



**Prof. dr. Hans Boutellier  
Drs. ing. Norbert Broenink  
Dr. Majone Steketee**

**M.m.v.  
Drs. Henk-Jan van Daal  
Drs. Willem Melief  
Drs. Sandra ter Woerds**

## **Een Sociaal Jaar voor jongeren in Nederland**

### **SAMENVATTING**

Kromme Nieuwegracht 6

3512 HG Utrecht

Telefoon 030-2300799

Fax 030-2300683

e-mail: [secr@verwey-jonker.nl](mailto:secr@verwey-jonker.nl)

[www.verwey-jonker.nl](http://www.verwey-jonker.nl)

Mei 2004

## Samenvatting

In 2000 wordt de motie Atsma/Middel (CDA/PvdA) aangenomen waarin gevraagd wordt om het betrekken van jongeren bij het vrijwilligerswerk tijdens hun schoolloopbaan en te onderzoeken hoe landelijke (vrijwilligers)organisaties en scholen voldoende begeleidingscapaciteit geboden kan worden. Recentelijk is wederom zowel van de Tweede Kamer der Staten-Generaal als daarbuiten belangstelling getoond voor bijvoorbeeld de invoering van oriënteringsstages voor schoolverlaters op het terrein van werkgelegenheid in het algemeen en de zorg in het bijzonder. Daarbij wordt uitgegaan van het *recht* van jongeren op een periode van vrijwilligerswerk. Het Ministerie van VWS heeft het Verwey-Jonker Instituut de opdracht gegeven onderzoek te doen naar de realistische mogelijkheden voor de invoering van een Sociaal Jaar voor jongeren. Onder dit begrip wordt door de staatssecretaris verstaan: een vrijwillige activiteit die maximaal een jaar kan worden ondernomen door jongere schoolverlaters van 16-23 jaar, binnen een aantal specifieke dienstverlenende instellingen en non-profitorganisaties. De resultaten van het onderzoek zijn neergelegd in dit onderzoeksrapport.

Centraal in het onderzoek staan twee onderzoeksvragen:

1. Op welke wijze(n) kan het concept van een Sociaal Jaar voor jongeren inhoudelijk worden ingevuld en hoe kan dit in het Nederlandse bestel worden gerealiseerd?
2. Welke concepten zijn zinvol, haalbaar en kunnen op draagvlak rekenen vanuit welke behoefte?

De vraagstelling heeft betrekking op drie te onderscheiden niveaus:

- motieven en doelstellingen;
- inhoud en vormgeving;
- uitvoerbaarheid (draagvlak) en uitvoering (organisatie, kosten en juridische mogelijkheden).

## Onderzoeksopzet

Het onderzoek is gestart met een praktische inventarisatie van initiatieven in binnen- en buitenland. Daarnaast is een theoretisch vertrekpunt gekozen. Beide invalshoeken zijn samengekomen in vier modellen die onder andere van elkaar verschillen op doelstelling. Vervolgens zijn aan de hand van de modellen diverse deskundigen bevestigd in expertmeetings. Er is een juridische en economische analyse uitgevoerd om te kijken hoe een Sociaal Jaar ingebed kan worden in het Nederlandse bestel. Het onderzoek is begeleid door een wetenschappelijke commissie. Samengevat bestaat het onderzoek naar de haalbaarheid van een Sociaal Jaar voor jongeren uit vier deelonderzoeken:

- Inventarisatie Nederlandse varianten.
- Inventarisatie Europese praktijken.
- Sociaal Jaar voor jongeren als schakel: Ontwikkeling en toetsing van scenario's.
- Inbedding van Sociaal Jaar voor jongeren in het Nederlandse bestel.

## Context

De ideeën over een Sociaal Jaar spelen al vele jaren. Vanuit alle politieke kleuren is er voor een Sociaal Jaar gepleit, zij het met verschillende motieven. Dit betekent dat politiek draagvlak in potentie aanwezig is. Maar de verschillen in doelstelling en beoogde jongeren (doelgroep) en de ideologische discussie die dit oplevert, maakt dat het tot op heden niet gelukt is een vorm van een Sociaal Jaar te verwezenlijken.

In diverse landen bestaat een bepaalde vorm van een Sociaal Jaar, als zijn er wel grote verschillen tussen de landen. In sommige landen is de regeling ontstaan vanuit de alternatieve militaire dienstplicht (o.a. Italië en Duitsland). Bij de afschaffing van de dienstplicht is deze vorm van sociale dienstverlening behouden en soms verder uitgebouwd. In Duitsland staat de invulling van het jaar voornamelijk in het teken van het zich inzetten voor de maatschappij en tegelijkertijd wordt jongeren de mogelijkheid geboden om zich voor een bepaalde periode te oriënteren door actief te zijn in organisaties. Een andere variant van het Sociaal Jaar is die van de internationale uitwisseling en internationale hulp, zoals bijvoorbeeld de civiele dienst in het buitenland in Frankrijk, het Peace Corps in Amerika en het European Voluntary Service (EVS) in Europa.

### *Vrijwilligerswerk*

Een Sociaal Jaar voor jongeren is iets anders dan vrijwilligerswerk. De intensiteit (20-40 uur per week gedurende ½ tot 1 ½ jaar) en de financiële beloning maken de deelname aan een Sociaal Jaar iets anders dan regulier vrijwilligerswerk. Wel kan het zo zijn dat de activiteiten in een vrijwilligersorganisatie plaatsvinden. Dat maakt het relevant om te kijken naar ervaringen met vrijwilligerswerk voor jongeren.

Het percentage jongeren dat vrijwilligerswerk verricht ligt ergens tussen de 18% en 31%. Uit verschillende onderzoeken komen diverse percentages naar voren. Het meeste vrijwilligerswerk speelt zich af binnen sportverenigingen, op school of via de kerk of moskee. Jongeren besteden naast school of studie veel tijd aan bijbaantjes, hobby's, televisie en het gebruik van de computer. Het vrijwilligerswerk moet als het ware concurreren om de gunst van de jongeren.

### *Onderwijs*

Een Sociaal Jaar voor schoolverlaters moet aansluiten op het onderwijsveld. Dit is goed mogelijk omdat het onderwijs steeds meer maatschappelijk betrokken vormgegeven wordt. Ook de ideeën rond een leven lang leren en de ontwikkeling van het certificeren van Elders Verworven Competenties (EVC) passen goed bij het concept, van een Sociaal Jaar.

In 2003 zijn op initiatief van het ministerie van OC&W en VWS een tiental pilots gestart met de invoering van een maatschappelijke stage binnen het onderwijs. De maatschappelijke stage heeft tot doel meer bewustzijn te creëren van de samenleving en kennis te maken met vrijwilligerswerk. Wat betreft het Sociaal Jaar en de maatschappelijke stage zijn er veel raakvlakken, zeker wat betreft de doelstelling,

maar er is duidelijk onderscheidend verschil: het betreft een andere doelgroep. Het Sociaal Jaar is er voor jongeren die de school hebben verlaten.

#### *Task Force jeugdwerkloosheid*

Door de stijging van de werkloosheid in het algemeen en onder jongeren in het bijzonder krijgt de bestrijding van de jeugdwerkloosheid extra aandacht. In de aanpak van de jeugdwerkloosheid zijn enkele aansluitingspunten met het Sociaal Jaar. Zo wordt onbetaald werk genoemd om jongeren 'in conditie' te houden voor de arbeidsmarkt en EVC voor de erkenning van de opgedane competenties. Dit biedt aansluitingsmogelijkheden voor het Sociaal Jaar, maar ook een overlap. Het Sociaal Jaar voor schoolverlaters beslaat dezelfde periode als de aanpak van de jeugdwerkloosheid. Beide doelen en aanpakken moeten om deze reden op elkaar afgestemd worden.

## Modellen

Op basis van de nationale en internationale verkenning en de verschillende expertmeetings zijn vier modellen uitgewerkt die de verschillende visies op een Sociaal Jaar verbeelden. Deze modellen zijn gebaseerd op de mogelijke doelstellingen die te onderscheiden zijn en de mate van vrije keuze voor deelname.

#### *Schematisch overzicht*

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
1. Doelstelling	Oriëntatiebehoefte jongeren	Oriëntatiebehoefte jongeren	Allocatiebehoefte samenleving	Normatieve behoefte samenleving
2. Doelgroep	Alle jongeren 16-23 jaar, maar waarschijnlijk meeste interesse bij hoger opgeleide jongeren	Alle jongeren 16-23 jaar, met specifieke aandacht voor jongeren met onvoldoende startkwalificatie	Alle jongeren 16-23 jaar, maar waarschijnlijk meeste interesse bij hoger opgeleide jongeren	Alle jongeren 16-23 jaar
3. Terrein van de activiteiten	Non-profit organisaties	Alle instellingen (ook de commerciële)	Die instellingen waar tekort is en nuttig voor de samenleving	Non-profit organisaties
4. Mate van verplichting	Vrijwillig	Vrijwillig	Vrijwillig	Verplicht
5. Basisvergoeding	Beursvergoeding	Beursvergoeding Eventueel bonus van werkgever	Beursvergoeding	Minimumloon
6. Verantwoordelijkheid	Gemeenten, onderwijs, welzijnsinstellingen	Gemeenten, CWI, onderwijs	Gemeenten, NGO's en instellingen	Landelijke overheid, gemeente
7. Frequentie	3-12 maanden parttime/fulltime	3-12 maanden parttime /fulltime	6-12 maanden maximaal 20 uur	6-12 maanden fulltime

#### *Model 1: Een algemene maatschappelijke oriëntatie van jongeren*

Dit model betreft een aanbod van activiteiten voor jongeren van 16 jaar en ouder die zich na het voortgezet onderwijs kunnen oriënteren op verschillende terreinen van de maatschappij. Het doel is een extra bijdrage te leveren aan hun ontwikkeling, bewustwording en binding aan de samenleving. Het belang van jongeren in

dit model staat voorop. Nuttig werk is in dit model geen doel op zich. De oriëntatie is in principe breed van aard.

#### *Model 2: Oriëntatie van jongeren op de arbeidsmarkt*

Dit model is met name gericht om de overstap van onderwijs naar de arbeidsmarkt of het beroepsonderwijs te vergemakkelijken. Het betreft jongeren vanaf 16 jaar die (voortijdig) het voortgezet onderwijs hebben verlaten en zich gericht willen oriënteren op de arbeidsmarkt, om zich hierdoor beter te kwalificeren of een betere keuze te maken ten aanzien van hun toekomstig beroep.

#### *Model 3: Allocatiebehoefte van de maatschappij: Het verrichten van nuttige activiteiten die anders blijven liggen*

De allocatiebehoefte van de maatschappij is eenduidig vertrekpunt van dit model. Jongeren van 16 jaar en ouder die het voortgezet onderwijs verlaten worden op facultatieve basis maximaal een jaar lang actief in maatschappelijk nuttige taakgebieden om werkzaamheden te verrichten die anders blijven liggen.

Uitgangspunt is de onvervulde behoefte die markt en collectieve sector laten liggen. De jongeren kunnen zelf een plaats zoeken of zich voor een plaats aanbieden, maar die plaats moet wel voldoen aan het uitgangspunt dat het maatschappelijk nuttig werk betreft dat anders blijft liggen.

#### *Model 4: Verplichte burgerschapsvorming*

Dit model gaat ervan uit dat het voor de continuïteit van de samenleving legitiem is om aan burgerschapsvorming te doen. Dit geldt voor alle burgers, ongeacht hun leeftijd. Dat betekent dat van jongeren kan worden verwacht c.q. geëist dat zij een bepaalde periode van hun leven expliciet ten dienste stellen van de samenleving. De jongeren leveren een concrete bijdrage aan de samenleving, waarbij een vormend effect wordt verondersteld. Verschil ten opzichte van de andere modellen is dat alle jongeren die het secundair onderwijs verlaten voor een jaar verplicht te werk worden gesteld.

## **Juridische analyse**

De juridische analyse laat zien dat als de politieke wil aanwezig is om een Sociaal Jaar uit te voeren, dit juridisch haalbaar is. Uit de juridische analyse blijkt dat model 1 de minste juridische bezwaren oplevert wat betreft leeftijdsdiscriminatie, mededingingsregels, juridische kwalificatie arbeidsverhouding of inkomsten uit arbeid. Gezien de doelstelling van model 3 kunnen er mogelijk arbeidsrechtelijke consequenties optreden. Dit zou ook bij model 2 eventueel een probleem kunnen zijn. Bij model 4 moet het verplichte karakter gerechtvaardigd worden, wat juridisch niet haalbaar is.

## **Economische analyse**

In de economische analyse staat beschreven dat er twee kostenposten zijn te onderscheiden: vaste en variabele kosten. De totale kosten voor een Sociaal Jaar wordt voor een belangrijk deel bepaald door het aantal deelnemende jongeren. Naar verwachting is dit aantal jongeren in model 2 hoger dan in de modellen 1 en 3 omdat het aanbod van de organisaties meer divers is. Het aantal deelnemende jongeren is het hoogst in model 4, omdat het Sociaal Jaar daar verplicht is. Daarmee is model 4 veruit het duurste. De goedkoopste modellen zijn 1 en 3, zolang er geen limiet gesteld wordt aan het aantal deelnemende jongeren.

Een Sociaal Jaar voor jongeren kent een aantal baten op korte en op lange termijn. Op korte termijn levert het in eerste instantie 'extra handen' op. Die kunnen de service en dienstverlening van organisaties vergroten en verbeteren. Het gaat om extra werk dat nu blijft liggen, omdat een Sociaal Jaar niet mag leiden tot verdringing van arbeidsplaatsen of van vrijwilligers.

'Een Sociaal Jaar voor jongeren' kan in individuele gevallen een betere aansluiting geven tussen opleiding en arbeidsmarkt. Er kan zowel een beter gefundeerde keuze worden gedaan ten aanzien van een vervolgopleiding als ten aanzien van het te kiezen beroep. Heel concreet leidt dit tot een daling van de gemiddelde verblijfsduur in het onderwijs. Daarnaast zal er minder uitgegeven worden aan bijstandsuitkeringen, omdat jongeren zich minder lang als uitkeringsgerechtigde hoeven te oriënteren op het verkrijgen van betaalde arbeid.

Op de lange termijn zijn er ook baten te verwachten, al zijn deze meer hypothetisch. Verwacht kan worden dat jongeren vaker kiezen voor sectoren als de zorgsector, waar ze mee in contact komen door een Sociaal Jaar. Onderzoek in het buitenland laat dit zien. Dit betekent op de lange termijn meer werknemers in de zorgsector. Ook komen jongeren op jonge leeftijd in aanraking met vrijwilligerswerk en vrijwilligersorganisaties. Vanuit de veronderstelling 'jong geleerd oud gedaan', betekent dit een garantie voor de toekomst dat we genoeg vrijwilligers houden.

Behalve dat jongeren meer competenties vergaren zijn ze via een Sociaal Jaar ook meer betrokken bij de samenleving. Gegeven de doelstelling 'bevorderen van maatschappelijk verantwoordelijkheid' mag worden verondersteld dat deelname aan een Sociaal Jaar zich vertaalt in gedragingen, of juist het achterwege blijven daarvan, die in termen van baten zijn uit te drukken. Het is een bekend criminologisch uitgangspunt dat de binding aan de directe omgeving en de samenleving als geheel een remmende werking heeft op normoverschrijdingen. Hierbij moet worden gedacht aan gedragingen in de sfeer van overlast, anti-sociaal gedrag en jeugdcriminaliteit.

Uit de expertmeeting, de juridische en de economische analyse blijkt een voorkeur voor model 1. Vanuit de expertmeetings en de gesprekken met de sleutelfiguren zijn wel een aantal aanpassingen van het model voorgesteld.

## Conclusies

Aan het Sociaal Jaar worden allerlei doelen door de verschillende partijen verbonden. De *maatschappelijke of sociale stage* wordt gezien als een middel om de cohesie in de samenleving te bevorderen en het begrip burgerschap concrete inhoud te geven. Tijdens de expertmeetings zijn twee criteria onderscheiden waaraan de modellen zouden moeten voldoen. Om een optimale participatie van jongeren aan de samenleving, die democratisch en multicultureel van karakter is, te bevorderen is het nodig dat een Sociaal Jaar voldoet aan de volgende criteria:

1. het levert een bijdrage aan maatschappelijke kansen van jongeren;
2. het bevordert de maatschappelijke verantwoordelijkheid van jongeren.

Uit de expertmeetings met vertegenwoordigers vanuit jongerenorganisaties, onderwijs en arbeid, en het maatschappelijke middenveld zijn vier modellen voor een Sociaal Jaar besproken en becommentarieerd. Tijdens deze meetings is nagegaan welke modellen zinvol en haalbaar zijn en welke kunnen rekenen op draagvlak vanuit de organisaties. Uiteindelijk is een voorkeursmodel naar voren gekomen:

Voorkeursmodel Sociaal Jaar voor jongeren	
Doelstelling	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Het levert een bijdrage aan maatschappelijke kansen van jongeren.</li> <li>2. Het bevordert de maatschappelijke verantwoordelijkheid van jongeren.</li> </ol>
Doelgroep	Alle jongeren tussen de 16 en 23 jaar, met specifieke aandacht voor doelgroepen zoals allochtonen of jongeren met onvoldoende startkwalificaties.
Terrein van de activiteit	Alle werkzaamheden binnen de non-profit organisaties. Commerciële bedrijven zijn alleen mogelijk als het werk betreft dat in het maatschappelijk belang is.
Mate van verplichting	Vrijwillig, maar niet vrijblijvend
Prikkels	Beursvergoeding (vergelijkbaar met een studiebeurs) Certificaat
Verantwoordelijkheid	De gemeenten zijn verantwoordelijk, deze kunnen een stuurgroep in het leven roepen met betrokken instellingen, die de uitvoerende instelling aanstuurt. Op lokaal niveau wordt bepaald wie de uitvoerders zijn. (vrijwilligerscentrale, CWI, het welzijnswerk)
Frequentie	6 tot 12 maanden voor minimaal 20 uur per week
Prikkel voor de organisaties	Financiële tegemoetkoming in de kosten

#### Toelichting voorkeursmodel:

- **Doelstelling**  
Een Sociaal Jaar moet gericht zijn op de ontwikkeling van kansen van jongeren, en op de ontwikkeling van de verantwoordelijkheid van jongeren.
- **Doelgroep**  
Een Sociaal Jaar moet mogelijk worden gemaakt voor jongeren van 16 t/m 23 jaar. Het moet zijn gericht op iedereen, maar er moet wel aandacht zijn voor bijzondere groepen. Bij specifieke groepen van jongeren wordt gedacht aan allochtone jongeren of jongeren met onvoldoende startkwalificaties. Binnen de modellen zouden verschillende scenario's voor specifieke doelgroepen onderscheiden moeten worden. Het is bijvoorbeeld voor bepaalde groepen van jongeren belangrijk dat er de mogelijkheid is om binnen het sociale domein bepaalde competenties te verwerven. Bepaalde groepen jongeren vragen om een specifieke aanpak. Aanwezigen waren het erover eens dat verplichten niet haalbaar is, maar dat het ook niet vrijblijvend mag zijn (aangaan van een contract).
- **Terrein van de activiteit**  
De activiteiten moeten plaatsvinden binnen het publieke domein, maar mogen ook sociale projecten zijn in de commerciële sector.
- **Mate van verplichting**  
Vanuit een juridisch en economisch uitgangspunt lijkt het niet reëel om een Sociaal Jaar verplicht te stellen. Uit de internationale studie blijkt dat in ook andere landen een Sociaal Jaar niet verplicht is.
- **Prikkels**  
De motivatie van jongeren om deel te nemen aan een Sociaal Jaar zal geprikkeld moeten worden. De ervaring in het buitenland en met vrijwilligerswerk laat zien dat jongeren vooral deelnemen aan een Sociaal Jaar of vrijwilligerswerk vooral verrichten vanuit de intrinsieke motivatie dat zij daaruit voldoening halen en erkenning krijgen. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat jongeren vinden dat certificering, geld, scholing allemaal factoren zijn die kunnen bijdragen aan de motivatie en de werkomstandigheden, maar dat het geen

doorslaggevende factoren zijn. De belangrijkste factor is volgens de jongeren zelf dat het werk leuk is.

Aangezien van jongeren een belangrijke tijdsinvestering wordt gevraagd is een financiële vergoeding nodig. Jongeren die deelnemen aan een Sociaal Jaar kunnen geen aanspraak maken op loon of uitkering. De mogelijkheid van een 'sociaal beurs' zou een goed systeem zijn.

Een van de vormen om de deelname van jongeren aan het vrijwilligerswerk aantrekkelijker te maken is certificering. In Engeland en de Verenigde Staten worden op basis van zogenaamde key-skills (sleutelvaardigheden), zoals samenwerken, communiceren of beslissingen nemen certificaten uitgereikt. De competenties die jongeren leren tijdens het vrijwilligerswerk, het op je CV kunnen vermelden, en een beter inzicht in je eigen mogelijkheden en beperkingen worden als belangrijke aspecten door jongeren genoemd.

- **Verantwoordelijkheid**  
Aanwezigen zagen er het meeste heil in de verantwoordelijkheid te leggen bij de gemeenten. De praktische uitvoering zouden gemeenten kunnen uitbesteden.
- **Frequentie**  
Een Sociaal Jaar zou moeten plaatsvinden na schooltijd. En zou tenminste 6 maanden tot maximaal 12 maanden moeten duren, voor tenminste 20 uur per week.
- **Prikkel voor de organisatie**  
Ook organisaties moeten geprikkeld worden om deel te nemen aan een Sociaal Jaar, anders kan er een tekort komen aan beschikbare plaatsen. Het is belangrijk dat organisaties de meerwaarde zien. Daarnaast is een financiële tegemoetkoming in de kosten denkbaar.

## Voorstel

Het voorstel is om het Sociaal Jaar, op basis van een politieke beslissing, op een vraaggerichte manier te ontwikkelen.

Het gaat om een stimuleringsmaatregel / tender waarbij instellingen en overheden een voorstel kunnen indienen voor het uitvoeren van een pilot. Het initiatief ligt bij maatschappelijke organisaties en niet alleen bij gemeenten. Het gaat om vraaggerichtheid vanuit het veld, waardoor een diversiteit aan projecten wordt uitgelokt. De voorstellen worden getoetst aan een model dat gebaseerd is op het consensusmodel uit het onderzoek. Voorwaarde is dat de initiatieven nieuw zijn en geen herhaling zijn van bestaande initiatieven. Tevens worden de experimenten geëvalueerd. Het is belangrijk dat er naast een projectmatige financiering van de experimenten, ook een garantie is voor een structurele financiering bij het slagen van de experimenten. Een geschikte duur van de pilots is vier jaar.

## Tot besluit

Het onderzoek onder betrokken partijen, op basis van buitenlandse ervaringen en aangevuld met juridische en economische informatie, laat zien dat de condities aanwezig zijn om een Sociaal Jaar voor jongeren in Nederland te verwezenlijken. Het gaat om een belangwekkende beleidsmatige innovatie, die zorgvuldig moet worden ingezet. Vanwege de mogelijke valkuilen en problemen is een invoering langs experimentele weg aangewezen. Daarbij worden kleinschalige pilots op een aantal werkvelden (sport, welzijn, zorg) en met verschillende categorieën jongeren



uitgevoerd. Het tijdstip lijkt gunstig en het draagvlak groot. Experimentele ontwikkeling van een Sociaal Jaar is mogelijk, waarbij heldere besluitvorming en nauwkeurige implementatie, in samenspraak met betrokken partijen, beslissend zijn voor succes.