In de Hall of Fame zijn meerdere bedrijven gevestigd waarvan de jongeren eigenaar zijn. Zo is er ondermeer een skatehall, een muziekwinkel en een kledingwinkel. Ook Rodney geeft lessen in de dansstudio binnen de Hall of Fame.

Naam *Rodney Kassandrikromo*
Leeftijd *31 jaar*
Beroep *Danser, dansdocent en choreograaf*
Lid sinds *April 2006*

Een aantal maanden na de opening van zijn onderneming draaide hij al quitte. Tot op de dag van vandaag heeft hij geen financiële ondersteuning nodig van de Jeugdwerkcorporatie. Hij is de Jeugdwerkcorporatie dankbaar voor de ondersteuning bij het oprichten van zijn onderneming. Hij is nog steeds lid en geeft advies aan nieuwe leden van de Jeugdwerkcorporatie.



Naam *Bas Rombouts en Roel van der Laar*
Leeftijd *Beide 29 jaar*
Beroep *Geven elektronische muziekworkshops*
Lid sinds *September 2006*

Op 1 juni 2007 was de feestelijke opening van Elektruck.

Dit is de bus waarin zij de workshops geven.

Bijlage XII

Geraadpleegde literatuur

- Abma, A., en R. in 't Veld, Handboek Beleidswetenschap, perspectieven, thema's praktijkvoorbeelden, Boom, Amsterdam, 2001
- Allison, artikel Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?, 1980.
- Banks, M.H., and P. Ullah, Youth unemployment in the 1980's: its psychological effects, Croom Helm, Londen, 1998
- Bekkers, V., Ringeling, A., Vragen over beleid, Perspectieven op waardering, Utrecht, 2003.
- Boot, P.A., en R.A. de Klerk (red.), Werkgelegenheid en werkloosheid: een thematische inleiding in de algemene economie, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1991
- Bouckaert, G., Auwers, T., Prestaties meten in de overheid, Brugge: Die Keure, 1999.
- Bruijn, H., de, Prestatiemeting in de publieke sector, Tussen professie en verantwoording, Utrecht, 2001.
- Bruttel en Sol, Work first as an European model? Evidence from Germany and the Netherland, Policy and Politics, 2006.
- Erikson, E.H., Identity, youth and crisis, Norton, New York, 1968.
- Etzioni, A., The active society, A theory of societal and political processes, The Free Press, New York, (1968), p 282-305.
- Goede, de., M.P.M., Youth: Unemployment, Identity and Policy
- Graaf, H. van de, Hoppe, R., Beleid en Politiek, een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde, Bussum 1996, hoofdstuk 9 Belevingsvormingstheorieën.
- Gurney, R.M., Does unemployment affect the self-esteem of school-leavers, in: Australian Journal of Psychology, 32, p. 175-182
- Heertje, A., Economie in een notendop, Prometheus, Amsterdam, 2000.
- Heesink, J.A.M., Uitgeschoold, ingeschaald: loopbaanontwikkeling en psychisch welzijn van jongvolwassenen (v/m), Universiteitsdrukkerij, Groningen, 1992.
- Hemerijck, A. en A. Ringeling, Vragen over beleid: perspectieven op waardering, Lemma, Utrecht, 2003.
- Hoff, S., Jehoel-Gijsbers, G., De uitkering van de baan, Reïntegratie van uitkeringsontvangers: ontwikkelingen in de periode 1992-2002, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, juli 2003.
- Hoppe, R. e.a., Beleidsnota's die (door)werken: handleiding voor geslaagde beleidsvoorbereiding, Coutinho, Bussum, 1998.
- Junggeburst, H., De arbeidsmarkt in het spanningsveld van economische efficiency en bestaanszekerheid, Tilburg, 1989.
- Pennen, van der, T., Sociale activering, Een brug tussen uitkering en betaalde arbeid, werkdocument 90, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, maart 2003.
- Kooiman, J., Governing as Governance, Londen (etc), 2003
- Mayntz, R., Governance as social and political communication, Manchester/New York: Manchester University Press (2003), p 27-40.
- Osborne, D., Gaebler T., Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992.
- Schilfgaarde, P., van, De werkcorporatie, Van Gorcum, Assen, 1994.
- Schilfgaarde, P., van, Werk voor iedereen, Van Gorcum, Assen, 1994.
- Spithoven, A.H.G.M., Brenner, Y.S., Mijlpalen in het economisch denken, Boom, Utrecht, 1996.

Rapporten

- Actieplan Taskforce Jeugdwerkloosheid "Juist nu doorbijten", 2007
- Divosa-Monitor, Verschil maken drie jaar Wet werk en bijstand, Divosa 2007
- Divosa Work first werkt, Op weg naar evidence based-work first, 2007
- Einddeclaratie ESF-EQUAL Jeugdwerkcorporatie, 2008
- Evaluatierapport Evaluatie 'Loon Boven Uitkering' in de gemeente Alkmaar, SEOR, Rotterdam 2007
- Handboek Jeugdwerkcorporatie, Werk(t) voor u!, Den Haag / Rotterdam, 2007
- 'Maat en Overmaat' beleidsaanbevelingen vanuit cliëntenperspectief, Sjakuus, FNV-CNF, Landelijk Overleg Cliëntenraden Sociale Zekerheid (LocSZ), 2004
- Vierde voortgangsrapportage IRO, Den Haag, 2007



Bijlage XII

- Rapport Eindevaluatie Jeugdwerkcorporatie, onderzoeksbureau RADAR, 2008
- Gesprekken met projectleiders van de Jeugdwerkcorporaties Deurne, Roosendaal en Tilburg, Een analyse over de verschillen en overeenkomsten in het proces van instroom tot uitstroom, Mik, S en F. Vermeulen, 2007
- Onderzoeksrapport Raad voor Werk en Inkomen, Ondernemerschap en participatie in aandachtswijken, 2007
- Evaluatierapport van RADAR

Internet

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, www.minszw.nl,
http://home.szw.nl/navigatie/rubriek/dsp_rubriek.cfm?link_id=22801&doctype_id=15
www.jeugdwerkloosheid.szw.nl
- Website Directoraat Generaal Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen van de Europese Commissie.
<http://europa.eu/scadplus/leg/nl/so2300.htm>
http://ec.europa.eu/employment_social/index_nl.html
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/index_en.htm
- Publicaties van de Europese Commissie over verschillende beleidsterreinen,
http://www.europa.nl/nederland/services/info_centre/publications/index_nl.htm#6
- Publicatie Europese Commissie 'Het Europese Werkgelegenheids- en sociaal beleid: een beleid voor mensen',
http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/24/txt_nl.pdf
- www.CWI.nl
digitale nieuwsflits arbeidsmarkt 2006
digitale nieuwsflits arbeidsmarkt 2007
- www.CBS.nl
- www.eurostat.nl
- www.voortijdigschoolverlaten.nl
- www.postbus51.nl
- www.landelijkeclientenraad.nl

Krantenartikelen

- De Volkskrant, artikel Sociaal verval in wijken is niet acceptabel, 14 februari 2006.