

---

# De trajectwerking in Vlaanderen: de black box geopend

---

***De VDAB-trajectwerking is een belangrijke component van het actief arbeidsmarktbeleid in Vlaanderen en bereikt een steeds grotere groep werkzoekenden: van 59 500 werkzoekenden in 1999 tot 89 000 in 2003. Deze cijfers ondersteunen de opvatting dat de trajectwerking succesrijk is. Dit VIONA evaluatieonderzoek keek achter de cijfers en evalueert vanuit uitvoerdersperspectief de wijze waarop vorm wordt gegeven aan de trajectwerking op de werkvloer.***

## **Trajectwerking in Vlaanderen**

---

De VDAB-dienstverlening naar werkzoekenden zoals die vanaf 1999 wordt aangeboden in Vlaanderen kunnen we terugbrengen tot twee categorieën van dienstverlening: de universele dienstverlening en de trajectwerking. De universele dienstverlening bestaat grosso modo uit het klantenonthaal, de inschrijving van werkzoekenden en het verstrekken van informatie. De trajectwerking is het geheel van de dienstverlening aan werkzoekenden buiten de universele dienstverlening. De VDAB-beheersovereenkomst definieert trajectbegeleiding als een intensieve en individuele begeleiding van de werkzoekenden, waarbij door middel van een 'traject op maat' de arbeidsmarktchansen worden vergroot. Daarbij wordt uitgegaan van een scenario met een trajectbegeleider die instaat voor de intake en trajectbepaling (in de lokale werkwinkel), opvolging en nazorg. Daarnaast zijn er verschillende module-uitvoerende actoren (voor sollicitatiehulp, opleiding enzovoort) waarnaar de trajectbegeleider kan doorverwijzen. De rode draad in de trajectwerking is de trajectbegeleiding en opvolging. De trajectbegeleider ondersteunt en

begeleidt de werkzoekenden tijdens de uitvoering van het traject en is verantwoordelijk voor het welslagen ervan.

De kwantitatieve opvolging van de VDAB-trajectwerking door de toezichthoudende overheid gebeurt op basis van drie parameters: een parameter voor het aantal nieuw gestarte trajecten met de werkzoekende, een parameter voor de bereikte werkzoekenden per doel-

groep en module, en een parameter voor de uitstroom na het traject (gemeten op zes maanden na het beëindigen ervan). Men spreekt van een nieuw traject wanneer er een intake is afgenomen, een trajectovereenkomst is ondertekend en wanneer een opleiding effectief is gestart of wanneer er een opvolgingsgesprek heeft plaatsgevonden.

De trajectwerking in Vlaanderen bestrijkt naast de VDAB ook de ATB-diensten (arbeidstrajectbegeleiding van gehandicapten) en de derden (niet-commerciële sector).

## **Onderzoeksopzet**

---

Deze evaluatie vanuit uitvoerdersperspectief heeft als doel inzicht te verschaffen in de wijze waarop de trajectwerking zowel inhoudelijk als organisatorisch vorm wordt gegeven in de uitvoeringspraktijk. Ons uitgangspunt was daarbij dat de impact van het beleid in grote mate afhankelijk is van de wijze waarop het geïmplementeerd wordt door de uitvoerende krachten aan de basis. Twee vragen stonden centraal:

- Hoe ziet de werkomgeving van de consultant eruit naar taakverdeling, sturing en caseload/werkdruk en in welke mate wijkt dit af van het centrale VDAB-model?
- Hoe ziet de concrete uitvoeringspraktijk van de consultant eruit naar gebruik van instrumenten, begeleiding en (interne en externe) samenwerking. Welke invloed heeft de werkomgeving op deze uitvoeringspraktijk?

Het onderzoek verliep in twee stappen: eerst kwalitatief via diepte-interviews in zes werkwinkels, vervolgens kwantitatief via een schriftelijke vragenlijst bij VDAB-, ATB- en derdenconsulenten. We bevroegen een steekproef van VDAB-consulenten (n = 400) en de volledige populatie van ATB- en NGO-consulenten. In totaal stuurden respectievelijk 300 VDAB-consulenten, 36 ATB-consulenten en 58 NGO-consulenten een vragenlijst terug, dit betekent een respons van respectievelijk 84%, 65,5% en 66,5% (exclusief oneigenlijke nonrespons). De respons is representatief voor de onderzoekspopulatie. In wat volgt, lichten we enkele resultaten beknopt toe.

## De trajectwerking in de praktijk

### Werkomstandigheden: sturing en hoge caseload

Het VDAB-management stuurt op verschillende parameters voor instroom, kwaliteit en uitstroom. Maar in de dagelijkse werking hechten de verantwoordelijken binnen het LKC en de consulenten veel belang aan het behalen van het vooropgestelde aantal nieuwe trajecten: 45% van de consulenten stelt immers dat het aantal nieuwe trajecten op jaarbasis de belangrijkste maatstaf is om hun werk te beoordelen. Deze prestatiesturing is een bewuste keuze van de VDAB; op deze wijze tracht men een sluitende preventieve aanpak te realiseren. Wekelijks ontvangen de consulenten daartoe in hun agenda een lijst van 'gelabelde' klanten, daarnaast krijgen ook de werkzoekenden die een opleiding aanvragen of een spontane vraag naar werk stellen, in principe een traject aangeboden.

De labelingen gecombineerd met de spontane instroom zorgen ervoor dat de permanente caseload (188) en het nieuw aantal te realiseren trajecten per jaar (162) zeer hoog liggen bij de VDAB-consulen-

ten. Het VDAB-systeem draagt er wel via een informaticagestuurde aanpak toe bij dat het werk van de consulenten wordt vergemakkelijkt. Deze informaticagestuurde aanpak is vooral gericht op de eerste fase van het traject door een vrij sterke stroomlijning door middel van geautomatiseerde procedures (zelfinschrijving, instroom via labeling) en de aanwezigheid van gestandaardiseerde instrumenten (intakeleidraad en trajectovereenkomst). De focus op de eerste fase van het traject is niet verrassend. Deze kadert binnen de centrale politieke doelstelling in Vlaanderen om alle nieuw ingeschreven werkzoekenden in hun derde of vierde maand werkloosheid uit te nodigen. Dit is een gevolg van de Europese werkgelegenheidsstrategie, in het bijzonder richtsnoer 1 die een preventieve aanpak van de werkloosheid beoogt. Door alle werklozen na een aantal maanden uit te nodigen, worden daarnaast voldoende trajecten gerealiseerd zowel globaal als voor onderscheiden groepen. Op deze wijze grijpen Vlaamse en Europese normen naadloos in op elkaar.

### Risicoselectie

De hoge caseload in combinatie met de sturing op nieuwe trajecten zorgt voor drie specifieke vormen van selectie. Ten eerste gaan consulenten zelf selecteren wie voorrang krijgt bij de intake: als de lijsten niet afgewerkt geraken binnen de beschikbare tijd, lopen de werklozen bij sommige consulenten het risico om niet uitgenodigd te worden. Ten tweede wordt niet aan alle uitgenodigde werkzoekenden een traject aangeboden na de intake. Hoewel de VDAB-consulenten alle groepen in principe een traject moeten aanbieden, neemt dit niet weg dat ouderen (71% van de consulenten geeft geen traject aan oudere werkzoekenden die niet meer bereid zijn te werken), werkzoekenden met een verslavingsproblematiek (30%) en Nederlandsonkundigen (24%) minder in aanmerking komen voor een traject. Bij derden en ATB spelen naast leeftijd en de kennis van Nederlands (ATB: 34,5%, derden: 26,5%) ook en vooral de motivatie van de werkzoekende (ATB: 78%, derden: 63,5%) een belangrijke rol. Bij de instroom in een traject doen zich dus twee selectiemomenten voor die nadelig kunnen uitdraaien van de minder kansrijke werkzoekende – het gaat om vormen van afroming. Dit onderzoek laat niet toe om deze vormen van afroming te

kwantificeren (als dat al mogelijk zou zijn). Door de geautomatiseerde aanpak blijft het risico op ongewenste selectie bij het uitnodigen van cliënten waarschijnlijk beperkt.

Binnen de VDAB is een derde specifieke vorm van selectie aanwezig, namelijk 'parking': het betekent dat men de minimumeisen vervult om in aanmerking te komen voor een score als nieuw traject, maar geen verdere inspanningen levert om bepaalde werkzoekenden verder aan het werk te helpen. Concreet betekent dit dat de werkzoekende een intake en een opvolgingsgesprek krijgt. Door dit selectiemechanisme maakt men de werkdruk meer draaglijk. Uit de analyse bleek dat de categorieën werkzoekenden die 'geparkeerd' worden – en dus een minimumbegeleiding of een 'licht traject' krijgen enerzijds werkzoekenden zijn met vrij veel kansen op succes: werkzoekenden met een hoger diploma (65% van de consulenten geeft hogergeschoolden een licht traject), werkzoekenden die wachten op een opleiding (82,5%) of werkzoekenden met werk in het vooruitzicht (87,5%). Anderzijds zijn er werkzoekenden die regelmatig interimwerk doen (76%) en 50-plussers die aangeven niet langer naar werk te zoeken (77%). De categorieën die geparkeerd worden, zijn dus enerzijds werkzoekenden met (mogelijk) vrij veel kansen op succes, maar bevatten daarnaast ook werkzoekenden met een lager profiel. Algemeen gesteld, kunnen we concluderen dat consulenten eerder klanten met een hoger profiel parkeren. Voor deze werkzoekenden kan een 'licht traject' een traject op maat betekenen. Deze werkwijze van de consulenten strookt met de wijze waarop de selectie vanuit het VDAB-management is bedoeld.

### Maatwerk?

De gerichtheid op de eerste fase van het traject in combinatie met de werkdruk vertaalt zich daarnaast in het feit dat de consulenten prioriteit geven aan de intake, enkel indien er nog tijd over is, gaat die naar opvolgingsgesprekken. De duur van de intake en opvolgingsgesprekken bedraagt respectievelijk 47,6 en 28,2 minuten. Opvallend is hier dat objectieve en subjectieve werkdruk- en andere indicatoren geen invloed blijken te hebben op de duur van deze gesprekken wat het beeld geeft van

een sterk gestandaardiseerde vormgeving van de eerste fase van de trajectwerking.

De werkdrukindicatoren hebben wel invloed op de fasen van het traject die minder gestandaardiseerd verlopen en die geen rechtstreeks verband meer tonen met het behalen van parameter 1 van de beheersovereenkomst zoals de frequentie van de opvolgingsgesprekken. De prioritisering van de intake en de hoge werkdruk zorgen ervoor dat de frequentie van opvolgingsgesprekken laag ligt: 15,5% van de consulenten begeleidt de groep werkzoekenden die ze het meest intensief begeleiden wekelijks tot driewekelijks, 45% houdt dit op maandelijks en 39% vijfwekelijks of meer. Met deze begeleidingsfrequentie voor de meest intensief begeleide werkzoekenden is een begeleiding op maat onwaarschijnlijk, zeker voor de minder zelfredzame werkzoekenden. De consulenten bevestigen dit: slechts 13% van de VDAB-consulenten stelt over voldoende tijd te beschikken om op maat te begeleiden, 60% beweert het tegendeel.

### Weinig resultaatgerichtheid

Een traject wordt automatisch afgesloten na zes maanden indien de werkzoekende niet wordt doorverwezen naar een module (sollicitatietraining, opleiding, enzovoort). De focus op de eerste fase van het traject komt ook hier naar voor. Slechts 15% van de consulenten stelt 'vaak' of 'altijd' op de hoogte te zijn wanneer een traject wordt afgesloten, 64% stelt dat ze 'zelden' of 'nooit' weten wanneer een traject centraal wordt afgesloten. Volgens de interne onderrichtingen moet de VDAB-consulent een eindevaluatie maken met de cliënt wanneer een traject wordt stopgezet en de klant niet langer in begeleiding is ondanks het feit dat hij/zij nog steeds werkloos is. Gezien een minderheid op de hoogte is wanneer een traject wordt afgesloten, is het niet onlogisch dat slechts een minderheid van 10% stelt vaak of altijd een afsluitend evaluatiegesprek te houden, wanneer de werkzoekende geen werk heeft. Of een werkzoekende al dan niet werk heeft na zes maanden en of hij/zij nog verder hulp nodig heeft, blijken van ondergeschikt belang. Het lijkt er dan ook op dat resultaatgerichtheid in termen van uitstroom geen prioriteit is voor de VDAB-consulenten.

Dat het resultaat geen prioriteit vormt, blijkt ook uit de doorverwijzing naar vacatures. Het probleem ligt hier vooral in de samenwerking tussen consultants die instaan voor de vacatureafhandeling en de consultants die instaan voor de trajectbegeleiding. De vacatureconsulent maakt een selectie van werkzoekenden op basis van het voorkeursberoep in het elektronisch dossier. Het voorkeursberoep is door de zelfinschrijving echter niet of onvoldoende gevalideerd en is bovendien vrij breed gedefinieerd zodat er ruimte is voor verschillende interpretaties tussen de consultants. De vacatureselecties uitgevoerd door de vacatureconsulenten zijn bijgevolg niet altijd correct, wat tot gevolg heeft dat klanten worden doorverwezen naar jobs die ze niet willen of kunnen doen. Met de komst van de lokale werkwinkel nodigt de vacatureconsulent bovendien zelf geen werkzoekenden meer uit in de werkwinkel, maar stuurt de vacatureselecties door om ze dan te laten bespreken met de werkzoekende door de onthaalconsulenten of de consultants in de trajectwerking, die zo hun takenpakket zien uitbreiden.

## **Prestatiesturing: ook onbedoelde gevolgen**

---

We kunnen besluiten dat de prestatiebesturing van de VDAB op het nieuw aantal te realiseren trajecten werkt. Onder de regel- en prestatiedruk focussen de consultants zich in de uitvoeringspraktijk in eerste instantie op het realiseren van een officieel traject, namelijk de intake en een opvolging, enkel wanneer er tijd over is gaat deze naar de opvolgingsgesprekken. Naast bedoelde gevolgen (realiseren preventieve aanpak) brengt deze sturing ook onbedoelde gevolgen met zich mee, meer bepaald de onderbelichting van de opvolgingsgesprekken en het feit dat de resultaatgerichtheid van de trajecten (een parameter die vrij makkelijk wordt gehaald) uit het oog wordt verloren. Anders gesteld, de huidige begeleidingspraktijk is vooral gericht op

het aantal te genereren trajecten en niet op het uiteindelijke doel van de trajectwerking namelijk de plaatsing of tewerkstelling van de werkzoekende. Het politieke doel van duurzame en kwalitatieve arbeid en een kwalitatieve trajectbegeleiding 'van intake tot jobconsolidatie' verschuift daarmee naar het managementdoel om zoveel mogelijk werkzoekenden via een intake in het informatiesysteem te krijgen, waarbij vooral gefocust wordt op parameter 1 in de beheersovereenkomst.

Een tweede samenhangende vaststelling is dat de begeleidingspraktijk vooral gericht is op wat we de modale werkzoekende kunnen noemen en niet op minder zelfredzame klanten, laat staan risicogroepen. De begeleidingsfrequentie en het gebrek aan nazorg bewijzen deze stelling duidelijk. Maatwerk via intensievere trajecten kan voor deze groepen dan ook zelden geleverd worden. Het feit dat er voor risicogroepen geen trajecten op maat kunnen worden gerealiseerd via intensieve begeleiding is vanuit VDAB-standpunt niet onlogisch: met intensieve trajecten zou de VDAB, binnen de huidige financiële marges, slechts een kleine fractie van de werkzoekenden bereiken en de politieke doelstelling van een preventieve aanpak niet kunnen verwezenlijken.

*Peter De Cuyper*  
HIVA

### **Bibliografie**

- De Cuyper, P. & Struyven, L. (2004a). *De trajectbegeleiding van werklozen in Vlaanderen: de kloof tussen beleid en uitvoering onderzocht. Deel 1: Casestudies (met synthese en beleidsaanbevelingen)*. Leuven: HIVA.
- De Cuyper, P. & Struyven, L. (2004b). *De trajectbegeleiding van werklozen in Vlaanderen: de kloof tussen beleid en uitvoering onderzocht. Deel 2: Survey bij consultants*. Leuven: HIVA.