

EXTERNE EVALUATIE VAN DE VLAAMSE JONGERENGARANTIE IN HET KADER VAN HET EUROPESE JONGERENGARANTIEPLAN

Eindrapport

Sam Desiere, Amber van Dessel, Sam Coomans & Ludo Struyven

Projectleiding: Ludo Struyven

Onderzoek in opdracht van Vlaams minister van Werk Ph. Muyters in het kader van het Viona-programma 2015

Gepubliceerd door
KU Leuven
HIVA ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING
Parkstraat 47 bus 5300, 3000 LEUVEN, België
hiva@kuleuven.be
www.hiva.be

D/2017/4718/typ het depotnummer – ISBN typ het ISBN

OMSLAGONTWERP typ de naam van het ontwerpbureau
OMSLAGILLUSTRATIE typ de bronvermelding

© 2017 HIVA KU Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.
No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

Inhoud

Lijst tabellen	5
Lijst figuren	7
Executive summary (Nederlands)	9
Executive summary (English)	15
Inleiding	21
1 De jongerengarantie in Europa en in Vlaanderen	23
1.1 De Europese jongerengarantie?	23
1.2 De kosten en baten van de jongerengarantie	24
1.3 Implementatie van de jongerengarantie in Europa	26
1.3.1 Een stand van zaken	26
1.3.2 Inhoud van de jongerengarantie	28
1.3.3 Overzicht van de jongerengarantie in vier landen	34
1.4 De jongerengarantie in Vlaanderen	37
1.4.1 Een historische evolutie	37
1.4.2 Jongerenwerkloosheid, NEET's en de implementatie van de jongerengarantie: de cijfers	40
1.5 Conclusie	50
2 Monitoring van de jongerengarantie	51
2.1 Beleidsindicatoren versus operationele indicatoren	52
2.2 Europese indicatoren versus regionale en nationale indicatoren	57
2.2.1 Monitoring en evaluatie in Finland en Oostenrijk	60
2.3 Technische aspecten van de indicator 'implementation'	61
2.4 Aanbevelingen en verder onderzoek	66
3 Implementatie van de jongerengarantie op lokaal niveau	73
3.1 Inleiding	73
3.2 De invloed van de Jongerengarantie op het terrein	74
3.3 Inhoudelijke scope	76
3.3.1 Preventieve acties	77
3.3.2 Curatieve acties	78
3.3.3 Nazorg	81
3.4 Inhoudelijke aandachtspunten	83
3.4.1 Laag effectief bereik van geregistreerde jongeren	83
3.4.2 Is enkel een digitaal aanbod voor hooggeschoolden voldoende?	84
3.4.3 Kwaliteit van het aanbod	85
3.5 Lokaal Samenwerkingslandschap	85
3.5.1 De 'kritische' actoren	86
3.5.2 Instrumenten tot transversale samenwerking	92
3.6 Aanbevelingen	96
- BIJLAGE -	99
Bijlage Schematisch overzicht van actoren en acties in de drie lokale casestudies	101
Referenties	113

Lijst tabellen

Tabel 1.1	Wat zijn de directe kosten van een werkzoekende?	25
Tabel 1.2	Verband tussen jongerenwerkloosheid en maatschappelijke kosten	26
Tabel 1.3	Kenmerken van de Jongerengarantie in Finland, Zweden, Denemarken, Oostenrijk	36
Tabel 1.4	Dienstverlening aangeboden aan jongeren binnen de vier maanden	46
Tabel 1.5	VDAB's kwartaalrapportering van de jongerengarantie op basis van een 'jaarcohorte' ingestroomd tot 4 maanden voor rapportering	47
Tabel 2.1	Overzicht van beleids- en operationele indicatoren voor het ontwikkelen van het beleid rond NEET-jongeren en het evalueren van de jongerengarantie	54
Tabel 2.2	Overzicht van de acht verschillende scenario's m.b.t. trends in de drie indicatoren (groen: positieve evolutie, rood: negatieve evolutie)	57
Tabel 3.1	Overzicht type acties binnen de stad Antwerpen, de stad Gent en de provincie Limburg	82

Lijst figuren

Figuur 1.1	Invoering van de jongerengarantie	24
Figuur 1.2	Hoe vaak komt het woord 'jongere' voor in het VDAB jaarverslag	38
Figuur 1.3	Dienstverlening van de VDAB aan laag- en middengeschoolde jongeren	39
Figuur 1.4	NEET-ratio sinds 2006 in de drie gewesten en de EU	42
Figuur 1.5	Jongerenwerkloosheid sinds 2006 in de drie gewesten en de EU	43
Figuur 1.6	Aantal NEET-jongeren en werkzoekende jongeren in Vlaanderen sinds 2006	44
Figuur 1.7	Evolutie van NWWZ (15-24j) op basis van data VDAB versus totale populatie aan jongeren	45
Figuur 1.8	Dienstverlening binnen de vier maanden in de eerste drie kwartalen van 2016 (laag- versus hooggeschoolden)	48
Figuur 1.9	Welk deel van de jongeren kreeg een 'kwaliteitsvol' aanbod binnen de vier maanden in de eerste drie kwartalen van 2016?	49
Figuur 2.1	Relatie tussen implementatie van de JG en indicatoren voor monitoring en evaluatie	51

Executive summary (Nederlands)

De jongerengarantie stelt als doel een kwaliteitsvolle baan, opleiding of stage aan te bieden aan elke jongere binnen de vier maanden na het afstuderen of het (her)betreden van de arbeidsmarkt. Deze Europese aanbeveling, gelanceerd in 2013, was het antwoord van de Europese Commissie op het stijgend aantal NEET-jongeren (Not in Employment, Education or Training) sinds de financiële en economische crisis. Het aantal NEET-jongeren in de EU piekte in 2012 op 13%. Naar Europese normen werd de aanbeveling in de meeste Europese lidstaten snel geïmplementeerd en wordt daarom als een succesverhaal gezien. De concrete invulling werd echter aan de lidstaten zelf overgelaten, die zo voldoende flexibiliteit hadden om in te spelen op de noden van de lokale arbeidsmarkten en de capaciteit en tradities van de eigen arbeidsbemiddelingsdiensten. Ook in Vlaanderen werd de jongerengarantie aangegrepen om het beleid inzake jongerenwerkloosheid, en in het bijzonder het beleid rond de NEET, verder te versterken.

Dit VIONA-onderzoek heeft als doel bij te dragen tot de evaluatie van de implementatie van de jongerengarantie. We focussen daarbij op twee centrale onderzoeksvragen. Enerzijds gaan we na in welke mate de jongerengarantie wordt gerealiseerd, en hoe het meetvraagstuk kan worden opgelost uitgaande van de sterktes en zwaktes van de huidige indicatoren voor de monitoring en (interne) kwantitatieve evaluatie van de jongerengarantie (hoofdstuk 2). Anderzijds wordt onderzocht – op basis van case studies in Antwerpen, Gent en de provincie Limburg – hoe en rond welke thema's de verschillende lokale actoren samenwerken voor het realiseren van de jongerengarantie op lokaal niveau, en hoe deze kan worden verbeterd, uitgaande van kritische en toegewijde actoren (hoofdstuk 3). Elk hoofdstuk sluit af met een aantal aanbevelingen.

Vlaanderen focust reeds sinds 2004 op jongerenwerkloosheid, onder meer dankzij de invoering van het Jeugdwerkplan in 2008, en paste de jongerengarantie dan ook in binnen de bestaande actieplannen. In het algemeen kan worden gesteld dat de Europese jongerengarantie niet leidde tot een fundamenteel andere manier van werken binnen de VDAB of sterk heeft bijgedragen tot het verhogen van de aandacht (en middelen) voor jongeren. Binnen de VDAB was de belangrijkste inhoudelijke wijziging de ambitie om bij alle geregistreerde jongeren, en niet meer enkel de laag- en middengeschoolden, de dienstverlening in te schatten binnen de vier maanden. Bij andere stakeholders, waaronder OCMW's en lokale besturen, is het effect van de 'jongerengarantie' beperkt en heeft het nauwelijks geleid tot bijkomende acties. Kortom, in Vlaanderen – in tegenstelling tot het beleid in een aantal andere Europese regio's, waaronder tot op zekere hoogte in Brussel – kan de jongerengarantie niet als een game changer worden beschouwd. Het is eerder een bijkomend instrument om de problematiek van jongerenwerkloosheid hoog op de (politieke) agenda te houden.

Monitoren van de jongerengarantie

De eerste belangrijke onderzoeksvraag is welke indicatoren best geschikt zijn voor het vormgeven en opvolgen van het beleid voor NEET-jongeren. Hier maken we een onderscheid tussen *beleidsindicatoren* en *operationele indicatoren*. De eerste groep van indicatoren laten toe om het beleid voor NEET-jongeren vorm te geven, terwijl de tweede set van indicatoren toelaten om de efficiëntie van de operationele processen van de VDAB op te volgen.

De belangrijkste bron voor de *beleidsindicatoren* is de LFS (Labour Force Survey), gecoördineerd door Eurostat, waarbinnen een random sample van jongeren wordt bevroegd. Binnen de LFS worden NEET-jongeren gedefinieerd als jongeren onder de 25 jaar die niet hebben gewerkt of een opleiding/stage hebben gevolgd in de voorbij vier weken. Het grootste voordeel van deze bron is dat het een representatief beeld schetst van NEET-jongeren in Vlaanderen. Hierdoor kan de LFS survey gebruikt worden om trends in het aantal NEET-jongeren te bestuderen, Europese landen onderling te vergelijken en, indien gewenst, een doelgroepenbeleid te ontwikkelen. Anderzijds dient te worden opgemerkt dat het aantal bevroegde NEET-jongeren binnen deze survey beperkt is (ongeveer 500), waardoor enkel cijfers op globaal Vlaams niveau voldoende accuraat zijn. De survey laat dus niet toe om het aantal NEET-jongeren op gemeentelijk niveau te schatten.

Operationele indicatoren zijn dan weer gebaseerd op administratieve data van de VDAB. Deze data laten toe om te monitoren welk aanbod jongeren krijgen binnen de vier maanden na instroom bij de VDAB, en is dus, tot op zekere hoogte, geschikt voor het monitoren van de implementatie van de jongerengarantie. Het grootste struikelblok binnen de administratieve VDAB data is dat enkel jongeren geregistreerd bij de VDAB worden opgenomen. Een aanzienlijk deel van de NEET-jongeren - een recente studie van Tempera spreekt van 1/3 van de Antwerpse NEET-jongeren - is echter niet ingeschreven bij de VDAB, waardoor de noemer verkleint. Hierdoor is het evolueren van trends m.b.t. de implementatie van de jongerengarantie moeilijk. Een verbetering van de doorstroom van jongeren binnen de vier maanden naar werk kan er immers zowel op wijzen dat de VDAB diensten efficiënter werken, maar kan er ook op wijzen dat de meest kwetsbare NEET-jongeren niet langer door de VDAB worden bereikt.

Zowel de Europese Commissie als de VDAB gebruiken administratieve data voor de monitoring van de jongerengarantie, maar er bestaan belangrijke verschillen tussen de methodologieën van beide instanties. Beide methodologieën hebben voor- en nadelen, waar in detail op wordt ingegaan in hoofdstuk 2 van dit rapport. De methodologie van de VDAB is echter veel intuïtiever en geniet onze voorkeur. Alle cijfers in deze samenvatting maken dan ook gebruik van de methodologie van de VDAB.

De bestaande beleids- en operationele indicatoren laten toe de situatie in Vlaanderen te schetsen. De beleidsindicatoren op basis van de Labour Force Survey tonen aan dat Vlaanderen met een jeugdwerkloosheid van om en bij de 15% (Eu-gemiddelde: 20%) en een NEET-ratio van ongeveer 9.5% (EU-gemiddelde: 12%) in 2015 behoort bij de betere middenmoters in het Europese peloton. Opvallend is wel dat de cijfers van de Labour Force Survey suggereren dat de NEET-ratio in Vlaanderen in stijgende lijn gaat sinds 2008, terwijl deze stijging veel minder uitgesproken is in de EU of in de andere Belgische gewesten. Administratieve gegevens van de VDAB bevestigen bovendien dat het aantal geregistreerde NEET-jongeren bij de VDAB veel minder sterk is toegenomen dan het totaal aantal NEET-jongeren, wat opnieuw suggereert dat het bereik van NEET-jongeren door de VDAB daalt. Indien deze vaststelling inderdaad klopt, heeft dit implicaties voor het VDAB beleid en de implementatie van de jongerengarantie. Voor de jongerengarantie betekent dit dat de *coverage* daalt, waardoor minder jongeren (intensief) begeleid worden door de VDAB. Bovendien zijn het wellicht de meest kwetsbare groepen die uit de boot vallen.

Wat betreft de implementatie van de jongerengarantie, kijken we naar de operationele indicator, *implementation*, die aangeeft welke deel van de geregistreerde jongeren een gepast aanbod kreeg binnen de vier maanden. Volgens de VDAB krijgt 9 op 10 jongeren een kwaliteitsvol aanbod binnen de vier maanden. Deze erg positieve cijfers zijn echter deels te wijten aan de ruime definitie die de VDAB hanteert voor 'kwaliteitsvol aanbod'. Volgens de VDAB behoort het inschatten van de dienstverle-

ning eveneens tot een kwaliteitsvol aanbod. Volgens de Europese definities is dergelijke dienstverlening echter onvoldoende en tellen enkel jobs, stages of opleidingen als een kwaliteitsvol aanbod. Bovendien worden jongeren die binnen de vier maanden de zoektocht naar werk opgeven (inactieve jongeren) ook meegeteld door de VDAB als bereikt binnen de vier maanden. Wanneer we de striktere EU-definities volgen, nog steeds gebruikmakend van de VDAB methodologie, voldoet ongeveer 60% van de jongeren aan de jongerengarantie. Er is bovendien een groot verschil tussen hoog- en laaggeschoolden. In deze eerste groep stroomt ongeveer 80% door naar werk en of opleiding/stage, terwijl dit in de tweede groep slechts 50% is.

Implementatie van de jongerengarantie op lokaal niveau

De tweede centrale onderzoeksvraag gaat na of en hoe lokale stakeholders (VDAB, OCMW, lokale besturen) samenwerken om acties te realiseren op lokaal niveau in de strijd tegen jongerenwerkloosheid. Dit gebeurde op basis van kwalitatieve case studies in Antwerpen, Gent en de provincie Limburg, drie cases waar het aantal NEET-jongeren hoog is en verschillende actoren betrokken zijn bij deze problematiek. De verschillende types acties werden in kaart gebracht alsook de samenwerkingen op het terrein.

In de drie cases onderscheiden we drie types aan acties (1) preventieve acties, (2) curatieve acties en (3) nazorg. Het doel van dit onderzoek is niet elk van deze acties te evalueren – dit zou telkens een onderzoek op zich vergen. Het rapport gaat in de eerste plaats dieper in op de samenwerkingen die nodig zijn voor het realiseren van de curatieve acties. Er wordt minder gefocust op de samenwerkingen m.b.t. de preventieve acties en de nazorg. Een deel van de preventieve acties – naast een aantal acties van de VDAB gericht op het informeren van leerkrachten – wordt immers gecoördineerd door de scholen zelf, die we in dit onderzoek niet bevroegen. Nazorg bundelt alle acties die jongeren verder begeleiden nadat zij werk hebben gevonden. We stelden echter vast dat geen van de actoren die van belang zijn bij het realiseren van deze actie, met name de VDAB en de werkgevers, nazorg als een prioriteit beschouwt, en kunnen daardoor niet verder ingaan op deze actie.

Curatieve acties begeleiden NEET-jongeren naar werk. Van de zes geïdentificeerde acties, lichten we er hier drie verder toe: (1) het intensief begeleiden van jongeren, (2) het aanbieden van stages en (3) vindplaatsgericht werken. De andere geïdentificeerde acties - opleidingen, trajecten voor ondernemerschap, en opbouwen van netwerken - bereiken minder jongeren, of hangen sterk samen met intensieve begeleiding van jongeren (i.e. opleidingen).

Het intensief begeleiden van jongeren is een eerste prominente curatieve actie, waar zowel de VDAB, en haar (tender) partners als het OCMW, beiden kritische en toegewijde actoren, op inzetten. Elk van de actoren heeft zijn eigen dienstverlening, die gedeeltelijk werkt met een andere doelgroep en waarvan de werking tot op zekere hoogte complementair is. Beide actoren gaven in alle cases aan dat de operationele samenwerking (i.e. uitwisselen van informatie, doorverwijzen cliënten naar werking van de andere actor, ...) vrij vlot verliep, waardoor onder meer wordt vermeden dat werkzoekenden parallel door verschillende diensten worden begeleid. Deze bevinding is in tegenstelling tot eerder onderzoek rond samenwerkingen tussen OCMW's en de VDAB, waarin werd vastgesteld dat deze samenwerking niet steeds vlot liep (Van Mellaert, Kuppens, & Struyven, 2012). Een mogelijke verklaring is dat ons onderzoek focust op grootsteden, terwijl het vorig onderzoek plaatsvond in minder stedelijke gebieden, waar zowel de OCMW als VDAB diensten kleiner zijn.

Het aanbieden van stages als een eerste werkervaring is een tweede curatieve actie, waar sterk wordt op ingezet. Opnieuw spelen de OCMW's en de VDAB een belangrijke rol, en is samenwerking tussen deze actoren belangrijk, voornamelijk in het kader van een warme overdracht van een Artikel 60-

tewerkstelling naar een reguliere tewerkstelling. We stelden vast dat zowel het OCMW (voor Artikel 60 tewerkstellingen) als de VDAB via de IBO's/BIO's sterk inzetten op werkplekieren. Het verder promoten van werkplekieren, en het overtuigen van werkgevers om deze plaatsen aan te bieden blijft wel een belangrijk aandachtspunt.

Vindplaatsgericht werken, ten slotte, is een derde belangrijke curatieve actie, waarbij actief op zoek wordt gegaan naar jongeren die niet gekend zijn bij de bevoegde diensten. Het is opvallend dat zowel in Antwerpen als in Gent dit soort acties sterk werd en wordt gecoördineerd vanuit het stadsbestuur, terwijl de OCMW's en VDAB hier veel minder op inzetten.

Uit de analyse van de curatieve acties komen drie aandachtspunten naar voor, één punt inzake het aanbod van acties en twee punten inzake het operationaliseren van de acties. Inzake het aanbod werd vastgesteld dat de meeste acties gericht zijn naar laag- en middengeschoolde jongeren, terwijl hooggeschoolde jongeren in de eerste plaats worden doorverwezen naar de digitale dienstverlening. Dit is op zich een logische keuze, daar hooggeschoolden gemiddeld genomen ook zonder intensieve begeleiding sneller doorstromen naar werk. De vraag is echter of er niet moet worden nagedacht over een aanvullend intensiever aanbod voor die hooggeschoolde jongeren die ook na een aantal maanden nog geen werk hebben gevonden. Initiatieven zoals de jobbar van de VDAB in Antwerpen en het ondersteunen van bottom-up initiatieven zoals co-searching gaan reeds gedeeltelijk in die richting. Inzake het operationaliseren van de acties is de grootste uitdaging het bereiken van jongeren. Enerzijds zijn er veel NEET-jongeren simpelweg niet ingeschreven bij de bevoegde diensten, en krijgen ze dus ook geen adequate begeleiding. Hoewel we geen duidelijke cijfers hebben gevonden, blijken de middelen voor Vindplaatsgericht werken zowel in Antwerpen als Gent onvoldoende om een groot deel van de niet-geregistreerde jongeren te bereiken. Anderzijds stellen er zich ook problemen bij het bereiken van de jongeren die wel degelijk zijn geregistreerd bij de VDAB. Zowel in Gent, Antwerpen en Limburg blijkt dat veel jongeren niet komen opdagen. Waar dit precies aan ligt en hoe dit kan worden verbeterd is onduidelijk, maar het dient wel prioritair te worden aangepakt.

Voor het realiseren van deze curatieve acties zijn overlegplatforms tussen de verschillende actoren van essentieel belang. Zowel in Antwerpen als in Gent bestaan er enerzijds de meer formele top-down overlegstructuren tussen de officiële spelers en bredere overlegfora waar meerdere actoren een rol spelen en er eerder bottom-up wordt gewerkt. De formele structuren zijn vastgelegd door middel van convenanten tussen de VDAB, het OCMW en de stad. Hierdoor wordt onder meer regelmatig overleg tussen deze drie belangrijke actoren gefaciliteerd. Deze structuren laten toe om acties te stroomlijnen, zowel op strategisch als operationeel vlak, en hebben in dat opzicht - ondanks verschillen in visie en bevoegdheid - een meerwaarde. Deze structuren laten echter niet toe om ook andere, vaak kleinere, actoren een rol te laten spelen. Om deze actoren ook een stem te geven proberen Gent - via Gent Stad in Werking - en Antwerpen - via het stakeholdersforum - hen te betrekken bij het beleid. Dergelijke overlegplatformen zijn iets flexibeler, waardoor er wellicht meer mogelijkheden zijn om te experimenteren met nieuwe initiatieven. Zeker bij Gent Stad in Werking zien we dat een aantal nieuwe acties, die initieel binnen dit kader werden uitgewerkt, later zijn opgenomen in de reguliere werking van de VDAB of de stad. In Antwerpen blijft het voorlopig meer zoeken naar de rol en functie van het stakeholdersforum, hoewel het er wel al toe heeft geleid dat de verschillende stakeholders elkaars werking iets beter kennen. Gezien de nood aan samenwerkingen, in de eerste plaats om te vermijden dat er 'hiaten' zijn in het aanbod, blijft het verder experimenteren met en uitbouwen van overlegplatformen ook in de toekomst belangrijk.

Aanbevelingen

Beide onderzoeksvragen, i.e. monitoren van de jongerengarantie en de implementatie van de jongerengarantie op lokaal niveau, leiden tot een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen worden per onderzoeksvraag uitgebreid besproken in dit rapport (zie sectie 2.4 voor aanbevelingen bij de eerste onderzoeksvraag en sectie 3.6 voor aanbevelingen bij de tweede onderzoeksvraag). Hier bespreken we de belangrijkste aanbevelingen. We geven daarbij aanbevelingen rond drie thema's die als een rode lijn doorheen het rapport lopen: (1) bereik van NEET-jongeren, (2) monitoring van de jongerengarantie en (3) samenwerkingen op lokaal niveau.

De VDAB bereikt veel NEET-jongeren niet. Enerzijds gaat het om jongeren die eenvoudigweg niet geregistreerd zijn bij de VDAB. Anderzijds gaat het om NEET-jongeren die wel geregistreerd zijn, maar niet komen opdagen en daardoor ook niet kunnen worden bereikt door de VDAB. Deze vaststelling leidt tot vier aanbevelingen:

- de cijfers lijken te suggereren dat het aantal niet-geregistreerde NEET-jongeren toeneemt. Dit moet verder worden onderzocht en opgevolgd. Indien deze trend wordt bevestigd, is het aan te bevelen verder na te denken over nieuwe acties om niet-geregistreerde jongeren alsnog te bereiken;
- de niet-geregistreerde NEET-jongeren worden nu niet opgenomen in de cijfers. Dit zou ervoor kunnen zorgen dat deze groep wordt 'vergeten', en dat de jongerengarantie in de praktijk enkel geldt voor de geregistreerde jongeren. Om dit te vermijden raden wij aan dat in VDAB rapporten en bij antwoorden op parlementaire vragen systematisch wordt aangegeven – op basis van een schatting – welk deel van de jongeren niet wordt bereikt. Deze systematische rapportage laat toe om acties zoals Vindplaatsgericht werken in de verf te zetten, en tijdig in te grijpen wanneer het aantal geregistreerde NEET-jongeren bij de VDAB daalt;
- het koppelen van de VDAB en onderwijsdatasets voor laaggeschoolde jongeren (in volle ontwikkeling) kan ervoor zorgen dat meer jongeren worden geregistreerd. Registratie alleen is echter niet voldoende voor het succesvol 'bereiken' van deze jongeren. Gezien de huidige uitdagingen bij het motiveren van geregistreerde jongeren om actief deel te nemen aan de VDAB dienstverlening, stellen wij voor om op een experimentele manier na te gaan welke methodes (telefoon, bief, stijl van de brief, huisbezoeken, contacteren van de ouders, ...) en communicatiestijlen (autonomie-ondersteunende versus controlerende benadering) het best werken om deze jongeren te bereiken;
- vindplaatsgericht werken zal echter de enige manier blijven om de meest kwetsbare NEET-jongeren te bereiken, maar staat momenteel onder druk. Indien de VDAB/lokale besturen de ambitie hebben om alle jongeren te bereiken (en niet in de eerste plaats willen focussen op jongeren die zelf een eerste stap zetten naar de VDAB) zal meer moeten worden geïnvesteerd in Vindplaatsgericht werken. Op dit moment is niet steeds duidelijk of de VDAB dan wel het lokaal bestuur de leiding heeft bij het realiseren van deze actie. Gezien Vindplaatsgericht werken veel kennis vraagt van de lokale problematiek en het vaak om jongeren gaat met een brede problematiek lijkt het ons aanbevolen dat het lokale bestuur Vindplaatsgericht werken implementeert, met voldoende (inclusief financiële) ondersteuning vanuit de VDAB.

Het opvolgen van de implementatie van de jongerengarantie vereist een adequaat meetinstrument. Zowel Europa als de VDAB hebben een eigen methode ontwikkeld, waarbij wij de VDAB methode als de meest intuïtieve beschouwen. Toch zien we nog een aantal punten waarop de VDAB methode kan worden aangescherpt:

- de VDAB definieert de jongerengarantie minder strikt dan de EC. De VDAB telt 'persoonlijke dienstverlening' mee, terwijl de EC enkel jobs en stages meetelt onder de jongerengarantie. De strikte Europese definitie zorgt ervoor dat alle vormen van VDAB begeleiding (ook de zeer intensieve begeleidingen) niet meetellen, terwijl de VDAB definitie te algemeen is en ook zeer dienstverlening meetelt die weinig intensief is. Idealiter, wordt een evenwicht gevonden tussen deze twee

definities waarbij sommige vormen van VDAB dienstverlening wel en andere niet worden meegeteld. In elk geval lijkt het zinvol om ook steeds de cijfers op basis van de Europese definitie te rapporteren;

- de VDAB telt ook uitstroom uit werkloosheid binnen de vier maanden om “andere redenen” mee. Vaak gaat het hier echter niet om duurzame uitstroom naar werk of onderwijs. Om die reden mag deze uitstroom niet worden meegeteld binnen de jongerengarantie;
- het opvolgen van de jongerengarantie laat niet toe te begrijpen welke maatregelen werken en voor welke jongeren. Hiervoor is bijkomend kwalitatief en kwantitatief onderzoek nodig. Gezien de beschikbaarheid van data bij de VDAB, zijn er nog bijkomende mogelijkheden om op een kwantitatieve manier het effect van specifieke maatregelen te evalueren (zie sectie 2.4 voor een aantal voorbeelden).

Enkel (intense) samenwerkingen tussen alle stakeholders laten toe op een efficiënte manier alle NEET-jongeren te bereiken en ondersteunen. We merken hierbij het volgende op:

- de convenanten zijn een goede manier om formele samenwerking tussen VDAB, OCMW en lokale besturen te optimaliseren. Het verder inzetten op deze samenwerkingen kan toelaten om (1) capaciteit te verhogen, (2) nieuwe doelgroepen te bereiken (waaronder hogeschoolden) en (3) vernieuwende acties (financieel) te ondersteunen;
- daarnaast is er nood aan bredere fora, waar meer stakeholders een inbreng doen, en waar kan worden geëxperimenteerd met innovatievere projecten. Het lokale bestuur (eerder dan de VDAB) dient dit proces te faciliteren en bottom-up initiatieven te versterken;
- de problematiek van de NEET-groep valt zowat tussen alle actoren in; daarom pleiten we ervoor om ook met het Vlaamse beleidsniveau tot convenanten te komen waardoor instanties die niet zelf de leiding nemen zich toch nauw betrokken worden op het lokale niveau. Dat is vooral wenselijk voor de betrokkenheid van VDAB en de Vlaamse departementen voor Onderwijs, Werk en Welzijn bij elk van deze lokale problematieken. Het is ook op dit Vlaams-lokale niveau dat de ‘garantie’ expliciet gestalte kan krijgen, in tegenstelling tot het louter impliciet karakter ervan momenteel.

Op verschillende pertinente vragen biedt dit rapport geen antwoord. Ten eerste bevroegen we geen VDAB- of OCMW-bemiddelaars, waardoor niet kan worden geëvalueerd hoe zij de samenwerking tussen de diensten ervaren. Ten tweede kwamen ook de NEET-jongeren zelf niet aan het woord, waardoor we onder meer niet kunnen verklaren waarom veel jongeren niet opdagen bij de VDAB of niet geregistreerd zijn. Beide vraagstukken komen aan bod in de interne evaluatie van de VDAB, die zowel VDAB-bemiddelaars als jongeren zal bevragen. Ten derde evalueert dit rapport geen specifieke projecten zoals de automatische matching, de persoonlijke dienstverlening, de TIBB-tenders of de IBO's, waarmee veel jongeren worden bereikt. Het garanderen van een hoge kwaliteit van elk aspect van de reguliere werking is niettemin van primordiaal belang voor een succesvolle implementatie van de jongerengarantie.

Executive summary (English)

The objective of the youth guarantee is to offer a quality job, education or training to young people under the age of 25 within four months of graduating or (re)entering the labour market. This European recommendation, launched in 2013, was the answer from the European Commission to the increasing number of NEET (Not in Employment, Education or Training) since the beginning of the financial and economic crisis. The number of NEET in the EU reached an all-time-high of 13% in 2012. According to European standards the recommendation was implemented quite quickly in the majority of the European Member States, and is therefore considered to be a clear success. The concrete interpretation was, however, left to the Member States themselves, giving them sufficient flexibility to be able to respond adequately to the needs of the local labour markets and the capacity and traditions of their own public employment services. In Flanders the youth guarantee was also used to strengthen the youth unemployment policy and the NEET policy in particular.

The objective of this VIONA study is to contribute to the evaluation of the implementation of the youth guarantee. This study thus focuses on two central research questions. On the one hand we examine to what degree the youth guarantee is implemented and how the measurement question can be solved based on the strengths and weaknesses of the current indicators for monitoring and (internal) quantitative evaluation of the youth guarantee. On the other hand - based on case studies in Antwerp, Ghent and the Province of Limburg - how and around which themes the various local actors cooperate to implement the youth guarantee at the local level and how this can be improved, based on critical and dedicated actors, is examined.

Since 2004 Flanders has been focusing on youth unemployment, in part further to the implementation of the Youth Employment Plan in 2008, and also included the youth guarantee in the already-existing action plans. In general it can be said that the European youth guarantee did not lead to a fundamental difference in the VDAB's way of working or that it strongly contributed to an increase in awareness (and resources) for youths. For the VDAB the most important substantive change was the ambition to estimate the service within four months for all of the registered youths, and no longer just those with a low to mid-level education. For other stakeholders, including OCMWs and local authorities, the effect of the 'youth guarantee' was limited and has hardly led to additional initiatives. In short, in Flanders - contrary to the policy in a number of other European regions, including to some degree Brussels - the youth guarantee cannot be seen as a game changer. It is more of an additional instrument to keep the problem of youth unemployment high on the (political) agenda.

Monitoring the youth guarantee

The first important research question is which indicators are most suitable for drawing up and following up the policy for NEET. Here we differentiate between policy indicators and operational indicators. The first group of indicators makes drawing up the policy for NEET possible while the second set of indicators makes it possible to follow up the efficiency of the VDAB's operational processes.

The most important source for the policy indicators is the LFS (Labour Force Survey), coordinated by Eurostat, where a random sample of youths was surveyed. The LFS defines NEET as youths

under 25 years of age who have not worked or studied/engaged in training in the past four weeks. The greatest advantage of this source is that it provides an overall picture of NEET in Flanders. This means the LFS can be used to study trends in the number of NEET, to compare European countries with each other and, if desired, to develop a target group policy. On the other hand it must be noted that the number of NEET interviewed in this survey was limited (approximately 500), which means only figures at the overall Flemish level are sufficiently accurate. The survey thus does not make it possible to estimate the number of NEET at the municipal level.

Operational indicators are once again based on administrative data from the VDAB. This data makes it possible to monitor which offers the youths receive within four months after intake at the VDAB, and is thus to a certain degree suitable for monitoring the implementation of the youth guarantee. The largest stumbling block in the administrative VDAB data is that only the youths who are registered with the VDAB are included. A substantial percentage of the NEET - a recent study from Tempera shows 1/3 of the NEET in Antwerp - is however not registered with the VDAB, which reduces this number. This makes evaluating trends regarding the implementation of the youth guarantee difficult. An improvement in the throughflow of youths into employment within four months can mean both that the VDAB services are working more efficiently, but also that the VDAB is no longer reaching the most vulnerable NEET youths.

Both the European Commission and the VDAB use administrative data for monitoring the youth guarantee, but there are some important differences between the methodologies of both institutions. Both methodologies have advantages and disadvantages. These are discussed in detail in chapter 2 of this report. The VDAB's methodology is, however, much more intuitive and is therefore our preference. As such all the figures in this summary make use of the VDAB methodology.

The current policy and operational indicators make it possible to describe the situation in Flanders. The policy indicators based on the Labour Force Survey demonstrate that Flanders, with a youth unemployment rate of around 15% (EU average: 20%) and a NEET ratio of approximately 9.5% (EU average: 12%) in 2015, is among the better average performers in the European pack. It is striking that the figures from the Labour Force Survey suggest that the NEET ratio in Flanders has been increasing since 2008 while this increase is much less clear in the EU or in the other Belgian regions. Furthermore, administrative data from the VDAB confirm that the number of NEET registered with the VDAB has increased much more slowly than the total number of NEET, again suggesting that the number of NEET youths the VDAB is reaching is decreasing. If this conclusion is correct then it has implications for the VDAB and the implementation of the youth guarantee. For the youth guarantee this means that the coverage decreases, whereby fewer youths receive (intensive) guidance from the VDAB. Furthermore it is most likely that it is the most vulnerable groups that are excluded.

Regarding the implementation of the youth guarantee we examine the operational indicator, implementation, which shows the percentage of registered youths who received a suitable offer within four months. According to the VDAB 9 out of 10 youths receive a quality offer within four months. These very positive figures are, however, partly due to the broad definition of 'quality offer' used by the VDAB. According to the VDAB, estimating the services is also considered to be a quality offer. According to the European definitions, however, such services are insufficient. Only jobs, training or courses are considered to be a quality offer. Furthermore, the VDAB also includes the youths who stop looking for work within four months (inactive youths) as being reached within four months. When we follow the stricter EU definitions, still using the VDAB methodology, approximately 60% of the youths meet the youth guarantee criteria. Moreover, there is a large difference between high and low levels of education. In this first group approximately 80% flows through to work or a course/training while this is only 50% in the second group.

Implementation of the youth guarantee at the local level

The second central research question examines how local stakeholders (VDAB, OCMW, local authorities) work together to implement initiatives at the local level in the fight against youth unemployment. This occurs based on qualitative case studies in Antwerp, Ghent and the Province of Limburg, three cases where the number of NEET is high and where various actors tackle this problem. The various types of actions were mapped out, as was cooperation in the field.

In the three cases we differentiate between three types of actions (1) preventive actions, (2) curative actions and (3) aftercare. The objective of this study is not to evaluate each of these actions - these would each require a separate study. The report first takes a more in-depth look into the cooperation that is needed to achieve the curative actions. There is less focus on the cooperation in regards to the preventive actions and the aftercare. A portion of the preventive actions - in addition to a number of initiatives by the VDAB focused on informing teachers - is after all coordinated by the schools themselves, and they were not interviewed for this study. Aftercare gathers all of the actions to further guide youths after they have found work. However, we determined that none of the major actors responsible for this action, mainly the VDAB and the employers, consider aftercare to be a priority, so this action could not be further examined.

Curative actions guide NEET to work. Three of the six identified actions are explained further here: (1) intensive guidance for youths, (2) the offer for training and (3) outreach methods. The other identified actions - courses, paths for entrepreneurship and building networks - reach fewer youths or are strongly linked to intensive guidance for youths (i.e. courses).

Intensive guidance for youths is a first prominent curative action in which the VDAB and its (tender) partners such as the OCMW, both critical and dedicated actors, invest. Each of the actors has its own services that work in part with another target group and whose operation, to a certain degree, is complementary. Both actors stated that in all cases the operational cooperation (i.e. information exchange, referring clients to the other actor, etc.) worked very well, which means, among other things, that those looking for work can avoid parallel guidance from different service providers. This conclusion was contrary to that of earlier research on cooperation between OCMWs and the VDAB, in which it was determined that this cooperation did not always run smoothly (Van Mellaert, Kuppens, & Struyven, 2012). A possible explanation is that our study focuses on large cities while the previous study took place in less urban areas where both the OCMW and VDAB services are more limited.

Offering training as a first work experience is a second curative action strongly invested in. Again the OCMWs and the VDAB play a major role and the cooperation between these actors is significant, mainly in the framework of a smooth transfer from an Article 60 job to regular employment. We determined that both the OCMW (for Article 60 jobs) and the VDAB invest greatly in workplace training via the IBOs/BIOs. Further promotion of workplace learning and persuading employers to offer these opportunities nevertheless remains an important point for attention.

Finally, outreach methods are a third important curative action in which youths who are unknown to the competent services are actively sought out. It is striking that both in Antwerp and Ghent these types of actions were and are strongly coordinated by the city council, while the OCMWs and the VDAB invest much less.

The analysis of the curative action brought forth three focal points: one point regarding the range of actions and two points regarding the operationalisation of the actions. Regarding the range of actions it was determined that most of the actions focus on youths with a low to mid-level education while

those with a higher educational level are first referred to the digital service provision. This is a rather logical choice as on average those with a higher educational level generally find work faster and without intensive guidance.

The question, however, is whether or not an additional more intensive offer should be considered for those with a higher education who have not found work after several months. Initiatives such as the VDAB Job Bar in Antwerp and support from bottom-up initiatives such as co-searching are already heading, in part, in that direction. Reaching youths is the biggest challenge when it comes to the operationalisation of the actions. On the one hand there are many NEET who are simply not registered with the competent services and therefore do not receive adequate guidance. Although we did not find any clear figures it seems that the resources for outreach methods in both Antwerp and Ghent are insufficient in reaching a large percentage of the non-registered youths. On the other hand there are also problems with reaching the youths who are actually registered with the VDAB. In Ghent, Antwerp and Limburg many youths simply do not show up. Why exactly and how this can be improved is unclear, but it must be approached as a priority.

To realise these curative actions discussion platforms between the various actors are essential. Both Antwerp and Ghent have, on the one hand, the more formal top-down discussion structures between the official players and, on the other hand, broader discussion forums where multiple actors have a role and where there is a more bottom-up working method. The formal structures are determined by the covenants between the VDAB, the OCMW and the city. This facilitates, among other things, more frequent discussions between these three important actors. These structures make it possible to streamline initiatives both strategically and operationally, and in that sense they have - despite different visions and competences - added value. However, these structures do not make it possible to include other, often smaller, actors.

To give these actors a voice, Ghent - via Gent Stad in Werking - and Antwerp - via the stakeholders' forum - try to include them in the policy approach. Such discussion platforms are a bit more flexible, which can mean more possibilities for experimenting with new initiatives. Certainly at Gent Stad in Werking we see that a number of new actions that were initially developed in this framework were later included in the standard operation of the VDAB or the city. Antwerp is nevertheless still searching for the role and function of the stakeholders' forum, although it has already led to the various stakeholders learning more about each others' functioning. Due to the need for cooperation, in the first place to avoid 'hiatuses' in what is offered, experimenting with and expanding discussion platforms will remain important in the future as well.

Conclusions and policy recommendations

Both research questions, i.e. monitoring the youth guarantee and the implementation of the youth guarantee at the local level, lead to a number of recommendations. These recommendations are discussed in depth per research question in this report (see section 2.4 for recommendations for the first research question and section 3.6 for recommendations for the second research question). Here we discuss the most important recommendations. We provide recommendations for three themes which function as a leitmotiv throughout the report: (1) reaching NEET, (2) monitoring the youth guarantee and (3) cooperation at local level.

The VDAB does not reach many of the NEET. On the one hand this concerns youths who are simply not registered with the VDAB. On the other hand it concerns NEET who are registered but do not show up and therefore also cannot be reached by the VDAB. This conclusion leads to four recommendations:

- the figures seem to suggest that the number of non-registered NEET is increasing. This must be researched further and followed up. If this trend is indeed confirmed then considering new actions to nevertheless reach non-registered youths is recommended;
- non-registered NEET are currently not included in the figures. This could lead to this group being 'forgotten' so that in practice the youth guarantee actually only applies to registered youths. To avoid this we recommend that the VDAB systematically states in reports and in answers to parliamentary questions - based on an estimate - the percentage of youths not being reached. This systematic reporting makes it possible to put actions such as outreach methods in the spotlight and respond in a timely manner when the number of registered NEET at the VDAB decreases;
- linking the VDAB and educational data sets for youths with a lower education (currently being developed) can help ensure that more youths are registered. Registration alone, however, is not sufficient for successfully 'reaching' these youths. Due to the current challenges in motivating registered youths to actively participate in the VDAB services, we propose examining in an experimental manner which methods (telephone, letter, letter style, home visits, contacting the parents, etc.) and communication styles (autonomy supportive versus controlling approach) work best for reaching these youths;
- outreach methods will, however, remain the only way to reach the most vulnerable NEET, but they are currently under a great deal of pressure. If the ambition of the VDAB/local authorities is to reach all of the youths (instead of focusing first on just those youths who take the first step to visit the VDAB themselves) then more will have to be invested in outreach methods. It is currently not always clear if the VDAB or the local authorities have responsibility for this. Due to the fact that outreach methods require a great deal of knowledge about local conditions and that it often concerns youths with a broad range of problems, we recommend that the local authorities implement outreach methods with adequate (including financial) support from the VDAB.

Following up the implementation of the youth guarantee requires an adequate measuring instrument. The European institutions and the VDAB have developed their own method, and the VDAB method is considered to be the most intuitive. There are, however, a number of areas where the VDAB method could be improved:

- the VDAB's definition of the youth guarantee is not as strict as that of the EC. The VDAB includes 'personal service' while the EC only includes jobs and training in the youth guarantee. The strict European definition means that none of the VDAB guidance services (including very intensive guidance) are included while the VDAB definition is too general and also includes services which are not particularly intensive. Ideally a balance should be found between these two definitions in which some of the VDAB guidance services would be included and others not. In any case it would be useful to always report the figures based on the European definition;
- the VDAB also includes flow out from unemployment for 'other reasons' within four months. This is, however, often not a long-term flow to employment or education. For this reason this flow out cannot be included in the youth guarantee;
- following up the youth guarantee does not make it possible to understand which measures work and for which youths. Additional qualitative and quantitative research is needed in this respect. Due to the availability of data at the VDAB there are additional possibilities for evaluating the effect of specific measures in a quantitative manner (see section 2.4 in the report for a number of examples).

Only (intense) cooperation between all stakeholders will lead to an efficient way of reaching and supporting all NEET. We would like to highlight the following:

- the covenants are a good way to optimise formal cooperation between VDAB, OCMW and local authorities. Investing more in this cooperation can lead to (1) increasing capacity, (2) reaching new target groups (including those with a higher education) and (3) supporting innovative actions (financially);

- in addition there is a need for broader forums where more stakeholders can contribute and where there is room for experimenting with more innovative projects. The local authorities (more than the VDAB) must facilitate this process and strengthen bottom-up initiatives;
- the problem of the NEET group seems to fall just outside the scope of all the actors. We therefore advise that covenants be drawn up at the Flemish policy level in which organisations that do not have a leading role are still able to be closely involved at the local level. This is particularly desirable for the involvement of the VDAB and the Flemish departments for Education, Work and Welfare for each of these local situations. It is also at this Flemish-local level that the 'guarantee' can be given explicit form, contrary to the purely implicit character it has currently.

This report was unable to offer an answer to several pertinent questions. Firstly, we did not interview any VDAB or OCMW mediators, so evaluating how they view cooperation between the services was not possible. Secondly, the NEET themselves were not interviewed and therefore we cannot explain why many youths do not go to the VDAB or are not registered. Both questions are addressed in the internal evaluation of the VDAB, where both the VDAB mediators and the youths will be interviewed. Thirdly this report did not evaluate the quality of specific projects such as automatic matching, personal service, TIBB tenders or IBOs, which reach many youths. Guaranteeing the high quality of every aspect of regular functioning is nonetheless of primary importance for successful implementation of the youth guarantee.

Inleiding

Hoewel de verschillen tussen de Europese lidstaten groot zijn, is jongerenwerkloosheid één van de grote uitdagingen voor de Europese arbeidsmarkt. Om hierop een antwoord te kunnen bieden, lanceerde de Europese Commissie in 2013 de jongerengarantie. Deze aanbeveling stelt dat elke jongere onder de 25 jaar binnen de vier maanden na het verlaten van het formeel onderwijs of nadat hij of zij werkloos is dient door te stromen naar een kwaliteitsvolle baan, opleiding of stage. Deze ‘garantie’ geldt in principe voor alle NEET-jongeren (Not in Employment, Education or Training) en beperkt zich in principe dus niet tot jongeren geregistreerd bij de arbeidsbemiddelingsdiensten.

Met een NEET-ratio van 10% staat ook in Vlaanderen de jongerenwerkloosheid terecht al geruime tijd hoog op de agenda. De Europese aanbeveling rond de jongerengarantie werd in Vlaanderen dan ook aangegepen om het bestaande jeugdwerkplan verder te optimaliseren en versterken. Dit VIONA-onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan de evaluatie van de implementatie van de jongerengarantie in Vlaanderen.

Volgende twee onderzoeksvragen staan hierbij centraal:

1. Welke indicatoren kunnen worden gebruikt voor het monitoren en evalueren van de jongerengarantie?
2. Hoe werken de verschillende stakeholders (VDAB, OCMW's, lokale besturen) samen op lokaal niveau voor het realiseren van acties die bijdragen tot de jongerengarantie?

Alvorens dieper in te gaan op deze onderzoeksvragen, bespreken we in het eerste hoofdstuk hoe de jongerengarantie werd geïmplementeerd in de Europese lidstaten. Daarna wordt verder ingegaan op de acties in Vlaanderen, die binnen een historisch kader worden geschetst. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 (in het bijzonder sectie 2.3.2) cijfermatig nagegaan waar Vlaanderen staat m.b.t. de implementatie van de jongerengarantie.

Deze kwantitatieve evaluatie, waarmee hoofdstuk 2 afsluit, sluit nauw aan bij hoofdstuk 3, waar in detail wordt ingegaan op de verschillende methodologieën die kunnen worden gebruikt voor het opvolgen van de jongerengarantie. Daarbij wordt onder meer sterk de nadruk gelegd op de vaststelling dat een aanzienlijk deel van de NEET-jongeren niet geregistreerd zijn bij de arbeidsbemiddelingsdienst, waardoor ze onvoldoende zichtbaar zijn in de statistieken. Daarnaast komen de verschillen tussen de Europese en de Vlaamse manier van het opvolgen van de jongerengarantie uitgebreid aan bod. Dit hoofdstuk sluit af met een aantal aanbevelingen rond het monitoren en evalueren van de jongerengarantie.

In het vierde hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de implementatie van de jongerengarantie op het terrein. Zoals de Europese Commissie benadrukt, zijn transversale netwerken tussen verschillende stakeholders hierbij onontbeerlijk. Op basis van case studie in Antwerpen, Gent en de provincie Limburg werden de verschillende acties voor jongeren geïdentificeerd. Deze acties werden geklasseerd onder de noemer preventieve acties, curatieve acties en nazorg. Succesvolle implementatie van de acties vergt samenwerking tussen verschillende actoren. Per type actie wordt nagegaan welke actoren hierin een belangrijke rol spelen en wordt er geëvalueerd welke samenwerkingsakkoorden er

bestaan. Op basis van deze analyses worden een aantal aanbevelingen geformuleerd, zowel op inhoudelijk vlak m.b.t. het aanbod aan acties voor jongeren als op strategisch vlak m.b.t. samenwerkingen tussen verschillende partners.

1 | De jongerengarantie in Europa en in Vlaanderen

1.1 De Europese jongerengarantie?

Met de Europese jongerengarantie staat het bestrijden van jeugdwerkloosheid weer helemaal in het centrum van het arbeidsmarktbeleid. De Europese Commissie lanceerde de jongerengarantie als een

De Europese aanbeveling zoals geformuleerd in 2013 door de EC:

“All young people under the age of 25 years should receive a good-quality offer of employment, continued education, an apprenticeship or a traineeship within a period of four months of becoming unemployed or leaving formal education. (§5, European Council, 2013)“

nieuwe strategie om jeugdwerkloosheid aan te pakken, een strategie die “garandeert dat iedere jongere onder de 25 jaar, al dan niet geregistreerd bij het arbeidsbureau, binnen vier maanden na het verlaten van formeel onderwijs, of nadat hij of zij werkloos is geworden, een concreet en degelijk aanbod krijgt. Dit aanbod moet neerkomen op een baan, leerlingenplaats, stage of voortgezette beroepsopleiding die aansluit bij de situatie en behoeften van ieder individu”. Op langere termijn is het doel om het aantal NEET-jongeren (jongeren Not in Employment, Education or Training) tussen 15 en 25 jaar te doen dalen. Anno 2015 behoort ongeveer 12% van de jongeren tussen 15 en 25 jaar in Europa bij deze groep, een stijging met 2 procentpunt t.o.v. 2007¹. De nieuwe strategie ging van start in april 2013 op basis van een Aanbeveling van de Raad.

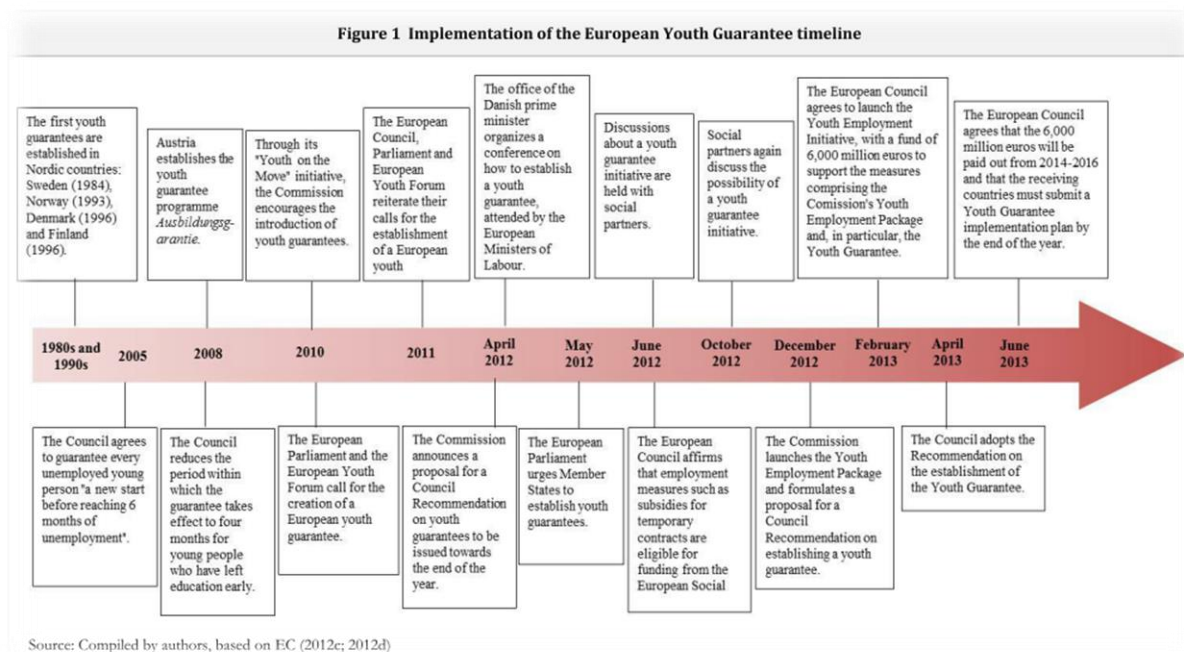
De aanbeveling is gebaseerd op de principes van een sluitende aanpak (“all young people [...] should receive”) en van een vroegtijdige interventie (“within a period of four months”). Deze principes doken al herhaaldelijk op in de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren. Zo stelde de Europese Raad in 1998, in het richtsnoer rond werkgelegenheid van het Verdrag van Amsterdam (1997) dat: “elke jongere een nieuwe start wordt geboden voordat hij zes maanden werkloos is, zulks in de vorm van een opleiding, omscholing, het opdoen van werkervaring, een baan of andere maatregelen ter bevordering van de inzetbaarheid” (Werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 1998). Het principe van ‘vroegtijdige interventie’ in de jongerengarantie is dus niet nieuw. Nog andere principes van de jongerengarantie kwamen al voor in de richtsnoeren van 1998. Ook toen al werd aandacht gevraagd voor de ‘op partnerschap gebaseerde benadering’ (doelend op de sociale partners) en de ‘overgang van school naar werk’ (doelend op het terugdringen van voortijdig schoolverlaten en het uitbreiden van leerlingstelsels). In 2005 werd het principe ‘binnen zes maanden’ herhaald, en in 2008 bracht de Raad die periode terug tot ‘binnen vier maanden’ voor jonge schoolverlaters. Onder druk van de financiële crisis sinds 2008 die vooral de jongeren treft, gingen meer en meer stemmen op van onder meer het Europees Parlement, het Europees Jeugdforum, en de sociale partners om een aanbod te waarborgen voor alle jongeren. Het belangrijkste verschil met voorgaande initiatieven op Europees niveau is dat de aanbeveling nu als een alomvattend kader wordt geconcipieerd: “With its cross-cutting approach to youth issues, the EU Youth Strategy is a framework that addresses youth transitions from education into work in a wider context and advocates inter-ministerial cooperation” (Commission Staff

¹ Eurofound publiceerde recent verschillende studies over de NEET in Europa, waarin wordt gewezen op de belangrijke verschillen tussen de Europese lidstaten. Zie <http://www.eurofound.europa.eu/young-people-and-neets-1> voor een overzicht van alle studies.

Working Document COM, 2012). Cruciaal in het bredere kader van de overgang van school naar werk is het overbruggen van de kloof tussen de beleidsdomeinen van Onderwijs en Arbeidsmarkt. Dit vereist, aldus de Europese Commissie, ook structurele maatregelen in het onderwijs en in de voorzieningen voor beroepsopleidingen.

Voor een goed begrip, deze garantie impliceert niet dat jongeren automatisch recht krijgen op een job; de doelstelling van de jongerengarantie is om jongeren binnen een bepaalde tijdspanne te bereiken en toe te leiden naar opleidingen, werk(ervaringen) of andere maatregelen die hun inzetbaarheid vergroten op de arbeidsmarkt. In plaats van een afdwingbaar recht voor jongeren op werk, is het een engagement waartoe lidstaten zich verbinden inzake het sluitend bereik en de passende begeleiding voor werkzoekende en inactieve jongeren, al dan niet geregistreerd bij de PES.

Figuur 1.1 Invoering van de jongerengarantie



1.2 De kosten en baten van de jongerengarantie

De veralgemeende invoering van de jongerengarantie op Europees niveau wordt niet alleen sociaal, maar ook economisch beargumenteerd. Het 'nietsdoen' dreigt te leiden tot een verlies van human capital voor de arbeidsmarkt. Bovendien werd becijferd dat de kost van het nietsdoen groter is dan de kost van een jongerengarantie-aanbod. Meer nog, een veralgemeend aanbod kan zelfs leiden tot een aanzienlijke besparing voor de overheid op langere termijn door het vermijden van permanente afhankelijkheid van uitkering of andere steun. Vaak geciteerde cijfers komen van Eurofound (2012), dat een raming maakte van de directe en indirecte kosten van NEET's (alle uitkeringen alsook misgelopen inkomsten, onbetaalde belastingen en onbetaalde sociale-zekerheidsbijdragen). Voor 26 lidstaten (alle lidstaten behalve Malta) wordt op basis van gegevens voor 2008 (EU-SILC) de kost geraamd op 120 miljard euro per jaar. Voor 2011 loopt die kost op tot 153 miljard per jaar, wat overeenkomt met 1,21% van het bbp op EU-26 niveau.

Een becijfering van de directe uitgaven en misgelopen inkomsten van een werkzoekende NEET in Vlaanderen leert dat deze rond de 36.000 euro liggen (tabel 1.1). Enerzijds ligt dit aan misgelopen

inkomsten via de personenbelasting, de RSZ en de indirecte belastingen op consumptie. Deze misgelopen inkomsten schatten we op ongeveer 20.000 euro, waarbij we veronderstellen dat een NEET-jongere die werk vindt een bruto maandloon van 2607 euro zou verdienen². Anderzijds zijn er de kosten m.b.t. uitkeringen en het activeren en begeleiden van de werkzoekende. Op basis van de veronderstelling dat een NEET-jongere recht heeft op een leefloon van een alleenstaande (867,4 euro/maand), en op basis van de schatting dat het begeleiden van een werkzoekende NEET 4.300 euro op jaarbasis kost, bedragen deze uitgaven ongeveer 15.000 euro³.

Tabel 1.1 Wat zijn de directe kosten van een werkzoekende?

	Bedrag	Bron
Gemiddeld bruto loon op jaarbasis (alleenstaande, zonder kinderen, 67% van het loon van de gemiddelde Belgische werknemer)	31.284	Eurostat
Directe belastingen		
Belastingen op arbeid werknemer	6.743	Eurostat
RSZ bijdrage werknemer	4.350	Eurostat
RSZ bijdrage werkgever	10.011	Assumptie: RSZ-bijdrage van 32% op bruto loon
Indirecte belastingen (BTW)		
Werkzoekende met leefloon (spaart niet)	2.186	Assumptie: BTW = 21%
Werknemer	3.603	Assumptie: werkzoekende op leefloon spaart niet, werknemer spaart 15% netto inkomen
Kosten overheid		
Leefloon (alleenstaande zonder kinderen op jaarbasis)	10.409	POD MI
Activatie per werkzoekende (training, administratie, opleiding)	3.553	Eurostat
Directe kost werkzoekende	36.484	

Bron Eigen berekeningen op basis van de methodologie van Gerard, Valsamis, Van der Beken, Johansson, and Rothfuss (2012)

Naast de direct becijferbare kosten brengt jongerenwerkloosheid een groot aantal verborgen kosten met zich mee, die ofwel niet eenvoudig te becijferen zijn ofwel zich pas op langere termijn manifesteren. Zo heeft de academische literatuur een duidelijke link gelegd tussen jongerenwerkloosheid en armoede, het verlies van human capital en het subjectieve geluksgevoel. Tabel 1.2 geeft een beknopt overzicht van deze factoren.

2 Volgens Eurostat komt dit overeen met het gemiddeld loon van een alleenstaande zonder kinderen, die 67% van het loon van de 'gemiddelde' werknemer in België verdient. Dit loon komt bovendien, volgens de statistieken van FOD Economie, ongeveer overeen met het bruto mediaan loon van een werknemer met minder dan twee jaar anciënniteit (2583 euro/maand). Een bruto maandloon van 2607 euro lijkt dus een realistische veronderstelling omdat NEET's per definitie onder de 25 jaar zijn, weinig werkervaring hebben en dikwijls laag opgeleid zijn.

3 Eurostat schat dat België hier in 2014 1.5 miljard euro in investeerde, wat neerkomt op 3550 euro per werkzoekende. Dit komt ruwweg overeen met de kosten van de VDAB per werkzoekende. De VDAB heeft een jaarlijks budget van om en bij de 650 miljoen euro³ voor ongeveer 150.000 werkzoekenden in Vlaanderen, wat neerkomt op 4300 euro per werkzoekende³. Merk op dat dit niet de kost is per dossier. De VDAB behandelt veel meer dossiers dan dat er werkzoekenden zijn in Vlaanderen, doordat het merendeel van de werkzoekenden die instroomt bij de VDAB binnen het jaar zijn doorgestroomd naar werk. In de parlementaire vraag wordt geschat dat het afronden van één dossier in 2012 gemiddeld 1070 euro kostte. Bijgevolg worden de kosten van activering overschat in de tabel. Anderzijds wordt er geen rekening gehouden met de kosten voor activatie bij het OCMW, en is het zeer waarschijnlijk dat de NEET-populatie meer begeleiding nodig heeft dan de 'gemiddelde' werkzoekende en daardoor meer kost. In het volgende deel van het rapport gaan we dieper in op de kosten voor de VDAB voor het begeleiden van NEET's.

Tabel 1.2 Verband tussen jongerenwerkloosheid en maatschappelijke kosten

	Relatie met jongerenwerkloosheid
Armoede & welzijn	In België hebben werkzoekenden een groot risico onder de armoede drempel te leven (Derks, Elchardus, Glorieux, & Pelleriaux, 1995; Studiedienst Vlaamse Regering, 2016). Werkloosheid leidt op langere termijn tot een groter risico op sociaal isolement (Kieselbach, 2003) en heeft belangrijke negatieve effecten op de gezondheid (Catalano et al., 2011)
Human capital accumulation	Jeugdwerkloosheid heeft ook op langere termijn effecten op het individu en de maatschappij door een verlies van human capital, voornamelijk door het belang aan het accumuleren van (werk)ervaring voor de latere loopbaan (Gangji & Plasman, 2008; Kahn, 2010; Mroz & Savage, 2006)
Geluk & identiteit	De uitgebreide literatuur rond 'happiness' wijst erop dat het hebben van 'werk' (en niet enkel voldoende inkomen) in belangrijke mate bijdraagt tot iemands geluk (MacKerron, 2012; Shirakawa, 2016).

1.3 Implementatie van de jongerengarantie in Europa

1.3.1 Een stand van zaken

De Aanbeveling van 2013 over de jongerengarantie vormde het momentum voor een nooit geziene stroom van implementatieplannen, acties en initiatieven op het Europese niveau en in de lidstaten. De jongerengarantie wordt door de Europese Commissie gezien als één van de snelst geïmplementeerde hervormingen.

Hoewel vrijwel alle EU-landen gestart zijn met het uitrollen van een of andere vorm van jongerengarantie, is de voortgang die lidstaten boeken erg verschillend. Sommige lidstaten begonnen meteen na de aanbeveling van de Commissie (in 2014) met het integreren van de Europese principes binnen het eigen beleid, terwijl anderen een enigszins afwachtende houding aannamen. Dit is niet verwonderlijk, gezien de uitdagingen voor sommige lidstaten veel groter zijn dan voor andere.

Er zijn verschillende factoren die de startpositie van een lidstaat bij implementatie van de jongerengarantie beïnvloeden. Een eerste factor is de "sense of urgency" die landen ervaren om jongerenwerkloosheid aan te pakken. Het is aannemelijk dat landen, waar de economische crisis een grote impact heeft gehad op de arbeidsmarktpositie van jongeren zoals in Italië en Griekeland meer gehavend aan de start komen. Er zullen hier dus ook veel grotere budgettaire inspanningen moeten gebeuren om de doelgroep, die vele malen groter is dan in andere landen, te bereiken. De Europese Commissie komt hieraan aan tegemoet door via het Youth Employment Initiative (YEI), extra *Europese middelen* te voorzien voor regio's waar de jeugdwerkloosheid boven de 25% reikte in 2012⁴ (EC, 2016c). Met deze middelen kunnen lidstaten met een hoge jeugdwerkloosheid in bepaalde regio's, ondanks de soms moeilijke budgettaire situatie, toch ondersteund worden in het bestrijden ervan. Met respectievelijk 943.5, 567.5 en 310.2 miljoen euro⁵, zijn Spanje, Italië en Frankrijk hier de grootste netto-ontvangers van deze Europese middelen.

Naast de omvang van de problematiek hebben lidstaten ook een verschillende uitgangspositie in termen van het wettelijke en politieke beleidskader waarin de jongerengarantie zal ingebed worden.

⁴ In België zijn dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de provincies Luik en Henegouwen in het Waalse Gewest. Deze regio's zullen dankzij de extra middelen meer capaciteit hebben om maatregelen te initiëren, maar zullen ook onderworpen zijn aan een sterkere opvolging en rapportering aan het EU niveau (bovendien blijven ze erg afhankelijk van de continuering van deze budgetlijnen op Europees niveau).

⁵ Sommige landen komen niet in aanmerking voor YEI funding: Oostenrijk, Denemarken, Estland, Finland, Duitsland, Luxemburg, Malta en Nederland gezien er geen regio's in deze lidstaten kampte met een jongerenwerkloosheid die hoger was dan 25%.

Sommige van deze landen hadden reeds voor de aanbeveling van de Europese Commissie gelijkwaardige beleidsmaatregelen in voege die deze problematiek adresseren (bv. Jeugdwerkplan Vlaanderen). Voor andere (Italië) is een maatregel van het type jongerengarantie echter een heel nieuwe manier van werken. Daarnaast zijn er grote verschillen in de werking en praktijken van arbeidsbemiddelingsdiensten en hun bevoegdheden. In sommige lidstaten registreren de meeste jonge werklozen zich bij de PES, in andere is dat niet het geval. Ook de bevoegdheid rond activering van jongeren is vaak verdeeld over verschillende niveaus, beleidsdomeinen en actoren. Doorgaans heeft de PES in de meeste landen de centrale operationele verantwoordelijkheid wanneer het gaat over de activering van jongeren. Het al dan niet bestaan van een coherent beleidskader en beleidstradities met betrekking tot deze materie, spelen een grote rol in de snelheid waarmee de juiste randvoorwaarden kunnen gecreëerd worden, waarin de jongerengarantie tot wasdom kan komen.

Nauw hiermee samenhangend is het politieke commitment dat beleidsmakers aan de dag leggen én de aanwezigheid van een breed draagvlak onder de stakeholders (“maatschappelijke buy-in”) om de doelstellingen van de jongerengarantie te verwezenlijken. We stellen vast dat in sommige landen de integratie van jongeren op de arbeidsmarkt hoog op de agenda staat en er al geruime tijd goed wordt samengewerkt tussen de betrokken actoren (e.g. Finland), terwijl in andere dit helemaal geen beleidsprioriteit blijkt te zijn, ondanks de schaal van het probleem. Al deze factoren bepalen de snelheid waarmee de jongerengarantie werd geïmplementeerd.

De druk vanuit Europa en het voorzien van Europese middelen heeft ook de “achterlopende” lidstaten geholpen om mee te stappen in deze beleidsontwikkeling en de kwestie op hun agenda te plaatsen. In vele gevallen verloopt de implementatie hier wel trager en gradueler, bijvoorbeeld door eerst via pilots de nodige beleidsexpertise te verwerven vooraleer het plan op grote schaal uit te zetten. In de meeste landen vereist de implementatie van de jongerengarantie ook een aanzienlijke structurele hervorming van het beleidskader, terwijl in andere het mogelijk voldoende is om te focussen op het optimaliseren van bestaande diensten of partnerschappen. In een Peer Review paper (Helsinki, 2014), werden 5 clusters van landen geïdentificeerd in termen van vooruitgang en het voldoen aan de voorwaarden van de Europese jongerengarantie (EC, 2014; Hall, 2014).

- landen met ervaring in het uitvoeren en implementeren van een jongerengarantie (Oostenrijk, Denemarken, Finland, Zweden);
- landen met gelijkaardige, maar geen garantie-maatregelen in voege vóór de aanbeveling van de Raad (België (Vlaanderen), UK, ...);
- landen die via pilootprojecten het model of belangrijke componenten testen vooraleer het op brede schaal uit te rollen (Frankrijk, Ierland, Cyprus, Estland, ...);
- landen die nieuwe maatregelen initiëren en de werking van de PES en andere diensten trachten te optimaliseren;
- landen die nog in de fase zitten van planning, design, en het opbouwen van partnerschappen (Hongarije, Italië, ...).

Naast de druk van de middelen hanteert Europa ook de druk van de monitoring. De Europese commissie volgt de implementatie van de jongerengarantie van nabij op. Daarbij werd onder meer een Europees framework ontwikkeld voor het monitoren en opvolgen van de jongerengarantie, waar we in een volgend hoofdstuk dieper op ingaan. Een recent rapport van de Europese commissie maakte gebruik van dit framework om de jongerengarantie in alle Europese lidstaten te bespreken, good practices te benadrukken en te onderstrepen dat het verder inzetten op werkzoekende jongere een prioriteit blijft (EC, 2016c, 2016d). Daarenboven wordt de implementatie van de jongerengarantie ook voor elke lidstaat opgevolgd via het Europees Semester, waar naast de aanbevelingen rond

arbeidsmarktbeleid in het algemeen, ook aandacht gaat naar jongerenwerkloosheid⁶. Ten slotte, volgt de EC de jongerengarantie in het bijzonder op in landen die extra financiële steun krijgen via het Europees Sociaal Fonds of het Youth Employment Initiative om deze doelstellingen te realiseren.

1.3.2 Inhoud van de jongerengarantie

Het Europese beleidskader van de jongerengarantie is tegelijk breed en ambitieus. Terwijl het voldoende ruimte laat voor een flexibele invulling al naargelang de lokale/nationale context, wijst het wel op enkele gemeenschappelijke richtlijnen en minimumcriteria. Zo omvat de aanbeveling een duidelijke afbakening van de doelgroep (alle -25 jarigen, eventueel uit te breiden tot alle -30 jarigen) en een duidelijk tijds kader waarbinnen de interventie/actie dient te gebeuren (4 maanden). Wat deze interventie/actie precies omvat, kunnen de lidstaten verder zelf invullen op maat van de behoeften van de werkzoekenden en de arbeidsmarktomstandigheden.

De praktische invulling van de jongerengarantie op lidstaatniveau kreeg vorm in de youth guarantee implementation plans (YGIPs), de nationale implementatieplannen die op vraag van de Europese Commissie door elke lidstaat werden uitgewerkt⁷. Deze implementatieplannen kunnen beschouwd worden als de vertaalslag van de “formele” Europese principes van de jongerengarantie naar een “praktische operationalisering” op nationaal niveau. Via deze implementatieplannen maken de lidstaten duidelijk welke aanpak ze volgen, op welke concrete acties of structurele hervormingen ze zullen inzetten, hoe ze de beschikbare middelen gaan besteden en hoe ze de jongerengarantie zullen opvolgen en rapporteren. Het indienen van deze plannen was bovendien een belangrijke voorwaarde om Europese middelen (in totaal ongeveer 6 miljard euro) uit het YEI te kunnen ontvangen. De meeste lidstaten hadden tegen het einde van 2014 een nationaal implementatieplan bij de EC ingediend dat vervolgens ook door de Commissie werd goedgekeurd.

Een analyse naar inhoud van de verschillende implementatieplannen toont een grote variëteit aan maatregelen en initiatieven. Gegeven de verschillende arbeidsmarktomstandigheden, beleidstradities en heterogeniteit van de NEET's in de verschillende landen, is dit ook niet verassend.

Hieronder bespreken we kort de inhoud van de implementatieplannen. We baseren ons op de beschikbare literatuur en implementatieplannen om een stand van zaken te geven over hoe de verschillende dimensies van de jongerengarantie vorm krijgen binnen de lidstaten van de Europese Unie. Daarbij staan we stil bij volgende aspecten:

- doelgroep;
- maatstaf in tijd;
- strategie/aanpak;
- type activeringsmaatregelen;
- stakeholders;
- middelen.

1.3.2.1 Doelgroep

Uit de implementatieplannen blijkt dat het zwaartepunt doorgaans ligt bij de leeftijdsgroep van 15-24-jarigen, in lijn met de Europese aanbeveling. Toch zijn er ook enkele lidstaten, die oudere leeftijdsgroepen opnemen binnen de scope van hun jongerengarantie. Landen zoals Denemarken, Polen, Finland en Litouwen hebben bijvoorbeeld ook aandacht voor 25-29-jarigen, gezien ook binnen deze leeftijdscohorte het aantal NEET's hoog kan liggen of omdat in deze groep ook veel

⁶ Zie onder meer https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/thematic-factsheets/labour-markets-and-skills_en

⁷ In België werden vier plannen opgesteld (YGIP, 2013). Deze plannen werden gebundeld door Synerjob, een vzw met onder meer alle arbeidsbemiddelingsdiensten in België (VDAB, Actiris, Forem, ADG), die instaat voor de communicatie naar de EC.

laaggeschoolden of pas afgestudeerden zijn die extra aandacht verdienen (Escudero & Lopez, 2015). Ook de minimumleeftijd waarop jongeren in aanmerking komen voor de jongerengarantie verschilt. De leeftijd waarop men het leerlichtonderwijs afrondt verschilt immers van land tot land. In Finland is dat al van 16 jaar, in België pas op 18 jaar.

Binnen het beleidskader van de jongerengarantie merken we ook een spanningsveld, typerend voor het arbeidsmarktbeleid, tussen een algemene versus een specifieke benadering. De jongerengarantie beoogt beide strategieën. Aan de ene kant geldt de algemene interventie dat elke jongere onder 25 jaar moet bereikt worden binnen vier maanden (“access to all”). Aan de andere kant is de beoogde groep zo divers en heterogeen dat specifieke interventies noodzakelijk zijn. Verschillende landen werken dan ook specifieke acties uit voor specifieke groepen van jongeren. Daarbij is er bijvoorbeeld veel aandacht voor het verlagen van de ongekwalificeerde uitstroom.

De samenstelling van de NEET-populatie verschilt sterk tussen landen. Een Eurofound studie wees uit dat in landen met goede arbeidsmarktomstandigheden het aandeel van laaggeschoolden en vroegtijdige schoolverlaters in de NEET-populatie relatief hoog is, terwijl in landen waar de economische crisis harder heeft toegeslagen, er niet alleen een grote groep van NEET’s is, maar ook een groter deel van deze groep bestaat uit hooggeschoolden (Eurofound, 2015, 2016). Acties dienen afgestemd te zijn op de kenmerken van de NEET-populatie, waardoor de focus verschilt van land tot land.

Ook in Vlaanderen is de NEET-populatie heel heterogeen, en bevat deze groep zowel hoog- als laaggeschoolden. Uit de cijfers blijkt dat 7.7% van de hooggeschoolden NEET is terwijl dit oploopt tot 13.8% bij de laaggeschoolden (Scholiers & Herremans, 2016a). Daarnaast bevat deze groep zowel jongeren die inactief zijn, jongeren die reeds geruime tijd werkzoekend zijn en jongeren die juist de schoolbanken hebben verlaten. Bovendien bestaat er ook een grote groep aan jongeren die volgens de enge definities geen NEET is, maar wel sterk bij deze groep aanleunt. Zo wijst een studie van Tempera onder meer op problematische spijbelaars of leerlingen in leertijd, maar zonder leerovereenkomst, studenten die officieel wel studeren maar in de loop van het academiejaar geen enkel studiepunt verwierven (Desseyn & Hoefnagels, 2015c; Scholiers & Herremans, 2016b). Het moge dus duidelijk zijn de ‘de’ NEET niet bestaat en dat een aanpak op maat van de werkzoekende strikt noodzakelijk is.

1.3.2.2 Maatstaf in tijd

Uit de meeste implementatieplannen blijkt dat de meerderheid van de landen de Europese interventie maatstaf van 4 maanden hebben opgenomen binnen hun implementatieplannen. Sommige Scandinavische landen (Denemarken, Finland, Zweden), maar ook Oostenrijk en Duitsland, zijn ambitieuzer en leggen de cesuur waarbinnen jongeren geactiveerd moeten worden op 3 maanden (Escudero & Mourelo, 2015). De maatstaf is echter een arbitrair gegeven, gezien de heterogene samenstelling van de populatie van jonge werkzoekenden. Het is onduidelijk waarom precies gekozen is voor een periode van vier maanden of waarom sommige landen opteerden om ernaar te streven jongeren binnen de drie maanden te bereiken.

Zover wij weten bestaat er geen academische literatuur die tracht de ‘optimale’ periode vast te leggen. Er wordt wel dikwijls geargumenteed dat de ‘optimale’ periode een goede balans vindt tussen enerzijds een zo snel mogelijke interventie en anderzijds wordt vermeden dat veel middelen gaan naar het begeleiden van werkzoekenden die ook zonder extra ondersteuning vlot naar werk doorstromen.

De situatie is heel verschillend voor laaggeschoolden en hooggeschoolden. Dikwijls wordt gesteld dat voor laagopgeleide, kwetsbare groepen het belangrijk is dat een activering of interventie niet te laat komt, bv. nadat ze al alle contact met school of werk hebben verloren. Deze jongeren vergen vaak

ook een veel intensievere en langdurige interventie, waardoor er idealiter snel gestart wordt met een interventie op maat. Het zijn ook deze groepen, die het hardnekkige probleem vormen van jeugdwerkloosheid, ook in landen waar de jeugdwerkloosheid eerder laag is, zoals in Nederland en Finland. Voor hoger geschoolden jongeren is werkloosheid vaker iets van korte duur: zij hebben een laag risico om werkloos te blijven, en profiteren als eersten van de nieuwe jobs eens de conjunctuur verbetert. Sommige stakeholders argumenteren dat inspanningen voor deze brede, beter opgeleide groep weinig toegevoegde waarde hebben omdat ze in vele gevallen ook zonder interventie aan het werk zijn geraakt. Bovendien zijn de middelen van een PES beperkt waardoor acties voor deze groep negatieve gevolgen kan hebben voor meer kwetsbare groepen. Een interventie-maatstaf van vier maanden komt dan ook te vroeg voor deze groepen, waardoor er veel middelen verloren gaan bij het begeleiden van deze groepen die het niet nodig hebben. Dit zijn de zogenaamde “deadweight cost”. Om deze te vermijden zetten de meeste Europese lidstaten in de eerste plaats sterk in op laaggeschoolden, en gaat er minder aandacht naar de hooggeschoolden.

1.3.2.3 Strategie/aanpak

Hoe dwingend ook het doel van het Europese kader van de jongerengarantie, het laat de lidstaten wel ruimte om zelf de strategie te bepalen en er een eigen invulling aan te geven. Uit een analyse van de maatregelen die zijn opgenomen in de nationale implementatieplannen blijkt dat de verschillen tussen de lidstaten vaak in lijn liggen met de bestaande beleids- en activeringstradities binnen de lidstaat. In die zin speelt er een zekere path dependency logica.

De jongerengarantie is ambitieus door de combinatie van preventieve en remediërende/curatieve strategieën. Zo stellen we vast dat naast de gekende curatieve activeringsmaatregelen, ook sterk geïnvesteerd wordt in preventieve maatregelen om bijvoorbeeld vroegtijdig schoolverlaten te voorkomen. De preventieve strategie is gericht op een optimale afstemming van het onderwijs op de arbeidsmarkt en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten, en focust op de groep van min 18-jarigen. De curatieve is gericht op de NEET-groep die zowel bestaat uit geregistreerde werkzoekenden als niet-geregistreerde inactieve jongeren. Hier gaat het om de groep van de 18-25-jarigen.

Een ander belangrijk verschil tussen de verschillende implementatieplannen uit zich in de mate waarin deze curatieve maatregelen eerder een train-first of work-first aanpak hanteren (EC, 2013; Hall, 2014). Verschillende landen, in het bijzonder in Noord Europa hanteren een “train-first” benadering (Finland, Denemarken, Nederland) voor ongekwalificeerde jongeren. Voor deze doelgroep wordt dan een aanbod voor opleiding of stage gedaan vooraleer andere maatregelen die arbeidsmarktintegratie ondersteunen worden genomen. Het hoofddoel is de inzetbaarheid van jongeren vergroten op lange termijn. Voor de andere (al dan niet gekwalificeerde) jongeren wordt dan eerder een “work first” benadering gevolgd.

In sommige landen wordt een “work first” benadering gevolgd ook voor jongeren met een laag opleidingsniveau, terwijl andere landen eerder inzetten op een “train first” benadering. Het achterliggende idee van een ‘work-first’ benadering is om jongeren eerst in een arbeidsmarktomgeving te plaatsen, om hen zo bloot te stellen aan verschillende situaties zodat hun zelfvertrouwen kan groeien en ze een realistisch jobdoel kunnen ontwikkelen. Veel laaggeschoolde jongeren kampen met schoolmoeheid waardoor deze strategie soms realistischer is dan een “train first” benadering, waarbij van de jongeren wordt verwacht opnieuw naar de schoolbanken te gaan. In de praktijk is het onderscheid niet altijd duidelijk en zijn sommige acties een combinatie van de twee strategieën. Een mooi voorbeeld van een “work first” benadering is het Franse programma “Guarantee for the Youth” – niet te verwarren met Youth Guarantee –, waarin wordt gefocust op het aanbieden van een werkervaring voor laaggeschoolde jongeren (EC, 2016b). Laaggeschoolde jongeren krijgen er op vrijwillige basis de mogelijkheid om een éénjarig contract af te sluiten met de lokale kantoren (Missions locales) van

de arbeidsbemiddelingsdienst, waarna ze, na een korte training van zes weken, toegang krijgen tot een korte stage binnen een bedrijf. Het doel is zowel attitudes als technische vaardigheden van de jongeren te verbeteren. Deelname aan het programma is vrijwillig, maar er wordt wel een beperkte financiële compensatie aangeboden aan de deelnemende jongeren. Frankrijk hoopt met dit programma 100.000 jongeren te hebben bereikt tegen 2016.

1.3.2.4 Type activeringsmaatregelen

Hoe de jongerengarantie er in praktijk uitziet verschilt van land tot land. Het is geen one-size-fits-all programma maar doorgaans een myriade aan verschillende acties die jongeren opnieuw naar het onderwijs of de arbeidsmarkt zouden moeten toeleiden. De verschillen in beleidsfocus en andere beleidsnoden zorgen ook voor een andere invulling en verschillende beleidsaccenten binnen de jongerengarantie.

Het is daarbij nuttig om de beleidsmaatregelen die genomen worden binnen de jongerengarantie te beschouwen in een 4-fasen model (zie tabel). De jongerengarantie is immers veel breder dan de interventie (stage, opleiding, etc.) alleen (fase 3), en omvat ook het betrekken van de jongeren in jongerengarantie (fase 1), het profileren en targetten van maatregelen (fase 2) en het monitoren van de resultaten van de acties (fase 4). Een dergelijke uitwerking van de verschillende fasen kan helpen bij het beoordelen van de blauwdruk van de jongerengarantie en bij het identificeren van gaten in de dienstverlening. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verschillende componenten/maatregelen op basis van de timing in het begeleidings- en activeringstraject van de jongere (EC, 2014).

Fase 1: Jongeren betrekken in de jongerengarantie (wervingskanalen, outreach, etc.)	Fase 2: Assessment, begeleiding en planning, matchen van activeringstrategie en jobs	Fase 3: Activering, inzetbaarheid en competentie-versterkende maatregelen (aanbod van maatregelen van voldoende kwaliteit)	Fase 4: Follow-up van deelnemers
<ul style="list-style-type: none"> – registratie bij bemiddelingsdiensten – centrale loketten voor diensten voor jongeren (one-stop-shops) – bemiddelende instanties – outreaching voor moeilijk bereikbare groepen – online platformen voor de jongerengarantie – scholen en opleidingsinstanties 	<ul style="list-style-type: none"> – eerste beoordeling van de vaardigheden, competenties, kwalificaties en ambities van jonge werkzoekenden – individuele werk/actieplannen – loopbaaninformatie, advies en begeleiding – hulp bij het ontwikkelen van vaardigheden die nuttig zijn bij het zoeken naar werk – zoeken naar gepaste baan, activeringsmaatregelen en doorverwijzingen naar andere diensten 	<ul style="list-style-type: none"> – opleiding op de werkplek, stage-en leerlingen-plaatsen, werken op proef, ... – reguliere onderwijs- en opleidingsstelsel – vroegtijdige schooluitval vermijden – voorbereidende programma's naar onderwijs en opleiding – loopbaanverkenning en loopbaanovergang programma's – tweedekansonderwijs en activeringsworkshops – werkgeverssubsidies of andere stimuleringsmaatregelen. – diensten voor jongeren met complexe persoonlijke, sociale of medische behoeften 	<ul style="list-style-type: none"> – toewijzen van verantwoordelijkheid van follow-up – dataverzameling van outputs, outcomes, resultaten, successen om het aanbod van diensten te ontwikkelen

Bij het aanbod blijkt in de implementatieplannen een grote diversiteit te bestaan in verschillende instrumenten om jongeren te activeren. In een paper van het ILO, onderscheidt men zes categorieën van actieve arbeidsmarktinstrumenten (Escudero & Mourelo, 2015).

- onderwijs- en opleidingsinstrumenten;
- maatregelen om schooluitval te verminderen en tweedekansonderwijs;

- intensieve begeleiding bij bemiddelingsdiensten;
- directe creatie van (gesubsidieerde) banen;
- aanwervingssubsidies;
- start-up incentives.

Uit dezelfde analyse bleek dat de meeste implementatieplannen de nadruk leggen op onderwijs en opleidingsinstrumenten, maatregelen om schooluitval te verminderen en een sterke begeleiding bij de bemiddelingsdiensten. Welk aanbod men uiteindelijk voorziet en voor wie hangt af van de individuele behoeften en de beleidsfocus van jongerengarantie. Zo stellen we vast dat Denemarken de nadruk legt op het onderwijskwalificaties via opleidingen, Oostenrijk (en Duitsland) voornamelijk kiezen voor een sterke werkgerichte beleidsfocus via stages, en Zweden voornamelijk de klemtoon legt op het voorzien van loonsubsidies voor werkgevers voor de meest kwetsbare jongeren op de arbeidsmarkt.

Naast deze activerende arbeidsmarktinstrumenten bevatten de implementatieplannen ook “bredere” structurele maatregelen gericht op de hervorming van de arbeidsmarkt en het onderwijs. Hieronder vallen het aanpakken van zwartwerk of hervormingen in de werkloosheidsuitkeringen en andere initiatieven die armoedebestrijding en sociale ontwikkeling bij jongeren bevorderen. Deze hervormingen worden onder meer benadrukt binnen de landenspecifieke aanbeveling in het kader van het Europees Semester.

De Europese strategie streeft ook, naast specifieke acties, naar structurele hervormingen van opleidingen en trainingen en de werking van de arbeidsbemiddelingsdiensten: “For most Member States, implementing the Youth Guarantee requires in-depth structural reforms of training, job-search and education systems to drastically improve the transition from school to work and the employability of young people. (...) These steps include active labour market policies, reinforcing public employment services, supporting training and apprenticeship schemes, combating early school leaving, and setting up outreach strategies, all of which can contribute to delivering the Youth Guarantee. The Recommendations also urged Member States to tackle the segmentation of labour markets where young people are much more vulnerable” (Memo, EU Youth Guarantee: Questions and Answers, 2015).

De Commissie ziet een belangrijke rol weggelegd voor de PES in de coördinatie van de jongerengarantie en heeft de jongerengarantie prominent op de agenda geplaatst van het PES netwerk, waarbinnen Europese PES ervaringen uitwisselen. In deze context hebben verschillende lidstaten de eerste stappen ondernomen voor een verdere modernisering van hun bemiddelingsdiensten zodat deze werkzoekenden in het algemeen en jongeren in het bijzonder op een efficiëntere en effectievere manier bereiken. Vervolgens wijst de Commissie op hervormingen die de kwaliteit en kwantiteit kunnen verbeteren van leerlingstelsels, beroepsgericht onderwijs en opleidingen. In derde instantie focust de Commissie op de inactieve jongeren die niet geregistreerd zijn bij de PES en zij wijst meteen de richting aan: “Member States should establish new tools and strategies with all those who have access to these unregistered young people NEETs (e.g. social services, education providers, youth associations) (EC, 2015)”. Hoe dit precies vorm te geven is aan de lidstaten zelf.

1.3.2.5 Stakeholders

Uit de implementatieplannen blijkt de grote diversiteit aan actoren betrokken bij het proces van de uitvoering van de jongerengarantie op het terrein: verschillende PES diensten, ministeries, onderwijs en opleidingsinstanties, etc. De brede waaier aan problemen waarmee sommige jongeren kampen bij het zoeken naar werk, vraagt immers om een breed veld van stakeholders die de juiste expertise en middelen hebben om een aanbod op maat te voorzien.

De grote meerderheid van de implementatieplannen benadrukken de centrale (coördinerende) rol van de PES, zowel op nationaal als lokaal niveau. In vele landen is registratie bij de PES ook een noodzakelijke vereiste om in aanmerking te komen voor de jongerengarantie (behalve in Finland, Roemenië en Spanje waar NEET-status voldoende is). Dit zet een grote druk op de infrastructuur en de interne organisatie van de arbeidsbemiddelingsdiensten die hun werking dienen af te stemmen op de centrale principes van de jongerengarantie. Naast de PES nemen ook de ministeries verantwoordelijk voor arbeidsmarkt in sommige landen een coördinerende rol op (Eurofound, 2015).

Naast de PES die in vele landen functioneert als de “regisseur” van de jongerengarantie, zijn er nog vele andere actoren betrokken bij de uitvoering. Vooral in lidstaten met een lange traditie m.b.t. een jongerengarantie (Oostenrijk en de Scandinavische lidstaten) stellen we vast dat het institutionele veld van stakeholders op de verschillende bestuursniveaus al goed is uitgewerkt. Deze multi-level benadering biedt kansen voor een flexibele aanpak op lokaal niveau, al naargelang de omstandigheden en behoeften van de lokale arbeidsmarkt. Typisch voor de Scandinavische lidstaten is ook de sterke rol van de lokale overheden bij de integratie van jongeren op de arbeidsmarkt. Lokale overheden en netwerken nemen hier een belangrijke rol in bij de outreach en activering van NEET's (in Finland youth guidance and service networks, in Denemarken youth guidance centres, in Zweden de lokale autoriteiten). Deze organisaties en samenwerkingen volgen de individuele trajecten van jongeren op en wisselen deze informatie uit met de lokale PES.

Finland

Een van de redenen waarom Finland wordt beschouwd als de pioniers m.b.t. de implementatie van de jongerengarantie is de brede partnerschapsbenadering. Bij de uitvoering van de jongerengarantie wordt samengewerkt met een uitgebreid netwerk van actoren onder het motto ‘public-private people partnership’. Dit is in de eerste plaats belangrijk om de NEET's te identificeren.

Er is tevens een sterke betrokkenheid van de onderwijssector in de uitvoering van de jongerengarantie. Er wordt een sterk accent gelegd op de onderwijscomponent van de Finse jongerengarantie via de Education Guarantee: elke jongere die het basisonderwijs (op 16 jaar) heeft afgerond, krijgt een plaats (of tweede kans) in het algemeen hoger secundair onderwijs, het beroepsonderwijs, het leerlingenwezen of een ander type opleiding. In Finland neemt ook het Ministerie van Onderwijs de coördinerende rol op als voorzitter van de National Youth Guarantee Working Group¹. De Finse partnerschapsbenadering zorgt voor sterke transversale netwerken tussen organisaties op lokaal niveau, waar ‘youth guidance and service networks’ en one-stop-job shops de dienstverlening van verschillende stakeholders bundelen en op elkaar afstemmen.

1.3.2.6 Middelen

Een volledige implementatie van de jongerengarantie is een dure aangelegenheid. Zoals boven aangegeven wegen op langere termijn deze kosten wel op tegen de baten, zeker als ook indirecte baten worden meegerekend. Dit neemt echter niet weg dat de financiële inspanning op korte termijn voor een aantal lidstaten niet haalbaar is, of niet als een prioriteit wordt gezien. Daarom kunnen de lidstaten naast de eigen middelen, ook op Europese middelen (via het YEI en het ESF) rekenen (EC, 2016c).

Een ILO-rapport, dat een analyse maakte van de uitgaven per deelnemer op het niveau van de verschillende landen, stelde vast dat er een grote variatie bestaat in de middelen die voorzien worden op het niveau van de lidstaten. Duitsland spendeert, met een geplande allocatie van 20.765 euro per deelnemer het meest, gevolgd door Hongarije (13.385 euro) en Oostenrijk (11.081 euro). Landen met

de laagste geplande uitgaven zijn Kroatië (115 euro) en België (797 euro) (Escudero & Mourelo, 2015). Een ander ILO rapport merkt op dat heel wat landen te weinig investeren in de jongerengarantie (Eurofound, 2015). Ook de European Court of auditors waarschuwt voor een gebrek aan eigen financiële middelen bij het uitvoeren van de jongerengarantie (European Court of Auditors 2015). Een te grote afhankelijkheid van Europese middelen brengt een succesvolle en duurzame implementatie van de jongerengarantie op langere termijn in het gedrang.

1.3.3 Overzicht van de jongerengarantie in vier landen

Hoe het concept van Jongerengarantie er in praktijk kan uitzien is niet eenvoudig te beantwoorden. Het is niet één programma, en zeker niet een one-size-fits-all programma. Beschikbare studies wijzen telkens weer op de heterogene samenstelling van de NEET's groep: geregistreerde (uitkeringsgerechtigde) jongeren zowel als jongeren die niet geregistreerd zijn bij de uitkeringsinstanties, laaggeschoolde jongeren en vroegtijdige afhakers zowel als geschoolde jongeren, jongeren die af en toe tijdelijk werken zowel als jongeren die niet werken, alleenwonende jongeren, jongeren met extra barrières (bv. een strafregister), ... Eén aansporing loopt dan ook als een rode draad doorheen de Lidstaten: alle instanties die betrokken zijn in het leven van jongeren op lokaal, regionaal en nationaal niveau worden best betrokken om een gepersonaliseerd aanbod te doen dat de specifieke barrières wegneemt (Hall, 2014). Op het terrein leidt dit al vlug tot een myriade van acties (ICF, 2015).

Zonder afbreuk te doen aan de rijkdom van initiatieven en projecten op het terrein, beperken we ons in dit overzicht tot de grote maatregelen. Op basis van beschikbare bronnen en contacten met sleutelfiguren in de betrokken lidstaten komen we tot volgend schematisch overzicht voor de voorbeeldlanden Finland, Zweden, Denemarken en Oostenrijk. Het schema in tabel 1.3 is zoveel mogelijk gebaseerd op de actuele situatie (Struyven & Coomans, 2016).

In de Finse en Deense Jongerengarantieregeling ligt het accent op een 'train first' benadering voor ongekwalificeerde jongeren, naast een 'work first' benadering voor gekwalificeerde jongeren. In Finland wordt met de jongste revisie van de Jongerengarantie het systeem uitgebreid tot de pas afgestudeerden onder 30 jaar. Typerend voor de aanpak is dat voor elke werkloze jongere onder 25 jaar, resp. elke pas afgestudeerde onder 30 jaar, een gepersonaliseerd 'employment plan' wordt opgesteld. Het uitgangspunt is volledig in lijn met de Europese Jongerengarantie: binnen 3 maanden nadat hij of zij werkloos is geworden krijgt elke jongere een aanbod voor een job, stageplaats, leerplaats, opleiding, competentieversterkende workshop of beroepsrehabilitatie aangeboden. Daarvoor wordt samengewerkt met een uitgebreid netwerk van actoren op lokaal niveau onder het motto 'public-private people partnership'. Dit is in de eerste plaats belangrijk om de NEET's te identificeren. De Finse jongerengarantie omvat ook een 'education guarantee': elke jongere die het basisonderwijs (op 16 jaar) heeft afgerond, krijgt een plaats (of tweede kans) in het algemeen hoger secundair onderwijs, het beroepsonderwijs, het leerlingenwezen of een ander type opleiding. De gemiddelde kostprijs per jaar en per deelnemer is met 2.240 euro vrij laag. Het 'Skills Programme for Young Adults' kost 52 miljoen euro per jaar voor 4.000 deelnemers. Finland zet hoog in met de Jongerengarantie: de totale begrotingsuitgave bedraagt 112 miljoen euro voor 50.100 deelnemers.

Zweden zet vooral in op intensieve begeleiding en ondersteuning bij het zoeken naar werk in de eerste 3 maanden na registratie bij de PES. Zo wil men in Zweden jonge werklozen stimuleren om actief te zoeken naar een baan, te beginnen met een individueel actieplan. Na deze aanvangsperiode, als de jongere nog werkloos is, wordt het zoeken naar werk geïntensifieerd en gecombineerd met andere activerende maatregelen zoals een aanbod voor werkervaring, leerlingplaats of een voortgezette opleiding, tot zelfs start-up ondersteuning. Recent is in Zweden ook een nieuwe maatregel

genomen inzake loonkostensubsidie. Gemiddeld is de kostprijs voor de Zweedse Jongerengarantie berekend op 6.000 euro per deelnemer, naast 600 euro beheerskosten voor de PES.

De Jongerengarantie in Denemarken beoogt de ruimere groep van min 30-jarigen. Het accent ligt sterk op een rechten- en plichtenbenadering. Jongeren worden na registratie bij de Deense PES snel opgevolgd en krijgen een gerichte interventie al naargelang hun scholingsprofiel. Jongeren zonder of met een lage onderwijskwalificatie worden opnieuw naar het onderwijs geleid ('educational activation') of naar andere opleidingstrajecten doorgeleid. Voor de jongeren die al een onderwijskwalificatie hebben behaald, wordt een aanbod voorzien van ondersteunende maatregelen voor arbeidsmarkt-integratie, bestaande uit stages, loonkostensubsidies, on-the job training, jobrotatie, en jobs bij lokale overheden.

Opvallend is de gedifferentieerde aandacht voor de groep van min 18-jarigen en plus 18-jarigen in Oostenrijk: voor elke min 18-jarige die geen leerlingplaats vindt bij bedrijven in het gewone leerlingstelsel wordt door de PES een extra leerlingplaats voorzien op sectoraal niveau (ÜBA of Überbetriebliche Ausbildung). Deze leerlingplaatsen leiden tot een reguliere kwalificatie, om negatieve 'signalling' te vermijden. Jongeren tussen 19 en 24 jaar krijgen een baan- en opleidingsgarantie, als onderdeel van het actieprogramma 'Future for Youth', dat waarborgt dat de jongeren binnen 3 maanden een aanbod krijgen voor werk, een gerichte opleiding of een gesubsidieerde werkplek, conform de Europese Aanbeveling. De gemiddelde kostprijs van dit programma bedraagt 5.500 euro per deelnemer.

De grootste uitdaging ligt in het bereiken van de NEET's die niet bij de PES zijn geregistreerd. In vele landen is registratie bij de PES noodzakelijk om in aanmerking te kunnen komen voor de diensten in het kader van de jongerengarantie (behalve in Finland, Portugal, Roemenië en Spanje waar de NEET-status voldoende is). Typisch voor de Scandinavische lidstaten is de sterke rol van de lokale overheden wat betreft outreach en activering van NEET's. Hiertoe wordt ingezet op netwerken, bijvoorbeeld in Finland via 'youth guidance and service networks', in Denemarken via 'youth guidance centres'.

Tabel 1.3 Kenmerken van de Jongerengarantie in Finland, Zweden, Denemarken, Oostenrijk

Garantie	Finland	Zweden	Denemarken	Oostenrijk
Doelgroep	Werkloze jongeren <25jaar, recent uitgebreid tot pas afgestudeerden <30 jaar	Werkloze jongeren 16-24 jaar	Werkloze jongeren < 30 jaar	Jongeren <18 jaar (Training Guarantee) Werkloze jongeren < 25 jaar (Youth Guarantee)
Accenten	<ul style="list-style-type: none"> - “Train First” (Education Guarantee, Skills Programme for Young Adults) - Holistische aanpak - Individuele actieplannen - Public Private People Partnership 	<ul style="list-style-type: none"> - Intensieve steun en follow-up bij job-searching - Individuele actieplannen - Loonkostensubsidies 	<ul style="list-style-type: none"> - “Train First” - On the job training & competentieversterking - “Rights and duty” benadering 	<ul style="list-style-type: none"> - ‘Apprenticeships’ (ÜBA) - Intensieve begeleiding (Future for Youth, 2013)
Periode van aanbod	Binnen 3 maanden	Binnen 3 maanden	Binnen 3 maanden	Binnen 3 maanden
Laatste revisie	Geïntroduceerd: 2005 (Youth Guarantee) Gereviseerd: 2010, 2013	Geïntroduceerd:2007 (Job Guarantee)	Geïntroduceerd: 1992 (Youth Package) Gereviseerd: 2012, 2014	Geïntroduceerd: 2008 (Training Guarantee)
Kostprijs	2.240 € per persoon = gemiddeld jaarlijks, incl. Skills Programme for Young Adults 13.000 € per deelnemer Skills Programme for Young Adults 33.800 € per persoon = ‘dure’ opleiding voor 1.200 van de 50.100 jongeren	6.000 € + 600 € beheerskosten PES per deelnemer		5.500 € per deelnemer (19-24 jaar, incl. training, loopbaanbegeleiding) 3.600 € per gesubsidieerde baan 11.000 € per leerlingplaats per jaar

Bron Eigen bewerking HIVA op basis van beschikbare bronnen

1.4 De jongerengarantie in Vlaanderen

1.4.1 Een historische evolutie

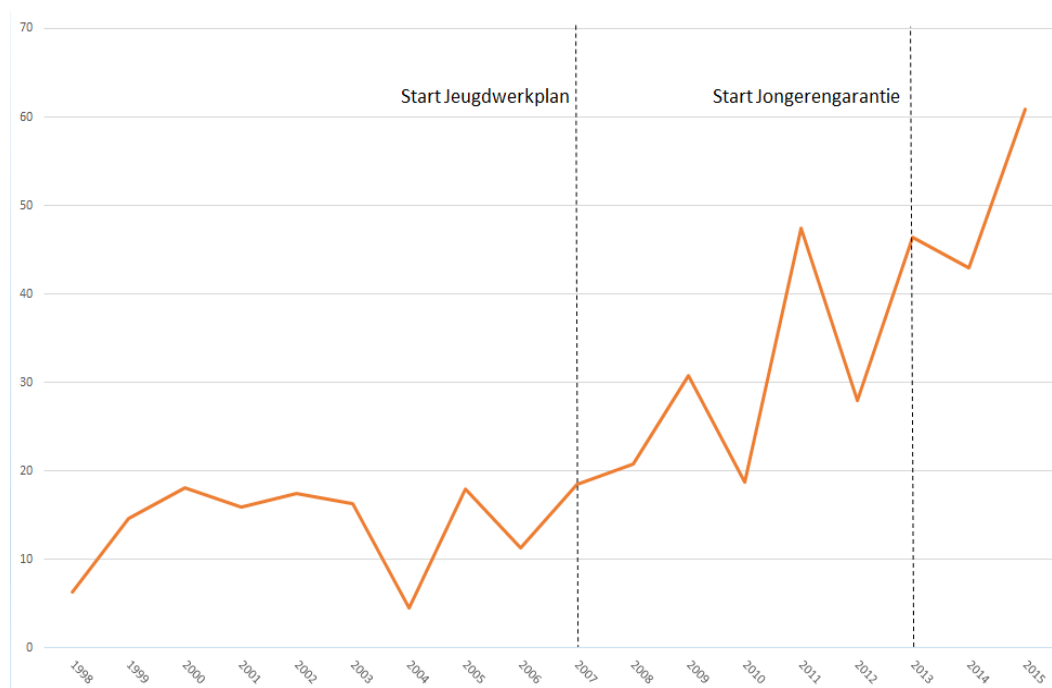
Net zoals de Scandinavische landen kent ook Vlaanderen reeds een lange traditie m.b.t. de strijd tegen jongerenwerkloosheid. Sinds 2004 wordt gestreefd naar een sluitende aanpak voor alle werkzoekenden, en in het bijzonder voor jongeren. De voornaamste doelstelling in 2004 was langdurige werkloosheid vermijden en iedereen tijdig een ‘nieuwe start’ aan te bieden. Zo stelde het Vlaamse regeerakkoord in 2004 het volgende streefdoel: *“binnen de zes maanden wordt elke werkzoekende opgeroepen om een aangepast en verplicht individueel traject te volgen, met attitudevorming, opleiding op de werkvloer, training en werkervaring”* (Vlaams Regeerakkoord 2004, p. 21) (Van Wichelen, 2004). Met het Jeugdwerkplan van 2008 werd de VDAB werking naar jongeren verder uitgebreid en versterkt. Aanpak op maat werd het sleutelwoord, waarbij onder meer private dienstverleners werden ingezet voor een meer intensieve begeleiding met inbegrip van job coaching en job hunting.

Aandacht voor jongeren in de VDAB jaarverslagen van 1998 tot 2015

De aandacht voor werkzoekende jongeren is binnen de VDAB de afgelopen 15 jaar enkel maar toegenomen. Dit is ook duidelijk te merken aan het aantal keer dat het woord ‘jongeren’ gebruikt wordt in het VDAB jaarverslag (zie grafiek hieronder). Van 1998 tot 2007 werd deze term minder dan 20 keer per 100 pagina’s gebruikt. Sinds de goedkeuring van het Jeugdwerkplan in 2007 en de Europese aanbeveling in 2013 rond de jongerengarantie is er meer en meer aandacht voor jongerenwerkloosheid binnen de VDAB. In 2015 werd het woord jongeren maar liefst 62 keer per 100 pagina’s gebruikt.

De aandacht voor jongeren - tenminste op papier - is dan ook sterk toegenomen in het laatste decennium. Verassend is eveneens dat over dezelfde periode zowel de jongerenwerkloosheid (15-24 jaar) als de totale werkloosheid (15-64 jaar) relatief constant bleef, en respectievelijk schommelde tussen de 10% en 17% en 4% en 5%. Jongerenwerkloosheid is dus al een zeer lang tijd een uitdaging in Vlaanderen, maar heeft pas sinds 2007 extra aandacht gekregen.

Figuur 1.2 Hoe vaak komt het woord ‘jongere’ voor in het VDAB jaarverslag



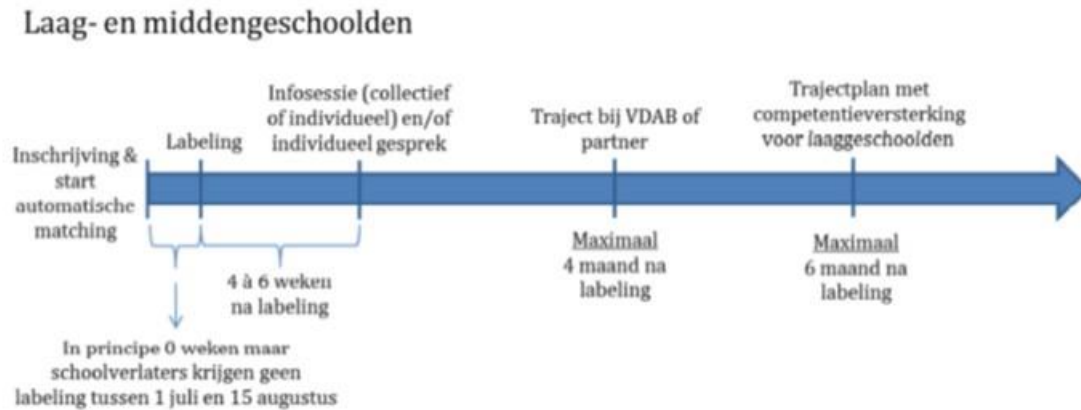
Bron Eigen bewerking op basis van VDAB jaarverslagen 1998-2015

Methodologie: De frequentie van het woord ‘jongeren’ in het jaarverslag werd gestandaardiseerd t.o.v. totaal aantal pagina’s van het rapport. In 2015 werd gewerkt met een online jaarverslag. Voor 2015 werd daarom gekeken naar de informatie in de rubrieken rond ‘dienstverlening’, ‘eigen werking’ en ‘kerncijfers’.

Onderstaand schema geeft aan welke procedure tot en met 2014 werd gevolgd voor laag- en midden geschoolde werkzoekende jongeren. Naast automatische matching van vacatures met werkzoekenden, streefde VDAB naar het uitnodigen van alle laag- en middengeschoolde jongeren binnen de zes weken na registratie voor een informatiesessie. Jongeren die niet doorstroomden naar werk binnen de vier maanden werden vervolgens uitgenodigd voor een persoonlijk gesprek, dat moet leiden tot een aanpak op maat zoals een gepaste opleiding (YGIP, 2013). Binnen dit kader passen ook de ESF-

oproepen voor trajecten Werkinleving voor Jongeren (WIJ!). Daarnaast kunnen jongeren ook terecht in de Tenders Intensieve Begeleiding en Bemiddeling naar werk (TIBB 1-3) en andere tenders gericht op alle of specifieke groepen werkzoekenden ongeacht leeftijd (bv. armoedetrajecten). Voor hogeschoolden verliep tot en met 2014 de opvolging trager. Terwijl voor laag- en middengedocholden werd gestreefd naar de opstart van een traject bij de VDAB en partner na maximaal vier maanden, diende bij hogeschoolden een dergelijk traject opgestart te worden na maximaal negen maanden. Het wetenschappelijk experiment dat is opgezet bij de VDAB Oostende bevestigt deze beleidskeuze van VDAB (Van Landeghem, Cörvers, & De Grip, 2016).

Figuur 1.3 Dienstverlening van de VDAB aan laag- en middengedochoolde jongeren



Bron Overgenomen uit VDAB (2015a)

Naast intensievere begeleiding van werkzoekende jongeren werden, in het kader van het Loopbaanakkoord, preventieve acties om ongekwalificeerde uitstroom uit het onderwijs te beperken verder uitgebouwd, werd verder ingezet op het in kaart brengen van competenties van jongeren met de Vlaamse Kwalificatiestructuur als instrument en werd extra ingezet op werkervaring via onder meer het promoten van stages zoals de instapstages en IBO's (Serv - Vesoc, 2012).

Omdat er reeds een uitgebreid aanbod voor jongeren bestond werd beslist geen nieuw plan op te stellen na de Europese oproep tot een jongerengarantie in 2013. Er werd daarentegen gekozen om de bestaande acties verder te versterken en te optimaliseren zodat *“de VDAB elke jongere (dus 100%) ofwel een job ofwel een persoonlijke begeleiding kan bieden binnen 4 maanden na de inschrijving. De VDAB zal ook projecten opstarten met partnerorganisaties om jongeren te bereiken die geen opleiding volgen of niet begeleid worden”* (VDAB, 2015a, 2016b; YGIP, 2013). Het Vlaamse regeerakkoord 2014 -2019 bevestigde deze ambitie⁸. Vanuit deze doelstelling werd onder meer ingezet op:

- uitbreiden TIBB;
- een nieuwe ESF-oproep voor Werkinleving voor Jongeren (WIJ!), specifiek voor ongekwalificeerde uitstroom;
- inzetten van federale instapstages;
- extra inzetten op IBO's en varianten;
- lanceren van voortrajecten voor de NEET (ESF-oproep);
- lanceren, met het beleidsdomein onderwijs, van een Actieplan Vroegtijdig Schoolverlaten (en zijn opvolger Samen tegen Schooluitval).

⁸ Het Vlaams regeerakkoord 2014-2019 verwijst niet expliciet naar de jongerengarantie, maar verwoordt het als volgt *“We garanderen voor alle jonge werkzoekenden binnen de vier maanden een aanbod op maat: een persoonlijke ondersteuning bij het zoeken naar een job, een intensieve begeleiding, beroepsopleiding of (tijdelijke) werkervaring (Vlaams Regeerakkoord, 2014, p. 35).”* Noteer dat in deze definitie *“persoonlijke ondersteuning”* onder de garantie valt.

Deze doelstellingen werden toegelicht in het Belgian Youth Guarantee Implementation Plan (YGIP, 2013), dat eind 2013 werd ingediend bij de Europese Commissie. Bovendien werd gesteld dat de VDAB en haar partners 308.1 VTE zouden vrij maken om dit plan te realiseren, waaronder:

- 86 VTE via outsourcing (tenders voor intensieve begeleiding waaronder WIJ en TIBB);
- 26.2 VTE voor bijkomende begeleiding;
- 17.3 VTE voor intensieve begeleiding van laaggeschoolde jongeren;
- 8.7 VTE voor job coaching;
- 5 VTE als webcoaches voor e-begeleiding en flexi-training (pilotproject Vlaams-Brabant).

Het plan specificeert niet waarvoor de andere 165 VTE zullen worden ingezet, noch of het gaat om nieuwe middelen of om de middelen die reeds werden ingezet voor de realisatie van het Jeugdwerkplan. Bovendien is maar de vraag welke kwaliteit aan dienstverlening er kan worden geboden, zelfs met 308 VTE, voor het begeleiden van ongeveer 70.000 NEET-jongeren in Vlaanderen.

1.4.2 Jongerenwerkloosheid, NEET's en de implementatie van de jongerengarantie: de cijfers

In deze sectie geven we een cijfermatig overzicht rond NEET-jongeren en jongerenwerkloosheid in Vlaanderen, en het succes van de implementatie van de jongerengarantie door de VDAB.

Ten eerste, plaatsen we de Vlaamse cijfers rond jongerenwerkloosheid en NEET's in een Europees perspectief, en evalueren we de trends in Vlaanderen in vergelijking met de andere gewesten en het Europees gemiddelde. Hieruit blijkt dat Vlaanderen het zeker niet slecht doet in Europa, maar dat het aantal NEET-jongeren in Vlaanderen wel stijgt.

Ten tweede, proberen we te schatten welk deel van de NEET-jongeren actief op zoek is naar werk en de weg naar de VDAB vindt. Dit is belangrijk omdat de jongerengarantie impliceert dat elke NEET, ongeacht deze al dan niet is ingeschreven bij de VDAB, recht heeft op een kwaliteitsvol aanbod binnen de vier maanden. Het is echter zo dat enkel jongeren geregistreerd bij de VDAB op dit moment ook worden begeleid bij de VDAB. Zowel de administratieve data van de VDAB als de data van Eurostat op basis van de Labour Force survey suggereren dat het aantal jongeren dat bereikt wordt door de VDAB gedaald is sinds 2006. Indien dit klopt – waarvoor bijkomend onderzoek nodig is – heeft dit belangrijke implicaties voor het beleid van de VDAB en voor de implementatie van de jongerengarantie.

Ten slotte, evalueren we het succes van de implementatie van de jongerengarantie. We volgen hier de methode van de VDAB en analyseren welke dienstverlening jongeren – ingestroomd gedurende een jaar – binnen de vier maanden hebben ontvangen. We vergelijken daarbij het succes van de jongerengarantie volgens de definities van de VDAB en de strengere definities van de Europese commissie. Er wordt vastgesteld dat volgens de VDAB definities ongeveer 90% van de jongeren binnen de vier maanden een gepast aanbod krijgt, terwijl dit volgens de strengere Europese definities slechts ongeveer 60% is, en der dus nog ruimte voor verbetering is.

We wensen te benadrukken dat we hier nog niet dieper zullen ingaan op de methodologie voor het opvolgen van de jongerengarantie noch op de sterktes en zwaktes van de twee datasets die we gebruiken – de Labour Force Survey en de administratieve data van de VDAB. Op beide elementen gaan we zeer uitgebreid in in het volgende hoofdstuk. Wel trachten we hier de grootte-orde te schetsen van de problematiek van de jongerenwerkloosheid en het succes van de implementatie van de jongerengarantie.

1.4.2.1 Jongerenwerkloosheid in Vlaanderen in perspectief

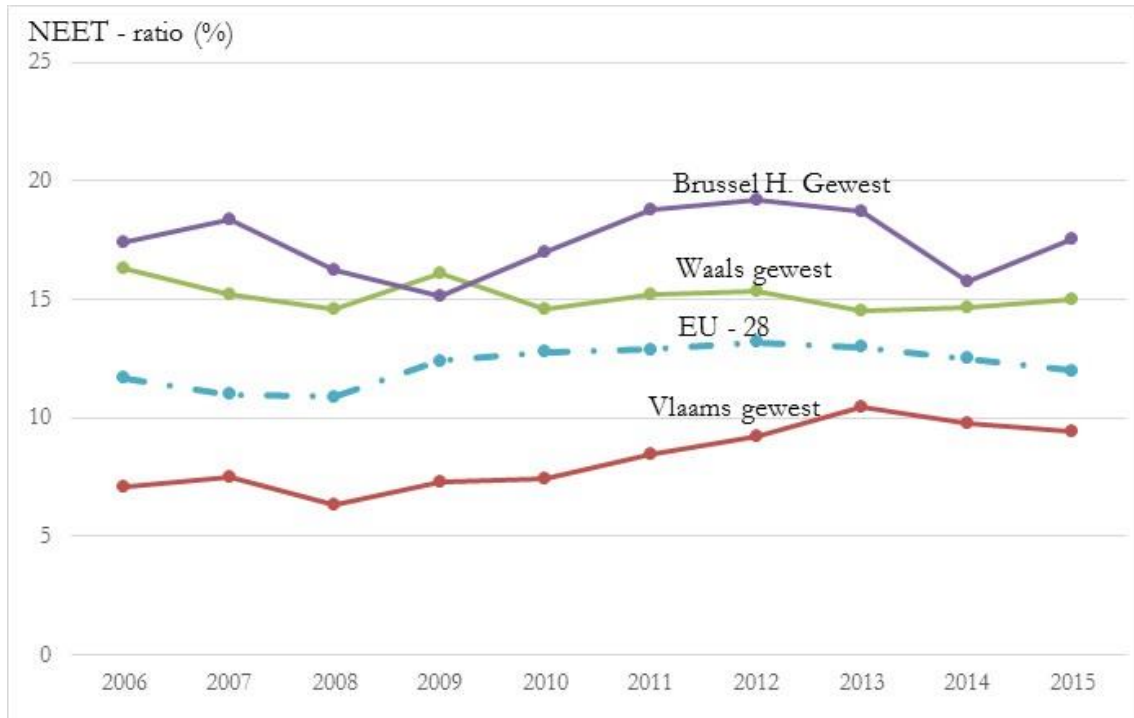
Jongerenwerkloosheid en NEET-jongeren zijn een belangrijke uitdaging in Europa en tevens in Vlaanderen. Met een NEET-ratio van 9,5% in 2015 doet Vlaanderen het beter dan het Europese gemiddelde (12%), en doen slechts zeven van de 28 Europese lidstaten het beter. Nederland scoort met een NEET-ratio van 5% het best, terwijl ook de Scandinavische landen (met Finland als uitzondering), Duitsland en Oostenrijk het beter doen dan Vlaanderen (Scholiers & Herremans, 2016a). Op te merken valt dat Vlaanderen als regio hier wordt vergeleken met volledige landen, wat het beeld voor Vlaanderen gunstiger maakt (omdat er ook in andere lidstaten sterkere en zwakkere regio's bestaan, wat de globale score voor het land als geheel naar beneden drukt).

Ook met betrekking tot de jongerenwerkloosheid is Vlaanderen een betere middenmoter in het Europese peloton. Volgens Eurostat was ongeveer 15% van de actieve jongeren (i.e. die groep die actief wil werken) werkloos in 2015. Dit is minder dan het Europese gemiddelde (20%), maar een stuk slechter dan de beste leerlingen van de klas, waaronder Duitsland (7%) en Oostenrijk (11%).

NEET-jongeren en werkzoekende jongeren zijn geen homogene groep. Een recent focusnummer van over.Werk legt nadruk op deze heterogeniteit. Niet verrassend blijkt daaruit dat laaggeschoolden, jongeren met een buitenlandse origine en jongeren met een handicap veel meer kans maken om tot de NEET te behoren (Scholiers & Herremans, 2016a, 2016b).

Grafiek 1.4 en 1.5 geven de evolutie van de NEET's en jongerenwerkloosheid in Vlaanderen sinds 2006 weer ten opzichte van de andere twee gewesten en het Europese gemiddelde. Op basis van de evolutie van de NEET-ratio, is een eerste vaststelling is dat de NEET-ratio in Europa licht is gestegen na de financiële crisis in 2008 en vanaf 2012/13 opnieuw begint te dalen, maar nog steeds lichtjes hoger ligt dan voor de crisis. Eénzelfde golfbeweging zien we ook in Vlaanderen. De NEET-ratio lag in 2015 op 9,5%, een stuk hoger dan in 2008 (6,4%). Hoewel de NEET-ratio een stuk hoger is in het Brussel Hoofdstedelijk en Waals gewest dan in het Vlaams gewest, stellen we eveneens vast dat de NEET-ratio in deze gewesten, in tegenstelling tot Vlaanderen, vandaag niet substantieel hoger is dan in 2008. Bijgevolg lijkt het aantal NEET-jongeren enkel in Vlaanderen te stijgen.

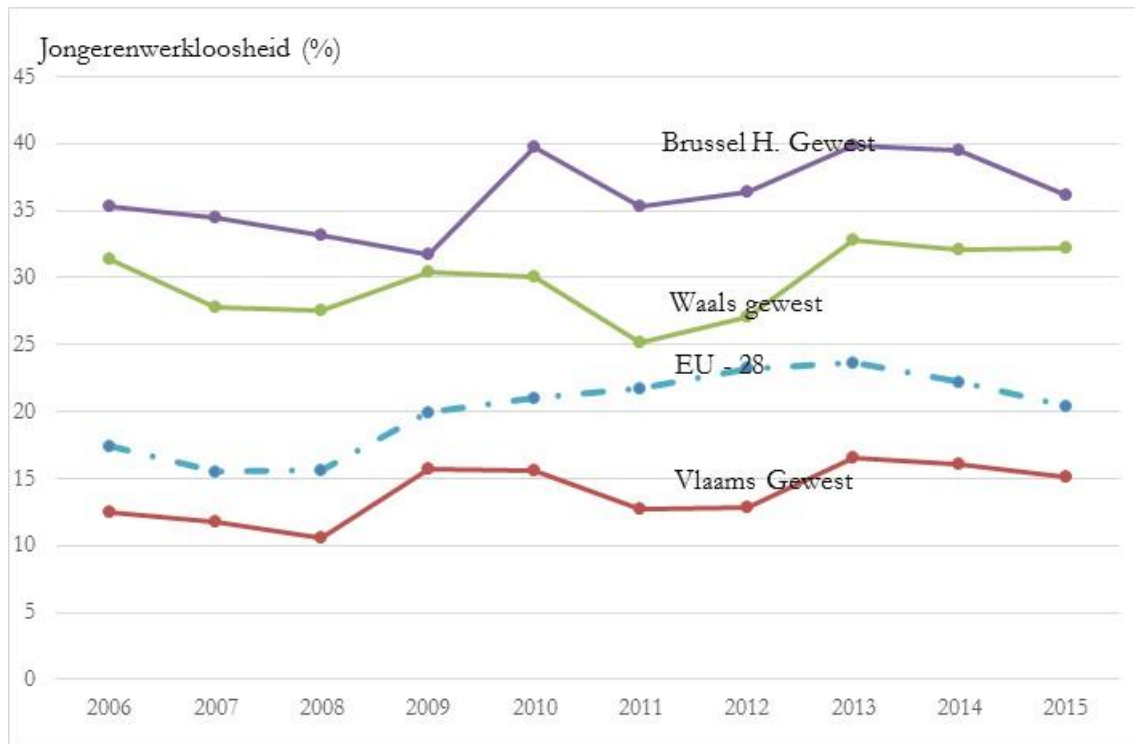
Figuur 1.4 NEET-ratio sinds 2006 in de drie gewesten en de EU



Bron Eigen verwerking op basis van geaggregeerde gegevens van de LFS, beschikbaar op de website van Steunpunt Werk

Vervolgens zoomen we in op de werkloosheidsgraad. De jongerenwerkloosheid volgt zowel in Europa als in de drie gewesten van ons land de conjunctuur, met een eerste piek na 2008 en een tweede in 2012-2013. Deze sterke toename van de jongerenwerkloosheid in Europa, in het bijzonder in Zuid-Europa, was één van de belangrijkste drijfveren voor de Europese aanbeveling over de jongerengarantie. In België, is de jongerenwerkloosheid in 2015 in alle gewesten hoger dan voor de crisis, en bedraagt ongeveer 15%, 32% en 36% in het Vlaams, Waals en Brussel Hoofdstedelijk Gewest, respectievelijk.

Figuur 1.5 Jongerenwerkloosheid sinds 2006 in de drie gewesten en de EU



Bron Eigen verwerking op basis van geaggregeerde gegevens van de LFS, beschikbaar op de website van Steunpunt Werk

1.4.2.2 Welk deel van de NEET-jongeren is geregistreerd bij de VDAB?

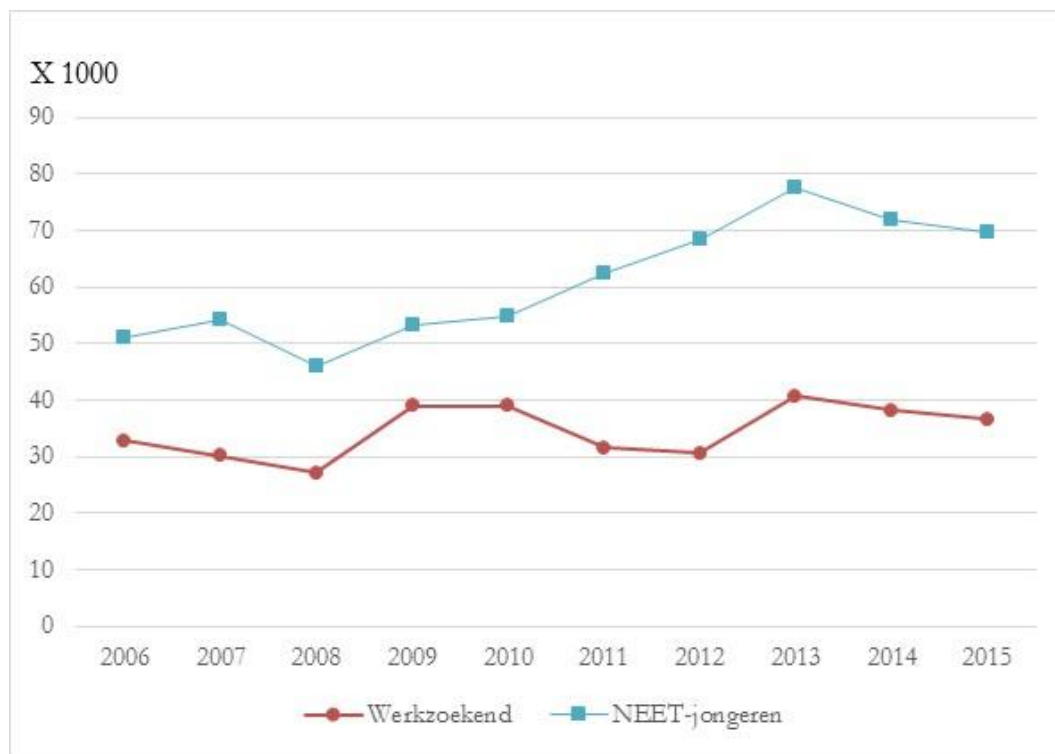
Niet alle NEET-jongeren zijn actief op zoek naar werk of ingeschreven bij de VDAB. Een deel van deze groep behoort tot de zogenaamde ‘inactieve’ jongeren, een groep die noch studeert noch actief op zoek is naar werk. Omdat deze groep niet gekend is bij de VDAB, krijgt ze ook geen gepaste ondersteuning. We proberen na te gaan, op basis van onvolledige informatie, of deze groep de laatste jaren is toe- of afgenomen. De focus ligt op absolute aantallen.

Grafiek 1.6 geeft het aantal NEET-jongeren en werkzoekenden in Vlaanderen op basis van de Labour Force Survey (LFS) sinds 2006. Merk op dat het aantal NEET-jongeren steeds hoger is dan het aantal werkzoekenden. Dit volgt uit de definitie van NEET-jongeren. Alle werkzoekenden zijn uiteraard NEET, maar niet alle NEET-jongeren zijn ook werkzoekend. Een deel van de NEET-jongeren is ‘inactief’, en dus niet actief op zoek naar werk, maar bevindt zich evenmin op de schoolbanken.

Op basis van grafiek 1.6 stellen we ten eerste vast dat het aantal werkzoekende jongeren tussen 2006 en 2015 relatief constant is in Vlaanderen en varieert tussen de 30.000 en 40.000 jongeren, met een eerste duidelijk piek na de financiële crisis in 2008 en een tweede in 2013. Tegelijkertijd stellen we vast dat het aantal NEET-jongeren in dezelfde periode sterk is gestegen van ongeveer 50.000 jongeren tussen 2006 en 2009 tot meer dan 70.000 jongeren sinds 2013. Bijgevolg neemt het aantal NEET-jongeren, dat niet actief op zoek is naar werk sterk toe. Terwijl in 2006 van de 51.000 NEET-jongeren 33.000 werkzoekend waren (64%), zijn in 2015 slechts 37.000 van de 70.000 NEET-jongeren (zie

onder) werkzoekend (52%). Dit suggereert dat ‘inactiviteit’ bij jongeren toeneemt, wat erop kan wijzen dat de VDAB minder jongeren bereikt⁹.

Figuur 1.6 Aantal NEET-jongeren en werkzoekende jongeren in Vlaanderen sinds 2006

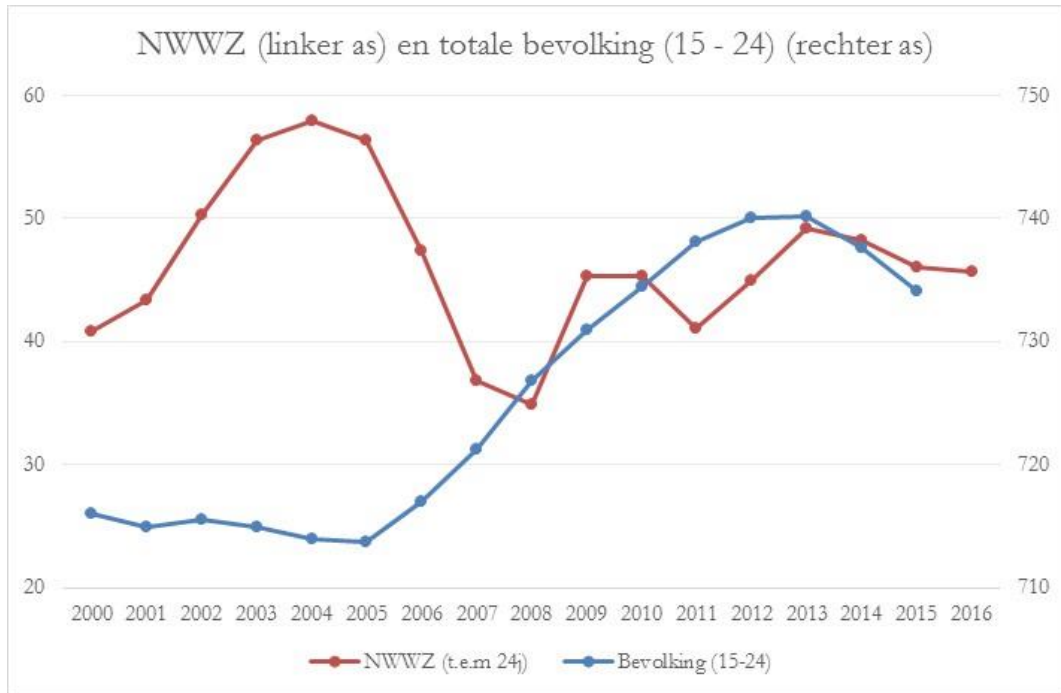


Bron Eigen verwerking op basis van geaggregeerde gegevens van de LFS, beschikbaar op de website van Steunpunt Werk

Deze trend lijkt te worden bevestigd op basis van de administratieve data van de VDAB zelf (grafiek 1.7). Daaruit blijkt dat sinds 2008 per maand gemiddeld tussen de 40.000 en 50.000 werkzoekende jongeren geregistreerd zijn bij de VDAB. Opvallend is dat tussen 2000 en 2004 het aantal geregistreerde werkzoekenden fors hoger lag. Bovendien stellen we vast dat sinds 2005 de bevolking onder de 25 jaar gestegen is van 715.000 tot boven de 730.000. We stellen dus een merkwaardige paradox vast: de populatie aan jongeren stijgt veel sneller dan het aantal geregistreerde werkzoekende jongeren bij de VDAB. Dit kan verklaard worden om drie redenen: (1) jongeren schrijven zich minder in bij de VDAB en stromen rechtstreeks door naar werk, (2) jongeren schrijven zich minder in bij de VDAB, maar stromen niet door naar werk en (3) jongeren studeren langer. Hoewel we onvoldoende informatie hebben om te bepalen welke van deze drie verklaringen de belangrijkste is, lijkt het er toch op – zeker in combinatie met de informatie van de LFS (zie vorige grafiek) en het feit dat de NEET-ratio wel daalt in de andere gewesten – dat minder werkzoekende jongeren de weg vinden naar de VDAB.

⁹ De accuraatheid van deze cijfers is steeds voer voor discussie. De grafieken zijn gebaseerd op de Labour Force Survey (zie hoofdstuk 2 voor meer info). Op basis van administratieve data van de VDAB schat een recent rapport van de EC dat de VDAB 70% van de NEET-jongeren bereikt (EC, 2016d). Dat rapport bevat echter geen informatie m.b.t. de evolutie in het bereik van de VDAB. In elk geval is het zeker dat een aanzienlijk deel van de NEET's niet wordt bereikt door de VDAB. We komen hier veelvuldig op terug doorheen het rapport.

Figuur 1.7 Evolutie van NWWZ (15-24j) op basis van data VDAB versus totale populatie aan jongeren



Bron Eigen verwerking op basis van geaggregeerde gegevens van de LFS, beschikbaar op de website van het Steunpunt werk (http://www.steunpuntwerk.be/cijfers?field_collectie_tid=310&field_indicator_tid=All&items_per_page=50 voor absolute aantallen) en http://www.steunpuntwerk.be/cijfers?field_collectie_tid=All&field_indicator_tid=535&items_per_page=50 voor schattingen rond percentages aan NEET-jongeren

We komen dus tot de belangrijke vaststelling dat het lijkt alsof de groep aan ‘inactieve’ jongeren, die niet zijn geregistreerd bij de VDAB, stijgt. Dit vraagt bijkomend onderzoek¹⁰, want het heeft consequenties voor het beleid van de VDAB. Bovendien is het eveneens een belangrijke vaststelling in het kader van de jongerengarantie omdat deze geldt voor alle jongeren en niet enkel die jongeren die ingeschreven zijn bij de VDAB. We komen op dit punt meermaals terug in het volgend hoofdstuk omdat het belangrijke implicaties heeft voor het monitoren van de jongerengarantie.

¹⁰ Er rijzen onder meer vragen over de manier waarop het de NEET-status wordt bepaald in de LFS, en in welke mate de administratieve data van de VDAB vergelijkbaar zijn met de survey data. Bovendien is het mogelijk dat de methodologie in de LFS lichtjes is gewijzigd over de jaren heen, die een invloed hebben op de trends. Het is echter duidelijk dat een grote groep jongeren niet wordt bereikt door de VDAB, terwijl er meer discussie kan zijn of deze groep al dan niet is gegroeid in het laatste decennium.

1.4.2.3 Hoe wordt de jongerengarantie geïmplementeerd in Vlaanderen?

De manier waarop de jongerengarantie kan worden opgevolgd en geëvalueerd wordt grondig besproken in hoofdstuk 2. Hier willen we enkel de grootte-orde schetsen van het aandeel van de geregistreerde jongeren dat een kwaliteitsvol aanbod ontvangt binnen de vier maanden. We willen opnieuw benadrukken dat het enkel gaat om jongeren geregistreerd bij de VDAB, waardoor reeds een substantieel aantal niet-geregistreerde werkzoekende jongeren niet in de cijfers zijn opgenomen. Per definitie geven de cijfers dus een te rooskleurig beeld van het aantal NEET-jongeren dat ondersteuning op maat krijgt.

De VDAB evalueert de jongerengarantie door te na te gaan welke dienstverlening jongeren hebben gekregen binnen de vier maanden na instroom bij de VDAB. Tabel 1.3, overgenomen uit een recent artikel in Over.Werk, is een mooi voorbeeld van deze methode. Het toont bijvoorbeeld dat van de bijna 72.000 jongeren ingestroomd tussen december 2014 en november 2015 binnen de vier maanden 12% een extra opleiding volgde (“competentieversterking”), 52% doorstroomde naar werk en 4% naar onderwijs.

Tabel 1.4 Dienstverlening aangeboden aan jongeren binnen de vier maanden

Tabel 1.
Resultaten van de jongerengarantie, vier maanden na instroom (cohort ingestroomd tussen december 2014 en november 2015)

	Laaggeschoold	Middengeschoold	Hooggeschoold	Totaal
Aantal ingestroomde jongeren	16 748	33 211	21 729	71 688
Dienstverleningsaanbod binnen de 4 maand				
Vacatureaanbod	71%	86%	82%	81%
Nood aan dienstverlening ingeschat	63%	52%	38%	50%
Competentieversterking	18%	13%	5%	12%
– via opleiding	9%	7%	1%	6%
– via werkplekieren	11%	8%	4%	7%
Uitstroom uit werkloosheid	40%	62%	77%	62%
– uitstroom naar werk	27%	52%	72%	52%
– terug naar onderwijs	3%	5%	3%	4%
– andere redenen	10%	5%	2%	5%
Transmissie	9%	4%	0%	4%
Resultaat jongerengarantie binnen de 4 maand	87%	89%	92%	89%

Bron VDAB, Holderbeke and Sanders (2016)

Opmerking: De percentages in deze tabel kunnen niet worden opgeteld doordat een werkzoekende van meerdere diensten kan hebben gebruikgemaakt binnen de vier maanden.

De VDAB rapporteert deze cijfers op kwartaalbasis. Voortbouwend op deze bron brengen we hier de gegevens in kaart voor laag-, midden- en hooggeschoolden. Deze cijfers kunnen pas gerapporteerd worden voor jongeren die al minstens 4 maanden zijn ingestroomd bij de VDAB. Zo wordt bijvoorbeeld voor het derde kwartaal (rapportering eind september) de dienstverlening geanalyseerd voor jongeren ingestroomd tussen juni van het vorige jaar en mei. Dit wordt grafisch voorgesteld in tabel 1.4. Hierbij valt niet enkel op dat de kwartaalrapportering steeds informatie gebruikt die minstens vier maanden oud is, maar dat ervoor wordt gekozen om steeds te kijken naar een cohort van jongeren ingestroomd binnen één jaar. Bijgevolg is er een grote overlap m.b.t. de analyses in verschillende kwartalen. Voor het eerste kwartaal van 2016 wordt de cohort van jongeren ingestroomd tussen december 2014 en november 2015 beschouwd, terwijl voor het tweede kwartaal van 2016 de cohort van maart 2015 tot februari 2016 wordt bekeken. Bijgevolg wordt drie vierde van de jongeren uit kwartaal 1 ook meegenomen bij de analyses uit kwartaal 2. Het spreekt voor zich dat evoluties

m.b.t. de effectiviteit van de implementatie van de jongerengarantie zich hierdoor slecht geleidelijk aan vertalen in de cijfers.

Tabel 1.5 VDAB's kwartaalrapportering van de jongerengarantie op basis van een 'jaarcohorte' ingestroomd tot 4 maanden voor rapportering

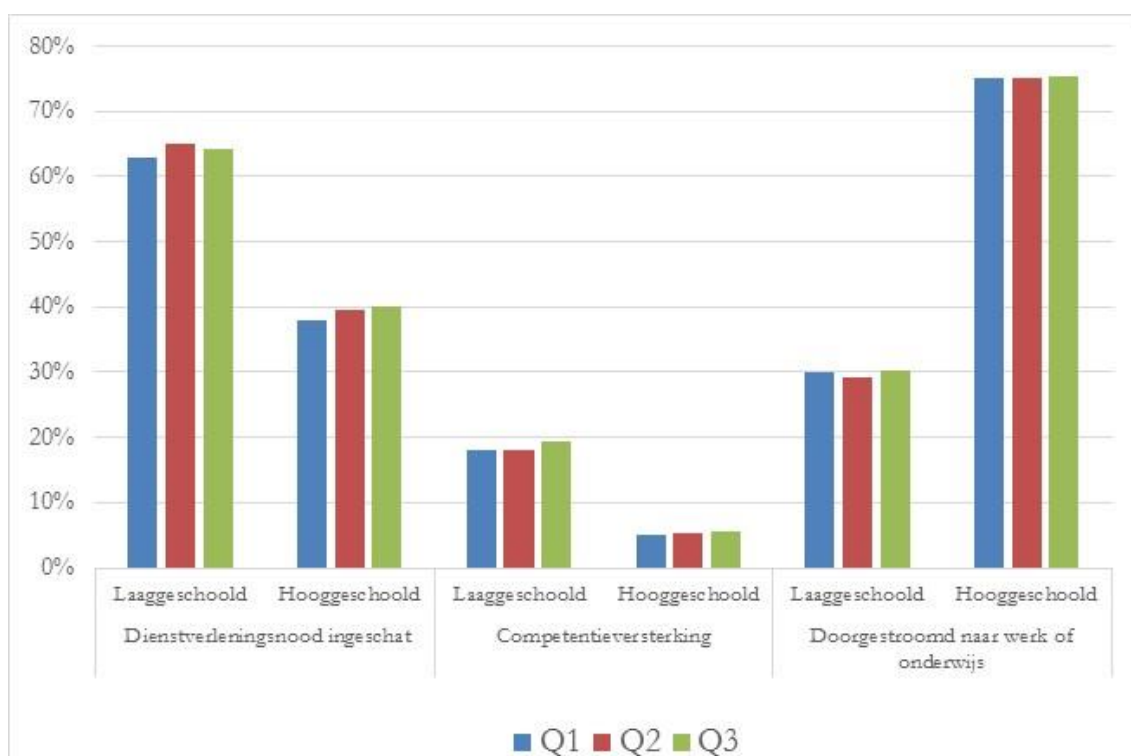
	2015												2016											
dec	jan	feb	mrt	apr	mei	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec	jan	feb	mrt	apr	mei	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
	Q1												Q1											
	Q2												Q2											
	Q3												Q3											
	Q4												Q4											

Opmerking: de gekleurde blokken geven aan welke cohorte jongeren wordt meegenomen bij de analyses voor kwartaalrapportering. De onderlijnde kwartalen geven aan wanneer de cijfers worden gerapporteerd.

Op basis van cijfers van de eerste drie kwartalen van 2016 geven we een overzicht van het aantal jongeren dat binnen de vier maanden wordt bereikt. We kijken specifiek naar drie aspecten: (1) inschatten van de dienstverlening, (2) competentieversterkende maatregelen en (3) doorstroom naar werk en/of onderwijs. Voor de duidelijkheid geven we de cijfers enkel voor de laag- en hooggeschoolden jongeren. De cijfers voor midden geschoolden presenteren we hier niet, maar deze jongeren zitten steeds ergens tussen de laag- en hooggeschoolden. Op basis van de evoluties in de kwartaalcijfers evalueren we eveneens of de implementatie van de jongerengarantie is verbeterd.

Grafiek 1.8 geeft een overzicht van de dienstverlening aangeboden aan de jongeren binnen de vier maanden na instroom voor laag- en hooggeschoolden en voor de eerste drie kwartalen van 2016. Een eerste vaststelling is dat we geen verschillen zien over de kwartalen heen. Voor alle soorten van dienstverleningen en ongeacht het onderwijsniveau blijven de cijfers vrij constant over de kwartalen. Dit is deels door de manier waarop de indicatoren worden berekend, waarbij het merendeel van de jongeren zowel in de cijfers van het eerste, tweede als derde kwartaal worden meegenomen. Het wijst er ook op dat de dienstverlening van de VDAB niet fundamenteel is veranderd binnen deze korte tijdsspanne.

Figuur 1.8 Dienstverlening binnen de vier maanden in de eerste drie kwartalen van 2016 (laag- versus hooggeschoolden)



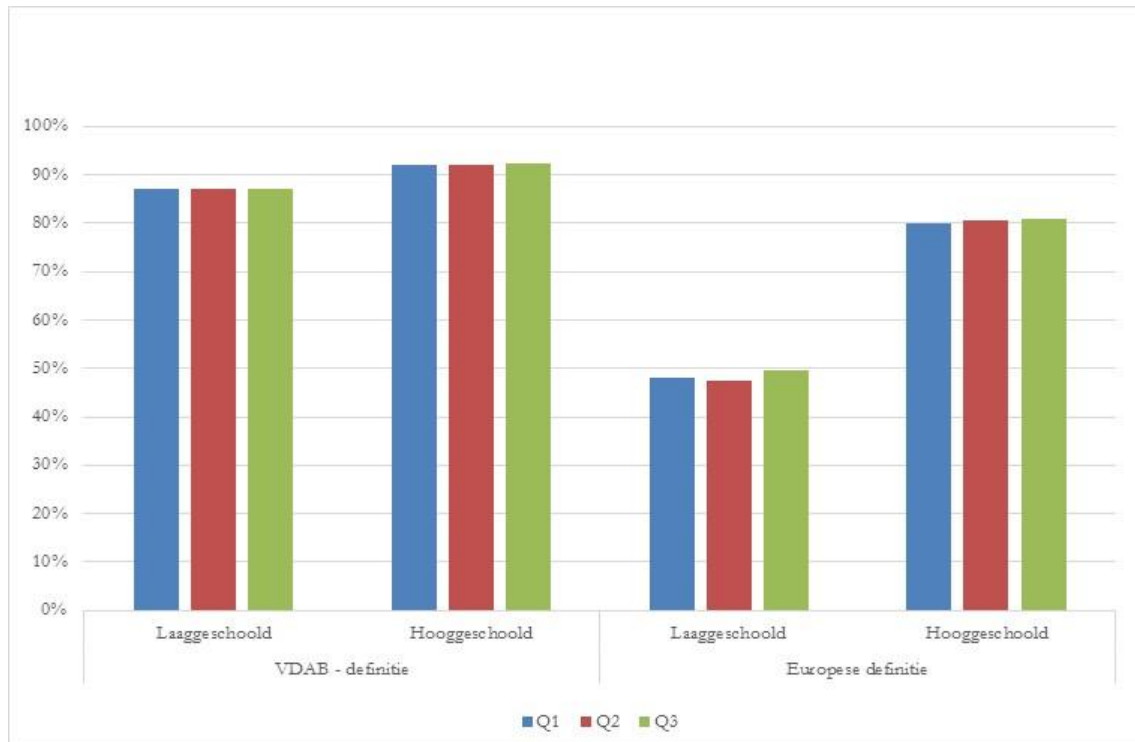
Een tweede vaststelling zijn de grote verschillen in aangeboden dienstverlening voor laag- en hooggeschoolden. Inschatten van de dienstverlening gebeurt vaker voor laag- dan hooggeschoolden (60% versus 40%), terwijl hooggeschoolden sneller doorstromen naar werk of onderwijs binnen de vier maanden dan laaggeschoolden (75% versus 30%). Competieversterking via werkplekleren of een opleiding binnen de vier maanden komt frequenter voor bij laag- dan hooggeschoolden (19% versus 5%).

In jaarverslagen en bij parlementaire vragen wordt typisch gerapporteerd dat de VDAB ongeveer 90% van de jongeren bereikt met een gepast aanbod binnen de vier maanden (Parlementaire vraag Kherbache aan Muyters, 2015; VDAB, 2016a). Deze zeer positieve cijfers moeten echter sterk worden genuanceerd. De definitie van de VDAB m.b.t. de jongerengarantie is minder strikt dan de Europese definitie. Zo rekent de VDAB “inschatten van de nood aan dienstverlening”, wat bijvoorbeeld voor 63% van de laaggeschoolde jongeren ingestroomd tussen december 2014 en november 2015 is gebeurd, bij een kwaliteitsvol aanbod. Volgens de Europese aanbeveling is dergelijke dienstverlening wel nuttig, maar slechts een intermediaire stap. Voor Europa tellen enkel “competieversterking” en “doorstroom naar werk/onderwijs” mee voor de jongerengarantie. Daarnaast worden door de VDAB jongeren die om “andere redenen” uitstromen uit de werkloosheid binnen de vier maanden ook meegeteld binnen de jongerengarantie. Van deze jongeren weten we niet waarom ze niet langer geregistreerd zijn bij de VDAB. Het is echter zeer onwaarschijnlijk dat deze jongeren zijn doorgestroomd naar werk of opleiding. Zo stroomt ongeveer 10% van de laaggeschoolde jongeren (zie tabel 1.3) uit de werkloosheid om “andere redenen”, terwijl dit bij de hooggeschoolden slechts 2% is. Wellicht heeft een belangrijk deel van deze laaggeschoolde jongeren de zoektocht naar werk opgegeven; deze jongeren zijn niet langer actief op de arbeidsmarkt.

Grafiek 1.9 geeft voor de eerste drie kwartalen van 2016 aan welk percentage aan jongeren een kwaliteitsvol aanbod kreeg binnen de vier maanden. We geven opnieuw de cijfers voor zowel laag- als hooggeschoolden, en vergelijken de definitie van jongerengarantie van de VDAB met de definitie

van de EC. Ten eerste zien we opnieuw dat er zo goed als geen verschil is tussen de kwartalen. Ten tweede valt het grote verschil op tussen de ‘slaagpercentages’ bij het gebruik van de VDAB-definitie van de jongerengarantie en de Europese definitie. Wanneer de VDAB definitie wordt gevolgd, bereikt de jongerengarantie ongeveer 90% van de jongeren en is er slechts een klein verschil tussen laag- en hooggeschoolde jongeren. Volgens de Europese definitie van de jongerengarantie - maar nog steeds op basis van de methodologie van de VDAB - wordt ongeveer 80% van de hooggeschoolden binnen de vier maanden bereikt en slechts ongeveer 45% van de laaggeschoolden. Het verschil tussen de Europese en de VDAB definitie van de jongerengarantie is dus voornamelijk van belang voor de laaggeschoolden. Deze groep jongeren wordt immers veel vaker bereikt via “persoonlijke dienstverlening” binnen de vier maanden (zie figuur 1.8) en stroomt ook vaker uit de werkloosheid om “andere redenen” dan de hooggeschoolden. Deze twee elementen vallen volgens de VDAB definitie wel en volgens de Europese definitie niet onder de jongerengarantie.

Figuur 1.9 Welk deel van de jongeren kreeg een ‘kwaliteitsvol’ aanbod binnen de vier maanden in de eerste drie kwartalen van 2016?



Opmerking: Bij het berekenen van de cijfers volgens de Europese definities telden we de percentages op van jongeren doorgestroomd naar werk, onderwijs en met competentieversterking (zie tabel X). In principe mogen deze percentages niet worden opgeteld want het is mogelijk dat een jongere binnen de 4 maanden zowel deelnam aan een ‘competentieversterking’ als doorstroomde naar werk. Dit is echter onwaarschijnlijk.

1.5 Conclusie

Dit eerste hoofdstuk gaf een overzicht van de jongerengarantie in Europa en Vlaanderen. Een aantal punten zijn erg belangrijk in volgende hoofdstukken, en deze benadrukken we hier opnieuw.

De jongerengarantie, een Europese aanbeveling die dateert van april 2013, is een vrij recente evolutie, die nog volop wordt geïmplementeerd in Europa. Ze kwam tot stand na de vaststelling dat jongeren één van de eerste slachtoffers waren van de economische crisis. Jongerenwerkloosheid zorgt niet enkel voor grote problemen op korte termijn, zowel voor de maatschappij als voor de jongeren zelf, maar kan ook leiden tot een ‘verloren’ generatie, wanneer jongeren onvoldoende kansen krijgen om hun talenten te ontplooiën. Dit verlies aan human capital kan belangrijke, negatieve gevolgen hebben voor de Europese welvaart op langere termijn. Zowel maatschappelijk als economisch baat het op lange termijn om te investeren in de jongerengarantie. Europa ziet de jongerengarantie als één van de middelen om dit te vermijden, en zet er sterk op in – ook communicatief (want de middelen zijn beperkt) – onder meer door het nabij opvolgen van de lidstaten en via het Youth Employment Initiative.

De krachtlijnen van de jongerengarantie zijn duidelijk: de Europese lidstaten moeten ernaar streven om elke jongere onder de 25 jaar binnen de vier maanden na het afstuderen of na het verlies van een job, een kwaliteitsvol aanbod te doen. Hoe dit in de praktijk precies wordt ingevuld, varieert sterk van land tot land. Toch zijn er een aantal elementen die dikwijls terugkeren. Ten eerste past de jongerengarantie binnen een trend van ‘activerend’ arbeidsmarktbeleid, waarbij de jongere zelf wordt aangemoedigd/verplicht een job te zoeken. Ten tweede is er een tendens om verder in te zetten op stages en “on-the-job learning”. Ten derde wordt benadrukt dat het belangrijk is om alle NEET-jongeren te bereiken, en niet enkel deze die de weg naar de arbeidsbemiddelingsdiensten reeds hebben gevonden. Het is dan ook geen toeval dat de belangrijkste indicator voor het opvolgen van de jongerengarantie de NEET-ratio is. Ten slotte zet de jongerengarantie in op de ‘aanbod’ zijde van de arbeidsmarkt. De vraag of er wel voldoende jobs zijn, en indien niet, hoe een jongerengarantie dan precies moet worden geïnterpreteerd, wordt binnen de officiële rapporten rond de jongerengarantie niet gesteld. Dit is onmiddellijk één van de voornaamste kritieken op de jongerengarantie.

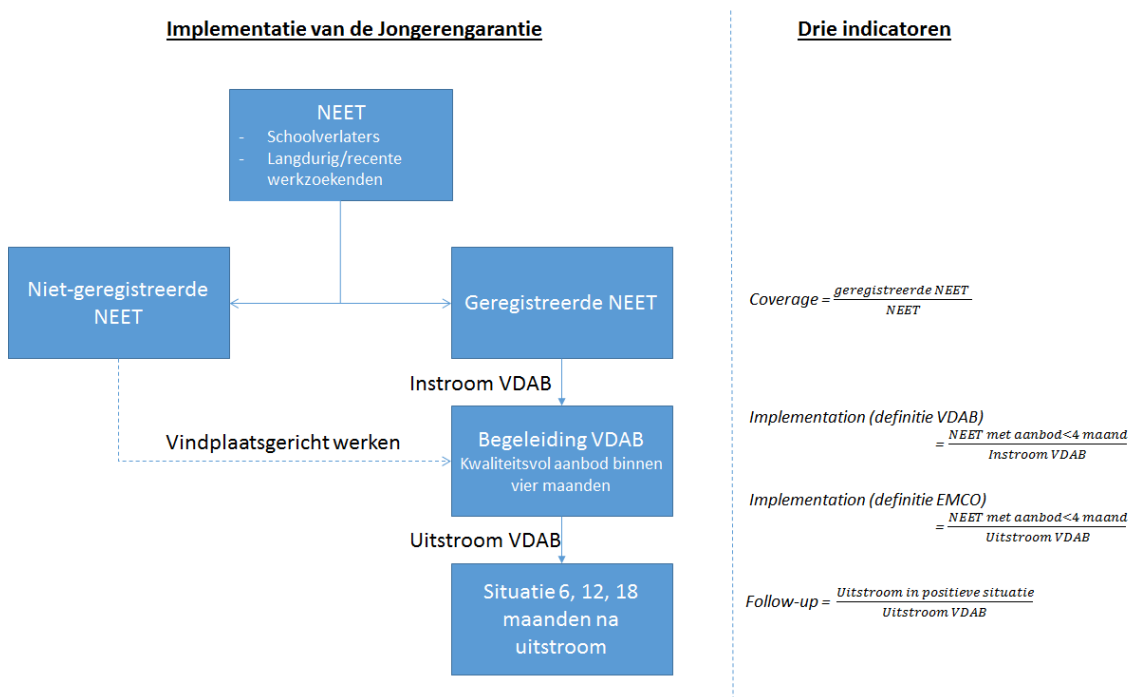
Binnen Vlaanderen werd reeds voor de Europese aanbeveling gefocust op jongerenwerkloosheid en de transitie onderwijs-werk. Op het eerste zicht lijkt het er niet op dat de Europese jongerengarantie geleid heeft tot een fundamenteel nieuwe aanpak of een grote schaaluitbreiding. Hier wordt dieper op ingegaan in hoofdstuk drie. Ondanks de aandacht voor jongeren, blijven er ook in Vlaanderen belangrijke aandachtspunten, waarvan we er drie willen meenemen naar het volgende hoofdstuk:

- Vlaanderen telt ongeveer 70.000 NEET-jongeren (9,5% van de jongerenpopulatie). Ook de jongerenwerkloosheid is vrij hoog (15%);
- het aantal NEET-jongeren in Vlaanderen lijkt te zijn gestegen sinds 2006, terwijl het aantal werkzoekende jongeren constant blijft. Een belangrijk deel van de NEET is niet geregistreerd bij de VDAB, en krijgt daardoor geen gepaste ondersteuning. De LFS suggereert dat het aantal niet-geregistreerde werkzoekende jongeren sinds 2006 is toegenomen;
- volgens de VDAB definities krijgt 9/10 jongeren een kwaliteitsvol aanbod binnen de vier maanden na registratie. Wanneer enkel ‘doorstroom naar werk’ of ‘competentieversterking’ beschouwd wordt als een ‘kwaliteitsvol’ aanbod, daalt dit cijfer echter tot ongeveer 60%. Bovendien is er een groot verschil tussen laag- (50%) en hooggeschoolden (80%).

2 | Monitoring van de jongerengarantie

Het Europese kader definieert drie indicatoren voor het monitoren van de jongerengarantie (EC, 2016d; EMCO, 2015a). Figuur 2.1 geeft de relatie tussen de verschillende stappen in de implementatie van de jongerengarantie en de bijbehorende indicatoren. In een eerste stap dienen NEET-jongeren geregistreerd bij de VDAB te worden onderscheiden van jongeren die wel onder het NEET-statuuut vallen, maar zich niet hebben geregistreerd bij de VDAB. Deze stap wordt gekenmerkt door de indicator *coverage*, die het aantal geregistreerde NEET-jongeren uitdrukt t.o.v. de totale populatie NEET-jongeren. In een tweede stap tracht de VDAB de geregistreerde jongeren een kwaliteitsvol aanbod te doen binnen de vier maanden na registratie. Deze stap wordt gekarakteriseerd door de indicator *implementation*, die het percentage geregistreerde NEET-jongeren met een kwaliteitsvol aanbod binnen de vier maanden meet. In een derde stap wordt gekeken naar de situatie van de jongeren 6, 12 en 18 maanden na uitstroom uit de VDAB. Dit wordt gemeten aan de hand van de zogenaamde *follow-up* indicatoren.

Figuur 2.1 Relatie tussen implementatie van de JG en indicatoren voor monitoring en evaluatie



In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk bespreken we of de bestaande indicatoren en datasets van de VDAB deze drie aspecten kunnen meten. We maken hier een onderscheid tussen *beleidsindicatoren* en *operationele indicatoren*. Naast het opvolgen van de jongerengarantie, dienen de indicatoren ook geschikt te zijn om het beleid voor NEET-jongeren vorm te geven op Vlaams en lokaal niveau,

doelgroepen te identificeren en de operationele processen van de VDAB m.b.t de implementatie van de jongerengarantie aan te sturen. Het spreekt voor zich dat het moeilijk is om al deze doelstellingen met één indicator te vatten.

In de tweede paragraaf gaan we in op de Europese dimensie van de indicatoren. De indicatoren, geoperationaliseerd op regionaal niveau in lijn met een Europees kader, dienen het immers ook mogelijk te maken om de JG op Europees niveau op te volgen en landen onderling te vergelijken. Naast het spanningsveld tussen de operationele en beleidsdimensie van indicatoren, die we opnieuw zien opduiken op Europees niveau, vereisen Europese indicatoren eveneens dat definities worden gestandaardiseerd binnen de EU. Vervolgens bespreken we de belangrijke rol die Europese indicatoren hebben voor het op de agenda plaatsen van de NEET-problematiek en voor het versterken van de statistische diensten binnen de PES.

In de derde paragraaf wordt gefocust op de manier waarop Oostenrijk en Finland de jongerengarantie opvolgen. We stellen vast dat de uitdagingen erg gelijkaardig zijn als deze in Vlaanderen.

In de vierde paragraaf analyseren we de technische aspecten van de indicatoren. We focussen hier in het bijzonder op de indicator ‘implementation’. Deze indicator wordt anders gedefinieerd door de VDAB dan door EMCO. Terwijl de VDAB een *cohorte* benadering gebruikt, beveelt EMCO een *‘stock & flow’* benadering. We bespreken voor- en nadelen van beide methodes, en benadrukken dat de resultaten moeilijk vergelijkbaar zijn.

Ten slotte geven we een aantal aanbevelingen voor het verder optimaliseren van de bestaande indicatoren en voor verder onderzoek voor de evaluatie van de jongerengarantie.

2.1 Beleidsindicatoren versus operationele indicatoren

Twee verschillende types van indicatoren kunnen worden onderscheiden: (1) *beleidsindicatoren* met als primaire doelstelling het analyseren van de (jongeren)werkloosheid en NEET-problematiek en (2) *operationele indicatoren* die in de eerste plaats worden gebruikt voor het aansturen van de eigen organisatie (in dit geval de VDAB). *Beleidsindicatoren* en *operationele indicatoren* hebben dus een fundamenteel andere doelstelling, wat zich vertaalt in verschillen in methodologieën, datasets en interpretatie. Bovendien zijn de bestaande datasets initieel niet ontworpen om het aantal NEET-jongeren te schatten of om de jongerengarantie te monitoren en evalueren, wat zorgt voor extra complicaties. Tabel 2.1 geeft een overzicht van verschillen tussen *beleids-* en *operationele indicatoren*, die we hieronder in meer detail bespreken.

Beleidsindicatoren definiëren we als indicatoren die kunnen worden gebruikt voor het identificeren van de grote uitdagingen in de arbeidsmarkt en voor het evalueren van trends over (middel)lange termijn. In het kader van de jongerengarantie moeten beleidsindicatoren toelaten om te evalueren of het aantal NEET-jongeren toe- of afneemt, in welke regio’s de problematiek van NEET-jongeren het grootst is, en welke doelgroepen voornamelijk met langdurige werkloosheid worden geconfronteerd. Voor dit type indicatoren is een (nauwkeurige) schatting van het aantal NEET-jongeren voldoende.

De meeste *beleidsindicatoren* over de arbeidsmarkt zijn momenteel gebaseerd op data van de Labour Force Survey (LFS), eveneens gekend in België als de Enquête naar de Arbeidskrachten (EAK)¹¹. Deze grootschalige enquête wordt gecoördineerd door Eurostat en is gestandaardiseerd in Europa. In België worden elk kwartaal ongeveer 15.000 Belgische huishoudens bevraagd m.b.t. participatie in de arbeidsmarkt. Doordat deze gezinnen random worden geselecteerd op basis van gegevens uit het rijksregister, is deze databron representatief voor de arbeidsmarktsituatie. Deze enquête geeft dus een betrouwbaar beeld van de jongerenwerkloosheid en het aantal NEET-jongeren zowel in België als in de drie gewesten, met enig voorbehoud voor het Brussels Gewest.

Door de representativiteit van de data is de LFS erg geschikt voor het identificeren van doelgroepen. Een mooi voorbeeld van een dergelijke toepassing zijn de recente artikels in Over.Werk die aantonen dat jongeren van buitenlandse origine, laaggeschoolden en jongeren met een handicap of ziekte een grotere kans maken om binnen de NEET-groep te vallen (Scholiers & Herremans, 2016b). Een eerste belangrijke tekortkoming van LFS indicatoren is de relatief beperkte sample waardoor deze dataset niet toelaat om een accuraat beeld te geven van de arbeidsmarkt op lokaal niveau. Zo werden in 2015 in Vlaanderen slechts 500 NEET's bevraagd, wat leidt tot relatief grote foutenmarges, zelfs voor schattingen op gewestelijk niveau¹². Een tweede belangrijke tekortkoming is dat vluchtelingen niet worden geregistreerd. Deze groep is niet ingeschreven in het rijksregister waardoor ze per definitie niet wordt bevraagd. Dit betekent dat de arbeidsmarktsituatie van de recente stroom van vluchtelingen, waaronder een aanzienlijk aantal NEET-jongeren zouden kunnen zijn, niet kan worden geëvalueerd¹³ (Lambrecht, 2016).

Beleidsindicatoren op basis van de LFS kunnen slechts in beperkte mate worden gebruikt voor de evaluatie van de implementatie van de jongerengarantie. In principe zou de indicator *coverage* kunnen worden bepaald op basis van de LFS, maar dit gebeurt voorlopig nog niet. De LFS peilt immers bij alle werkzoekenden of ze al dan niet ingeschreven zijn bij de VDAB¹⁴. Dit zou toelaten om het percentage van NEET-jongeren te schatten dat wordt bereikt door de VDAB en dus eveneens het aantal NEET-jongeren dat de weg naar de VDAB niet vindt. Momenteel wordt de indicator *coverage* bepaald door administratieve data van de VDAB te combineren met een schatting van het aantal NEET-jongeren op basis van de LFS. Het combineren van twee verschillende types datasets roept steeds vragen op over de betrouwbaarheid van de schattingen. Het schatten van de *coverage* van de JG enkel en alleen op basis van de LFS lijkt dus een zinvol alternatief. We komen hier in de aanbevelingen op terug.

11 Er bestaan nog andere bronnen voor het opstellen van beleidsindicatoren rond de arbeidsmarkt voor jongeren in Vlaanderen. We denken bijvoorbeeld aan de JOP-monitor, die gebaseerd is op een random sample van Vlaamse jongeren afgenomen door het Jeugdonderzoekplatform (JOP) in 2006, 2008 en 2013. Hier is onder meer informatie beschikbaar over het statuut van de jongeren en de job tevredenheid. Meer info is te vinden op <http://databank.jeugdonderzoekplatform.be/> en in recente publicaties van het onderzoekplatform (e.g. (Kemper, Van Der Eecken, Derluyn, De Bie, & Bradt, 2016)). We beperken onze analyse in dit rapport tot beleidsindicatoren op basis van de LFS omdat deze dataset zeer frequent wordt gebruikt voor het opstellen van officiële statistieken. Zo is het leeuwendeel van de statistieken op Steunpunt Werk (<http://www.steunpuntwerk.be/cijfers>) gebaseerd op de LFS.

12 De survey bevraagt dan wel 90.000 individuen in België, maar daarvan waren er in 2015 slechts 500 NEET-jongeren tussen 15 en 25 jaar in Vlaanderen. Dit komt doordat NEET-jongeren slechts ongeveer 1% van de Vlaamse bevolking vertegenwoordigen, en dus in een random sample van de bevolking met ongeveer deze frequentie voorkomen. Bijgevolg bevat de sample slechts ongeveer 100 NEET-jongeren per provincie.

13 Zelfs indien vluchtelingen zouden worden opgenomen in het sampling framework van de LFS zou het moeilijk blijven om deze doelgroep te bestuderen doordat het aantal observaties beperkt zou zijn. Een analyse van de administratieve data onder meer van de Dienst Vreemdelingenzaken is een beter piste om deze belangrijke groep in kaart te brengen. Een recent rapport van Itinera kijkt naar deze problematiek (Lambrecht, 2016). Er wordt onder meer op gewezen dat er onvoldoende data beschikbaar is rond het opleidingsniveau van vluchtelingen voor het ontwikkelen van een aangepast beleid.

14 Zie questionnaire Enquête naar de Arbeidskrachten 2015, vraag 58, p. 8, beschikbaar op <http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/gegevensinzameling/enquetes/eak/>. Noteer ook dat we de meefout op deze vraag niet kennen. Het is best mogelijk dat een aantal jongeren ingeschreven is bij de VDAB, maar zich hier niet van bewust is of vice versa.

Tabel 2.1 Overzicht van beleids- en operationele indicatoren voor het ontwikkelen van het beleid rond NEET-jongeren en het evalueren van de jongerengarantie

	Beleidsindicatoren	Operationele indicatoren
Kenmerken		
– Data	Voornamelijk op basis van de Labour Force Survey (LFS)/Enquête naar de Arbeidskrachten (EAK)	Administratieve data VDAB
– Beschikbaarheid	Kwartaalcijfers	In principe continue beschikbaar, maar standaard worden kwartaal- en jaarcijfers gerapporteerd.
– Methodologie	Tweestapsteekproef met stratificatie volgens de provincie (sample: ± 90.000 personen, waarvan 500 NEET-jongeren)	Registratie van werkzoekende op eigen initiatief
– Doel	Schatten van (jeugd)werkloosheid en (in)activiteit in alle Europese landen op een éénvormige manier	Primaire doelstelling is het stroomlijnen van de dienstverlening bij de VDAB
– Beschikbaarheid op lokaal niveau	Statistieken beschikbaar tot op provinciaal niveau, maar foutenmarges te groot voor groepen onder 5000 personen	Beschikbaar op elk niveau
– Gegevens	Persoonlijke karakteristieken (geslacht, leeftijd, opleiding) en beperkte socio-economische informatie	Persoonlijke karakteristieken (geslacht, leeftijd, opleiding, statuut)
– Verwerking	Geaggregeerde data onder meer beschikbaar via Eurostat, en frequent gebruikt door Steunpunt Werk	Geaggregeerde data beschikbaar in VDAB rapporten en op Avestat.
– Beschikbaarheid data	Ruwe EAK-data is publiek beschikbaar voor onderzoekinstellingen mits goedgekeurd onderzoeksvorstel	Ruwe data beschikbaar voor onderzoekers op aanvraag bij VDAB
Beleidsondersteunend		
– Identificeren aantal NEET-jongeren	Ja, gegevens onder meer beschikbaar op Eurostat.	Neen, een onbekend (maar aanzienlijk) deel van de NEET-jongeren schrijft zich niet in bij de VDAB
– Doelgroepen identificeren	Ja	Bepert mogelijk
– Regionale/lokale verschillen	Nauwkeurige schattingen op lokaal niveau zijn niet mogelijk	Lokale cijfers zijn beschikbaar, tot op het niveau van de werkwinkel
– Trends over tijd	Ja	Enkel onder de assumptie dat het aantal NEET-jongeren dat zich niet inschrijft constant blijft over tijd. Wijzigingen in het beleid (rond bv. inschakelings-uitkeringen of verplicht inschrijven van leefloners bij VDAB) of acties op het terrein (Vindplaatsgericht werken) kunnen zorgen voor een toe- of afname van het aantal geregistreerde NEET-jongeren
Nationale/regionale evaluatie en monitoring van de JG		
– Interne werking VDAB	Neen	Ja, definiëren van targets op lokaal niveau is mogelijk.
– Coverage (percentage NEET-jongeren bereikt door de VDAB)	Ja, maar wordt nog niet standaard gerapporteerd.	Ja, mits combinatie met schatting van aantal NEET-jongeren op basis van de LFS
– Implementation (% NEET-jongeren met een kwaliteitsvol aanbod 4 maanden na registratie bij VDAB)	Neen.	Ja
– Follow-up (% NEET-jongeren in een positieve outcome 6 [12,18] maanden na uitstroom bij VDAB)	Gedeeltelijk voor uitstroom na 12 maanden	Ja (zie onder meer het jaarlijkse VDAB rapport 'Duurzame uitstroom')
– Evaluatie jongerengarantie op middellange en lange termijn	Gedeeltelijk op lange termijn, maar effect JG moeilijk te onderscheiden van effecten door de conjunctuur	Moeilijk (zie opmerkingen rond identificeren van trends)
Europese evaluatie en monitoring van de JG		
– Vergelijking tussen landen	Ja, maar enkel algemene statistieken zoals (evolutie van) het aantal NEET-jongeren	De indicator coverage kan worden vergeleken in de mate dat de definitie van een NEET-jongere gelijklopend is tussen de Europese lidstaten Indicatoren implementation en follow-up kunnen niet worden vergeleken door grote verschillen in definities tussen landen en verschillen m.b.t. het aantal jongeren dat wordt bereikt

Beleidsindicatoren op basis van de LFS kunnen niet worden gebruikt om de twee andere indicatoren voor het evalueren van de JG, *implementation* en *follow-up*, te bepalen. DE LFS bevat onvoldoende informatie over de diensten waarvan werkzoekenden hebben gebruik gemaakt om de JG te evalueren. Hoewel de respondent in de LFS zijn socio-economische status één jaar voor het interview rapporteert, is de sample size voor NEET-jongeren wellicht te klein om deze informatie te gebruiken om *follow-up* indicatoren te berekenen. Zoals we zullen zien zijn administratieve data van de VDAB beter geschikt om *implementation* en *follow-up* te meten.

Operationele indicatoren definiëren we als indicatoren die binnen een organisatie worden gebruikt voor het monitoren en evalueren van de eigen werking (Weishaupt, 2016). Operationele indicatoren op basis van de administratieve data van de VDAB zijn daardoor beter geschikt voor het opvolgen van de JG dan *beleidsindicatoren*, maar zijn minder geschikt voor het vormgeven van het beleid voor NEET-jongeren of voor het evalueren van trends. De operationele indicatoren worden binnen de VDAB dikwijls gebruikt voor het bijsturen van acties op het terrein, en worden onder meer op kwartaalbasis besproken binnen de provinciale directiecomités van de VDAB.

De belangrijkste tekortkoming van *operationele indicatoren* heeft te maken met de vaststelling dat administratieve data enkel informatie bevatten omtrent NEET-jongeren die zich op eigen initiatief hebben ingeschreven bij de VDAB. NEET-jongeren die zich niet inschrijven worden dus niet opgenomen in de *operationele indicatoren*. Een recente studie van Tempera toonde aan dat ongeveer één derde van de NEET-jongeren in Antwerpen niet ingeschreven is bij de VDAB, en deze schatting wordt bevestigd door andere bronnen¹⁵. Meer info rond de studie van Tempera is te vinden in onderstaand kader. Bijgevolg zijn *operationele indicatoren* niet representatief voor de arbeidsmarkt. Hierdoor kunnen ze slechts in beperkte mate gebruikt worden voor het identificeren van doelgroepen. Verschillende rapporten tonen bijvoorbeeld aan dat een groot deel van de werkzoekenden geregistreerd bij de VDAB laaggeschoold is (Holderbeke & Sanders, 2016). Hoewel aannemelijk, laat dit niet toe te besluiten dat laaggeschoolden moeilijker werk vinden omdat er niet kan worden vergeleken met het aandeel laaggeschoolde jongeren binnen de populatie. Met andere woorden, de administratieve data kunnen de vraag beantwoorden ‘hoeveel werkzoekende jongeren geregistreerd bij de VDAB zijn laaggeschoold?’, maar de belangrijkste vraag ‘wat is de kans om werkzoekend te zijn voor laaggeschoolden’ kan op basis van de administratieve data alleen niet worden bepaald¹⁶. Een gelijkaardige beperking stelt zich m.b.t. de geografische spreiding van NEET-jongeren. Op basis van administratieve gegevens kan worden onderzocht in welke regio’s het grootst aantal NEET-jongeren zich inschrijven bij de VDAB, maar er kan niet worden onderzocht in welke regio’s de kans het grootst is om bij de NEET-jongeren te behoren. Anderzijds is het voor het ontwikkelen van operationele processen binnen de VDAB vaak voldoende om de absolute cijfers te kennen, en niet strikt noodzakelijk deze te kunnen interpreteren t.o.v. gemiddeldes in de populaties. Zo is de vaststelling dat er voornamelijk laaggeschoolden gedurende een langere periode ingeschreven staan bij de VDAB reeds een voldoende reden om een specifiek beleid voor deze doelgroep te ontwikkelen.

15 Het schoolverlatersrapport 2016 van de VDAB geeft aan dat ongeveer 18% van de schoolverlaters nooit is ingeschreven bij de VDAB binnen een periode van één jaar. Een deel van deze jongeren heeft ongetwijfeld zelf werk gevonden zonder langs de VDAB te passeren of studeert/werkt in het buitenland, maar een deel is wellicht ‘inactief’. Een studie gepubliceerd in Over.Werk evalueert de status van de jongeren één jaar na het uitstromen uit het onderwijs in 2011. Daaruit blijkt dat na één jaar ongeveer 11% werkzoekend is en 17% inactief (Herremans, Vansteenkiste, & Sourbron, 2016). Van deze laatste groep behoort ongetwijfeld een groot deel bij de NEET-jongeren. Een Europese studie, op basis van cijfers van VDAB, Actiris en Forem, schat dat 30,5% van de NEET-jongeren in België niet wordt bereikt (EC, 2016d).

16 Het combineren van verschillende administratieve datasets, zoals de VDAB onder meer doet in het jaarlijkse schoolverlatersrapport, kan dit probleem wel oplossen (VDAB, 2016c). Hierover later meer.

Studie Tempera: kwantificeren van NEET-jongeren in Antwerpen

In opdracht van Stad Antwerpen, OCMW Antwerpen en VDAB Antwerpen maakte het studiebureau Tempera een nauwkeurige schatting van het aantal NEET-jongeren in Antwerpen. Hiervoor werden administratieve datasets van de VDAB, het OCMW, onderwijs Vlaanderen, Syntra, het rijksregister en de KSZ gecombineerd. Op basis van deze datasets werden twee verschillende methodes gebruikt voor het schatten van het aantal NEET-jongeren: de aftrekmethode, waarbij van de totale populatie van 15-25 jarigen deze jongeren werden afgetrokken die zeker geen NEET zijn, en de optelmethode, waarbij alle jongeren die zeker NEET zijn werden opgeteld. Deze methodes geven respectievelijk een boven- en ondergrens van het aantal NEET-jongeren in Antwerpen. Op basis hiervan werden 7123 NEET-jongeren geïdentificeerd in Antwerpen, waarvan ongeveer een derde niet gekend is bij de VDAB.

Deze methode kan in principe worden gestandaardiseerd over Vlaanderen, waardoor nauwkeurigere schattingen van het aantal NEET-jongeren op lokaal niveau mogelijk zou worden. Hoewel een grote stap in de goede richting, is de voorgestelde methode echter niet feilloos. Een belangrijke beperking is dat een aantal jongeren wellicht in verschillende datasets voorkomen, waardoor assumpties rond deze 'overlap' moeten worden gemaakt. Bovendien wijzen de auteurs er ook op dat de data van de KSZ met vrij veel vertraging beschikbaar is, waardoor de meest recente, volledige data in 2015 reeds dateerden van 2012. Een derde punt is dat het identificeren van alle NEET-jongeren voor elke gemeente veel tijd en geld zal kosten. Een belangrijke reden daarvoor is dat data van de OCMW's niet real time centraal beheerd wordt op Vlaams niveau, waardoor elke gemeentelijke OCMW afzonderlijk zou moeten worden gecontacteerd. In dat opzicht is het wellicht kostenefficiënter te investeren in een directe koppeling tussen de datasets van de VDAB en datasets van het Ministerie van Onderwijs, waar de VDAB ook mee bezig is (hierover meer in hoofdstuk 3).

Meer informatie over de resultaten is publiekelijk beschikbaar (Desseyn & Hoefnagels, 2015a, 2015b, 2015c). Daarnaast bestaat er ook een technische nota over de gevolgde methodologie, die kan worden aangevraagd bij Tempera en de opdrachtgevers van de studie (Desseyn & Hoefnagels, 2015d).

Administratieve data kunnen worden gebruikt voor het bepalen van twee van de drie indicatoren voor het evalueren van de jongerengarantie: *implementation* en *follow-up*. De indicator *implementation* geeft het percentage van NEET-jongeren dat binnen de vier maanden een kwaliteitsvol aanbod heeft gekregen. Administratieve data laat perfect toe dit te evalueren. Dit werd recent geïllustreerd in een artikel in Over.Werk, waar werd aangegeven welk begeleiding NEET-jongeren binnen de vier maanden na registratie hadden gekregen (de specifieke cijfers zijn terug te vinden in tabel 1.3 van hoofdstuk 1) (Holderbeke & Sanders, 2016). Door het koppelen van administratieve data van de VDAB met Dimona gegevens kan eveneens worden onderzocht welk percentage aan geregistreerde NEET-jongeren een *positive outcome* kent 6 [12, 18] maanden na het verlaten van de VDAB (EC, 2016d).

Operationale indicatoren, en in het bijzonder de indicator *implementation* en *follow-up*, kunnen slechts in beperkte mate worden gebruikt voor het identificeren van trends m.b.t. de implementatie van de jongerengarantie. Enkel wanneer een positieve evolutie over langere tijd wordt vastgesteld op de drie indicatoren voor het evalueren van de jongerengarantie kan er met zekerheid worden gesteld dat de jongerengarantie succesvol is. Het betekent immers dat het aantal bereikte NEET-jongeren stijgt, terwijl terzelfdertijd het percentage NEET-jongeren met een kwaliteitsvol aanbod en het percentage jongeren met een positieve outcome na uitstroom bij de VDAB ook stijgt. Een negatieve evolutie op alle indicatoren betekent dan weer dat de jongerengarantie niet succesvol is. In alle andere gevallen is de interpretatie van de indicatoren niet eenduidig. Veronderstel bijvoorbeeld dat de *coverage* afneemt, terwijl *implementation* en *outcomes* positief evolueren. In zo'n geval is het mogelijk dat de VDAB diensten NEET-jongeren efficiënter een kwaliteitsvol aanbod doen, maar het is evenzeer mogelijk dat de NEET-jongeren die het verst van de arbeidsmarkt zijn verwijderd simpelweg niet meer worden bereikt, waardoor het eenvoudiger wordt om de geregistreerde jongeren te begeleiden. Verschillende stakeholders gaven aan dat zo'n scenario mogelijk is doordat het verstrengen van de voorwaarden

voor de inschakelingsuitkering zowel in 2012 als opnieuw in 2015 ertoe zou kunnen leiden dat minder jongeren zich registreren bij de VDAB. Het inzetten op of afbouwen van programma's Vindplaatsgericht werken kan evengoed een belangrijke invloed hebben op het aantal jongeren dat effectief wordt bereikt door de VDAB. De keuze om werkzoekenden met een leefloon al dan niet (verplicht) in te schrijven bij de VDAB beïnvloedt eveneens het aantal NEET-jongeren dat moet worden begeleid¹⁷. Tabel 2.2 geeft een overzicht van alle mogelijke scenario's m.b.t. trends in de drie indicatoren.

Tabel 2.2 Overzicht van de acht verschillende scenario's m.b.t. trends in de drie indicatoren (groen: positieve evolutie, rood: negatieve evolutie)

	Coverage	Implementation	Follow-up	Interpretatie jongerengarantie
Evolutie over tijd				Positieve evolutie op alle fronten. De jongerengarantie is een succes.
				Wellicht positieve evolutie van de JG. Daling van het aantal positieve outcomes kan wijzen op een minder goede match tussen aanbod VDAB en competenties werkzoekende, op het bereiken van zwakkere NEET-jongeren of op minder goede macro-economische omstandigheden.
				Succes moeilijk te evalueren. Daling van aantal NEET-jongeren met een aanbod binnen de 4 maanden kan wijzen op dalende efficiëntie van de VDAB diensten of op het bereiken van zwakkere NEET-jongeren, die moeilijker te begeleiden zijn.
				Succes moeilijk te evalueren. Combinatie van twee vorige elementen.
				Succes moeilijk te evalueren. Positieve resultaten op implementation en follow-up mogelijks verklaard doordat enkel sterkere NEET-jongeren worden bereikt (creaming effect).
				Wellicht negatieve evolutie in de JG. Minder jongeren worden bereikt, terwijl het aantal positieve outcomes daalt.
				JG evolueert wellicht in de negatieve richting. Minder jongeren worden bereikt en jongeren die worden bereikt krijgen minder begeleiding.
				Negatieve evolutie. De jongerengarantie faalt op alle vlakken.

2.2 Europese indicatoren versus regionale en nationale indicatoren

Op Europees niveau zien we eveneens een spanningsveld tussen *beleidsindicatoren* en *operationele indicatoren*. In dat opzicht maakt de Europese handleiding een onderscheid tussen 'aggregate monitoring' op basis van de LFS, waar wij naar verwezen als *beleidsindicatoren*, en anderzijds *direct monitoring* en *follow-up monitoring*, voornamelijk op basis van administratieve data (EMCO, 2015a). Zoals al eerder aangegeven wordt binnen de laatste twee categorieën gefocust op *coverage* (percentage NEET-jongeren bereikt binnen de 4 maanden), *implementation* (percentage NEET-jongeren met een kwaliteitsvol aanbod binnen de vier maanden) en *follow-up* (NEET-jongeren met een positieve *outcome* 6, [12, 18] maanden na uitstroom bij de VDAB).

Het definiëren van de indicator *coverage* enkel en alleen op basis van administratieve data is in het merendeel van de Europese lidstaten niet mogelijk. Net zoals in België zijn NEET-jongeren vaak niet geregistreerd bij één van de verschillende diensten of worden datasets van verschillende diensten niet

¹⁷ Een deel van de leefloners zijn momenteel ingeschreven bij de VDAB, terwijl dit vroeger in mindere mate het geval was. Er bestaat hier discussie over, omdat sommige stakeholders argumenteren dat mensen met een leefloon slechts zelden ingaan op de uitnodiging van de VDAB, waardoor veel geld en energie verloren gaat.

gelinkt. Deze indicator wordt daarom gedefinieerd als de ratio van het aantal bereikte NEET-jongeren ten opzichte van het geschat aantal NEET-jongeren op basis van de LFS. Het combineren van data van verschillende bronnen roept echter vragen op over de betrouwbaarheid van deze indicator.

De indicator *implementation* is in principe relatief eenvoudig te bepalen in de meeste Europese lidstaten, doordat de meeste PES reeds langer opvolgden welke diensten ze aan welke werkzoekenden aanbieden. Echter, net zoals in België, schrijft een deel van de NEET-jongeren zich binnen een periode van vier maanden op eigen initiatief uit bij de PES, en is het dikwijls niet bekend of deze jongeren zijn doorgestroomd naar werk of opleiding. Dit gaat vaak om een omvangrijke groep. Voor België, bijvoorbeeld, was er geen informatie over 32% van de NEET-jongeren die zich binnen de vier maanden uitschreven bij de PES (EC, 2016d).

De derde indicator, *follow-up*, evalueert of de NEET-jongeren die een kwaliteitsvol aanbod hebben gekregen van de PES zich nog steeds in een positieve positie bevinden 6, [12, 18] maanden na uitstroom uit de PES. Deze indicator vertelt daarmee iets over de duurzaamheid van de JG op langere termijn. Het meten van deze indicator vereist dat datasets van verschillende administratieve diensten worden gekoppeld, wat in een aantal landen op grote technische problemen stuit of niet wordt toegelaten om privacy redenen. In Vlaanderen worden VDAB data gelinkt met Dimona gegevens, en kan deze indicator nauwkeurig worden gemeten.

Een bijkomende uitdaging voor indicatoren op Europees niveau is de (impliciete) doelstelling om landen te kunnen vergelijken en op Europees niveau de implementatie van de JG te kunnen monitoren. De *beleidsindicatoren* (of *geaggregeerde indicatoren*) op basis van de LFS zijn hier geschikt voor, doordat de survey gecoördineerd wordt op Europees niveau en zowel de methodologie, vragenlijsten als definities zijn gestandaardiseerd in alle Europese lidstaten.

De *operationele indicatoren* kunnen niet worden vergeleken tussen landen. Dit punt wordt expliciet erkend binnen de Europese evaluatie van de JG, waarin het als volgt wordt verwoord: “*However, at this point in the process, the results are not intended for making comparisons between Member States, given that for the time being data comparability across countries is limited (p. 12 EC, 2016c)*”. Dit heeft enerzijds te maken met verschillen in wetgeving en definities tussen landen en anderzijds met verschillen m.b.t. het aantal NEET-jongeren dat zich heeft ingeschreven bij de PES. Ondanks deze waarschuwing worden de lidstaten in dit rapport toch op zo’n manier gepresenteerd dat de lezer toch snel geneigd is te vergelijken.

Daarnaast bestaat er geen consensus over het begrip ‘kwaliteitsvol’ aanbod tussen Europese landen. Een heikel punt daarbij is wanneer stages (apprenticeships/traineeships) en opleidingen als een kwaliteitsvol aanbod kunnen worden beschouwd. Daarnaast bestaat er veel discussie over de mate waarin halftijdse jobs, jobs van korte duur en uitzendarbeid kwaliteitsvol zijn¹⁸. Binnen het EMCO indicatoren framework wordt uitstroom gedefinieerd als een opleiding/job van minstens 28 opeenvolgende dagen. Bijgevolg voldoen jongeren die regelmatig uitzendarbeid verrichten niet aan de jongerengarantie. In Vlaanderen is dit een vrij grote groep. Ongeveer 10% à 15% van de jongeren werkt binnen de vier maanden minstens 10 dagen/maand in de uitzendsector (de zogenaamde categorie 89

¹⁸ Binnen de Vlaamse context wordt het ‘inschatten aan de nood van dienstverlening’ door een persoonlijk gesprek met een VDAB consultant binnen de vier maanden beschouwd als een ‘kwaliteitsvol’ aanbod. Wanneer de Europese definitie strikt wordt gevolgd, is het duidelijk dat dit niet kan worden meegenomen. Enkel werk, opleiding of stage worden gezien als een kwaliteitsvol aanbod. Dit verklaart waarom in Vlaamse publicaties wordt gesteld dat 89% van de geregistreerde NEET-jongeren binnen de vier maanden wordt bereikt (Holderbeke & Sanders, 2016; Parlementaire vraag Kherbache aan Muyters, 2015), terwijl de Europese rapporten, op basis van dezelfde cijfers, stellen dat 44% van de geregistreerde jongeren een aanbod krijgt binnen de vier maanden.

in de VDAB dataset). In tegenstelling tot EMCO, zijn voor de VDAB deze jongeren wel doorgestroomd naar werk en worden ze niet verder begeleid.

De Europese indicatoren vereisen het aggregeren van de data van de verschillende gewesten. Zeker in België stelt dit een probleem doordat verschillende methodes van databeheer en definities worden gebruikt door de gewesten. Het aanleveren van data aan de EC wordt daarom in België gecoördineerd door Synerjob. De vraag rijst wel in welke mate dergelijke geaggregeerde indicatoren zinvol zijn, wanneer het begeleiden van NEET-jongeren een regionale bevoegdheid is. Gelijkaardige vragen stellen zich ook in andere Europese landen, waar de PES soms erg gedecentraliseerd werken. Bovendien zijn de verschillen in arbeidsmarkt tussen regio's in eenzelfde land soms zo groot dat de nationale cijfers niet erg informatief zijn voor het vormgeven van het beleid. Terzelfdertijd is het werken met regionale indicatoren (bijvoorbeeld voor de 98 NUTS1 regio's) niet haalbaar door de enorme hoeveelheid informatie die de standaard rapporten van de EC dan zouden bevatten.

De Europese *operationele indicatoren* laten, in tegenstelling tot *beleidsindicatoren* op basis van de LFS, niet toe om de Europese lidstaten onderling te vergelijken en zijn evenmin erg geschikt om trends m.b.t. de implementatie van de jongerengarantie te bepalen. Dit wordt ook door alle stakeholders erkend. Het roept de vraag op waarom de EC toch zo sterk inzet op het kwantificeren van de (effecten van) de jongerengarantie en welke meerwaarde deze inspanningen precies hebben. De belangrijkste rationale lijkt dat kwantitatieve indicatoren helpen om de problematiek van jongerenwerkloosheid en het belang van de implementatie van de jongerengarantie op de agenda te plaatsen. Bill Gates vatte dit onlangs mooi samen met de woorden "If you can't measure, it doesn't exist"¹⁹. Met andere woorden, maatschappelijke uitdagingen krijgen pas voldoende gewicht in het maatschappelijk debat wanneer ze ook kunnen worden gemeten. Dit wordt bevestigd in de academische literatuur die erop wijst dat indicatoren een belangrijke 'soft power' hebben om het beleid te beïnvloeden (Kelley & Simmons, 2015; Mügge, 2016). Het lijkt erop dat deze factor ook een belangrijke rol speelt bij de EC. Zo citeren recente persberichten van de EC steeds statistieken over het aantal NEET-jongeren dat dankzij de jongerengarantie werd bereikt en wijzen ze op het dalend aantal NEET's in de Europese Unie²⁰. Meten is dus een middel om het beleid, en de middelen die hiervoor worden ingezet, te verantwoorden.

Een tweede argument voor de nadruk op kwantitatieve indicatoren is de positieve dynamiek die dit kan creëren binnen nationale en regionale PES. Onder meer dankzij de Europese aanbevelingen voor het monitoren van de JG, wordt binnen deze organisaties nagedacht over de manier waarop de arbeidsmarktsituatie voor jongeren kan worden opgevolgd. Hoewel deze indicatoren misschien niet steeds zinvol zijn op Europees niveau, kan daardoor wel een cultuur van kwantitatieve evaluatie ontstaan, die erg zinvol kan zijn voor het ontwikkelen van het beleid op lokaal en nationaal niveau. Zo zorgde onder meer de druk vanuit Europa inzake de jongerengarantie ervoor dat Italië de arbeidsbemiddelingsdienst grondig heeft hervormd en meer aandacht is gaan besteden aan kwantitatieve analyses.

19 Soms wordt deze quote ook omgevormd tot "If you can't measure, measure anyhow" om te benadrukken dat statistieken zo een krachtig communicatiemiddel kunnen zijn dat er soms een tendens is om fenomenen te meten, die eigenlijk niet gekwantificeerd kunnen worden.

20 Zie bijvoorbeeld het persbericht op de website van de EC http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3216_en.htm), waar onder meer de volgende cijfers worden aangehaald.
- "The measures and reforms implemented under the Youth Guarantee have made a difference in the lives of more than 9 million young people."
- There are 1.4 million less young unemployed in the EU since 2013 and 900,000 less young people not in employment, education or training (NEETs).
- "Around 9 million young people took up an offer, the majority of which were offers of employment."

2.2.1 Monitoring en evaluatie in Finland en Oostenrijk

Net zoals in Vlaanderen werden in het kader van de Europese jongerengarantie ook in andere Europese lidstaten de systemen voor het monitoren en evalueren van de jongerengarantie op punt gesteld. Recent publiceerde Eurofound een rapport rond de jongerengarantie, waarin onder meer wordt ingegaan op de uitdagingen m.b.t. evaluatie en monitoring (Eurofound, 2015).

Hier bekijken we specifiek de systemen in Oostenrijk en Finland, twee landen die een lange traditie kennen m.b.t. de jongerengarantie²¹. Opvallend is dat beide landen kampen met gelijkaardige uitdagingen als Vlaanderen, en op een aantal punten gelijkaardige initiatieven opzetten voor het verbeteren van de monitoring. Zo is in alle landen een (grote) groep NEET-jongeren niet geregistreerd bij de PES, waardoor ze geen dienstverlening aangeboden krijgen en niet in de statistieken voorkomen, bestaan er grote uitdagingen bij het linken van datasets van verschillende diensten, zijn de beleids-indicatoren op lokaal niveau beperkt, en vragen de *follow-up* indicatoren meer studiewerk waardoor ze niet onmiddellijk beschikbaar zijn.

2.2.1.1 Finland

In Finland gebeurt inschrijving bij de PES op vrijwillige basis. Bovendien wordt ernaar gestreefd enkel jongeren te registreren die klaar zijn voor de arbeidsmarkt. Jongeren die kampen met mentale problemen, de taal onvoldoende beheersen of grote problemen hebben met huisvesting worden in de eerste plaats door andere diensten begeleid alvorens naar de PES te worden toegeleid.

Op *beleidsniveau* wordt in de eerste plaats gewerkt met vrij algemene indicatoren (jeugdwerkloosheid, aantal NEET-jongeren, ...), die ook in Vlaanderen beschikbaar zijn. Deze indicatoren zijn vrij beschikbaar op de website over de jongerengarantie²² om toegankelijkheid (ook voor lokale niveaus) te verhogen. Op *operationeel* niveau is de belangrijkste maatstaf de indicator *implementation*, die aangeeft welk aandeel jongeren binnen de drie maanden²³ na registratie een kwaliteitsvol aanbod heeft ontvangen. Deze indicator is beschikbaar voor elk van de 15 regionale PES-kantoren. Bovendien krijgt elk regionaal kantoor jaarlijks een target dat moet worden behaald en waar ze op worden beoordeeld.

Follow-up indicatoren worden in veel beperktere mate gebruikt voor het aansturen van de PES of voor beleidsdoeleinden. Net zoals in Vlaanderen verlaat in Finland een groot deel van de jongeren de PES zonder te registreren of ze al dan niet werk vonden, een nieuwe opleiding startten of de zoektocht naar werk opgaven, waardoor betrouwbare statistieken over doorstroom niet snel beschikbaar zijn. Op jaarlijkse basis voert de PES wel een uitgebreidere studie uit, waarbij datasets van verschillende diensten worden gelinkt, om *outcomes* te monitoren. Gelijkaardige studies – denk aan het schoolverlaters rapport of het analyserapport duurzame uitstroom – bestaan ook in Vlaanderen. Zowel in Vlaanderen als Finland vormen het delen van data tussen verschillende organisaties en het oplossen van technische problemen die hierbij opduiken het grootste struikelblok voor het operationaliseren van *follow-up* indicatoren.

In tegenstelling tot Vlaanderen stelt de Finse PES (en partners) daarenboven doelstellingen voorop inzake het bereiken van niet-geregistreerde NEET-jongeren. Er wordt sterk ingezet op vindplaatsgericht werken waarbij transversale netwerken op lokaal niveau tussen alle actoren van primordiaal belang zijn en van bovenaf verplicht opgelegd worden. Lokale diensten dienen bovendien bepaalde targets te behalen m.b.t. het vinden van niet-geregistreerde NEET-jongeren. Dit vermijdt dat enkel

21 We contacteerden de nationale coördinator van de Finse jongerengarantie, aangevuld met bijkomende vragen via email. In Oostenrijk werd via mail de nationaal coördinator bevraagd en de verantwoordelijke binnen het Ministerie van Economie voor monitoring.

22 www.nuorisotakuu.tietoanuoarista.fi

23 Finland streeft ernaar alle NEET-jongeren binnen de drie maanden te bereiken i.p.v. vier maanden zoals vooropgesteld door Europa.

op de indicator *implementation* wordt gefocust, waar het risico zou bestaan dat enkel de sterkere jongeren worden bereikt en begeleid.

In Finland wordt de jongerengarantie voornamelijk geïmplementeerd op lokaal niveau. Transversale netwerken tussen het onderwijs, de PES, en de privésector zijn er bovendien verplicht, en deze netwerken coördineren de acties op het terrein. In de meeste steden en gemeenten ontbreken echter de middelen voor het ontwikkelen van indicatoren omtrent de lokale arbeidsmarkt. Het ontwikkelen van een lokaal beleid gebeurt daardoor voornamelijk op basis van vrij ruwe (regionale) cijfers en kwalitatieve analyses van bestaande projecten. Opnieuw zijn de gelijkenissen tussen Finland en Vlaanderen opmerkelijk.

2.2.1.2 Oostenrijk

Naast de klassieke werking van de PES in Oostenrijk, die te vergelijken is met deze in Vlaanderen en Finland, wordt er sterk ingezet op het nieuwe programma 'Education Training till 18' (AusBildung bis 18). Dit programma, opgestart in 2008, garandeert een stageplaats ('apprenticeship') voor elke jongere onder de 18, en dit binnen de drie maanden. Bovendien is sinds 2008 deelname aan dit programma of het volgen van een hogere opleiding verplicht. Deze stages kunnen zowel aangeboden worden door bedrijven als door de overheid. Jaarlijks investeert de overheid 500 miljoen euro enkel en alleen in jeugdwerkloosheid (Eurofound, 2015).

Binnen dit kader wordt momenteel gewerkt aan het linken van datasets van onderwijs, de PES en de sociale zekerheid om schooluitval te detecteren. Bedoeling is om deze jongeren actief te contacteren en ze toe te leiden naar een stageplaats, werk of opleiding. De uitwisseling van data zou op punt moeten staan in het najaar van 2017. Het idee is zeer gelijkaardig aan de huidige inspanningen van de VDAB om de datasets van onderwijs en VDAB te linken en schooluitvallers proactief te contacteren.

Voor het opvolgen van de huidige jongerengarantie wordt op maandelijkse basis informatie gepubliceerd over de instroom van jongeren bij de PES en wordt van nabij opgevolgd welke dienstverlening wordt aangeboden²⁴. Met deze informatie wenst Oostenrijk kort op de bal te kunnen spelen, en operationele acties van de PES snel te kunnen bijsturen wanneer nodig. Follow-up indicatoren worden op jaarbasis gerapporteerd, en dienen om het beleid op middellange termijn te evalueren. Ten slotte wordt, enkel om statistische redenen, een groep van jongeren gedurende een periode van twee jaar gevolgd om doorstroom naar werk te monitoren, en beleidsuitdagingen op langere termijn te identificeren.

2.3 Technische aspecten van de indicator 'implementation'

Van de drie indicatoren – *coverage*, *implementation* en *follow-up* – waarmee de jongerengarantie wordt opgevolgd is de indicator *implementation* ongetwijfeld de belangrijkste voor de VDAB. Zoals reeds is besproken laat deze indicator toe om operationele processen bij de VDAB op elk niveau op te volgen en waar nodig bij te sturen. Deze indicator wordt dan ook dagelijks opgevolgd door de VDAB.

De indicator 'implementation' heeft als doel te evalueren welk deel van de jongeren geregistreerd bij de VDAB een kwaliteitsvol aanbod krijgt binnen de vier maanden. Hoewel deze doelstelling duidelijk is, bestaan er verschillende manieren om deze indicator te definiëren. De definitie die de VDAB gebruikt wijkt hierbij sterk af van de definitie die door EMCO wordt aanbevolen.

De verschillen in definitie duiken om op om twee redenen. Ten eerste tracht de EMCO indicator een dynamische 'flow' van werkzoekenden, die zich continu registreren bij de VDAB, om te zetten in een

²⁴ Zie <http://www.bundeskost.at/mbi-auswertung.html> voor een overzicht van dergelijke maandelijkse rapporten.

statische indicator op jaarbasis. De manier waarop dit gebeurt heeft belangrijke implicaties voor de interpretatie van de indicator. Ten tweede, bestaat er een praktisch probleem bij het opstellen van de indicator. Door de beperkingen van de huidige registratiesystemen weten we van een aanzienlijk deel van de werkzoekenden die niet langer geregistreerd staan bij de VDAB niet of ze zijn doorgestroomd naar werk of een opleiding volgen (positive outcome) of de zoektocht naar werk hebben opgegeven (negative outcome).

De VDAB gebruikt een cohort methode. Hier wordt bepaald welk deel van de jongeren ingestroomd binnen een bepaalde periode een kwaliteitsvol aanbod heeft ontvangen binnen vier maanden. Zo kan men van de jongeren ingestroomd in september vanaf 1 februari (vier maanden na datum) evalueren welk deel van deze jongeren doorgestroomd is naar werk of een opleiding volgt. Een gedetailleerd voorbeeld van deze methode, zoals recent gerapporteerd in Over.Werk, is te vinden in onderstaand kader.

De cohort methode van de VDAB heeft als voordeel erg intuïtief te zijn. Op elk niveau kan de VDAB deze indicator gebruiken om op regelmatige basis te evalueren hoe efficiënt de eigen processen werken. De nadelen hebben te maken met het feit dat er wordt gekeken naar een specifieke cohorte van jongeren ingestroomd binnen een bepaalde periode, en de resultaten ten vroegste beschikbaar zijn vier maanden na instroom van deze cohorte. De vraag rijst dan steeds naar welke cohorte er precies moet worden gekeken en welke jongeren daarin worden meegenomen. Wenst men te kijken naar een soort van 'jaargemiddelde' (cohorte ingestroomd tussen 1 jan en 31 dec), dan zijn de cijfers ten vroegste beschikbaar in mei van het daaropvolgende jaar. Bovendien houdt een cohorte benadering enkel rekening met jongeren die zich gedurende die periode registreerden bij de VDAB. Jongeren die reeds geruime tijd zijn ingeschreven en nog steeds niet doorgestroomd zijn worden per definitie niet meegenomen in de cijfers. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de VDAB in de eerste plaats focust op jongeren die recent zijn ingestroomd - en waarvoor de doelstellingen m.b.t. de JG dus nog kunnen worden gehaald - en niet op jongeren die reeds langdurig werkzoekend zijn. Omgekeerd worden inspanningen van de VDAB om langdurig werkzoekende jongeren aan een job te helpen niet opgepikt door de indicator en daardoor mogelijks ook niet gewaardeerd. Er bestaat dus een reëel risico dat wanneer deze indicator gebruikt wordt als enige maatstaf voor de evaluatie van de JG, er in de eerste plaats zal worden gefocust op recent ingestroomde jongeren en langdurig werkzoekenden in de kou zullen blijven staan.

Meten van *implementation* in Vlaanderen: de cijfers

Onderstaande tabel is overgenomen uit het Over.Werk artikel ‘Dienstverlening voor werkzoekende jongeren en de monitoring in het kader van de jongerengarantie’ van juni 2016. Het geeft een overzicht van dienstverlening aangeboden binnen de vier maanden aan jongeren ingestroomd tussen december 2014 en november 2015.

Een eerste vaststelling is de vrij lange periode tussen instroom van de jongeren (tot nov 2015) en de beschikbaarheid van de data (ten vroegste april 2016) doordat deze methode vereist dat er minstens vier maanden verstrijken tussen de instroom en het bepalen van de indicatoren. Een tweede vaststelling is dat de percentages niet eenvoudigweg kunnen worden opgeteld. Zo zijn er jongeren waarvan binnen de vier maanden de dienstverlening is ingeschat en die vervolgens zijn doorgestroomd naar werk. Deze jongeren worden dus tweemaal geteld. Een derde vaststelling is dat de VDAB de jongerengarantie minder strikt interpreteert dan aanbevolen door de EC. De VDAB stelt dat zowel het inschatten van de dienstverlening als competentieversterking en uitstroom naar werk voldoen aan de Jongeren Garantie. Met deze definitie werd 89% van alle jongeren bereikt binnen de vier maanden. Volgens de EC telt echter enkel doorstroom naar werk of competentieversterking. Met deze striktere definitie is ‘inschatten van de dienstverlening’ onvoldoende om te spreken van een kwaliteitsvol aanbod, en ligt de succesgraad een stuk lager. Ten vierde zien we dat de VDAB binnen de categorie ‘uitstroom uit de werkloosheid’ ook een groep ‘andere redenen’ definieert. Deze groep schrijft zich uit bij de VDAB om onbekende redenen. Hoewel een deel van deze jongeren zich wellicht in het buitenland bevindt, is het aannemelijk dat de meeste jongeren binnen deze categorie ‘inactief’ zijn. Het feit dat 10% van de laaggeschoolden en slechts 2% van de hooggeschoolden in deze categorie vallen wijst hier op. Deze groep kan dus evenmin worden meegeteld binnen de jongerengarantie, wat de VDAB hier wel doet. Tenslotte stellen we vast dat enkel wordt gekeken naar jongeren ingestroomd tussen december 2014 en november 2015, en enkel naar hun situatie na vier maanden. Jongeren die in december 2014 reeds waren ingeschreven worden niet meegenomen in de cijfers. Evenmin weten we waar de jongeren staan na bijvoorbeeld zes maanden na instroom.

Tabel 1.3 van hoofdstuk 1 geeft de cijfers op Vlaams niveau. Gelijkaardige cijfers zijn echter ook beschikbaar op provinciaal en lokaal niveau, wat toelaat om de processen binnen een VDAB kantoor of zelfs werkwinkel te evalueren en bij te sturen indien nodig.

Het Europese indicatoren framework maakt gebruik van een ‘flow & stock’ benadering, waarbij in elke maand wordt geteld hoeveel nieuwe werkzoekenden zich in- en uitschreven (= de flow) en hoeveel er momenteel geregistreerd zijn (= de stock). Van de werkzoekenden wordt verder bijgehouden hoe lang ze precies al zijn geregistreerd bij de VDAB. Voor het monitoren van de JG stelt EMCO vervolgens twee indicatoren voor. De *main indicator* geeft de verhouding van de gemiddelde stock van werkzoekenden die al meer dan vier maanden geen kwaliteitsvol aanbod hebben ontvangen ten opzichte van de totale, gemiddelde stock. Hoe hoger deze indicator, hoe minder jongeren al meer dan vier maanden niet zijn doorgestroomd, wat kan wijzen op een gebrekkige implementatie van de JG. De beperking hier is echter dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen succesvolle uitstroom naar werk/opleiding of uitstroom doordat de werkzoekende zichzelf uitschrijft (of wordt uitgeschreven) zonder werk te vinden. Met andere woorden, een positieve score op deze indicator kan zowel wijzen op een succesvolle implementatie van de JG of een groot aantal jongeren dat binnen de vier maanden afhaakt. Om dit onderscheid toch te kunnen maken definieerde EMCO een tweede, *supplementary indicator*, die het aantal positieve exits weergeeft t.o.v. het totaal aantal exits. Enkel deze indicator werd gerapporteerd in het meest recente rapport van de EC rond de JG (EC, 2016d). De beperking hier is dat deze indicator succes uitdrukt t.o.v. het totaal aantal exits. Dit betekent dat

jongeren die nooit uitstromen, en twaalf opeenvolgende maanden geregistreerd blijven bij de PES niet worden meegenomen. Met andere woorden, de succesgraad is 100% wanneer een deel van de jongeren werk vindt binnen de vier maanden en alle andere jongeren na twaalf maanden nog steeds geen werk/opleiding hebben. Deze laatste groep wordt immers niet meegenomen in de noemer van de indicator. In onderstaand kader wordt een concreet voorbeeld uitgewerkt.

Het definiëren van twee indicatoren en het werken met een stock en flow benadering zorgt ervoor dat de EMCO indicatoren veel minder intuïtief zijn dan de indicatoren van de VDAB. De enige (beperkte) voordelen zijn dat de data op jaarbasis kan worden opgesteld, op elk moment beschikbaar is en dat de main indicator ook positief evolueert wanneer een jongere na meer dan vier maanden uitstroomt. De definities die Europa hanteert m.b.t. uitstroom naar werk zijn bovendien ook strikter dan de definities van de VDAB. Zo definieert EMCO uitzendarbeid van minder dan 28 dagen per maand niet als doorstroom naar werk, en worden werkzoekenden die zich binnen de vier maanden op eigen initiatief uitschrijven niet als positieve exits meegenomen. De VDAB zou dergelijkere striktere definities in principe ook kunnen toepassen, zonder daarom af te stappen van de cohort benadering.

De EMCO indicator *implementation*: een simulatie

We simuleren hier de indicator implementation waarbij we veronderstellen dat we vijf 'profielen' van werkzoekenden hebben. Deze vijf profielen laten toe te illustreren waarom de interpretatie van de indicatoren van EMCO niet eenvoudig is.

- Profiel 1: de 'perfecte' werkzoekende vindt op eigen initiatief werk binnen de twee maanden;
- Profiel 2: de 'werkzoekende met noodzaak aan beperkte begeleiding' vindt binnen de vier maanden werk;
- Profiel 3: de 'werkzoekende met nood aan een aanpak op maat' vindt werk/opleiding via de VDAB na vijf maanden;
- Profiel 4: de 'werkzoekende met een moeilijk profiel' vindt geen werk/opleiding na één jaar, maar blijft geregistreerd;
- Profiel 5: de 'gedemotiveerde werkzoekende' schrijft zich na drie maanden uit (of wordt gesanctioneerd), maar stroomt niet door naar werk/opleiding.

Deze vijf 'profielen' aan werkzoekenden stromen op een bepaalde maand in bij de VDAB, zoals weergegeven in onderstaand schema. We nemen aan dat we van elk profiel slechts één werkzoekende hebben, behalve van profiel 2 waarvan we aannemen dat er twee werkzoekenden zijn, waarbij de eerste zich inschrijft in januari en de tweede in november. Onderstaande tabel, gebaseerd op een gelijkaardige tabel in de EMCO aanbeveling (EMCO, 2015b, p. 12), geeft een overzicht van de 'flows & stock' van de werkzoekenden op jaarbasis.

	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec			
Profiel 1			1	2											
Profiel 2		1	2	3											
											1	2			
Profiel 3							1	2	3	4	5				
Profiel 4	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12			
Profiel 5					1	2	3								
Entrants	2	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0		Total entrants	6
Exits	0	0	0	2	0	0	0	1	0	0	1	0		Total exits	4
<i>Positive exits < 4 monts</i>		0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0		Total positive exits within 4 months	2
<i>Exits >4months</i>		0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0			
Stock	2	3	3	2	2	3	3	2	2	2	2	2		Average stock	2,25
<i>Stock <4 months</i>	2	3	3	2	1	2	2	1	1	0	1	1		Average stock < 4m	1,5
<i>Stock > 4 months</i>	0	0	0	0	1	1	1	1	1	2	1	1		Average stock >4m	0,75

Volgens de EMCO definities stromen in totaal 6 werkzoekenden in en stromen er 4 werkzoekenden uit, waarvan er twee doorstromen naar werk/opleiding binnen de vier maanden, één werkzoekende uitstroomt naar werk/opleiding na vijf maanden en één werkzoekende afhaakt en zich uitschrijft. De gemiddelde stock is 2,25. Met andere woorden, per maand zijn er gemiddeld 2,25 werkzoekenden ingeschreven bij de VDAB.

De eerste EMCO indicator drukt de gemiddelde stock van jongeren die al meer dan 4 maanden zijn ingeschreven uit ten opzichte van de totale, gemiddelde stock. In dit voorbeeld geeft deze indicator dus een score van 33% ($0.75/2.25$). Dit resultaat wordt behaald doordat één werkzoekende nooit doorstroomt en dus 8 maanden lang tot de categorie 'Average stock > 4 maanden' behoort, en één werkzoekende één maand lang gedurende meer dan 4 maanden is ingeschreven. Merk dus op dat langdurig werkzoekenden (profiel 4) veel meer doorwegen dan werkzoekenden (profiel 3) die wel werk vinden, maar niet binnen de vier maanden. Dit heeft als voordeel dat jongeren die slechts 'eventjes' langer dan vier maanden werkzoekend zijn geen sterk negatieve impact hebben op de indicator, wat wel het geval is bij de cohorte benadering van de VDAB. Bij de cohorte benadering wegen jongeren die een aanbod hebben binnen de vijf maanden even zwaar door als jongeren die zelfs na 12 maanden nog geen aanbod hebben. Merk ook op dat werkzoekenden die uitstromen zonder werk te vinden (profiel 5) een positieve invloed hebben op deze indicator. De main indicator maakt immers geen onderscheid tussen positieve en negatieve 'exits'.

Om dit onderscheid wel te duiden werd de supplementaire indicator gedefinieerd als de ratio van de positieve exits versus het totaal aantal exits. In deze simulatie geeft dit een score van 50%. Merk hierbij op dat profiel 4 geen negatieve impact heeft op de indicator. Deze werkzoekende, hoewel al meer 12 maanden werkloos, is immers nog niet doorgestroomd. In de cohort benadering van de VDAB zou deze wel worden meegerekend, en een negatieve impact hebben op de indicator. Bijgevolg geeft de supplementaire EMCO indicator een te positief beeld van het succes van de implementatie.

De conclusie is dat de supplementaire indicator niet kan worden geïnterpreteerd als het aantal jongeren dat binnen de vier maanden wordt bereikt, maar wel als een aanvulling op de eerste, main, indicator is. Bovendien kan in geen geval de supplementaire indicator van EMCO worden vergeleken met de indicator van de VDAB of op een zelfde manier worden geïnterpreteerd.

De EMCO indicator en de indicator van de VDAB voor het opvolgen van de implementatie van de JG vertonen grote verschillen. Hoewel beide hun voor- en nadelen hebben, lijkt de VDAB indicator toch de meest geschikte indicator. Deze indicator is veel intuïtiever en daardoor eenvoudig te interpreteren en te gebruiken als middel om te communiceren over de behaalde resultaten (onder meer voor parlementaire vragen, beleidsrapporten en interne VDAB vergaderingen). De VDAB indicator heeft echter één grote beperking: langdurig werkzoekende jongeren, die reeds geruime tijd zijn ingestroomd bij de VDAB, worden niet opgenomen in de cijfers. Deze groep blijft dus onzichtbaar in de statistieken over de JG.

We pleiten er dan ook voor om naast de huidige indicator, een tweede indicator te rapporteren die aangeeft welk percentage van de jongeren die reeds langer dan 4 maanden werkzoekend zijn naar werk/opleiding zijn doorgestroomd. Concreet betekent dit dat, wanneer voor een cohorte van jongeren, ingestroomd tussen maand X en maand Y, in maand Y+4 cijfers rond de JG worden gerapporteerd, ook wordt gerapporteerd welk deel van de jongeren die reeds langer dan 4 maanden geregistreerd waren in maand X doorgestroomd zijn naar werk/opleiding in maand Y+4.

2.4 Aanbevelingen en verder onderzoek

In het voorgaande luik gingen we op zoek naar geschikte indicatoren voor het monitoren en evalueren van de jongerengarantie. Er werd een onderscheid gemaakt tussen *beleidsindicatoren*, die een vrij volledig beeld geven van de arbeidsmarkt, en *operationele indicatoren* op basis van administratieve data van de VDAB, die toelaten processen binnen de VDAB te evalueren. We stelden vast dat noch *beleidsindicatoren* noch *operationele indicatoren* in staat zijn de jongerengarantie te evalueren of na te gaan of de implementatie van de jongerengarantie verbetert over tijd, hoewel ze wel evoluties kunnen suggereren.

Zoals aangegeven in rapporten van de Europese Commissie dient de jongerengarantie te worden geëvalueerd op basis van drie criteria (1) *coverage* (% NEET-jongeren bereikt door de VDAB), (2) *implementation* (% geregistreerde NEET-jongeren met een kwaliteitsvol aanbod binnen de 4 maanden) en (3) *follow-up* (situatie van de NEET-jongere 6, 12 en 18 maanden na uitstroom uit de VDAB). Niet enkel dienen deze cijfers accuraat te zijn voor een gegeven jaar, ze moeten eveneens toelaten trends vast te stellen en de Europese lidstaten te vergelijken.

De *beleidsindicatoren* op basis van de Labour Force Survey laten toe evoluties m.b.t. het aantal NEET-jongeren in Vlaanderen te evalueren. Dit is een interessante indicatie om na te gaan of de jongerengarantie op middellange termijn een succes is. Bovendien zorgt de standaardisatie van de survey ervoor dat Europese lidstaten kunnen worden vergeleken. De LFS bevat echter onvoldoende informatie om te evalueren of de implementatie van de jongerengarantie door de VDAB en partners goed verloopt. Hoewel de survey kan worden gebruikt om de indicator *coverage* te bepalen, laat ze niet toe de indicatoren *implementation* of *follow-up* te evalueren. Een bijkomende tekortkoming van de LFS is dat de sample size onvoldoende is om betrouwbare statistieken te krijgen op lokaal niveau, zoals voor de steden Gent en Antwerpen, waar betrouwbare statistieken over NEET-jongeren nodig zijn om lokale projecten op te volgen.

De *operationele indicatoren* op basis van administratieve data van de VDAB hebben als grootste tekortkoming dat ze enkel informatie bevatten over NEET-jongeren die zich registreren bij de VDAB. We weten echter dat een grote groep NEET-jongeren zich niet bij de VDAB registreren. Bijgevolg kan de administratieve data worden gebruikt om de indicatoren *coverage*, *implementation* en *follow-up* te bepalen in een gegeven jaar, maar kunnen deze data slechts in beperkte mate worden gebruikt om ten-

densen m.b.t. het succes van de jongerengarantie te onderzoeken. Tendensen m.b.t. de indicator *coverage* op Vlaams niveau, die aanduidt welk deel van de NEET-jongeren wordt bereikt door de VDAB, zijn betrouwbaar. Evoluties m.b.t. de indicatoren *implementation* en *follow-up* dienen zorgvuldig te worden geïnterpreteerd, omdat het aandeel kwetsbare jongeren ingeschreven bij de VDAB kan veranderen van jaar tot jaar. Wanneer de VDAB bijvoorbeeld een sterke toename zou kennen in het aantal jongeren dat zich inschrijft, is het zeer waarschijnlijk dat de resultaten m.b.t. *implementation* en *follow-up* verslechteren, zonder dat dit per se inhoudt dat de dienstverlening van de VDAB verslechtert.

Van deze drie indicatoren wordt de indicator *implementation* momenteel het meest nauwgezet opgevolgd door de VDAB. De VDAB definitie van deze indicator verschilt echter sterk van de EMCO aanbeveling. De VDAB gebruikt een cohorte benadering, terwijl EMCO een ‘stock & flow’ benadering aanbeveelt. We toonden aan dat de cohorte benadering van de VDAB de meest intuïtieve is, en daardoor tevens de meest buikbare. Een belangrijk aandachtspunt is wel dat langdurig werkzoekende jongeren niet worden gevat in de cijfers over de jongerengarantie.

We geven nog een aantal suggesties voor een verdere optimalisatie van de opvolging van de jongerengarantie in Vlaanderen en de rapportering hiervan.

(a) Herdefiniëren van de jongerengarantie

De jongerengarantie stelt als doel elke jongere onder de 25 jaar een kwaliteitsvolle job of opleiding aan te bieden binnen de vier maanden na het instromen in de arbeidsmarkt. De bedoeling is dat deze periode begint te lopen van zodra de jongere is afgestudeerd of zijn job verliest. In de meeste Europese lidstaten begint de klok echter pas te lopen van zodra de jongere zich registreert bij de PES. Herdefiniëren van de jongerengarantie als ‘de garantie op een kwaliteitsvol aanbod binnen de vier maanden voor iedere jongere die zichzelf registreert’ zou het operationaliseren (en meten) van de jongerengarantie enorm vereenvoudigen. In de praktijk wordt deze definitie al (impliciet) gebruikt, bijvoorbeeld in VDAB rapporten of in antwoorden op parlementaire vragen. Er bestaat dus een risico dat de jongerengarantie wordt geherdefinieerd om het meten mogelijk te maken.

Deze herdefiniëring gebeurt echter niet enkel om operationele redenen. Er bestaat een legitieme discussie of jongeren niet eerst zelf een bewuste stap naar de arbeidsmarkt moeten zetten alvorens recht te hebben op een soort van ‘Garantie’. Zo zou men in principe alle afgestudeerde jongeren en werklozen automatisch bij de VDAB kunnen inschrijven, maar of dit een goede aanpak is blijft onderwerp van debat²⁵.

Het herdefiniëren van de jongerengarantie gaat echter in tegen de geest van deze Europese aanbeveling, waarbij er expliciet naar gestreefd wordt om alle jongeren te bereiken. Bovendien betekent het eveneens dat zwakkere jongeren, voor wie het inschrijven bij de VDAB een hogere drempel is, niet worden bereikt. Opnieuw gaat dat in tegen de intentie van de VDAB en partners om zwakke doelgroepen het meest intensief te begeleiden.

Een tweede mogelijke oplossing is het definiëren van de jongerengarantie door het combineren van twee elementen: (1) streven naar het bereiken van alle NEET-jongeren en (2) streven naar het aanbieden van een kwaliteitsvol aanbod binnen de vier maanden voor alle geregistreerde

²⁵ Deze discussie bestaat ook op het terrein. Denk bijvoorbeeld aan het debat rond het verplicht inschrijven van leefloners bij de VDAB. Sommige OCMW's en andere organisaties die werken rond sociale problematieken argumenteren dat een leefloner inschrijven bij de VDAB enkel zinvol is wanneer deze klaar is voor de arbeidsmarkt.

jongeren. Dit is de methode die gehanteerd wordt door Finland, waarbij zowel targets bestaan voor coverage als implementation. De punten (d) en (e) gaan hier verder op in.

(b) Streven naar 100% coverage

Indien alle NEET-jongeren zouden geregistreerd zijn bij de VDAB (of partners zoals OCMW), zouden de meeste problemen m.b.t. het gebruik van administratieve data voor monitoring en evaluatie wegvallen. Bovendien zou dit toelaten – mits bijkomende middelen voor de VDAB - om alle NEET-jongeren te bereiken en een aanbod op maat te voorzien. Een communicatie campagne gericht op jongeren, zoals onder meer in Italië en Polen, zou eventueel een middel kunnen zijn om het aandeel geregistreeerde jongeren te verhogen. Bovendien kan het helpen om het ‘vertrouwen’ in een instelling als de VDAB bij jongeren opnieuw te verhogen. Anderzijds rijst de vraag of het binnen de doelstelling van de VDAB ligt om alle NEET-jongeren te begeleiden.

In Bulgarije werd zelfs geëxperimenteerd met een financiële beloning voor jongeren die zich registreerden (Eurofound, 2015). Een dergelijke aanpak, hoewel wellicht controversieel, zou ook kunnen worden overwogen in Vlaanderen. Veronderstel dat alle jongeren die zich voor het eerst registreren bij de VDAB een éénmalige beloning krijgen van €50 met als enige voorwaarde dat hun dossier onder ‘Mijn Loopbaan’ correct is ingevuld. Dit zou neerkomen op een jaarlijkse kost van ruwweg 3,5 miljoen euro voor de ongeveer 70,000 jongeren die jaarlijks instromen in de arbeidsmarkt (VDAB, 2016c). Of zo een financiële beloning effectief zou leiden tot een toename van het aantal geregistreeerde jongeren is echter onzeker. Momenteel hebben NEET-jongeren enkel recht op kinderbijslag (gedurende maximaal 12 maanden) wanneer ze ingeschreven zijn als werkzoekende. Gezien naar schatting tussen de 15% en 30% van de NEET-jongeren zich niet registreert, kan dit erop wijzen dat de kinderbijslag een onvoldoende financiële prikkel is of dat de jongeren niet op de hoogte zijn van het recht op kinderbijslag. Een bijkomend element is dat de kinderbijslag vaak niet rechtsreeks naar de jongere zelf gaat, maar wel door de ouders wordt beheerd. Verder rijst de vraag of jongeren niet in de eerste plaats intrinsiek gemotiveerd moeten zijn om zich in te schrijven bij de VDAB, en financiële prikkels pas op de tweede plaats moet komen.

(c) Het standaard rapporteren van de ‘coverage’ in beleidsrapporten die steunen op administratieve data

Administratieve data zijn onontbeerlijk voor het opvolgen van processen binnen de VDAB op elk niveau. Zoals al meermaals aangehaald, zijn cijfers over de jongerengarantie moeilijk te interpreteren zonder een ruw idee van de ‘coverage’, i.e. het aandeel aan NEET-jongeren bereikt door de VDAB. Belangrijke rapporten – zoals het VDAB jaarverslag²⁶, parlementaire vragen of rapporten over de jongerengarantie – zouden standaard een schatting van de coverage kunnen rapporteren om er nadrukkelijk op te wijzen dat een deel van de NEET-jongeren niet wordt bereikt. Zo wordt deze belangrijke groep ook cijfermatig zichtbaar te gemaakt.

(d) Naar drie ‘operationele’ indicatoren op Vlaams niveau?

Op dit moment wordt de jongerengarantie binnen de VDAB voornamelijk gemonitord door de indicator, *implementation*, die aangeeft welke dienstverlening aangeboden wordt binnen de vier maanden. Deze indicator is erg nuttig voor het aansturen van operationele processen, maar zegt

²⁶ De VDAB kerncijfers 2015 (VDAB, 2016a, p. 3) stellen bijvoorbeeld dat 90.3% van de jongeren binnen de vier maanden een kwaliteitsvol aanbod ontvangf. Dit houdt geen rekening met de niet-geregistreeerde NEET-jongeren, en bovendien definieert de VDAB het ‘inschatten van de dienstverlening’ ook als een kwaliteitsvol aanbod.

niets over het aantal bereikte NEET-jongeren noch over de doorstroom naar werk van jongeren die al geruime tijd werkloos zijn.

Op Vlaams niveau suggereren we daarom om de JG op te volgen op basis van drie indicatoren:

1. *Coverage*, waarbij wordt geschat welk deel van de NEET-jongeren bereikt wordt door de VDAB. Deze schatting kan op basis van de LFS alleen (zie hieronder) of door administratieve en LFS data te combineren. Deze indicator wijst op het belang van het bereiken van zo veel mogelijk NEET-jongeren en maakt daardoor belangrijke inspanningen zoals Vindplaatsgericht werken of samenwerkingen met scholen ook cijfermatig zichtbaar.
2. *Implementation*, geeft aan welke dienstverlening jongeren binnen de vier maanden aangeboden krijgen. Deze indicator wordt nu reeds frequent door de VDAB gebruikt.
3. *Doorstroom van langdurige werkzoekenden*, deze bijkomende indicator vult de vorige indicator aan en focust op jongeren die reeds meer dan vier maanden werkloos zijn. Hierdoor wordt vermeden dat de JG leidt tot een proces waarbij voornamelijk wordt ingezet op recent ingestroomde jongeren en minder op de (zwakkere) jongeren die reeds geruime tijd werkzoekend zijn. De praktische implementatie werd besproken in dit hoofdstuk.

Deze drie indicatoren kunnen eenvoudig worden bepaald op Vlaams niveau. Op lokaal niveau is het echter niet mogelijk de indicator *coverage* nauwkeurig te schatten. Een mogelijke oplossing op lokaal niveau is werken met absolute cijfers m.b.t. het 'vinden' van niet-geregistreerde NEET-jongeren in plaats van te werken met relatieve cijfers²⁷.

(e) Het definiëren en meten van een kwaliteitsvol aanbod

De jongerengarantie stelt als doel om elke NEET-jongere een 'kwaliteitsvol' aanbod aan te bieden. Hoe kwaliteit kan worden gedefinieerd en hoe het vervolgens kan worden gemeten blijft een open vraag, zowel op Vlaams als Europees niveau.

De cijfers van de VDAB rekenen de actie 'nood aan dienstverlening ingeschat', wat meestal neerkomt op een persoonlijk gesprek tussen werkzoekende en VDAB consulent, als een 'kwaliteitsvol' aanbod. Hoewel deze informatie zinvol is voor het monitoren van de processen binnen de VDAB, gaat dit in tegen de Europese aanbeveling die stelt dat enkel een aanbod van een job of opleiding kan worden beschouwd als een kwaliteitsvol aanbod. Het inschatten van de nood aan dienstverlening moet eerder als een intermediaire stap worden beschouwd.

De discussie rond de definitie van een 'kwaliteitsvol' aanbod gaat echter veel verder. Zowel in België als in andere Europese lidstaten bestaat geen consensus over een definitie – laat staan een manier om die ook te meten – rond een kwaliteitsvolle job, opleiding of stage. Een erg relevant element binnen deze discussie zijn de uitzendjobs, die frequent voorkomen bij (laaggeschoolde) jongeren, maar waarvan de duurzaamheid en kwaliteit altijd een punt van discussie is (Eichhorst, Wozny, & Mähönen, 2015; Eurofound, 2015). Binnen het EMCO-framework telt bijvoorbeeld een uitzendjob enkel mee als doorstroom naar werk indien de jongere 28 dagen lang niet geregistreerd is bij de VDAB, terwijl de VDAB jongeren die een beperkt aantal dagen per maand een uitzend contract hebben ook beschouwt als doorgestroomd naar werk. De huidige follow-up indicatoren, die in kaart brengen waar de jongere staat, 6, 12 en 18 maanden na uitstroom bij de VDAB zouden kunnen worden onderverdeeld volgens type contract, om zo een beter inzicht te krijgen in de problematiek van de uitzendjobs.

(f) Operationaliseren van LFS

²⁷ In het veld leidt dit snel tot praktische problemen. Een (groot) aantal NEET-jongeren is immers wel geregistreerd binnen de VDAB, maar beseft dit zelf niet of kan niet worden bereikt door VDAB consulenten. In het kader van Vindplaatsgericht werken, bestaat er vervolgens discussie of deze groep jongeren nu wel dan niet tellen als 'gevonden' door Vindplaatsgericht werk.

De LFS bevat een schat aan informatie, die nu slechts gedeeltelijk wordt geëxploiteerd. Zo kan de LFS worden gebruikt om de coverage te bepalen, zonder gebruik te maken van administratieve data. De LFS survey bevraagt of werkzoekenden ingeschreven zijn bij de VDAB. Dit laat toe om te bepalen welk percentage aan NEET-jongeren bereikt wordt door de VDAB. Momenteel wordt de coverage bepaald als de verhouding van het aantal NEET-jongeren ingeschreven bij de VDAB (administratieve data) tot het totaal aantal NEET-jongeren (geschat op basis van de LFS). De combinatie van informatie uit twee verschillende datasets is altijd voer voor discussie. Deze discussie kan worden vermeden door het schatten van de coverage enkel en alleen op basis van de LFS en laat toe eventuele verschillen in coverage op basis van administratieve data te verklaren. Een dergelijke oefening is iets wat op korte termijn, en zonder grote bijkomende kosten, zou kunnen worden gerealiseerd.

De LFS zou kunnen worden ingezet voor de monitoring en evaluatie van de jongerengarantie, maar dit vraagt structurele aanpassingen in de questionnaire en eventueel zelfs in de methodologie, waarvoor een haalbaarheidsstudie noodzakelijk is. De vraag is bovendien of dergelijke aanpassingen wenselijk zijn, gezien de kosten die dit met zich mee zal brengen en het risico dat de jongerengarantie binnen een aantal jaren opnieuw wordt hervormd. Een eerste mogelijkheid zou zijn één vraag toe te voegen waarbij wordt gepeild naar de situatie van de respondent vier maanden geleden, en – indien werkzoekend in die periode – welke rol de VDAB gespeeld heeft tijdens deze periode. Dit laat toe om de indicator implementation te evalueren. Op een zelfde manier zouden follow-up indicatoren kunnen worden gemeten. Coördinatie op Europees niveau is noodzakelijk, en heeft als bijkomend voordeel dat landen kunnen worden vergeleken. Bijkomend onderzoek is echter wel nodig rond de sample size om de accuraatheid van de cijfers te berekenen.

Het aanpassen van de methodologie van de LFS of het uitwerken van follow-up surveys binnen het sampling framework van LFS bieden eveneens kansen voor het monitoren en evalueren van de jongerengarantie. Een eerste optie zou zijn om alle NEET-jongeren geïdentificeerd binnen een klassieke LFS opnieuw te bevragen vier maanden later. Een tweede optie zou zijn om de LFS ook een longitudinale component mee te geven, zodat dezelfde gezinnen meerdere malen worden bevraagd (rotating panel). Dit gebeurt bijvoorbeeld reeds binnen EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions). De evolutie naar een rotating panel zou op dit moment reeds overwogen worden.

In elk geval is het nu reeds duidelijk dat de sample size van de LFS, waarbij bijvoorbeeld in 2015 slechts 500 NEET-jongeren werden bevraagd in Vlaanderen, onvoldoende groot is voor accurate statistieken op lokaal of zelfs provinciaal niveau. Wanneer dergelijke cijfers nodig zouden zijn, zullen administratieve data onontbeerlijk blijven.

(g) Linken van (onderwijs)datasets met administratieve VDAB data

Het koppelen van onderwijsdatasets met datasets van de VDAB zou helpen om niet-geregistreerde NEET-jongeren te identificeren en proactief te werken. Deze koppeling wordt momenteel uitgewerkt door de VDAB en zou op punt moeten staan tegen de start van het nieuwe schooljaar in 2017²⁸. Vanuit het perspectief van de dienstverlening zou het VDAB toelaten jongeren te contacteren van zodra ze de schoolbanken – om welke reden ook – verlaten. Het laat mogelijk eveneens toe het aantal NEET-jongeren nauwkeuriger te schatten omdat vrijwillige registratie niet langer noodzakelijk zal zijn om te worden opgenomen in de dataset. De

²⁸ Een belangrijke stap is een recente wijziging in het VDAB-decreet waarbij de VDAB nu ook een passend aanbod kan voorzien aan jongeren niet ingeschreven als werkzoekende bij de VDAB.

technische uitwerking en het advies van de privacy commissie zal echter in belangrijke mate bepalen of de data kan worden gebruikt om alle NEET-jongeren op te volgen. Ten eerste zou het gaan om jongeren die recent het onderwijs hebben verlaten. Informatie rond jongeren die reeds een aantal jaar het onderwijs hebben verlaten zou om privacy redenen niet systematisch mogen worden bijgehouden door de VDAB, waardoor niet kan worden nagegaan welk deel van deze jongeren NEET is. Ten tweede biedt het geen oplossing voor jongeren die onmiddellijk werk vinden na uitstroom uit het onderwijs, maar vervolgens opnieuw werkzoekend worden en zich niet registreren. Wellicht is deze groep vrij klein doordat een deel van deze groep recht heeft op een werkloosheidsuitkering op voorwaarde dat ze zich inschrijven bij de VDAB. Ten derde is het nog niet duidelijk welke informatie over deze jongeren kan worden bijgehouden noch of informatie rond jongeren die weigeren in te gaan op ondersteuning door de VDAB zal kunnen worden bijgehouden.

Het linken van verschillende datasets lijkt op langere termijn de meest efficiënte oplossing zowel voor het operationaliseren als het opvolgen en monitoren van de jongerengarantie. Dit dossier verdient daarom de nodige aandacht.

Verder onderzoek: van monitoring naar evaluatie

Indicatoren laten toe de jongerengarantie te monitoren, maar laten niet toe om specifieke maatregelen te evalueren. Monitoring laat niet toe om te verklaren of de jongerengarantie heeft gewerkt en waarom het al dan niet heeft gewerkt. Een daling van het aantal NEET-jongeren kan bijvoorbeeld zowel wijzen op het succes van de jongerengarantie als op het heropleven van de economie. Op basis van monitoring alleen zijn causale verbanden nauwelijks vast te stellen.

De beschikbare VDAB datasets laten in sommige gevallen toe om projecten meer rigoureuze te evalueren en te onderzoeken of en waarom iets werkt. Hier kunnen meer doorgedreven econometrische studies zeker een rol spelen. Dergelijke studies worden zowel door de academische literatuur als de Europese Commissie aangeraden (EC, 2016a; Eichhorst & Konle-Seidl, 2016)²⁹. Ierland vermeldde bijvoorbeeld expliciet in zijn YGIP in 2013 welke programma's en acties zouden worden geëvalueerd met econometrische studies, waaronder zelfs Randomized Controlled Trials (RCT) op basis van administratieve data. In België zijn econometrische studies rond activerend arbeidsmarktbeleid beperkt. Mooie voorbeelden zijn wel de recente studie van Bollens and Cockx (2016) waarin wordt onderzocht of de manier waarop het doorverwijzen van werkzoekenden door VDAB consultants naar jobs de kans op het vinden van een job verhoogt, en de studie van Cockx and Van Belle (2016), die onderzoeken of het beperken van de inschalingsuitkering tot drie jaar invloed heeft op het zoekgedrag van werkzoekenden en de kwaliteit van de job. Dergelijke econometrische studies zijn interessant omdat ze, tot op zekere hoogte, toelaten om de impact van specifieke maatregelen grondig te evalueren, en zo een invloed kunnen hebben op het beleid.

Ook voor de jongerengarantie zijn er mogelijkheden tot het meer rigoureuze evalueren van specifieke maatregelen. Hieronder sommen we een aantal (potentiële) mogelijkheden op, maar verder onderzoek is noodzakelijk om te bepalen of de nodige data beschikbaar is binnen de VDAB (eventueel in combinatie met andere datasets) en of de details van de implementatie toelaten causale verbanden te identificeren. Bovendien is het in veel gevallen belangrijk dat onderzoekers van bij de start van een nieuw project betrokken partij zijn.

²⁹ Het spreekt voor zich dat impact evaluaties niet mogelijk zijn voor elk project, en dat ook bij projecten waar dit wel kan er belangrijke tekortkomingen zijn. Zie Deaton (2010) voor een academische discussie van de voor- en nadelen van impact evaluaties, en meer in het bijzonder RCTs.

- Verlagen van periode waarin de jongere gecontacteerd wordt door de VDAB van zes naar vier maanden
Onder het jeugdwerkplan streefde de VDAB ernaar om jongeren binnen de zes maanden na registratie begeleiding op maat aan te bieden. Deze periode werd onder impuls van de jongerengarantie verlaagd naar vier maanden. Met behulp van historische data zou kunnen worden bepaald of (i) deze verlaging leidde tot een snellere uitstroom naar werk en (ii) of deze maatregel voornamelijk bepaalde doelgroepen ten goede kwam.
- RSZ-doelgroepenkorting
Vanaf 1 juli 2016 krijgen werkgevers een korting op de RSZ bijdrage voor onder meer laag- en middengeschoolde jongeren. Een econometrische studie met een regression continuity design, waarbij gebruikt wordt gemaakt van het feit dat de subsidie inging op een welbepaald tijdstip, zou kunnen nagaan of (i) dankzij de korting laag- en middengeschoolden sneller werk vinden en (ii) of de korting een negatief effect heeft op werkzoekenden boven de 25 jaar, die geen korting kunnen krijgen (displacement effect).
- Contrat d'insertion (Actiris)
In het kader van de jongerengarantie biedt Actiris een "contract d'insertion" aan waarbij werkgevers een premie ontvangen bij het aannemen van jongeren die reeds ruime tijd werkloos zijn³⁰. Net zoals bij de doelgroepenkorting kan worden nagegaan of dit een invloed heeft op (i) de uitstroom op werk, ook op langere termijn en (ii) of groepen die niet worden gesubsidieerd hierdoor minder kans hebben op werk.
- Proactief werken: contacteren van (vroegtijdige) schoolverlaters door de VDAB
Om (vroegtijdige) schoolverlaters beter te kunnen begeleiden onderzoekt de VDAB momenteel de mogelijkheid om de eigen dataset te koppelen met data van het departement onderwijs. Het doel is om onder meer jongeren actief te contacteren wanneer ze vroegtijdig de school verlaten (zie ook hoofdstuk 3). Als er nu reeds data zou bestaan over deze groep van jongeren (de zogenaamde base line) zou kunnen worden nagegaan (i) wat de meest effectieve manier is om deze jongeren te bereiken (telefonisch, persoonlijk gesprek, groepsinformatie sessies, ...) en (ii) of de jongeren sneller doorstromen naar werk of een andere opleiding.
- Uitrollen van nieuwe initiatieven (bv. Vindplaatsgericht werken) op lokaal niveau
Op lokaal niveau wordt regelmatig geëxperimenteerd met nieuwe projecten van onder meer co-searching, Vindplaatsgericht werken en het promoten van BIO en IBO stages. Een impact evaluatie zou de effectiviteit van deze programma's kunnen bekijken door gebruik te maken van het feit dat ze enkel toegankelijk zijn voor jongeren binnen bepaalde regio's. Hierdoor vormen jongeren met gelijkaardige problematieken in andere regio's mogelijk een relevante controlegroep. Bij dergelijke, vaak kleinschalige, projecten is het van groot belang onderzoekers te betrekken bij de start van het project zodat de nodige data op een correcte manier wordt verzameld. Zeker bij projecten die als ambitie hebben om bij succes ook op gewestelijk niveau te worden uitgerold, kan zo'n (duurdere) evaluatie zeker leerrijk zijn.

³⁰ De jongere dient aan een aantal voorwaarden te voldoen. Bovendien gold dit aanbod slecht voor een beperkt aantal werkgevers en dienden ze zich kandidaat te stellen.

3 | Implementatie van de jongerengarantie op lokaal niveau

3.1 Inleiding

In haar aanbevelingen naar de lidstaten voor de implementatie van de JG schuift de Europese Raad “het uitbouwen van partnerschappen” als één van de sleutelrichtlijnen naar voren (European Council, 2013). De problematiek van de jeugdwerkloosheid situeert zich immers op verschillende domeinen waardoor de doelgroepen van de jongerengarantie bij meerdere actoren in het veld kunnen worden teruggevonden. De belangrijkste onder hen is de publieke arbeidsmarktdienst (VDAB in Vlaanderen), maar ook het onderwijs, OCMW, en jeugdorganisaties spelen een rol. Om een vlotte overgang van de werkloosheid, inactiviteit of onderwijs naar werk te garanderen, moeten het beleid en de activiteiten van de verschillende actoren op elkaar worden afgestemd. Deze holistische aanpak voor de realisatie JG wordt bijgestaan in een OECD-rapport dat de implementatie van de JG in 7 EU-landen onderzoekt (OECD, 2014). Een “trajectbenadering”, waarbij jongeren al vanaf hun opleiding tot het vinden en behouden van werk worden opgevolgd, wordt doeltreffender bevonden dan een reeks “single shot interventions”. Partnerschappen over de domeinen heen moeten ervoor zorgen dat de verschillende diensten voldoende worden uitgelijnd en jongeren effectief worden begeleid doorheen de verschillende fases.

Europa ziet in de Jongerengarantie een kans voor de Public Employment Service (PES) om haar rol als “regisseur” (conductor) verder te versterken (EC, 2015; Struyven & Van Parys, 2016), en plaatst de JG dan ook hoog op de agenda van het PES netwerk. Binnen Vlaanderen heeft de VDAB al sinds ruim 15 jaar de bevoegdheid en ambitie regisseur én belangrijke actor te zijn van de arbeidsmarktwerking. In het kader van de zesde staatsvorming is, onder meer door de overdracht van de controlebevoegdheid van de RVA naar de VDAB, de rol van de VDAB als regisseur en actor enkel bevestigd. Het is dan ook geen toeval dat de VDAB het voortouw neemt bij de implementatie van de JG in Vlaanderen en bij de rapportering hierover aan Vlaamse en Europese beleidsinstanties. Zoals we echter zullen zien bij de bespreking van de acties op het terrein, ligt het initiatief en de verantwoordelijkheid bij een aantal specifieke acties (onder meer Vindplaatsgericht werken of begeleiden van werkzoekenden met een leefloon) in de praktijk niet bij de VDAB, maar wel bij andere actoren zoals de steden of het OCMW.

Het betrekken van andere actoren, naast de VDAB, is dan ook een bewuste strategische keuze. De Vlaamse beleidsnota voor Werk 2014-2019 geeft aan dat de Vlaamse regering voor de aanpak van de jeugdwerkloosheid gericht is in “co-regie” met de Vlaamse steden en gemeenten wil werken. Het probleem van de Jeugdwerkloosheid binnen Vlaanderen is immers sterk geconcentreerd in de (groot)steden. Hoge werkloosheidcijfers voor jongeren hangen typisch samen met “grootstedelijke problematiek” zoals een hoge ongekwalificeerde uitstroom. De Stad Antwerpen is binnen Vlaanderen de koploper met een werkloosheidspercentage voor jongeren (-25 jaar) van 25,79% in 2015. Het percentage voor de Stad Gent ligt met 24,35% niet ver af. Voor de steden Genk en Hasselt lag het percentage respectievelijk op 23,70% en 20,63%. Het Vlaamse gemiddelde bedraagt slechts 16,87% (Arvastat, 2015).

In de aanpak van jeugdwerkloosheid moet rekening worden gehouden met de lokale arbeidsmarkt- en onderwijscondities (OECD, 2014). Zo kan de vraag naar bepaalde competenties of profielen erg verschillen per stad of provincie. Jongerengarantieplannen moeten daarom voldoende flexibiliteit inbouwen om binnen de lokale context te kunnen worden ingepast, stelt de OECD (2014). Deze these wordt bijgestaan door de resultaten uit twee Peer Review rapporten van het Europese Mutual Learning Programme die de Finse en Noorse implementatie onder de loep nemen (Europese Commissie, 2014; 2015). Beide casestudies benadrukken het belang van sterke lokale partnerschappen voor de realisatie van de JG. Lokale samenwerking is niet alleen belangrijk om tegemoet te komen aan de lokale noden maar ook om kennis en informatie te kunnen uitwisselen met vzw's en jongerenorganisaties die nauw betrokken zijn met bepaalde specifieke groepen, zoals vroegtijdige schoolverlaters en NEET-jongeren.

Een succesvolle realisatie van de Jongerengarantie heeft dus nood aan een gecoördineerde samenwerking over de beleidsdomeinen én bestuursniveaus heen. Het Vlaamse én lokale beleidskader voor de JG leidt in de praktijk tot een veelheid aan aanbod en actoren in het veld. In de uitvoering kan dit leiden tot een zekere mate van duplicatie van dienstverlening aan jongeren, maar evenzeer kunnen er hiaten in het aanbod blijken, kunnen bepaalde groepen tussen de mazen van opgezette acties vallen of kan het zijn dat de complementariteit tussen actoren onderbenut worden. Dit alles leidt ertoe dat er in de praktijk een lappendeken ontstaat van deels overlappende partnerschappen voor deels overlappende doelen en doelgroepen in (groten)deels overlappende (boven)lokale gebieden. De vraag rijst wat de gevolgen zijn voor de implementatie van de verschillende acties zowel op het vlak van operationele dienstverlening ten aanzien van individuele cliënten als op organisatorisch vlak (kwaliteit van de partnerschappen en het lokale netwerk).

In dit hoofdstuk wordt stil gestaan bij de lokale realisaties en partnerschappen ter implementatie van de Jongerengarantie. Aan de hand van drie cases (Stad Antwerpen, Stad Gent en Provincie Limburg) geven we een overzicht van de type acties, bespreken we welke actoren dienen samen te werken om deze acties te realiseren en evalueren we welke formele en informele samenwerkingsvormen er bestaan. Het hoofdstuk sluit af met een aantal aandachtspunten, zowel inzake het inhoudelijke aanbod als inzake het optimaliseren van samenwerkingen.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op semigestructureerde interviews met enkele kernfiguren uit het veld binnen de Stad Antwerpen, de Stad Gent en de Provincie Limburg. Er werd gekozen voor deze cases omwille van de hoge werkloosheidscijfers voor jongeren en hun specifieke grootstedelijke context. Limburg bekijken we op het niveau van de provincie omdat het beleid er vaak vanuit VDAB en op provinciale schaal wordt georganiseerd. De situatie voor de provincie Limburg wijkt sterk af van deze in de grootstedelijke agglomeraties Antwerpen en Gent. In totaal werden 21 actoren geïnterviewd. Deze werden gecontacteerd aan de hand van de sneeuwbal-methode. Onder de respondenten zijn vertegenwoordigers van VDAB (centraal), VDAB Antwerpen, VDAB Gent, VDAB Limburg, Stad Antwerpen, Stad Gent, Provincie Limburg, OCMW Antwerpen en OCMW Gent. De bevroegde actoren situeren zich binnen het management van de organisatie. De data uit de interviews werd aangevuld met resultaten uit een vragenlijst die na het afnemen van de gesprekken naar enkele respondenten werd doorgestuurd en met de bevindingen uit desk research.

3.2 De invloed van de Jongerengarantie op het terrein

Zoals in het eerste hoofdstuk werd besproken, kon Vlaanderen bij de intrede van de Jongerengarantie terugvallen op een al langer uitgebouwd beleid gericht op de bestrijding van de jeugdwerkloosheid. Beslist werd om voor de implementatie van de JG geen nieuw plan op te stellen maar om verder te bouwen op de bestaande programma's en initiatieven (YGIP, 2013). Het jaarlijkse ondernemingsplan

van (VDAB, 2015b) omschrijft het inpassen van de Europese Jongerengarantie in het bestaande Jeugdwerkplan als eerste actiepunten van de operationele doelstelling om een aanbod op maat te realiseren voor alle jonge werkzoekenden. Concreet betekent dit dat alle jongeren voor het einde van de 4^e maand werkloosheid een uitgebreide screening krijgen en dat een aanbod op maat wordt bepaald en afgesproken. Voor de invoering van de JG probeerde men dit binnen de 6 maanden te realiseren. Aanvullend starten alle laaggeschoolde jongeren voor het einde van de 6^e maand werkloosheid in een competentieversterkende actie of hebben deze intentie (VDAB, 2015b).

VDAB-respondenten in de drie cases bevestigen dat de JG een effect heeft gehad op de dienstverlening door de aanpassing van de termijnen naar de Europese richtlijn. De Vlaamse beslissing om jongeren te bereiken en verder te helpen binnen de hierboven beschreven tijdsperiode wordt ook lokaal nagestreefd. VDAB-bemiddelaars in Antwerpen, Gent en Limburg proberen nu op een kortere tijd, zijnde binnen de 4 maanden na instroom, een passend aanbod voor jongeren te realiseren. Verder heeft de Jongerengarantie volgens de respondenten van het centrale niveau niet geleid tot een verschuiving van de middelen. Opmerkelijk is wel dat in het kader van het begeleidingsmodel “iedereen bemiddelaar” er geen jongerenconsulenten meer aan de slag zijn bij VDAB. Bemiddelaars zijn nu veel meer volgens sector gespecialiseerd.

Wat betreft de aard en vormgeving van het aanbod is het effect van de JG minder uitgesproken. De drie actoren (VDAB, Stad en OCMW) in de steden Antwerpen en Gent geven aan geen extra prikkel vanuit de Jongerengarantie voor het eigen beleid te hebben ondervonden. Respondenten spreken hoogstens van “een bevestiging van de reeds bestaande plannen en instrumenten”. Als verklaring wordt gegeven dat jongeren sowieso al als een prioriteit werden beschouwd binnen de organisatie. Formele instrumenten gericht op de aanpak van de jeugdwerkloosheid, zoals de samenwerkingsovereenkomst tussen VDAB, STAD en OCWM in de stad Antwerpen, waren al voor de intrede van de JG in werking. Ook de samenwerkingsovereenkomst tussen deze partners in Gent kwam er niet onder impuls van de Jongerengarantie of door de nadruk van de Europese Commissie op het belang van transversale netwerken, maar wel dankzij het voorbeeld van Antwerpen en de politieke keuze om (jongeren)werkloosheid tot één van de speerpunten van het beleid te maken. Nieuwe acties met jongeren worden evenmin uitgewerkt dankzij de Jongerengarantie, maar zijn gericht op lokale beleidsdoeleinden. Bij VDAB oordeelde men bovendien dat Vlaanderen al bij de Europese voorlopers behoorde en dicht bij de gewenste Europese norm zat waardoor het ontwikkelen van een nieuwe strategie niet als prioriteit werd beschouwd.

De enige uitzondering op deze vaststelling is de provincie Limburg. In de provincie Limburg beschrijft VDAB de JG als een belangrijke prikkel voor de acties die de afgelopen twee jaar in het kader van de bestrijding van de jeugdwerkloosheid werden uitgewerkt. Het Jongerengarantieplan wordt omschreven als de “stok achter de deur” die de organisatie ertoe heeft aangezet om na te denken over nieuwe initiatieven om aan de verwachtingen van Europa te voldoen. Zo wordt er met het project “Tripple Youth” ingezet op zeer korte wekelijkse trajecten rond assertiviteit, solliciteren en oriëntatie om tegemoet te komen aan de kortere termijnen waarbinnen de jongeren moeten worden begeleid. Enkele van deze nieuwe acties worden gefinancierd door de provincie met SALK³¹-middelen. Deze extra aandacht voor het bereiken van alle jongeren binnen de vier maanden vertaalt zich ook in de cijfers. Zo haalt VDAB Limburg aan dat in het derde kwartaal van 2016 van bijna 90% van de werkzoekenden onder de 25 jaar de dienstverleningsnood was ingeschat, terwijl dit in Vlaanderen gemiddeld slechts voor 60% van de jongeren het geval was. Bovendien startten in Limburg

31 Het Strategisch Actieplan voor Limburg in het Kwadraat (SALK) is een engagement van de Vlaamse regering om aan de hand van concrete projecten de economie van de provincie Limburg te hervormen en terug competitief te maken.

ongeveer 82% van de laaggeschoolde jongeren in competentieversterkende acties, versus 72% in Vlaanderen.

3.3 Inhoudelijke scope

Het Europese Jongerengarantieplan biedt geen duidelijk afgebakend beleidskader van maatregelen en acties om jeugdwerkloosheid en inactiviteit aan te pakken. Het is aan de lidstaten zelf om te bepalen hoe de Jongerengarantie concreet wordt ingevuld. Verwacht wordt dat de acties die worden uitgezet, bijdragen tot het realiseren van een kwalitatief aanbod voor jongeren onder de vorm van een job, opleiding, stage of *apprenticeship*. Wanneer dit aanbod nog niet binnen bereik is, kunnen andere maatregelen, zoals persoonlijke begeleiding en skills opbouw, jongeren ondersteunen in hun traject naar werk (OECD, 2014).

In de richtlijnen voor de implementatie van de JG (European Council, 2013), benadrukt Europa naast het re-integratie aspect ook het belang van vroegtijdige interventie. Europa schuift een holistische benadering voor de aanpak van jeugdwerkloosheid naar voren waarbij jongeren reeds voor het verlaten van de schoolbanken opgevolgd worden met het oog op het terugdringen van vroegtijdige schooluitval en het bereiken van jongeren die zich anders niet bij de PES zouden registreren (OECD, 2014).

In het implementatieplan voor de JG komt Vlaanderen hieraan tegemoet met een “allesomvattende strategie” die op zowel preventie als remediëring gericht is (YGIP, 2013). Er zijn drie types maatregelen die we in alle drie de cases zien terugkomen: preventieve acties, curatieve acties en nazorg. Preventieve acties zijn gericht op het voorkomen van de ongekwalificeerde uitstroom en het realiseren van een vlotte overgang van het onderwijs naar de arbeidsmarkt. In het algemeen beoogt men de groep van -18 jarigen³². Curatieve acties aan de andere kant hebben als doel de afstand tussen de arbeidsmarkt en de werkzoekende te verkleinen. Hier ligt de focus op de groep 18-25 jarigen. De nazorg wil uiteindelijk jongeren ook na het vinden van werk verder ondersteunen op de werkvloer.

Het is volgens deze opdeling dat tabel 3.1 een overzicht geeft van de verschillende soorten initiatieven rond jeugdwerkloosheid die binnen de cases kunnen worden geïdentificeerd. In de volgende sectie worden deze drie types acties dan verder besproken. Acties weergegeven in de tabel worden georganiseerd door diverse actoren. Het onderscheid moet gemaakt worden tussen Vlaamse initiatieven geïmplementeerd op het lokale niveau (al dan niet door een lokaal ingebed partnerschap) en initiatieven die door lokale actoren zelf worden opgezet (al dan niet in samenwerking met andere partners). Voor een meer gedetailleerd overzicht van de verschillende acties binnen iedere case verwijzen we naar de bijlage.

De lijst is indicatief en mag niet als exhaustief beschouwd worden. Het opstellen van een volledige lijst met alle initiatieven zou overigens geen gemakkelijke opgave zijn. Uit de interviews blijkt immers dat VDAB, Stad/Provincie en OCMW zelf niet over dergelijk overzicht beschikken. In de Stad Antwerpen heeft men nochtans een poging gedaan om de verschillende initiatieven in kaart te brengen, onder meer door het oprichten van een stakeholdersforum. Toch blijkt ook hier geen sluitend overzicht van de verschillende acties georganiseerd binnen de stad voor handen. Evenmin is er overkoepelende kwantitatieve informatie beschikbaar over het bereik van de doelgroep(en). Dit is een opvallende bevinding. In de evaluatie van het Jeugdwerkplan door de VDAB (2015a) wordt ove-

³² Projecten gericht op het voorkomen van de ongekwalificeerde uitstroom kunnen ook betrekking hebben op de groep 18-25 jarigen. Typierend voor preventieve acties is de link met het formele onderwijs.

rigens het signaal gegeven dat informatie niet altijd goed beheerd wordt: “*Om goed te kunnen doorverwijzen of de juiste tools te gebruiken, is een duidelijk en begrijpbaar overzicht nodig van de mogelijkheden. Uit de interviews met bemiddelaars blijkt dat er weinig structuur is in de informatieverspreiding van producten en dienstverlening aan jongeren. Nieuwe informatie komt tot bij de bemiddelaars via het intranet, rechtstreeks via teamleiders of via teamvergaderingen. Hoewel de informatie voor handen is, is het niet altijd duidelijk wat, wanneer en hoe. Er is sprake van een versnippering van informatie en nood aan kennisbeheer.*” (VDAB, 2015a, p. 42)

3.3.1 Preventieve acties

Binnen de Jongerengarantie wordt sterk de nadruk gelegd op vroegtijdige interventie. De aanbevelingen van de JG sturen aan op preventieve maatregelen die er voor zorgen dat jongeren toegang hebben tot alle informatie over de diensten die voor hen beschikbaar zijn. In het bijzonder wordt er aandacht geschonken aan het informeren van en vroegtijdig ingrijpen bij kwetsbare jongeren die het risico lopen om NEET te worden (EC, 2016c; European Council, 2013).

In het overzicht voor de drie cases worden binnen het preventieve domein de volgende categorieën onderscheiden: het voorkomen van ongekwalificeerde uitstroom, het informeren van jongeren tijdens de leerloopbaan over studie en/of arbeidsmarkt en het informeren van leerkrachten over de arbeidsmarkt.

Schoolverlaters zijn vaak onvoldoende op de hoogte van de arbeidsmarktsituatie, hun rechten en plichten, sociale zekerheid en de voor hen beschikbare diensten. Een goede afstemming van het onderwijs op de arbeidsmarkt door jongeren tijdig en correct te informeren over beroeps- en studiekeuzes en over wat hen te wachten staat na het beëindigen van hun schoolloopbaan, heeft een belangrijke invloed op de tewerkstellingskansen (Vroman & Djait, 2013). Projecten zoals de “Transit Schooldagen” in Antwerpen en “Wijs aan het Werk” (WaW) in Gent, spelen hier op in. Beide worden georganiseerd door VDAB in samenwerking met de sociale partners. Bij WaW is ook het Beroepenhuis betrokken.

Informeren van jongeren: de WerkInfoPunten in Antwerpen

Met het *WerkInfoPunt (WIP)* heeft de Stad Antwerpen een laagdrempelige fysieke locatie waar maatschappelijk kwetsbare jongeren, die vaak weinig vertrouwen hebben in de erkende instanties, terecht kunnen met vragen over studie en werk. De WIP's maken deel uit van de JACO's die worden uitgebaat door JES. Jongeren kunnen dus bij hun buurthuis langs gaan wanneer ze met vragen zitten of hulp nodig hebben bij oriëntatie of solliciteren. Een coach legt de link met de loketten binnen het onderwijs, welzijn en arbeidsmarkt. Voorlopig zijn er enkel punten in Borgerhout en Deurne maar er zijn plannen naar uitbreiding. Het project wordt gefinancierd door de Stad Antwerpen.

Met de WIP komt de Stad Antwerpen tegemoet aan de aanbevelingen van de Jongerengarantie om kwetsbare jongeren die worstelen met een “multi-problematiek” en weinig vertrouwen hebben in de publieke dienstverlening te informeren over hun mogelijkheden en de beschikbare diensten (European Council, 2013).

Om leerlingen beter te kunnen begeleiden met studie- en beroepskeuzes, worden in alle onderzochte cases ook leerkrachten betrokken bij de initiatieven. In de provincie Limburg loopt bijvoorbeeld een project in het Maasland, een regio met een hoge jeugdwerkloosheid, waarbij leerkrachten rond de tafel worden gebracht om hen te informeren over de resultaten van de schoolverlatersstudie van VDAB. Tijdens de presentatie worden de knelpunten (bijvoorbeeld de lage uitstroom naar werk van

jongeren met een BSO-diploma kantoor) en de arbeidsmarktsituatie van de desbetreffende regio getoond. In de drie cases worden door VDAB ook Trainingssessies voor onderwijsprofessionals georganiseerd. Hier krijgen leerkrachten informatie over hoe ze leerlingen kunnen begeleiden in het “loopbaan-denken”. Ook het thema “solliciteren” en een kennismaking met “Mijn Loopbaan” komen aan bod.

3.3.2 Curatieve acties

Wanneer de overgang tussen onderwijs en arbeidsmarkt niet vlot verloopt, is een curatieve of remediërende aanpak nodig om jongeren te integreren in de arbeidsmarkt. De Jongerengarantie beveelt een aantal ondersteunende maatregelen aan. De focus ligt op opleidingen en opbouw van skills voor laaggeschoolde en ongekwalificeerde jongeren om hun inzetbaarheid op de arbeidsmarkt te vergroten en de bestaande mismatch weg te werken. Voor deze groep wordt ook een gepersonaliseerde begeleiding op maat voorgesteld. Verder worden “*outreaching*” technieken aangemoedigd om de NEET-jongeren die zich niet hebben geregistreerd bij de PES te bereiken en te begeleiden naar een opleiding of tewerkstelling. De Jongerengarantie neemt ook aanbevelingen op naar het ondersteunen en begeleiden van jongeren in het ondernemerschap (European Council, 2013).

In het overzicht van de type acties binnen de drie cases zien we een aantal van de voorgestelde maatregelen terugkomen (hieronder meer gespecificeerd). De volgende opdeling tussen categorieën van arbeidsmarktinstrumenten wordt gemaakt: intensieve begeleiding, opleidingen, stages en werkervaring, opbouwen van netwerken en skills, trajecten rond ondernemerschap, en vindplaatsgericht werken. Merk op dat sommige initiatieven onder meerdere categorieën geplaatst kunnen worden. In het schema werd voor de meest toepasselijk categorie gekozen.

Acties in de categorie *intensieve begeleiding* sluiten aan bij de verwachting van de JG om kwetsbare jongeren die laaggeschoold of ongekwalificeerd zijn persoonlijk en op maat bij te staan in hun zoektocht naar werk. De jongeren worden geholpen op twee niveaus. Allereerst wordt met de jongere nagedacht over zijn of haar competenties, interesses, mogelijkheden, beperkingen en ambities. Vervolgens wordt er vanuit deze oriëntering begeleid in het versterken van competenties, opdoen van werkervaring, job hunting, sollicitatietraining, etc. Voorbeelden zijn de VDAB tenders “Tendering Intensieve Begeleiding en Bemiddeling naar Werk” (TIBB)³³ en de “Werkinlevingsprojecten voor Jongeren” (WIJ!). Het gaat hier voornamelijk over Vlaamse tenders, die centraal worden georganiseerd, maar vervolgens door lokale tenderpartners worden geïmplementeerd.

De categorie *opleidingen* heeft betrekking op twee types acties. Enerzijds verwijst het naar initiatieven waarin ongekwalificeerde jongeren (18-25 jaar) alsnog een onderwijskwalificatie kunnen behalen. De Onderwijskwalificerende Trajecten met VDAB-opleidingscontract (OKOT-VDAB) zijn hier een voorbeeld van. Het gaat om langdurige (oplopend tot 3 jaar) en voltijdse trajecten soms gecombineerd met deeltijds werk vanaf het tweede jaar studie afhankelijk van de haalbaarheid. Anderzijds zijn er ook de opleidingen gericht op competentieversterking georganiseerd door VDAB of het OCWM waar alle werkzoekenden (veelal laaggeschoolden) - dus ook jongeren – een beroep op kunnen doen. Bij VDAB zijn er tal van vormen: oriënterende opleiding, beroepsgerichte doorstroomopleiding, beroepsgerichte opleiding, algemene arbeidscompetenties, Nederlands voor anderstaligen, etc. Het OCWM biedt verschillende technische en oriënterende opleidingen zoals beroepsopleidingen en attitudetrainingen. Deze twee types acties liggen in lijn met wat de JG aanbeveelt: “*offer early school-*

³³ Niet exclusief voor jongeren.

leavers and low-skilled young people pathways to re-enter education and training or of second- chance education programmes which provide learning environments responding to their specific needs and enabling them to obtain the qualification they missed (European Council, 2013, p. 4)³⁴.

Tegengaan van ongekwalificeerde uitstroom: het Word Wijs project in Gent

Op de vraag naar voorbeelden van succesvolle initiatieven binnen de stad Gent wordt het project “Word Wijs!”, dat doelt op het tegengaan van ongekwalificeerde uitstroom, naar voren geschoven. Ongekwalificeerde jongeren tussen 18-25 jaar die in (groot) Gent wonen, worden intensief gecoacht in de richting van het behalen van een kwalificatie of een diploma secundair onderwijs. Het gaat om jongeren met een multi-problematiek (schoolmoe, psychische problemen, moeilijkheden thuis, etc.) maar die niet “onbegeleidbaar” zijn. De consultants helpen de jongeren op een integrale en flexibele manier om zich te oriënteren, informeren en motiveren, en uiteindelijk toe te leiden naar een opleiding. Men werkt hiervoor samen met partners uit onderwijs, arbeid en welzijn. Dit project van Gent Stad in Werking maakt deel uit van de structurele werking van “De Stap-StudieAdviespunt Gent” en wordt gefinancierd door de Stad Gent, VDAB en OCMW. Met die middelen wordt binnen De Stap 1,2 VTE begeleiding ingezet. In de periode 2012-2015 werden 237 jongeren toegeleid waarvan er uiteindelijk 163 intensief werden begeleid. Aan het einde van het traject vonden 37 jongeren werk en of haalden hun diploma.

Jongeren die de arbeidsmarkt betreden hebben vaak onvoldoende ervaring. *Stages of werkervarings-trajecten*³⁴ kunnen hieraan tegemoet komen. VDAB biedt verschillende vormen van werkplekieren aan. Een belangrijk voorbeeld is de Individuele Beroepsopleiding (IBO)³⁵ waarbij de werkzoekende 1 à 6 maanden een opleiding volgt op de werkvloer en nadien in principe wordt aangeworven voor een periode van ten minste de duur van de opleiding. Hoewel IBO's zich niet enkel tot jongeren richten, vormen zij wel een belangrijke doelgroep. Van de ongeveer 15.000 gestarte IBO's in 2015, werd 52% ingevuld door jongeren onder de 25 jaar. Opvallend is eveneens het succes van de IBO voor de doorstroom naar werk. Zo stroomde in 2015 82% van de IBO-deelnemers, die de IBO succesvol afronden, door naar een job (VDAB, 2016a). Dit is echter gedeeltelijk te verklaren doordat werkgevers de verplichting hebben om jongeren een contract van onbepaalde duur aan te bieden (in sommige gevallen kunnen contracten van bepaalde duur ook). Cijfers over de situatie van de jongere een aantal jaren na het succesvol doorlopen van een IBO is echter niet beschikbaar. Daarnaast blijkt dat ongeveer 17% van de IBO ongunstig worden stopgezet, voornamelijk omdat de cursist niet geschikt wordt geacht door de werkgever of omdat de cursist zich niet aan de afspraken houdt. Naast de IBO's zijn ook de instapstages een belangrijk instrument van de VDAB voor het begeleiden van jongeren. Het laat laaggeschoolden jongeren onder de 25 die al minstens 6 maanden werkzoekend zijn, toe om een stage van 3 maand te volgen. Omdat dit dikwijls om een moeilijke doelgroep gaat die intensief begeleiding nodig heeft rond onder meer het aanleren van de juiste attitudes, zijn de cijfers hier iets minder rooskleurig dan bij de IBO's. Van de 504 instapstages gestart in 2015, werden 144 ongunstig stopgezet (29%). Uit de evaluatie van de Jeugdwerkplan (2014) blijkt dat de stage competentieversterkend en motiverend kan werken. Men maakt wel de kanttekening dat de ervaring voldoende moet aansluiten op de noden van de arbeidsmarkt om nadien een reële kans op werk te bieden (VDAB, 2015a). Gent heeft met het project “Young Vibes” ook een intensief werkervarings-traject voor hooggeschoolde jongeren. Afgestudeerde jongeren met een bachelor of master diploma zonder werkervaring voeren gedurende 3 à 6 maanden verschillende (reële) opdrachten uit voor meerdere bedrijven. De jongeren worden hierin begeleid door Co-Vibes.

³⁴ Volgens de VDAB-definitie is werkplekieren een generieke term, die bestaat uit verschillende opleidings- en stagevormen. Zes verschillende vormen van werkplekieren worden geïdentificeerd: beroepsverkennde stage, activeringsstage, opleidingsstage, individuele beroepsopleiding, beroepsinlevingsstage, werkervaringsstage. Een grondige, cijfermatige evaluatie van werkplekieren is beschikbaar bij de VDAB (VDAB, 2016a).

³⁵ Niet exclusief voor jongeren.

Een zevende categorie van initiatieven, die bijdragen tot het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt voor jongeren, is het *uitbouwen van netwerken en skills*. Contacten leggen met werkgevers en andere spelers in het veld is een belangrijk instrument voor het vinden van werk. Voorbeeld van zo'n project zijn de JobBars in Antwerpen, georganiseerd door VDAB, uitzendkantoren en werkgevers, waarbij (bijna) afgestudeerde jongeren in een ontspannen setting de kans krijgen om werkgevers te ontmoeten, advies te vragen en workshops te volgen. Ook het project "Co-Searching" in Gent speelt in op het vormen van een netwerk. Werkzoekenden – doorgaans hooggeschoolden tussen de 20-30 jaar – komen samen om elkaar te helpen in hun zoektocht naar werk. Er worden workshops georganiseerd en ervaringen uitgewisseld. Hoewel bij netwerking vaak aan hooggeschoolden wordt gedacht, kunnen ook laaggeschoolden jongeren hier baat bij hebben. Het Gentse initiatief ExpeditieWerk biedt de kans aan laaggeschoolde werkzoekende jongeren om kennis te maken met bedrijven en jobs op een ongedwongen manier. Na het uitwisselen van verwachtingen is er meteen ook de kans om te solliciteren.

Trajecten naar ondernemerschap is een volgende categorie van acties die we kunnen onderscheiden. De Jongerengarantie moedigt het stimuleren en ondersteunen van het ondernemerschap bij jongeren uitdrukkelijk aan: "*encourage schools, including vocational training centres, and employment services to promote and provide continued guidance on entrepreneurship and self-employment for young people, including through entrepreneurship courses*" (European Council, 2013, p. 4). Onder meer via samenwerkingen met het Agentschap Ondernemen en Unizo, wordt ook in Vlaanderen ingezet om ondernemerschap te stimuleren en worden opleidingen en begeleiding voorzien voor jongeren die de ambitie hebben een eigen bedrijf te starten. Binnen de Stad Antwerpen is er het project BAAS, waar de Stad Antwerpen, Kavka en 10 andere partners samenwerken. In verschillende fases (gaande van infosessies tot persoonlijke coaching) worden Antwerpse jongeren tussen 18 en 30 jaar oud begeleid met het opstarten van een eigen onderneming of het organiseren van initiatieven. Het gaat daarbij ook dikwijls om laaggeschoolde jongeren die de ambitie hebben als zelfstandig ondernemer te starten.

Een laatste categorie van acties heeft betrekking op het *vindplaatsgericht werken*. Vindplaatsgericht werken verwijst naar een intensieve *outreaching* methodiek om moeilijk bereikbare NEET's integraal te begeleiden om hun weg te vinden naar de arbeidsmarkt. Acties binnen deze categorie sluiten aan bij de aanbeveling van de Jongerengarantie naar de toepassing van outreachende strategieën in het bereiken van kwetsbare jongeren en NEET's: "*develop effective outreach strategies towards young people, including information and awareness campaigns, with a view to catchment and registration with employment services, focusing on young vulnerable people facing multiple barriers (such as social exclusion, poverty or discrimination) and NEETs, and taking into consideration their diverse backgrounds (due in particular to poverty, disability, low educational attainment or ethnic minority/migrant background)*" (European Council, 2013, p. 4). De NEET's kunnen gevonden worden op pleintjes, in parken, jeugdhuizen, moskeeën, en sociale media of via huis aan huis acties. Via de *Find Bind Mind* –techniek wordt met de jongeren een vertrouwensband opgebouwd en via uiteenlopende trajecten gewerkt aan eigenwaarde en competenties om hen uiteindelijk toe te leiden naar werk. Het lokale landschap van het Vindplaatsgericht werken kan er heel complex uit zien. Zo zijn er heel wat beleidsdomeinen aan de orde (werk, welzijn, veiligheid, onderwijs en inburgering) en zijn er verschillende spelers actief binnen het veld (Van Dooren & Struyven, 2011). In de Stad Antwerpen is er de werking van de Arbeidscompetentie-begeleiding (ACB), die deel uitmaakt van de JACO en actief is in Borgerhout en Deurne-Noord. In 2013 werden door drie ACB's in totaal 235 jongeren begeleid waarvan 40% naar een job werd geleid en 25% naar een opleiding³⁶. Binnen de provincie Limburg is er sprake van meerdere kleinschalige initiatieven die in verschillende gemeentes georganiseerd worden al dan niet vanuit een VDAB tender (bv. "Score your Goal two times" en "Race for Work"). Een recente VDAB tender "Jongeren Op- Stap", uitgevoerd door BLM,

³⁶ Bron: Website JES Antwerpen.

heeft als doel 400 jongeren onder de 30 jaar naar werk te begeleiden in de steden Beringen, Hasselt, Genk, Maasmechelen en Tongeren.

Vindplaatsgericht werken: Take Off in Gent

In Gent zet het project Take Off in op vindplaatsgericht werken. Twee mobiele coaches begeleiden kwetsbare NEET's die met heel wat problemen geconfronteerd worden en (bijna) niet door de reguliere instanties worden bereikt. De intensieve coaching gebeurt op een aanklampende manier (de jongeren worden niet losgelaten) en vertrekt vanuit de leefwereld van de jongeren. Enerzijds zetten de coaches in op het wegwerken van de randproblematiek. De jongeren worden bijvoorbeeld geholpen met psychosociale problemen of een drugsverslaving. Anderzijds wordt er toegewerkt naar het vinden van werk of volgen van een opleiding door bijvoorbeeld de jongeren sterker te maken en op basis van voorafgaande oriëntatie en hulpaanvragen te werken aan competenties.

Het project wordt uitgevoerd door vzw Compaan. De coaches van Compaan gaan aan de slag met jongeren die worden toegeleid door partners van het project (o.a. CAW, OCMW, Straathoekwerk, vzw Jong, etc.) en via familie en vrienden van de jongeren. In de periode 2014-2015 werden 127 jongeren begeleid binnen het project.

Take Off startte oorspronkelijk als een ESF project maar eind 2015 liep deze financiering af. Voor de periode 2016-2017 engageren stad Gent, VDAB Oost-Vlaanderen en OCMW Gent zich ieder tot een financiering van 23 000 EUR par jaar dat de inzet van minstens 1VTE coach via de Take Off methode mogelijk maakt. De lokale financiering wordt aangevuld met 1VTE bekostigd via het ESF-project "A-tiem".

3.3.3 Nazorg

Een laatste domein dat in het schema werd opgenomen is de Nazorg. De nazorg gaat over de opvolging en ondersteuning van de jongere nadat deze werk heeft gevonden met het oog op een duurzame arbeidsintegratie. Europa benadrukt het belang van duurzame tewerkstelling door een aanbod pas als "kwalitatief" te beschouwen als de jongere na de afloop ervan niet terug in de werkloosheid of inactiviteit terecht komt (EC, 2015). De evaluatie van het Jeugdwerkplan van (VDAB, 2015a) geeft aan dat slechts 34% van de laaggeschoolden na uitstroom minstens 12 maanden aan de slag blijft. Voor midden- en hogeschoolden is dit respectievelijk 51% en 62%. (VDAB, 2012). De kans om na het vinden van werk terug werkloos te worden, ligt dus beduidend hoger voor laaggeschoolden. Niettemin kwam het thema van de nazorg opvallend weinig aan bod tijdens de gesprekken. Nazorg zou vooral telefonisch, per sms of via e-mail gebeuren voor diegenen die aangeven hier nood aan te hebben. Specifieke initiatieven werden niet benoemd. In sommige VDAB-tenders zoals de WIJ! en TIBB zijn de aanbieders nochtans verplicht om nazorg te bieden en de werkzoekende in de eerste fase van een tewerkstelling te begeleiden. De evaluatie van het Jeugdwerkplan (VDAB, 2015a) geeft echter aan dat de inhoud van de nazorg bij de TIBB vrij beperkt is. Jongeren zouden moeilijk bereikbaar zijn voor opvolging en bedrijven weinig open staan voor jobcoaching.

Tabel 3.1 **Overzicht type acties binnen de stad Antwerpen, de stad Gent en de provincie Limburg**

Domein	Actie	Antwerpen	Gent	Limburg
PREVENTIEF	Voorkomen van Ongekwalificeerde Uitstroom	Spijbelambtenaar/Kies Raak/KAAP/Overeenkomst Alternierende Opleiding (OAO-trajecten)	<i>Te bevragen</i> /Overeenkomst Alternierende Opleiding (OAO-trajecten)	Overeenkomst Alternierende Opleiding (OAO-trajecten)/ <i>Te bevragen</i>
	Informereren van jongeren tijdens leerloopbaan over studie en/of arbeidsmarkt	SID-in/Transit schoolverlatersdagen/Werk Info punt (WIP)	SID-in/Wijs aan het Werk	SID-in/Campusactie Q4Talent
	Informereren van leerkrachten over arbeidsmarkt	Train de Trainers	Train de Trainers/Teach the Teacher	Train de Trainers/Informereren schoolverlaters studie
CURATIEF	Intensieve Begeleiding	Tender Intensieve Begeleiding en Bemiddeling (TIBB)/Werkinleving voor Jongeren (WIJ)	Tender Intensieve Begeleiding en Bemiddeling (TIBB)/Werkinleving voor Jongeren (WIJ)	Tender Intensieve Begeleiding en Bemiddeling (TIBB)/Werkinleving voor Jongeren (WIJ)
	Opleidingen	Onderwijs Kwalificerende Opleidingstrajecten (OKOT-VDAB)/VDAB – opleidingen	Onderwijs Kwalificerende Opleidingstrajecten (OKOT-VDAB)/VDAB – opleidingen/Word Wijs	Onderwijs Kwalificerende Opleidingstrajecten (OKOT-VDAB)/VDAB – opleidingen
	Stages en Werkervaring	Individuele Beroepsopleiding (IBO)/beroepsinlevingsovereenkomst (BIO)/Instapstages	Individuele Beroepsopleiding (IBO)/beroepsinlevingsovereenkomst (BIO)) Instapstages/Young Vibes	Individuele Beroepsopleiding (IBO)/beroepsinlevingsovereenkomst (BIO)/Instapstages
	Opbouwen van Netwerken en Skills	Job bar/Elders Verworven Competenties begeleiding (EVC)/Baanbrekers	Co Searching/Expeditie Werk	Tripple Youth
	Trajecten rond Ondernemerschap	BAAS/Jongeren en ondernemerschap	<i>Te bevragen</i>	<i>Te bevragen</i>
	Vindplaatsgericht werken	Arbeidscompetentiebegeleiding (ACB)	Take Off	Op Stap/Score your Goal two times/Race for Work
NAZORG				

3.4 Inhoudelijke aandachtspunten

Alvorens dieper in te gaan op de samenwerking tussen de verschillende actoren voor het realiseren van de preventieve acties, curatieve acties en de nazorg, belichten we nog drie aandachtspunten die verschillende stakeholders frequent aanhaalden bij het ontwikkelen en operationaliseren van de verschillende acties. Ten eerste wezen de VDAB-respondenten erop dat de VDAB grote moeilijkheden heeft met het effectief bereiken van geregistreerde jongeren, die vaak niet ingaan op uitnodigingen. Ten tweede werd de vraag gesteld of het aanbod toereikend is voor hooggeschoolde werkzoekenden. Ten derde wijzen zowel VDAB respondenten als externe stakeholders op het belang van kwaliteitsvolle dienstverlening en duurzame tewerkstelling.

3.4.1 Laag effectief bereik van geregistreerde jongeren

Uit analyses in hoofdstuk 2 kwam reeds naar voor dat een deel van de jongeren zich niet registreert bij de VDAB, en daardoor geen gepaste ondersteuning krijgt. Hoewel de VDAB-respondenten deze problematiek kennen, gaven ze aan dat het effectief bereiken van geregistreerde jongeren reeds een zeer grote uitdaging is en, voor hen, prioritair is. Respondenten geven aan dat jongeren die worden uitgenodigd voor een gesprek, hier vaak niet op ingaan of gewoonweg niet komen opdagen. Een respondent verwoordt het treffend als volgt: *“Bij de fysieke gesprekken merken we dat de opkomst dramatisch laag is. We proberen ze via allerlei manieren toch te bereiken. Een sms of telefoon op voorhand. Dan nog is het heel moeilijk. Als je er 100 zou uitnodigen dan mag je al blij zijn als er 20 opdagen. Ook na controle en sanctie blijft het dezelfde groep die moeilijk te bereiken valt. Je kan ze op geen enkele manier contacteren.”*

Jongeren die niet komen opdagen worstelen veelal met een randproblematiek (bv. verslaving, schulden, taalachterstand, moeilijke gezinssituatie, etc.), verklaart een respondent. Allerlei problemen in de thuissituatie en voorheen op de schoolbanken zorgen er voor dat de jongeren zich afsluiten. Werk en opleiding komen dan niet meer op de eerste plaats. In een artikel in Over.Werk legt Jes (2016)³⁷ uit dat deze groep vaak zo teleurgesteld en ontgoocheld is in het onderwijs, dat ze hun negatieve perceptie doortrekken naar officiële instanties zoals het OCMW en VDAB. Bovendien treedt bij kwetsbare jongeren, die doorheen hun schoolloopbaan op extra begeleiding kregen, een soort “begeleidingsmoeheid” op. Zo stelt de respondent die we daarnet ook aan het woord lieten het als volgt: *“Wat zijn jongeren ook? Tot welke leeftijd? Vaak wordt in de literatuur toch gesproken van 18 tot 30 jaar. Dat is wel belangrijk. Die mannen van 18 jaar die uit deeltijdsonderwijs komen die worden dan vaak meegetrokken ‘we gaan u inschrijven bij VDAB’. En dat is met veel goede bedoelingen maar veel van die mannen zijn gewoon begeleidingsmoe. Die zijn het beu. Ik zal het wel zelf wel kunnen’. En als je die schoolbank moe bent, mag je daar vooral geen nieuwe schoolbank zetten. Je ziet ze rond 25 wel zelf terugkeren. Dat is die doelgroep die plotseling zelf vragen begint te stellen.”*

Jongeren lijken in het algemeen weinig gemotiveerd om in hun zoektocht naar werk de hulp van VDAB in te roepen. Het probleem stelt zich overigens niet enkel bij laaggeschoolde jongeren, klinkt het. Ook hooggeschoolden vragen zich af welke meerwaarde VDAB voor hen heeft. Nochtans blijkt uit een bevraging door de Ambrassade (2016) bij 519³⁸ jongeren dat VDAB bij de meesten wel gekend is. Zo heeft 8 op 10 van de ondervraagden als eens van VDAB gehoord. Echter, over de werking van de VDAB, aldus VDAB zelf, zijn jongeren minder op de hoogte (VDAB, 2014). Jongeren weten vaak niet wat de dienstverlening van de VDAB inhoudt en hoe de instelling hen kan verder helpen, stelt een VDAB-responent. Dit werkt wantrouwen in de hand. Een veelgehoorde verklaring, zowel van VDAB respondenten als in rapporten van externe stakeholders zoals de Ambrassade, is het ‘imago’ probleem, waarbij vooral het ‘controleren’ van de VDAB als een pijnpunt wordt gezien.

37 http://www.steunpuntwerk.be/system/files/overwerk_2016_1_16.pdf op nemen in bibliografie

38 Merk op dat deze steekproef niet als representatief kan beschouwd worden.

Opvallend is dat de VDAB respondenten aangeven dat ze het probleem van moeilijk bereik en lage opkomst niet echt kunnen verklaren. Naast de kwestie van imago wordt de effectiviteit van de digitale communicatie in twijfel getrokken door onze respondenten. Zo wordt de aanvraag tot inschrijving bij VDAB of oproep tot een gesprek via e-mail gecommuniceerd en niet langer via briefpost. Wanneer er een aangetekend schrijven in de brievenbus belandt, zijn meestal de ouders ook op de hoogte van de situatie, meent een respondent. Bovendien kan het zijn dat wanneer jongeren naast de e-mails die oproepen tot een gesprek, ook andere e-mails van VDAB toegestuurd krijgen (zoals promoties voor events en vacatures), er bij een overvloed aan mails een onverschilligheid kan optreden bij jongeren. Belangrijke e-mails ontsnappen dan aan de aandacht.

Naast het feit dat men bij VDAB niet weet wat de oorsprong van het probleem is, weet men verder ook niet hoe de lage opkomst en het moeilijk bereik het best kan worden aangepakt. Een respondent verwoordt het als volgt: *“Het is de tragiek van VDAB de laatste jaren: we weten eigenlijk niet hoe we ermee om moeten”*.

3.4.2 Is enkel een digitaal aanbod voor hooggeschoolden voldoende?

Wanneer we de tabel met het overzicht van de verschillende acties per case er bij nemen (zie tabel 3.1 en bijlage), wordt duidelijk dat het overgrote deel van de acties die binnen de stad Antwerpen, de stad Gent en de provincie Limburg georganiseerd worden, gericht zijn op laag- of midden-geschoolde werkzoekende jongeren. Met de nuance dat het overzicht niet als exhaustief mag beschouwd worden, zijn er opvallend minder acties terug te vinden die specifiek bedoeld zijn voor hooggeschoolden, met als uitzonderingen initiatieven zoals de JobBar in Antwerpen en co-searching in Gent.

In de aanbevelingen naar de implementatie van de Jeugdgarantie wordt inderdaad het accent gelegd op maatregelen die doelen op het bereiken van kwetsbare jongeren, zoals het toepassen van *out-reachende* strategieën om NEET's te bereiken of het aanbieden van opleidingen aan vroegtijdige schoolverlaters en laaggeschoolden. Bovendien vinden hooggeschoolden t.o.v. laag- en midden-geschoolden ook sneller werk op eigen initiatief. Niettemin stuurt de Jeugdgarantie uitdrukkelijk aan op een sluitend bereik waarbij alle werkzoekende jongeren worden verder geholpen met een kwalitatief aanbod.

Bij VDAB worden hooggeschoolde jongeren verondersteld meer zelfredzaam te zijn en zelf verantwoordelijkheid te nemen in hun zoektocht naar werk. Voor de begeleiding van deze groep steunt VDAB dan ook veel meer op een digitaal aanbod. VDAB heeft de laatste jaren sterk ingezet op de digitalisering van het aanbod. Het VDAB-ondernemingsplan (2015) verwijst in het derde actiepunt van de operationele doelstelling om een aanbod op maat te realiseren voor alle jonge werkzoekenden specifiek naar de toepassing van online tools zoals e-begeleiding, website, chat en applicaties om hooggeschoolde jongeren te begeleiden. Het project “Work in Progress” bemiddelt hooggeschoolde schoolverlaters online via e-mail, videochat, tekstchat en sociale media en biedt online opleidingen en workshops aan.

Het VDAB-initiatief Labo Nieuwe Dienstverlening, opgericht in 2014, bouwt voort op deze trend en zoekt innovatieve manieren om het (digitale) aanbod voor jongeren uit te breiden. In samenwerking met jongeren, ontwikkelt het labo nieuwe digitale applicaties met als doel afgestudeerde jongeren een verbeterde dienstverlening aan te bieden dat aansluit bij hun leefwereld (laagdrempelig, snel, op maat en relevant). De applicaties worden verzameld op het Vick-platform (vick.vlaanderen) waar ook jongeren mee aan het stuur zitten. Voorbeelden van toepassingen zijn de Vick Mentor en Vick Mycoach app's waarbij in het eerste geval op zoek wordt gegaan naar een match met een geëngageerde professional uit de gewenste sector die bijstaat met informatie en tips, en in het tweede geval

doelen bepaald kunnen worden om via digitale coaching de “fitheid” op de arbeidsmarkt te verbeteren. Het model is *digital first* maar niet *digital only*, klinkt het bij VDAB. In een artikel van Over.Werk geeft VDAB (2016) aan dat in de toekomst op zoek zal worden gegaan naar partnerschappen binnen onderwijs en sectoren om digitale toepassingen voor Vick te ontwikkelen. Het is uitkijken naar de interne evaluatie van het Jeugdwerkplan (2016) om de resultaten van de eerste twee loopjaren van het project te kunnen evalueren.

Ondanks de gepercipieerde zelfredzaamheid, is er toch een groep hooggeschoolden die meer ondersteuning zou kunnen gebruiken, luidt het in de evaluatie van het Jeugdwerkplan (VDAB, 2014). Zo zou het bij jongeren die uit een studierichting komen die niet op de arbeidsmarkt is gericht, niet altijd duidelijk zijn wat de studie inhoudt en hoe de afstemming met de arbeidsmarkt kan gemaakt worden in termen van competenties en mogelijke jobs. Bovendien halen VDAB-respondenten in Gent aan dat, wanneer bevraagd, hooggeschoolde jongeren toch nog steeds aangeven behoefte te hebben aan een persoonlijke begeleiding (bijvoorbeeld voor het krijgen van feedback en advies). De laagdrempelige netwerk-initiatieven die hierboven benoemd worden (zoals de JobBar) waarbij werkzoekende jongeren uit hun isolement worden gehaald en ervaringen kunnen uitwisselen met hun peers en mensen uit de bedrijfswereld, spelen hier op in. De evaluatie van het Jeugdwerkplan van VDAB (2014) wijst er echter op dat deze acties nog te los georganiseerd en te projectmatig zijn. De VDAB evaluatie pleit voor een expertise-netwerk voor de begeleiding van hooggeschoolden. Hoe dit netwerk er zou moeten uitzien en wie hierin kan betrokken worden, blijft vooralsnog onduidelijk.

3.4.3 Kwaliteit van het aanbod

De Jeugdgarantie benadrukt het belang van een kwaliteitsvol aanbod voor jongeren. Een aanbod is kwaliteitsvol als de jongere niet terug in de werkloosheid of inactiviteit belandt na het aflopen ervan. De kwaliteit van het aanbod betreft dus een aspect van duurzaamheid. Het kunnen garanderen dat de jongeren binnen de vier maanden een job, opleiding of stage krijgt aangeboden is één zaak. Er voor zorgen dat het desbetreffende aanbod effectief bijdraagt aan een duurzame tewerkstelling voor jongeren blijkt niet vanzelfsprekend. Hoewel we dit aspect niet specifiek hebben bevraagd, wordt duidelijk uit desk research dat het bewaken van de kwaliteit van het aanbod voor jongeren een uitdaging vormt. Sociale partners waarschuwen in een bijdrage over de JG in Over.Werk voor het gevaar van uitzichtloze stages en preciaire (interim) contracten, onvrijwillige parttime contracten en lage lonen voor jongeren (ABVV; ALBV; ACV: 2016). Deze kenmerken worden ook opgenomen in de richtlijnen van de Europese Commissie rond kwaliteit van werkaanbiedingen. Voor stages worden ook de leercomponent (is de stage voldoende leerrijk?) en arbeidsomstandigheden (bv. werkdruk) vermeld. Naast de arbeidsvoorwaarden van het aanbod, draagt ook de inhoud van de job bij tot de kwaliteit. Zo mag het belang van het aansluiten van de tewerkstelling bij de interesses of diploma van jongeren niet onderschat worden. Hoewel bij alle stakeholders het belang van de kwaliteit van het aanbod sterk leeft, blijft het moeilijk om deze kwaliteit te meten en te evalueren. Bijkomend onderzoek is hiervoor noodzakelijk.

3.5 Lokaal Samenwerkingslandschap

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat de lokale realisatie van de jongerengarantie zich op meerdere domeinen situeert (preventief, curatief en nazorg). Om het beleid op deze domeinen te kunnen afstemmen en een doeltreffende dienstverlening aan jongeren te kunnen garanderen, is er nood aan samenwerking over de domeinen heen. Vandaar het belang aan transversale netwerken.

Hieronder bekijken we hoe deze samenwerking op lokaal niveau wordt georganiseerd. Dit doen we allereerst door de positie van de ‘kritische’ actoren binnen de transversale netwerken te kaderen en

toe te passen op de situatie in de cases die de focus vormen van dit hoofdstuk. Vervolgens gaan we na welke instrumenten lokaal worden gehanteerd om de samenwerking over de domeinen heen te faciliteren.

3.5.1 De 'kritische' actoren

Het realiseren van de specifieke acties die bijdragen tot de jongerengarantie vraagt dikwijls de inzet van verschillende 'kritische' actoren, zonder wiens bijdrage de actie niet of moeilijker kan worden gerealiseerd. Afhankelijk van de actie, kunnen de 'kritische'³⁹ actoren verschillen. Zo spelen werkgevers een essentiële rol m.b.t. het aanbieden van stages aan jongeren, terwijl ze geen rol van betekenis spelen bij acties zoals Vindplaatsgericht werken. Net zoals in het vorige deel maken we een onderscheid tussen drie types van acties: preventief, curatief en nazorg. Binnen de curatieve acties, bespreken we de kritische actoren voor elk van de zes maatregelen. Een overzicht van de kritische actoren per actie is te vinden in de tabellen in bijlage.

We definiëren een 'kritische' (*critical*) actor als een actor zonder wiens inzet de doelstelling niet kan worden gerealiseerd (Klijn & Koppenjan, 2016). De betrokkenheid van een actor is kritisch om één of een combinatie van de volgende redenen: (1) financiële middelen, met inbegrip van personeelstijd, (2) wettelijke bevoegdheid en (3) specifieke kennis en expertise rond de thematiek. Per actie bespreken we enkel de kritische actoren, en leggen we kort uit waarom de actor kritisch is. We vermelden dus geen actoren die mogelijk wel een (belangrijke) rol spelen, maar niet van essentieel belang zijn voor de realisatie van een specifieke actie.

Daarnaast maken we een onderscheid tussen 'dedicated' en 'non-dedicated' actoren (Klijn & Koppenjan, 2016). Dedicated of toegewijde/betrokken actoren zien het implementeren van een specifieke actie als een prioriteit waar ze middelen en expertise in willen investeren. Een concreet voorbeeld is de VDAB die als een dedicated actor kan worden beschouwd m.b.t. het intensief begeleiden van laaggeschoolde jongeren in de zoektocht naar werk. Kortweg kan worden gesteld dat een 'kritische' actor die niet 'dedicated' is, voldoende macht heeft om ervoor te zorgen dat de een specifieke actie nooit wordt geïmplementeerd (*hindrance power*). In een dergelijke situatie zal op zoek moeten worden gegaan naar strategieën om deze 'kritische actor' alsnog te overtuigen het proces actief te ondersteunen.

Een belangrijke actor, die we hier niet zullen bespreken, is de jongere zelf. Het spreekt immers voor zich dat zonder de actieve participatie van de jongeren zelf geen enkele actie succesvol kan zijn. We beschouwen deze actor hier niet om twee redenen. Ten eerste bestaat 'de jongere' niet. Acties zullen per definitie op maat moeten zijn van een specifieke groep om succesvol te zijn. Ten tweede, en belangrijker, hebben we voor deze studie geen jongeren bevraagd over hun perceptie rond de acties van het OCMW, het lokaal bestuur, de VDAB en haar partners en onderwijs. Zo is het mogelijk - zoals sommige stakeholders ook aangaven - dat een negatief imago van de VDAB ervoor zorgt dat zelfs bij een goede samenwerking tussen alle kritische actoren, jongeren nog steeds onvoldoende intrinsiek gemotiveerd zijn om deel te nemen aan de ondersteuning van deze diensten. In dit geval ligt de uitdaging niet bij (het gebrek aan) samenwerking tussen de actoren, maar schort er mogelijk iets aan de aard van de acties zelf en moet er nagedacht worden over nieuwe initiatieven die wel hun doelstellingen behalen.

³⁹ De term 'kritisch' is een directe vertaling van het Engelse 'critical'. We gebruiken deze term dus in de betekenis van 'essentieel'.

3.5.1.1 Preventieve acties

Een belangrijke doelstelling van preventieve acties is het vermijden van ongekwalificeerde uitstroom en het faciliteren van de transitie onderwijs-werk. De kritisch actoren hierbij zijn het onderwijs en de VDAB. Deze laatste beschikt over veel expertise m.b.t de arbeidsmarkt, biedt lespakketten aan voor laatstejaarsstudenten rond arbeidsmarkt en ondersteunt jongeren van zodra ze de schoolbanken verlaten. Zowel naar beleid als binnen de operationele diensten zet de VDAB sterk in op het begeleiden van laaggeschoolde en ongekwalificeerde uitstroom. De VDAB is op dit vlak dus zeker een ‘dedicated’ actor. Het onderwijs is echter evenmin weg te denken bij het opzetten van preventieve acties rond het vermijden van vroegtijdig schooluitval. Het onderwijs en haar ondersteunende diensten zoals de CLB’s hebben toegang tot deze jongeren en kunnen deze op een efficiënte manier informeren over de arbeidsmarkt of doorverwijzen naar meer gespecialiseerde diensten.

Op het overkoepelende niveau erkennen scholen⁴⁰ dat ze een belangrijke rol spelen m.b.t. het faciliteren van de transitie tussen onderwijs en werk, en proberen ze deze rol ook op te nemen. In die zin is de onderwijssector een ‘dedicated’ actor. Dit vertaalt zich onder meer in de samenwerkingsovereenkomst tussen de VDAB en GO!-onderwijs⁴¹, en de samenwerkingen tussen CLB’s en de VDAB.

Op lokaal niveau kan echter de vraag worden gesteld of alle scholen en/of leerkrachten inderdaad ‘dedicated’ actoren zijn. Zo gaf de VDAB aan dat het soms moeilijk is om leerkrachten te bereiken voor informatiesessies zoals ‘train-the-trainers’. Terwijl dit in Limburg vlot liep – onder meer door sterke ondersteuning uit de provincie – werd in Gent aangehaald dat het bereik van leerkrachten soms onvoldoende was. Bovendien werd er in Antwerpen en Limburg ook op gewezen dat het zeer vaak leerkrachten uit dezelfde scholen waren die actief deelnamen, wat erop kan wijzen dat binnen een regio slechts een aantal scholen sterk inzetten op het faciliteren van de transitie onderwijs – werk. Een tweede element dat de VDAB aanstipte is dat sommige scholen niet geïnteresseerd zijn in het informeren van leerlingen met als argument dat *“hun leerlingen toch doorstromen naar hogeschool en/of universiteit en niet op de arbeidsmarkt terechtkomen”*. Daarnaast werd er vanuit de VDAB op gewezen dat zij beschikken over goede informatie, onder andere dankzij het schoolverlatersrapport, over de opleidingen waarvoor de kans op doorstromen naar werk zeer beperkt is (met de BSO-opleiding kantoor als typisch voorbeeld). Ondanks het feit dat deze informatie in sommige regio’s ook actief met scholen wordt gedeeld en wordt toegelicht, blijft het moeilijk om vanuit de VDAB met deze scholen het debat aan te gaan om op langere termijn deze studierichtingen te hervormen of leerlingen van bij de start correct te informeren over de job mogelijkheden na afstuderen.

3.5.1.2 Curatieve acties

a) Intensieve begeleiding

Zowel het OCMW als de VDAB zetten in op het intensief begeleiden van werkzoekenden. Terwijl de VDAB dit in de eerste plaats doet vanuit een visie op activering, past dit voor de OCMW’s binnen een breder kader waarin ook sterk wordt ingezet op de welzijnsproblematiek van de werkzoekende. Beide diensten werken dan ook tot op zekere hoogte voor een andere doelgroep.

In zeker zin zijn beide actoren kritisch (en dedicated) voor hun specifieke doelgroep. Anderzijds kunnen beide actoren in principe onafhankelijk van elkaar functioneren en is samenwerking niet strikt

⁴⁰ Merk op dat we de onderwijssector zelf niet hebben bevestigd. We bespreken hier dus deze sector vanuit het oogpunt van VDAB, de steden/provincie en het OCMW.

⁴¹ Voor meer specifieke acties die hieruit voortvloeien, zie: <https://www.vdab.be/nieuws/pers/2015/go-en-vdab-brengen-schoolbanken-werkvloer-een-heel-stuk-dichter-bij-elkaar-0>

vereist om de beoogde resultaten te behalen. Samenwerking is echter wel wenselijk om de volgende redeneren:

- sommige werkzoekenden staan zowel ingeschreven bij VDAB als OCMW. Het is niet wenselijk – noch voor de werkzoekende noch voor de dienstverlener – om verschillende trajecten gelijktijdig op te starten;
- de dienstverlening van VDAB en OCMW is vaak complementair;
- OCMW cliënten in een Artikel 60 statuut dienen op het einde van dit contract te worden overgedragen aan de VDAB. Hier is een warme overdracht essentieel.

Een eerste belangrijk aspect voor een optimale samenwerking tussen de VDAB en het OCMW is een goede uitwisseling van gegevens rond cliënten. Een vorig VIONA onderzoek rond de proeftuinen voor samenwerking tussen VDAB en OCMW ging hier reeds uitgebreid op in (Van Mellaert, Kuppens, & Struyven, 2012). Deze gegevensuitwisseling is belangrijk om te vermijden dat werkzoekenden parallel worden begeleid door verschillende diensten. Binnen het Opleidings- en Tewerkstellingscentrum van het OCMW in Gent werd aangehaald dat een deel van de maatschappelijk werkers in beperkte mate toegang had tot Mijn Loopbaan, het registratie systeem van de VDAB, en dat zij trajecten systematisch ingeven in Mijn Loopbaan zodat de VDAB daar ook inzage in heeft. In Antwerpen, daarentegen, werd aangegeven dat er momenteel een zeer beperkte toegang is, maar dat dit systeem wel binnenkort zal worden herbekeken in het kader van hervormingen inzake activering onder het Artikel 60 statuut. In het kader van leefloners in een Artikel 60 statuut gaven de OCMW's aan dat hier een warme overdracht naar de VDAB – meestal ongeveer twee maanden voor het einde van het Artikel 60 contract – vrij vlot verloopt, onder meer via informele contacten tussen de betrokken consulenten van de VDAB en het OCMW.

Een tweede belangrijk aspect is de complementariteit van het aanbod van de VDAB en OCMW. De VDAB heeft een uitgebreid aanbod van intensieve begeleiding rond activering, onder meer via de tenderpartners, waar ook de OCMW cliënten met het juiste profiel naar doorverwezen worden. Anderzijds heeft het OCMW een breder aanbod voor cliënten met een belangrijke welzijnsproblematiek, en heeft ze de tijd en middelen om op een meer integrale manier gelijktijdig verschillende welzijnsaspecten aan te pakken, alvorens over te gaan tot activering van de werkzoekende. Zo hebben verschillende OCMW's tweedelijnsdiensten voor jongeren, waar maatschappelijk werkers (met een lagere caseload) de jongeren intensief kunnen begeleiden. Vaak wordt hier gefocust op jongeren uit een specifieke doelgroep, zoals jongeren met een verleden uit een instelling.

Hoewel tijdens de interviews alle stakeholders de samenwerking tussen de VDAB en OCMW als positief evalueerden, werd wel aangehaald dat het verschil in doelstelling tussen de VDAB en OCMW, i.e. focus op activering versus focus op welzijn, soms tot spanningen leiden op het terrein. Een respondent verwoordde het als volgt: *“Het is wel zo dat tussen de trajectbegeleiders, dat die wel eens frustraties hebben ten aanzien van de VDAB, want die verwacht soms wel wat meer van onze jongeren. Wij zitten wel meer op het welzijnskantje omdat we van het OCMW zijn. Maar ik denk dat dat juist voor interessante uitwisselingen zorgt.”* In welke mate deze frustratie bij VDAB en OCMW consulenten leeft en welke invloed ze heeft op het doorverwijzen van cliënten werd binnen deze studie niet onderzocht. Zoals de respondent hierboven ook aangaf, hoeft dit verschil in focus niet per definitie een probleem te zijn, maar vraagt het wel voldoende aandacht op het terrein om ervoor te zorgen dat er voldoende vertrouwen bestaat tussen VDAB en OCMW bemiddelaars, waardoor werkzoekenden bij de juiste diensten terecht komen.

Naast het OCMW en de VDAB kunnen de tenderpartners van VDAB tot op zekere hoogte als kritische actoren worden beschouwd m.b.t. het intensief begeleiden van jongeren in de zoektocht naar werk. Deze actoren zijn essentieel omdat ze momenteel instaan voor het gros van de intensieve

begeleidingen in Vlaanderen via de WIJ en TIBB-tenders, en expertise en ervaring hebben bij het begeleiden van jongeren, die niet (meer) bij de VDAB aanwezig is. Zonder deze actoren zou de VDAB zijn rol niet kunnen vervullen. Anderzijds zijn deze actoren door het tendersysteem erg afhankelijk van de VDAB, en hebben ze in principe weinig inspraak in de keuze van tenders die worden gelanceerd. Bovendien is er een vrij ruime keuze aan partners – van uitzendbureaus zoals Randstad tot vzw's zoals Groep Intro – waardoor het er voorlopig op lijkt dat geen enkele van de partners een essentiële rol speelt, in de zin dat het wegvallen van deze partners zou leiden tot een groot tekort in capaciteit voor intensieve begeleiding. Een analyse van het functioneren van samenwerking onder het tender-instrument vergt onderzoek op zich. Wel is vanuit dit onderzoek de kritische rol van de tenderpartners duidelijk gebleken, omdat deze van essentieel belang zijn in de reguliere werking van de VDAB en nu al het merendeel van de intensieve begeleidingen voor hun rekening nemen.

b) Stages en werkervaring

Onder meer door positieve ervaringen met stages in Duitsland en Oostenrijk, beschouwt ook de Europese Commissie stages als een effectieve manier om jongeren een eerste werkervaring aan te bieden en competenties verder aan te scherpen. Ook binnen Vlaanderen gaat meer en meer aandacht naar (on)betalde stages, vaak onder de noemer 'werkpleklers'. We maken een onderscheid tussen enerzijds stages in het kader van een Artikel 60 tewerkstelling, waarin het OCMW een hoofdrol speelt, en anderzijds stages voor werkzoekenden (i.e. IBO/BIO/Instapstages), waarbij de VDAB en de werkgevers de kritische actoren zijn.

Stages/werkcontracten voor OCMW cliënten in een Artikel 60 statuut worden gecoördineerd door het OCMW, die binnen deze actie de kritische, dedicated actor is. Een belangrijke partner van het OCMW zijn de stadsdiensten, die het gros van de stageplaatsen voor hun rekening nemen. Hierdoor hebben deze stadsdiensten belangrijke ervaring opgebouwd met het begeleiden van deze werkzoekenden. Na afloop van deze stage stroomt deze groep door naar de VDAB. Zoals al eerder besproken, verloopt deze warme overdracht in de meeste gevallen vrij vlot.

Naast stages in het kader van Artikel 60-tewerkstelling wordt ook sterk ingezet op stages voor andere werkzoekenden. De BIO's/IBO's en instapstages van de VDAB zijn de belangrijkste voorbeelden van dergelijke stages. De VDAB is een kritische actor voor het aanbieden van stages aan jongeren. Bovendien ziet de VDAB dit zelf als één van de speerpunten van zijn beleid en een uitstekend middel om jongeren te laten proeven van een eerste werkervaring. De VDAB is dus binnen deze acties een 'dedicated' actor (VDAB, 2015b, 2016a), en investeert hier dan ook de nodige middelen in. Zo werden in 2015 ongeveer 15.000 IBO's georganiseerd, waarvan 52% werd ingevuld door jongeren, werden er 504 instapstages gestart en werden 407 BIO's goedgekeurd (VDAB, 2016a).

Een tweede kritische actor voor de succesvolle realisatie van de actie stages voor werkzoekenden zijn de werkgevers. Zij moeten uiteindelijk dergelijke stages aanbieden, en openstaan voor het verder opleiden van werknemers op de werkvloer. Overkoepelende werkgeversorganisaties zoals UNIZO en VOKA zijn voorstander van werkpleklers en argumenteren dat stages zowel voor de jongeren als de bedrijven zelf belangrijke voordelen hebben (Teughels & Renard, 2016). Zo wordt onder meer verwezen naar de mogelijkheden die werkpleklers biedt voor het opleiden van (toekomstige) werknemers, de lagere kostprijs van de werknemer tijdens de stage, de mogelijkheid om via werkpleklers toekomstige werknemers te leren kennen en te rekruteren en om knelpuntberoepen in te vullen. In dit opzicht kunnen werkgevers als 'dedicated' actoren worden beschouwd. Hoewel we in dit rapport geen werkgevers hebben bevraagd, gaven sommige stakeholders binnen de VDAB wel aan dat het vinden van voldoende kwalitatieve stages in bedrijven niet steeds even vlot verloopt. Zeker bij klei-

nere KMO's zou er nog veel potentieel zijn om bijkomende stages aan te bieden, maar durven sommige kleinere KMO's die stap niet te zetten wegens de extra (en soms veeleisende) ondersteuning die stagiairs nodig hebben. De cijfers nuanceren dit verhaal echter. Zo werden in 2015 65% van de 20.505 gestarte IBO's aangeboden door bedrijven met minder dan 50 werknemers, en 15% door bedrijven met meer dan 50 werknemers⁴². De verschillen tussen de sectoren zijn dan wel weer vrij groot. De bouwsector is de sector met de meeste IBO's (22%), gevolgd door de kleinhandel (12%), terwijl de overheid (i.e. de sectoren algemene overheidsdiensten, openbaar bestuur, onderwijs, post) weinig (<5%) IBO's ter beschikking stelden (VDAB, 2016a). Bij werkgevers, ondanks de verschillen tussen sectoren en bedrijfsgrootte, is er dus nog ruimte om als een 'dedicated' actor te worden beschouwd voor het aanbieden van stages en werkervaringen.

c) Trajecten naar ondernemerschap

Een deel van de werkzoekenden heeft de aspiratie om een eigen zaak op te zetten, maar missen nog de nodige expertise en/of netwerken. Trajecten naar ondernemerschap kunnen deze jongeren ondersteunen. De VDAB is een kritische partner, voornamelijk voor het toeleiden van geïnteresseerde jongeren naar deze trajecten. Daarnaast zijn ook partners met expertise rond ondernemen van essentieel belang voor de inhoudelijke organisatie van deze opleidingstrajecten. Partners zoals UNIZO, Syntra of het Agentschap Ondernemen zijn in dit opzicht kritische actoren.

d) Opbouwen van netwerken en skills

Het opbouwen van netwerken en skills omvat acties die contacten tussen werkgevers en werkzoekenden onderling stimuleert. Voor acties die in de eerste plaats werkzoekenden ervaringen laten uitwisselen kan in principe elke actor, met een toegang tot jongeren, de kritische actor zijn. Zo is het perfect mogelijk dat een jeugdorganisatie interactie tussen werkzoekenden bevordert. De VDAB is een actor, die hier het initiatief zou kunnen nemen, maar dit is niet strikt noodzakelijk. Gezien de VDAB zich eerder richt op laaggeschoolden terwijl hooggeschoolden eerder via een digitale dienstverlening worden ondersteund, zijn dergelijke acties (e.g. jobbars) wellicht niet de belangrijkste prioriteit, waardoor de VDAB niet de meest kritische en betrokken actor is.

Voor acties die zich richten op het versterken van netwerken tussen werkzoekende en werkgevers zijn werkgevers de kritische actor. In welke mate deze actor ook 'dedicated' is, is niet voldoende duidelijk. Wellicht hangt het af van het bedrijf, de sector en het gemak waarmee vacatures worden opgevuld. Hier kan de VDAB een grotere rol spelen, in het bijzonder ook als 'matchmaker' tussen werkgevers en andere intermediaire actoren, vanuit een horizontale positie (bv. vooracties zoals Job hunting).

e) Vindplaatsgericht werken

Vindplaatsgericht werken vraagt een zeer specifieke expertise. Deze expertise is niet beschikbaar bij de VDAB of bij de meeste lokale besturen of OCMW's. Ze is in de eerste plaats te vinden bij meer gespecialiseerde organisaties die al langer inzetten op straathoekwerk en sterk lokaal zijn verankerd. Zo speelt in Antwerpen JES een belangrijke rol bij Vindplaatsgericht werken via de ACB'ers (arbeidscompetentiebegeleiders) en de JACO's, terwijl in Gent vzw Jong een belangrijke speler is (Jes, 2014). Door hun expertise zijn deze organisaties kritische actoren voor de succesvolle implementatie van Vindplaatsgericht werken. Gezien de missie van straathoekwerk, zijn deze organisaties ook 'dedicated' voor het begeleiden van erg kwetsbare jongeren, hoewel ze soms wel vragen stellen bij de "controlerende en anonieme" aanpak van de VDAB en niet per definitie 'dedicated' zijn om jongeren snel naar de VDAB door te verwijzen.

42 20% van de plaatsen werd aangeboden door bedrijven waarvan de bedrijfsgrootte onbekend was.

Een tweede kritische actor zijn de grotere spelers die wel de middelen hebben om in te zetten op Vindplaatsgericht werken, maar de inhoudelijke expertise missen. In principe zouden zowel het lokaal bestuur, het OCMW als de VDAB deze rol kunnen opnemen en externe partners van de nodige middelen voorzien om Vindplaatsgericht werken te implementeren. In de praktijk lijkt het er echter op dat voornamelijk de lokale besturen en in mindere mate de VDAB deze rol opnemen, terwijl het OCMW slechts indirect betrokken is.

Zowel in Antwerpen als in Gent stelden we vast dat het initiatief voor Vindplaatsgericht in de eerste plaats vanuit de stad kwam, die er ook de nodige middelen voor uittrok. In Antwerpen gebeurde dit binnen het kader van het convenant, waardoor ook de VDAB en het OCMW zijdelings werden betrokken. In Gent startte een project zoals Take Off initieel binnen het kader van Gent Stad In Werking (GSIW), waarna het doorgroeide naar een project van de VDAB, OCMW en de stad, die elk een deel van de middelen inbrengen.

De VDAB is er sterk van bewust dat Vindplaatsgericht werken van essentieel belang is om niet-geregistreerde jongeren te bereiken. Zo co-financierde de VDAB Antwerpen de Tempera studie, die het aantal (niet-geregistreerde) NEET-jongeren in Antwerpen trachtte te schatten. Ondanks het feit dat het idee van Vindplaatsgericht werken wel leeft binnen de VDAB, kan de vraag worden gesteld of deze actor wel voldoende 'dedicated' is en in welke mate VDAB effectief inzet op het 'vinden' van niet-geregistreerde jongeren. Zoals hierboven aangehaald ligt het initiatief in Gent en Antwerpen bij de steden zelf. Binnen de reguliere werking van de VDAB wordt enkel binnen de WIJ! tender van de VDAB ingezet op Vindplaatsgericht werken. Bovendien suggereerden verschillende stakeholders dat ook binnen deze tender toeleiding via Vindplaatsgericht werken in de praktijk vrij beperkt is. Naast moeilijkheden met het 'vinden' van niet-geregistreerde jongeren kampt de VDAB immers ook met het feit dat men een deel van de geregistreerde jongeren niet bereikt, omdat deze niet ingaan op de dienstverlening van de VDAB. Sommige stakeholders binnen VDAB gaven daarom aan dat het 'vinden' van niet-geregistreerde jongeren niet de prioriteit dient te zijn, maar wel het uitbouwen van nieuwe methodieken en partnerschappen om de geregistreerde jongeren ook effectief te bereiken. Anderzijds zijn er wel een aantal aspecten die erop wijzen dat de VDAB een 'dedicated' actor is voor acties rond Vindplaatsgericht werken. Zo werkt de VDAB momenteel aan het koppelen van dataset van de VDAB en onderwijs, wat het 'vinden' van jongeren kan vergemakkelijken, maar daarom nog niet oplossen. Wie deze jongeren dan ook daadwerkelijk zal begeleiden en hoe dit precies zal gebeuren is momenteel echter nog niet duidelijk. Ook de recente VDAB decreet wijziging die VDAB toelaat ook jongeren die niet zijn ingeschreven als werkzoekende te begeleiden wijst erop dat de VDAB aan het evolueren is naar een meer 'dedicated' actor m.b.t. Vindplaatsgericht werken.

De bevroegde OCMW's zetten niet in op Vindplaatsgericht werken in de strikte zin, en kan dan ook niet als een kritische, dedicated actor worden beschouwd. Ze zetten met andere woorden geen maatschappelijk werkers in, die actief op zoek gaan naar jongeren die niet gekend zijn bij de verschillende overheidsdiensten. Anderzijds gaven ze wel aan 'aanklampend' te werken, waardoor ze cliënten die niet meer bereikbaar zijn actief worden opgezocht via onder meer huisbezoeken. Ook specifieke diensten rond bijvoorbeeld 'thuislozen' of 'integrale gezinshulp' vinden soms jongeren, die vervolgens naar de bevoegde diensten worden toegeleid.

3.5.1.3 Nazorg

Zowel de VDAB als de werkgevers zijn kritische actoren voor het verder ondersteunen van jongeren die recent werk vonden. Werkgevers zijn 'kritisch' omdat ze ofwel zelf deze nazorg dienen te organiseren, wat ongetwijfeld een aantal bedrijven doen via onder meer een peter-meter systeem, ofwel moeten toelaten dat externe diensten zoals de VDAB de jongeren verder ondersteunen.

Hoewel beide actoren een essentiële rol moeten spelen is geen van beide een ‘dedicated’ actor. In geen van de gesprekken met de VDAB kwam nazorg naar voor. Wellicht heeft dit gedeeltelijk te maken met het feit dat VDAB-bemiddelaars hun taak als afgerond beschouwen van zodra de werkzoekende is doorgestroomd naar werk. Binnen de TIBB en WIJ-tenders is er wel aandacht voor nazorg, maar een interne VDAB evaluatie wijst erop dat in de praktijk de nazorg beperkt is (VDAB, 2015a). Dezelfde evaluatie wijst erop dat ook werkgevers geen ‘dedicated’ actor zijn, en niet openstaan van jobcoaching van werknemers. Bovendien zouden ook jongeren geen vragende partij zijn voor extra ondersteuning nadat ze eenmaal aan de slag zijn.

Kortom, de vaststelling dat beide actoren niet ‘dedicated’ zijn kan verklaren waarom in de praktijk weinig wordt ingezet op nazorg. Indien nazorg in de toekomst als prioriteit wordt beschouwd, zal moeten worden gezocht naar nieuwe strategieën en incentives om werkgevers en VDAB bemiddelaars hierop te laten inzetten.

3.5.2 Instrumenten tot transversale samenwerking

Om de samenwerking over de domeinen heen te ondersteunen, maken de actoren gebruik van samenwerkingsinstrumenten. Binnen de cases identificeren we twee belangrijke soorten instrumenten tot samenwerking. Enerzijds zijn er de samenwerkingsovereenkomsten, in het geval van Antwerpen en Gent, afgesloten tussen de stad, VDAB en OCMW. De samenwerkingsovereenkomsten beschouwen we als een “top down” instrument, dat vanuit een (boven)lokaal beleidskader in het leven wordt geroepen. Anderzijds zijn er de “bottom up” instrumenten, zoals het platform “Gent, stad in werking” (Gsiw) in Gent en het Stakeholdersforum in Antwerpen. Bottom up instrumenten faciliteren een brede samenwerking tussen de verschillende (lokale) actoren waarbij vertrokken wordt vanuit de (lokale) noden van stakeholders.

In de volgende paragraaf zullen we deze instrumenten kort toelichten voor beide cases en proberen we op basis van de ervaringen van de respondenten een beeld te schetsen van hoe de instrumenten bijdragen tot de transversale samenwerking binnen de cases.

Samenwerkingsinstrumenten in de provincie Limburg worden in dit deel niet besproken, aan de ene kant omdat er sprake is van een afwijkende samenwerkingsstructuur, en aan de andere kant omdat we onvoldoende informatie hebben kunnen verzamelen om een accurate schets te geven. Verder geven we mee dat binnen dit rapport niet zal worden stilgestaan bij de aparte structuren die zijn opgezet om samenwerking binnen het onderwijs te coördineren, zoals de samenwerkingsovereenkomst tussen CLB, VDAB en CMP in Antwerpen, en het onderwijscentrum in Gent. Onderwijspartners werden immers niet bevraagd in de interviews. We focussen enkel op samenwerkingsverbanden die het hele gamma aan acties beslaan (preventief, curatief en nazorg) en waar VDAB ook een prominente rol speelt.

3.5.2.1 Top down instrumenten: samenwerkingsovereenkomst

In Antwerpen en Gent hebben de stad, VDAB en OCMW een samenwerkingsovereenkomst afgesloten dat als doel heeft het lokaal arbeidsmarkt-, werkgelegenheids- en welzijnsbeleid in de stad te versterken, en waarin de aanpak van de jeugdwerkloosheid als een belangrijke beleidsprioriteit wordt opgenomen. Antwerpen nam hierin het initiatief in 2008. Gent volgde in 2013. De huidige versie van de overeenkomst loopt in beide steden tot en met 2018.

De aanpak van de jeugdwerkloosheid op de drie domeinen (preventief, curatief en nazorg) wordt als een belangrijke beleidsprioriteit opgenomen binnen de convenanten. In Antwerpen heeft men het

actieplan “JongerenAanBod” uitgewerkt dat preventief inzet op de warme overdracht tussen onderwijs en arbeidsmarkt en het voorkomen van ongekwalificeerde uitstroom. Bijzondere aandacht gaat onder meer uit naar het spijbelprobleem en de laagdrempelige toegang tot informatie over studeren en werk. Curatief worden acties opgenomen die mede betrekking hebben op het “versterken van jongeren in hun pad naar de arbeidsmarkt” (de JobBar is hier een concreet voorbeeld van), het “versterken van tewerkstelling voor jongeren” (bijvoorbeeld het promoten van IBO/BIO’s) en het onder de aandacht brengen van “jongeren zonder aanbod” (hieruit volgt onder meer de NEET-studie). In Gent neemt het actieplan “Aanpak Jongerenwerkloosheid” maatregelen op voor het versterken en uitbreiden van het aanbod rond arbeidsmarkteducatie voor schoolgaande jongeren uit alle onderwijsrichtingen (en dit vanuit de opgebouwde expertise van het Wijs! Aan’t Werk project). Verder wil men het aanbod van de kwalificatietrajecten (bv. bij Syntra, OTC-OCMW en VDAB) voor laaggeschoolde jongeren versterken en verbeteren. Tot slot doelen de partners op het zoeken naar een gepast aanbod voor de NEET door het bestaande aanbod kritisch te evalueren (op inhoud, doel, vorm en taalgebruik naar jongeren).

De samenwerkingsovereenkomst in Antwerpen en Gent beschouwen we als een “top-down”-instrument tot samenwerking vanwege een aantal kenmerken. Ten eerste is de beslissing van de partijen om samen te werken rond een bepaalde doelstelling *formeel*, en werd deze *vanuit een politiek bepaald beleidskader* in het leven geroepen. Verder wordt het verloop van de samenwerking gestuurd volgens enkele *vooraf-bepaalde strategische en operationele afspraken*. Tot slot is er sprake van een *gesloten deelname* aan de samenwerking van een *beperkt aantal partijen*.

Het zijn deze specifieke “top down” eigenschappen van het convenant die volgens de partners bijdragen aan een goede transversale samenwerking rond jeugdwerkloosheid binnen steden. Het bestaan van een samenwerkingsovereenkomst wordt door de respondenten als de voornaamste reden gegeven voor hun positieve evaluatie van de samenwerking met partners over de domeinen heen. Uit de interviews leiden we af dat de respondenten de meerwaarde van de samenwerkingsovereenkomst op twee niveaus situeren.

Allereerst, menen de respondenten dat de *politieke wil* die aan de basis van de overeenkomst ligt, leidt tot een wezenlijk *strategisch en operationeel engagement* van de kritische actoren. In het lokale jeugdwerkloosheidsbeleid vormen de Stad, VDAB en OCMW kritische actoren vanwege de specifieke regierol⁴³ die ze opnemen binnen (één van) de domeinen waarop het probleem is verankerd. Een verhoogde politieke aandacht voor het probleem van jeugdwerkloosheid op (boven)lokaal niveau zetten de actoren ertoe aan de bestrijding ervan als een prioriteit binnen hun beleid op te nemen. Vanuit deze prioriteit groeit het besef dat, om maximale resultaten te behalen, jeugdwerkloosheid op meerdere domeinen moet worden aangepakt, en dat er moet worden samengewerkt met andere kritische actoren binnen het veld, die over de nodige kennis, middelen en bevoegdheden beschikken. Om tegemoet te komen aan deze politiek bepaalde beleidsnood gaan de actoren een formele overeenkomst aan die het mogelijk maakt om een beroep te doen op elkaars middelen en expertise. Strategisch leidt deze politieke keuze tot samenwerking ertoe dat de actoren zich verbinden aan een engagement voor de verwezenlijking van gemeenschappelijke doelstellingen. Vanuit een operationeel oogpunt zorgt de politieke wil voor samenwerking ervoor dat er middelen vrijkomen doordat er een engagement naar financiering en kennisdeling wordt aangegaan. Met andere woorden, de kritische actoren voor een geslaagde samenwerking binnen het jeugdwerkloosheidsbeleid, worden door de inzet van de samenwerkingsovereenkomst, ook “*dedicated*”, wat de kwaliteit van de samenwerking (en de uitkomsten ervan) ten goede komt.

⁴³ Stad Antwerpen/Gent is regisseur werkgelegenheids- en onderwijsbeleid, VDAB is regisseur arbeidsmarktbeleid, en OCMW Antwerpen/Gent is regisseur sociale begeleiding en activering van steungerechtigden met (equivalent) leefloon en regisseur welzijn.

Een tweede plus van de samenwerkingsovereenkomst als-top down instrument gaat over de uitbouw van *structuren* in de vorm van *afspraken* over overleg, besluitvorming, communicatie, gegevensdeling en rapportering die het verloop van de samenwerking vormgeven. OCMW Antwerpen geeft het voorbeeld van de afspraken over het uitwisselen van informatie. Voor het afsluiten van de overeenkomst werd informatie over projecten van partners zonder veel omkadering rondgestuurd. Dankzij de info- en uitwisselingsmomenten die worden voorgeschreven, krijgen organisaties een beter zicht op welke acties interessant kunnen zijn voor de eigen werking. VDAB Gent wijst ook op het belang van de afspraken over kwantitatieve duiding van bepaalde plannen en acties tijdens uitwisselingsmomenten of overleg om via een wederzijds begrip van motieven uiteindelijk beleidsmatig tot consensus te komen.

3.5.2.2 Bottom-up instrumenten

Ondanks de gepercipieerde meerwaarde van de samenwerkingsovereenkomst, stellen we vast dat er binnen het jeugdwerkloosheidsbeleid in de twee cases ook gezocht wordt naar bottom-up instrumenten om samenwerking tussen lokale actoren te realiseren. We zien hiervoor twee redenen. Enerzijds wil men stakeholders betrekken die belangrijk zijn maar niet vanuit politieke argumenten gemotiveerd kunnen worden om aan een samenwerkingsverband deel te nemen. Denk hierbij aan vzw's, jeugdorganisaties, etc. Zij hebben geen of in mindere mate verantwoording af te leggen aan politieke actoren. Om samen te werken, zullen ze dus meer inhoudelijk moeten worden gestuurd (vanuit hun eigen lokale noden). Anderzijds is er nood om een innovatieve en meer experimentele output te genereren waarvoor binnen een formeel instrument als de samenwerkingsovereenkomst geen ruimte is. Kleinschalige organisaties hebben hiervoor meer flexibiliteit (maar geen middelen waardoor samenwerking met beleidsactoren, zoals de Stad, ook voor hen voordelig is). Bovendien genereren dit soort partnerschappen door de nauwe betrokkenheid van stakeholders een breder draagvlak voor dit soort innovatieve output.

Bottom-up instrumenten kenmerken zich in de eerste plaats door hun *open en brede toegankelijkheid*: elke relevante organisatie kan deelnemen aan de samenwerking, ongeacht de schaal of gewicht. Verder hebben deze instrumenten een *minder formeel* karakter waardoor er *minder sturing* is onder de vorm van vooraf-bepaalde strategische en operationele afspraken. Tot slot wordt de inhoud van de samenwerking bepaald vanuit de *lokale noden* die de stakeholders ondervinden op het terrein.

Zowel in Antwerpen als in Gent merken we dat een poging wordt gedaan om stakeholders vanuit een bottom-up structuur te betrekken in het beleid. Voor Gent bespreken we in dit verband “Gent, stad in werking” (Gsiw). Voor Antwerpen kijken we naar het stakeholdersforum.

a) Gent, stad in werking (Gsiw)

Gent, stad in werking”, opgericht in 1998, is een open partnerschap dat zich engageert voor meer en betere tewerkstelling in de stad Gent. Verschillende lokale partners uit het brede maatschappelijke werkveld werken samen om gemeenschappelijke uitdagingen op het gebied van werkgelegenheid te analyseren en op een innovatieve manier aan te pakken. De werking van het partnerschap wordt gefinancierd door de Stad Gent met middelen en personeel van de Dienst Werk.

Gsiw beschouwen we als een tussenvorm in de “top-down” – “bottom-up” typologie. We bespreken het instrument toch in de laatste categorie vanwege de bottom-up benadering die gehanteerd wordt in de werking. De partners engageren zich onder meer voor een open deelname voor stakeholders; actieve participatie door deelname in actiegroepen, projecten, etc.; projectmatige aanpak; en communicatie van en naar het werkveld. Niettemin, kent het partnerschap een sterke formele sturing. Zo is er de beleidsgroep, waarvan de vaste partners onder meer de stad Gent, VDAB en OCMW zijn, die

verantwoordelijk is voor opvolging van de werking en resultaten van Gsiw. Het is ook deze beleidsgroep die het strategisch actieplan opstelt. Men kan zich afvragen in welke mate de agenda bepaald wordt door de lokale noden van de stakeholders.

Opvallend is dat de beleidsthema's van "Gent, stad in Werking" die in het strategisch plan van 2014-2016 worden geformuleerd (nl. jongeren en werk, migraties en een vernieuwend taalbeleid, de vraagzijde aan zet voor meer en beter werk, en sociale economie), deels in de lijn liggen van de beleidsprioriteiten van de samenwerkingsovereenkomst (nl. aanpak van de jeugdwerkloosheid, dienstverlening aan werkzoekende, (nieuwe) migraties, dienstverlening aan werkgevers en sociale economie). Ook binnen de beleidsdomeinen zijn er gelijkenissen. Zo wordt er binnen het thema van de jeugdwerkloosheid door beide partnerschappen sterk ingezet op het bevorderen van gekwalificeerde uitstroom en het verbeteren van de transitie onderwijs-arbeidsmarkt. De verhouding tussen Gsiw en de samenwerkingsovereenkomst is dan ook niet altijd even duidelijk. Een respondent van VDAB Gent geeft aan dat de werking van de twee platformen inderdaad gedeeltelijk door elkaar lopen. De drie partijen van de convenant behoren immers tot de vaste partners van Gsiw. Bovendien wordt in de samenwerkingsovereenkomst het "*onderschrijven van de visie van het open partnerschap 'Gent, stad in werking' (Gsiw)*" als één van de uitvoerende principes van het convenant beschreven. Het principe schrijft voor dat de Gsiw projecten (indien wenselijke en haalbaar) moeten worden verankerd in de reguliere werking van de actoren van het convenant. Hieruit volgt dat bepaalde projecten in het verlengde van beide partnerschappen liggen. Zo worden de resultaten van het project "Wijs! aan't werk" dat startte als een proeftuin in Gsiw aangewend in één van de doelstellingen van het convenant. De operationele uitwerking van de beleidsthema's lijkt wel verschillend. Daar het convenant voornamelijk op het bestaande aanbod en de reguliere werking verder bouwt (bv. "*We willen het aanbod van de kwalificatietrajecten [bij VWO, Syntra, OTC-OCMW, VDAB en partners, ...] versterken*") (GSIW, 2015), wordt aan Gsiw meer de ruimte gelaten om nieuwe initiatieven uit te denken (bv. "*Meerdere initiatieven borrelen op vanuit diverse (soms onverwachte) boeken om iets te doen aan de jeugdwerkloosheid. Zo is er I DROPS en EW32 die nieuwe methoden uitproberen om jongeren aan te spreken en eigenaar te maken van hun traject naar werk. We omarmen deze nieuwe initiatieven, geven hen een forum en zijn benieuwd naar hun zienswijze en methodieken die leerzaam en inspirerend zijn voor een innoverende aanpak.*").

Dit voorbeeld van de operationele uitwerking van initiatieven binnen Gsiw illustreert sterk de meerwaarde van het bottom-up gehalte van het instrument. De inbreng van uiteenlopende expertise en de flexibele implementatie structuur maken dat Gsiw ruimte biedt voor een innovatieve aanpak in de samenwerking rond jeugdwerkloosheid.

b) Stakeholdersforum

Het stakeholdersforum is een initiatief dat voortkomt uit de samenwerkingsovereenkomst tussen de Stad, VDAB en OCWM in Antwerpen. In de werkgroep JongerenAanbod ondervond men de nood voor de oprichting van een platform waarop alle lokale actoren die rechtsreeks of onrechtstreeks rond jeugdwerkloosheid werken, worden verzameld en met elkaar in dialoog kunnen gaan. Men kwam immers tot de conclusie dat er binnen de stad al heel wat organisaties actief zijn rond het probleem. Het forum biedt de mogelijkheid om de lokale initiatieven in kaart te brengen en zo inzicht te verwerven in de reikwijdte van en eventuele overlappingsen en hiaten in het aanbod. Zo werd tijdens een eerste forum in 2014, waar een 32-tal vertegenwoordigers van het lokale middenveld aanwezig waren, aan de stakeholders gevraagd om te identificeren op welke domeinen ze actief zijn (preventief, curatief, nazorg) en op welke doelgroepen ze zich richten (bv. scholingsgraad). Hieruit kwam bijvoorbeeld voort dat er vraag is naar begeleiding en ondersteuning in ondernemerschap bij jongeren, wat heeft bijgedragen tot de oprichting van het BAAS-project⁴⁴. Verder krijgen actoren de kans om elkaar

⁴⁴ Zie inhoudelijke scope.

te leren kennen waardoor eventueel wantrouwen (bijvoorbeeld wanneer actoren elkaars domein betreden) kan worden weggewerkt en mogelijke partnerschappen kunnen worden uitgebouwd.

Hoewel het forum de aanzet heeft gegeven tot enkele initiatieven, staat het instrument nog in zijn kinderschoenen. De bezorgdheid leeft dat het instrument enkel als uitwisselingplatform wordt gehanteerd. Om te bewaken dat het stakeholdersforum effectief output voortbrengt, is er nood aan meer sturing. Momenteel is men in Antwerpen nog op zoek naar een nieuw elan voor het forum.

3.6 Aanbevelingen

Op basis van case studies in Antwerpen, Gent en de provincie Limburg evalueerde dit hoofdstuk enerzijds het inhoudelijk aanbod aan acties op lokaal niveau die bijdragen tot het implementeren van de jongerengarantie en anderzijds welke actoren hier een rol in spelen. Daarenboven werden de verschillende samenwerkingsovereenkomsten voor deze actoren onder de loep genomen.

Op inhoudelijk vlak werd vastgesteld dat er een ruim aanbod van preventieve en curatieve acties is, maar dat er minder aandacht is voor nazorg. Ondanks de vaststelling dat er reeds veel beweegt, werden op inhoudelijk vlak toch drie aandachtspunten geïdentificeerd, die uitvoerig besproken werden in dit hoofdstuk. Deze punten herhalen we hier kort.

Het belangrijkste aandachtspunt is de vaststelling dat werkzoekende jongeren niet voldoende ingaan op de dienstverlening van de VDAB. Het blijft zeer moeilijk voor de VDAB om geregistreerde jongeren te bereiken, zelfs wanneer sancties worden ingezet. Hoewel een ‘imago’ probleem dikwijls werd aangehaald als een mogelijke oorzaak, bestaat er geen consensus om dit fenomeen te verklaren. Nog belangrijker, meerdere VDAB respondenten gaven ook aan dat ze niet weten welke methodes ze eventueel nog zouden kunnen gebruiken om jongeren effectief te bereiken. Dit vereist extra aandacht, niet enkel omdat de implementatie van de jongerengarantie staat of valt met het bereiken van (geregistreerde) jongeren, maar eveneens omdat soms werd aangegeven dat (te)veel energie gaat naar pogingen om jongeren te bereiken, die uiteindelijk toch niet opduiken. Een tweede aandachtspunt is het aanbod voor hogeschoolden. Voor deze doelgroep wordt in de eerste plaats sterk ingezet op digitale ondersteuning. Hoewel dit voor een aantal hogeschoolden wellicht voldoende is en daarnaast een groot deel van deze groep ook zonder begeleiding vlot naar werk zou doorstromen, blijft de vraag of het aanbod voor hogeschoolden die langere tijd werkloos zijn voldoet. Een derde aandachtspunt is de kwaliteit van de tewerkstelling. Een deel van de stakeholders is bezorgd dat de begeleiding niet zorgt voor duurzame tewerkstelling en dat er te sterk op uitzendarbeid wordt ingezet.

Verder werd in dit hoofdstuk het belang van samenwerkingen tussen verschillende actoren benadrukt. De actoren betrokken bij jongeren(werkloosheid) zijn zelfs op lokaal niveau niet op één hand te tellen. Hoewel dit op zich geen slechte zaak hoeft te zijn, maakt het de organisatie van het beleid wel moeilijker. We geloven dat een goede mix tussen enerzijds meer formele aansturing via top-down samenwerkingsakkoorden en anderzijds meer losse samenwerkingsakkoorden, die eerder bottom-up werken, een goede keuze is, maar verder kan worden ontwikkeld.

De top-down samenwerking, die zich kristalliseert rond een samenwerking tussen VDAB, OCMW en de stad, is strikt noodzakelijk om de reguliere werking van deze drie organisaties te stroomlijnen en zo enerzijds dubbel werk te vermijden en anderzijds erop toe te zien dat voor alle NEET-jongeren een gepast aanbod bestaat of wordt ontwikkeld. Deze drie, grote organisaties zijn ook het best geplaatst voor het creëren van voldoende schaalgrootte en voor het garanderen van een zekere continuïteit van de werking. Bovendien genieten ze een grote politieke legitimiteit. Waar dergelijke top-down samenwerkingen wellicht het meest tekort schieten, is de flexibiliteit om te innoveren en te

experimenteren met nieuwe types aan acties, vaak op zeer kleine schaal. Daarnaast zijn deze grote organisaties – en dan wellicht in het bijzonder de VDAB, die erg centraal wordt aangestuurd – onvoldoende verankerd op lokaal niveau (e.g. in buurten) om de meest kwetsbare groepen te bereiken.

Deze zwaktes van de top-down samenwerkingsakkoorden zijn de sterktes van de meer losse bottom-up samenwerkingen, en vice versa. Vaak gaat het hier om kleinere organisaties, die nauw betrokken zijn met de leefwereld van de jongeren, en openstaan voor het experimenteren met nieuwe methodieken of zich kunnen richten naar een zeer specifieke doelgroep. Deze organisaties missen soms een duidelijke omkadering, en hebben nood aan grotere organisaties voor financiële middelen. De grotere organisaties hebben dan ook als rol een forum te voorzien voor deze bottom-up acties, zodat enerzijds succesvolle acties kunnen worden uitgebreid en anderzijds de stakeholders elkaar kennen en good-practices uitwisselen.

In dat opzicht, bevelen we aan dat het stakeholdersforum verder ontwikkelt zodat het deze platformfunctie kan opnemen en dat Gent, Stad in Werking deze rol verder blijft opnemen en verder probeert uit te bouwen.

- BIJLAGE -

Bijlage Schematisch overzicht van actoren en acties in de drie lokale casestudies

Stad Gent						
Domein	Actie	Sleutel actoren	Type maatregel	Doelgroep	Omvang/bereik	Financiering
OVERKOEPELEND						
	Aanpak Jongerenwerkloosheid	Stad Gent OCMW Gent VDAB	Onderdeel van de samenwerkingsovereenkomst	Jongeren tot en met 25 jaar		
	Gent, stad in werking (GSIW), actiegroep Jongeren en werk	Jongerenorganisaties, Deeltijds onderwijs, Groep Intro, Compaan, Vooruit-zenden, I Drops, EW 32, De Stap, Artevelde Hogeschool, VDAB, RESOC-SERR, Dienst Werk – Stad Gent, UNIZO, RTC – Oost Vlaanderen.	Open partnerschap	Jongeren (ook – 18)		
	JES	Stad Gent Vlaamse overheid	Innovatief stadslaboratorium	Jongeren en kinderen		ESF
PREVENTIEF						
	Wijs aan het Werk	Stad Gent (dienst werk), Beroepenhuis, VDAB, GSIW	Arbeidsmarkteducatie (oriëntatie, solliciteren, sociale zekerheid, attitudes, etc.)	Studenten 3 ^e graad secundair onderwijs	988 leerlingen bereikt in 2014-2015	
CURATIEF						

	Tender Intensieve Begeleiding en Bemiddeling (TIBB)	Private trajectbegeleiders en partners	Trajectbemiddeling -en begeleiding, jobhunting en nazorg	Kansengroepen kortgeschoolden en allochtonen, zowel curatief als preventief (waaronder jongeren)	VDAB (tender)
	Werkinleving voor Jongeren (WIJ!)	Lokaal ingebed partnerschap: 'toeleidende organisaties, overige begeleidende organisaties (OCMW en overige welzijnsorganisaties), werkgevers voor het vinden van stageplaatsen en de bemiddeling naar werk'	Intake – oriëntering – stage – Kwalificerende opleidings- of begeleidingsacties – nazorg	Ongekwalificeerde jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt (<25) – toegeleid via VDAB of acties uitvoerende partner	ESF/VCF
	OKOT (onderwijs kwalificerende opleidingstrajecten)	VDAB met onderwijsinstellingen	Beroepsopleiding in combinatie met diploma- verwerving	Alle verplicht ingeschreven werkzoekenden (dus ook +25) maar in het bijzonder de 'ongekwalificeerde uitstroom'	
	IBO (en varianten)	VDAB met werkgevers	Individuele beroepsopleiding op de werkvloer	Alle jongeren (maar ook +25)	
	Instapstages	Globale verbintenis tot werkplekieren van Federale Regering met werkgevers; uitvoering i.s.m. VDAB	Voltijdse opleidingsplaatsen voor 3 tot 6 maanden met maandelijks vergoeding	Schoolverlaters jonger dan 25 zonder diploma secundair onderwijs die al 6 maanden in de beroepsinschakelingstijd zitten	
	Co-searching	Stad Gent, VDAB,	Workshops in een losse sfeer, digitaal ondersteund	(hooggeschoolde) jongeren maar niet exclusief	
	Expeditie Werk	GSIW, Stad Gent, Jongerenorganisatie, werkgevers	Kennismaking tussen bedrijven en jongeren en mogelijkheid tot solliciteren	Laaggeschoolde jongeren	

Nazorg	Young Vibes	GSIW, Co Vibes, werkgevers	Opdrachten in teams bij bedrijven om kwalitatieve ervaring op te doen	Hoger geschoolde afgestudeerden zonder werkervaring		
	Take Off	Compaan, CAW, OCMW, straathoekwerk, VDAB	Outreach en intensieve begeleiding/coaching om jongeren sterker te maken voor een werk- of opleidingstraject	Kwetsbare en moeilijk-bereikbare jongeren/NEET	127 jongeren begeleid in 2014-2015	Stad Gent, VDAB, OCMW (was EFF)
	Word Wijs	De Stap	Coaching in het vinden van passend onderwijs-traject	Jongeren 18-25 jaar zonder diploma secundair onderwijs	+/- 50 coaching trajecten per jaar	Stad Gent, VDAB Oost-Vlaanderen en OCMW Gent

Provincie Limburg

Domein	Actie	Sleutel actoren	Type maatregel	Doelgroep	Omvang/bereik	Financiering
OVERKOEPELEND						
	Cre@tos naar Werk	Provincie Limburg en Limburgse Steden en gemeenten	Samenwerkingsverband			
PREVENTIEF						
	Trainingssessies voor onderwijsprofessionals	VDAB	Gratis trainingssessies voor leerkrachten en CLB- medewerkers gericht op praktische informatie rond het thema 'schoolloop-baan-denken'	Studenten uit het secundaire, bijzondere deeltijdse of volwassen onderwijs		
	Campusactie Q4Talent	VDAB, RVA, Sociale partners, universiteiten en hogescholen, provincie bestuur	Begeleiding en geven van informatie (studiekeuze, sollicitatie, rechten en plichten, etc.)	Studenten hogeschool en universiteit		
CURATIEF						
	Tender Intensieve Begeleiding en Bemiddeling (TIBB)	Private trajectbegeleiders en partners	Trajectbemiddeling -en begeleiding, jobhunting en nazorg	Kansengroepen kortgeschoolden en allochtonen, zowel curatief als preventief (waaronder jongeren)		VDAB (tender)

Werkinleving voor Jongeren (WIJ!)	Lokaal ingebed partnerschap: 'toeleidende organisaties, overige begeleidende organisaties (OCMW en overige welzijnsorganisaties), werkgevers voor het vinden van stageplaatsen en de bemiddeling naar werk'	Intake – oriëntering – stage – Kwalificerende opleidings- of begeleidingsacties – nazorg	Ongekwalificeerde jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt (<25) – toegeleid via VDAB of acties uitvoerende partner	ESF/VCF	
OKOT (onderwijs kwalificerende opleidingstrajecten)	VDAB met onderwijsinstellingen	Beroepsopleiding in combinatie met diploma-verwerving	Alle verplicht ingeschreven werkzoekenden (dus ook +25) maar in het bijzonder de 'ongekwalificeerde uitstroom'		
IBO (en varianten)	VDAB met werkgevers	Individuele beroepsopleiding op de werkvloer	Alle jongeren (maar ook +25)		
Instapstages	Globale verbintenis tot werkplekklere van Federale Regering met werkgevers; uitvoering i.s.m. VDAB	Voltijdse opleidingsplaatsen voor 3 tot 6 maanden met maandelijks vergoeding	Schoolverlaters jonger dan 25 zonder diploma secundair onderwijs die al 6 maanden in de beroepsinschakelingstijd zitten		
Tripple Youth	Arctos VZW	Wekelijkse korte modules: sollicitatietraining, assertiviteit, oriëntering	Afgestudeerde jongeren		SALK, VDAB tender
Op Stap	Begeleidingsdienst Limburg Mijngedied	Outreach + Intensieve begeleiding van 6-9 maanden			SALK, VDAB tender
Score your goal two times	ACV, VDAB	"cocktail van sport, mental coaching, maatschappelijke oriëntering, ondernemen, zingeving en sollicitatietechnieken"	Kwetsbare jongeren tussen 18-25		
Race for Work (in gemeente Houthalen)	CVO TIKB, STEBO vzw, VDAB en het	Toeleiding + opleiding "herstel motorfietsen" +	Kwetsbare jongeren		

<p>Nazorg</p>		<p>Gemeentebestuur van Houthalen-Helchteren.</p>	<p>aanscherpen arbeidsmarktcompetenties via op maat gesneden les-pakketten + intensieve fase van jobhunting & bemiddeling, inclusief job- en taalcoaching op de werkvloer van zodra ze tewerkgesteld zijn</p>			
----------------------	--	--	---	--	--	--

Stad Antwerpen						
Domein	Actie	Sleutel actoren	Type maatregel	Doelgroep	Omvang/bereik	Financiering
OVERKOEPELEND						
	Jongeren-Aanbod	VDAB Stad Antwerpen OCMW	Actieplan uit samenwerkings-overeenkomst	Jongeren tot en met 25 jaar		/
	Stakeholdersforum	VDAB Stad Antwerpen (OCMW)	Overlegplatform voor middenveld	Jongeren tot en met 25 jaar		/
	JES	Stad Antwerpen	Innovatief stadslaboratorium	Jongeren en kinderen		ESF
	NEET – in beeld brengen	Stad Antwerpen, OCMW, VDAB, Tempera	Onderzoek			
PREVENTIEF						
	Samenwerkings-overeenkomst tussen CLB, CMP en VDAB	Vrij CLB De Wissel, CLB GO! Antwerpen, Stedelijk CLB Antwerpen, Provinciaal CLB Antwerpen, Centraal Meldpunt en VDAB.	Informereren en begeleiding tijdens de leerloopbaan met het oog op een warme overdracht naar arbeidsmarkt	Studenten secundair onderwijs		VDAB - Onderwijs

	<p>Trainingssessies voor onderwijsprofessionals</p> <p>Transit schoolverlaters-dagen</p> <p>Werk Info Punt (WIP)</p>	<p>VDAB</p> <p>VDAB, vakbonden</p> <p>JES, Formaat, Kras, Stad Antwerpen</p>	<p>Gratis trainingssessies voor leerkrachten en CLB- medewerkers gericht op praktische informatie rond het thema 'schoolloop-baan-denken'</p> <p>Infosessies over solliciteren en rechten en plichten op de arbeidsmarkt</p> <p>Laagdrempelige begeleiding met vragen rond werk en opleiding</p>	<p>Studenten uit het secundaire, bijzondere deeltijdse of volwassen onderwijs</p> <p>Laatstejaarsstudenten ASO, BSO, DBSO en TSO</p> <p>Kwetsbare jongeren</p>	<p>VDAB</p> <p>VDAB</p> <p>Stad Antwerpen</p>
CURATIEF/REMEDIEËREND					
	<p>Tender Intensieve Begeleiding en Bemiddeling (TIIBB)</p> <p>Werkinleving voor Jongeren (WIJ!)</p> <p>OKOT (onderwijs kwalificerende opleidingstrajecten)</p> <p>IBO (en varianten)</p>	<p>Private trajectbegeleiders en partners</p> <p>Lokaal ingebed partnerschap: 'toeleidende organisaties, overige begeleidende organisaties (OCMW en overige welzijnsorganisaties), werkgevers voor het vinden van stageplaatsen en de bemiddeling naar werk'</p> <p>VDAB met onderwijsinstellingen</p> <p>VDAB met werkgevers</p>	<p>Trajectbemiddeling -en begeleiding, jobhunting en nazorg</p> <p>Intake – oriëntering – stage – Kwalificerende opleidings- of begeleidingsacties – nazorg</p> <p>Beroepsopleiding in combinatie met diploma-verwerving</p> <p>Individuele beroepsopleiding op de werkvloer</p>	<p>Kansengroepen kortgeschoolden en allochtonen, zowel curatief als preventief (waaronder jongeren)</p> <p>Ongekwalificeerde jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt (<25) – toegeleid via VDAB of acties uitvoerende partner</p> <p>Alle verplicht ingeschreven werkzoekenden (dus ook +25) maar in het bijzonder de 'ongekwalificeerde uitstroom'</p> <p>Alle jongeren (maar ook +25)</p>	<p>VDAB (tender)</p> <p>ESF/VCF</p> <p>VDAB</p> <p>VDAB</p>

	Instapstages	Globale verbintenis tot werkplekieren van Federale Regering met werkgevers; uitvoering i.s.m. VDAB	Voltijdse opleidingsplaatsen voor 3 tot 6 maanden met maandelijkse vergoeding	Schoolverlaters jonger dan 25 zonder diploma secundair onderwijs die al 6 maanden in de beroepsinschakelingstijd zitten		Federale overheid
	Overeenkomst Alternerende Opleiding (OAO-trajecten)	VDAB, Stad Antwerpen (Business & Innovatie, Werk & Sociale Economie)	Combinatie opleiding met een werktraject bij de stad Antwerpen	Werkzoekende jongeren tussen 18jaar en 24 jaar die willen werken in deeltijds leren/deeltijds werken		OAO: Onderwijs/Syntra
	Job bar	VDAB, uitzendkantoren en werkgevers	Advies verlening, job dates, workshops en info's	(bijna) afgestudeerde jongeren		Voortrajecten/Brugprojecten/IBAL: (IN PREVENTIEVE FASE) Stad Antwerpen + ESF/VCF VDAB
	BAAS	KAVKA vzw, Stad Antwerpen, VDAB, Vlaamse overheid	Laagdrempelige (voor)trajecten rond ondernemerschap	Jongeren geïnteresseerd om een eigen onderneming op te starten		Stad Antwerpen
	Elders Verworven Competenties begeleiding (EVC)	JES (JACO), Formaat (JACO), Kras JACO), Stad Antwerpen	Vorming, talentcoaching, competentiebevordering en procesbegeleiding	Kwetsbare en kort geschoolde jongeren		Stad Antwerpen
	Arbeidscompetentiebegeleiding (ACB)	JES (JACO), Formaat (JACO), Kras JACO), Stad Antwerpen (Werk en Economie)	Arbeidsbegeleiding en toeleiding	Kwetsbare en kort geschoolde jongeren		Stad Antwerpen
	Jongeren en ondernemerschap	VDAB, Syntra, Unizo	(voor)trajecten + intensieve begeleiding rond ondernemerschap binnen kader Maak Werk van je zaak	Jongeren geïnteresseerd om een eigen onderneming op te starten		VDAB

Nazorg	Inclusief	JES (JACO), Formaat (JACO), Kras JACO), Werkvorm	Arbeidsbegeleiding en toeleiding	Kwetsbare en kort geschoolde jongeren (maar ook 25+)		VDAB
	Baanbrekers	Formaat	Peer coaching/buddy	jongeren die moeilijk hun weg vinden tijdens hun opleiding en/of zoektocht naar werk		Stad Antwerpen

Referenties

- Bollens, J., & Cockx, B.** (2016). Effectiveness of a job vacancy referral scheme. *WSE Report 2016*, 2.
- Catalano, R., Goldman-Mellor, S., Saxton, K., Margerison-Zilko, C., Subbaraman, M., LeWinn, K., & Anderson, E.** (2011). The health effects of economic decline. *Annual review of public health*, 32.
- Cockx, B., & Van Belle, E.** (2016). Wating Longer Before Claiming, and Activating Youth. No Point?
- Deaton, A.** (2010). Instruments, randomization, and learning about development. *Journal of economic literature*, 48(2), 424-455.
- Derks, A., Elchardus, M., Glorieux, I., & Pelleriaux, K.** (1995). Werkloosheid ... wordt vervolgd. De reïntegratie van langdurig werklozen: een longitudinale analyse.
- Desseyn, J., & Hoefnagels, K.** (2015a). Antwerpse NEET-jongeren aan het woord. Een belevingsonderzoek bij NEET-jongeren in de Stad in opdracht van Stad Antwerpen en VDAB Antwerpen. *Tempera*.
- Desseyn, J., & Hoefnagels, K.** (2015b). NEET-jongeren in Antwerpen. Een kwantitatief en kwalitatief onderzoek over NEET in de stad. *Over.werk*(4), 97-103.
- Desseyn, J., & Hoefnagels, K.** (2015c). NEET-jongeren in Antwerpen: kwantificering. Beleidsgericht cijferrapport in opdracht van Stad Antwerpen en VDAB Antwerpen. *Tempera*.
- Desseyn, J., & Hoefnagels, K.** (2015d). NEET-jongeren in Antwerpen: kwantificering. Technische handleiding in opdracht van Stad Antwerpen en VDAB Antwerpen. *Tempera*.
- EC.** (2013). *PES Approaches for Sustainable Activation of Low-Skilled Adults and Youth: Work-first or Train-first?* European Commission Mutual Learning Programme.
- EC.** (2014). *Mutual learning programme: key policy messages from the peer review on the 'Youth Guarantee'*.
- EC.** (2015). *European Youth Guarantee: Questions and Answers (Memo)*.
- EC.** (2016a). *Guidance on evaluation of the Youth Employment Initiative*. Brussels: European Commission.
- EC.** (2016b). Key policy messages from the peer review on the 'French Guarantee for the Youth' (a particular measure within the broader context of the Youth Guarantee'. *Mutual Learning Programme*.
- EC.** (2016c). *The Youth Guarantee and Youth Employment Initiative three years on*. Brussels: European Commission.
- EC.** (2016d). *The Youth Guarantee and Youth Employment Initiative three years on (country report)*. Brussels: European Commission.
- Eichhorst, W., & Konle-Seidl, R.** (2016). Evaluating labour market policy. *IZA discussion paper*.
- Eichhorst, W., Wozny, F., & Mähönen, E.** (2015). What is a good job? *IZA discussion paper*.
- EMCO.** (2015a). *Indicator framework for monitoring the Youth Guarantee*. Brussels: European Commission: the employment committee.
- EMCO.** (2015b). *Indicator framework for monitoring the Youth Guarantee (YG): methodological manual*. Brussels: European Commission: the employment committee.
- Escudero, V., & Mourelo, E. L.** (2015). The Youth Guarantee programme in Europe: features, implementation and challenges. *ILO Working Paper*.
- Eurofound.** (2015). *Social inclusion of young people*. Luxembourg: publications office of the European Unions.
- Eurofound.** (2016). Exploring the diversity of NEETs.
- European Council.** (2013). *Council recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee*. Official Journal of The European Union.
- European Court of Auditors** (2015). *EU Youth Guarantee: first steps taken but implementation risks ahead*.
- Gangji, A., & Plasman, R.** (2008). Microeconomic analysis of unemployment persistence in Belgium. *International Journal of Manpower*, 29(3), 280-298.
- Gerard, M., Valsamis, D., Van der Beken, W., Johansson, E., & Rothfuss, C.** (2012). Why invest in employment? A study on the cost of unemployment. *Idea Consult*.
- GSIW.** (2015). Het open partnerschap 'Gent, stad in werking' (Gsiw): Visie, krachtlijnen, structuur GSIW.
- Hall, A.-M.** (2014). Mutual learning programme thematic paper: the youth guarantee - A lifeline for European youth? Experiences from the EU-28.
- Herremans, W., Vansteenkiste, S., & Sourbron, M.** (2016). Op weg naar de arbeidsmarkt. De arbeidsmarktintrede van Vlaamse schoolverlaters. *Over.werk*(1), 92-105.
- Holderbeke, F., & Sanders, D.** (2016). Dienstverlening voor werkzoekende jongeren en de monitoring in het kader van de jongerengarantie. *Over.werk*(1), 22-27.

- ICF.** (2015). Piloting Youth Guarantee partnerships on the ground. Summary Report. A summary report of key achievements and lessons from the European Parliament Preparatory Action on the Youth Guarantee. Publications Office of the European Union.
- Jes.** (2014). Tussen straat en loket.
- Kahn, L. B.** (2010). The long-term labor market consequences of graduating from college in a bad economy. *Labour Economics*, 17(2), 303-316.
- Kelley, J. G., & Simmons, B. A.** (2015). Politics by number: indicators as social pressure in international relations. *American journal of political science*, 59(1), 55-70.
- Kemper, R., Van Der Eecken, A., Derluyn, I., De Bie, M., & Bradt, L.** (2016). Uiteindelijk sta je er alleen voor. Een studie naar de school-werk transitie van maatschappelijk kwetsbare jongeren. *Jeugdonderzoeksplatform*.
- Kieselbach, T.** (2003). Long-Term Unemployment Among Young People: The Risk of Social Exclusion. *American journal of community psychology*, 32(1-2), 69-76.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J.** (2016). *Governance networks in the public sector*: Routledge.
- Lambrecht, N.** (2016). *Arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen: de klok tikt*. Itinera.
- MacKerron, G.** (2012). Happiness economics from 35 000 feet. *Journal of Economic Surveys*, 26(4), 705-735.
- Mroz, T. A., & Savage, T. H.** (2006). The long-term effects of youth unemployment. *Journal of Human Resources*, 41(2), 259-293.
- Mügge, D.** (2016). Studying macroeconomic indicators as powerful ideas. *Journal of European Public Policy*, 23(3), 410-427.
- OECD.** (2014). *Local implementation of youth guarantees: emerging lessons from European experiences*. Retrieved from
- Parlementaire vraag Kherbache aan Muylers.** (2015). *VDAB - Optimalisatie Jeugdwerkplan - Provincie Antwerpen (schriftelijke vraag 92)*.
- Scholiers, B., & Herremans, W.** (2016a). NEET-jongeren in Vlaanderen: aandacht voor kansengroepen. *Over.werk*.
- Scholiers, B., & Herremans, W.** (2016b). Wel jong, niet NEET. Een analyse van de NEET-jongeren in Vlaanderen. *Over.werk(1)*, 82-91.
- Serv - Vesoc.** (2012). *Vesoc- akkoord Loopbaanbeleid*.
- Shirakawa, T.** (2016). The Impact of Employment System on Feeling of Happiness in Germany and Japan *Advances in Happiness Research* (pp. 163-182): Springer.
- Struyven, L. & Coomans, S.** (2016). Waar Europa de mosterd haalde voor de jongerengarantie. *Over.werk(1)*, 66-73.
- Struyven, L. & Van Parys, L.** (2016) How to act? Implementation and evolution of the PES conductor role: The Belgian PES in Flanders as a case study. Analytical paper PES-to-PES Dialogue, European Commission, Brussels.
- Studiedienst Vlaamse Regering.** (2016). *Vlaamse Armoedemonitor 2015*.
- Teughels, S., & Renard, J.** (2016). De visie van Voka en UNIZO op de jongerengarantie. *Over.werk(1)*, 36-38.
- Van Dooren, G., & Struyven, L.** (2011). *Anders toeleiden naar werk. De effectiviteit van het vindplaatsgericht werken bij de activering van moeilijk bereikbare werkzoekenden in Antwerpen*. Retrieved from
- Van Landeghem, B., Cörvers, F., & De Grip, A.** (2016). Is There a Rationale to Contact the Unemployed Right from the Start? Evidence from a Natural Field Experiment.
- Van Mellaert, L., Kuppens, J., & Struyven, L.** (2012). Samenwerking op (de) proef: Procesevaluatie van fase 2 van de proeftuinen voor samenwerking tussen de VDAB en de OCMW's in Vlaanderen. *HIVA*.
- Van Wichelen, L.** (2004). Europa wijst Vlaanderen de weg naar een sluitende aanpak van de werkloosheid. *Over.werk(4)*, 95 - 100.
- VDAB.** (2012). *VDAB Ontcijfert nr. 36: Duurzaam werk voor jongeren: fictie of realiteit?*
- VDAB.** (2015a). *Evaluatie Jeugdwerkplan "as is" December 2014*.
- VDAB.** (2015b). *Jaarlijk ondernemingsplan 2015*.
- VDAB.** (2016a). *Analyserapport werkplekieren 2015*.
- VDAB.** (2016b). *Jaarreport 2015: kerncijfers*.
- VDAB.** (2016c). *Jaarverslag 2015: onze dienstverlening*.
- VDAB.** (2016d). *Werkzoekende schoolverlaters in Vlaanderen*.
- Vlaams Regeerakkoord.** (2014). *Vlaams Regeerakkoord 2014 - 2019*.
- Vroman, P., & Djait, F.** (2013). Bestrijden van ongekwalificeerde uitstroom en jeugdwerkloosheid. (4), 94 - 100.
- Weishaupt, T.** (2016). Establishing and operating performance management in PES. *The European Network of Public Employment Services*.
- YGIP.** (2013). *Belgian Youth Guarantee Implementation Plan*. Brussels.