
Gepubliceerd

Arbeidsmarkt

De opdracht en rol van de VDAB in de nieuwe beheersovereenkomst met de Vlaamse regering

Met de goedkeuring van de nieuwe beheersovereenkomst tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB) werden in juni 2005 de krijtlijnen getekend voor de VDAB-werking tot 2009. In dit artikel overlopen we achtereenvolgens de nieuwe rol van VDAB als regisseur op de Vlaamse arbeidsmarkt, de realisatie van een sluitende aanpak in de dienstverlening voor werkzoekenden, en de beleidsmatige sturing van de VDAB via resultaatgerichte verbeterdoelstellingen.

De nieuwe rol van VDAB als regisseur op de Vlaamse arbeidsmarkt

Een eerste belangrijk principe in de nieuwe beheersovereenkomst is de rol van de VDAB als regisseur op de Vlaamse arbeidsmarkt. De in het Vlaams regeerakkoord 2004-2009¹ afgesproken 'compartimentering' van de VDAB wordt in de nieuwe beheersovereenkomst concreet verankerd in de duidelijk onderscheiden opdrachten als regisseur ('coördinator') en als actor ('speler') op de arbeidsmarkt. In de rapportering en opvolging van de nieuwe beheersovereenkomst wordt dus een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de taken die de VDAB zelf uitvoert (als actor) en de taken die onder de regie van de VDAB worden uitgevoerd door andere actoren.

Deze nieuwe rol van de VDAB als regisseur impliceert dus een partnerschapsbenadering ten aanzien van tal van andere actoren, van publieke zowel als van private aard. Via gepaste formules van Publiek-Private Samenwerking (PPS) kan de expertise van private marktspe- lers worden ingezet voor de reali- satie van een maatschappelijke doelstelling. De VDAB heeft op dit vlak trouwens reeds een rijke en

succesvolle ervaring opgebouwd via onder meer de samenwerking met Federgon² en met diverse private spelers op de vacaturemarkt (onder meer Jobat en Stepstone). Deze samenwerking heeft de voorbije jaren geleid tot een aanzienlijke verhoging van de transparantie op de Vlaamse vacaturemarkt. Uit de evaluatie van de VDAB-prestaties in 2004 blijkt bijvoorbeeld dat er in 2004 ongeveer 100 000 vacatures meer werden ontvangen dan in 2003 (van 240 000 vacatures naar 340 000) (Administratie Werkgelegenheid, 2005). Deze forse toename (+40%) is grotendeels te danken aan de samenwer- king met diverse private spelers op de vacature- markt.

De partners waarmee de VDAB als regisseur zal samenwerken zijn erg divers. Naast de noodzakelijke

afstemming tussen de verschillende publieke actoren is er de vermelde samenwerking met de private uitzendkantoren, de sectorale organisaties en de zogenaamde 'derden-organisaties' (dit zijn de talrijke NGO'S – doorgaans VZW'S – met een specifieke expertise op vlak van de opleiding en tewerkstelling van werkzoekenden), maar ook met de diverse andere partners in de lokale werkwinkels (lokale besturen, RVA, OCMW, ...).

Illustratief voor deze nieuwe regie-opdracht van de VDAB is de proeftuin *tendering*. Dit is de openbare aanbesteding van integrale trajecten voor langdurig werkzoekenden aan private actoren (uitzendkantoren en 'derden'). Deze openbare aanbesteding voor een totaal budget van 11,4 miljoen euro wordt nog voor de zomervakantie van 2005 gepubliceerd. Na de gunning van de betrokken 6 000 trajecten in een vijftiental 'loten' kan de uitvoering ervan begin 2006 concreet van start gaan. Op basis van een grondige evaluatie van de concrete resultaten van deze proeftuin zal beslist worden over de mogelijke uitbreiding van deze vorm van Privaat-Publieke Samenwerking.

Naar een sluitende aanpak in de dienstverlening voor werkzoekenden

Een tweede leidend principe in de nieuwe VDAB-beheersovereenkomst is de realisatie van een 'sluitende aanpak' in de dienstverlening voor werkzoekenden. Deze sluitende aanpak impliceert dat geen enkele werkzoekende aan zijn of haar lot wordt overgelaten, maar dat elke werkzoekende tijdig een gepast aanbod ontvangt, met name een intensieve begeleiding bij de zoektocht naar werk, indien nodig aangevuld met een beroepsopleiding of werkervaring. Deze 'sluitende aanpak' garandeert dus dat geen enkele nieuw ingeschreven werkzoekende langdurig werkloos wordt zonder een actief en passend aanbod te hebben ontvangen van de VDAB. Ook werkzoekenden die vóór de invoering van de sluitende aanpak langdurig werkloos werden (de zogenaamde 'curatieve doelgroep' van langdurig werklozen) worden gevat door deze sluitende begeleidingsaanpak.

Dit principe van een sluitende aanpak in de dienstverlening aan werkzoekenden wordt in de VDAB-werking concreet vertaald in een *nieuw 'getrapt'*

begeleidingsmodel. Dit nieuwe 'getrapt' model start bij de inschrijving als werkzoekende met een wekelijkse '*automatische vacaturematching*', dit is een geautomatiseerde vergelijking van de door werkgevers gevraagde kwalificaties in de openstaande vacatures met het profiel van de ingeschreven werkzoekenden. Sinds kort worden op basis van dit nieuwe instrument vanaf de inschrijving als werkzoekende de best passende vacatures automatisch geselecteerd en aan de betrokken werkzoekenden overgemaakt. Deze 'matching' wordt na dien wekelijks herhaald. Na verloop van tijd (na drie tot vier maanden werkloosheid) wordt deze automatische vacaturematching aangevuld met een telefonische contactname en screening (via het VDAB-callcenter) en nog enkele maanden later (doorgaans na zes tot negen maanden) volgt als sluitstuk een uitnodiging voor een 'face to face' gesprek en trajectbepaling bij een trajectbegeleider.

De implementatie van dit nieuwe model ging van start in 2004. Uit de realisaties³ in het opstartjaar 2004 blijken enerzijds een aantal positieve elementen. Dankzij de inzet van extra trajectbegeleiders werd tegemoetgekomen aan de nood aan een meer intensieve en maatgerichte begeleiding van werkzoekenden en aan de hoge werkdruk bij de trajectbegeleiders (deze nood werd eerder gesignaleerd in het onderzoek van Peter De Cuyper en Ludo Struyven (2004)). Ook de systematische ondervertegenwoordiging van langdurig werkzoekenden in de trajectwerking werd gedeeltelijk hersteld in 2004 dankzij de start van de sluitende aanpak voor de 'curatieve doelgroep'.

Anderzijds stellen we vast dat het nieuwe model in deze opstartfase nog met groeipijnen kampt, zoals het dalende bereik van een aantal kansengroepen. Anno 2004 zijn de volgende kansengroepen significant ondervertegenwoordigd in de trajectwerking voor werkzoekenden: de vijftigplussers, de (zeer) langdurig werkzoekenden, de vrouwen en – zij het in beperkte mate – de leefloongerechtigden, arbeidsgehandicapten en allochtone oudkomers. De ondervertegenwoordiging van de meeste van deze kansengroepen is bovendien nog verscherpt in 2004. De negatieve evolutie is het meest uitgesproken bij de oudere werkzoekenden, maar de vertegenwoordiging in de trajectwerking daalt ook significant bij allochtone oudkomers en kortgeschoolden. Uit het bereik van de kansengroepen in de di-

verse opleidingsmodules van de trajectwerking blijkt bovendien dat ook in de 'intensieve trajecten', dit zijn de trajecten met inbegrip van een opleidingsmodule, de vertegenwoordiging van een aantal kansengroepen verder gedaald is in 2004. Het nieuwe model heeft op het vlak van het bereik van de kansengroepen de hoge verwachtingen dus nog niet ingelost.

De effectieve realisatie van een positieve oververtegenwoordiging van de kansengroepen in de (intensieve) trajecten voor werkzoekenden vormt samen met de realisatie van een effectief sluitende aanpak dan ook de belangrijkste uitdaging voor 2005 en de komende jaren. Een extra inspanning voor deze kansengroepen is ook aangewezen vermits het belang van een aantal persoonsgebonden kenmerken zoals leeftijd, scholingsniveau en etniciteit als 'handicap' bij het vinden van werk lijkt toe te nemen (vaststelling gebaseerd op de analyse van de uitstroomgegevens na afloop van een traject in de periode 2000-2004).

Op korte termijn (2005) is vooral de tijdige uitnodiging en vervolgens kwalificerende intake van nieuw ingestroomde werkzoekenden van belang, om conform de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren en het Vlaams regeerakkoord een 'nieuwe start' onder de vorm van een traject op maat te garanderen voor de zesde of twaalfde maand werkloosheid. Vandaag stellen we immers vast dat deze aanpak in de praktijk nog niet helemaal sluitend is in Vlaanderen. Begin 2005 werd naar schatting 14% van de totale doelgroep niet tijdig bereikt in de instapfase van de trajectwerking, via de zogenaamde 'kwalificerende intake'.⁴ Het gerealiseerde aantal 'kwalificerende intakes' is in 2004 met 10% gedaald en bleef hiermee 20% beneden het vooropgestelde objectief. De garantie op een veralgemeende en tijdige intake als 'filter' aan de toegangspoort van de trajectwerking voor werkzoekenden is nochtans cruciaal om de zelfredzame werkzoekenden te onderscheiden van de minder zelfredzame, en bijgevolg op een kosten-efficiënte wijze te kunnen doorverwijzen naar een meer intensieve begeleiding, opleiding of werkervaring. Zoniet blijft het risico op 'deadweighteffecten' aanzienlijk, dit is het besteden van (publieke) middelen voor een toestand die identiek zou zijn geweest zonder deze investering.

Beleidsmatige sturing via resultaatgerichte verbeterdoelstellingen

Een derde leidend principe in de nieuwe VDAB-beheersovereenkomst is de keuze om de concrete gekwantificeerde doelstellingen zo resultaatgericht mogelijk te maken. In het verleden is immers gebleken dat de klassieke 'volumedoelstellingen' (bijvoorbeeld x aantal opleidingen voor werkzoekenden of y aantal contacten met werkgevers) kunnen leiden tot ongewenste neveneffecten in de uitvoeringspraktijk. Uit het evaluatie-onderzoek (De Cuyper & Struyven, 2004) blijkt het risico op 'streepjes trekken' om de kwantitatieve doelstellingen te behalen, zonder hierbij rekening te houden of de betrokken actie ook effectief beantwoordt aan de behoeften van de betrokken werkzoekenden in hun zoektocht naar een passende job. Vanuit het standpunt van de subsidiërende overheid is het risico dan ook reëel dat publieke middelen worden besteed waar ze niet echt nodig zijn. Om deze ongewenste effecten van een te sterke nadruk op kwantitatieve volumedoelstellingen te vermijden werd in de nieuwe beheersovereenkomst de focus verlegd naar de volgende vier *resultaatgerichte doelstellingen*:

1. een *betere invulling van vacatures*, met als objectief een vervullingspercentage van vacatures van minimum 82%;
2. een *sluitende aanpak voor alle werkzoekenden*, het ambitieuze objectief is hier een bereik van 100%;
3. een *hogere uitstroom naar werk*, met als objectief een uitstroom uit de werkloosheid van minimum 63% (uitstroom gemeten zes maand na het einde van het traject);
4. een *positieve oververtegenwoordiging van vier kansengroepen* in de trajectwerking: allochtonen, arbeidsgehandicapten, kortgeschoolden en oudere werkzoekenden.⁵

Deze vier resultaatgerichte doelstellingen vormen samen een *logisch en onlosmakelijk geheel*. Ze dienen dus *samen* gerealiseerd te worden. Zonder een sluitende aanpak voor alle werkzoekenden en een positieve oververtegenwoordiging van een aantal kansengroepen in de opleiding en begeleiding van werkzoekenden bestaat immers een risico op 'afroming' in het bereik van de trajectwerking. Onder 'afroming' verstaan we dat de trajectwerking voor-

namelijk gericht wordt op de 'sterke en zelfredzame werkzoekenden'. Dit is immers een logische en rationele keuze vanuit de doelstelling van een hoge uitstroom naar werk en een snelle invulling van vacatures. Het risico is bijgevolg reëel dat de minder kansrijke en dus moeilijk plaatsbare werkzoekenden letterlijk en figuurlijk 'geparkeerd' of 'met rust gelaten' worden, en dus niet bereikt in de intensieve VDAB-dienstverlening. Dat dit risico op het 'parkeren' van moeilijk plaatsbare werkzoekenden reëel is, blijkt uit de hogervermelde verdringing van een aantal kansengroepen in de trajectwerking voor werkzoekenden in de periode 2001-2004.

De nieuwe focus op resultaatgerichte doelstellingen sluit ook aan bij het nieuwe VDAB-decreet en de principes van het Beter Bestuurlijk Beleid (BBB). Het opzet is om de VDAB in de toekomst als een Extern Verzelfstandigd Agentschap (EVA) te beoordelen en af te rekenen op de realisatie van deze doelstellingen en hierover ambitieuze (maar tegelijk ook realistische) verbeterdoelstellingen vast te leggen in het contract met de Vlaamse regering. De periodieke rapportering over de effectieve realisaties van deze doelstellingen, aangevuld met een uitgebreide set van monitoringsgegevens, zal de basis vormen voor een jaarlijkse grondige evaluatie van de werking van VDAB, die wordt ingebed in de beleids- en begrotingscyclus.

De nieuwe beheersovereenkomst met VDAB is in deze zin dan ook een beheersovereenkomst 'nieuwe stijl', wat impliceert dat de wijze waarop deze doelstellingen worden gerealiseerd niet in detail wordt voorgeschreven of opgevolgd vanuit de politieke overheid. De goede prestaties en reputatie die de VDAB vandaag kan voorleggen door een klantgerichte werking en de optimale inzet van moderne contactkanalen⁶ bewijzen immers dat de nodige interne dynamiek en vrijheidsgraden de beste garantie bieden voor een slagkrachtige organisatie op dit vlak.

Lieven Van Wichelen
Administratie Werkgelegenheid

Noten

1. Beheersovereenkomst tussen de VDAB en de Vlaamse Regering 2005-2009 (VR/2005/03.06/DOC.0409); Parame-terbijlagen (bijlage 1 en 2) bij de beheersovereenkomst tussen de VDAB en de Vlaamse Regering 2005-2009 (VR/2005/01.07/DOC.0510).
2. Denk onder meer aan de toegang van de private uitzendkantoren tot de VDAB-databanken met vacatures en cv's van kandidaten – WIS en KISS.
3. Denk onder meer aan de toegang van de private uitzendkantoren tot de VDAB-databanken met vacatures en cv's van kandidaten – WIS en KISS.
4. Dit betekent niet dat 14% van de doelgroep helemaal niet bereikt zou zijn door VDAB, onder meer de automatische vacaturematching is ook op hen van toepassing.
5. Met als concrete kwantitatieve doelstelling 40% oververtegenwoordiging voor *allochtonen* en *arbeidsgehandicapten*, 10% oververtegenwoordiging voor *kortgeschoolden*, en tot slot het wegwerken van de grote kloof in de deelname van *viijftigplussers* aan de trajectwerking voor werkzoekenden, via een toenemende vertegenwoordiging die op termijn moet leiden tot een positieve oververtegenwoordiging. Concreet betekent dit bijvoorbeeld een aandeel van 10,5% arbeidsgehandicapten in de trajectwerking voor werkzoekenden als hun aandeel in de totale populatie werkzoekenden 7,5% bedraagt, en een aandeel van 20% allochtonen in de trajectwerking voor werkzoekenden als hun aandeel in de totale populatie werkzoekenden 14% bedraagt (simulatie gebaseerd op de situatie in 2004).
6. Denk bijvoorbeeld aan de pioniersrol die de VDAB in het verleden heeft vervuld bij de introductie van de on line-databanken met vacatures en cv's (WIS en KISS), en meer recent aan de introductie van zelfbeheersystemen voor werkzoekenden en werkgevers, en de inzet van nieuwe contactkanalen zoals het VDAB callcenter (de service-lijn), en de grootschalige introductie van de automatische vacature-matching. Deze klantgerichte werking en de inzet van nieuwe contactkanalen heeft in 2004 geleid tot een toename van het aantal contacten met werkgevers en werkzoekenden met niet minder dan 20%.

Bibliografie

- Administratie Werkgelegenheid (2005). *Evaluatie Beheerscontract VDAB in 2005 (prestaties 2004). Beleidsmatige toetsing door de Administratie Werkgelegenheid*.
- De Cuyper, P. & Struyven, L. (2004). *De trajectbegeleiding van werklozen in Vlaanderen: de kloof tussen beleid en uitvoering onderzocht*. HIVA in het kader van het VIONA-programma.