

# Europa wijst Vlaanderen de weg naar een sluitende aanpak van werkloosheid

Nieuw Vlaams Actieplan Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren 2004

Administratie Werkgelegenheid (2004). *Vlaams Actieplan Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren 2004*. Ministerie van Vlaamse Gemeenschap.<sup>1</sup>

***Naar jaarlijkse traditie leggen de Vlaamse regering en sociale partners begin oktober een actieplan neer bij de Europese Commissie, in opvolging van de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren.<sup>2</sup> Het omvat diverse thema's waarover de Vlaamse regering en sociale partners een beleid voeren, zoals het bereiken van een hogere en meer evenredige arbeidsdeelname, de bevordering van het ondernemerschap, levenslang leren, de uitbouw van de voorzieningen voor kinderopvang, het beperken van de ongekwalificeerde uitstroom uit het onderwijs, enzovoort. In deze bijdrage spitsen we de aandacht toe op één specifiek richtsnoer dat van bijzonder belang is voor het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid, met name het eerste richtsnoer over de preventieve en actieve aanpak van werkzoekenden.***

Het Vlaams Actieplan 2004 biedt een overzicht van de Vlaamse prestaties voor deze diverse Europese doelstellingen (benchmarks) en van de belangrijkste beleidsinitiatieven om deze doelstellingen te bereiken. Dit rapport geldt tevens als Vlaamse bijdrage aan het Belgisch Nationaal Actieplan (NAP) 2004.

Betreffende het eerste richtsnoer luidt de Europese doelstelling om elke nieuw ingeschreven werkzoekende een 'nieuwe start' te bieden *vooral* hij of zij langdurig werkloos wordt – dit is voor de zesde maand bij jonge werkzoekenden en voor de twaalf-

de maand bij volwassen werkzoekenden – en om jaarlijks ten minste 25% van de langdurig werklozen te activeren via een opleiding, omscholing of werkervaring.

Na een bespreking van de Vlaamse prestaties in het licht van deze Europese doelstellingen wordt in dit artikel vooruitgeblikt naar de wijze waarop deze aanpak de komende jaren verder sluitend gemaakt zal worden in Vlaanderen via de invoering van een nieuw 'getrapt' begeleidingsmodel voor werkzoekenden.

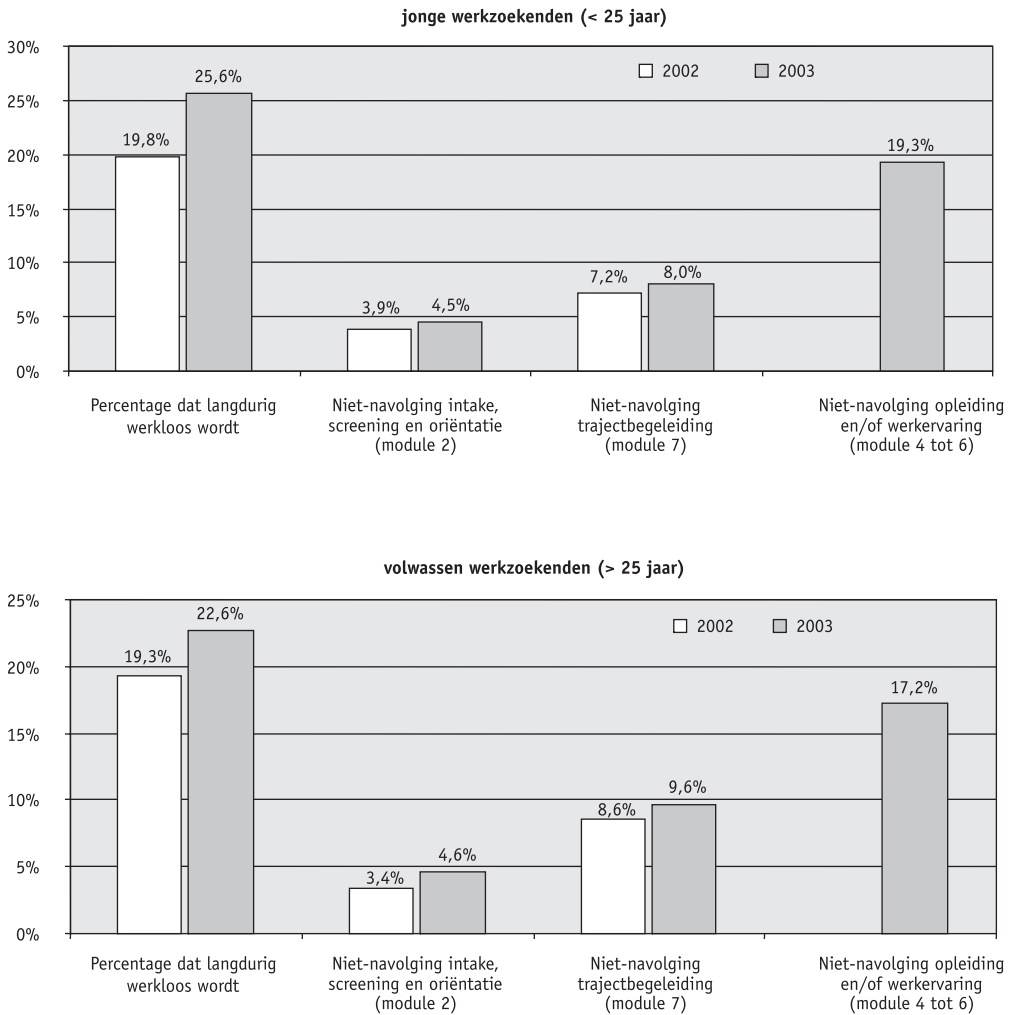
## De preventieve aanpak van kortdurig werkzoekenden

Het eerste Europese richtsnoer speelt in Vlaanderen al enkele jaren een belangrijke rol in de uitbouw van trajectwerking voor werkzoekenden. De nieuw ingeschreven werkzoekenden worden immers systematisch 'gelabeld'<sup>3</sup> en uitgenodigd voor een intake-gesprek om te voldoen aan de vanuit Europa 'opgelegde'<sup>4</sup> termijnen.

De preventieve aanpak impliceert dus dat voor de begeleiding en opleiding van werkzoekenden niet

**Figuur 1.**

De preventieve aanpak van langdurige werkloosheid (Vlaams Gewest, 2002-2003)



Toelichting: deze figuur schetst het aandeel (%) jonge en volwassen Vlaamse werkzoekenden dat in 2002 en 2003 langdurig werkloos werd zonder 'nieuwe start'. Deze 'nieuwe start' (en het betrokken niet-navolgingspercentage) wordt hierbij op drie verschillende wijzen geoperationaliseerd: (1) zonder intake, screening en oriëntatie, (2) zonder trajectbegeleiding en (3) zonder opleiding en/of werkervaring

**Bron:** VDAB

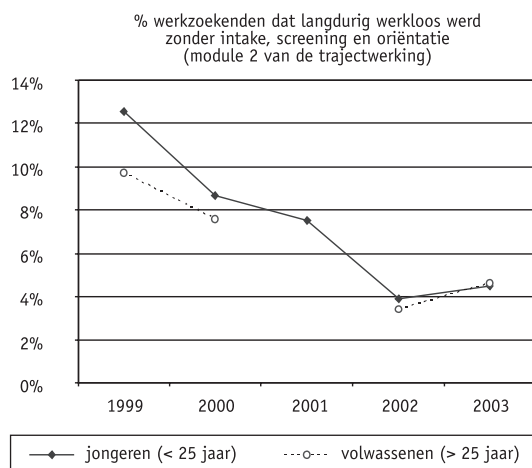
gewacht wordt tot werkzoekenden langdurig werkloos worden, maar dat de nieuw ingeschreven werkzoekenden reeds in een vroege fase van hun werkloosheid actief benaderd en uitgenodigd worden door de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB).

De inschatting van de mate waarin deze Europese doelstelling reeds in 2003 effectief gerealiseerd werd in Vlaanderen is vanzelfsprekend sterk afhankelijk van wat precies beschouwd wordt als een 'nieuwe start'. In figuur 1 worden drie mogelijke operationalisering van deze 'nieuwe start' voor-

gesteld, die elk overeenstemmen met specifieke modules uit de trajectwerking voor werkzoekenden. Op basis van deze inschatting varieert het aandeel jonge en volwassen werkzoekenden dat in de loop van 2003 langdurig werkloos werd zonder 'nieuwe start' van respectievelijk 5% (zonder intake, screening en oriëntatie) naar 8% en 10% (zonder trajectbegeleiding) tot 19% en 17% (zonder opleiding of werkervaring).<sup>5</sup> In 1999 werden nog 13% van de jonge en 10% van de volwassen werkzoekenden langdurig werkloos zonder een intake, screening of oriëntatie. De daling tot ongeveer 5% wijst op de systematische uitbouw van de preventieve aanpak van werkloosheid in Vlaanderen (zie figuur 2).

**Figuur 2.**

De preventieve aanpak van langdurige werkloosheid (Vlaams Gewest, 1999-2003)



Bron: VDAB

Als gevolg van de aanhoudende malaise op de Vlaamse arbeidsmarkt is in 2003 de instroom in de langdurige werkloosheid wel toegenomen (tot ongeveer één op vier, zie figuur 1). Het aandeel werkzoekenden dat langdurig werkloos wordt zonder een 'nieuwe start' via de trajectwerking is in verhouding slechts in beperkte mate toegenomen in 2003 (zie figuur 1), en ten opzichte van 1999 fors gedaald (zie figuur 2).

## Naar een effectief sluitende aanpak via een nieuw getrappt begeleidingsmodel

De Europese en Vlaamse doelstelling is te komen tot een 'sluitende' preventieve aanpak, wat impliceert dat *geen* werkzoekenden instromen in de langdurige werkloosheid zonder een 'nieuwe start' onder de vorm van een traject op maat. Deze 'sluitende' aanpak was in 2003 nog geen realiteit in Vlaanderen, dit blijft een belangrijke beleidsdoelstelling voor de komende jaren. Deze Europese doelstelling vinden we dan ook met zoveel woorden terug in het nieuwe Vlaamse regeerakkoord: "Binnen de zes maanden wordt elke werkzoekende opgeroepen om een aangepast en verplicht individueel traject te volgen, met attitudevorming, opleiding op de werkvloer, training en werkervaring" (Vlaams Regeerakkoord 2004, p. 21).

Beleidsmatig wordt dit vertaald in een aanzienlijke bijkomende budgettaire inspanning van € 33,5 miljoen op jaarbasis (in 2004 én 2005) voor de introductie van een nieuw 'getrappt' begeleidingsmodel voor werkzoekenden. Met deze extra middelen wordt enerzijds de *preventieve aanpak* gericht op kortdurig werkzoekenden verder versterkt (zie hoger) en wordt anderzijds een aanzienlijke inspanning geleverd voor de *activering* van de curatieve doelgroep van *langdurig werkzoekenden* (zie verder). De Vlaamse overheid geeft hiermee concreet uitvoering aan de afspraken over de versterking van de begeleiding en opleiding van werkzoekenden die in het najaar van 2003 werden gemaakt tijdens de nationale werkgelegenheidsconferentie en de Vlaamse ondernemingsconferentie. De concrete invulling van deze doelstelling wordt uitgewerkt in de beleidsnota 2004-2009 van de Vlaamse minister van Werk.

Afhankelijk van de individuele behoeften wordt in het nieuwe getrapte begeleidingsmodel een aangepaste dienstverlening of actie aangeboden via het meest aangewezen kanaal (on line, call center, face-to-face). Een belangrijke vernieuwing hierbij is dat alle nieuwe werkzoekenden reeds van bij hun inschrijving vijf vacatures zullen ontvangen die het best bij hun profiel aansluiten. Vervolgens zullen elke week de best passende vacatures worden geselecteerd en doorgestuurd via e-mail of brief.

Deze dienstverlening in de vorm van 'bemiddelingstrajecten' wordt in de loop van 2004 volgens plan aangeboden aan *elke* ingeschreven Vlaamse werkzoekende. Het spreekt echter voor zich dat deze dienstverlening (in de eerste plaats gericht op het vlot invullen van openstaande vacatures) niet steeds volstaat om de minder zelfredzame werkzoekenden aan werk te helpen. Deze werkzoekenden worden dan ook systematisch uitgenodigd voor een face-to-face gesprek bij een persoonlijke trajectbegeleider. Op basis van deze intake en screening wordt nagegaan in hoeverre deze werkzoekenden nood hebben aan een beroepsopleiding, werkervaring of intensieve begeleiding, en wordt deze afspraak indien nodig vastgelegd in een contract of 'individuele trajectovereenkomst' tussen de werkzoekende en de VDAB.

De nadruk die in de trajectwerking gelegd wordt op de preventieve aanpak van kortdurig werkzoekenden is terecht vermits voorkomen doorgaans kosten-efficiënter is dan genezen. Werkloosheid is immers vaak een valkuil waar het steeds moeilijker wordt om uit te geraken als gevolg van het verlies aan competenties, sociale vaardigheden en netwerken. De snelle opstart van een intensief traject kan echter ook een aanzienlijk '*deadweighteffect*' met zich meebrengen, dit is het besteden van overheidsmiddelen aan een toestand die identiek zou zijn geweest zonder deze investering. Een groot aantal (doorgaans zelfredzame en geschoolde) werkzoekenden zal immers ook zonder een intensieve screening, begeleiding en beroepsopleiding vlot werk vinden, vandaar het belang om deze intensieve trajecten niet te snel op te starten en voldoende prioriteit te verlenen aan werkzoekenden met een groter dan gemiddelde afstand tot de arbeidsmarkt (Bollens e.a., 2003).

Deze bekommernis vinden we ook terug in een Specifieke Aanbeveling van de Europese Commissie aan het adres van België, met name het verbeteren van het bereik van werkloze volwassenen, achtergestelde jongeren en allochtonen binnen de door de bemiddelingsdiensten uitgevoerde maatregelen. De deelname van deze en andere kansengroepen aan de trajectwerking voor werkzoekenden wordt in Vlaanderen expliciet opgevolgd in het kader van de beheersovereenkomst tussen de Vlaamse regering en de VDAB. Uit de evaluatie van de realisaties in 2002 en 2003 blijkt dat met name

de langdurig en oudere werkzoekenden significant zijn ondervertegenwoordigd in de trajectwerking, en dat het relatieve bereik van laaggeschoolde en allochtone werkzoekenden is teruggelopen in 2003. Via het nieuwe getrapte begeleidingsmodel wordt vanaf 2004 getracht te verhelpen aan deze verdringing van kansengroepen, door de intensieve begeleiding sterker te richten naar de minder zelfredzame werkzoekenden met een groter dan gemiddelde afstand tot de arbeidsmarkt.

## **De activering van langdurig werklozen**

Naast de sluitende aanpak gericht op de kortdurig werklozen wordt in het eerste Europese richtsnoer ook expliciet aandacht besteed aan de activering van langdurig werklozen. De Europese doelstelling is hier om jaarlijks 25% van de langdurig werklozen te activeren via een opleiding, omscholing of werkervaring. Hoewel de precieze berekeningswijze van deze indicator ter discussie staat<sup>6</sup>, is een duidelijk positieve trend<sup>7</sup> merkbaar. In 2003 bedroeg het Vlaamse activeringspercentage voor langdurige werklozen 19%.<sup>8</sup> In absolute termen bood de Vlaamse overheid in 2003 ruim 24 500 langdurig werklozen (langer dan 1 jaar werkloos) een nieuwe start, waarvan 15 600 via een opleiding of werkervaring in het kader van de trajectwerking voor werkzoekenden.<sup>9</sup>

In 2004 zal dit activeringspercentage voor langdurig werkzoekenden verder toenemen in Vlaanderen. In het kader van het nieuwe getrapte begeleidingsmodel wordt vanaf 2004 immers ook voorzien in een 'sluitende aanpak' voor de curatieve doelgroep van (zeer) langdurig werkzoekenden. In 2004 en 2005 wordt ongeveer € 23 miljoen of 49% van het totale budget voor de trajectwerking besteed aan langdurig werkzoekenden. Deze belangrijke inspanning zal de ondervetegenwoordiging van de (zeer) langdurig werkzoekenden in de trajectwerking deels kunnen wegwerken. De belangrijkste vernieuwing is dat werkzoekenden die langer dan drie jaar werkloos worden (flow) of reeds langer dan vijf jaar werkloos zijn (stock) in 2004 en 2005 systematisch zullen worden uitgenodigd door de VDAB. Concreet zal in het nieuwe model iedereen worden opgeroepen die de afgelopen twee jaar geen aanbod kreeg. Hun begeleiding verloopt in drie stappen. Tijdens de eerste stap volgt de

werkzoekende een verplichte sessie in het oriëntatiecentrum met daaropvolgend een intake. In een tweede stap krijgt de werkzoekende indien nodig een opleiding of werkervaring aangeboden. De laatste stap bestaat uit een intensieve, zes maanden durende toeleiding naar werk waarbij de werkzoekende door zijn trajectbegeleider maandelijks opgevolgd wordt.

Bij deze aanpak van langdurige werkloosheid verschuift de nadruk van het Vlaamse beleid dus steeds meer van directe jobcreatie voor langdurig werkzoekenden via specifieke tewerkstellingsprogramma's<sup>10</sup> naar het voorzien van een passende begeleiding, opleiding en werkervaring gericht op hun doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt.

## Besluit

---

Het Europese richtsnoer over de preventieve aanpak van kortdurig werkzoekenden speelt een belangrijke rol in Vlaanderen. In de periode 1999-2003 werd de trajectwerking voor Vlaamse werkzoekenden uitgebouwd volgens dit Europese principe door kortdurig werkzoekenden systematisch uit te nodigen voor een individueel traject op maat. In 2003 wordt nog slechts 5% van de Vlaamse werkzoekenden langdurig werkloos zonder dat ze werden bereikt in de instapfase van de trajectwerking, in 1999 was dit nog meer dan 10%.

Via een nieuw 'getrap' begeleidingsmodel wordt deze aanpak vanaf 2004 verder sluitend gemaakt in Vlaanderen. Tijdens de eerste maanden van de werkloosheid wordt hierbij intensief beroep gedaan op nieuwe vormen van dienstverlening (online databanken, automatische vacature-matching, telefonische screening en opvolging). Voor de minder zelfredzame werkzoekenden wordt in een tweede fase een meer intensieve begeleiding opgestart. Nieuw vanaf 2004 is ook de systematische uitnodiging van de zeer langdurig werklozen (langer dan drie of vijf jaar werkzoekend).

Door een passend traject op maat te bieden voor de diverse groepen werkzoekenden kan in dit nieuwe model de aanpak echt sluitend worden voor *alle* Vlaamse werkzoekenden. Uit de toekomstige opvolging en evaluatie zal moeten blijken in hoeverre dit nieuwe model erin zal slagen de eer-

der vastgestelde valkuilen in de trajectwerking voor werkzoekenden te vermijden. Met name de verdringing van een aantal kansengroepen en het risico op deadweighteffecten vormen een belangrijke uitdaging voor het nieuwe model.

*Lieven Van Wichelen*  
*Administratie Werkgelegenheid*

## Noten

1. De integrale tekst en cijferbijlage van het Vlaams Actieplan Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren (VLAP) 2004 is beschikbaar onder [www.vlaanderen.be/werk](http://www.vlaanderen.be/werk). Vanaf december 2004 kan de gedrukte brochure gratis besteld worden via deze website of telefonisch 02/553.39.15.
2. Voor een bespreking van de vorige edities van dit Vlaams Actieplan zie Over.Werk 3/2001, 3/2002 en 4/2003.
3. De 'labelling' van werkzoekenden in het kader van de Europese richtsnoeren houdt in dat het dossier van nieuw ingeschreven Vlaamse werkzoekenden vanaf een bepaalde werkloosheidsduur (bijvoorbeeld vanaf de derde maand voor laaggeschoolde jongeren, vanaf de tiende maand voor volwassen werkzoekenden) systematisch aangevinkt wordt, zodat deze werkzoekenden tijdig een uitnodigingsbrief ontvangen voor een persoonlijk intakegesprek bij een trajectbegeleider.
4. Deze termijnen (zes maanden voor jongeren, twaalf maanden voor volwassen werkzoekenden) worden niet via een Europese wet (richtlijn) opgelegd, maar maken deel uit van de Europese richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid, waarvan de realisaties jaarlijks worden gerapporteerd in de (nationale en regionale) actieplannen, en vervolgens door de Europese Commissie worden geëvalueerd in het licht van de Europese doelstellingen (benchmarks) en de prestaties van de andere lidstaten. Dit proces van 'open beleidscoördinatie' is dus niet gebaseerd op een dwingend regelgevend kader, maar rekt eerder op de druk die uitgaat van de jaarlijkse rapportering en evaluatie van de prestaties van de verschillende lidstaten (peer pressure, uitwisseling van goede praktijken, ...)
5. Om diverse redenen is het overigens niet de beleidsdoelstelling om alle werkzoekenden in hun eerste zes of twaalf maanden werkloosheid 'sluitend' te bereiken met een beroepsopleiding of werkervaring. Een groot aantal zelfredzame werkzoekenden vindt immers ook zonder de weg naar een passende job. In het licht van de beperkte

capaciteit op vlak van beroepsopleiding en werkervaring zou een sluitende aanpak in deze zin dan ook een aanzienlijk 'deadweight effect' impliceren, dit is het besteden van (publieke) middelen aan een toestand die identiek zou zijn geweest zonder deze investering.

6. Deze discussie werd met name gevoerd in het kader van de toelevering van de gegevens van de Gemeenschappen en Gewesten voor het Belgisch Nationaal Actieplan (NAP) 2004. Het activeringspercentage voor Vlaamse langdurig werkzoekenden loopt in het Belgisch NAP 2004 op tot meer dan 50% (het Belgisch gemiddelde is 35%). Dit cijfer ligt aanzienlijk hoger dan het hogervermelde Vlaamse activeringspercentage voor langdurig werkzoekenden (19%). Dit verschil wordt hoofdzakelijk verklaard door een andere berekeningswijze (gemiddelde bereik in NAP, nieuwe instroom in VLAP) wat onder meer een grote impact heeft op de inschatting van het activeringspotentieel van een aantal 'klassieke' regionale tewerkstellingsprogramma's (zoals GESCO en Beschutte Werkplaatsen).
7. Omwille van methodologische bijstellingen is er vooralsnog echter geen betrouwbare tijdreeks beschikbaar.
8. Exclusief de activering van Vlaamse werkzoekenden door de federale overheid.

9. Om een zuiver onderscheid te maken met de preventieve aanpak gericht op kortdurig werklozen werden bij de berekening van deze indicator de werkzoekenden buiten beschouwing gelaten die in de loop van hun opleiding langdurig werkloos werden. Tellen we deze werkzoekenden wel mee (zoals in de editie 2003 van het Vlaams Actieplan), dan loopt het activeringspercentage voor langdurig werklozen op tot ongeveer 30% in 2003, tegenover 21% in 2002.
10. Een aantal 'klassieke' tewerkstellingsprogramma's (zoals het Derde Arbeidscircuit, DAC) werden door de Vlaamse overheid dan ook afgebouwd en omgezet in reguliere jobs en contracten. Anderzijds werden in de periode 1999-2003 een aantal nieuwe programma's voor sociale economie verder uitgebouwd, in het bijzonder de sociale werkplaatsen (+1 600 plaatsen), maar ook de invoegbedrijven en -afdelingen (+ 200 jobs)

### **Bibliografie**

- J. Bollens e.a. (2003) *Screening van de arbeidsmarktrijpheid, tegen de achtergrond van een preventief en activerend arbeidsmarktbeleid*. Leuven.