Brussels Studies
La revue scientifique électronique pour les recherches sur Bruxelles / Het elektronisch wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel / The e-journal for academic research on Brussels

2016
Notes de synthèse | 2014

Doorstroming van de jongeren van het onderwijs naar de arbeidsmarkt in Brussel: bestuurlijke uitdagingen

BSI synthesenota

Les transitions des jeunes entre l'enseignement et l'emploi à Bruxelles : défis pour la gouvernance. Note de synthèse BSI

The transition of young people from education to employment in Brussels: challenges for governance. BSI synopsis

Abraham Franssen, Donat Carlier et Anissa Benchekroun

Traducteur : Ben Winant

Éditeur
Université Saint-Louis Bruxelles

Édition électronique
URL : http://brussels.revues.org/1201
ISSN : 2031-0293

Référence électronique
Abraham Franssen, Donat Carlier en Anissa Benchekroun, « Doorstroming van de jongeren van het onderwijs naar de arbeidsmarkt in Brussel: bestuurlijke uitdagingen », *Brussels Studies* [Online], Synthesenota's, document 73, Online op 27 janvier 2014, geraadpleegd op 12 janvier 2017. URL : http://brussels.revues.org/1201

Ce document est un fac-similé de l'édition imprimée.

Licence CC BY

BRUSSELS STUDIES
www.brusselsstudies.be
het elektronisch wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel

BSI BRUSSELS STUDIES INSTITUTE
www.brusselsstudiesinstitute.be
het platform voor onderzoek over Brussel

Nummer 73, 27 januari 2014. ISSN 2031-0293

Abraham Franssen, Donat Carlier, Anissa Benchekroun

BSI synthesenota. Doorstroming van de jongeren van het onderwijs naar de arbeidsmarkt in Brussel : bestuurlijke uitdagingen

Vertaling: Ben Winant

Abraham Franssen *is socioloog en hoogleraar aan de Université Saint Louis - Bruxelles, waar hij directeur van het Centre d'études sociologiques is. Zijn onderzoek spitst zich toe op de analyse van het overheidsbeleid inzake welzijn, onderwijs, werkgelegenheid en jeugd. Zijn research wordt gekenmerkt door de participatieve methodologie en het actieonderzoek via de toepassing van de methode van de groepsanalyse. Hij publiceerde onder meer (met L. Van Campenhoudt en F. Cantelli) « La méthode d'analyse en groupe: explication, applications et implications d'un nouveau dispositif de recherche », in* SociologieS *(november 2009) en (met G. Van Dooren en L. Struyven) « Les ambivalences de l'activation sociale » in* Armoede in België: jaarboek 2012*.*

abraham.franssen@usaintlouis.be

Donat Carlier *is licentiaat in de sociologie en antropologie. Hij is coördinerend secretaris bij de Franstalige Overlegcommissie voor Opleiding, Werkgelegenheid en Onderwijs (CCFEE) in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.*

d.carlier@ccfee.be

Anissa Benchekroun *is licentiate in de politieke wetenschappen en internationale betrekkingen en tevens houder van een diploma van de derde cyclus in internationale handel (Solvay) en Europese politiek. Ze staat aan het hoofd van Actiris International, een departement van de openbare dienst voor arbeidsvoorziening van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Ze is er verantwoordelijk voor de betrekkingen met de Europese Commissie (DG werkgelegenheid) en de World Association of Public Employment Services (WAPES) en voor de internationale benchmarking en matching (geografische mobiliteit binnen en buiten Europa en internationale stages).*

abenchekroun@actiris.be

Dit onderzoek werd uitgevoerd in samenwerking met ***Audrey Leenaerts*** *(Actiris),* ***Jean-Yves Donnay*** *(CCFEE),* ***Audrey Grandjean*** *(CCFEE),* ***Raphaël Darquenne*** *(Réseau MAG) en* ***Stéphanie Busschaert*** *(Centre d'études sociologiques).*

Brussels Studies is gepubliceerd met steun van Innoviris (Brussels Instituut voor Onderzoek en Ontwikkeling)

BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

Benjamin Wayens (Redactiesecretaris van Brussels Studies), +32(0)2 211 78 22, bwayens@brusselsstudies.be
Joost Vaesen (Directeur van het BSI), + 32(0)476 78 93 37, joost.vaesen@ulb.ac.be

Deze synthesenota is gebaseerd op de conclusies van het "eindseminarie van het jongerenlabo: de doorstroming van de jongeren van school naar werk" (http://www.youthlab.eu). Dit onderzoek, dat gesteund wordt door de DG Werkgelegenheid en Sociale Zaken van de Europese Commissie, is uitgevoerd in het kader van een partnerschap tussen de Université Saint-Louis – Bruxelles, Actiris en de CCFEE (Commission Consultative Formation Enseignement Emploi) en met drie andere openbare diensten voor arbeidsvoorziening: de Arbeitsmarktservice Österreich (AMS, Oostenrijk), de Bundesagentur für Arbeit (BA, Duitsland) en FOREM (Wallonië). De diverse actoren die betrokken zijn bij de doorstroming in het Brussels Gewest, hebben gedurende twee jaar meegewerkt aan het stellen van een diagnose en het uitstippelen van perspectieven. De inhoud van de synthesenota verbindt evenwel enkel de auteurs.

Inleiding

1. Het beleid voor de doorstroming van de jongeren van het onderwijs naar de arbeidsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is een typisch voorbeeld van een veellagig overheidsbeleid waarbij een groot aantal gezagsniveaus en actoren zijn betrokken. Dit artikel maakt gebruik van de belangrijkste begrippen voor de analyse van het overheidsbeleid (actoren, instellingen, referentiekaders, instrumenten, professionals en evaluatie) en analyseert de spanningsvelden tussen overheden, bestuur en bestuurbaarheid van de doorstroming.

2. In eerste instantie worden, na een korte schets van de Brusselse context en een nauwkeurige omschrijving van de categorie "jongeren in transitie", de kenmerken van het overheidsbeleid ten aanzien van die doelgroep beschreven.

3. In tweede instantie wordt een gedeelde diagnose van de uitvoering van het overheidsbeleid en de resultaten ervan gesteld. Samen met de beleidsactoren worden enkele van de *uitdagingen* vastgesteld voor het beleid, dat meer lijkt op een "patchwork" van conflictueuze relaties dan op een coherent geheel.

4. In derde instantie worden, met het oog op de toekomst, de voorwaarden en mogelijkheden voor een beter overheidsbeleid voorgesteld om de doorstroming van laaggeschoolde jongeren van het onderwijs naar de arbeidsmarkt vlotter te doen verlopen.

5. Op theoretisch vlak zijn dit artikel en het onderzoek waarnaar het verwijst, gebaseerd op de benadering van de transitionele arbeidsmarkten, die onder meer ontwikkeld werd door Bernard Gazier [2008]. Dit theoretisch paradigma vervangt een benadering die focust op de individuele risicofactoren die tot lage tewerkstelling leiden, door een benadering die rekening houdt met het grotere belang van de interactie tussen alle openbare en private, collectieve en individuele actoren die betrokken zijn bij de doorstroming van de jongeren. Inschakeling of niet-inschakeling worden hier niet enkel benaderd als het gevolg van de individuele kenmerken van de "uitgeslotenen", maar als het gevolg van de (interpersoonlijke) relaties en (meer systemische) verhoudingen tussen de verschillende actoren die samen aan de transitieruimte bouwen.

1. Overheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor een vlotte doorstroming van de jongeren van het onderwijs naar de arbeidsmarkt

1.1. Doorstroming in Brussel: problemen en complexiteit

6. Het vraagstuk van de socioprofessionele inschakeling van laaggeschoolde jongeren is zeer acuut in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, zoals in andere steden en regio's van Europa. Dualisering en afhaken op school, hoge werkloosheid bij laaggeschoolde jongeren en chronische bestaansonzekerheid onderstrepen de problemen waarmee laaggeschoolde jongeren geconfronteerd worden bij de overgang van de schoolbanken naar de arbeidsmarkt.

7. De statistische indicatoren die regelmatig opgesteld worden, schetsen een weinig bemoedigend beeld:

- een werkloosheidscijfer van 18,6% (volgens het IAB, Enquête naar de arbeidskrachten, maar 38,3% bij jongeren van minder dan 25 jaar, tweemaal hoger dan het Europees gemiddelde. Eind oktober 2013 waren er in Brussel 111.519 werkloze werkzoekenden

ingeschreven bij Actiris, van wie er 15.149 jonger dan 25 jaar waren. 6.937 jongeren van die groep volgden een inschakelingsstage [Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid, 2013a];

- een doorgedreven dualisering van het schoolsysteem. *« Het niet-slagen en de schoolachterstand van leerlingen, net zoals het watervalverschijnsel in de studierichtingen van het middelbaar onderwijs, scheren hoge toppen en de cijfers zijn slechter dan in andere Belgische steden. Veel jongeren verlaten het leerplichtonderwijs zonder diploma dat volstaat om later verder te studeren of om goede kaarten te hebben op de arbeidsmarkt. De op school verworven competenties zijn erg ongelijk tussen verschillende individu's, maar ook tussen de verschillende instellingen. Dit wijst erop dat de verschillende scholen niet hetzelfde publiek aantrekken. In een dichte stedelijke context benadrukt dat nogmaals het effect van de woonsegregatie, om zo "eerste keuze"-scholen en "rest"-scholen – om niet te zeggen getto's - te creëren".* [Wayens *et al*., 2013];

- wat de arbeidsmarkt betreft, komen de tendensen die de laatste 20 jaar elders in Europa werden waargenomen, scherper tot uiting in het Brussels Gewest. Historisch gezien en in vergelijking met andere Europese landen heeft België een vrij gereguleerde en beschermde arbeidsmarkt (loonpeil, indexering, definitie van passende dienstbetrekking). Dat bevordert de stabiliteit van de loontrekkenden die aan het werk zijn. Men stelt echter vast dat er andere types van onzekere, tijdelijke, deeltijdse en uitzendarbeid opkomen, in het bijzonder voor jongeren (en vooral voor laaggeschoolde jongeren). De ontwikkeling van de verschillende vormen van ondersteunde en gesubsidieerde arbeid en de verschillende daaraan verbonden statuten hebben geleid tot een specifieke arbeidsmarkt die zich in de marge van de gewone arbeidsmarkt bevindt. De evoluties op de arbeidsmarkt in Brussel worden in het bijzonder gekenmerkt door de bijna volledige teloorgang van banen in de industrie (secundaire sector) ten gunste van de tertiaire sector. Wat de kwalificaties betreft, wordt meer dan de helft van de betrekkingen in Brussel ingenomen door personen met een diploma van het hoger of universitair onderwijs (53%). *"Tussen 1989 en 2007 is het aantal laaggeschoolde werknemers in het Brussels Gewest met 41% gedaald, terwijl het aantal werknemers met een hoog diploma met 62% is toegenomen"* [Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid, 2010]. In tegenstelling tot de gangbare opvattingen wordt op de Brusselse arbeidsmarkt een groot aantal banen gecreëerd, maar dat aantal ligt lager dan de toename van de beroepsbevolking en die banen worden niet noodzakelijk ingenomen door Brusselaars [Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid, 2013b].

- Wat zijn sociologie en demografie betreft, wordt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, een grondgebied van 161 km² verdeeld over 19 gemeenten met 1.100.000 inwoners, tegelijk gekenmerkt door een *dynamische demografie en een dynamische migratiestroom*, wat resulteert in een aanzienlijk jongere bevolking en in een toename van de totale bevolking en de populatie op actieve leeftijd. De populatie op actieve leeftijd is op 10 jaar tijd met meer dan 20% toegenomen [Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid, 2013]. Volgens de prognoses van het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse zou het Gewest in 2020 1.230.636 inwoners tellen, zijnde 141.098 inwoners meer dan in 2010 [BISA, 2010]. De Brusselse bevolking wordt gekenmerkt door een *diversiteit van de culturen en origines van de bevolkingsgroepen*, die voortvloeit uit een opeenvolging van migratiestromen en in de plaats komt van de historisch gegroeide communautaire en taalkundige tegenstellingen tussen Nederlandstaligen en Franstaligen. Rekening houdend met de ruime indicator van Belgische of vreemde origine (namelijk personen die ofwel een vreemde nationaliteit hebben, ofwel geboren zijn met een vreemde nationaliteit of nog van wie één van de ouders geboren is met een vreemde nationaliteit), bedraagt het percentage personen met buitenlandse roots in Brussel 65,9% (terwijl dat percentage voor heel België 25,3% bedraagt). "In Brussel maken de personen met een origine uit een EU-14-land 33,3% van de bevolking van buitenlandse afkomst uit en diegenen uit de Maghreb 26,8% tegenover respectievelijk 66,6% en 9,6% in Wallonië en 42,8% en 13,9% in Vlaanderen." [FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal overleg, Centrum voor de Gelijkheid van Kansen, 2013]. De sociale kwestie in Brussel is deels een etnische kwestie in die zin dat de verhoudingen

van concurrentie, samenwerking en dominantie tussen de individu's en de bevolkingsgroepen worden bepaald aan de hand van hun etnoculturele en taalkundige eigenschappen [Bastenier, 2004].

- Op institutioneel vlak is de complexiteit van de Brusselse instellingen spreekwoordelijk. Bovenop de institutionele complexiteit die inherent is aan een veellagig bestuur binnen een federale Staat, komen nog de communautaire breuklijnen. Hoewel de Belgische federale Staat nog altijd bevoegd is voor sociale zekerheid en deels voor het werkgelegenheidsbeleid, is het beleid inzake opleiding en begeleiding geregionaliseerd en valt het onderwijs onder de bevoegdheid van de gemeenschappen, terwijl het welzijnsbeleid, dat door de OCMW's wordt uitgevoerd, onder de gemeenten ressorteert (en tegelijk geregeld wordt door federale wetgeving en bicommunautair gewestelijk beleid).

8. Die Belgisch-Brusselse kenmerken zijn niet bevorderlijk voor de coherentie en cohesie van het overheidsbeleid voor de doorstroming van de jongeren van het onderwijs naar de arbeidsmarkt, maar bevorderen wel de vindingrijkheid op het vlak van de institutionele, organisatorische en professionele praktijken.

1.2. "Jongeren in transitie": geen homogene categorie

9. Vooreerst moet de te algemene categorie van de "jongeren" worden opgedeeld. Ze vormen helemaal geen homogene categorie. Het overzicht van de leeftijdscategorie van de 15- tot 24jarigen in Brussel geeft een beeld van de verschillende situaties waarin de jongeren zich bevinden.

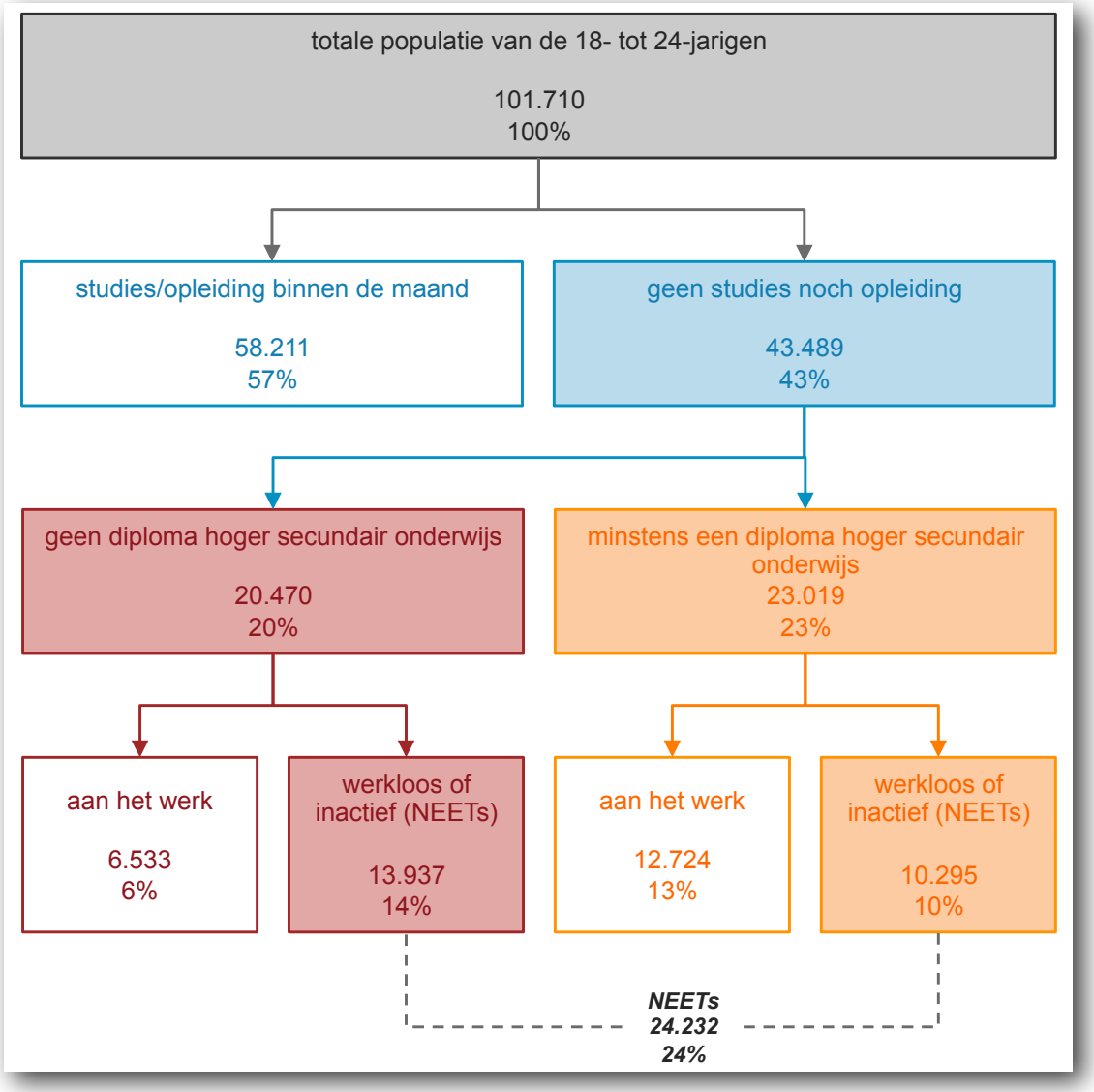
10. Deze foto van de leeftijdscategorie van de 15- tot 24-jarigen in Brussel brengt de hoofdtendensen in de doorstroming van de jongeren aan het licht.

11. *Een toenemende meerderheid van de jongeren studeert*. Het werkloosheidscijfer van de jongeren wordt regelmatig vermeld zonder erop te wijzen dat het cijfer enkel betrekking heeft op de jongeren die tot de beroepsbevolking worden gerekend (op de arbeidsmarkt, ongeacht of ze werkzoekend of aan het werk zijn). In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt evenwel minder dan 30 % van de 15- tot 24-jarigen tot de beroepsbevolking gerekend.

12. *Gevolgen van relegatie en afhaken op school*. Langer studeren betekent niet dat de jongeren een lineair parcours volgen noch dat ze slagen in de ondernomen studies. Men kent de omvang van de schoolachterstand en het afhaken op school, vooral in de federatie Wallonië-Brussel, en het grote aantal jongeren die het secundair onderwijs zonder diploma verlaten (GHSO), vooral in Brussel. *"In 2012 is het aantal jongeren tussen 18 en 24 jaar die hoogstens een diploma lager secundair onderwijs hebben en geen onderwijs of opleiding volgen, zeer hoog. In totaal heeft ongeveer één jonge Brusselaar op 5 de school vroegtijds verlaten"* [Observatorium voor de Gezondheid en het Welzijn, 2013].

13. *Een grote diversiteit van de trajecten van de jongeren naar werk*. Een meerderheid van de jongeren heeft nagenoeg geen problemen met de doorstroming, namelijk de overgang van het studentenstatuut naar dat van een werknemer die duurzaam geïntegreerd is op de arbeidsmarkt. Niet alle jongeren hebben dus dezelfde kansen om te slagen in hun socioprofessionele inschakeling. Naast de groep van de "performante" jongeren, ongeveer de helft van de schoolverlaters, bestaat er in alle OESO-landen een groep jongeren die "aan hun lot zijn overgelaten". Die jongeren combineren verschillende nadelen: ze hebben geen diploma, ze hebben migrantenroots, ze wonen in achtergestelde wijken en hun ouders zijn zelf werkloos (wat het sociaal kapitaal dat kan worden ingezet om de inschakeling van hun kinderen te verzekeren, fors beperkt).

14. *Het relatieve belang en de kenmerken van de jongerenwerkloosheid*. Binnen de categorie van de (15)18- tot 24-jarigen die geen onderwijs meer volgen en zich op de arbeidsmarkt bevinden, is de min of meer lange werkloosheid van groot belang. *"De werkloosheidsgraad van jongeren ligt immers tweemaal zo hoog als die van de 18- tot 64-jarigen - die overigens ook al zeer hoog ligt. Meer dan één actieve persoon van 18 tot 24 jaar op drie in het Brussels Gewest is werkloos (35,5%). Over het algemeen stijgen, zowel voor de jongeren als voor de hele bevolking, de kansen op werk met het niveau van diploma. In Brussel had in december 2011 haast de helft (49,0%) van de jonge werkende werkzoekenden hoogstens een diploma lager secundair onderwijs; 6,7% had een diploma hoger onderwijs en 12,4% had een diploma dat in België niet wordt erkend"* [Observatorium voor de Ge-



Figuur 1. 18- tot 24-jarigen in Brussel volgens de enquête naar de arbeidskrachten (2012). Bron: eindseminarie van het jongerenlabo: de doorstroming van de jongeren van school naar werk. Statistisch deel, verwerkt door IWEPS en secretariaat CCFEE.

zondheid en het Welzijn, 2013b]. Er moet eveneens rekening worden gehouden met de grote verschillen volgens de afkomst (in het nadeel van de burgers van de landen buiten EU27), de wijk en de gemeente (van 20,6% in Sint-Pieters-Woluwe tot 38,6% in Molenbeek) en het geslacht (de activiteitsgraad is lager bij jonge vrouwen (30,4%) dan bij jonge mannen (42,1%). *"Eenmaal op de arbeidsmarkt lopen jonge vrouwen in het Brussels Gewest een minder hoog risico op werkloosheid dan hun mannelijke leeftijdsgenoten (32,5% tegenover 37,9%)"* [Observatorium voor de Gezondheid en het Welzijn, 2013b]).

15. *De jonge "NEETs".* Op Europees niveau heeft het acroniem "NEET" *("Neither in Employment nor in education and training")* het vraagstuk van de jongeren die niet meer studeren, geen opleiding volgen en geen werk hebben, aan de orde gesteld. In de EU worden 7,5 miljoen NEETs geteld, zijnde 12,9% van de jongeren tussen 15 en 24 jaar (het onderwijs is verplicht tot 18 jaar). In Brussel is 24% van de 18- tot 24-jarigen een NEET (cijfers Eurostat 2010-2012, Enquête naar de Arbeidskrachten, Eurostat en FOD Economie, ADSEI). Men stelt eveneens vast dat dat percentage zeer gevoelig is voor de economische conjunctuur, met een forse stijging sinds 2008. Enerzijds gaat het om jongeren die zijn ingeschreven als werkzoekende, of ze nu een inschakelingsstage volgen dan wel uitkeringsgerechtigde werkzoekende zijn. Een deel van de als werkzoekende ingeschreven jongeren krijgen voorts sociale steun of een leefloon van een OCMW. Anderzijds gaat het om jongeren die zelfs niet tot de beroepsbevolking worden gerekend en evenmin studeren of een opleiding volgen. Kortom, het gaat om jongeren die ver van de arbeidsmarkt staan en niet "bekend" zijn bij de openbare diensten voor arbeidsvoorziening en zelfs niet bij de OCMW's. Daardoor maken ze te weinig gebruik van hun rechten en de mogelijkheden om een beroep te doen op diensten voor begeleiding, opleiding en zoeken naar werk of zijn ze daarvan niet op de hoogte [Van Parijs *et al*., 2013].

16. Afgezien van deze verduidelijkingen, kan de definitie van de jongeren op basis van een willekeurige leeftijdscategorie ter discussie worden gesteld. Als men de jeugd omschrijft als de periode waarin men geleidelijk eigenschappen ontwikkelt die met volwassenheid worden geassocieerd (stabiel werk en financiële autonomie, zelfstandig wonen en eventueel huwelijk en ouderschap), moet men toegeven dat die

overgangsperiode blijft aanslepen en omkeerbaar is voor een deel van de "jongeren", die aldus veroordeeld worden tot "levenslang jong" zijn [Nagels en Rea, 2007].

17. Ook de gebruikelijke term "laagopgeleid" moet ter discussie worden gesteld. Het zou correcter zijn om te spreken van jongeren die laaggeschoold zijn en weinig diploma's hebben, wat niet betekent dat ze geen competenties en kwalificaties hebben, hoewel die op de arbeidsmarkt niet erkend en naar waarde geschat worden [Rose, 2012].

1.3. Welk overheidsbeleid?

18. De laatste vijfentwintig jaar zijn het aantal plannen, maatregelen en voorzieningen om laaggeschoolde jongeren in te schakelen op de arbeidsmarkt toegenomen, zowel op initiatief van de Europese, federale, gewestelijke en gemeentelijke overheden als op initiatief van de sociale partners, de verenigingen of privéactoren uit de profitsector. Stroomopwaarts werden in het onderwijs en in de marges van het schoolsysteem verschillende specifieke hervormingen en voorzieningen opgezet om ervoor te zorgen dat degenen die de schoolbanken achter zich laten, over kwalificaties beschikken, en om het schoolverzuim tegen te gaan.

Welk overheidsbeleid voor de doorstroming van de jongeren ?

Over welke hefbomen beschikken de openbare actoren om de doorstroming van de jongeren van het onderwijs naar de arbeidsmarkt vlotter te doen verlopen ? Om het desbetreffende overheidsbeleid toe te lichten, worden hieronder de belangrijkste strategieën van het overheidsbeleid in de strijd tegen jongerenwerkloosheid opgesomd. Elke strategie wordt uitgevoerd door een groot aantal verschillende actoren en via diverse concrete maatregelen.

Op het vlak van het onderwijssysteem: een "her"scholingsstrategie

- Hervormingen en maatregelen om "het beroepsonderwijs te herwaarderen"
- Programma's tegen het afhaken op school
- Informatieverstrekking binnen en buiten de school over studie- en beroepskeuze
- Hervatting van de studies
- Alternerende opleiding (CEFA, EFPME/SFPME)

Betrokken actoren: Voltijds technisch en beroepsonderwijs in het Nederlandstalig en Franstalig secundair onderwijs (met inbegrip van bijzonder onderwijs). Voorlichtings- en schoolkeuzediensten (CLB, SIEP, Infor Jeunes …).

Op het vlak van de sociale bescherming: een activeringsstrategie (controle + begeleiding) van de werkzoekenden

- Plan voor de begeleiding en follow-up van de werklozen (RVA en gewestelijke openbare diensten voor arbeidsvoorziening)
- Specifiek voor Brussel: het CBP (Contract voor Beroepsproject), dat bestaat in een verplichte en intensieve begeleiding van de werkzoekenden
- Integratiecontract (OCMW)
- Begeleiding, voorlichting en oriëntatie alsook bijstand bij het zoeken naar werk, verstrekt door de verschillende operatoren

Betrokken actoren: RVA, Actiris en, indirect, alle partners van Actiris: werkwinkels, instellingen voor socioprofessionele inschakeling (ISPI's), diensten voor begeleiding van personen met een handicap.

Op het vlak van het opleidingssysteem: een kwalificatiestrategie

- Professionele vooropleiding en opleiding door de openbare en gesubsidieerde operatoren in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest
- Validering van verworven ervaring
- Bedrijfsstages

Betrokken actoren: Bruxelles Formation, VDAB, en de ISPI's, SFPME/EFPME, Syntra, het alternerend secundair onderwijs, centra voor deeltijds onderwijs, secundair en hoger onderwijs voor sociale promotie, volwassenenonderwijs, sectorale instellingen (BRC, fonds, uitzendsector, Brussels Export …)

Op het vlak van de arbeidsmarkt: een actiestrategie op de arbeidsmarkt

- Maatregelen voor de directe ondersteuning van de tewerkstelling van jongeren
- Hulp bij tewerkstelling in de profitsector (bijv. Activa)
- Lastenverlaging
- Versoepeling van de regels van de arbeidsmarkt
- Hulp bij tewerkstelling in de non-profitsector (bijv. GECO's, DP's)
- De sociale inschakelingeconomie
- De tewerkstellingsprogramma's ter verbetering van de inzetbaarheid (bijv. art. 60, art. 61)
- Verdere uitbouw van de (private en sociale) uitzendsector
- Wijzigingen van de gangbare opvattingen en rekruteringspraktijken van de werkgevers
- Strijd tegen discriminatie bij de aanwerving
- Diversiteitsplannen van de ondernemingen

Op het vlak van de andere problemen van de jeugd: een strategie voor sociale actie

- Diensten voor bijstand en actie die niet gericht zijn op tewerkstelling (gericht op het welzijn, de handicap, de lichamelijke en geestelijke gezondheid, juridische problemen, familiale problemen...)

19. Wat de verdeling van de bevoegdheden betreft, is de doorstroming van het onderwijs naar de arbeidsmarkt niet de bevoegdheid van één enkele minister, maar ze ligt op het kruispunt van verschillende bevoegdheden en beleidsmaatregelen: onderwijs, opleiding, werkgelegenheid, maatschappelijke integratie en jeugd. Daaruit volgt ook dat er niet één enkele referentiewaarde noch één enkele actielogica en evenmin eenduidige evaluatiecriteria kunnen worden toegepast op de transitieruimte, ook al stelt men de laatste jaren vast dat die operatoren hun structuren en samenwerkingsvormen op verschillende manieren aanpassen om de coherentie en efficiëntie van hun werking te verbeteren.

2. Van voorziening naar patchwork: het stellen van een gedeelde diagnose

20. Volgens een vrije interpretatie van de theorie van Lascoumes en Le Galès [2007] kan een overheidsbeleid worden geanalyseerd op basis van zes complementaire conceptuele benaderingen:

- De actoren kunnen individu's of overheden zijn, tot de openbare of privésector behoren en stroomopwaarts (bij het uitstippelen) of stroomafwaarts (bij het uitvoeren) van het overheidsbeleid optreden. Ze zijn belangengroepen die op elkaar inwerken (netwerk van het overheidsbeleid). Ze beschikken over middelen en een zekere autonomie en volgen strategieën, maar moeten functioneren binnen een institutioneel kader en rekening houden met belangen en symbolische representaties;
- De instellingen zijn de formele normen en regels (wettelijk kader, verdeling van de bevoegdheden…) op de verschillende niveaus die de actoren in acht moeten nemen en die hun interacties sturen;
- De referentiekaders (opvattingen, ideologieën, waarden…) zijn het cognitieve en normatieve kader dat betekenis verleent (meestal na een debat) aan de acties, ze conditioneert, maar er ook een weerspiegeling van zijn;
- De instrumenten zijn de concrete middelen en technische maatregelen die worden aangewend om het overheidsbeleid uit te voeren. Er kunnen verschillende types zijn (reglementen, stimuli, goederen en diensten…), die geconcretiseerd worden in formulieren, software, administratieve categorieën…;
- De professionals, in het bijzonder de eerstelijnwerkers, dienen ook te worden beschouwd als beleidsmakers [Lipsky, 1980];
- De resultaten (*output, impact, outcome*) zijn de gevolgen en de (al dan niet gewenste) effecten van het overheidsbeleid. Ze kunnen *geëvalueerd* worden.

21. Aan de hand van die verschillende conceptuele benaderingen zullen we het overheidsbeleid voor de doorstroming van de jongeren van het onderwijs naar de arbeidsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest onder de loep nemen en analyseren. Daartoe baseren we ons op de conclusies van de groepsanalyses [Van Campenhoudt, Franssen en Chaumont, 2005], die de verschillende betrokken actoren bijeenbrachten om een gedeelde diagnose te stellen, uitgaande van de concrete situaties waarmee ze geconfronteerd worden.

22. Er worden regelmatig verschillende beelden gebruikt om het overheidsbeleid in kwestie te beschrijven:

- een "labyrint" om de complexiteit van de trajecten van de gebruikers en de onzekere afloop ervan te beschrijven;
- een "lasagne" wanneer men het heeft over de opeenstapeling van plannen, maatregelen en programma's;
- een "gasfabriek", wanneer er sprake is van de complexiteit van de politiek-administratieve afspraken en het institutionele framework in een bicommunautair "stadsgewest" dat uit 19 gemeenten bestaat.

23. Om een beter beeld te geven van het werk dat de actoren verrichten om de sociale banden te herstellen, gebruiken we de metafoor van het "*patchwork*" in de betekenis van een onduidelijk afgebakend geheel van allerhande onderdelen van diverse oorsprong die oorspronkelijk niets met elkaar te maken hebben, maar min of meer harmonieus samengevoegd werden. Een patchwork is een geheel van verhoudingen. In een patchwork heeft elk onderdeel zijn plaats in het geheel. Dat is

het theoretische en methodologische perspectief van de benadering van het jongerenlabo over de doorstroming van jongeren naar werk.

24. Dat patchwork heeft de verdienste dat het bestaat en min of meer alle sociale voorzieningen omvat. Het omvangrijke netwerk en de diversiteit van het aanbod en de voorzieningen geven de kwetsbaarste doelgroepen inschakelingskansen. Het "patchwork" wordt evenwel gekenmerkt door verschillende spanningen en breuklijnen.

25. Tot slot kan het "*patchwork*" ook begrepen worden in twee woorden, verwijzend naar de "patches" die als ersatz dienen en bedoeld zijn om degenen op wie ze worden geplakt, minder afhankelijk te maken (van de werkloosheid) zonder evenwel een slaagkans van 100% te kunnen garanderen. Dat stelt de kwestie van de doeltreffendheid van die aanpak van de werkloosheid aan de orde. Helpt die aanpak daadwerkelijk om uit de werkloosheid te geraken? Op welke voorwaarden? Met welke praktijken?

2.1. Een nauwelijks gecoördineerde veelvoud van actoren uit de openbare, verenigings- en privésector

26. Naast de actoren in het onderwijs (binnen en buiten de school) en die op de arbeidsmarkt (kleine, middelgrote en grote ondernemingen van de verschillende bedrijfstakken, overheidsdiensten en non-profitsector) zijn er actoren die instaan voor bemiddeling (de openbare diensten voor arbeidsvoorziening), actoren die zich bezighouden met de beroepskeuze, actoren die instaan voor de (voor)opleiding, de sociale actie (waaronder de OCMW's) en de socioprofessionele inschakeling (werkwinkels, instellingen voor socioprofessionele inschakeling) en actoren die belast zijn met jeugdwerk en jeugdbijstand (jeugdhuizen, Services d'Action en Milieu Ouvert …), zonder de jongeren zelf te vergeten. Dat zijn een groot aantal Nederlandstalige en Franstalige actoren die zich op een of ander gezagsniveau bevinden en rechtstreeks te maken hebben met de doorstroming van laaggeschoolde jongeren in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

27. Er is hier wel degelijk sprake van overheidsactie en niet zozeer van overheidsbeleid om een beeld te geven van de betrokkenheid van de verschillende actoren, die allemaal belangengroepen op zich zijn. Ze zijn, *de facto*, een netwerk voor overheidsactie, ook al zijn ze niet op die manier georganiseerd.

28. Het "jongerenlabo" stelt zich als methodologische, maar ook als beleidsdoelstelling om al die actoren bijeen te brengen in een proces van inspraak, samenwerking en reflectie en maakt een interessante analyse van de standpunten van de enen en de anderen en van de samenwerkingsproblemen in hun relaties.

29. De bemiddelingsactoren die tussen het einde van de studies en de intrede op de arbeidsmarkt optreden, hebben intensief meegewerkt aan het jongerenlabo, maar het was moeilijker om de actoren van het onderwijs in dat proces te betrekken, behalve dan degenen die zich in de marge van het schoolsysteem bevinden, zoals het CEFA (Centre d'Enseignement et Formation en Alternance). Het was echter vooral moeilijk om de "hoofdbetrokkenen", namelijk de jongeren zelf enerzijds en de werkgevers anderzijds, daarvoor warm te maken. Het probleem om, enerzijds, de kwetsbaarste actoren en, anderzijds, de dominerende actoren bij het proces te betrekken brengt hun asymmetrische posities aan het licht.

2.1.1. De problemen om de jongeren te bereiken

30. "Waar zijn de jongeren?" was een vraag die vaak werd gesteld door de professionals die deelnamen aan de groepsanalyses, terwijl de jongeren paradoxaal genoeg de "kern" van het activeringsbeleid en de inschakelingmaatregelen zijn. En als ze er zijn, zijn ze dan *echt* aanwezig?

31. Zowel de scholen en de tussenpersonen tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt als de werkgevers kaarten allemaal regelmatig de kwestie van de "motivatie" van de jongeren aan. Ze stellen vast dat er een groot verschil is tussen de "wereld" zoals de jongeren die ervaren en het "institutionele systeem".

> *"Waar zijn de jongeren?"*. Getuigenis van een personeelslid van de directie "Werkzoekenden" van Actiris: het probleem is een jongere bijbrengen hoe wij te werk gaan en hem naar de activiteiten te doen komen. Wanneer ze komen en wanneer we met hen persoonlijk of in groep contact hebben, verloopt het in het algemeen goed. We slagen erin goed werk te leveren. Het probleem is dat ze niet naar de activi-

teiten komen. Een concreet voorbeeld: een groep van 8 tot 12 laaggeschoolde jongeren moet een week samenkomen. Het probleem is dat het zeer moeilijk is de groepen samen te stellen om tot een groepsdynamiek te kunnen komen. Dat is zowel bij ons als bij onze partners het geval. We hebben verschillende methodes uitgeprobeerd om hen te doen komen en verschillende communicatiekanalen ingeschakeld. Het enige wat we niet gedaan hebben is hen verplichten, want dat is volgens ons in strijd met wat we voorstellen, namelijk de jongere zelf verantwoordelijk maken voor zijn traject en inschakeling. Het is bizar om te beginnen met een verplichting om dat resultaat te bereiken, maar we overwegen het …

32. De eigenschappen van de doelgroep die het moeilijkst te bereiken is, zijn bekend: geen diploma, oververtegenwoordiging van jongeren met migrantenroots, geen of zeer weinig werkervaring en problemen met hun "houding en gedrag" (taal, kledij, voorkomen) en ze voldoen helemaal niet aan de criteria en basisvereisten van de betrekking. De grote meerderheid van die jongeren wordt niet alleen geconfronteerd met obstakels op hun weg naar de arbeidsmarkt, maar ook met andere sociale problemen op het vlak van huisvesting, administratie, gezin …

33. Die vaststellingen moeten echter ook aanzetten tot een reflectie over de toegang tot het dienstenaanbod. *Staan de jongeren te ver af van de diensten en instellingen of is het net andersom?*

34. *In feite* blijkt uit de getuigenissen van jongeren dat ze vaak afhaken, omdat de afstand tussen hen en de instellingen te groot is. Dat is te wijten aan verschillende factoren: de complexiteit van het institutionele landschap, waardoor de jongeren niet goed op de hoogte zijn van de diensten en hun rechten en die met elkaar verwarren, de spanning tussen de administratieve werking van de diensten en de vraag naar een kwaliteitsvolle relatie die nodig is om het vertrouwen op te bouwen, het tekort aan concrete antwoorden voor jongeren die door hun kwetsbaarheid vaak in benarde situaties zitten.

"Pech". Getuigenis van een jongere zonder werk: ik heb enkel controles gekregen om na te gaan of ik naar werk zoek. Dat is pure administratie. Er zijn ook veel papieren die voor niks nodig zijn. Ik ben jong en kom om werk te vinden en wat doen zij? Papieren invullen. Wat gebeurt er daarna?

2.1.2. Waar zijn de werkgevers?

35. Naast de vragen over de jongeren *("Waar zijn de jongeren?" "Hoe kunnen we voorkomen dat ze afhaken?"* …) wordt de belangrijke rol van de "werkgevers" evenzeer onderstreept als hun afwezigheid in het algemeen betreurd. In het proces zelf van het "Jongerenlabo" is duidelijk gebleken welke positie de werkgevers innemen. Uit wat de andere gesprekspartners over de werkgevers zeggen, komen twee zaken naar voren:

- Enerzijds is de werkgever een "cliënt" wiens behoeften vervuld moeten worden. Deze definitie van werkgever als cliënt is trouwens een institutionele prioriteit bij Actiris ("de werkgever is de belangrijkste cliënt");
- Anderzijds komt de werkgever over die zich weinig bewust is van zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid, de inzetbaarheid nauwelijks bevordert, voorrang geeft aan interne rekruteringen en profiteert van buitenkansen zoals stages en tewerkstellingssubsidies en jongeren, vooral jongeren met migrantenroots, wantrouwt.

36. Die twee opvattingen over de werkgevers wijzen erop dat de verschillende gesprekspartners dezelfde verhouding tot de werkgevers hebben: een relatie van exterioriteit, tussen wantrouwen en behaagzucht, tussen verleiding en verwijten. Die gemeenschappelijke en soms stereotiepe opvattingen tonen aan dat de werkgevers, behoudens uitzonderingen, niet worden ervaren als actoren die meewerken aan de inschakeling en doorstroming van de jongeren. De uitdaging bestaat erin de definitie van de werkgever als "cliënt" of, erger nog, als "tegenstander" te overstijgen en hem meer te beschouwen als een partner bij de doorstroming van de jongeren.

2.1.3. De problemen van het partnerschap

37. Wat de relaties tussen de tussenpersonen betreft, is er veeleer sprake van een onduidelijke verdeling van de rollen en van problemen bij de partnerschappen.

38. Formeel en semantisch gezien moeten de verschillende operatoren, elkeen vanuit zijn specifieke opdrachten, samenwerken in een netwerk en binnen een partnerschap.

39. Vandaag wordt het netwerk voor de uitvoering van het overheidsbeleid gestructureerd met verschillende instrumenten en tools:

- de rol van "dirigent-assembleur" die wordt toevertrouwd aan Actiris en Bruxelles Formation, die respectievelijk voor de begeleiding en de opleiding het systeem van de Brusselse socioprofessionele inschakeling moeten beheren en organiseren via *partnerschapsovereenkomsten* met de verschillende operatoren, terwijl de VDAB die rol speelt voor de Nederlandstalige beroepsopleiding in Brussel;

- de formele integratie van de verschillende acties en interventies rond het concept "inschakelingparcours", waarvan verwacht wordt dat het de bakens uitzet voor de verschillende types actie (algemene opleiding, vooropleiding, beroepsopleiding, hulp bij het zoeken naar werk …) en de trajecten die de gebruikers moeten afleggen;

- het lokaal overleg, dat per zone (6 zones) georganiseerd wordt. De werkwinkels, die een aantal operatoren (plaatselijk agentschap van Actiris, dienst voor socioprofessionele inschakeling (SPI) van het OCMW, plaatselijke opdracht …) bijeenbrengen om de diensten aan de werkzoekenden te vereenvoudigen, werden opgericht om de structuur van de partnerschappen, ditmaal op gemeentelijk niveau (19 gemeenten), te verbeteren;

- het informatieverkeer tussen partners via het gecomputeriseerde netwerk van de tewerkstellingsplatformen (NTP's), met het oog op de verbetering van de doorstroming van de doelgroepen via de uitwisseling tussen operatoren van gegevens over het traject van de werkzoekenden.

40. Vanuit het standpunt van de Federale Overheidsdienst voor Tewerkstelling leidt de structurering van de partnerschappen tot een groot aantal "misverstanden" en recurrente spanningen. De discussies gaan onder meer over de niveaus en de inhoud van de delegatie en over het statuut dat aan de partners dient te worden verleend. Dient de volledige begeleiding te worden gedelegeerd of mag enkel de specifieke begeleiding van bepaalde doelgroepen worden gedelegeerd? Is het de bedoeling om opdrachten met betrekking tot bepaalde problemen te delegeren of om een deel van de doelgroepen te delegeren? Moet Actiris controlefuncties aan de partners delegeren? Worden die functies door de partners aanvaard?

Een verantwoordelijke medewerker van Actiris: We mogen niet concurreren met onze partners, maar we moeten samenwerken. De partners hebben nooit willen werken met oproepingen. De WZ (werkzoekende) zal niet op dezelfde manier gevolgd worden… We zitten nog altijd in de onderhandelingsfase, want we geraken het niet eens… Wat kan ik verwachten van de werkwinkels? Ze weigeren ons informatie over de WZ's te geven.

Een andere verantwoordelijke medewerker van Actiris: Om toegang te krijgen tot de SPI, moet men ingeschreven zijn als werkzoekende. De werkwinkel stelt duidelijk dat ze niemand wil dwingen. Maar bij ons is het traject verplicht en bij overeenkomst geregeld. De mensen schrijven zich in als werkzoekende en als tegenprestatie krijgen ze een subsidie.

41. De "partners", of het nu gaat om openbare partners (OCMW's, werkwinkels) of verenigingen (een deel van de instellingen voor opleiding, voor socioprofessionele inschakeling en voor sociale economie), hebben vooral een gelijklopende visie. In het algemeen betreuren ze het gebrek aan overleg en de samenwerkingsvormen worden ervaren als pogingen van de openbare dienst voor arbeidsvoorziening om hen in te schakelen in een "activerend" en controlerend beleid waarvan ze niet noodzakelijk de uitgangspunten delen en waarvan ze de gevolgen voor zichzelf en hun doelgroepen vrezen.

42. De voor- en nadelen van het partnerschap komen vooral tot uiting bij de verdeling van de rollen en taken tussen de openbare dienst voor arbeidsvoorziening (Actiris) en de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's). Hoewel die twee instellingen historisch gezien verschillende opdrachten hebben en zich niet tot dezelfde doelgroepen richten - de openbare dienst voor arbeidsvoorziening richt zich tot "werknemers zonder werk" en behoort tot het stelsel van de sociale zekerheid, terwijl de OCMW's tot het stelsel van de sociale bijstand behoren en zich richten tot bevolkingsgroepen zonder werk op basis van een onderzoek naar hun behoeften - heeft de hervorming van het tewerkstellings- en het welzijnsbeleid in kader van de actieve welvaarts-

staat ertoe geleid dat de grenzen vervaagden met overlappingen tussen het werkveld van de twee openbare actoren tot gevolg.

43. In het kader van een groepsanalyse met personeelsleden van de Brusselse OCMW's over partnerschappen voor tewerkstelling, hebben deze laatsten gewezen op hun twijfels en zelfs wantrouwen tegenover de gevolgen van wat volgens hen veeleer een "gedwongen coëxistentie" dan een echt partnerschap is.

> *Een maatschappelijk werker van een OCMW*: Actiris heeft geen vat op de bijstand van het OCMW en gelukkig maar. Actiris laat bepaalde personen een overeenkomst sluiten, maar wij staan op de rempedaal. Een overeenkomst zorgt voor stress. Volgens de doelgroepen betekenen Actiris en de RVA controle.

> *Een inschakelingsmedewerker van een OCMW*: Wij volgen de werklozen. Dat is niet evident, want hun actieplan is gewoon bandwerk en niet relevant. De aanmaningen van Actiris zijn niet aangepast.

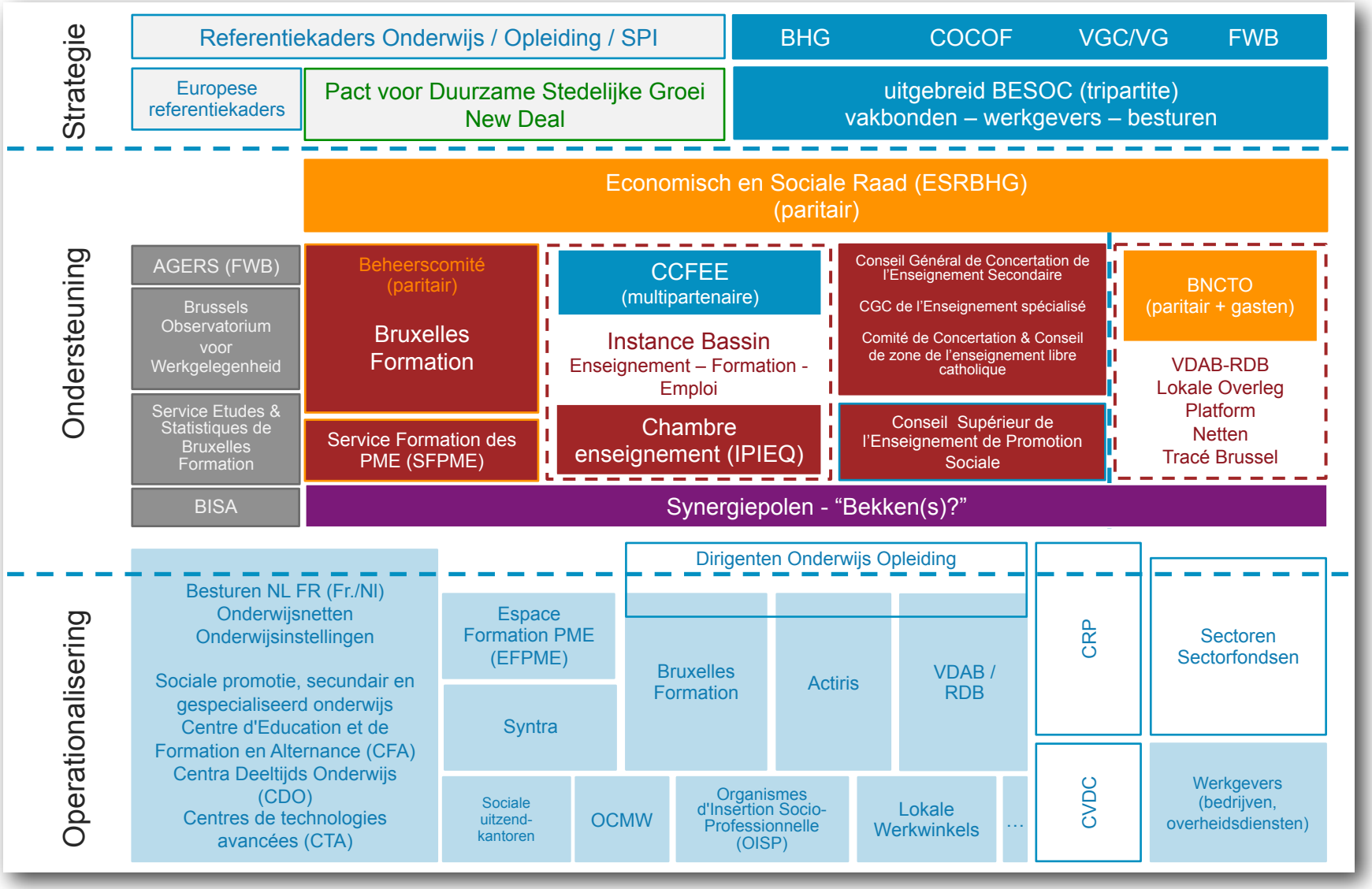
44. De personeelsleden van de OCMW's hekelen wat ze als een gebruikshouding en inmenging beschouwen en betreuren dat ze niet beschikken over informatie over wat er is geworden van degenen die op hun diensten een beroep hebben gedaan. Volgens de personeelsleden van de OCMW's is Actiris een plaats waar degenen die "op grond van artikel 60" tewerkgesteld waren en niet langer aan het werk zijn, "verdwijnen", met andere woorden, de inschakelingmedewerkers weten niet waarom en hoe de begeleiding van de voormalige OCMW-gebruikers naar een job wordt voortgezet [Degraef, 2012].

45. Als de partnerschappen daarentegen een stevige inhoudelijk basis hebben en toegespitst zijn op de behoeften van de werkzoekenden, zoals in de opleidingstrajecten in de socioprofessionele inschakeling tussen de verschillende stappen (alfabetisering, doorgedreven beroepsvoorlichting, algemene beroepsvoorlichting, basisopleiding, vooropleiding, atelier voor opleiding door tewerkstelling, beroepsopleiding en vervolmaking), wat impliceert dat de afzonderlijke operatoren samen voor een opleidingstraject zorgen, lijkt het optreden coherenter en meer complementair. In zijn evaluatie van de socioprofessionele inschakeling in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest komt Valter Cortese tot het besluit dat "de overgang van een kwalificatiegraad naar een andere werd verbeterd door het netwerk en de partnerschappen tussen de operatoren", maar hij wijst er tegelijk op dat "een groot deel van de begunstigden nog steeds problemen heeft om van de ene fase naar de andere over te gaan" [Cortese, 2013 : 36].

46. Vergeleken met de modellen voor beleidscoördinatie, namelijk de hiërarchie, de markt en het netwerk, wordt de transitieruimte in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gekenmerkt door een hybride werking. Er bestaat een spanning tussen een veeleer etatistische benadering van het overheidsbeleid (die voorrang geeft aan de overheden en de openbare instellingen bij het bepalen van het gemeenschappelijk goed en het opleggen van normen) en een benadering die meer rekening houdt met de actoren van het maatschappelijk middenveld en met het marktmodel dat tot uiting komt in de concurrentie tussen operatoren die elkaar marktaandelen betwisten en trachten de meest inzetbare segmenten van de "clientèle" voor zich te winnen. De markt als model voor de coördinatie en toewijzing van de middelen tussen de operatoren wordt eveneens opgelegd door de almaar grotere rol van de privéactoren uit de profitsector (in het bijzonder de actoren van de uitzendarbeid) bij de oriëntatie en de plaatsing in een gemengd beheer van de arbeidsmarkten en vooral door de toepassing op de opleidings- en inschakelingssector van de concurrentieregels die tussen de privéactoren uit de profitsector gelden.

2.2. Het gewicht van de verzuilde instellingen

47. De onduidelijkheid over de structuur van de partnerschappen is gedeeltelijk te wijten aan een falend beleid bij het uitstippelen van het gouvernementeel en intergouvernementeel beleid. De problemen met de coördinatie tussen de actoren zijn des te groter, aangezien ze werken in een gefragmenteerd en verzuild institutioneel landschap. Van de lokale en gemeentelijke initiatieven tot de Europese aanbevelingen in het kader van de Europese tewerkstellingsstrategie via de verschillende betrokken niveaus van de Belgische federale Staat, die nog altijd bevoegd is voor de sociale zekerheid, hoewel het opleidings- en begeleidingsbeleid geregionaliseerd zijn en het onderwijs onder de bevoegdheid van de gemeenschappen valt, heeft men inderdaad te maken met het voorbeeld bij uitstek van een overheidsbeleid dat op verschillende regulerings- en beslissingsniveaus ten uitvoer wordt gebracht zonder



Figuur 2. Structurering onderwijs-opleiding (tewerkstelling). Acroniemen: BESOC (Brussels Economisch en Sociaal Overlegcomité), ESRBHG (Economisch en Sociale Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest), CCFEE (Commission Consultative Formation Emploi Enseignement te Brussel), BNCTO (Brussels Nederlandstalig Comité voor Tewerkstelling en Opleiding), CDR (Referentiecentrum), CVDC (Centrum voor de validering van de vaardigheden), Lokale Werkwinkels. Bron: secretariaat CCFEE.

een echte hiërarchie.

48. De politicologen spreken van “path dependency” en onderstrepen het belang van de instellingen waarbinnen de actoren moeten werken en die de mogelijkheden tot hervorming en transversaliteit beperken.

49. Figuur 2 (natuurlijk in de vorm van een patchwork) geeft een beeld van de institutionele verzuilingen en splitsingen die de transitieruimte in het Brussels Gewest kenmerken:

- Splitsing tussen het federale niveau (RVA) en het gewestelijke niveau;
- Splitsing tussen onderwijs (gemeenschappen), tewerkstelling (federale overheid en gewesten) en opleiding (gewesten en gemeenschappen);
- Intra- en extragewestelijke verzuiling volgens de gemeenschappen en de taal (Franstalig onderwijs en Nederlandstalig onderwijs);
- Territoriale scheiding tussen de drie Belgische gewesten en hun instellingen, terwijl de dynamiek van de Brusselse arbeidsmarkt natuurlijk verder reikt dan het gewestelijk grondgebied;
- In tegenstelling tot de VDAB en FOREM, institutionele splitsing tussen de openbare dienst voor arbeidsvoorziening en de opleidingsdiensten voor werkzoekenden;
- Binnen het Gewest zelf, versnippering tussen het gewestelijk en gemeentelijk niveau;
- …

50. Die institutionele verzuiling wordt gedeeltelijk gecompenseerd door het grote aantal overleginstanties en samenwerkingsprotocollen, maar dat neemt niet weg dat ze een bron van inertie en uiteindelijk van deresponsabilisering zijn ten aanzien van de gezamenlijke uitdaging, namelijk de doorstroming van de jongeren van het Brussels Gewest van het onderwijs naar de arbeidsmarkt. Elke actor “doet wat hij kan” op zijn gebied en binnen zijn sector, maar precies het gebrek aan onderlinge afstemming van de structuren leidt tot breuklijnen in de doorstroming van de jongeren. Bijvoorbeeld het feit dat het onderwijs niet afgestemd is op de arbeidsmarkt zorgt ervoor dat er richtingen in het technisch en beroepsonderwijs worden behouden die geen duidelijke mogelijkheden op de arbeidsmarkt bieden en aldus bijdragen tot de demotivatie en het afhaken van de leerlingen, die vervolgens “opnieuw gemotiveerd” en “opgeleid” moeten worden in het circuit van de socioprofessionele inschakeling. Hetzelfde geldt voor het taalonderwijs en het onderwijs van het Nederlands, dat te wensen overlaat in het Franstalig onderwijs te Brussel en dat tot dure “inhaalmaatregelen” leidt, zodra de jongeren de schoolbanken hebben verlaten.

51. Als gevolg van het federaal activerend en controlerend beleid leiden maatregelen tot uitsluiting van de werkzoekenden ertoe dat een deel van de financiële kosten en van de begeleiding van die kwetsbaarste doelgroepen wordt afgewenteld op het lokale niveau, namelijk op de OCMW’s.

2.3. Een gemeenschappelijk referentiekader, maar aanhoudende debatten en controverses

52. Ondanks de institutionele versnippering kan er misschien, wat de ideeën betreft, een gemeenschappelijke visie op het overheidsbeleid voor de doorstroming van de jongeren van het onderwijs naar de arbeidsmarkt worden ontwikkeld. Met andere woorden, hebben de actoren van de transitie hetzelfde referentiekader?

53. De beleidsmaatregelen, voorzieningen en praktijken om de doorstroming te bevorderen sluiten in feite aan bij een referentiekader voor het activeringsbeleid dat op Europees en nationaal niveau wordt gepromoot. Dat verloopt evenwel niet zonder debatten en controverses.

54. Hoewel de Europese Unie geen rechtstreekse en dwingende bevoegdheid over het werkgelegenheidsbeleid en de sociale bescherming uitoefent, is haar invloed via de verschillende informatietools (benchmarking, monitoring, oprichting van een epistemische gemeenschap van Europese en nationale deskundigen …) alsook via de programma’s ter ondersteuning van de inschakeling (Europees Sociaal Fonds) en de mobiliteit van jongeren, doorslaggevend voor het opzet en de vormgeving van het overheidsbeleid ter bevordering van de doorstroming van de jongeren van het onderwijs naar de arbeidsmarkt [Conter, 2012].

55. Dat algemeen referentiekader komt tot uiting in de promotie van hervormingen van de verschillende domeinen van het overheidsbeleid:

- hervormingen van de systemen voor sociale bescherming in de zin van een verstrenging van de voorwaarden voor de activering van de prestaties van de sociale zekerheid (stelsel van de werkloosheidsuitkeringen) en de sociale bijstand;
- hervormingen van de arbeidsmarkt met het oog op een toename van de beroepsbevolking en een flexibilisering - of volgens de standpunten, een grotere "flexicurity" - van de arbeidsmarkt;
- hervormingen van de onderwijs- en opleidingssystemen om het aanleren en permanent aanpassen van de vereiste vaardigheden ("Lifelong Learning") en een betere onderlinge afstemming van onderwijs, beroepsopleiding en arbeidsmarkt te bevorderen.

56. Zoals Jean-Michel Bonvin en Bernard Conter erop wijzen, *"is de verschuiving van een vraaggericht beleid naar een aanbodgericht beleid in dat opzicht doorslaggevend: het gaat erom in te werken op het jobaanbod, de individuele werkzoekenden te evalueren en voor hen maatregelen te treffen die als het geschiktst voor hun snelle re-integratie op de arbeidsmarkt worden beschouwd"* [Bonvin en Conter, 2006].

57. De nagenoeg volledige eensgezindheid over de op Europees niveau vooropgezette doelstellingen en verspreide normen neemt evenwel niet weg dat er grote debatten en spanningen blijven bestaan tussen het algemene referentiekader en de referentiekaders per sector. Dat is vooral het geval in het onderwijs tussen de voorstanders van een arbeidsmarktgericht model waarin het onderwijs in de eerste plaats zijn opleidingen moet aanpassen aan de behoeften en verwachtingen van de arbeidsmarkt, en de voorstanders van autonomie bij het vastleggen van de taken van het onderwijs.

58. Ook binnen het referentiekader voor de activering blijven er discussies bestaan tussen de veeleer *welfare*-benaderingen (een hoog niveau van sociale bescherming waarborgen, inzetten op opleiding en kwaliteitsvolle betrekkingen) en de *workfare*-benaderingen (de sociale uitkeringen beperken, de arbeidsmarkt flexibiliseren). Het activeringsbeleid zelf wordt anders benaderd naarmate activering beschouwd wordt als een tegenprestatie voor de uitkeringen, als een maatregel die de inzetbaarheid verhoogt of als een grotere kans op deelname aan het maatschappelijk leven [Seynaeve *et al.*, 2004; Mau, 2004].

59. Fundamenteler gezien, heeft de institutionalisering van het activeringsbeleid geen einde gemaakt aan de controverse over de grondslag en efficiëntie ervan [Dumont, 2012]. Als een referentiekader voor het overheidsbeleid wordt beschreven op basis van de causaliteit (wat is de oorzaak van het probleem?) en de mogelijkheden om in te grijpen (hoe kan het probleem worden verholpen?), blijven de verschillen bestaan tussen de actoren die voorrang geven aan een aanbodgerichte benadering - wat impliceert dat het beleid focust op de inzetbaarheid van de werkzoekenden - en actoren die erop wijzen dat de vraag ontoereikend is - wat impliceert dat er voorrang wordt gegeven aan een beleid dat meer jobs creëert.

60. Die ideologische verschillen komen tot uiting in de standpunten van de verschillende actoren in het veld van het overheidsoptreden (vakbonden *versus* werkgevers, openbare actoren *versus* verenigingsactoren), maar ook in de verschillen in politieke cultuur, die tot uiting komen in verschillen in de wijze waarop Franstalige en Nederlandstalige actoren met de norm omgaan.

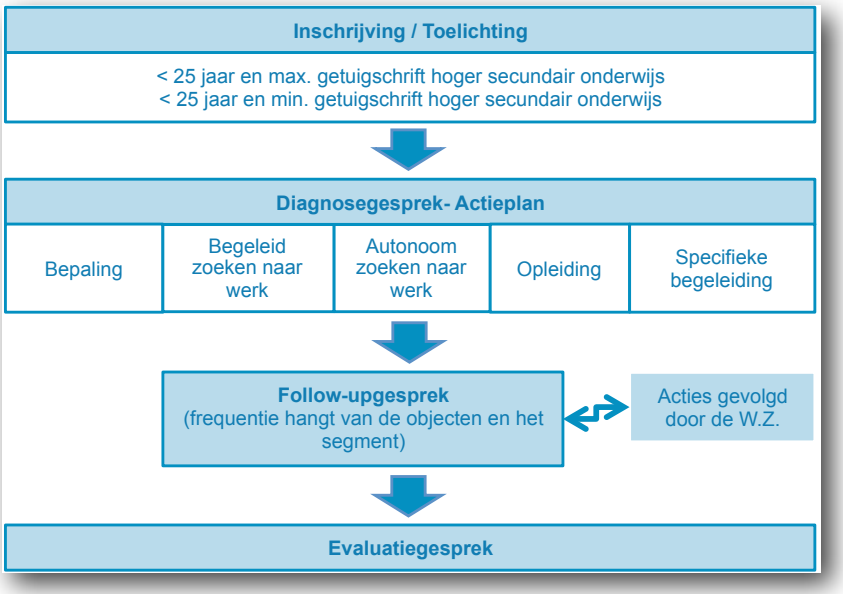
61. Men kan die verschillen ook in verband brengen met de spanningen tussen de verschillende lagen van het overheidsbeleid, die respectievelijk tot uiting komen in de "Etat gendarme, ook wel liberale Staat genoemd" (individuele verantwoordelijkheid, sanctiebevoegdheid), de welzijnsstaat (collectieve regulering, rechten, aanpak per categorie) en de "reflecterende Staat" (individuele begeleiding, rechten, autonomie, networking) [Genard en Cantelli, 2007].

2.4. Diverse instrumenten en tools

62. Aansluitend op onder meer de werken van Foucault [1975] over de voorzieningen en die van Latour [1989] over de rollen van de objecten als "non-human actors", nodigen Lascoumes en Le Galès ons uit om het overheidsbeleid ook met hun instrumenten te analyseren. Er moet niet enkel aandacht worden besteed aan de verschillende soorten instrumenten (reglementen, stimuli, levering van diensten en goederen, informatie…) waarmee het overheidsbeleid ten uitvoer wordt gelegd, maar ook aan de concrete tools en objecten: procedures, computer-

software, nomenclaturen, administratieve en statistische categorieën. De technische instrumenten beginnen als onzichtbare piloten het werk van de professionals over te nemen en de trajecten van de gebruikers te sturen. Het lijkt alsof de instrumenten specifieke normatieve effecten hebben en de interacties bepalen doordat ze de praktijken en opvattingen sturen [Lascoumes, Le Galès, 2004].

63. In feite worden het beleid en de maatregelen om de doorstroming te bevorderen gekenmerkt door een toenemende instrumentalisering. Om het hoofd te bieden aan de nieuwe stromen die gegenereerd worden door het beleid voor systematische en verplichte activering van alle werkzoekenden, bestaat het bestuurlijk antwoord, hoewel het aantal werkzoekenden en het aantal gebruikers van de OCMW's (het gaat deels om dezelfde personen) de afgelopen jaren zijn toegenomen, grotendeels in een verstrenging van de voorschriften en een standaardisering aan de hand van bureaucratische en geïnformatiseerde procedures. In het kader van het activeringsbeleid van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening en hun partners, is het Contract voor Beroepsproject (CBP) het hoofdinstrument voor de begeleiding van jonge werkzoekenden bij hun overgang van het onderwijs naar de arbeidsmarkt.



Figuur 3. Contract voor Beroepsproject (CBP). Bron: Actiris, Observatorium voor de Werkgelegenheid.

64. De doelgroepen worden in categorieën ingedeeld. De begeleiding wordt op maat van het individu gesneden en omvat op zijn minst verplichte afspraken op vooraf bepaalde tijdstippen tussen de werkzoekende en zijn "adviseur" van de openbare dienst voor arbeidsvoorziening. Het CBP is opgesplitst in verschillende fasen – toelichting, diagnose, follow-upgesprek en evaluatiegesprek – die overeenkomen met de procedure voor de administratieve follow-up en input in de computer van het dossier van de werkzoekende. Voor elke werkzoekende wordt een "actieplan" opgesteld met de verschillende fasen die hij moet doorlopen en het type traject naar de arbeidsmarkt dat voor hem wordt uitgestippeld: zelfstandig zoeken naar werk of begeleid zoeken naar werk, opleiding, bepaling van het beroepsproject...

65. De aldus geformaliseerde procedure staat weliswaar ten dienste van het begeleidingsproces, maar de praktijkobservatie toont aan dat er een risico op verwarring tussen het proces en de procedures bestaat. De systematiek in de begeleidingsprocedure in het kader van het CBP, het verplichte karakter en de aanpassing aan de voorwaarden en criteria van het activeringsbeleid dat controleert of de werkzoekenden daadwerkelijk naar werk zoeken, hebben de spanning tussen het begeleidingsproces van de werkzoekende en de procedurele aanpak aanzienlijk opgedreven, zoals blijkt uit de "objectiveringsprocedure" die door de RVA wordt opgelegd en door Actiris is ingevoerd met het oog op een grotere homogeniteit van de professionele praktijken en de overdracht van informatie (geen reactie op oproepingen enz.) om te streven naar een gelijke behandeling van de werkzoekenden die gebaseerd is op het fictieve ideaalbeeld van de "gemiddelde" gebruiker. De hele regeling wordt aldus heen en weer geslingerd tussen de tegenstrijdige vereisten om de stromen vanop afstand en de bijzondere gevallen van nabij te beheren. De menselijke operatoren moeten daartussen schipperen. Voorrang geven aan het begeleidingsproces of de procedures volgen?

66. Vanuit dat standpunt heeft de informatisering tweeslachtige gevolgen. Ze dient om het begeleidingswerk te verlichten en het netwerken te bevorderen, maar wordt ook ervaren als een strak keurslijf.

67. Bij de openbare dienst voor arbeidsvoorziening wordt het hele begeleidingswerk, van het eerste onthaal van de werkzoekende tot de matching met vacatures na het doorlopen van de verschillende fases van het traject, georganiseerd met de IBIS-software. Deze software stelt de keuzemogelijkheden vast, reduceert een complexe situatie tot een bepaalde code en legt zijn nomenclatuur en een vooraf bepaald parcours op. Het computerscherm plaatst zich tussen de relatie tussen de professionele tussenpersoon en de gebruiker. De computerserver wordt bepalend voor de dienstverlening. Het enige spoor van de activiteit van de professionele tussenpersoon en van de activering van de gebruiker is bijgevolg het evaluatie en controle-instrument.

Een vacaturebeheerder van de openbare dienst voor arbeidsvoorziening: De computerinput wordt steeds meer georganiseerd als controle op de werkzoekende en het instrument dat oorspronkelijk op maat van de adviseur gesneden moet zijn, is niet langer ergonomisch. De software heeft zijn nut voor de begeleiding van de werkzoekende verloren. Voor de directie werkgevers heeft de software de matching tussen vraag en aanbod moeilijker in plaats van makkelijker gemaakt.

68. Die gevolgen van het gebruik van de instrumenten worden ook vastgesteld in het gebruik van de verschillende tools voor de profielbepaling (balans van de vaardigheden, indicator van progressie naar een job) en voor het netwerken (regels voor de extractie en transmissie van de gegevens tussen de verschillende operatoren en instellingen).

69. Ondanks de stappen die werden gedaan om de instrumenten onderling compatibel te maken (bijvoorbeeld tussen de referentiekaders voor de beroepen en de schoolgetuigschriften per competentie) met het oog op een vlotter verloop, een grotere mobiliteit en een makkelijkere opspoorbaarheid van de trajecten tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt, blijft het gebruik ervan partieel en gesegmenteerd. De instrumenten zelf worden geïnstrumentaliseerd en van hun oorspronkelijk doel afgeleid.

70. Tot slot geldt die versnippering ook voor de instrumenten die ontwikkeld werden om het overheidsbeleid te beschrijven, te sturen en te evalueren. Elk groot subsysteem (het onderwijs, de sociale zekerheid, de gegevens over de arbeidsmarkt) en zelfs elke instelling en elke voorziening beschikken over eigen gegevens en (soms summiere) indicatoren, maar de combineerbaarheid en vergelijkbaarheid laten nog veel te wensen over. Op een bepaald moment is de situatie van de jongeren inderdaad bekend. Wat belangrijk, maar ook het moeilijkst is om te beschrijven en te analyseren, teneinde het overheidsbeleid te kunnen bijsturen, zijn de zeer talrijke (intra- en intersystemische) transities in de eerste jaren van het beroepsleven. Op dit ogenblik kan men bijvoorbeeld onmogelijk weten wat er geworden is van de jongeren die naar de arbeidsmarkt zijn doorgestroomd en evenmin precies weten wie zijn schooldiploma heeft gehaald. Het leerlingenbestand van de Federatie WallonieBrussel, dat onderzoekers informatie verstrekt over de trajecten van de jongeren en over het jaarlijkse aantal uitstromende leerlingen, kan niet worden gelinkt aan het bestand “behaalde diploma's”, omdat de leerlingen in deze laatste database niet geïdentificeerd kunnen worden. Daardoor kan men niet weten welke diploma's in het bezit zijn van de personen die op de arbeidsmarkt kunnen worden gevolgd met de gegevens van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. Dat probleem is specifiek voor de schoolgegevens van de Franstaligen en doet zich niet voor in Vlaanderen.

2.5. Professionals onder spanning

71. Het is in de eerste lijn, in de relaties tussen de professionals en de gebruikers, dat de morele en praktische dilemma's zich voordoen en dat de instellingen, “plannen” en voorzieningen concreet gestalte krijgen. Het overheidsbeleid wordt geconcretiseerd in de dagelijkse activiteiten van de personeelsleden en in de dagelijkse interacties tussen de personeelsleden en de gebruikers [Lipsky, 1980], [Dubois, 1998].

72. De uitbouw van de bemiddelingsfunctie ging gepaard met de opkomst van nieuwe beroepen die verschillende benamingen hebben en die veranderen volgens het institutioneel en organisatorisch kader: tewerkstellingsadviseurs van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening, inschakelingsmedewerkers van de OCMW's, facilitatoren van de RVA, beroepskeuzeadviseurs en opleiders van de opleidingsinstellingen, adviseurs en job coaches van de sociale uitzendkantoren...

73. De nadruk die gelegd wordt op de “begeleiding” en “activering” van de jongeren als hét antwoord op de inschakelingsproblemen op de arbeidsmarkt, stelt de eerstelijnspelers bloot aan de spanningen die

inherent zijn aan hun bemiddelingsfunctie. In heel wat opzichten komen ze soms even machteloos over als de jongeren die ze moeten bijstaan.

> *"Ik weet het niet"*. Getuigenis van een tewerkstellingsadviseur van Actiris die in een lokaal agentschap werkt: "Het gaat om een 19-jarige jongere die enkel een diploma lager secundair onderwijs heeft. Hij is in zijn vierde jaar gestopt. In de omstandigheden waarin we werken, moeten we snel en gericht te werk gaan zonder te ver te gaan. Dat is verrijkend, want als hij goed terechtkomt, is dat een goede zaak, anders haakt hij af.
> De jongere komt bij mij zonder enig beroepsproject en zonder plannen. Ik stuur hem dus naar een "jongerengroep" van een week. Ik zeg hem ook dat hij zijn cv en zijn motivatiebrief moet opstellen. Wanneer hij terugkomt, heeft hij niets gedaan. Van de "jongerengroep" was geen sprake meer. Maar hij zegt me dat hij een opleiding in het herstellen van elektrische huishoudtoestellen wil volgen. Ik ga op zoek naar informatie en schrijf hem in. Pech, want hij volgt de opleiding niet.
> Ik zoek hem op en vraag hem: "Wat wil je doen met je leven?" Hij weet het niet. Ik vraag hem dan: "Wil je geld?" Hij weet het niet. Hij zegt me dat hij met zijn vader in hun café zou willen werken. Ik vraag hem of hij dat ziet zitten. Hij antwoordt dat hij het niet weet.
> Als hij niet doet wat we hebben afgesproken, weet ik zelf ook niet meer wat ik met hem moet aanvangen. De volgende afspraak is over 2 weken en ik ben er nog niet uit. Ik weet niet wat te doen. Met de oplossingen waarover ik beschik, kan ik niet veel doen.

74. Veel andere getuigenissen spreken van vergelijkbare ervaringen met frustratie en onmacht tegenover, enerzijds, het grote aantal objectieve, subjectieve en relationele problemen van de jongeren en, anderzijds, het beperkte aantal oplossingen die de tewerkstellingsadviseur kan aanreiken.

75. Als de tussenpersonen niet onmiddellijk adequate antwoorden in de vorm van tewerkstelling (in het beste geval kunnen de adviseurs soms vacatures aanbieden en de jongere vragen om te solliciteren), geven ze zeer vaak een minimalistische invulling aan hun eigen functie: ze zorgen ervoor dat het "dossier" van de gebruiker wordt aangelegd en administratief in orde is, en naargelang hun positie in de instelling en hun beroepsethiek zorgen ze ervoor dat de gebruiker zijn plichten nakomt en/of zijn rechten behoudt, verlenen ze hem morele steun en advies bij het voortzetten van zijn zoektocht naar werk en verwijzen hem naar een andere operator. Eigenlijk gaat het erom de continuïteit van de activering te garanderen.

76. In dat verband hebben de groepsanalyses zwaar de nadruk gelegd op de bureaucratische paradox waarmee de eerstelijnspelers vaak geconfronteerd worden: ze moeten de gebruikers zelfredzaam maken en voorbereiden op de arbeidsmarkt, terwijl ze zelf niet genoeg autonomie in hun functie hebben. In haar analyse van het werk van de tewerkstellingsadviseurs van Forem wees Héloise Leloup op het belang om de eerstelijnspelers te professionaliseren. De overgang van een procedurele naar een professionele aanpak impliceert tegelijk dat het professioneel referentiekader van de eerstelijnspelers uitgebreid wordt en dat er geïnvesteerd wordt in hun opleiding en in de concrete actiemiddelen die tot hun beschikking staan [Leloup, 2013].

2.6. Welke resultaten?

77. Uiteindelijk dient het overheidsbeleid ook geëvalueerd te worden.

78. Er bestaat een overvloed aan studies, onderzoeken, analyses en evaluaties. Wat ontbreekt zijn de valorisatie, organisatie en terbeschikkingstellling van die versnipperde informatieve en cognitieve tools, waardoor de informatie onderbenut, gedeeltelijk benut of geïnstrumentaliseerd wordt en de onderzoeken en studies almaar overgedaan worden.

79. De vergelijking van de relatieve efficiëntie van de verschillende voorzieningen is even problematisch. Strikt genomen zouden de voorzieningen onder dezelfde voorwaarden moeten worden vergeleken, aangezien de goede inschakelingsresultaten van een bepaalde voorziening kunnen samenhangen met een strengere initiële selectie. Op een arbeidsmarkt waar de verschillende groepen en individu's met elkaar moeten concurreren, dient eveneens rekening te worden gehouden met de effecten van de afroming, vervanging en plaatswijziging op de wachtlijst.

80. De evaluatie door het Observatorium voor de Werkgelegenheid van de uitvoering van het CBP wijst erop dat de tewerkstelling van jon-

ge schoolverlaters die in 2010 een CBP sloten, 10,6% hoger ligt dan van dezelfde groep jongeren van een jaar eerder. Die positieve vaststelling kan voor een deel worden toegeschreven aan de conjunctuur. In een context van een economische recessie blijkt uit een tweede longitudinale analyse van de doorstroming naar de arbeidsmarkt (uitgevoerd in december 2012) dat het tewerkstellingspercentage van de groep jongeren die zich begin 2011 na hun studies inschreven, lichtjes gestegen (+ 2,1%) is, terwijl het tewerkstellingspercentage van de controlegroep (25- tot 29-jarigen) in dezelfde periode lichtjes gedaald is (– 2,3%). Dat zou erop wijzen dat *"de regeling de stijging van het werkloosheidscijfer van jongeren in een periode van recessie heeft voorkomen"*. [De Villers, 2013].

81. Van haar kant besluit Marion Englert in haar analyse van de determinerende factoren voor de werkloosheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dat, wat het Brussels Gewest betreft, het plan tot Activering van het Zoekgedrag naar Werk "*een betwistbare efficiëntie voor de terugdringing van de werkloosheid*" heeft en tegelijk "*armoede in de hand werkt"*. In feite wordt de efficiëntie van de maatregelen ter controle van het actief zoeken naar werk bewezen door … het aantal sancties. *"Het AZW-plan heeft bijgevolg geleid tot een forse toename van het aantal sancties, niet alleen van de sancties in het kader van het AZW, maar ook van de sancties om andere redenen (uitgezonderd artikel 80).*" [Englert, 2013: 284].

82. Sommige studies lijken het stimulerende en preventieve effect van een sanctiebeleid te onderstrepen [Cockx *et al*., 2011], maar ze wijzen eveneens op de omgekeerde relatie tussen de duur van de sanctie en de toegang tot de arbeidsmarkt [Heylen *et al.*, 2009] en benadrukken dat gestrafte werkzoekenden de meest kwetsbaren en achtergestelden op de arbeidsmarkt zijn, onder meer wat de kwalificatie betreft [Cherenti, 2010].

83. Die auteurs leiden daaruit af dat "*een systeem voor de controle op het zoeken naar werk efficiënter is op een arbeidsmarkt met veel vacatures, zoals het geval is in Vlaanderen: het opdrijven van de zoekinspanningen moet wel tot aanwerving leiden als er vacatures zijn*" [Heylen *et al.*, 2009], geciteerd door [Englert, 2013 : 291].

84. Bonvin en Conter vatten het als volgt samen: "*Behalve in geval van volledige tewerkstelling, is de efficiëntie van een beleid dat erop gericht is de individuele kansen op een job te verhogen door in te werken op de vacatures (stimuli, opleidingen enz.) immers zeer beperkt*" [Bonvin en Conter, 2006].

85. Wat de kwalitatieve analyse betreft, verduidelijkten de groepsanalyses met de professionele tussenpersonen enkele van de paradoxale effecten van een overheidsbeleid dat toegespitst is op de begeleiding van de werkzoekenden.

86. De eerste paradox bestaat erin dat de transitieruimte, die bestemd is om de doorstroming naar de arbeidsmarkt te bevorderen, een wereld op zich wordt. De aanzienlijke ontwikkeling van de begeleidingsfuncties en de toenemende complexiteit binnen en tussen de organisaties heeft logischerwijze, maar paradoxaal genoeg geleid tot een uitbreiding en toenemende segmentering van de transities tussen onderwijs en arbeidsmarkt.

87. Een bewijs daarvan is het feit dat een werkzoekende wel zeven verschillende gesprekspartners kan ontmoeten tijdens zijn traject binnen de openbare dienst voor arbeidsvoorziening en zelfs kan worden doorverwezen naar een van de partners. Dat komt de doeltreffendheid van de dienstverlening niet ten goede en is verwarrend voor de werkzoekende die pas de schoolbanken heeft verlaten.

88. De scheiding tussen de opdrachten inzake begeleiding van de werkzoekenden en de opdrachten inzake "plaatsing" en "tewerkstelling" is een echte kloof in het traject van de werkzoekende. Voortaan zorgen verschillende instellingen en/of diensten en spelers voor, enerzijds, "de begeleiding van de werkzoekende" en, anderzijds, voor zijn "matching op de arbeidsmarkt", door hem een gesubsidieerde betrekking aan te bieden of hem in contact te brengen met werkgevers. De groepsanalyse met de verschillende professionals van Actiris toonde duidelijk aan dat de professionals volgens een verschillende logica werken naargelang hun functie en plaats in de organisatie. De *tewerkstellingsadviseurs* activeren de werkzoekenden, rekening houdend met hun profiel, en de *vacaturebeheerders* trachten de werkgevers van dienst te zijn: "*In de praktijk weet de vacaturebeheerder dat het voor 99% van de werkzoekenden een verloren strijd is. Hij weet bijgevolg dat hij de beste*

kandidaat zal zoeken om te voorkomen dat hij door zijn baas en zijn werkgever op de vingers wordt getikt".

89. Daaruit volgt een nu eens impliciete en dan weer expliciete trend naar interne segmentering van de doelgroepen binnen de voorzieningen en tussen de voorzieningen, met het risico dat degenen die "het minst slecht af zijn" of "het meest inzetbaar" zijn, worden bevoorrecht. Dan bestaat het risico dat men zich beperkt tot het "afromen" en dat de "minst gemotiveerde" jongeren, de "minst geschikte" jongeren of "degenen die geen project hebben" aan hun lot worden overgelaten.

90. De acties ten aanzien van laaggeschoolde jongeren zonder werk bevinden zich in een spanningsveld tussen inzetbaarheid, tewerkstelling en inschakeling. Zoals Orianne, Moulaert en Maroy in de conclusies van hun onderzoek naar de uitvoering van de activeringsprogramma's onderstrepen, *"zou de eerste ontsporing erin bestaan dat de subjectieve doeleinden van het werk van de professionals (uitgaan van de inzetbaarheid) volledig losgekoppeld worden van de beleidsverwachtingen (tewerkstelling), met andere woorden, dat de link tussen het werken aan de inzetbaarheid en de tewerkstelling wordt doorbroken; in dat geval zou het inschakelingswerk beperkt worden tot zuivere psychologische bijstand voor degenen die uitgesloten zijn van de arbeidsmarkt en zou het inschakelingsprogramma niet meer dan een handleiding voor de inzetbaarheid zijn".* [Orianne *et al*., 2004].

3. Bakens en perspectieven

91. Problemen om de kwetsbaarste jongeren mee te krijgen en de werkgevers actief te betrekken bij de doorstroming, complexe partnerschappen met conflicten, institutionele verzuiling, aanhoudende debatten en controverses over het referentiekader van het overheidsbeleid, verwarring tussen controleprocedures en processen om de efficiëntie te verhogen, anomie van de eerstelijnspelers, relatieve en selectieve efficiëntie van een strategie voor de activering van de werkzoekenden bij gebrek aan voldoende perspectieven op een baan... Deze kritische vaststellingen zijn evenzeer uitdagingen voor het beheer van de transitie van de laaggeschoolde jongeren van het onderwijs naar de arbeidsmarkt.

92. Recht doen aan het ethisch engagement van de actoren betekent samen met hen reflecteren over hun praktijken en over de wenselijke en haalbare scenario's. Het Jongerenlabo zet drie hoofdbakens uit. Ze hebben respectievelijk betrekking op de collectieve responsabilisering voor de transitie van de jongeren van het onderwijs naar de arbeidsmarkt, de verduidelijking van de inhoud van het sociaal contract en de vereisten voor een doeltreffender overheidsbeleid.

3.1. Collectief de verantwoordelijkheid opnemen voor de transitie van de jongeren van het onderwijs naar de arbeidsmarkt: samen aan de sociale inschakeling werken

93. De consensus dat de zwaksten zelf verantwoordelijk moeten worden gesteld voor hun eigen inschakeling, moet plaatsmaken voor collectieve responsabilisering, waarbij de mate van verantwoordelijkheid van elke actor evenredig is met zijn macht in de regulering van de transities. Men dient *met* de personen te sleutelen *aan* de systemen (en niet alleen *aan* de personen) door op de verschillende niveaus en tussen de verschillende actoren van de transitie inclusie- en samenwerkingsstrategieën te bevorderen.

94. De inschakeling dient verder ontwikkeld te worden via partnerschappen. De instellingen mogen de verantwoordelijkheid voor de situatie van de kwetsbare jongeren niet langer op elkaar of op de jongeren zelf afschuiven, maar ze moeten hun partnerschappen op strategisch, logistiek en operationeel vlak herstructureren en de actoren die zich stroomopwaarts van de transitie bevinden, het onderwijs, en de actoren die zich stroomafwaarts bevinden, in het bijzonder de werkgevers, daarbij betrekken.

95. Een van de opdrachten en functies van de "tussenpersonen op de arbeidsmarkt" – in plaats van zich te beperken tot het samenbrengen van vraag en aanbod en tot het begeleiden van de werkzoekenden – zou erin kunnen bestaan om binnen het kader van een partnerschap de verschillende "inschakelingswerelden" te identificeren, te mobiliseren en uit te bouwen" [Dubar, 2001], teneinde per sector en richting voor coördinatie te zorgen tussen de actoren van het bedrijfsleven, de opleiding, het onderwijs en de inschakeling. In die zin worden er strategieën uitgedacht waarbij doelstellingen inzake economische, sociale en stedelijke ontwikkeling gecombineerd worden met het bijeenbrengen van

de verschillende actoren rond prioritaire "polen" en sectoren, naar het voorbeeld van de toekomstige Competentiepool van de industriële beroepen, die gezamenlijk gefinancierd en beheerd wordt door de openbare sector (Bruxelles Formation, Actiris, VDAB, SFPME en Syntra) en de beroepssectoren in de vorm van een consortium, en eveneens naar het voorbeeld van de lokale partnerschappen tussen bepaalde bedrijven en technische en beroepsscholen om jongeren bedrijfservaring te kunnen geven.

96. Een positieve benadering van de transitie pleit voor het opzetten van specifieke reguleringen die verankerd zijn in het lokale sociale en economische weefsel en die gebaseerd zijn op verbintenissen en contracten tussen de instellingen, ondernemingen en overheden.

97. In dat perspectief stelt Bernard Gazier [2008 : 99] vier principes voorop om te bepalen hoe "positieve transities" er moeten uitzien:

- "Ze moeten het vermogen van de individu's en doelgroepen die in zo'n proces zitten, om hun eigen loopbaan te sturen vergroten en hun keuzemogelijkheden uitbreiden;
- Solidariteit tussen de verschillende componenten van de samenleving moet voor een collectief beheer zorgen.
- Waar en wanneer mogelijk, dient er cofinanciering te worden opgezet, opdat elke stakeholder betrokken wordt bij het succes van de aldus georganiseerde transities;
- Management by objectives dient te leiden tot decentralisatie en actieve implicatie van de betrokken actoren".

3.2. De inhoud van het sociaal contract verduidelijken: naar een "Jongerengarantie"

98. Meewerken aan een coherent overheidsbeleid impliceert eveneens dat het "sociaal contract" en het referentiekader van het overheidsbeleid voor de doorstroming van de jongeren worden verduidelijkt.

99. Als men verder wil gaan dan een pseudoactivering en een pseudocontractualisering, moeten de jongeren in transitie een duidelijk contract aangeboden krijgen.

100. In dat verband dient het belang van de "Youth Guarantee" te worden onderstreept, zoals die wordt toegepast door sommige openbare diensten voor arbeidsvoorziening (onder meer in Oostenrijk en Duitsland), voortaan op Europees niveau gepromoot en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geïmplementeerd wordt. Het principe van de Youth Guarantee is dat elke jonge werkzoekende op korte termijn gegarandeerd een betrekking, een stage of een opleiding krijgt. Het gaat om een antwoord op de werkgelegenheidscrisis die in het bijzonder de jongeren in Europa treft. Het Europees beleid ten aanzien van de jongeren werd uitgebreid met het Jeugdwerkgelegenheidspakket van de Europese Commissie van december 2012, waarvan een van de delen de "Jeugdwaarborg" of "Jongerengarantie" is. Op 22 april 2013 heeft de Raad van de EU daartoe een Aanbeveling aangenomen, waarvan artikel 1 als volgt luidt: "*Ervoor te zorgen dat alle jongeren jonger dan 25 jaar binnen vier maanden nadat zij werkloos zijn geworden of het formele onderwijs hebben verlaten, een deugdelijk aanbod krijgen voor een baan, voortgezette scholing, een plaats in het leerlingstelsel of een stage.*"

101. Leidt de Jongerengarantie, die gepaard gaat met aanbevelingen voor de uitvoeringsregels (partnerschap, focus op jongeren die geen job hebben of geen onderwijs of opleiding volgen – en niet enkel op de jongeren die als werkzoekende ingeschreven zijn – noodzaak van een permanente evaluatie) en met Europese financiële steun voor de implementatie in de nationale en regionale context, zoals Grégor Chapelle, algemeen directeur van Actiris, het wenst, tot een nieuw paradigma waarin men afstapt van een moraliserende benadering van de werkzoekenden en focust op de individuele kenmerken en de motivatie om de arbeidsmarkt te betreden?

102. Het concept “garantie” werpt in ieder geval een nieuw licht op het activeringsbeleid door niet langer te spreken van een individuele verantwoordelijkheid, maar van een verantwoordelijkheid bij het zoeken naar werk die gedeeld wordt tussen de betrokken institutionele actoren en de werkzoekenden. In de Europese Aanbeveling wordt gesproken van het “beginsel van wederzijdse verplichtingen” tussen de jongeren en de instellingen die de “Jongerengarantie” toepassen. Het gaat om een tegenprestatie voor de jongeren in ruil voor hun “activering”, wat aldus de indruk van een “nepcontract” vermijdt.

103. De invoering van een Jongerenwaarborg in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is een kans om de partnerschappen tussen de actoren van de openbare, de privé- en de verenigingssector te herstructureren en nieuw leven in te blazen en dit niet langer op basis van institutionele afspraken, maar door een aanbod van gediversifieerde en complementaire diensten. Het gaat erom de piramide van het overheidsbeleid om te keren in het voordeel van de jongeren die het verst van de arbeidsmarkt en de veldwerkers staan, door institutionele akkoorden te sluiten die alle instellingen en organen inschakelen om in hun behoeften te voorzien. Het gaat erom een gepersonaliseerde vertrouwensrelatie met de jongere aan te gaan en hem door één enkele coach te laten begeleiden (“uniek loket”) [CCFEE, 2013].

104. Wat de rechten, plichten en statuten betreft, verschillen de situaties en statuten van de jongeren in transitie op dit ogenblik naargelang ze een werkzoekende zijn die een inschakelingsstage volgt of een uitkering krijgt, naargelang ze een leefloon van het OCMW krijgen of hun studies hervat hebben of naast het vangnet van de sociale zekerheid zijn gevallen. De diverse statuten bepalen de financiële middelen waarover die jongeren kunnen beschikken, maar ook hun kansen om hun studies te hervatten, stages te volgen, een betrekking te vinden of om alternatieve socialiserende ervaringen op te doen zoals die welke worden aangeboden door de Samenlevingsdienst of het netwerk Solidarcité.

105. Als men de “Jongerenwaarborg” ernstig neemt en aldus een adequaat antwoord wenst te bieden op de problemen van elke jongere, moet men tegelijkertijd:

- *de “lacunes” in de sociale bescherming van de jongeren in de transitie tussen studies, opleidingen en arbeidsmarkt wegwerken.* De laatste jaren stelt men onder meer een forse stijging vast van het aantal jonge werkzoekenden die een leefloon van het OCMW krijgen. Voor een deel van die jongeren is dat leefloon gekoppeld aan een studentenstatuut (wat het de OCMW’s mogelijk maakt om te oordelen of de gevolgde studies relevant zijn, waarbij er grote verschillen tussen de OCMW's onderling zijn). Het feit dat men lange hogere studies volgt is a priori onverenigbaar met het statuut van werkzoekende, hoewel de RVA en de gewestelijke begeleidingsdiensten de hervatting van de opleiding aanmoedigen. Men constateert aldus tegelijk een toename van het aantal pseudocontractuele regelingen voor de jongeren in transitie en verschillen en zelfs willekeur bij de “rechten en plichten” van de jongeren in transitie naargelang hun officieel statuut. In die zin zouden de *verschillende “pseudocontracten” moeten worden vervangen door een “echt contract” en zelfs door een overgangsstatuut waarin opleiding, vrijwilligerswerk, hervatting van de studies en het opstarten van activiteiten gecombineerd mogen worden*. Daarvoor zou er een nieuwe generatie van sociale, economische en culturele rechten moeten worden uitgevonden die de huidige institutionele en statutaire splitsingen overstijgt en concreet gestalte geeft aan het beginsel van het “recht op autonomie”, dat meer te maken hebben met personen dan met statuten en instellingen.

- *de transities niet alleen vanuit juridisch en statutair oogpunt, maar ook inhoudelijk beveiligen.* Dat betekent dat de continuïteit, valorisatie en complementariteit van de trajecten moeten worden gewaarborgd naar het voorbeeld van de partnerschappen die voor de opleidingstrajecten tot stand worden gebracht en waarbij verschillende operatoren het eens zijn over de opleidingsprofielen van elk segment, over de verenigbaarheid van de vereiste voorkennis en de toelatingsvoorwaarden, maar ook over het tijdschema voor de organisatie van de verschillende fases van het traject, teneinde onderbrekingen te voorkomen en continuïteit te garanderen. In die zin moeten de intensieve programma's en korte trajecten naar de arbeidsmarkt voorrang krijgen. In dat verband heeft de vergelijking van de verschillende transitievoorzieningen het belang onder-

streept van kenmerken zoals de intensiteit van het programma, de ervaringsgerichtheid ervan die voorrang geeft aan reële situaties, aan effectieve mogelijkheden en als het ware aan garanties van inschakeling op de arbeidsmarkt, en zoals de voortgezette begeleiding en de triangulatie werkgeverstagiair/werknemer.

- *een echt beleid op het vlak van voorlichting en beroepskeuze te voeren dat toegankelijk is voor alle jongeren en duidelijker is dan het huidige disparate aanbod.* In een omgeving waarin de mogelijkheden (opleiding, studierichtingen, reisbeurzen, werk) almaar diverser en complexer worden, is toegang tot informatie een strategisch middel dat ongelijkheden teweegbrengt. De beroepskeuze (zowel in het schoolsysteem als bij het verlaten van de schoolbanken) is van cruciaal belang. Het probleem hierbij is niet zozeer de informatie op zich, maar het teveel aan informatie, dat moeilijk te verwerken is. In dat opzicht zou het beter zijn om de vaardigheidsbalansen, de oriënterende adviezen en projectbepalingen waarvoor op dit ogenblik allerhande tussenpersonen instaan die op hun beurt afhankelijk zijn van hun eigen instelling en van de informatie en de soms beperkte instrumenten waarover ze beschikken, te vervangen door het voorstel om, binnen een partnerschap, een echt referentiecentrum voor de oriëntatie en uitstippeling van het studie-, opleidings- en beroepsproject uit te bouwen (de toekomstige Cité des Métiers ?).

106. De vele onvervulde beloften moeten aanzetten tot voorzichtigheid en tot realistische verwachtingen van wat de “Jongerenwaarborg” kan opleveren. Als het nieuwe paradigma niet gebruikt wordt als een opportuniteit om het overheidsbeleid ten aanzien van de laaggeschoolde jongeren in transitie te hervormen, bestaat het gevaar dat het verwordt tot bezigheidstherapie in het patchwork van de transities. Of die belofte nagekomen wordt, zal trouwens concreet getoetst worden aan de toepassingsregels en het gebruik dat ervan gemaakt wordt.

3.3. Het overheidsbeleid efficiënter maken

107. Het derde baken is het overheidsbeleid zelf efficiënter maken.

3.3.1. De begeleiding personaliseren

108. In onze samenleving staat het individu centraal. De sociale kwestie is dus ook een kwestie van het vermogen van de individu’s om de uitdagingen in het maatschappelijk leven en op de arbeidsmarkt aan te nemen. De nieuwe uitdaging voor de sociale bescherming bestaat erin “ervoor te zorgen dat de individu’s toegang krijgen tot de noodzakelijke sociale steun om te leven, om zich te ontplooien als personen zonder daar voortdurend onder gebukt te gaan, dus zonder te veel opgezadeld te worden met de verantwoordelijkheid voor wat hun overkomt” [Astier, 2007].

109. Daartoe moet de hervorming van het welzijnsbeleid voor de personen en hun specifieke problemen ernstig genomen worden, moet het overheidsbeleid op maat gesneden worden en moeten de maatregelen gepersonaliseerd worden, waardoor de persoonlijkheid van de begunstigden positief gewaardeerd wordt door de samenleving. [Genard en Cantelli, 2007].

110. De personalisering van het overheidsbeleid ernstig nemen heeft verschillende gevolgen.

111. Eerst moet er een allesomvattende benadering van de jongere komen, die verder gaat dan de bureaucratische aanpak van de instellingen en de functionele vereisten voor de inschakeling op de arbeidsmarkt. Bijgevolg moet bij de begeleiding naar werk ook rekening worden gehouden met de dimensies die niets met het werk te maken hebben. Gebeurt dat niet, dan duwt men degenen die amper het hoofd boven water houden, nog verder de dieperik in. Bijgevolg dienen er middelen te worden vrijgemaakt om een antwoord te geven dat aangepast is aan elke jongere. Vandaar het belang van voorzieningen die bestemd zijn voor de jongeren zoals ze echt zijn.

112. De begeleiding personaliseren betekent dat de te bureaucratische controle uit het begeleidingsproces verdwijnt. Concrete individu’s beter voorbereiden impliceert dat er nieuwe eisen worden gesteld aan de ethiek in het overheidsbeleid en de professionele praktijken.

113. Het gaat er ook om de continuïteit van de begeleiding te waarborgen door een opeenvolging van een groot aantal tussenpersonen met strikt gescheiden taken te vermijden. De gebruiker centraal stellen in de begeleiding betekent dat de verschillende diensten en tussenpersonen rond de gebruiker worden georganiseerd en dat de "hete aardappel" niet wordt doorgeschoven.

114. Om te vermijden dat de begeleiding wordt beperkt tot psychologische en morele ondersteuning, moet ze van degelijke kwaliteit zijn en de toegang tot beroepskeuze, studie, opleiding, stage en vooral tot werk daadwerkelijk bevorderen.

115. Kortom, het gaat erom van de geïndividualiseerde en verplichte begeleiding van elke werkzoekende over te gaan naar een gepersonaliseerde begeleiding van elke jongere die dat nodig heeft en dat wenst.

3.3.2. De professionals en de organisatie efficiënter maken

116. De verwachtingen dat de begeleiding ethischer en efficiënter verloopt, heeft eveneens gevolgen voor de professionele begeleiders (tewerkstellingsadviseurs, medewerkers van de socioprofessionele inschakeling, beroepskeuzevoorlichters, job coaches enz.) en voor het organisatorisch kader waarbinnen ze werken. De groepsanalyses hebben zwaar de nadruk gelegd op de bureaucratische paradox waarmee de eerstelijnspelers vaak geconfronteerd worden: ze moeten de gebruikers zelfredzamer en efficiënter maken, terwijl ze zelf onvoldoende autonomie in hun functie hebben. Zoals Héloise Leloup [2013] uit de hervormingen van het beheer van FOREM concludeert, dient de begeleiding de kern van het overheidsbeleid te vormen. *"We hebben de begeleiding in het centrum van de strategie geplaatst. Dat was voordien niet het geval. Toen was het zaak dat er procedures werden opgesteld en dat men erop toezag dat ze gevolgd werden"*.

117. Zoals onderzoek over de begeleiding van personen in de Brusselse OCMW's heeft aangetoond, leidt een stimulerende omgeving ertoe dat de professionals nieuwe vaardigheden en kennis ontwikkelen, hun actiemogelijkheden verruimen en hun mate van controle op hun taak en op de manier waarop ze die uitvoeren, met andere woorden hun autonomie, vergroten. De ontwikkeling van knowhow en de toename van autonomie zijn twee sleutelfactoren om de daadkracht te vergroten. Managementmethodes die een stimulerende omgeving bevorderen, zouden aldus de eerstelijnspelers meer mogelijkheden moeten bieden om hun daadkracht te vergroten. Dat veronderstelt dat er gewerkt wordt aan de inhoud en organisatie van hun werk en aan het beheer van de human resources [Degraef, 2013: 26].

3.3.3. Zich de middelen voor evaluatie en sturing verstrekken

118. *Tot slot is er nood aan informatie en zelfreflectie over de transities*. Wat het bestuur betreft, is de Brusselse transitieruimte, zowel qua componenten als interne en externe geledingen, de facto een polycentrisch model met meerdere niveaus dat gekenmerkt wordt door een veelvoud van stuur-, overleg- en adviesinstanties. Op zich beschouwd hebben al die instanties hun legitimiteit en functionaliteit. Die pluraliteit is inherent aan de hedendaagse "complexe en zelfreflecterende" samenlevingen.

119. Zonder te pleiten voor één enkele sturende instantie, wat in strijd zou zijn met de aard zelf van de transitieruimte, kan men op zijn minst wensen dat de organisatie van het bestuur van de transitieruimte in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt verduidelijkt. De gewenste interne en externe geledingen van de transitieruimte tussen de werelden van onderwijs, opleiding en beroepsleven vereisen, volgens een logica van regulering van de transities, dat er in het Brussels Gewest een ruimere regeling wordt opgezet waarin alle actoren overleg kunnen plegen en verbintenissen kunnen aangaan, met het oog op een allesomvattende en coherente sturing van de verschillende sectoren, met inbegrip van de operationalisering van hun acties. Bij de huidige stand van zaken wordt het beleid doorkruist door verschillende spanningen en breuklijnen tussen *regering(en)* (officiële en institutionele beslissingsinstanties), *governance* (netwerk van actoren uit de overheids-, verenigings- en privésector) en *bestuurbaarheid* van de doelgroepen en bevolking. In dat opzicht biedt de structurering van de actoren van de transitie in een "levensbekken" heel wat mogelijkheden, waarbij men voor ogen moet houden dat die structuur in Brussel gesplitst blijft tussen Nederlandstalige en Franstalige actoren.

120. Het sturend vermogen hangt ook af van de kwaliteit van de ondersteuning op het vlak van informatie, analyse en evaluatie. Echte sturing vereist eveneens ondersteuning op het vlak van kennis (onder meer statistieken, vooral voor evaluatiedoeleinden) die kan worden aangereikt door de openbare diensten voor onderwijs, opleiding en werkgelegenheid in partnerschap met de diensten die op dat gebied een functionele competentie hebben.

Bibliografie

ASTIER, Isabelle. 2007. *Les nouvelles règles du social*, Paris : Presses Universitaires de France

BASTENIER, Albert, 2004. *Qu'est-ce qu'une société éthnique? Ethnicité et racisme dans les sociétés européenes d'immigration*, Paris: Presses Universitaires de France.

BAYE, Ariane, HINDRYCKX, Geneviève, LIBON, Cédric, JASPAR, Steve, 2005. Mesurer la transition entre l'école et la vie active en Wallonie: cadre conceptuel et canevas d'indicateurs internationaux, *Discussion Papers n°0505*, IWEPS, december 2005.

BISA, 2010. Bevolkingsprojecties voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 2010-2020, *Cahiers van het BISA* (Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse), mei 2010.

BONVIN, Jean-Michel, CONTER, Bernard, 2006. Les politiques locales de l'emploi, reflet des nouvelles logiques d'interventions publiques. Paris: *Actes du Colloque International Etat et régulation sociale, comment penser la cohérence de l'intervention publique*? 11, 12 en 13 september 2006.

Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid, 2009. *Het overheidsbeheer, het bestuur en de openbare tewerkstellingsdienst: elementen ter reflectie*, werknota

Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid, 2013a. *Evolutie van de werkgelegenheid en de werkloosheid in het Brussels Gewest*, Maandrapport – Oktober 2013. Beschikbaar op: www.actiris.be

Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid, 2013b. *De evolutie van de werkende beroepsbevolking te Brussel - van demografische invloeden tot structurele veranderingen van de tewerkstelling*

CANTELLI, Fabrizio, GENARD, Jean-Louis, 2007. *Action publique et subjectivité*. Paris: L.G.D.J, Collection: Droit et société.

CARLES I., CORTESE V., 2013. *Évaluation de l'intervention des programmes Convergence et Compétitivité et Emploi 2007-2013*, Bruxelles: Agence FSE, januari 2013.

CENICCOLA, Pasquale, OUALI, Nouria, DESMAREZ, Pierre et VEINSTEIN, Mathieu, 2010. *Différenciation des parcours scolaires et des trajectoires professionnelles des sortants bruxellois du système éducatif de la Région de Bruxelles-Capitale, Rapport final*, ULB – Metices, CCFEE, Brussel, september 2010. Beschikbaar op: http://ccfee.be/publications/enseignement/item/367-les-sortantes-bruxelloises-de-l-enseignement-secondaire-differenciation-des-trajectoires-professionnelles

CCFEE, 2013. *Avis 106: Mise en place d'une "Garantie Jeunes" en région bruxelloise: enjeux et opportunités.* Bruxelles: CCFEE. Beschikbaar op: www.ccfee.be

CCFEE*, L'enseignement à Bruxelles*. Synthèse des points d'attention de la Commission Consultative Formation Emploi Enseignement, Brussel, 2010, http://ccfee.be/publications/enseignement/item/366-lenseignement-a-bruxelles-synthese-des-points-dattention-de-la-ccfee

CCFEE, *Quelle stratégie de lutte contre « l'abandon scolaire précoce » en Région bruxelloise? Enjeux et propositions d'action*, Version 2.0, Note de Secrétariat, november 2013.

CCFEE, *Avis 88: Connaissance statistique des transitions entre école et vie active des jeunes en Région bruxelloise*, goedgekeurd op 6 april 2010

CCFEE, *Avis 105: Avant-Projet d'Accord de coopération organisant la mise en oeuvre d'un cadastre des parcours éducatifs et post-éducatifs*, goedgekeurd op 8 oktober 2013

CHERENTI, Ricardo, 2013. *Les sanctions ONEM. Le coût pour les CPAS. Etude 2013 (chiffres 2012),* Union des Villes et Communes de Wallonie, Fédération des CPAS, April 2013. Beschikbaar op: www.uvcw.be

Centrum voor Maatschappelijke Documentatie en Coördinatie, *Brussel onder de loep nr. 3*, « Tewerkstelling en opleiding in Brussel » november-december 2005.

COCKX, Bart, DEFOURNY, Anne, DEJEMEPPE, Muriel, VAN DER LINDEN, Bruno, 2007. *Le nouveau système de suivi des chômeurs: une évaluation*, UCL-FNRS, rapport de recherche.

DARQUENNE, Raphaël, VAN HEMEL, Line, FRANSSEN, Abraham, STRUYVEN, Ludo, VANDERBORGHT, Yves, 2009. *Een andere kijk op hardnekkige jeugdwerkloosheid: Aanbevelingen en succesfactoren bij de inschakeling van laaggeschoolde jongeren*, Brussel: Publicatie van de Koning Boudewijnstichting. Beschikbaar op: www.kbs-frb.be

De CONINCK, François, CARTUYVELS, Yves, FRANSSEN, Abraham, KAMINSKI, Dan, REA, Andrea, MARY, Philippe, VAN CAMPENHOUDT, Luc, TORO, F., 2005. *Naar de grenzen van justitie, in de marges van de maatschappij. Een groepsanalyse van actoren en onderzoekers,* Gent, Academia-Press, reeks « Federaal wetenschapsbeleid »

DEGRAEF, Véronique, FRANSSEN, Abraham, 2012. *Recherche-Action sur l'accompagnement des personnes dans les CPAS bruxellois.* Bruxelles, AVCB.

DE VILLERS, Mourad, 2013. *Le dispositif de Construction de projet professionnel: quels enseignements tirer de l'analyse du dispositif d'accompagnement systématique des jeunes inscrits après leurs études?*, communication Observatoire bruxellois de l'emploi – Actiris au séminaire statistique CCFEE-Labo Jeunes, 25 maart 2013

DUBAR, Claude, 2001. La construction sociale de l'insertion professionnelle, *Educations et Société n°7*, 2001.

DUBOIS, Vincent, 1998. *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris: Economica, collection Etudes politiques.

DUMONT, Daniel, 2012. *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, La Charte, Collection de l'Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, Bruxelles.

ENGLERT, Marion, PLASMAN, Robert, 2012. *Analyse des déterminants du chômage urbain et politique de rééquilibrage entre l'offre et la demande de travail en région de Bruxelles-capitale*, Promoteur : Prof. Robert Plasman, Département d'Economie Appliquée de l'Université Libre de Bruxelles (DULBEA).

FOUCAULT, Michel, 1975. *Surveiller et punir*, Paris: Gallimard.

GAZIER, Bernard, 2003. *Tous sublimes. Vers un nouveau plein-emploi*, Paris: Flammarion.

GAZIER, Bernard, 2008. Sécuriser les transitions, in: Vivianne CHÂTEL (éd.), *Les temps des politiques sociales*, Fribourg: Academic Press Fribourg, Res Socialis, vol 34, pp.95-115

GHAYE, Béatrice, TALBOT, Bérénice, MAINGUET, Christine, REGINSTER, Isabelle JAUNIAUX, Nathalie, 2013. Pertinence des données longitudinales pour la mesure de l'abandon scolaire précoce, critère de référence de la stratégie UE 2020, In: *A l'épreuve du temps : données longitudinales et analyse de l'action publique*, Cereq, Relief, n° 42 , 2013, p. 93-116.

GENARD, Jean-Louis, CANTELLI, Fabrizio, 2010. Pour une sociologie politique des compétences*, Les Politiques Sociales*, 2010, n°1-2, pp. 103-120.

HUBERT, Olivier, *Les politiques de création d'emploi et d'insertion socioprofessionnelle en Région de Bruxelles-Capitale: état de lieux et évaluation, Rapport de la première année de recherche*, Bruxelles: IWOIBMBHG, januari 2007

JANSSENS, Rudi, CARLIER, Donat en VAN DE CRAEN, Piet, 2009. Staten-Generaal van Brussel, synthesenota nr. 5. Het onderwijs in Brussel. In: *Brussels Studies*. 19 januari 2009. Beschikbaar op het adres: www.brusselsstudies.be

LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick, 2004. *Gouverner par les instruments,* Paris: Presses de Sciences Po.

LASCOUMES, Pierre, LE GALES, Patrick, 2007., *Sociologie de l'action publique*, Paris: Armand Colin.

LATOUR, Bruno, 1989. *La Science en action*, Paris: La Découverte. Textes à l'appui. Série Anthropologie des sciences et des techniques

LELOUP, Héloïse, 2013. *Réflexion sur les métiers. Accompagnement individualisé et référent unique en Wallonie*. Bruxelles, : Communication à la journée d'étude du Labo J, 13 september 2013.

LIENARD, Georges (éd), 2001. *L'insertion, défi pour l'analyse, enjeu pour l'action*,, Liège: Mardaga, Sciences humaines.

LIPSKY, Michaël, 1980. *Street-Level Bureaucracy: The Critical Role of Street-Level Bureaucrats*.New York: Russell Sage Foundation.

L'HORTY, Yannick, 2006. *Les nouvelles politiques de l'emploi*. Paris : La Découverte.

MAU, S., 2004. *Welfare regimes and the norms of social exchange*, Current Sociology, 52(1), p. 53-74.

MAUGER Gérard, 2001. Les politiques d'insertion. Une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail, *Actes de la recherche en sciences sociales* 2001/1, 136-137, p. 5-14.

NAGELS, Carla, REA Andrea, 2007. *Jeunes à perpète. Générations à problèmes ou problème de génération ?*, Louvain-la-Neuve : Bruylant-Academia.

NIEMEYER, Béatrix, 2007. De l'école à l'emploi : Les dilemmes de la recherche comparative sur la transition en Europe. CEDEFOP : *Revue européenne de formation professionnelle n°41 -2007/2, pp.130-152. Beschikbaar op: www.cedefop.europa.eu/EN/Files/41-fr.pdf*

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad (2013a) *Welzijnsbarometer 2013,* Brussels Armoederapport 2013, Brussel: Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, Brussel. Beschikbaar op het internetadres: www.observatbru.be

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad (2013b) *Jongeren in transitie, volwassenen in wording,* Brussels Armoederapport 2012, Brussel : Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, Brussel. Beschikbaar op het internetadres: www.observatbru.be

ORIANNE, Jean-François, MOULAERT, Thibauld, MAROY, Christian, VANDENBERGHE, Vincent, WALTENBERG, F., 2004. *Mise en œuvre locale des formules d'activation des politiques de l'emploi*, Gent: Academia Press.

ROSE, José, 2012. *Qu'est-ce que le travail non qualifié*. Paris : La Dispute, coll. « Travail et salariat ».

SEYNAEVE, Tine, HERMANS, Koen DECLERQ, Anja, LAMMERTYN, Frans, 2004. *Aan de rand van de actieve welvaartsstaat: een socio-biografisch onderzoek naar jongeren en OCMW-hulpverlening*, Gent: Academia Press.

FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Centrum voor Gelijkheid van Kansen, 2013. *Socio-economische Monitoring 2013*.

THYS, Stéphane, Werkgelegenheid en werkloosheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: feiten en uitdagingen, *Cahier van het ATO* nr.7, Brussel (over) 20 jaar

ULYSSE, Étude du parcours du stagiaire après sa formation, 8ème enquête, Étude des parcours et des occupations professionnelles des sortants d'une formation qualifiante au cours de l'année 2010, Bruxelles Formation, Service Études et Statistiques / Sonecom, oktober 2012

VAN CAMPENHOUDT, Luc, CHAUMONT Jean-Michel, FRANSSEN, Abraham, 2005. *La méthode d'analyse en groupe*, Paris: Dunod.

VAN PARYS, Line, VAN DOOREN, Greet, STRUYVEN, Ludo, 2013. Young, jobless and hard to reach: Evidence from nine polts in the Youth Work Plan in Flanders, in DE GROOF, S., ELCHARDUS M., *Early school leaving and youth unemployement,* Amsterdam: Lannoo Campus, Amsterdam Université Press.

VANDERMOTTEN, Christian,2008. *Tendances récentes et enjeux pour les régions métropolitaines européenne,* Intervention au colloque du 11 mars 2008 à Madrid, Bruxelles, 2008, IGEAT-ULB.

VRANCKEN, Didier, 2007. Politiques publiques, politiques de l'individu", Action publique et subjectivité, (coordonné par F. Cantelli et JL. Genard), *Action publique et subjectivité*, Paris, L.G.D.J, 46-2007, Maison des Sciences de l'Homme, p. 84.

WAYENS, Benjamin, JANSSENS, Rudi, VAESEN, Joost, 2013. *BSI Synthesenota*. Het onderwijs in Brussel: een complex crisisbeheer. In : *Brussels Studies*, Nummer 70, 29 augustus. Beschikbaar op: www.brusselsstudies.be

Financiële steun

Brussels Studies wordt gepubliceerd met de steun van:

Innoviris, het Brussels Instituut voor Onderzoek en Innovatie

Universitaire Stichting

Fonds ISDT Wernaers pour la vulgarisation scientifique - FNRS

Deze publicatie wordt ondersteund door:

Het programma voor werkgelegenheid en maatschappelijke solidariteit (2007-2013) van de Europese Unie (Progress)

Dit programma wordt uitgevoerd door de Europese Commissie. Het beoogt de uitvoering van de doelstellingen van de Europese Unie op het gebied van werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen financieel te ondersteunen en aldus bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie op deze gebieden.

Het programma heeft een looptijd van zeven jaar en richt zich op al wie in de EU-27, de EVA/EER-landen, de kandidaat-lidstaten en de potentiële kandidaat-lidstaten kan bijdragen aan de ontwikkeling van goede en doeltreffende wetgeving en beleidsmaatregelen inzake werkgelegenheid en sociale zaken.

Nadere informatie vindt u op de volgende site:
http://ec.europa.eu/progress.

De publicatie vormt niet noodzakelijk een weerspiegeling van het standpunt of de positie van de Europese Unie.

Om deze tekst te citeren

FRANSSEN, Abraham, CARLIER, Donat, BENCHEKROUN, Anissa, 2014. *BSI synthesenota*. Doorstroming van de jongeren van het onderwijs naar de arbeidsmarkt in Brussel: bestuurlijke uitdagingen. In : *Brussels Studies*, Nummer 73, 27 januari, www.brusselsstudies.be.

Links

De volgende versies van deze tekst zijn beschikbaar:

ePub FR : http://tinyurl.com/BRUS73FREPUB

ePub NL : http://tinyurl.com/BRUS73NLEPUB

ePub EN : http://tinyurl.com/BRUS73ENEPUB

pdf FR : http://tinyurl.com/BRUS73FRPDF

pdf NL : http://tinyurl.com/BRUS73NLPDF

pdf EN : http://tinyurl.com/BRUS73ENPDF

De video's die verschenen zijn in *Brussels Studies* zijn te bezichtigen op het Vimeo kanaal van *Brussels Studies* op de volgende link :

http://vimeo.com/channels/BruS