

# Succesfactoren bij de inschakeling van laaggeschoolde jongeren

Van Hemel, L., Darquenne, R., Struyven, L., Vanderborght, Y. & Franssen, A. 2009. *Een andere kijk op hardnekkige jeugdwerkloosheid: Aanbevelingen en succesfactoren bij de inschakeling van laaggeschoolde jongeren*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.

***In 2007 waren in België bijna 60 000 laaggeschoolde jongeren (-25 jaar) werkloos, terwijl ze ook geen school meer liepen. Bijna de helft onder hen was minstens een jaar werkloos. De grote meerderheid van hen heeft de school zonder diploma verlaten en hoopte snel te kunnen beginnen werken. Voor de meesten is dit ijdele hoop gebleken. Hoe kunnen we de socioprofessionele inschakeling van laaggeschoolde jongeren op de arbeidsmarkt bevorderen? Dat is de centrale vraag van het onderzoek uitgevoerd door een team van het HIVA en de Facultés Universitaires Saint-Louis, op initiatief van de Koning Boudewijnstichting.***

In deze studie is uitgegaan van de ervaringen en praktijken van de rechtstreeks betrokken actoren: de jongeren die langdurig werden geïnterviewd, alsook de professionals op het terrein die werkzaam zijn in de gewestelijke tewerkstellingsdiensten en in de talrijke organisaties die zich inzetten om jongeren aan werk te helpen. Dit onderzoek vond plaats in een periode van economische hoogconjunctuur. Dit heeft als voordeel dat we de 'harde kern' van de jongeren konden bevragen op een ogenblik dat er een groot aanbod aan vacatures was.

## **Jongeren op de arbeidsmarkt: een blijvende zorg**

Jeugdwerkloosheid is een probleem van alle tijden en alle arbeidsmarkten. Zo was anno 2007 de jeugdwerkloosheidsgraad in België 'teruggevallen'

tot 18,8 procent, het laagste peil sinds 2003, maar tegelijk nog altijd dubbel zo hoog als die van de andere leeftijdsgroepen.<sup>2</sup> Het is een fenomeen dat we ook bij de jongeren zelf detecteren: jongeren vinden het eerst een (tijdelijke) job maar verliezen deze ook het eerst. In Vlaanderen lag anno 2007 (in volle hoogconjunctuur) de jeugdwerkloosheid toch nog op 12 procent. Het Vlaamse cijfer ligt weliswaar ver beneden de 34 procent in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of de 28 procent in het

Waalse Gewest, percentages waarmee deze regio's zich rangschikken bij de zwakste leerlingen van de Europese klas.

Toch gaan achter deze globale gegevens grote intraregionale verschillen schuil. Zowel in Wallonië als in Vlaanderen zijn het de grotere steden die problematisch blijven. Voor Vlaanderen gaat het om Antwerpen en een aantal centrumsteden zoals Oostende, Gent, Mechelen en Genk. Brussel vormt een problematiek op zichzelf die niet zomaar te vergelijken valt met het Waalse of Vlaamse Gewest.

In deze context verschilt ook het beleid in de drie regio's. Hoewel de aanpak van de werkloosheid onderworpen is aan dezelfde federale normen via het begeleidings- en opvolgingsplan van de werklozen, krijgen de begeleidings- en opleidingsmaatregelen van de regionale diensten een verschillende

toepassing in Vlaanderen, Wallonië en Brussel. In het Waals Gewest en in Brussel is er een duidelijke trend waarneembaar om publieke operatoren en particuliere derden met de gewestelijke bemiddelingsdiensten in een netwerk te verenigen. Toch is deze integratie veel minder systematisch dan in het Vlaams Gewest, waar de VDAB sinds 2005 geleidelijk de rol van draaischijf op tewerkstellingsgebied is beginnen spelen. Hierdoor heeft het middenveld in Vlaanderen minder bewegingsruimte. Het middenveld wordt geconfronteerd met een toename van het aantal dossiers wat tot gevolg heeft dat ze minder kwalitatief werk kunnen afleveren. De verschillen in uitwerking van het gemeenschappelijk activeringskader voor het terugdringen van de (jeugd) werkloosheid is dus meer dan louter een verschil in snelheden. In Brussel speelt het probleem van een gebrek aan begeleidingscapaciteit, niet in het minst in de hand gewerkt door de complexe institutionele bevoegdheidsverdeling tussen gemeenten, gewesten en gemeenschappen. Daar komt de moeilijkheidsgraad van de doelgroep bij door een grote concentratie van laaggeschoolde jongeren die voornamelijk resideren in achterstandswijken in de hoofdstad. Bij de publieke arbeidsbemiddelingsdiensten krijgen de laaggeschoolde jongeren relatief snel na de inschrijving een bemiddelingsaanbod: na een maand in het Brusselse en Vlaamse Gewest en na drie maanden in het Waalse Gewest. De eerste maanden wordt sterk ingezet op zelfredzame en kostenefficiënte tools, zoals collectieve bemiddelingsessies en automatische vacaturematching. Bij de intake voor een activeringstraject worden plichten en rechten vastgelegd in een trajectovereenkomst. Dit geldt voor alle jongeren. Vooral Vlaanderen zet hoog in op deze sluitende aanpak: in de periode 2005-2007 met het plan voor de langdurig werkzoekende jongeren (dertien steden- en gemeenteplan), en recenter met experimenten voor de niet of moeilijk bereikbare jongeren. Via die gecombineerde aanpak van vroegtijdige oproeping en actieve opsporing wordt de groep ook geleidelijk zichtbaarder. Dit gaat gepaard met een hardere aanpak van 'werkonwillige' jongeren. Van alle uitgesproken sancties als gevolg van een gegevenstransmissie van de bemiddelingsdienst naar de RVA nam Vlaanderen 54 procent voor zijn rekening, Wallonië 40 procent en Brussel slechts 6 procent.<sup>3</sup>

In 2007 zaten gemiddeld 118 339 laaggeschoolde jongeren tussen 18 en 24 jaar niet langer op de

schoolbanken. De helft daarvan – 57 481 – was werkzoekend of beroepsinactief. Van deze groep is bijna negen op tien ingeschreven bij VDAB, Forem of Actiris (87,0%). De wachtuitkering heeft als (onbedoeld) voordeel dat de registratie redelijk sluitend is. Dit pleit voor een behoud van de wachtuitkering.

Anno 2007 is de sluitende aanpak voor jongeren bij de VDAB nagenoeg volledig. Let wel, de sluitende aanpak betekent niet noodzakelijk dat deze jongeren ook een begeleidingsaanbod hebben gekregen.<sup>4</sup> Het moeilijke bereik van de doelgroep komt het best tot uiting bij de eerste uitnodiging voor een begeleidingsgesprek bij VDAB. Een kwantitatieve maatstaf voor het bereik bij de aanvang van de werkloosheid is het aandeel jongeren dat niet reageert op een eerste of tweede uitnodiging zonder (geldige<sup>5</sup>) reden. Een restgroep van 8 procent blijkt moeilijk bereikbaar voor de VDAB. Opvallend is dat weinig jongeren hun afspraak annuleren – omdat zij er niet van op de hoogte zijn, aldus de geïnterviewde jongeren.

## De bemiddelingsinstanties in de praktijk

In de drie gewesten is er een complex institutioneel en organisatorisch landschap van voorzieningen ontstaan, die samen een 'tussengebied' vormen tussen onderwijs en arbeidsmarkt, met als gezamenlijk doel de tewerkstelling van jongeren via de verbetering van hun inzetbaarheid.

Bij de openbare diensten voor arbeidsbemiddeling (Forem, Actiris, VDAB) berust het bevorderen van de inzetbaarheid op een logica van verplichting, met name bij Jobtonic en het Jeugdwerkplan. Wel is het zo dat deze logica van verplichting niet in de plaats komt van het recht op begeleiding, maar bedoeld is als versterking ervan. De werking van de openbare diensten voor arbeidsbemiddeling volgt ook een logica toegespitst op werk en laat aan anderen de zorg over om andere dimensies aan te pakken die een rem op de tewerkstelling kunnen zijn (verslaving, schuldenlast, enzovoort). Hoewel ze aangeven dat hun benadering intensief en geïndividualiseerd zou zijn, is ze feitelijk vrij gestandaardiseerd (het zijn dezelfde instrumenten die aan de jongeren worden aangeboden) en weinig

intensief (één workshop per week bij Jobtonic en ongeveer één gesprek van 30 minuten per maand bij alle openbare diensten voor arbeidsbemiddeling). Nochtans leveren de bemiddelingsdiensten heel wat inspanningen om het bemiddelingsaanbod toegankelijker te maken. De jongeren zelf maken wel een onderscheid tussen de VDAB als instituut en de begeleiders die er werken. Eens ze een goede band hebben opgebouwd met de consultant stelt het probleem van de moeilijke bereikbaarheid zich veel minder. Dit wijst op het belang van een laagdrempelig ankerpunt waarop ze steeds kunnen terugvallen.

De acties van de lokale particuliere derden verschilt sterk van die van de openbare diensten. Een van de belangrijkste kenmerken die ze gemeen hebben, is het intensieve karakter van het proces, 12 uur op 24. Dit blijkt in grote mate het succes te bepalen van de inschakeling van jongeren die heel weinig kans maken om werk te vinden. Daarnaast bieden ze de jongeren concreet vooruitzicht op werk. Een aantal biedt begeleiding aan na intrede in een baan (in Vlaanderen 'jobcoaching' genoemd). Maar er zijn ook grote verschillen in hun werkwijze.

## Op de werkvloer van het activeringsbeleid

Voor dit onderzoek hebben we 60 moeilijk bemiddelbare en bereikbare jongeren opgespoord en geïnterviewd over hun situatie, hun overlevingsstrategieën, hun ervaringen op de arbeidsmarkt en hun aanraking met de officiële instanties en begeleiders.<sup>6</sup> De jongeren werden benaderd door 'gatekeepers' aan te spreken via de sneeuwbalmethode bij de jongeren en bij de trajectbegeleider. De bevraging vond plaats in Charleroi, Brussel, Luik, Mechelen en Antwerpen. Aanvullend hebben we gegevens verzameld via focusgroepen van respectievelijk Franstalige en Nederlandstalige begeleiders.

De door ons bereikte groep beantwoordt goed aan de 'harde kern'. Hun arbeidsmarktpositie, en hun leven in het algemeen, is erg instabiel. Zij kennen vaak een kluwen van problemen in verschillende leefsfereën (gebroken gezinsrelaties, drugs- en gerechtelijke problemen, enzovoort) die een succesvolle integratie op de arbeidsmarkt in de weg staan. Zij hebben wat werkervaring opgedaan, vaak in de

informele of in de uitzendsector. Door de veelvuldige korte jobs zijn de jongeren uitgekeken op de uitzendsector. Zij zijn in eerste instantie op zoek naar werkzekerheid en stabiliteit. Slechts een minderheid van de jongeren heeft een duidelijk jobdoelwit. De meeste jongeren schikken zich naar de vraag op de arbeidsmarkt. Wat opvalt zijn de stereotype beroepskeuzes. Meisjes kiezen voor beroepen als inpakster of kinderverzorgster. Jongens kiezen vaker voor technische beroepen (bouw, hout, lassen, enzovoort). Meestal hebben zij niet de vereiste scholing. Tot zover niets nieuws. Maar als we dieper ingaan op gangbare stereotypen over de jongeren, dan komen een aantal nieuwe bevindingen naar boven.

Stereotype 1: "Ze zijn niet gemotiveerd". Volgens sommige waarnemers is het precies het gebrek aan motivatie dat het specifieke probleem van de jeugdwerkloosheid in grote mate kan verklaren. Tijdens de eerste weken van werkloosheid ontbreekt het de meesten van de ondervraagde jongeren niet aan motivatie. Demotivatie lijkt echter veeleer het resultaat te zijn van opeenvolgende mislukkingen op de arbeidsmarkt. Door de afwezigheid van rolmodellen, van referentiepersonen binnen het gezin is er niets waar ze zich aan kunnen optrekken om hen te motiveren. De consultants wijzen erop dat jongeren de begeleiding te passief moeten ondergaan en onvoldoende het gevoel krijgen dat ze zelf hun traject mee kunnen uitstippelen.

Stereotype 2: "RVA, VDAB en Forem dreigen een schorsingsmachine te worden". Het lijkt er soms op dat de hardere aanpak van de jongeren bij VDAB en Forem op weinig begrip kan rekenen bij jongeren en begeleiders die dicht bij de jongeren staan. Toch ontmoetten we geen jongeren die de premisse van het activeringsbeleid in vraag stellen. De respondenten nuanceren wel dat de beoordeling van iemands zoekinspanningen een subjectieve aangelegenheid is en dat de druk om werk te aanvaarden de eigen voorkeuren volkomen negeert. Gevraagd of ze 'een trap onder hun kont of een helpende hand' nodig hebben, antwoordden de meesten inderdaad dat ze allebei nodig hebben, en dat wat ontbreekt in hun leven, de personen zijn die hen die kunnen geven. De maatschappelijk werkers van hun kant stellen vast dat een sanctie nuttig kan zijn, tenminste als ze wordt toegepast in het kader van een vertrouwensrelatie. Jongeren die

geschorst werden, geven aan dat het activeringsbeleid onvoldoende ruimte laat voor een persoonlijke aftoetsing. Zij willen dat er vanuit hun vraag wordt gewerkt en niet vanuit het aanbod van vacatures. Vacatures 'opdringen' heeft veeleer een averechts effect en riskeert dat de jongere van de begeleiding afhaakt. Jongeren uit de drie gewesten hebben een opvallend gelijkaardige beeldvorming over de regionale diensten voor arbeidsbemiddeling. Zij zien de publieke bemiddelingsdienst in eerste instantie als een loket voor werkloosheidsadministratie en -controle en minder als een persoonlijk aanspreekpunt voor begeleidingsvragen.

Stereotype 3: "Sancties werken niet". De reacties van de jongeren op een sanctie zijn uiteenlopend. Er tekenen zich minstens twee groepen af. De 'free-riders' kunnen meestal terugvallen op de ouders waardoor ze weinig financiële druk ervaren. Het betreft een minderheid van de geschorsten. Eens een eerste sanctie(dreiging) zich heeft voorgedaan, anticipeert een deel van de jongeren wel op een volgende sanctie(dreiging) door intensiever naar werk te zoeken en bereidwillig mee te werken met de VDAB. Naast de free-riders zijn er de onwetenden. In de gesprekken met de jongeren viel op hoe weinig zij wisten wat er te gebeuren stond. Vele geïnterviewde jongeren voelden zich 'overvallen' door het systeem. Zij realiseerden zich niet wat er op het spel stond. De jongeren die we interviewden wisten in het beste geval dat ze een traject-overeenkomst hadden ondertekend. Geen enkele jongere kon zich de inhoud ervan herinneren. Dit wijst erop dat het vastleggen van afspraken in een overeenkomst te weinig besproken wordt.

Stereotype 4: "Ze zijn schoolmoe". De meeste geïnterviewde jongeren zijn schoolmoe maar zeker niet leermoe. De jongeren zijn zelf vragende partij voor bijkomende scholing maar om diverse redenen is de instapdrempel tot een opleiding te hoog. Een opleiding volgen is financieel weinig aantrekkelijk en de meeste opleidingen duren te lang of kennen wachtlijsten. Jongeren willen in de eerste plaats een opleiding op de werkvloer. Opvallend was dat jongens sterk vragende partij zijn voor een Individuele Beroepsopleiding in de Onderneming (IBO) maar dat ze daar niet makkelijk werkgevers voor vinden. Hier verwachten de jongeren dat de VDAB een handje toesteeft. Gepercipieerde voordelen van het IBO-stelsel door de jongeren zijn:

werkzekerheid, een degelijk loon en een opleiding op de werkvloer. De consultants vinden het belangrijk om actief mee te gaan naar de werkgever en samen te werken met uitzendkantoren en sectoren. Vanuit de bevinding dat veel jongeren moeite hebben met het behouden van een job benadrukken ze dat een begeleiding niet kan stoppen bij het vinden van een job. Jobcoaching is een belangrijke succesfactor in een activeringstraject. De jobcoach moet ingezet kunnen worden in functie van de noden van beide partijen en niet op basis van een vooropgestelde maximumduur (zes maanden) zoals dat nu het geval is. Jongeren moeten een vast ankerpunt hebben waar ze steeds kunnen op terugvallen. Veel jongeren ontbreekt het aan zelfredzaamheidscompetenties, wat nog onvoldoende erkend wordt in het hedendaagse activeringsbeleid.

Stereotype 5: "Er is een gebrek aan kinderopvang". Onder laaggeschoolde jongeren is er een significante groep alleenstaande moeders. Er is niet enkel een gebrek aan direct toegankelijke kinderopvang. Er is ook een gebrek aan betaalbare kinderopvang en kinderopvang op onregelmatige werktijden. Alleenstaande werkloze ouders (vooral vrouwen) vinden veel moeilijker kinderopvang dan samenwonende werkende ouders. Bovendien werken vele jongeren met tijdelijke uitzendcontracten waardoor een zwangerschap vaak het einde van de tewerkstelling betekent. In dit onderzoek ontmoeten wij diverse werkloze (en zwangere) moeders die een activeringstraject volgen zonder dat het probleem van de kinderopvang werd aangepakt.

Stereotype 6: "Zij zijn niet mobiel". Uit dit onderzoek blijkt eens te meer dat de meeste jongeren een job dicht bij huis zoeken. Gangbare verklaringen voor het gebrek aan mobiliteit bij jongeren zijn: een gebrek aan bereidheid om zich ver te verplaatsen, een gebrek aan een rijbewijs en/of een wagen en het gebrek aan openbaar vervoer voor werknemers in ploegenstelsels. Een onderschatte oorzaak voor de beperkte mobiliteit is de beperkte zelfredzaamheid van de jongeren. Laaggeschoolde jongeren hebben moeite met het lezen van een stratenplan en met het raadplegen van de dienstregelingstabellen van het openbaar vervoer. Dit betekent dat een mobiliteitsvergoeding op zich geen afdoende oplossing is voor het mobiliteitsprobleem van de jongeren. Jongeren moeten leren hoe ze het openbaar vervoer kunnen gebruiken en hoe zich moeten

oriënteren binnen of buiten de stad. Jongeren leren om mobiel te worden kan ook bijdragen aan de interregionale mobiliteit op de arbeidsmarkt.

## Aanbevelingen voor beleid

Uit de vele suggesties voor beleid en praktijk die in het rapport worden uitgewerkt, lichten we er drie toe.

**Aanbeveling 1:** De samenwerking tussen de openbare diensten en het middenveld versterken en hun complementariteit verduidelijken. Een betere samenwerking moet beletten dat de jongere van de ene instelling naar de andere wordt gestuurd en van het ene traject in het andere belandt, zonder ooit de wereld van de arbeid te betreden. Alle relevante lokale actoren moeten meer betrokken worden op volwaardige wijze. De lokale inbedding is een succesfactor om moeilijk bemiddelbare jongeren te bereiken. De consultants moeten meer autonomie krijgen en minder administratief belast worden. Dit laatste staat een kwaliteitsvolle begeleiding in de weg.

**Aanbeveling 2:** Korte en intensieve trajecten via tewerkstelling aanmoedigen. Ervaringen leren dat het mogelijk is de tijd gewijd aan opleiding drastisch in te korten. Of, preciezer, dat het mogelijk is de opleiding via de job voort te zetten. Het lijkt ons cruciaal deze ervaringen te benutten om de tewerkstelling te versnellen en het gevaar van demotivatie, dat vooral voor de jongeren op de loer ligt, te voorkomen. Werken aan de verhouding tussen de jongere en de onderneming is een conditio sine qua non om jongeren in staat te stellen zich duurzaam te integreren. De regionale organisaties zouden in die optiek de rol van bemiddelaar tussen de jongeren en de werkgevers kunnen spelen. Deze taak zou ook kunnen worden opgedragen aan de organisaties voor socioprofessionele inschakeling, die extra middelen zouden moeten krijgen om jobcoaching over het gehele traject aan te bieden en om op ruimere schaal gebruik te maken van de vele tewerkstellings- en opleidingsmaatregelen zoals IBO, in nauw overleg met de openbare diensten voor arbeidsbemiddeling. In dit kader zouden

de werkgevers ook systematischer bij het proces moeten worden betrokken, in een echte driehoeksverhouding publieke arbeidsbemiddelingsdienst – inschakelingstraject – onderneming waarin de jongere zelf centraal staat.

**Aanbeveling 3:** De sancties goed afwegen. De jongeren noch de operatoren lijken het idee van sancties categoriek af te wijzen. Een basisvereiste is dat de jongeren veel meer geïnformeerd worden. Dit geldt des te meer voor de doelgroep die in dit onderzoek centraal staat, de moeilijk bereikbare en bemiddelbare jongeren met beperkte kwalificaties. Hier ligt een taak voor de officiële instanties, maar evenzeer voor de vakbonden en andere organisaties in het middenveld die dichter bij de werkzoekenden staan.

*Ludo Struyven  
HIVA – K.U.Leuven*

### Noten

1. Koning Boudewijnstichting: [www.kbs-frb.be](http://www.kbs-frb.be).
2. Bron: FOD Economie, Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, EAK, Eurostat LFS; bewerking Steunpunt WSE.
3. Bron: Kabinet van de federale minister van Werk (2/10/2008), *Begeleiding en opvolging van werkzoekenden: voorstelling van de nieuwe cijfers en perspectieven*, persdossier, Brussel.
4. Volgens de Vlaamse definitie wordt 2,6 procent van de ingeschreven jongeren niet bereikt in de trajectwerking (7,1% volgens de Eurostat-definitie van een nieuwe start; cijfers voor 2007).
5. Geldige redenen kunnen zijn: werk, ziekte, opleiding, sollicitatie, ...
6. Aanvullend konden we putten uit eigen evaluatie-onderzoek bij 32 laaggeschoolde jongeren in een startbaan in de grootsteden in het kader van het grootstedenbeleid. Zie: Van Hemel et al. 2008. *Startbanen op de werkvloer van de grootsteden: evaluatie van de startbanen van het grootstedenbeleid 2003-2007*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.