

Speciaal verslag

De EU-jongerengarantie: eerste stappen genomen, maar uitvoeringsrisico's in het verschiet



EUROPESE
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2018-9	ISSN 1831-0915	doi:10.2865/535102	QJ-AB-15-002-NL-C
PDF	ISBN 978-92-872-2046-2	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/568905	QJ-AB-15-002-NL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2048-6	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/62483	QJ-AB-15-002-NL-E

© Europese Unie, 2015
Overneming met bronvermelding toegestaan.

Printed in Luxembourg

Speciaal verslag**De EU-jongerengarantie:
eerste stappen genomen,
maar uitvoeringsrisico's in
het verschiet**

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheids- en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheerst thema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze taken zorgt de ERK dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten en uitgaven, verwachte ontwikkelingen en politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer II — onder leiding van ERK-lid Henri Grethen — die gespecialiseerd is in de uitgaventerreinen structuurbeleid, vervoer en energie. De controle werd geleid door ERK-lid Iliana Ivanova, ondersteund door Tony Murphy, kabinetschef; Mihail Stefanov, kabinetsattaché; Emmanuel Rauch, eenheids-hoofd; Valeria Rota, teamleider; Kristina Maksinen, controleur; Paolo Pesce, controleur.



Van links naar rechts: P. Pesce, T. Murphy, I. Ivanova, M. Stefanov, K. Maksinen, E. Rauch.

Paragraaf

Afkortingen

Woordenlijst

I – V Samenvatting

1 – 23 Inleiding

1 – 8 Jeugdwerkloosheid in de EU

9 – 10 De rol van de EU in het werkgelegenheidsbeleid

11 – 13 De jongerengarantie: een maatregel ter ondersteuning van jongeren bij het vinden van een baan, en van structurele hervormingen ter verbetering van de overgang van school naar werk

14 – 23 Financiering van de jongerengarantieregeling

24 – 26 Reikwijdte en aanpak van de controle

27 – 84 Opmerkingen

27 – 43 De Commissie verstrekt tijdig passende ondersteuning aan de lidstaten bij het opzetten van de jongerengarantieregeling

29 – 31 De richtsnoeren van de Commissie inzake het opzetten van jongerengarantieregelingen werden binnen vijf maanden na de aanbeveling van de Raad verstrekt aan de lidstaten

32 – 35 De Commissie maakte tijdig een volledige beoordeling van de door de lidstaten ingediende ontwerpen van YGIP's

36 – 37 De beoordeling van de Commissie bracht veel tekortkomingen aan het licht in ontwerp-YGIP's

38 – 39 Niet alle lidstaten leverden een herziene versie van het YGIP in naar aanleiding van de beoordeling door de Commissie

40 – 43 De beoordeling door de Commissie van de YGIP's is onvoldoende gecoördineerd met haar beoordeling van de ex-antevoorwaarden voor de operationele programma's van het ESF en het YEI

44 – 84	De Rekenkamer ontdekte een aantal risico's voor de doeltreffende uitvoering van de jongerengarantieregeling
45 – 57	Risico dat de totale financiering ontoereikend is
58 – 64	Het ontbreken van een definitie van een deugdelijk baanaanbod kan de doeltreffendheid van de jongerengarantie belemmeren
65 – 84	Alomvattende regelingen voor het toezichts- en rapportagekader voor de jongerengarantieregeling worden nog ontwikkeld
85-91	Conclusies en aanbevelingen
	Bijlage I — Jeugdwerkloosheidspercentage (juni 2014)
	Bijlage II — Landen die in aanmerking komen voor YEI-financiering
	Bijlage III — Beoordeling door de Commissie van de ex-antevoorwaarden voor YGIP en YEI

Antwoorden van de Commissie

Bnp: Bruto nationaal product

EB: Effectbeoordeling

EMCO: Comité voor de werkgelegenheid („Employment Committee”)

ESF: Europees Sociaal Fonds

ESIF: Europese structuur- en investeringsfondsen

GBP: Verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen: Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

IAO: Internationale Arbeidsorganisatie (International Labour Organisation)

ICT: Informatie- en communicatietechnologie

JUV: Jaarlijks uitvoeringsverslag

LSA's: Landenspecifieke aanbevelingen

NEET's: (Jongeren) zonder werk, onderwijs of opleiding („Not in Employment, Education or Training”)

ODA's: Openbare diensten voor arbeidsvoorziening

OP: Operationeel programma

SWD: Werkdocument van de diensten van de Commissie

YAT: Actieteam voor jongeren („Youth Action Team”)

YEI: Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief („Youth Employment Initiative”)

YG: Jongerengarantie („Youth Guarantee”)

YGIP: Plan voor de uitvoering van de jongerengarantie („Youth Guarantee Implementation Plan”)

Effectbeoordelingen: De effectbeoordelingen (EB's) dragen bij tot het EU-besluitvormingsproces door systematisch informatie te verzamelen en te analyseren over geplande acties en de waarschijnlijke impact ervan in te schatten. Effectbeoordelingen moeten worden gemaakt voor alle grote beleidsinitiatieven, zoals die welke worden gepresenteerd in de jaarlijkse beleidsstrategie (JBS) of later in het wetgevingswerkprogramma van de Commissie (WWPC), met enkele welbepaalde uitzonderingen. Bovendien kunnen andere initiatieven van betekenis per geval worden bestreken.

Europees netwerk van openbare diensten voor arbeidsvoorziening: Het netwerk werd gevormd na een besluit van de Raad en het Europees Parlement met het oog op een optimale efficiëntie van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening (ODA's). Het netwerk omvat alle 28 landen van de EU en de Europese Commissie. Doel is het vergelijken van de prestaties van ODA's door middel van benchmarking, het vaststellen van bewezen goede praktijken en het stimuleren van de uitwisseling van kennis, de bevordering van de modernisering en versterking van de dienstverlening van de ODA's, inclusief de jongerengarantie, voorbereiding van input voor de Europese werkgelegenheidsstrategie en het desbetreffende nationale arbeidsmarktbeleid.

Europees semester: Het Europees semester is de eerste fase in de jaarlijkse cyclus van de EU met richtsnoeren en toezicht voor het economische beleid. Elk Europees semester maakt de Europese Commissie een analyse van de structurele en begrotingshervormingen van de lidstaten, doet zij aanbevelingen en ziet zij toe op de uitvoering ervan. In de tweede fase van de jaarlijkse cyclus, het zogenoemde nationaal semester, voeren de lidstaten het beleid uit waarover zij overeenstemming hebben bereikt.

Europees Sociaal Fonds: Het Europees Sociaal Fonds (ESF) is gericht op de versterking van de economische en sociale samenhang binnen de Europese Unie door verbetering van de werkgelegenheids- en arbeidskansen (hoofdzakelijk door middel van opleidingsmaatregelen), bevordering van een hoog werkgelegenheidsniveau en het scheppen van meer en betere banen.

Ex-antevoorwaarden: Dit zijn concrete en nauwkeurig vooraf bepaalde kritische factoren die een noodzakelijke voorwaarde vormen voor, een directe en onmiskenbare band hebben met en een direct effect hebben op de doeltreffende en efficiënte uitvoering van een specifieke doelstelling voor een investeringsprioriteit of een prioriteit van de Unie. Bij de voorbereiding van de operationele programma's met cofinanciering uit de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) in de programmeringsperiode 2014-2020 dienen de lidstaten na te gaan of deze voorwaarden zijn vervuld. Is dat niet het geval, dan moeten actieplannen worden opgesteld om ervoor te zorgen dat daaraan per 31 december 2016 is voldaan.

Frontloading: In het kader van het YEI betekent „frontloading” dat de volledige daarvoor bestemde begroting beschikbaar zal zijn voor uitkering tijdens de eerste twee jaar van het meerjarig financieel kader (MFK), in plaats van te worden verdeeld over zeven jaar (2014-2020).

Internationale Arbeidsorganisatie: De Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) is een agentschap van de Verenigde Naties dat zich bezighoudt met arbeidsvraagstukken, en met name met de internationale arbeidsnormen. 185 van de 193 lidstaten van de VN zijn leden van de IAO. In tegenstelling tot andere gespecialiseerde agentschappen van de Verenigde Naties heeft de Internationale Arbeidsorganisatie een driedelige bestuursstructuur waarin regeringen, werkgevers en werknemers zijn vertegenwoordigd. De IAO is een van de grootste bronnen van arbeidsstatistieken.

Jongerengarantie: De jongerengarantie, goedgekeurd bij de aanbeveling van de Raad van 22 april 2013 tot invoering van een jongerengarantie, moet ervoor zorgen dat alle jongeren tot 25 jaar een deugdelijk aanbod krijgen voor een baan, voortgezet onderwijs, een plaats in het leerlingstelsel of een stage binnen vier maanden nadat zij het formeel onderwijs hebben verlaten of werkloos zijn geworden. De jongerengarantie is een essentiële structurele hervorming waardoor instellingen beter gaan samenwerken om te komen tot concrete resultaten voor jongeren.

Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief: Het Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (YEI) heeft tot doel financiële steun te verlenen aan regio's met een jeugdwerkloosheid van meer dan 25 %, door ondersteuning van de toepassing van de jongerengarantie als aanvulling en versterking van de activiteiten die gefinancierd worden door het ESF. Het financiert activiteiten die direct gericht zijn op jongeren zonder werk, onderwijs of opleiding (NEET's) tot 25 jaar (of wanneer de lidstaten dit relevant achten, tot 29). Het heeft een totale begroting van 6 miljard euro. Het beleidskader voor het YEI wordt gevormd door het werkgelegenheidspakket voor jongeren, met name de aanbeveling tot invoering van de jongerengarantie. De rechtsgrondslag voor het YEI wordt gevormd door de ESF-verordeningen voor de jaren 2014-2020.

NEET's: NEET's worden gedefinieerd als jongeren „zonder werk, onderwijs of opleiding”. Deze definitie werd in april 2010 overeengekomen door het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO) voor gebruik in het kader van de geïntegreerde richtsnoeren van Europa 2020. Onder deze definitie van NEET's vallen werkloze jongeren die geen onderwijs of opleiding volgen en inactieven die geen onderwijs of opleiding volgen.

Met andere woorden, „zonder werk” omvat zowel werkloze als inactieve personen terwijl „zonder onderwijs of opleiding” betekent dat personen die werken en/of formeel of niet-formeel onderwijs genieten, niet worden beschouwd als NEET's.

Operationeel programma: Een operationeel programma (OP) beschrijft de prioriteiten en specifieke doelstellingen van een lidstaat en de benutting van de middelen (EU- en nationale openbare en particuliere cofinanciering) gedurende een bepaalde periode (meestal zeven jaar) voor de financiering van projecten. Deze projecten moeten bijdragen tot de verwezenlijking van een aantal doelstellingen op het niveau van de prioritaire assen van het OP. OP's zijn er voor elk van de fondsen op het gebied van cohesie (d.w.z. EFRO, CF en ESF). Een OP wordt opgesteld door de lidstaat en moet door de Commissie worden goedgekeurd voordat er betalingen uit de EU-begroting kunnen worden gedaan. OP's mogen tijdens de looptijd alleen worden gewijzigd indien beide partijen daarmee instemmen.

Plan voor de uitvoering van de jongerengarantie: In het plan voor de uitvoering van de jongerengarantie (YGIP) wordt uiteengezet hoe de jongerengarantie op nationaal niveau zal worden uitgevoerd, wat de respectieve rollen zullen zijn van overheidsinstanties en andere organisaties, hoe de jongerengarantie zal worden gefinancierd (met inbegrip van het gebruik van EU-middelen), hoe de voortgang zal worden geëvalueerd en het tijdschema. Deze plannen worden opgesteld door de lidstaten. Zij worden niet vastgesteld door de Commissie.

Youth Action Team: In februari 2012 heeft de Commissie samen met de acht lidstaten die op dat moment de hoogste jeugdwerkloosheid kenden, de actieteams voor jongeren (YAT's) opgezet tot vaststelling van maatregelen om de EU-financiering (met inbegrip van die van het ESF) die nog beschikbaar was voor de programmeringsperiode 2007-2013 te benutten ter ondersteuning van werkgelegenheid voor jongeren en van kleine en middelgrote ondernemingen.

I

De werkloosheid onder jongeren in de EU tussen 15 en 24 jaar van gemiddeld 22 % in juni 2014 vormt een belangrijke uitdaging voor alle lidstaten. De situatie is kritiek in sommige lidstaten waar de werkloosheid één op twee of drie jongeren treft, waardoor het beeld ontstaat van een verloren generatie met significante sociaal-economische kosten.

II

Als reactie op de verslechtering van de situatie voor werkloze jongeren, die nog werd verergerd door de economische en financiële crisis, deed de Commissie in 2012 een voorstel voor een jongerengarantie die heeft geleid tot de goedkeuring van een aanbeveling van de Raad van april 2013. Hierin beval de Raad de Commissie en de lidstaten aan de jongerengarantie op te zetten, die systematisch in de hele EU moet garanderen dat alle jongeren onder de 25 jaar een deugdelijk aanbod krijgen voor een baan, voortgezet onderwijs, een plaats in het leerlingstelsel of een stage, binnen vier maanden nadat zij werkloos zijn geworden of het formele onderwijs hebben verlaten.

III

De regeling zal worden gefinancierd uit de begroting van de EU via het Europees Sociaal Fonds en een Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief, met een geraamde toewijzing van 12,7 miljard euro voor 2014-2020. Aanvullende nationale financiering is vereist, aangezien naast op personen gerichte maatregelen ook structurele hervormingen noodzakelijk zijn.

IV

De Rekenkamer onderzocht of de Commissie heeft gezorgd voor adequate steun aan de lidstaten bij het opzetten van hun jongerengarantieregelingen en onderzocht mogelijke uitvoeringsrisico's. De Rekenkamer concludeerde dat de Commissie tijdige en passende steun bood aan de lidstaten. Er werden echter drie potentiële risico's voor een doeltreffende uitvoering van de regeling ontdekt, namelijk de toereikendheid van de totale financiering, de definitie van een deugdelijk aanbod en de wijze waarop de Commissie de resultaten van de regeling monitort en erover rapporteert.

V

De Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen:

- lidstaten moeten een duidelijk en volledig beeld geven van de kosten van alle geplande maatregelen ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid in het kader van de jongerengarantieregeling, zodat de Commissie de totale financieringsbehoeften kan beoordelen.
- De Commissie zou moeten ijveren voor een reeks kwaliteitseigenschappen waaraan moet worden voldaan voor banen, stages en leerlingplaatsen die zullen worden gefinancierd uit de EU-begroting. Deze lijst van eigenschappen kan worden gebaseerd op de elementen van de definitie van een deugdelijk aanbod in de richtsnoeren van de Commissie voor de beoordeling van het Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief.
- De Commissie moet een alomvattend toezichtstelsel instellen voor de jongerengarantieregeling, dat zowel structurele hervormingen betreft als maatregelen die gericht zijn op individuele personen. De resultaten van dit toezicht moeten worden gerapporteerd aan het Europees Parlement en de Raad.

Jeugdwerkloosheid in de EU

01

In de loop van de afgelopen tien jaar en met name sinds het begin van de economische en financiële crisis is het aantal werklozen in de EU aanzienlijk gestegen. De kans op werkloosheid is zelfs nog groter voor jongeren (15-24 jaar): doordat jongeren minder ervaring hebben, worden zij bijv. vaak het eerste geraakt door personeelsinkrimping. In sommige lidstaten leidde dit op het hoogtepunt van de economische en financiële crisis tot een situatie waarin de overgang van jongeren van school naar de arbeidsmarkt bijna onmogelijk was¹.

02

Jeugdwerkloosheid is ook gevoeliger voor de economische cyclus dan werkloosheid in het algemeen en jongeren werken vaak eerder in economische sectoren die vatbaarder zijn voor een economische neergang, zoals de industriële productie, de bouw, detailhandel of horeca. In de laatste vier jaar is de arbeidsparticipatie van jongeren driemaal zo sterk gedaald als die van volwassenen. Volgens het Internationaal Monetair Fonds (IMF) vormen conjuncturele factoren de verklaring voor ongeveer 50 % van de veranderingen in de jeugdwerkloosheid in Europa, maar voor 70 % van de stijging van de werkloosheid in onder druk staande landen van de eurozone².

03

In 2010 is de Commissie van start gegaan met „Jeugd in beweging”³, het vlaggenschipinitiatief van Europa 2020, waarin gepleit wordt voor beter onderwijs en opleiding, succesvolle re-integratie op de arbeidsmarkt en meer mobiliteit als instrumenten ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid. De Commissie roept de lidstaten ook op ervoor te zorgen dat alle jongeren werk krijgen, een vervolgopleiding volgen of deelnemen aan andere activeringsmaatregelen binnen vier maanden na het verlaten van de school; dit moet als een „jongerengarantie” worden aangeboden.

04

In december 2011 stelde de Commissie een initiatief „Kansen voor jongeren”⁴ voor en in januari 2012 heeft zij aangekondigd dat zij zou samenwerken met de acht lidstaten die kampen met de grootste jeugdwerkloosheid door het opzetten van „actieteams voor jongeren” (YAT's) met het oog op een betere benutting van de nog beschikbare EU-financiering gedurende de programmeringsperiode 2007-2013.

05

In december 2012 deed de Commissie in haar „Werkgelegenheidspakket voor jongeren”⁵ een voorstel voor een aanbeveling van de Raad tot invoering van een jongerengarantie. Dit voorstel werd goedgekeurd door de Raad van ministers van de EU in april 2013⁶, en vervolgens in juni 2013 door de Europese Raad bekrachtigd⁷.

- 1 United Nations Regional Information Centre for Western Europe, „Youth: the hardest hit by the global financial crisis”(Regionaal informatiecentrum voor West-Europa van de Verenigde Naties, „De jeugd: het hardste getroffen door de mondiale financiële crisis”) (<http://www.unric.org>).
- 2 Internationaal Monetair Fonds, Landenverslag nr. 14/199 „Euro Area Policies” (Het beleid van de eurozone), juli 2014, deel „Youth Unemployment in Europe: Okun's Law and Beyond”(De jeugdwerkloosheid in Europa: de wet van Okun en daarna).
- 3 COM(2010) 477 final van 15 september 2010 „Jeugd in beweging”.
- 4 COM(2011) 933 final van 20 december 2011 „Initiatief Kansen voor jongeren”.
- 5 COM(2012) 729 final van 5 december 2012 „Voorstel voor een aanbeveling van de Raad tot invoering van een jongerengarantie”.
- 6 Aanbeveling van de Raad van 22 april 2013 tot invoering van een jongerengarantie (PB C 120 van 26.4.2013, blz. 1).
- 7 Conclusies van de Europese Raad van 27-28 juni 2013, EUCO 104/2/13. (<http://www.consilium.europa.eu>)

06

In 2014 was de jeugdwerkloosheid in de EU als geheel nog steeds alarme- rend hoog (zie **tekstvak 1** en **bijlage I**).

Er is een verschil van bijna 50 procentpunten tussen de lidstaat met de laagste jeugdwerkloosheid (Duitsland met 7,8 % in juni 2014) en die met het hoogste percentage (Spanje met 53,4 % in juni 2014).

07

Bovendien is het verschil tussen de landen met de hoogste en de laagste werkloosheidscijfers voor jongeren bijzonder groot (zie **figuur 1**).

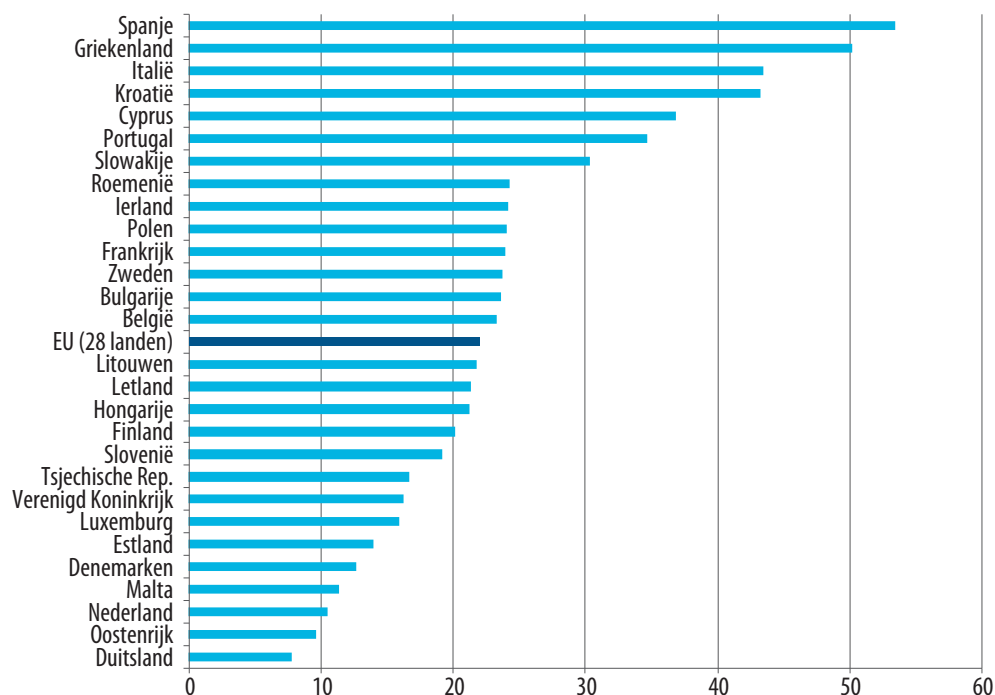
Tekstvak 1

Jeugdwerkloosheid in de EU — cijfers over de situatie in 2014

Bijna 5 miljoen jongeren (onder de 25 jaar) in de EU-28 waren in juni 2014 werkloos, waarvan meer dan 3,3 miljoen in de eurozone. Dit komt overeen met een werkloosheidspercentage van 22 % in de EU. Meer dan één op de vijf jonge EU-burgers op de arbeidsmarkt kan geen baan vinden; in Griekenland en Spanje is dat één op twee.

Figuur 1

Werkloosheidspercentage onder jongeren (15-24 jaar) in de EU-lidstaten (juni 2014)



Bron: Eurostat.

08

De jeugdwerkloosheid veroorzaakt ook aanzienlijke sociaal-economische kosten. In een studie van Eurofound uit 2012⁸ werd geconcludeerd dat jonge Europeanen tussen 15 en 24 jaar zonder werk, onderwijs of opleiding (NEET's) naar schatting jaarlijks aan werkloosheidsuitkeringen, gedeelde inkomsten en belastingen ongeveer 153 miljard euro kosten (ongeveer 1,2 % van het bnp van de EU). Bovendien brengt jeugdwerkloosheid kosten op lange termijn mee voor de economie, de samenleving en de betrokken personen, zoals een hogere kans op toekomstige werkloosheid (door de achteruitgang van de vaardigheden en demotivatie als gevolg van langdurige werkloosheid en inactiviteit) en armoede. In 2014 waren in totaal 7,5 miljoen jongeren NEET's.

De rol van de EU in het werkgelegenheidsbeleid

09

De rol die de EU vervult op het gebied van werkgelegenheidsbeleid houdt in dat zij zorgt voor de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten, met name door de richtsnoeren voor dat beleid te bepalen. De Commissie kan ook nationale maatregelen ter bestrijding van de werkloosheid ondersteunen en indien nodig aanvullen⁹.

10

Ook in de context van het Europees semester speelt de Commissie een rol door het formuleren van aanbevelingen aan de Raad naar aanleiding van haar multilateraal toezicht op het economische beleid van de lidstaten, met inbegrip van de werkgelegenheid¹⁰. De Commissie acht deze aanbevelingen — bekend als „landenspecifieke aanbevelingen (LSA's)“ — politiek bindend zodra die zijn goedgekeurd door de Europese Raad. Zij kunnen uiteindelijk leiden tot sancties: indien zij betrekking hebben op gebreken die worden geacht de lidstaten in een situatie te brengen van macro-economische onevenwichtigheden en/of buitensporige tekorten en de Europese Raad oordeelt dat zij vervolgens niet voldoende zijn aangepakt door de betrokken lidstaat¹¹.

- 8 Eurofound (2012), NEET's — „Jongeren die geen werk hebben en geen onderwijs of opleiding volgen: kenmerken, kosten en beleidsantwoorden in Europa,“ Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg.
- 9 Artikel 5, lid 2, en artikel 147 van de geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB C 115 van 9.5.2008, blz. 47).
- 10 Artikel 148 van de geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB C 115 van 9.5.2008, blz. 47).
- 11 Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25).

De jongerengarantie: een maatregel ter ondersteuning van jongeren bij het vinden van een baan, en van structurele hervormingen ter verbetering van de overgang van school naar werk

11

In de aanbeveling van de Raad van 2013 wordt het concept van de jongerengarantie beschreven (zie **tekstvak 2**), en worden specifieke aanbevelingen gegeven aan de lidstaten en de Commissie met betrekking tot de opzet en de uitvoering van de jongerengarantie.

12

In tegenstelling tot eerdere maatregelen is de jongerengarantie erop gericht systematisch één van vier alternatieven (baan, leerlingenschap, stage of voortgezet onderwijs) te bieden aan jongeren in de EU die werkloos zijn en geen opleiding of training volgen. Volgens de Raad moeten de lidstaten de jongerengarantie organiseren „in overeenstemming met nationale, regionale en plaatselijke omstandigheden”¹².

13

De toepassing van de jongerengarantie vereist een combinatie van maatregelen die ten uitvoer kunnen worden gelegd op korte, middellange en langere termijn. Terwijl sommige resultaten van acties die gericht zijn op particulieren snel kunnen worden bereikt, zal een positief effect bij andere acties enige tijd vergen. Voorbeelden van maatregelen op lange termijn zijn onder meer: structurele hervormingen met betrekking tot de openbare diensten voor arbeidsvoorziening (ODA's) en aanpassing van de arbeidswetgeving.

12 Aanbeveling 1 van de aanbeveling van de Raad van 22 april 2013 tot invoering van een jongerengarantie.

Wat is de jongerengarantie?

In het kader van de jongerengarantie moeten de lidstaten ervoor zorgen dat jongeren jonger dan 25 jaar binnen vier maanden nadat zij van school komen of werkloos zijn geworden een „deugdelijke” baan vinden die aangepast is aan hun opleiding, vaardigheden en ervaring, of dat zij de opleiding, vaardigheden en ervaring verwerven die nodig zijn voor het vinden van een baan in de toekomst door middel van een plaats in het leerlingstelsel, een stage of bij- en nascholing.

Financiering van de jongerengarantieregeling

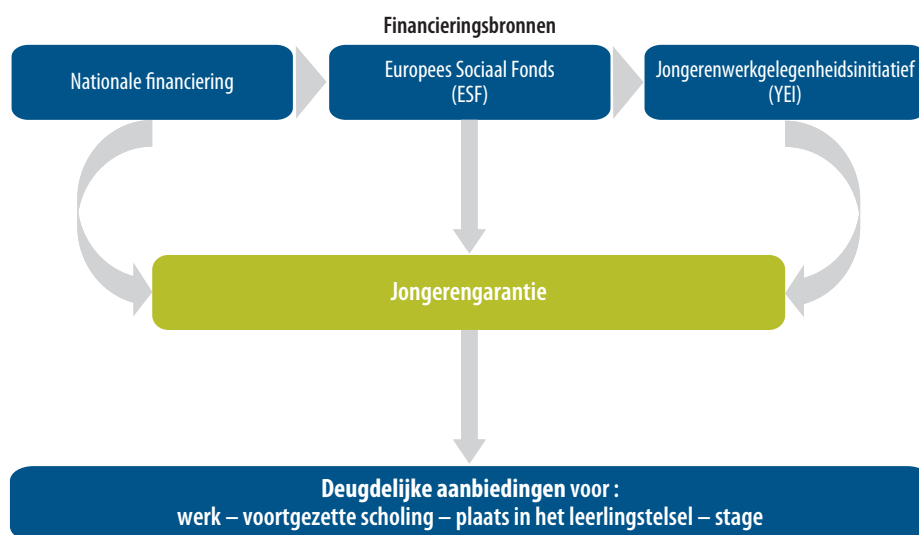
14

De jongerengarantieregeling wordt gefinancierd uit de EU-begroting, met name via het Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (YEI)¹³ en het Europees Sociaal Fonds (ESF) voor de programmeringsperiode 2014-2020, en uit de nationale begrotingen (zie **figuur 2**).

Deze overheidsfinanciering kan worden aangevuld door particuliere financiering (bijv. investeringen door bedrijven in door particuliere stichtingen gefinancierde stage- of scholingsregelingen).

13 Conclusies van de Europese Raad van 7-8 februari 2013 EUCO 37/13 (<http://www.consilium.europa.eu>).

Figuur 2 Overzicht van de financiering van de jongerengarantie



Bron: ERK.

Europees Sociaal Fonds

15

Het ESF is veruit de belangrijkste bron van EU-financiering voor de jongeren-garantieregeling. In februari 2015 heeft de Commissie geraamd dat de ESF-financiering in totaal ongeveer 9,5 miljard euro zal bedragen, met inbegrip van de 3,2 miljard euro die vereist is om waar nodig te voorzien in financiering van het YEI (zie paragraaf 16). Het ESF kan maatregelen financieren die specifiek gericht zijn op individuele personen, maar ook maatregelen die betrekking hebben op structurele hervormingen (zie **tekstvak 3**).

Tekstvak 3

Voorbeelden van activiteiten die door het ESF kunnen worden ondersteund

Hierbij gaat het onder meer om ontwikkeling van gespecialiseerde jongerendiensten, oprichting van eerste-lijnsinformatiepunten (bijv. binnen de openbare diensten voor arbeidsvoorziening (ODA's) en op het internet), verbeterde databanken, steun voor werkgelegenheids- en schoolloopbaandiensten, bewustmakingscampagnes, ondersteuning van vrijwilligersorganisaties die mentoren beschikbaar stellen, het opzetten van centra voor analyse en het ontwikkelen van beleidsmodellen.

Jongerenwerkgelegenheids-initiatief

16

In aanvulling op de beschikbare financiële EU-steun aan de regio's waar mensen het meest te kampen hebben met jeugdwerkloosheid en inactiviteit zijn de Raad en het Europees Parlement overeengekomen om een Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (YEI) op te zetten waarvoor 6,4 miljard euro is uitgetrokken. De YEI-financiering omvat 3,2 miljard euro uit een specifieke nieuwe EU-begrotingslijn voor werkgelegenheid voor jongeren en dit bedrag dient te worden aangevuld met ten minste 3,2 miljard euro aan nationale toewijzingen uit het huidige ESF. In tegenstelling tot het ESF-deel is de specifieke toewijzing voor het YEI

niet gekoppeld aan een vereiste van nationale cofinanciering¹⁴ en kunnen kosten die sinds 1 september 2013 door de lidstaten zijn gemaakt met terugwerkende kracht worden vergoed. De totale financiering van het YEI wordt in de vorm van frontloading gestort zodat deze middelen beschikbaar zijn in 2014 en 2015 en de betrokken uitgaven zullen naar verwachting eind 2017 en 2018 zijn gedaan.

14 Artikel 22, lid 3, van Verordening (EU) nr. 1304/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 betreffende het Europees Sociaal Fonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1081/2006 van de Raad (PB L 347, 20.12.2013, blz. 470).

17

Als onderdeel van de algemene programmering van het ESF wordt het YEI goedgekeurd in specifieke operationele YEI-programma's ofwel in het kader van operationele programma's van het ESF als prioritaire as, of zelfs als deel van een prioritaire as¹⁵.

18

De YEI-steun gaat vooral naar regio's waar de jeugdwerkloosheid meer dan 25 % bedraagt en naar jongeren zonder werk, onderwijs of opleiding (NEET's). De steun dient ter financiering van activiteiten die rechtstreeks gericht zijn op jongeren tot 25 jaar of, indien de lidstaten dat relevant achten, tot 29 jaar¹⁶ (zie **tekstvak 4**).

19

Twintig lidstaten komen in aanmerking voor YEI-financiering (zie **figuur 3** en **bijlage II**) omdat zij regio's hadden waar de jeugdwerkloosheid in 2012 meer dan 25 % bedroeg¹⁷.

20

In 2014 heeft de Commissie verklaard dat de lidstaten, wil de jongerengarantie realiteit worden, ook in hun nationale begrotingen prioriteit moeten verlenen aan maatregelen tegen jeugdwerkloosheid¹⁸.

15 Artikel 18 van Verordening (EU) nr. 1304/2013.

16 Artikel 16 van Verordening (EU) nr. 1304/2013 en bijlage VIII van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

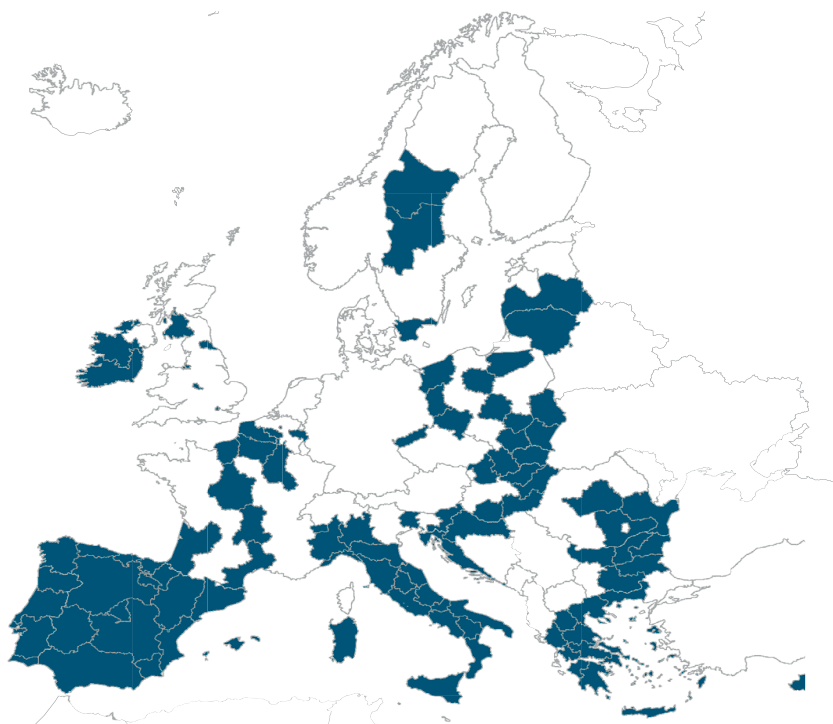
17 Artikel 16 van Verordening (EU) nr. 1304/2013.

18 Memo van de Europese Commissie: „The EU Youth Guarantee” (De EU-jongerengarantie) van 8 oktober 2014.

Voorbeelden van activiteiten die door het YEI kunnen worden gesteund

Maatregelen die uit het YEI kunnen worden gefinancierd zijn bijv.: voorzien in eerste werkervaring en begeleiding van werkzoekenden voor individuele personen, mobiliteitsmaatregelen om vaardigheden en banen samen te brengen, steun voor startende jonge ondernemers, rechtstreekse steun voor stages en leerlingplaatsen, en het verstrekken van opleiding in digitale vaardigheden.

Figuur 3 Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief — subsidiabele regio's



Subsidiabele regio's

ZWEDEN:

Mellersta Norrland, Norra Mellansverige, Sydsverige

BELGIË:

Provincie Henegouwen, provincie Luik, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

IERLAND:

Border, Midland and Western, Southern and Eastern

VERENIGD KONINKRIJK:

Inner London, Merseyside, South Western, Scotland, Tees Valley and Durham, West Midlands

FRANKRIJK:

Aquitaine, Auvergne, Centre, Champagne-Ardenne, Haute Normandie, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Mayotte, Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion

PORTUGAL:

Alentejo, Algarve, Centro (PT), Lisboa, Norte, Região Autónoma da Madeira, Região Autónoma dos Açores

SPANJE:

Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Catalunya, Ciudad Autónoma de Ceuta, Ciudad Autónoma de Melilla, Comunidad de Madrid, Comunidad Foral de Navarra, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Illes Balears, La Rioja, País Vasco, Principado de Asturias, Región de Murcia

ITALIË:

Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste

POLEN:

Dolnoslaskie, Kujawsko-Pomorskie, Łódzkie, Lubelskie, Lubuskie, Maloposkie, Podkarpackie, Swietokrzyskie, Warminsko-Mazurskie, Zachodniopomorskie

TSJECHISCHE REPUBLIEK:

Severozápad

HONGARIJE:

Dél-Alföld, Dél-Dunántúl, Észak-Alföld, Észak-Magyarország

SLOWAKIJE:

Stredné Slovensko, Východne Slovensko, Západné Slovensko

ROEMENIË:

Centru, Sud-Muntenia, Sud-Est

BULGARIJE:

Severen tsentralen, Severoiztochen, Severozapaden, Yugoiztochen, Yuzhen tsentralen

SLOVENIË:

Vzhodna Slovenia

KROATIË:

Jadranska Hrvatska, Kontinentalna Hrvatska

GRIEKENLAND:

Anatoliki Makedonia-Thraki, Attiki, Dytiki Ellada, Dytiki Makedonia, Ipeiros, Kentriki Makedonia, Kriti, Notio Aigaio, Peloponnisos, Sterea Ellada, Thessalia, Vorejo Aigaio

LETLAND, LITOUWEN, CYPRUS

De rol van de Commissie bij de opzet, uitvoering en monitoring van de jongerengarantie

21

De rol van de Commissie ten aanzien van de opzet, uitvoering en monitoring van de jongerengarantie is specifiek gedefinieerd in de aanbeveling van de Raad van april 2013¹⁹. In het bijzonder dient de Commissie:

- de lidstaten aan te sporen om optimaal gebruik te maken van het Europees Sociaal Fonds, in overeenstemming met de desbetreffende investeringsprioriteiten van het ESF voor de programmeringsperiode 2014-2020, en, waar van toepassing, het YEI, om steun te verlenen voor het opzetten en uitvoeren van jongerengarantieregelingen als beleidsinstrument ter bestrijding en voorkoming van jeugdwerkloosheid en sociale uitsluiting;
- toezicht te houden op het ontwerp, de uitvoering en de resultaten van de jongerengarantieregelingen in het kader van het multilaterale toezicht van het Comité voor de werkgelegenheid (zie paragraaf 68) in het kader van het Europees semester en als onderdeel van het jaarlijkse werkprogramma van het Europese netwerk van openbare diensten voor arbeidsvoorziening, een analyse te maken van de gevolgen van het bestaande beleid en, in voorkomend geval, de lidstaten landenspecifieke aanbevelingen te geven op basis van de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten.

22

Overeenkomstig de aanbeveling van de Raad en in overeenstemming met de verordening met gemeenschappelijke bepalingen voor 2014-2020 moeten de Commissie en de lidstaten de doeltreffendheid waarborgen van de ESF- en YEI-middelen tijdens de voorbereiding en uitvoering door toezicht, rapportage en evaluatie²⁰.

De beoordeling door de Commissie van de uitvoeringsplannen voor de jongerengarantie

23

Naar aanleiding van de Mededeling van de Commissie van juni 2013 „Een oproep tot actie ter bestrijding van jeugdwerkloosheid”²¹ en de bijeenkomst van de Europese Raad²² hebben de lidstaten zich ertoe verbonden de Commissie een plan voor de uitvoering van de jongerengarantie (YGIP) voor te leggen. De in aanmerking komende YEI-lidstaten moesten deze documenten eind 2013 toezenden en de andere lidstaten in 2014. In het kader van het Europees semester werd het directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie van de Commissie belast met de beoordeling van de in januari 2014 beschikbare YGIP's van de lidstaten zodat de lidstaten feedback zou kunnen worden gegeven tijdens de bilaterale vergaderingen van het Europees semester in februari 2014.

19 Aanbeveling van 22 april 2013 tot invoering van een jongerengarantie.

20 Artikel 4, lid 9, van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

21 COM(2013) 447 final van 19 juni 2013.

22 Conclusies van de Europese Raad van 27-28 juni 2013 EUCO 104/2/13 (<http://www.consilium.europa.eu>)

Reikwijdte en aanpak van de controle

24

Met deze controle onderzocht de Rekenkamer of de Commissie adequate ondersteuning bood aan de lidstaten bij het uitwerken van de jongerengarantieregeling en of zij mogelijke implementatierisico's onderzocht.

25

De controle had betrekking op de periode vanaf de vaststelling van de aanbeveling van de Raad in april 2013 tot en met juni 2014. Op die datum was de ontwerpfase van de jongerengarantieregeling afgerond, inclusief de indiening van de YGIP's door de lidstaten en de daaropvolgende beoordeling ervan door de Commissie. Bovendien heeft de Rekenkamer rekening gehouden met enige aanvullende informatie (hoofdzakelijk met betrekking tot de geschatte EU-financiering die is toegewezen aan de jongerengarantie en de ontwikkeling van het toezichtstelsel) die door de Commissie werd verstrekt tot en met februari 2015. De controle was gericht op het identificeren van mogelijke risico's die van invloed zouden kunnen zijn op de uitvoering van de regeling. De Rekenkamer wil in toekomstige verslagen ook kwesties behandelen die verband houden met werkgelegenheid voor jongeren, inclusief de uitvoering van EU-initiatieven op het niveau van de lidstaten.

26

De controle was toegespitst op de beoordeling door de Commissie van de YGIP's voor een steekproef van vijf lidstaten: Ierland, Italië, Litouwen en Portugal, die ook werden bestreken door de actieteams voor jongeren (YAT), en Frankrijk. Voor deze vijf lidstaten herhaalde de Rekenkamer de door de Commissie verrichte beoordeling en analyseerde zij de feedback die de Commissie aan de lidstaten had verstrekt en de follow-up daarvan. De Rekenkamer onderzocht voor de lidstaten waarvoor de gegevens beschikbaar waren ook het verband tussen de beoordeling van de YGIP's en de beoordeling van de ex-antevoorwaarden met betrekking tot het YEI. Ten slotte onderzocht de Rekenkamer de EU-regeling voor het toezicht op de vooruitgang in de doeltreffende uitvoering van de jongerengarantieregeling en de daarmee verband houdende rapportage.

De Commissie verstrekt tijdig passende ondersteuning aan de lidstaten bij het opzetten van de jongerengarantieregeling

27

De uitvoering van de jongerengarantie vergt grondige structurele hervormingen van opleidings-, werkzoek- en onderwijssystemen om de overgang van school naar werk en de inzetbaarheid van jongeren te verbeteren. Naast deze structurele hervormingen bevordert de jongerengarantie ook het gebruik van een breed scala van proactieve maatregelen om de vraag naar jonge arbeidskrachten te helpen stimuleren. Deze maatregelen (zoals tijdige en goedgerichte loon- en aanwervingssubsidies of subsidies voor leerlingplaatsen en stages) kunnen jongeren helpen de arbeidsmarkt te betreden en hun vaardigheden verder te ontwikkelen.

28

De aanbeveling van de Raad bevat richtsnoeren inzake goede praktijken voor het opzetten van een effectieve jongerengarantieregeling. De Rekenkamer onderzocht in hoeverre de Commissie deze criteria voor goede praktijken heeft meegenomen in haar beoordeling van de uitvoeringsplannen voor de jongerengarantieregelingen (YGIP's). Voorts heeft de Rekenkamer bekeken in welke mate de lidstaten rekening hebben gehouden met de analyse door de Commissie van de YGIP-ontwerpen en of die beoordeling goed werd afgestemd met haar beoordeling vooraf van de OP's in het kader van het ESF en het YEI.

De richtsnoeren van de Commissie inzake het opzetten van jongerengarantieregelingen werden binnen vijf maanden na de aanbeveling van de Raad verstrekt aan de lidstaten

29

Uit de analyse van de Rekenkamer bleek dat de Commissie richtsnoeren had opgesteld voor de ontwikkeling van een nationaal YGIP en dat zij dit naar de lidstaten had gezonden in september 2013, dat wil zeggen vijf maanden na de goedkeuring van de aanbeveling van de Raad in april 2013. Deze richtsnoeren omvatten een template betreffende de belangrijkste elementen die noodzakelijk zijn voor de opstelling van een alomvattend uitvoeringsplan op basis van de verschillende zwaartepunten van de aanbeveling van de Raad:

- de nationale context en hoe de jongerengarantie een meerwaarde zou opleveren voor de bestaande bepalingen;
- ontwikkeling van op partnerschap gebaseerde benaderingen;
- maatregelen voor vroegtijdige interventie en activering;
- ondersteunende maatregelen voor integratie op de arbeidsmarkt;
- financiering van de jongerengarantieregeling;
- evaluatie en voortdurende verbetering van de hervormingen en initiatieven.

30

Bovendien heeft de Commissie de lidstaten ondersteund door middel van de publicatie van „veelgestelde vragen” in december 2013 op de website over de jongerengarantie, en van verschillende ondersteunende documenten zoals een werkdocument van de diensten van de Commissie met een beschrijving van het basisconcept van de jongerengarantie en de beginselen die kunnen bijdragen tot het succes ervan. Tevens organiseerde de Commissie thema-evenementen in oktober 2013 en april 2014 en bereikte ze dat alle lidstaten een nationale jongerengarantieplan-coördinator zouden aanwijzen.

31

De Rekenkamer is dan ook van oordeel dat de Commissie tijdig steun heeft geboden aan de lidstaten. Hierdoor was het voor de lidstaten gemakkelijker hun nationale jongerengarantieregelingen op te zetten en konden zij hun YGIP's indienen binnen de korte termijn die was overeengekomen in de conclusies van de Raad van juni 2013, dus tegen het einde van 2013 voor lidstaten die voor het YEI in aanmerking kwamen en tegen het voorjaar van 2014 voor de overige (zie **bijlage II**).

De Commissie maakte tijdig een volledige beoordeling van de door de lidstaten ingediende ontwerpen van YGIP's

32

De Rekenkamer merkt op dat de verantwoordelijkheid voor de YGIP's in eerste instantie berust bij de lidstaten. De rol van de Commissie is om een gedegen, tijdige en consistente beoordeling te maken van de ontwerp-YGIP's, teneinde tekortkomingen op te sporen die negatief kunnen zijn voor de mogelijkheden om te komen tot een doeltreffende jongerengarantie. De lidstaten kunnen vervolgens hun YGIP's dienovereenkomstig aanpassen. Met name zou dit de lidstaten in staat stellen optimaal gebruik te maken van het ESF en het YEI, indien van toepassing, en het opzetten en uitvoeren van jongerengarantieregelingen ondersteunen.

33

De Rekenkamer onderzocht de beoordeling door de Commissie van de nationale YGIP's en bekeek in welke mate de lidstaten vervolgens gereageerd hebben op de vastgestelde tekortkomingen.

34

De Rekenkamer constateerde dat de Commissie een alomvattend evaluatieschema heeft ontwikkeld dat de essentiële aspecten van de aanbeveling van de Raad afdekt. Op basis van dit schema kon de Commissie een systematische evaluatie maken van de door de lidstaten ingediende YGIP-ontwerpen. De beoordelingen werden vervolgens onderworpen aan horizontale kruiscontroles om consistentie onder alle 28 YGIP's te garanderen.

35

Voor de lidstaten waarop dit verslag betrekking heeft, had de Commissie alle door de Rekenkamer onderzochte YGIP's beoordeeld en was zij in staat tijdig feedback te geven voor bilaterale bijeenkomsten die werden gehouden in februari 2014.

De beoordeling van de Commissie bracht veel tekortkomingen aan het licht in ontwerp-YGIP's

36

De beoordeling van de Commissie bracht een aantal tekortkomingen aan het licht in verband met de door de lidstaten verstrekte informatie over de belangrijkste aspecten die zijn opgenomen in hun nationale YGIP's. Enkele voorbeelden van die tekortkomingen zijn de gebrekkige of ontbrekende analyse van de discrepantie tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden, het nalaten uiteen te zetten hoe de geplande maatregelen ervoor zorgen dat alle jonge NEET's worden bereikt, en inconsistenties in de invulling van een deugdelijk aanbod.

37

De Commissie heeft echter niet consequent en zorgvuldig aandacht besteed aan de volgende aspecten die specifiek worden opgenomen in de aanbeveling van de Raad:

- **ICT-/digitale vaardigheden:** de Commissie had vastgesteld dat ICT-vaardigheden veel mogelijkheden boden voor het scheppen van duurzame banen²³. Bovendien wees zij erop dat het aantal ICT-gediplomeerden ontoereikend is om alle vacatures in de ICT-sector te vervullen terwijl, zelfs in tijden van economische onrust, de vraag naar ICT'ers groeit met 3 % per jaar²⁴. Hoewel de Commissie wees

op het feit dat de Italiaanse en de Litouwse YGIP's geen maatregelen bevatten voor betere ICT-/digitale vaardigheden, heeft zij dit niet gedaan voor Ierland en Portugal, terwijl ook in hun YGIP's de verwijzing naar ICT en digitale vaardigheden ontbrak.

- **Wederzijdse verplichtingen:** in de aanbeveling van de Raad wordt „de persoonlijke verantwoordelijkheid van jongeren voor het vinden van een weg naar economische activiteit” erkend. In sommige lidstaten lopen jonge werklozen het risico dat zij worden gekort op de werkloosheidsuitkering of andere bijstandsuitkeringen, of deze verliezen, indien zij verzuimen om elk redelijk aanbod van een baan, een stage, van opleiding of onderwijs te aanvaarden. Veronachtzaming van dit beginsel kan afbreuk doen aan de doeltreffendheid van een jongerengarantieregeling, aangezien dit een nadelig effect kan hebben op de inzet van de deelnemers en omdat dit de verantwoordelijkheid van de lidstaten om te zorgen voor een deugdelijk aanbod beperkt. Het bestaan van wederzijdse verplichtingen werd door de Commissie voor geen van de onderzochte YGIP's beoordeeld. De Rekenkamer stelde vast dat van de vijf onderzochte YGIP's alleen dat uit Ierland een specifieke verwijzing naar dit beginsel bevatte.

23 COM(2008) 868/3 „Nieuwe vaardigheden voor nieuwe banen — Anticipatie op en onderlinge afstemming van de arbeidsmarkt- en vaardigheidsbehoeften”.

24 Werkdocument van de diensten van de Europese Commissie, SWD (2012) 409 final, blz. 21.

- **Wederzijds leren:** de aanbeveling van de Raad roept de lidstaten op „... wederzijdse leeractiviteiten op nationaal, regionaal en lokaal niveau te bevorderen tussen alle partijen die betrokken zijn bij de bestrijding van de werkloosheid onder jongeren, met het oog op de verbetering van het ontwerp en de uitvoering van toekomstige jongerengarantieregelingen”²⁵. De Commissie heeft dit relevante aspect, dat verband houdt met de kosteneffectiviteit van de tenuitvoerlegging in de lidstaten, niet beoordeeld, en de Rekenkamer ontdekte dat het beginsel van „wederzijds leren” in geen van de onderzochte YGIP’s behalve het Franse is opgenomen.

Niet alle lidstaten leverden een herziene versie van het YGIP in naar aanleiding van de beoordeling door de Commissie

38

Tijdens de beoordelingsprocedure vroeg de Commissie in voorkomend geval alle lidstaten waarop dit verslag betrekking heeft om nadere verduidelijking en/of gaf zij schriftelijk feedback door te wijzen op de belangrijkste zwakke punten in hun ontwerp-YGIP’s. De Commissie hield tevens bilaterale vergaderingen met de lidstaten om de vastgestelde tekortkomingen verder te bespreken. De Commissie bracht bovendien technische bezoeken aan bepaalde lidstaten om een aantal kwesties te verduidelijken en resterende problemen in de YGIP’s vast te stellen²⁶.

39

De YGIP’s bevatten nog een aantal belangrijke tekortkomingen na de bilaterale vergaderingen en de Commissie had alle bezochte lidstaten om aanvullende informatie gevraagd. Voor de gecontroleerde lidstaten bleek uit de analyse van de Rekenkamer dat Litouwen de enige lidstaat was die had toegezegd een herziene versie van het YGIP te zullen indienen²⁷. Frankrijk, Italië en Portugal waren alle verzocht een nieuwe versie van hun uitvoeringsplannen te presenteren, maar weigerden dit om verschillende redenen. Zo hebben de Italiaanse autoriteiten volgens de Commissie geantwoord dat zij „... zouden zorgen voor een zorgvuldige opstelling van relevante OP’s in plaats van een nieuw YGIP te herschrijven.”

- 25 Aanbeveling nr. 25 aan de lidstaten.
- 26 Voor de gecontroleerde steekproef werd alleen aan Italië een technisch bezoek gebracht.
- 27 Naast Litouwen leverden twaalf andere lidstaten naar aanleiding van het verzoek van de Commissie tegen juni 2014 een herziene versie van het YGIP in (België, Bulgarije, Griekenland, Spanje, Kroatië, Hongarije, Letland, Nederland, Polen, Roemenië, Zweden en Slowakije).

De beoordeling door de Commissie van de YGIP's is onvoldoende gecoördineerd met haar beoordeling van de ex-antevoorwaarden voor de operationele programma's van het ESF en het YEI

40

Volgens de verordening met gemeenschappelijke bepalingen voor de programmeringsperiode 2014-2020 moeten de lidstaten specifieke voorwaarden vooraf vervullen om te zorgen voor een doeltreffend en doelmatig gebruik van de middelen van de EU. Die verordening²⁸ bepaalt: „De beoordeling door de Commissie van de vraag of aan de voorwaarden is voldaan, is beperkt tot de criteria die zijn vastgelegd in de fondsspecifieke voorschriften en in deel 2 van bijlage XI, en bij deze beoordeling worden de nationale en regionale bevoegdheden geëerbiedigd om te beslissen over de specifieke en passende beleidsmaatregelen, met inbegrip van de inhoud van strategieën.” De relevante investeringsprioriteit voor de OP's van het ESF en het YEI is „de duurzame integratie — onder meer door de tenuitvoerlegging van de jongerengarantie — van jongeren op de arbeidsmarkt, met name NEET's, met inbegrip van jongeren die gevaar lopen in een sociaal isolement te raken en jongeren uit gemarginaliseerde gemeenschappen”.

41

De Commissie moet de samenhang en de geschiktheid beoordelen van de door de lidstaten verstrekte gegevens in verband met de specifieke ex-antevoorwaarden voordat een OP wordt goedgekeurd²⁹. Een voorafgaande voorwaarde voor het YEI is de aanwezigheid van een strategisch beleidskader voor de bevordering van werkgelegenheid onder jongeren, onder andere met de tenuitvoerlegging van de jongerengarantie³⁰. De

Rekenkamer is van oordeel dat de Commissiebeoordeling van de specifieke ex-antevoorwaarden voor het YEI en de beoordeling van het YGIP nauw moeten worden gecoördineerd om te waarborgen dat de OP's van het ESF en het YEI en de jongerengarantieregeling op elkaar aansluiten.

42

De Rekenkamer beoordeelde of de tekortkomingen die de Commissie had ontdekt tijdens de beoordeling van YGIP's door haar ook werden besproken bij het trekken van conclusies over de naleving, of anderszins, van de ex-antevoorwaarden.

43

De Rekenkamer constateerde dat de Commissie de ex-antevoorwaarden met betrekking tot de OP's van het ESF en het YEI als „vervuld” beschouwde, hoewel zij de YGIP's beoordeelde als „uiterst beperkt” of „gedeeltelijk” (zie **bijlage III**). De Rekenkamer beschouwt dit als een gemiste kans voor de Commissie om ervoor te zorgen dat de lidstaten een jongerenwerkgelegenheidsstrategie invoeren in overeenstemming met hun politieke toezegging met betrekking tot de jongerengarantieregeling vóór de goedkeuring van de OP's van het ESF en het YEI voor de programmeringsperiode 2014-2020. Bovendien is uit het onderzoek van de Rekenkamer gebleken dat de controles door de Commissie voor de goedkeuring van de OP's geen betrekking hebben op de wijze waarop de OP's van het ESF en het YEI specifiek zullen bijdragen tot de effectieve uitvoering van de jongerengarantie.

28 Artikel 19, lid 3, van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

29 Artikel 19, leden 1 en 3, van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

30 Bijlage XI bij Verordening (EU) nr. 1303/2013.

De Rekenkamer ontdekte een aantal risico's voor de doeltreffende uitvoering van de jongerengarantieregeling

44

De Rekenkamer ging tevens na of mogelijke risico's voor de doeltreffende uitvoering van de jongerengarantieregeling konden worden vastgesteld bij de toetsing van de beoordeling door de Commissie. Met name werd gekeken naar de toereikendheid van de financiering voor de jongerengarantie, de wijze waarop een deugdelijk aanbod wordt omschreven en de monitoring van de jongerengarantie.

Risico dat de totale financiering ontoereikend is

45

De uitvoering van jongerengarantieregelingen in de lidstaten vormt een dure maatregel, met name in het licht van de huidige omvang van de jeugdwerkloosheid in de EU. De Rekenkamer is van oordeel dat een deugdelijke globale raming van de noodzakelijke financiering van de jongerengarantieregeling alleen mogelijk is op basis van betrouwbare cijfers over de kosten van de uitvoering van de jongerengarantie in elke lidstaat. Bovendien moet duidelijkheid worden verschaft over de bronnen waaruit de nationale jongerengarantieregelingen zullen worden gefinancierd.

46

De Rekenkamer merkt op dat de jongerengarantieregeling niet alleen financiële steun moet verlenen aan jongeren (die werkloos zijn of dreigen te worden), maar ook voor fundamentele structurele hervormingen op de middellange en lange termijn. Het is dan ook duidelijk dat voor de jongerengarantie aanzienlijke investeringen nodig zullen zijn.

47

Bovendien is het bedrag aan nationale financiering dat beschikbaar is gesteld voor de jongerengarantieregeling nog niet volledig vastgesteld. Volgens een door de Commissie uitgevoerde analyse van de YGIP's van de lidstaten hebben 9³¹ van de 28 lidstaten geen informatie verstrekt over de beoogde nationale financiering die is voorzien. De overige lidstaten hebben informatie verstrekt in verschillende mate van gedetailleerdheid.

Er is geen effectbeoordeling uitgevoerd met betrekking tot de jongerengarantieregeling

48

In principe moeten alle belangrijke initiatieven van de Commissie op het gebied van wetgeving, begroting en beleidsvorming met aanzienlijke impact worden onderworpen aan een EB³². Daarin moet worden vermeld welke de kosten en baten van de voorstellen zijn, hoe die ontstaan en wie ze betreffen. Volgens de richtsnoeren van de Commissie moeten alle effecten waar mogelijk en passend op basis van deugdelijke methoden en betrouwbare gegevens worden gekwantificeerd en gemonetiseerd³³.

31 Estland, Ierland, Spanje, Luxemburg, Malta, Polen, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

32 Speciaal verslag nr. 3/2010 „Effectbeoordelingen in de EU-instellingen: ondersteunen zij de besluitvorming?“, paragraaf 3 (<http://eca.europa.eu>).

33 Europese Commissie, „Impact assessment guidelines“ (Richtsnoeren voor effectbeoordeling), SEC(2009) 92.

49

De Rekenkamer stelt vast dat de Commissie geen effectbeoordeling heeft verricht voordat zij de jongerengarantieregeling voorstelde. In het werkdokument van de diensten van de Commissie (SWD) dat gevoegd was bij het voorstel voor een aanbeveling van de Raad tot invoering van een jongerengarantie, werd alleen verwezen naar de ramingen voor 2012 van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) (zie punt 2.3 van het werkdokument van de diensten van de Europese Commissie) en werden voorlopige ramingen gemaakt voor een aantal lidstaten (Oostenrijk, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk)³⁴. Daardoor is er, afgezien van de schattingen van de IAO, geen informatie over de mogelijke totale kosten van de toepassing van een dergelijke regeling voor de gehele EU.

De IAO presenteerde in 2012 en 2013 verschillende schattingen van de jaarlijkse financieringsbehoeften voor de uitvoering van een jongerengarantie

50

In februari 2015 raamde de Commissie dat voor de gehele programmeringsperiode 2014-2020 een bedrag van 12,7 miljard euro aan EU-middelen zal worden uitgetrokken voor de financiering van de regelingen. Eerder, in april 2014, had de Commissie geraamd³⁵ dat dit bedrag zou worden aangevuld met nationale, regionale en zelfs particuliere middelen ter waarde van 4 miljard euro. Dit totale bedrag van 16,7 miljard euro komt overeen met ongeveer 2,4 miljard euro per jaar.

51

In 2012 heeft de IAO gemeld dat de geraamde jaarlijkse kosten voor een doeltreffende uitvoering van de jongerengarantie in de eurozone zouden overeenkomen met 0,2 % van het bnp³⁶, ofwel 0,45 % van de overheidsuitgaven van 21 miljard euro³⁷. IAO-kostenramingen die in 2013 werden gepubliceerd op basis van zes landen uit de eurozone³⁸ beliepen ongeveer 0,5 % tot 1,5 % van het bnp³⁹. Volgens de IAO verschillen deze kosten naargelang van de beschikbaarheid van de administratieve infrastructuur voor de toepassing van waarborgen op grotere schaal en omvang van de in aanmerking komende bevolking.

Geen degelijke raming van de kosten voor specifieke maatregelen van de jongerengarantieregelingen

52

In 2013 heeft de Commissie de lidstaten gevraagd om een raming van de kosten van de voorgenomen maatregelen en de daarmee samenhangende financieringsbronnen bij het indienen van hun YGIP's. De lidstaten werd met name gevraagd naar de bronnen van financiering en de toewijzing daarvan aan de verschillende belangrijke hervormingen en maatregelen/initiatieven in een financieringsplan, en naar specifieke informatie over elk van de maatregelen (zoals de kosten per maatregel, het verwachte aantal begunstigden per maatregel, het percentage van de met elke maatregel te bereiken doelgroep, de extra kosten van nieuwe maatregelen en de verwachte resultaten).

34 Werkdocument van de diensten van de Europese Commissie, SWD (2012) 409 final, blz. 11 en 12.

35 Openbare hoorzitting van het Europees Parlement, Begrotingscommissie en de commissie Werkgelegenheid en Sociale Zaken, dinsdag 1 april 2014, blz. 23.

36 IAO, Global Employment Outlook, „Global spill-overs from advanced to emerging economies worsen the situation for young jobseekers“ (Wereldwijde overloopeffecten van geavanceerde en opkomende economieën verslechteren de situatie voor jonge werkzoekenden), september 2012, <http://www.ilo.org>

37 IAO, *Eurozone job crisis: trends and policy responses*, juli 2012. De informatie is ook te vinden op de website van de Commissie <http://ec.europa.eu>

38 België, Ierland, Spanje, Frankrijk, Nederland en Portugal.

39 IAO, „Youth guarantees: a response to the youth employment crisis?“, 2013 (<http://www.ilo.org>).

53

Dit zou de Commissie in staat hebben gesteld te beoordelen of toereikende middelen waren uitgetrokken voor de jongerengarantieregeling. De Commissie heeft bijv. aangegeven dat „een gebrek aan aanvullende nationale financiering dat de tenuitvoerlegging van de jongerengarantie op de korte en lange termijn kan ondermijnen”⁴⁰ een van de belangrijkste uitdagingen is voor de realisatie van de jongerengarantie in Spanje. De Rekenkamer onderzocht daarom de YGIP's die waren ingediend door de vijf lidstaten waarop dit verslag betrekking heeft (Ierland, Frankrijk, Italië, Litouwen en Portugal) en controleerde of er informatie werd verstrekt met betrekking tot de geraamde kosten van de voorgenomen maatregelen en de daarmee samenhangende financieringsbronnen.

54

De Rekenkamer constateerde dat de lidstaten over het algemeen ramingen hadden verstrekt voor de kosten van maatregelen voor individuele personen. Voor sommige lidstaten ontbrak in de ingediende YGIP's relevante informatie zoals de kosten per begunstigde met betrekking tot de offertes (Ierland en Frankrijk), de streefcijfers voor deelname per maatregel en het percentage van de doelgroep dat naar verwachting zal worden bereikt door de jongerengarantie (Frankrijk). Het ontbreken van deze informatie brengt mee dat de Commissie niet in staat is mogelijke tekortkomingen vroegtijdig te ontdekken, zoals gepland.

55

Tevens heeft geen van de vijf lidstaten in de YGIP's informatie verstrekt over de geraamde uitvoeringskosten van de structurele hervormingen die nodig zijn voor de totstandkoming van een doeltreffende jongerengarantie.

56

In het geval van drie van de vijf gecontroleerde lidstaten is het bedrag van de in het YGIP gespecificeerde nationale toewijzing aanzienlijk lager dan dat van de verschillende EU-fondsen, variërend van 13 % (voor Portugal) tot 35 % (voor Italië en Litouwen) van het totale bedrag. In het geval van Ierland overtrof het bedrag van de nationale toewijzing dat van de EU, terwijl het met de beschikbare gegevens niet mogelijk was een dergelijke vergelijking te maken voor Frankrijk. Bovendien hebben de lidstaten, met uitzondering van Litouwen, de EU-financieringsbronnen voor de maatregelen globaal gedeclareerd (onder dezelfde post EU/ESF/YEI). Door het ontbreken van volledige en nauwkeurige informatie was het voor de Commissie onmogelijk de geschiktheid van de financieringsbron voor de maatregelen te beoordelen of conclusies te trekken over de algemene haalbaarheid en duurzaamheid van de financieringsplannen voor de jongerengaranties.

⁴⁰ Werkdocument van de diensten van de Europese Commissie, SWD (2014) 410 final, blz. 25.

Specifieke uitdagingen voor de verificatie van de regelmatigheid van YEI-uitgaven

57

Volgens de ESF-verordening⁴¹ kunnen de programmeringsregelingen van het YEI een van de volgende vormen aannemen (zie paragraaf 17):

- een specifiek operationeel programma;
- een specifieke prioritaire as binnen een operationeel programma, of
- een deel van één of meer prioritaire assen.

De Rekenkamer is van oordeel dat de lidstaten en de Commissie (vergeleken met de standaard ESF-uitgaven) met de specifieke uitdaging worden geconfronteerd om de regelmatigheid van de gedeclareerde YEI-uitgaven doeltreffend te verifiëren. Dit houdt verband met de strengere subsidiabiliteitsvoorwaarden, de mogelijkheid om sinds september 2013 gemaakte kosten te declareren en, vooral in het laatstgenoemde geval, het ontbreken van cofinanciering voor het YEI.

Het ontbreken van een definitie van een deugdelijk baanaanbod kan de doeltreffendheid van de jongerengarantie belemmeren

58

De Rekenkamer herinnert eraan dat de jongerengarantie jongeren een reële mogelijkheid moet bieden om hun inzetbaarheid te vergroten met het oog op een duurzame en lonende integratie op de arbeidsmarkt, en aldus de totale arbeidsparticipatie van jongeren moet verbeteren. De Raad beveelt de lidstaten dan ook aan ervoor te

zorgen dat alle jongeren tot 25 jaar een deugdelijke baan aangeboden krijgen binnen vier maanden nadat zij werkloos zijn geworden of het formele onderwijs hebben verlaten. In de aanbeveling van de Raad wordt echter niet aangegeven wat een aanbod van een „deugdelijke” baan is of wie een dergelijke definitie moet geven.

59

Een aantal EU-documenten (zoals de aanbeveling van de Raad inzake een kwaliteitskader voor stages⁴² en de verklaring van de Raad over de Europese Alliantie voor leerlingplaatsen⁴³) bevatten niet-bindende kwalitatieve minimumnormen voor stages en leerlingplaatsen van goede kwaliteit, om te voorkomen dat bedrijven die systemen gebruiken om goedkope arbeidskrachten te vinden. Anderzijds zijn er geen gelijkwaardige documenten waarin beginselen worden vastgesteld met een definitie van een goede baan.

60

In december 2013 bracht de Commissie richtsnoeren uit volgens welke een „deugdelijk” aanbod naar verwachting zal leiden tot een „duurzame band met de arbeidsmarkt” en „niet alleen een onmiddellijk effect [zal] hebben op de statistieken ter vermindering van de jeugdwerkloosheid”⁴⁴.

41 Artikel 18 van Verordening (EU) nr. 1304/2013.

42 Aanbeveling van de Raad inzake een kwaliteitskader voor stages, Brussel, 10 maart 2014 (<http://www.consilium.europa.eu>).

43 Verklaring van de Raad over de „Europese Alliantie voor leerlingplaatsen”, Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken, Luxemburg, 15 oktober 2013.

44 Veelgestelde vragen over de jongerengarantie, vraag 6, <http://www.ec.europa.eu>).

61

Op basis van een onderzoek van relevante studies⁴⁵ op dit terrein acht de Rekenkamer het mogelijk een combinatie te maken van eigenschappen die relevant zijn om te bepalen of een aangeboden baan „deugdelijk” is: de duur van het contract (bepaalde of onbepaalde duur), het contracttype (vrijwillig of onvrijwillig deeltijds/vol-tijds), beloningsniveau gekoppeld aan de kosten van het levensonderhoud in de betrokken lidstaat, inhoud van de voor een baan vereiste vaardigheden en daarvoor vereist niveau en type van opleiding, beschikbaarheid van bijkomende beroepsopleiding. Met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel had een minimale reeks kenmerken vastgesteld kunnen zijn op EU-niveau met ruimte voor de lidstaten om voor elk ervan hun eigen standaardwaarden te bepalen.

62

De Rekenkamer ontdekte bijv. dat de Commissie bij de beoordeling van de door Italië ingediende ontwerp-YGIP's een aanbod voor een tijdelijke baan (vijf tot zes maanden) „deugdelijk” zou achten, zelfs indien het salaris lager was dan de maandelijkse inkomensarmoedegrens in de meeste delen van het land, op basis van gegevens van het Italiaanse nationale instituut voor de statistiek (ISTAT)⁴⁶. Er werden door de Commissie geen andere kwalitatieve elementen in aanmerking genomen.

63

De afwezigheid van een aantal kwaliteitseigenschappen voor een deugdelijk baanaanbod veroorzaakt het risico van een onsamenhangende en ondoeltreffende tenuitvoerlegging van jongerengarantieregelingen in de lidstaten of zelfs binnen één bepaalde lidstaat. Het is uiteraard mogelijk de kwaliteit van de geboden banen in de verschillende lidstaten achteraf (dus door middel van evaluaties) te beoordelen, maar tegen die tijd zou het grootste deel van de YEI-begroting reeds zijn vastgelegd en/of besteed (gezien de frontloading van middelen in 2014 en 2015) en de eventuele tekortkomingen die van invloed zijn op de doeltreffendheid van de uitgaven voor het YEI zouden niet worden aangepakt.

64

De Rekenkamer merkt op dat de Commissie in juli 2014 specifieke richtsnoeren uitbracht voor de evaluaties eind 2015 en 2018 van het YEI⁴⁷ als bedoeld in de ESF-verordening⁴⁸, die voorschrijft dat de beoordelaars verslag uitbrengen over de kwaliteit van de aan YEI-deelnemers aangeboden banen, waarbij ook rekening moet worden gehouden met kwalitatieve criteria zoals hierboven uiteengezet.

45 Europees Parlement, *Indicators of Job Quality in the European Union* (Indicatoren voor arbeidskwaliteit in de Europese Unie) PE429.972, 2009, <http://www.europarl.europa.eu; CSES, Study of Measuring Employment Effects>, juni 2006; OECD, *Local Implementation of Youth Guarantees: Emerging Lessons from European Experiences*, 2014.

46 Italiaans nationaal instituut voor de statistiek (ISTAT) „Calcolo della soglia di povertà assoluta” (berekening van de absolute armoedegrens), <http://www.istat.it>

47 Europese Commissie, *Guidance on Evaluation of the Youth Employment Initiative*, juli 2014.

48 Artikel 19, lid 6, van Verordening (EU) nr. 1304/2013

Alomvattende regelingen voor het toezichts- en rapportagekader voor de jongerengarantieregeling worden nog ontwikkeld

65

De Rekenkamer is van oordeel dat een doorlopende beoordeling van maatregelen in het kader van de jongerengarantieregeling van cruciaal belang is om ervoor te zorgen dat de middelen verstandig worden belegd en maatregelen worden uitgevoerd op een wijze die werkelijk een verschil zal maken voor jongeren. Daarom moeten vanaf het begin betrouwbare toezicht-mechanismen worden ingebouwd in het ontwerp van maatregelen voor een jongerengarantie⁴⁹. Dit is de basis voor een doeltreffende, gefundeerde beleidsvorming waarbij het Europees Parlement en de Raad worden gewaarschuwd wanneer doelstellingen niet worden verwezenlijkt of de doelmatigheid van de maatregelen ontoereikend is; op die manier kunnen zij verbeteringen aanbrengen in het ontwerp en de tenuitvoerlegging van de maatregelen.

66

De Commissie houdt toezicht op de uitvoering van de jongerengarantieregeling in het kader van het Europees semester en van haar wordt gevraagd de gevolgen van het bestaande

beleid te analyseren en de lidstaten in voorkomend geval landenspecifieke aanbevelingen te doen op basis van de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten⁵⁰.

67

De Rekenkamer beoordeelde het kader dat werd ingesteld om toe te zien op de uitvoering en de resultaten van de jongerengarantie als geheel, maar ook met betrekking tot de acties die gefinancierd worden uit het YEI.

Alomvattende regelingen voor toezicht en rapportage niet vanaf het begin ingebouwd in het ontwerp voor de jongerengarantieregeling

68

In zijn aanbeveling had de Raad de Commissie belast met het toezicht op de uitvoering van de jongerengarantie via de multilaterale bewaking van het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO)⁵¹ in het kader van het Europees semester (zie **tekstvak 5**). Volgens de aanbeveling van de Raad is echter niet gepland verslag uit te brengen over de resultaten van dit toezicht aan het Europees Parlement.

- 49 Europese Commissie, *The Youth Guarantee: Making It Happen*, 2014, blz. 3.
- 50 Aanbeveling van de Raad van 22 april 2013 tot invoering van een jongerengarantie, aanbeveling 6.
- 51 Dit comité werd ingesteld bij Besluit 2000/98/EG van de Raad van 24 januari 2000 tot instelling van het Comité voor de werkgelegenheid (PB L 29 van 4.2.2000, blz. 21) op basis van artikel 150 VWEU. De afzonderlijke EU-lidstaten en de Commissie benoemen ieder twee leden van het Comité voor de werkgelegenheid.

Rol van het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO)

Het Comité voor de werkgelegenheid fungeert allereerst als raadgevend comité voor de ministers van Werkgelegenheid en Sociale Zaken in de Raad Werkgelegenheid en Sociale Zaken (EPSCO). Het multilaterale toezicht van het Werkgelegenheidscomité helpt om de uitvoering grondig te beoordelen in alle lidstaten die met soortgelijke problemen te kampen hebben, maar ook bij de beoordeling van beleidsopties en plannen. Het comité houdt toezicht op de vorderingen van de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van de hervormingen waartoe het aanspoort. Een van de subgroepen heeft als opdracht het selecteren en ontwikkelen van indicatoren voor het toezicht op de werkgelegenheidsstrategie, waaronder het toezicht op de jongerengarantie.

69

De vorderingen bij de uitvoering van de jongerengarantie werden door het comité beoordeeld in mei 2014, tegelijk met een beoordeling van de werkgelegenheidssituatie in de lidstaten en de nationale hervormingsprogramma's. Deze beoordeling vond plaats in de vorm van collegiale toetsingen („peer reviews”) en was bedoeld om een zo breed mogelijk terrein te bestrijken om de belangrijkste uitdagingen voor de lidstaten te identificeren.

70

Op basis van de onderzochte verslagen over de in de beoordeling van mei behandelde lidstaten constateerde de Rekenkamer dat de mate van gedetailleerdheid van deze analyses sterk verschilde. Zo werd in het onderzoek van Ierland uitgebreid aandacht besteed aan de jongerengarantie, maar in dat van Portugal geheel niet.

71

De Rekenkamer wijst er ook op dat een subgroep van het Comité voor de werkgelegenheid specifieke indicatoren heeft ontwikkeld voor toezicht op de uitvoering en de resultaten van de jongerengarantie op EU-niveau⁵². Dit zijn macro-economische indicatoren die naar verwachting een aanvulling zullen vormen op indicatoren voor het meten van de directe impact van beleid en de snelheid waarmee jongeren banen aangeboden krijgen. Deze indicatoren zijn in december 2014 bekrachtigd door de Raad. In oktober 2014 werd een proefproject gestart om de methodologie te testen en de resultaten daarvan zullen gedurende 2015 worden geëvalueerd, wat volgens het Comité voor de werkgelegenheid aanleiding kan geven voor een technische herziening van het kader van indicatoren⁵³.

72

Aangezien deze indicatoren niet bindend zijn, zal de relevantie van informatie over het succes van de jongerengarantie als geheel afhangen van de voortdurende inzet van de lidstaten om volledige en betrouwbare gegevens te verstrekken. De Rekenkamer is ook van oordeel dat eerdere beschikbaarheid van deze indicatoren de lidstaten in staat zou hebben gesteld deze op te nemen in hun administratieve systeem in de ontwerpfase van de jongerengarantieregeling.

Langetermijnhervormingen zijn nodig om aan de jongerengarantie gerelateerde landenspecifieke aanbevelingen aan te pakken

73

In het kader van het Europees semester maakt de Commissie ook een analyse van het effect van het werkgelegenheidsbeleid, rekening houdend met de gegevens in het scorebord (zie **tekstvak 6**) en in voorkomend geval wijst zij de lidstaten op de tekortkomingen via de jaarlijkse landenspecifieke aanbevelingen.

74

De Rekenkamer onderzocht hoe de jongerengarantie werd behandeld in de landenspecifieke aanbevelingen. Met name werden voor de lidstaten in de steekproef controles uitgevoerd naar de vraag of de aanbevelingen specifiek, meetbaar en haalbaar waren.

52 INDIC/07/13052014/EN — Monitoring the Youth Guarantee (Toezicht op van de jongerengarantie) — Herziene nota van de werkgroep voor de IG-vergadering op 13 mei 2014.

53 Raad van de Europese Unie: „Implementation of the Youth Guarantee and monitoring framework — endorsement of the EMCO's key messages” (Tenuitvoerlegging van de jongerengarantie en het toezichtkader — bekrachtiging van de belangrijkste boodschappen van het Comité voor de werkgelegenheid), 17 november 2014.

Scorebord van de Commissie betreffende indicatoren inzake jeugdwerkloosheid en NEET's

Indicatoren voor jeugdwerkloosheid en NEET's maken deel uit van een pas ontwikkeld scorebord van de Commissie met belangrijke indicatoren op werkgelegenheids- en sociaal gebied, dat de grootste onevenwichtigheden op werkgelegenheids- en sociaal gebied binnen de EU aangeeft. Het eerste scorebord werd gepubliceerd als onderdeel van het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2014, dat door de Commissie en de Raad van Ministers van de EU gezamenlijk is goedgekeurd. Het bestaat uit vijf belangrijke indicatoren en vormt de basis voor de voorstellen van de Commissie voor structurele hervormingen.

75

De Rekenkamer constateerde dat de landenspecifieke aanbevelingen van 2013 in verband met jeugdwerkloosheid in het algemeen specifiek noch meetbaar waren (zie **tekstvak 7**).

76

In 2014 stelde de Commissie specifieke aanbevelingen voor inzake de uitvoering van de jongerengarantie in acht landen (Spanje, Italië, Slowakije, Kroatië, Portugal, Polen, Bulgarije en Ierland). De Rekenkamer stelde vast dat deze landenspecifieke aanbevelingen nadere bijzonderheden verstrekten en dat sommige ook mijlpalen bevatten.

77

De doeltreffende uitvoering van LSA's hangt echter af van de politieke wil op nationaal niveau. Volgens de Commissie werd slechts 10 % van alle landenspecifieke aanbevelingen voor 2013 volledig uitgevoerd, terwijl voor 45 % ervan geen of weinig vooruitgang werd geboekt⁵⁴. Dit werd ook opgemerkt door het Europees Parlement in oktober 2014⁵⁵.

78

De Rekenkamer merkt op dat er in verband met de LSA's die betrekking hebben op de jongerengarantie aanzienlijke hervormingen nodig zijn en dat het onwaarschijnlijk is dat deze op korte termijn ten uitvoer zullen worden gelegd.

54 Website van de Commissie: De landenspecifieke aanbevelingen in 2013 (<http://ec.europa.eu>).

55 Resolutie van het Europees Parlement van 22 oktober 2014 over het Europees semester voor economische beleidscoördinatie: toepassing van de prioriteiten voor 2014 (2014/2059/INI).

De landenspecifieke aanbevelingen in 2013 — Voorbeelden van Litouwen en Italië

In de LSA voor Litouwen werd geadviseerd „de inzetbaarheid van jongeren te verbeteren, bijv. door middel van een jongerengarantieregeling, de uitvoering en doeltreffendheid van regelingen voor leerlingplaatsen te verbeteren en de hardnekkige discrepantie tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden aan te pakken”; voor Italië werd geadviseerd „verdere maatregelen te nemen om de arbeidsparticipatie te stimuleren, met name bij vrouwen en jongeren, bijv. met een jongerengarantie”. In beide landenspecifieke aanbevelingen werd verwezen naar de jongerengarantieregeling, maar in geen van beide werd nadere informatie gegeven over de wijze waarop de landen de regelingen moesten uitvoeren om de meeste impact te hebben, en zij gaven ook geen meetbare streefcijfers of tussentijdse mijlpalen.

Geen plannen voor systematische rapportage over de jongerengarantieregelingen als geheel

79

De verordening met gemeenschappelijke bepalingen schrijft voor dat de Commissie elk jaar vanaf 2016 een samenvattend verslag van de jaarlijkse uitvoeringsverslagen (JUV's) toezendt aan het Europees Parlement. Tevens moet de Commissie in 2017 en 2019 aan het Europees Parlement een strategisch verslag presenteren met een samenvatting van de voortgangsverslagen van de lidstaten en deelnemen aan het debat van het Parlement over die verslagen⁵⁶.

80

De Rekenkamer merkt op dat jongerengarantiemaatregelen die niet worden gefinancierd via de OP's van het ESF/YEI niet worden opgenomen in deze verslagen omdat de JUV's alleen betrekking hebben op door de EU gefinancierde acties. Als gevolg hiervan is er buiten de indicatoren van het Werkgelegenheidscomité niets geregeld voor rapportage op EU-niveau over het nationaal gefinancierde deel van de jongerengarantieregeling. Dit brengt het risico mee dat belanghebbenden geen duidelijk overzicht krijgen van de wijze waarop en in welke mate de jongerengarantie als geheel bijdraagt tot het aanpakken van de jeugdwerkloosheid.

Het nieuwe prestatiekader voor het ESF/YEI is resultaatgericht

81

De uit het ESF/YEI gefinancierde jongerengarantiemaatregelen moeten worden gemonitord overeenkomstig het rechtskader van de Europese structuur- en investeringsfondsen⁵⁷. De ESF-verordening bevat specifieke bepalingen voor de monitoring, de verslaglegging en de evaluatie van het YEI om ervoor te zorgen dat de impact van het YEI en zijn bijdrage aan de jongerengarantie kan worden gemeten en zichtbaar worden gemaakt. Met name wordt het volgende voorgeschreven: „In de loop van de programmeringsperiode zal ten minste tweemaal een evaluatie plaatsvinden van de doeltreffendheid, de efficiëntie en het effect van de gezamenlijke bijstand van het ESF en van de specifieke toewijzing voor het YEI, met inbegrip van de tenuitvoerlegging van de jongerengarantie. De eerste evaluatie wordt uiterlijk op 31 december 2015 voltooid en de tweede evaluatie uiterlijk op 31 december 2018.”⁵⁸

82

Bovendien moeten de lidstaten vanaf april 2015 en voor de daaropvolgende jaren de Commissie samen met de jaarlijkse uitvoeringsverslagen gestructureerde gegevens bezorgen over gemeenschappelijke indicatoren bij de door de EU gesteunde acties. In de verslagen wordt voorts de kwaliteit beoordeeld van de banen die de deelnemers werden aangeboden, alsook hun vooruitgang in een vervolgopleiding, bij het vinden van duurzaam en fatsoenlijk werk of de overstap naar een plaats in het leerlingstelsel of deugdelijke stage⁵⁹.

56 Artikel 53 van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

57 Verordening (EU) nr. 1303/2013 en Verordening (EU) nr. 1304/2013.

58 Artikel 19, lid 6, van Verordening (EU) nr. 1304/2013.

59 Artikel 19, leden 3 en 4, van Verordening (EU) nr. 1304/2014.

83

De ESF-verordening bevat verplichte gemeenschappelijke output- en resultaatindicatoren voor alle in het kader van een operationeel programma (OP) gesteunde acties⁶⁰. Voor het OP waarmee het YEI wordt ingezet, is ook vereist dat de lidstaten specifieke resultaatindicatoren opgeven.

84

De Rekenkamer onderzocht de relevantie van de YEI-resultaatindicatoren in de ESF-verordening en stelde vast dat de volgende resultaatindicatoren nader moeten worden omschreven bij het goedkeuren van toekomstige OP's van ESF/YEI of bij het wijzigen van bestaande OP's:

- Volgens de YEI-specifieke resultaatindicator „werklozen en langdurig werklozen/inactieve deelnemers die een aanbod ontvangen van werk, voortgezette scholing, een plaats in het leerlingstelsel of een stage bij vertrek” wordt niet van de lidstaten verlangd dat zij gegevens verstrekken waarin onderscheid wordt gemaakt tussen de vier soorten aanbiedingen die deelnemers kunnen krijgen in het kader van de jongerengarantieregeling. Het ontbreken van dat vereiste betekent dat er geen gegevens beschikbaar zullen zijn over de soorten door jongeren geaccepteerde aanbiedingen in het kader van de jongerengarantie en dat dus ook niet duidelijk is of er corrigerende maatregelen nodig zijn ter verbetering van de doeltreffendheid van de maatregelen.
- De YEI-resultaatindicatoren op langere termijn meten de situatie van jongeren reeds zes maanden na het einde van de actie, hoewel meting over een langere tijdspanne bevorderlijk zou zijn voor het trekken van conclusies over de duurzaamheid van bepaalde aanbiedingen (bijv. van een baan).

- De verordening biedt de lidstaten de mogelijkheid om vrijwillig de YEI-doelgroep uit te breiden tot personen van 25 tot 29 jaar. Geen van de YEI-resultaatindicatoren betreft echter de 25-29-jarigen, waardoor het moeilijk is om de doeltreffendheid te beoordelen van maatregelen voor deze leeftijdsgroep. Hoewel de Commissie in haar richtsnoeren de lidstaten sterk aanmoedigt om hun eigen outputindicatoren te ontwikkelen voor de leeftijdsgroep van 25-29-jarigen (zoals deelnemers aan uit het YKEI gefinancierde maatregelen), geeft zij niet nadrukkelijk de bijbehorende resultaatindicator. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat geen van de vier gecontroleerde lidstaten die ervoor hadden gekozen om de YEI-doelgroep uit te breiden (Frankrijk, Italië, Litouwen en Portugal), aanvullende programmaspecifieke resultaatindicatoren heeft opgesteld, en dat twee daarvan (Frankrijk en Portugal) zelfs geen aanvullende outputindicatoren hebben opgesteld om de uitgebreide doelgroep te bestrijken.

⁶⁰ Bijlage II bij Verordening (EU) nr. 1304/2013.

85

De aanbeveling inzake een jongerengarantie is formeel vastgesteld door de Raad van Ministers van de EU op 22 april 2013, op basis van een voorstel dat de Commissie in december 2012 deed. In deze aanbeveling worden specifieke aanbevelingen gedaan aan de lidstaten en de Commissie voor de uitvoering van de regeling. De Commissie werd met name belast met het beoordelen van de beschikbare nationale uitvoeringsplannen voor de jongerengarantie van de lidstaten, zodat feedback kan worden verstrekt aan de lidstaten tijdens bilaterale bijeenkomsten in het kader van het Europees semester.

De Commissie verstrekte tijdig passende ondersteuning aan de lidstaten bij het opzetten van de jongerengarantieregeling

86

In het algemeen concludeert de Rekenkamer dat de Commissie de lidstaten tijdig adequate steun verleende bij het opzetten van de jongerengarantie. Met name heeft de Commissie richtsnoeren gegeven voor het opzetten van jongerengarantieregelingen in september 2013, dus slechts vijf maanden na de vaststelling van de aanbevelingen van de Raad in april 2013 (zie de paragrafen 29-31).

87

De Commissie heeft een volledige en tijdige beoordeling van de door de lidstaten ingediende ontwerpen van YGIP's gemaakt en met succes verscheidene tekortkomingen opgemerkt. De Commissie heeft van de volgende aspecten echter geen diepgaande en samenhangende beoordeling gemaakt: ICT-/digitale vaardigheden, wederzijdse verplichtingen en wederzijds leren. De Rekenkamer constateerde daarnaast dat niet alle lidstaten naar

aanleiding van de beoordeling door de Commissie een herziene versie van hun YGIP hebben ingediend (zie de paragrafen 32-39).

De Rekenkamer ontdekte risico's voor een doeltreffende uitvoering van de jongerengarantieregelingen

88

De Rekenkamer ontdekte tijdens haar toetsing van de beoordeling door de Commissie van de uitvoeringsplannen voor de jongerengarantie een aantal risico's wat betreft de toereikendheid van de totale financiering en de aard van een „deugdelijk aanbod”, alsmede inzake de regelingen voor toezicht en rapportage met betrekking tot de jongerengarantieregeling.

Toereikendheid van de totale financiering voor de jongerengarantieregeling

89

De Rekenkamer is van oordeel dat, bij gebrek aan een effectbeoordeling door de Commissie, er onvoldoende informatie is over de mogelijke kosten van de uitvoering van de jongerengarantieregeling in de lidstaten van de EU. Bovendien had de Commissie ten tijde van de controle geen gedetailleerd beeld van de financieringsbedragen die de EU en de lidstaten hadden toegewezen aan de verschillende maatregelen van de jongerengarantieregeling, en met name aan maatregelen in verband met structurele hervormingen. De Rekenkamer is van oordeel dat door het ontbreken van dergelijke informatie het risico bestaat dat de totale financiering ontoereikend is voor de uitvoering van de jongerengarantieregeling (zie de paragrafen 45-57).

Conclusies en aanbevelingen

Aanbeveling 1

De lidstaten moeten een duidelijk en volledig beeld geven van de kosten van alle geplande maatregelen ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid in het kader van de jongerengarantieregeling, zodat de Commissie de totale financieringsbehoeften kan beoordelen.

Aard van het „deugdelijk aanbod”

90

De „deugdelijkheid” van de aanbiedingen, een factor die wordt belicht in de definitie van een jongerengarantie, is van cruciaal belang om jongeren een echte kans te bieden om hun inzetbaarheid te vergroten met het oog op duurzame en lonende integratie op de arbeidsmarkt en bijgevolg om de arbeidsparticipatie van jongeren in het algemeen te verhogen. Door het ontbreken van een aantal kwaliteitseigenschappen waarmee kan worden bepaald of een baanaanbod een „deugdelijk” aanbod is, ontstaat het risico van een onsamenhangende en ondoeltreffende tenuitvoerlegging van jongerengarantieregelingen tussen (en ook binnen) de lidstaten (zie de paragrafen 58-64).

Aanbeveling 2

De Commissie zou moeten ijveren voor een reeks kwaliteitseigenschappen waaraan moet worden voldaan voor banen, stages en leerlingplaatsen die zullen worden gefinancierd uit de EU-begroting. Deze kan gebaseerd worden op de elementen van de definitie van een deugdelijk aanbod in de richtsnoeren van de Commissie voor de evaluatie van het YEI.

Monitoring van de jongerengarantieregelingen

91

De Rekenkamer constateerde dat een alomvattend kader voor het toezicht op en de rapportage over de jongerengarantie nog wordt ontwikkeld. Om een duidelijk beeld te krijgen van de uitvoering van de jongerengarantieregeling als geheel, moeten alle maatregelen worden gemonitord om ervoor te zorgen dat de middelen verstandig worden geïnvesteerd en maatregelen worden uitgevoerd op een wijze die werkelijk een verschil maakt voor jongeren. Dit zou het ook mogelijk maken om proactief te reageren wanneer duidelijk wordt dat doelstellingen niet zullen worden gehaald. Deze informatie moet worden gerapporteerd op een wijze waardoor het succes (of anderszins) van de jongerengarantie kan worden aangetoond (zie de paragrafen 65-84).

Aanbeveling 3

De Commissie moet een alomvattend toezichtstelsysteem instellen voor de jongerengarantieregeling, dat zowel structurele hervormingen betreft als maatregelen die gericht zijn op individuele personen. De resultaten van dit toezicht moeten worden gerapporteerd aan het Europees Parlement en de Raad.

Dit verslag werd door kamer II onder voorzitterschap van de heer Henri GRETHEN, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 25 februari 2015.

Voor de Rekenkamer



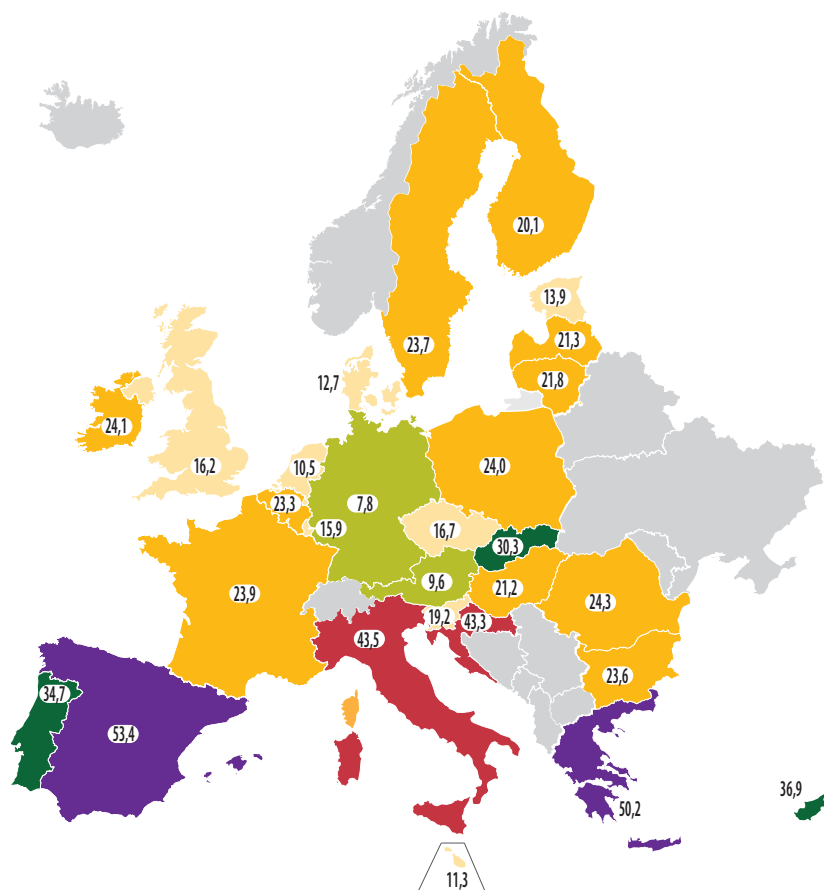
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

Bijlage I

Jeugdwerkloosheidspercentage (juni 2014)

Percentage beroepsbevolking
(EU-gemiddelde = 22 %)

- < 10
- 10-20
- 20-30
- 30-40
- 40-50
- > 50



Bron: Eurostat.

Landen die in aanmerking komen voor YEI-financiering

Lidstaat	Regio('s) die in aanmerking komt/komen voor financiering uit het YEI	Specifieke toewijzing voor het YEI (euro)
België	ja	42 435 070
Bulgarije	ja	55 188 745
Tsjechische Republiek	ja	13 599 984
Denemarken	neen	-
Duitsland	neen	-
Estland	neen	-
Ierland	ja	68 145 419
Griekenland	ja	171 517 029
Spanje	ja	943 496 315
Frankrijk	ja	310 161 402
Kroatië	ja	66 177 144
Italië	ja	567 511 248
Cyprus	ja	11 572 101
Letland	ja	29 010 639
Litouwen	ja	31 782 633
Luxemburg	neen	-
Hongarije	ja	49 765 356
Malta	neen	-
Nederland	neen	-
Oostenrijk	neen	-
Polen	ja	252 437 822
Portugal	ja	160 772 169
Roemenië	ja	105 994 315
Slovenië	ja	9 211 536
Slowakije	ja	72 175 259
Finland	neen	-
Zweden	ja	44 163 096
Verenigd Koninkrijk	ja	206 098 124
TOTAAL		3 211 215 406

Bijlage III

Beoordeling door de Commissie van de ex-antevoorwaarden voor YGIP en YEI

Lidstaten	Resultaat YGIP-beoordeling	Ex-antevoorwaarden
Bulgarije	● Zeer beperkt	● Vervuld
Tsjechische Republiek	● Zeer beperkt	● Vervuld
Griekenland	● Zeer beperkt	● Vervuld
Italië	● Zeer beperkt	● Vervuld
Litouwen	● Zeer beperkt	● Vervuld
Polen	● Zeer beperkt	● Vervuld
Verenigd Koninkrijk	● Zeer beperkt	● Vervuld
België	● Gedeeltelijk	● Vervuld
Ierland	● Gedeeltelijk	● Vervuld
Spanje	● Gedeeltelijk	● Vervuld
Frankrijk	● Gedeeltelijk	● Vervuld
Kroatië	● Gedeeltelijk	● Vervuld
Cyprus	● Gedeeltelijk	● Niet vervuld
Letland	● Gedeeltelijk	● Vervuld
Hongarije	● Gedeeltelijk	● Vervuld
Portugal	● Gedeeltelijk	● Vervuld
Slovenië	● Gedeeltelijk	● Vervuld
Slowakije	● Gedeeltelijk	● Vervuld
Zweden	● Gedeeltelijk	● Vervuld

N.B.: De ex-antevoorwaarden voor Roemenië werden ten tijde van de controle niet beoordeeld door de Commissie.

Samenvatting

V Eerste opsommingsteken

De Commissie neemt kennis van de aanbeveling aan de lidstaten en zou in sommige gevallen inderdaad een beter overzicht willen krijgen van de geraamde kosten van alle geplande maatregelen ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid.

In het door de Commissie geproduceerde sjabloon werd van de lidstaten gevraagd informatie te verstrekken over financieringsbronnen zoals de EU, het nationale, regionale en plaatselijke niveau, de werkgevers en andere, om de lidstaten te stimuleren volledige informatie te verstrekken over de totale kosten en de financiering van een jongerengarantie (YG) (en ook over financieringstekorten).

Van de 28 lidstaten hebben er 19 deze informatie verstrekt (echter niet allemaal even gedetailleerd).

V Tweede opsommingsteken

De Commissie aanvaardt de aanbeveling en beschouwt deze als gedeeltelijk uitgevoerd, met name via de aanbeveling van de Raad inzake een kwaliteitskader voor stages, de Europese Alliantie voor leerlingplaatsen en de daarmee samenhangende verklaring van de Raad en het toezicht op de kwaliteit van de werkgelegenheid in het Europees semester.

Wat de bevordering van kwaliteitseigenschappen betreft, zal de Commissie de reflectie omtrent „deugdelijk aanbod” verder stimuleren, rekening houdend met de kwaliteitseigenschappen die worden genoemd in de richtsnoeren voor de evaluatie van het YEI. De Commissie zal met name: tijdens de volgende bijeenkomst van nationale YG-coördinatoren een debat op gang brengen over het begrip „deugdelijk aanbod” in het kader van de werkzaamheden van EMCO, de mogelijkheid exploreren om „deugdelijk” YG-aanbod te behandelen in het kader van het programma „wederzijds leren”, en verdere leidraden bieden inzake „deugdelijkheid” in het YG FAQ-document.

De Commissie wijst erop dat evaluaties achteraf bewijs zullen leveren over de kwaliteit van het aanbod van banen, zoals aanbevolen in de richtsnoeren voor de evaluatie van het YEI.

V Derde opsommingsteken

De Commissie aanvaardt de aanbeveling en beschouwt deze als gedeeltelijk uitgevoerd door middel van het indicatorenkader dat door de Raad Werkgelegenheid en Sociale Zaken (EPSCO) is goedgekeurd, door middel van de regelingen in artikel 9 en de bijlagen I en II van de ESF-verordening en de relevante bepalingen uit de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (VGB) die verband houden met de monitoring en evaluatie in het geval van maatregelen die uit het YEI worden gefinancierd, en door middel van haar toezegging om in 2016 aan het Europees Parlement en de Raad te rapporteren over de uitvoering van de jongerengarantie.

De resultaten van toezichtactiviteiten worden meegenomen in de evaluatie van de jongerengarantie in het kader van toekomstige Europees semesters. Zij zullen worden gebruikt in het verslag over jongerengarantie dat de Commissie in 2016 zal uitbrengen, dat formeel aan het Europees Parlement en de Raad zal worden voorgelegd via de daartoe bestemde kanalen.

Inleiding

15

De Commissie merkt op dat nog eens 11 miljard euro is gericht op maatregelen zoals modernisering van de diensten voor arbeidsvoorziening en maatregelen voor zelfstandigen, waarmee indirect ook steun voor jongerenwerkgelegenheid zal worden verleend.

Ruim 26 miljard euro zal worden uitgegeven aan opleidingsmaatregelen, waaronder „een leven lang leren”, waarvan jongeren naar alle waarschijnlijkheid het meest zullen profiteren.

Opmerkingen

37

De Commissie wil er graag aan herinneren dat zij binnen een kader van soft law handelt, dat gebaseerd is op een aanbeveling van de Raad en dat terwijl veel onderdelen van een jongerengarantie wenselijk zijn indien passend, zij niet alle deel hoeven uit te maken van een specifieke nationale regeling.

Bovendien was de evaluatie van het ingediende YGIP slechts een eerste stap in een proces van continu toezicht op de uitvoering van de jongerengarantie in de lidstaten. De Commissie houdt toezicht op de uitvoering van de jongerengarantieregelingen in het kader van het Europees semester. Het Europees semester bestrijkt een breed spectrum van verschillende takken van nationaal beleid die verband houden met de totstandbrenging van een jongerengarantie.

37 Eerste streepje

In het kader van het Europees semester wordt de noodzaak van uitbreiding van ICT-/digitale vaardigheden benadrukt waar zulks passend is.

37 Tweede streepje

De Commissie is van mening dat het niet overwegen van een koppeling tussen niet-aanvaarding van een redelijk aanbod en de werkloosheids- of sociale uitkeringen, niet noodzakelijkerwijs afbreuk doet aan de doeltreffendheid van een jongerengarantieregeling.

In het werkdocument van de diensten van de Commissie is bepaald dat bij het ontwerpen van een jongerengarantieregeling kan worden overwogen beginselen van wederzijdse verplichting, zoals medewerking aan actieve arbeidsmarktmaatregelen, in aanmerking te nemen¹.

In de aanbeveling van de Raad wordt een beroep gedaan op het beginsel van wederzijdse verplichtingen in het kader van vroegtijdige interventie en activering (aanbeveling 10).

Hoewel „wederzijdse verplichtingen” belangrijke voordelen kunnen bieden, komen ze niet voor in het evaluatieformulier, aangezien het te prescriptief zou zijn om een regeling te beoordelen aan de hand van het al dan niet opnemen van dergelijke verplichtingen, wanneer een lidstaat ervoor kiest om zijn regeling daar niet op te baseren of wanneer zijn nationale regelgeving en praktijken dit niet toestaan.

Er is prioriteit gegeven aan de beoordeling van de voornaamste elementen waaruit de jongerengarantie is opgebouwd en de beoogde aanbiedingen en de reikwijdte ervan.

41

Met het oog op de goedkeuring van een operationeel programma met YEI-gerelateerde maatregelen moet „een strategisch beleidskader voor de bevordering van werkgelegenheid onder jongeren” aanwezig zijn voordat sprake kan zijn van enige uitbetaling van middelen door de Commissie. De beoordeling door de Commissie van deze voorwaarde vooraf (de zogenaamde YEI-ex-antevoorwaarde) is gebaseerd op de zelfbeoordeling door de lidstaat en de daarin verstrekte informatie. In alle gevallen waarin een lidstaat melding had gemaakt van aanvullende nationale strategieën inzake jongerenwerkgelegenheid, andere dan het YGIP, moest de Commissie haar beoordeling wat betreft het al dan niet vervuld zijn van de YEI-ex-antevoorwaarden baseren op alle strategische documenten inzake jongerenwerkgelegenheid waaraan die lidstaat had gerefereerd. Niettemin kijkt de Commissie bij de beoordeling van de YEI-ex-antevoorwaarden naar de samenhang met het YGIP, zodat de ESF-investeringen in overeenstemming zijn met de beleidsdoelstellingen van de betrokken lidstaat.

42

De Commissie merkt op dat het beoordelingskader voor YGIP niet hetzelfde is als dat voor de YEI-ex-antevoorwaarde, aangezien de beide processen verschillende doelstellingen hebben — respectievelijk een beleidsdoelstelling (YG) en naleving van de wetgeving (YEI).

De criteria voor naleving van ex-antevoorwaarden vereisen wel „de aanwezigheid van een strategisch beleidskader voor de bevordering van werkgelegenheid onder jongeren, onder andere via de tenuitvoerlegging van de jongerengarantie”. De subcriteria aan de hand waarvan dit „strategische beleidskader” door de diensten van de Commissie moet worden beoordeeld, zijn ook in de ESF-verordening vervat. Daarin wordt niet gerefereerd aan het bestaan van een YGIP, en evenmin aan de positieve beoordeling daarvan door de Commissie.

Daarom is er geen automatische koppeling tussen de beoordeling van de YGIP, die gebeurt vanuit een beleidsperspectief en aan de hand van de aanbeveling inzake jongerengarantie, en de beoordeling van de YEI-gerelateerde ex-antevoorwaarden, die wordt uitgevoerd via een vaste reeks criteria die in de VGB worden uiteengezet.

¹ Werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2012) 409 final, blz. 4.

De Commissie merkt op dat een dergelijke koppeling, waardoor het bestaan van een YGIP een wettelijke voorwaarde zou zijn geweest om aan de YEI-ex-ante-voorwaarde te voldoen, door de Commissie is voorgesteld maar door de Raad tijdens het wetgevingsproces is verworpen.

43

De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 42. De soms genuanceerde of enigszins verschillende uitkomsten van beide processen kunnen worden verklaard door hun verschillende, hoewel tot op zekere hoogte onderling samenhangende aard.

De subcriteria aan de hand waarvan het „strategische beleidskader voor de bevordering van werkgelegenheid onder jongeren” moet worden beoordeeld, bevatten ook kwalitatieve elementen, zoals de vaststelling wie de belangrijkste belanghebbenden zijn, waaronder de betrokken overheden, en de coördinatieregelingen met de partners, de opzet van systemen voor vroege interventie en activering, alsmede de toezichtregelingen. De beoordeling van deze kwalitatieve elementen gaat verder dan een zuivere controle van de formele elementen.

Bovendien is, voor zover mogelijk, van de beoordeling door de Commissie van de naleving van de YEI-ex-antevoorwaarden gebruikgemaakt om bepaalde wijzigingen van het YGIP te vragen (bijvoorbeeld in het geval van Frankrijk).

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 45 en 46

De Commissie is het hiermee eens en wil er graag op wijzen dat investeren in een jongerengarantie van cruciaal belang is voor de EU om haar toekomstige groeipotentieel te behouden. Omvangrijke financiële EU-steun kan helpen — en dan met name steun uit het Europees Sociaal Fonds en steun in het kader van het Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief. Maar om de jongerengarantie te verwezenlijken moeten de lidstaten op hun begroting ook voorrang geven aan werkgelegenheidsmaatregelen voor jongeren.

47

Van de 28 lidstaten hebben er 19 informatie verstrekt over de voorgenomen financieringsbronnen voor hun jongerengarantieregeling (echter niet allemaal even gedetailleerd). In sommige gevallen zou de Commissie echter graag een beter overzicht krijgen van de geraamde kosten van alle geplande maatregelen, ook al is zij zich ervan bewust dat kostenramingen van een jongerengarantie met de nodige omzichtigheid moeten worden behandeld.

49

De jongerengarantieaanbeveling schrijft geen specifieke manier voor waarop de lidstaten de jongerengarantie moeten uitvoeren, aangezien dat zeer sterk van de nationale situatie zal afhangen (bijvoorbeeld het aantal NEET's waarmee elke lidstaat te maken heeft en de specifieke kenmerken daarvan).

De effecten hangen derhalve af van de keuze van de lidstaten ten aanzien van de precieze doelen en de manier waarop de steun wordt verleend.

Zoals in de toelichting van het voorstel van de Commissie is uitgelegd, gaat het vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie (SWD), waarin gedetailleerder wordt ingegaan op wat jongerengarantie behelst, waarin wordt ingegaan op vragen betreffende de kosten en de baten van dergelijke regelingen, en waarin alle ingrediënten worden beschreven die nodig zijn om de jongerengarantie tot een succes te maken. Bovendien wordt in een bijlage bij dit werkdocument een overzicht gegeven van de in de 27 lidstaten en Kroatië reeds vigerende beleidsmaatregelen ter bevordering van de jeugdwerkgelegenheid, waarin de verschillende uitgangspunten tot uitdrukking komen die deze landen hanteren bij het opzetten van volwaardige jongerengarantieregelingen.

De werkelijke kosten van een jongerengarantie zullen ook afhangen van de nationale omstandigheden en de manier waarop de garantie in elke lidstaat wordt opgezet en uitgevoerd. Daarom moeten ten aanzien van de kosten van een jongerengarantie een aantal punten van voorbehoud in acht worden genomen.

Wat dat betreft zouden de voorbeelden van Oostenrijk, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk kunnen worden beschouwd als een indicatie van de potentiële kosten voor de plannen van de lidstaten met de invoering van de jongerengarantie.

50

De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 15.

53

De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 47.

54

De Commissie heeft Frankrijk inderdaad meegedeeld dat de algemene streefcijfers van het plan niet duidelijk genoeg waren en heeft aangegeven nog twijfels te hebben ten aanzien van de kwalitatieve aspecten van de aanbiedingen die Pôle Emploi aan NEET's gaat doen om aan de YG te voldoen. Verdere follow-up vindt plaats in het kader van het Europees semester.

In zijn YGIP heeft Ierland een tabel opgenomen waarin informatie wordt verstrekt over de gemiddelde deelname, de instroom van nieuwe deelnemers, de verwachte instroom van jongeren en de indicatieve kosten van jongerenvoorzieningen. De Ierse autoriteiten zijn terughoudend wat betreft het ramen van toekomstige deelnamecijfers totdat een besluit is genomen over de toewijzingen uit de nationale begroting en hebben daarom geen cijfers voor de periode na 2014 verstrekt. Daarom werd het niet nodig of passend geacht van de Ierse autoriteiten verdere informatie te vragen.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 55 en 56

De Commissie was van mening dat het in de eerste plaats belangrijk was om te kunnen zien of (volgende) nationale middelen zijn toegewezen bovenop de EU-middelen. Daarom heeft zij de lidstaten van een sjabloon voorzien en hun verzocht daarmee informatie te verstrekken over de beschikbare financieringsbronnen, d.w.z. of die financiering van de EU, de nationale, regionale en plaatselijke overheden, de werkgevers en/of andere financieringsbronnen afkomstig is.

De uitsplitsing tussen de verschillende EU-fondsen was op dat moment van secundair belang, aangezien de operationele programma's kort daarop zouden volgen. De Commissie was van mening dat een gedetailleerde uitsplitsing van de EU-middelen in ESF/YEI-middelen in het kader van de betrokken OP's zou worden verstrekt, met name aangezien de informele onderhandelingen over de plannen ter financiering van het OP tussen de lidstaten en de Commissie nog gaande waren.

57

De Commissie merkt op dat de regelmatigheid van de uitgaven in het kader van het YEI zal worden gecontroleerd als onderdeel van het normale proces voor het verkrijgen van zekerheid, waarbij terdege rekening wordt gehouden met specifieke risico's.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 61 en 62

De Commissie is het met de Rekenkamer eens dat „goede kwaliteit” van cruciaal belang is voor de uitvoering van de jongerengarantie.

De Commissie stimuleert een reeks kwaliteitseigenschappen voor stages (via de aanbeveling van de Raad inzake een kwaliteitskader voor stages) en leerlingplaatsen (via de Europese Alliantie voor leerlingplaatsen en de daarmee samenhangende verklaring van de Raad). Wat betreft banen, ziet de Commissie toe op de kwaliteit van de werkgelegenheid in het kader van het Europees semester, waarbij bijzondere aandacht wordt geschonken aan de overgang van school naar werk en problemen in verband met de arbeidsmarktsegmentatie.

Wat de kwaliteit van de werkgelegenheid op een open markt betreft, is de Commissie van mening dat kwaliteitsbeoordelingen afhankelijk zijn van de situatie van de betrokken arbeidsmarkt, met inbegrip van aspecten zoals arbeidswetgeving of het huidige economische klimaat.

De Commissie zal de reflectie omtrent „deugdelijke” aanbiedingen verder stimuleren, rekening houdend met de kwaliteitseigenschappen die worden genoemd in de richtsnoeren voor de evaluatie van het YEI. De Commissie zal tijdens de volgende bijeenkomst van nationale YG-coördinatoren met name een debat op gang brengen over het begrip „deugdelijke” aanbiedingen in het kader van de werkzaamheden van EMCO, de mogelijkheid exploreren om „deugdelijke” YG-aanbiedingen te behandelen in het kader van het programma „wederzijds leren”, en verdere richtsnoeren inzake „deugdelijkheid” geven in het YG FAQ-document.

63

De Commissie verwijst naar haar gezamenlijk antwoord op de paragrafen 61 en 62.

Daarnaast is de Commissie van mening dat een consistente uitvoering van de YG en een uniforme benadering niet mogelijk is, noch in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad, die duidelijk aangeeft dat YG-regelingen afgestemd moeten zijn op plaatselijke, regionale en nationale omstandigheden.

De Commissie is het er niettemin mee eens dat een effectieve implementatie van jongerengarantieregelingen van cruciaal belang is. De resultaatgerichte benadering die de Commissie volgt, heeft juist vele voordelen als het erom gaat de doeltreffendheid van de maatregelen binnen de YG-regelingen te beoordelen, aangezien daarbij rekening wordt gehouden met de diverse arbeidsmarktomstandigheden en de geschiktheid van een aanbod voor het individu.

In dit verband is de Commissie van mening dat een aanbod in het algemeen van goede kwaliteit is als de persoon die ervan profiteert een duurzame band met de arbeidsmarkt opbouwt, dat wil zeggen: dat hij of zij daarna niet opnieuw werkeloos of inactief wordt. De „goede kwaliteit” van een aanbod kan derhalve worden afgemeten aan het resultaat. Zoals gezegd (zie het gezamenlijk antwoord op de paragrafen 61 en 62), zal de Commissie de reflectie rond „aanbiedingen van goede kwaliteit” verder stimuleren.

De Commissie merkt op dat voor het aanbod aan leerlingplaatsen, stages en voorgezette opleiding reeds kwaliteitsnormen gelden, of het nu om gesubsidieerd aanbod gaat — zoals het in het kader van YEI/ESF- of nationale programma's gefinancierde aanbod — of niet.

65

De Commissie wil erop wijzen dat langdurig naar consensus moest worden gezocht om tot de vaststelling van een gezamenlijk toezichtkader te komen. Dit zou op een beslissend moment de goedkeuring van de aanbeveling van de Raad over de jeugdggarantie hebben kunnen vertragen en dus snelle uitvoering hebben gehinderd.

68

De Commissie wil erop wijzen dat de monitoring-resultaten worden verwerkt in de belangrijkste documenten die door de Europese Commissie worden goedgekeurd in het kader van het Europees semester (werkdokument van diensten van de Commissie, diepgaande evaluaties, voorstellen voor landenspecifieke aanbevelingen).

De Commissie overlegt regelmatig met het Europees Parlement over de ontwikkelingen in het kader van het Europees semester.

Bovendien zal de Commissie ten vervoelge op de conclusies van de Europese Raad van 27-28 juni 2013 in 2016 aan het Europees Parlement en de Raad rapporteren over de uitvoering van de jongerengarantie en over de werking van het YEI.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 69 en 70

De Commissie merkt op dat een tweede voortgangsevaluatie van de implementatie van de jongerengarantieregelingen in 21 lidstaten plaatsvond op 3 december 2014 in het Comité voor werkgelegenheid (EMCO), met voor elke geëvalueerde lidstaat conclusies. De follow-up daarvan zal in mei 2015 plaatsvinden. Alle evaluaties door het EMCO van december 2014 spitsten zich op consistente wijze toe op de jeugdggarantieregelingen, volgens werkmethode die op alle lidstaten worden toegepast. Zowel de evaluaties van mei als die van december 2014 vonden weerklank in de daaropvolgende bijeenkomsten van de Raad Werkgelegenheid en Sociale Zaken (EPSCO) inzake jeugdwerkeloosheid en jongerengarantie.

71

Het kader van indicatoren voor toezicht op de jongerengarantieregeling is op 22 september 2014 door het EMCO goedgekeurd. De Raad EPSCO heeft in december 2014 de grote conclusies van het EMCO inzake het kader van indicatoren voor toezicht op de jongerengarantieregeling onderschreven; daarin wordt gevraagd om een krachtige politieke boodschap dat men de bestaande obstakels op het gebied van gegevensverzameling wil wegnemen en zorgen voor een stevig toezichtstelsel voor de jongerengarantieregeling op EU- en op lidstaatsniveau, op basis van het voorgestelde kader.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 65.

72

De Commissie is het ermee eens dat de blijvende inzet van de lidstaten nodig is. Het startsein voor de gegevensverzameling over YG is in oktober 2014 door de groep indicatoren van het EMCO gegeven. Het doel was om de voorgestelde methodologie te testen voor de reguliere vergaring van administratieve gegevens voor het toezicht op de uitvoering van de jongerengarantieregeling en na te gaan met welke obstakels de lidstaten te maken hebben en hoe zij deze kunnen wegnemen met het oog op de lancering van regelmatige gegevensverzameling in juni 2015. Op 18 februari hadden op drie na alle lidstaten hun bijdragen ingestuurd. De resterende bijdragen worden binnenkort verwacht.

73

Naast hetgeen wordt afgelezen van het scorebord van de belangrijkste sociale en werkgelegenheidsindicatoren, is er additionele informatie uit — onder meer — de prestatieindicator werkgelegenheid (Employment Performance Monitor — EPM) en de beoordeling van door de lidstaten ondernomen beleidsmaatregelen.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 74 tot en met 76

De Commissie benadrukt dat de formulering en goedkeuring van landenspecifieke aanbevelingen een voornamelijk politiek proces is, waarbij de Commissie op basis van de landspecifieke analyse in de werkdocumenten van haar diensten een voorstel doet dat vervolgens multilateraal wordt geëvalueerd in comités, groepen van de Raad en vervolgens door de Europese Raad wordt goedgekeurd.

In de voorstellen van de Commissie voor landenspecifieke aanbevelingen wordt rekening gehouden met de specifieke situatie van ieder land.

Tekstvak 7

De Commissie is van mening dat in de aanbevelingen voor zowel Litouwen als Italië naar behoren rekening werd gehouden met de specifieke situatie in de betrokken landen.

77

De Commissie merkt op dat het proces van het Europees semester, op middellange termijn bezien, in het algemeen tot aanzienlijke hervormingsinspanningen in de lidstaten leidt.

80

De Commissie is van mening dat de YGIP die door de lidstaten zijn ingediend in de meeste gevallen reeds een nuttig algemeen overzicht van alle jeugdgarantiemaatregelen verschaffen.

Bovendien heeft de Commissie een monitoringsysteem voor de jongerengarantie opgezet. Structurele hervormingen worden gemonitord via het Europees semester, onder meer via EMCO. Maatregelen die zich op individuen richten, zullen worden gemonitord via het kader van indicatoren voor monitoring van de jongerengarantieregeling, en in het geval van maatregelen die uit het YEI worden gefinancierd, via de toepasselijke regelingen van artikel 19 en de bijlagen I en II van de ESF-verordening en de overeenkomstige bepalingen uit de VGB inzake toezicht en evaluatie.

84

Bij de ontwikkeling van de resultaatindicatoren voor het YEI van bijlage II bij de ESF-verordening is gelet op zo groot mogelijke samenhang met de gemeenschappelijke indicatoren van bijlage I bij die verordening. Tegelijkertijd weerspiegelen ze de specifieke aard van het YEI.

84 Eerste streepje

Om ervoor te zorgen dat met de verstrekte YEI-financiering resultaten van hoge kwaliteit worden bereikt, is de Commissie geïnteresseerd in meetgegevens betreffende de algemene uitkomsten in relatie tot de verandering in de status van de persoon — namelijk die van NEET in het stadium waarin hij aan de actie gaat deelnemen tot een mogelijke verandering na afloop van de YEI-steun.

De jongerengarantieregeling heeft haar eigen monitoringseisen op grond waarvan het soort aanbod dat in het kader van de jongerengarantie wordt gedaan vanaf 2016 kan worden gevolgd.

84 Tweede streepje

De YEI-indicatoren volgen de logica en het patroon van de gemeenschappelijke indicatoren van de ESF-verordening.

Het monitoren van voormalige deelnemers aan YEI-maatregelen vormt een extra belasting voor de deelnemers en de administratieve middelen. Voor sommige maatregelen zou een dergelijk verplichte monitoring als kostbaar en buitensporig kunnen worden aangemerkt. Na langere tijd zijn de waargenomen effecten ook in steeds mindere mate in verband te brengen met de acties, waardoor de meerwaarde van deze waarnemingen ook steeds geringer wordt.

De lidstaten kunnen echter besluiten behalve de verplichte monitoring ook extra langetermijnindicatoren te hanteren, bijvoorbeeld een bepaald onderzoek na 6 maanden te herhalen. Ook zijn de lidstaten verplicht effectbeoordelingen uit te voeren, waaruit inzichten moeten worden gehaald over de langetermijneffecten van acties, zoals inkomensverschillen voor achtereenvolgende jaren en additionele soortgelijke indicatoren als die van bijlage II.

84 Derde streepje

Wanneer een lidstaat in zijn OP heeft laten weten van plan te zijn de doelgroep uit te breiden met de groep tot onder 30 jaar, heeft de Commissie die lidstaat gevraagd aanvullende programmaspecifieke indicatoren toe te voegen ten behoeve van de groep 25-29-jarigen.

Resultaatindicatoren zijn niet leeftijdsspecifiek en hebben geen betrekking op welke leeftijdsgroep, zoals 15-18-jarigen enz., dan ook. De Commissie verzoekt de lidstaten echter programmaspecifieke resultaatindicatoren voor de YEI-leeftijdsgroep 25-29-jarigen in het programma op te nemen als zij besluiten zich op die groep te richten. Dergelijke indicatoren maken het mogelijk te beoordelen of de acties doeltreffend zijn wanneer deze gekruist worden gecontroleerd aan de hand van de resultaatindicatoren voor het YEI van bijlage II bij de ESF-verordening.

Conclusies en aanbevelingen

87

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 37.

89

De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 47.

De Commissie merkt op dat de aanbeveling van de Raad niet exact voorschrijft hoe de lidstaten de YG moeten implementeren (d.w.z. een baan, voortgezet onderwijs, een plaats in het leerlingstelsel of een stage) aangezien dat van de nationale situatie zal afhangen (bijvoorbeeld het aantal NEET's waarmee elke lidstaat te maken heeft en de samenstelling van die doelgroep). De manier waarop de steun wordt verleend en hoe deze is ontworpen, beïnvloedt de kosten en de baten en maakt het moeilijk op voorhand de kosten en de baten van alle potentiële opties in te schatten.

De Commissie is het echter met de Rekenkamer eens dat het risico bestaat dat de totale financiering ontoereikend is voor de implementatie van de jongerengarantieregeling en heeft de lidstaten aangespoord in hun nationale begroting voorrang te geven aan werkgelegenheidsmaatregelen voor jongeren.

Er moet tevens aan worden herinnerd dat de steun uit de EU-middelen voor de YG verder gaat dan rechtstreekse YEI- en ESF-maatregelen voor opleidings- en werkgelegenheidsmaatregelen voor jongeren. Het ESF ondersteunt ook de modernisering van arbeidsmarktdiensten, zelfstandigen, maatregelen voor onderwijs en bevordering van sociale inclusie, waarbij ten dele ook werkgelegenheid voor jongeren wordt ondersteund vanuit een standpunt van structurele hervormingen.

Aanbeveling 1

De Commissie neemt kennis van de aanbeveling aan de lidstaten en zou in sommige gevallen inderdaad een beter overzicht willen krijgen van de geraamde kosten van alle geplande maatregelen ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid.

In het door de Commissie geproduceerde sjabloon werd van de lidstaten gevraagd informatie te verstrekken over financieringsbronnen zoals de EU, het nationale, regionale en plaatselijke niveau, de werkgevers en andere, om de lidstaten te stimuleren volledige informatie te verstrekken over de totale kosten en de financiering van een YG (en ook over de financieringstekorten).

Van de 28 lidstaten hebben er 19 deze informatie verstrekt (echter niet allemaal even gedetailleerd).

90

De Commissie is van mening dat een gelijke uitvoering van de jongerengarantie en een unieke benadering niet mogelijk zijn, en ook niet in overeenstemming is met de aanbeveling van de Raad, die duidelijk aangeeft dat YG-regelingen afgestemd moeten zijn op plaatselijke, regionale en nationale omstandigheden.

De Commissie is het ermee eens dat een effectieve implementatie van jongerengarantieregelingen van cruciaal belang is. De resultaatgerichte benadering die de Commissie volgt, heeft juist vele voordelen als het erom gaat de doeltreffendheid van de maatregelen binnen de YG-regelingen te beoordelen, aangezien daarbij rekening wordt gehouden met de diverse arbeidsmarktomstandigheden en de geschiktheid van een aanbod voor het individu.

In dit verband is de Commissie van mening dat een aanbod in het algemeen van goede kwaliteit is, als de persoon die ervan profiteert een duurzame band met de arbeidsmarkt opbouwt, dat wil zeggen: dat hij of zij daarna niet opnieuw werkloos of inactief wordt. De „goede kwaliteit” van een aanbod kan derhalve worden afgemeten aan het resultaat.

De Commissie merkt op dat voor het aanbod aan leerlingplaatsen, stages en voorgezette opleiding reeds kwaliteitsnormen gelden, of het nu om gesubsidieerd aanbod gaat — zoals het in het kader van YEI/ESF- of nationale programma's gefinancierde aanbod — of niet.

In dit verband stimuleert de Commissie een reeks kwaliteitseigenschappen voor stages (via de aanbeveling van de Raad inzake een kwaliteitskader voor stages) en leerlingplaatsen (via de Europese Alliantie voor leerlingplaatsen en de daarmee samenhangende verklaring van de Raad). Wat betreft banen, controleert de Commissie de kwaliteit van de werkgelegenheid in het kader van het Europees semester, waarbij bijzondere aandacht wordt geschonken aan de overgang van school naar werk en problemen in verband met de arbeidsmarktsegmentatie.

Wat de kwaliteit van de werkgelegenheid op een open markt betreft, merkt de Commissie op dat kwaliteitsbeoordelingen afhankelijk zijn van de situatie van de betrokken arbeidsmarkt, met inbegrip van aspecten zoals arbeidswetgeving of het huidige economische klimaat.

Aanbeveling 2

De Commissie aanvaardt de aanbeveling en beschouwt deze als gedeeltelijk uitgevoerd, met name via de aanbeveling van de Raad inzake een kwaliteitskader voor stages, de Europese Alliantie voor leerlingplaatsen en de daarmee samenhangende verklaring van de Raad en het toezicht op de kwaliteit van de werkgelegenheid in het Europees semester.

Wat de bevordering van kwaliteitseigenschappen betreft, zal de Commissie de reflectie omtrent „deugdelijk aanbod” verder stimuleren, rekening houdend met de kwaliteitseigenschappen die worden genoemd in de richtsnoeren voor de evaluatie van het YEI. De Commissie zal met name: tijdens de volgende bijeenkomst van nationale YG-coördinatoren een debat op gang brengen over het begrip „deugdelijk aanbod” in het kader van de werkzaamheden van het EMCO, de mogelijkheid exploreren om „deugdelijk” YG-aanbod te behandelen in het kader van het programma „wederzijds leren”, en verdere richtsnoeren geven inzake „deugdelijkheid” in het YG FAQ-document.

De Commissie wijst erop dat evaluaties achteraf bewijs zullen leveren over de kwaliteit van het aanbod van banen, zoals aanbevolen in de richtsnoeren voor de evaluatie van het YEI.

91

De Commissie monitort de implementatie van de jeugdgarantieregeling in het kader van het Europees semester, onder meer via bilaterale bijeenkomsten met de lidstaten en via onderzoeksmissies.

Doordat de Commissie deelneemt aan het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO) — bij de voorbereiding van de beraadslagingen in de Raad — draagt zij ook bij tot het multilaterale toezicht op de implementatie van de jongerengarantie. Het EMCO heeft speciale multilaterale toezichtsevaluaties gehouden, eenmaal in 2013 en tweemaal in 2014. Zowel de evaluaties van mei als die van december 2014 vonden weerklank in de daaropvolgende bijeenkomsten van de Raad Werkgelegenheid en Sociale Zaken (EPSCO) inzake jeugdwerkloosheid en jongerengarantie.

De Commissie doet, waar dat passend is, landenspecifieke aanbevelingen aan de lidstaten. De conclusies van de multilaterale evaluaties van EMCO leveren input voor de uiteindelijke onderhandelingen over de landenspecifieke aanbevelingen.

Het EMCO heeft op 22 september 2014 een kader van indicatoren voor toezicht op de jongerengarantieregeling op basis van macro-economische, uitvoerings- en vervolgstadiumindicatoren onderschreven, die tezamen tot doel hebben een holistische kijk te bieden op de effecten van de jongerengarantieregelingen op de arbeidsmarktsituatie van jongeren in heel Europa. De administratieve gegevens die nodig zijn voor het „implementatieniveau” worden momenteel uitgetest door middel van een proef met gegevensverzameling in alle 28 lidstaten, waarvoor de regelmatige gegevensverzameling in 2015 van start moet gaan. De grote conclusies over het kader van indicatoren zijn op de EPSCO-Raad van 11 december 2014 onderschreven. Daarin verbinden de lidstaten zich er politiek toe de nodige gegevens te verstrekken.

Maatregelen die zich op individuen richten, zullen worden gemonitord via het kader van indicatoren voor monitoring van de jongerengarantieregeling, en in het geval van maatregelen die uit het YEI worden gefinancierd, via de toepasselijke regelingen van artikel 19 en de bijlagen I en II van de ESF-verordening en de overeenkomstige bepalingen uit de VGB inzake toezicht en evaluatie. Ten aanzien van met name het YEI heeft de Commissie een kader opgezet voor het monitoren van de maatregelen in het kader van het YEI die binnen het kader van de YG worden uitgevoerd door gemeenschappelijke indicatoren in de ESF-verordening vast te stellen.

Aanbeveling 3

De Commissie aanvaardt de aanbeveling en beschouwt deze als gedeeltelijk uitgevoerd door middel van het indicatorenkader dat door de Raad Werkgelegenheid en Sociale Zaken (EPSCO) is goedgekeurd, door middel van de regelingen in artikel 19 en de bijlagen I en II van de ESF-verordening en de relevante bepalingen uit de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (VGB) die verband houden met de monitoring en evaluatie in het geval van maatregelen die uit het YEI worden gefinancierd, en door middel van haar toezegging om in 2016 aan het Europees Parlement en de Raad te rapporteren over de uitvoering van de jongerengarantie.

De resultaten van monitoringactiviteiten zullen worden meegenomen in de evaluatie van de jongerengarantie in het kader van toekomstige Europese semesters. Zij zullen worden gebruikt in het verslag over de implementatie van de jongerengarantie dat de Commissie in 2016 zal uitbrengen, dat formeel aan het Europees Parlement en de Raad zal worden voorgelegd via de daartoe bestemde kanalen.

Waar zijn EU-publicaties verkrijgbaar?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Betaalde publicaties:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

De werkloosheid onder jongeren vormt een belangrijke uitdaging voor de lidstaten in de hele EU. In dit kader kwam de Europese Raad in 2013 met een initiatief: de jongerengarantie. Volgens deze regeling moeten alle jongeren onder de 25 jaar een deugdelijk aanbod krijgen voor een baan, voortgezet onderwijs, een plaats in het leerlingstelsel of een stage binnen vier maanden nadat zij werkloos zijn geworden of het formele onderwijs hebben verlaten. De regeling zal gedeeltelijk worden gefinancierd uit de EU-begroting en aanvullende nationale financiering is vereist.

In dit verslag beoordeelde de Rekenkamer of de Commissie tijdig passende steun heeft geboden aan de lidstaten bij het ontwikkelen van hun uitvoeringsplannen voor de jongerengarantie. Tevens onderzocht zij of potentiële risico's konden worden geïdentificeerd voor een doeltreffende uitvoering van de regeling.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau