

Ondersteuning bij het opstarten van een bedrijf voor jongeren in de EU: van uitvoering tot beoordeling

Samenvatting

Inleiding

Jongeren zijn het hardst door de recessie getroffen. In 2014 was de werkloosheid onder jongeren in de leeftijd van 15-29 jaar ruim 7% hoger dan onder de totale bevolking. Bevorderen van ondernemerschap is steeds meer een geaccepteerd beleidsinstrument voor het terugdringen van de werkloosheid en het scheppen van duurzame banen geworden. Ondernemerschap is op zichzelf echter geen oplossing voor de jeugdwerkloosheid en brengt specifieke risico's met zich mee. Uit Europese gegevens blijkt dat jongeren doorgaans een grotere voorkeur hebben voor zelfstandig ondernemerschap dan oudere leeftijdsgroepen. Toch is het percentage jongeren in de EU dat als zelfstandige werkt, bijzonder klein. Wellicht komt dat door de specifieke obstakels die zij bij het opstarten van een bedrijf tegenkomen.

Dit rapport bevat een overzicht van de huidige maatregelen ter ondersteuning van jongeren die een bedrijf willen opstarten en van andere meer algemene maatregelen die voor hen van belang zijn. Het bevat ook evaluaties van de effectbeoordelingen van geselecteerde maatregelen en gebruikte methoden. Het is bijzonder moeilijk vast te stellen of ondernemerschapsbeleid voor jongeren doeltreffend is. Dit rapport heeft tot doel licht te werpen op belangrijke vraagstukken in verband met de uitvoering en de beoordeling van maatregelen ten behoeve van het opstarten van een bedrijf.

Beleidscontext

Binnen de EU is sinds 2008 sprake van een verschuiving van beleid waarbij kleine en middelgrote bedrijven worden ondersteund naar beleid waarbij ondernemerschap wordt gestimuleerd. Voor een deel komt dat door de gestage afname van het percentage werkende jongeren in talrijke lidstaten. Niet langer ligt de prioriteit bij het versterken van het concurrentievermogen en duurzame economische groei, conform de Lissabon-strategie, maar bij het aanpakken van de werkloosheid en het bevorderen van het scheppen van banen, kerndoelen van de Europa 2020-strategie. Nu staan jongeren meer centraal, vooral jongeren die niet werken en geen onderwijs of opleiding volgen (NEET's).

De bevordering van ondernemerschap bij jongeren speelt een belangrijke rol in het Werkgelegenheidspakket voor jongeren. Dit omvat de Jongerengarantie, die in 2013 werd ingesteld en die onder meer tot doel heeft diensten voor jongeren die een bedrijf willen opstarten, breder beschikbaar te maken. Alle lidstaten hebben hun nationale plannen voor de invoering van de Jongerengarantie ingediend. Veel van die plannen bevatten stimulansen voor jongeren om een bedrijf op te starten. Deze stimulansen verschillen echter per lidstaat, en dat geldt ook voor het type ondersteunende maatregelen voor jongeren.

Om met meer succes de doelen van de Jongerengarantie te realiseren, is het belangrijk inzicht te krijgen in de diversiteit van de maatregelen binnen de EU ten behoeve van het opstarten van een bedrijf, in het effect daarvan en in de waarde van de verschillende effectbeoordelingen.

Hoofdconclusies

In kaart brengen van maatregelen ten behoeve van het opstarten van een bedrijf

Bijna alle lidstaten voeren beleid op het gebied van ondernemerschap. Een groeiend aantal maatregelen heeft specifiek betrekking op jongeren en is in de meeste gevallen als reactie op de hoge jeugdwerkloosheid in het leven geroepen.

Veel ondersteunende maatregelen voor jongeren die een bedrijf willen opstarten, zijn onsamenhangend, kleinschalig en tijdelijk en kennen een relatief beperkt budget, waardoor het algehele potentiële effect ervan beperkt blijft. Deze maatregelen zouden meer effect kunnen sorteren wanneer zij zouden worden ingebed in holistisch en goed gecoördineerd ondernemerschapsbeleid. Toch worden zij slechts mondjesmaat in een ruimer beleidskader of bredere jeugdwerkgelegenheidsstrategieën opgenomen.

Maatregelen om ondernemerschap bij jongeren te stimuleren, behelzen gewoonlijk "zachte" steun in de vorm van opleidingen, adviesdiensten, mentorschap en coaching of een combinatie hiervan met financiële prikkels. Reeds lang bestaande en succesvolle

programma's voor jongeren, zoals het vaak genoemde Prince's Trust Enterprise-programma in het Verenigd Koninkrijk, kennen een gefaseerde aanpak. Daarbij wordt in de verschillende fasen van het ondernemingsproces integrale steun verleend, vanaf het bedenken van het zakelijke idee tot het opstarten en ontwikkelen van het bedrijf.

Ondanks het toenemende aantal initiatieven voor jonge ondernemers zijn veel van de beschikbare op werklozen gerichte maatregelen onderdeel van een actief arbeidsmarktbeleid. Dit sluit echter niet uit dat zij in de nationale plannen voor de invoering van de Jongerengarantie kunnen worden opgenomen. Veel van deze algemene maatregelen zijn slechts in beperkte mate van toepassing op jongeren, omdat daarvoor vaak strenge selectiecriteria gelden. De regelingen die voor hen het meest geschikt zijn, bieden hulp in de fase voorafgaand aan het opstarten; het ontbreekt jongeren namelijk aan werkervaring en basale ondernemersvaardigheden.

Evaluatie van beleidsbeoordelingen

De groeiende belangstelling van jongeren voor ondernemerschap heeft niet geleid tot solide effectbeoordelingen van specifieke initiatieven. Bij slechts drie van de geanalyseerde effectbeoordelingen, waarbij van geavanceerde en robuuste statistische methoden gebruik werd gemaakt, gaat het om maatregelen die rechtstreeks of specifiek op jongeren betrekking hebben (CréaJeunes in Frankrijk, de voorloper van het huidige Prince's Trust Enterprise-programma in het Verenigd Koninkrijk en het Junior Achievement Company Program in Zweden). Bij andere beoordelingen van specifieke jongerenregelingen wordt monitoring toegepast. Daarbij wordt informatie verschaft over deelname en de standpunten van deelnemers aangaande het verschil dat de steun voor hen heeft gemaakt. Deze beoordelingen zijn nuttig en informatief, maar zeggen niet veel over de doeltreffendheid van de maatregelen.

De algemene teneur luidt dat hoe verfijnder de beoordeling is, hoe kleiner het vastgestelde effect van het beoordeelde programma is. De beleidsbeoordeling waarbij de meest degelijke en wetenschappelijke methode (de experimentele methode) werd gehanteerd, leidde tot de conclusie dat het beleid geen effect had.

In veel gevallen werd de beoordeling bemoeilijkt doordat voor een maatregel in eerste instantie geen heldere doelstellingen en kwantificeerbare streefcijfers waren vastgesteld. Om dit probleem op te lossen, werd bij veel van de geëvalueerde beoordelingen een "post-rationalisatie"-aanpak gehanteerd om de prestaties aan de doelstellingen af te meten. Hierbij brachten wetenschappers achteraf streefcijfers in als onderdeel van het beoordelingsproces.

Verder werd bij slechts weinig beoordelingen gekeken naar de omvang van mogelijke buitenkansseffecten (waarbij de uitkomsten niet kunnen worden opgeteld bij wat er zonder ondersteuning zou zijn gebeurd) en verdringingseffecten (negatieve gevolgen voor concurrerende ondernemingen) als gevolg van bepaalde typen ondernemersbeleid. Wanneer dit wel werd gedaan, waren de ramingen dikwijls gebaseerd op zelfgerapporteerde gegevens en verschilden ze sterk naargelang van het onderzoek.

Beleidsadviezen

- De uitgaven voor "zachte" vormen van ondersteuning voor jongeren zullen met de invoering van de Jongerengarantie vermoedelijk toenemen. Daarom moet het effect van deze maatregelen op de positie van jongeren op de arbeidsmarkt hoognodig worden onderzocht.
- Het is erg belangrijk na te gaan of de beleidsmaatregelen op de lange termijn een gunstig effect op de inzetbaarheid van jongeren hebben. Dit moet meer dan tot dusver een rol gaan spelen in beleidsbeoordelingen.
- Even belangrijk is het onderzoek naar mogelijke buitenkansseffecten en verdringingseffecten die met ondernemersbeleid verband houden, om ervoor te zorgen dat publieke middelen efficiënt en effectief worden gebruikt.
- Wat betreft de evaluatie van maatregelen voor jongeren moeten we ons meer gaan richten op experimentele beoordelingen. Quasi-experimentele benaderingen, zoals propensity score matching, berusten in sterke mate op gegevens over het arbeidsverleden van personen, en er zijn slechts beperkte mogelijkheden om dit voor jongeren te doen.
- Een complete beoordeling van het effect van regelingen ter ondersteuning van het opstarten van een bedrijf moet zowel kwantitatieve als kwalitatieve elementen omvatten. Alle programma's voor het opstarten van een bedrijf moeten duidelijke doelstellingen en indicatoren hebben waaraan het succes kan worden afgemeten.
- In beginsel kunnen onderdelen van alle regelingen in andere EU-landen worden gekopieerd, maar het is essentieel om eerst de vraag te stellen of de maatregelen deugdelijk en effectief zijn. Goed uitgevoerde beoordelingen zijn derhalve onontbeerlijk; idealiter vormen zij een geïntegreerd onderdeel van de beleidsuitvoering en zijn er voldoende middelen voor beschikbaar.

Aanvullende informatie

Het rapport *Start-up support for young people in the EU: From implementation to evaluation* (Ondersteuning bij het opstarten van een bedrijf voor jongeren in de EU: van uitvoering tot beoordeling) is beschikbaar op <http://www.eurofound.europa.eu/publications>

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Sara Riso, onderzoeksmedewerkster, via sri@eurofound.europa.eu