

DE ORGANISATIE VAN EEN ACTIVEREND ARBEIDSMARKTBELEID

Veerle Cortebeek
Luc Lauwereys
Joost Bollens
Miet Lamberts
Ludo Struyven
HIVA-KULeuven

Voorlopige versie, door samenvoeging van tekst Veerle en tekst Joost. Ik heb al wat gesleuteld aan de tekst van Veerle. Het eerste stuk heb ik ineens, waar nodig, zelf herschreven, het stuk over de bevraging van werkzoekenden heb ik bij gebrek aan tijd van enkele kanttekeningen voorzien.

1. Het toeleidingsprobleem

Dit onderzoekvoorstel werd medio 1998 uitgeschreven. Op dat moment kwamen er reeds geruime tijd sterke signalen uit het werkveld die wezen op een toenemend toeleidingsprobleem, met name de vaststelling dat het, in vergelijking met vroeger, klaarblijkelijk moeilijker werd om voldoende werklozen aan te trekken en motiveren voor een deelname aan een van de activeringsmaatregelen. Hard cijfermateriaal m.b.t. deze klachten ontbrak echter. Een eerste doelstelling van het onderzoek was dan ook het in kaart brengen van de aard en de omvang van dit toeleidingsprobleem. Een tweede doelstelling had betrekking op het peilen naar de mogelijke oorzaken en verklaringen, om zo te komen tot een aantal concrete oplossingsstrategieën.

1.1. Het toeleidingsprobleem: definitie en afbakening

Als vertrekpunt werd gekozen voor de volgende definitie van het toeleidingsprobleem: "ondanks het grote aantal werkzoekenden zijn er problemen om voldoende geïnteresseerden te vinden voor opleidings-, begeleidings- en werkervaringsinitiatieven.". Hieruit wordt duidelijk dat het toeleidingsprobleem een ruim veld bestrijkt, zodat een verdere afbakening wenselijk is.

Een eerste inperking speelt op het niveau van maatregelen en doelgroepen. Zo wordt in wat volgt voornamelijk ingefocust gefocust op de toeleiding naar opleidings-, begeleidings- en

werkervaringsinitiatieven die als doel hebben laaggeschoolde langdurig werklozen te integreren in de arbeidsmarkt. Onder opleidingen verstaan we alle opleidingen voor werkzoekenden, en vooral dan de opleidingen met een lage instapdrempel. Het begeleidingsplan was op het ogenblik van het onderzoek het belangrijkste begeleidingsinitiatief. Daarnaast werden de werkervaringsinitiatieven WEP+ en WEP-privé evenals PWA-activiteiten en Dienstenbanen opgenomen.

Een tweede inperking speelt op geografisch vlak. Op basis van de werkloosheidsgraad werden 5 Lokale Klantencentra (LKC's) weerhouden, namelijk Oostende, Gent, Antwerpen, Leuven en Hasselt. In de loop van de maand februari 1999 werd binnen de 5 genoemde LKC's op een systematische wijze geregistreerd welke werkzoekenden door de VDAB opgeroepen werden via de standaard uitnodigingsbrief (de zogenaamde A5-uitnodiging) en op welke wijze er op deze oproep gereageerd werd. Dit bestand vormde enerzijds analysemateriaal en anderzijds de basis voor de steekproeftrekking voor de bevraging van de werkzoekenden.

1.2 Het toeleidingsprobleem in cijfers

Zoals reeds gezegd, was bij de opstart van het onderzoek het toeleidingsprobleem nog onontgonnen terrein. Zowel over de omvang, de aard, als de verklaringen ervan, was nog niet veel gekend. De verkenning bij de diverse intermediaire organisaties, waarvan de resultaten verder in dit artikel aan bod komen, maakte meteen duidelijk dat het toeleidingsprobleem voor verschillende interpretaties vatbaar was. Bovendien bleek het probleem zich over meer dan één moment uit te strekken. Het is immers mogelijk dat zich tussen de uitnodiging en de uiteindelijke instap nog meer fasen bevinden. Voorbeelden hiervan zijn: een informatiesessie, een individueel gesprek en een selectiefase. Het aantal en de inhoud van deze 'toeleidingsfasen' zijn bovendien verschillend naargelang de organisatie. Vanaf de uitnodiging of de oproep tot de instap kunnen werkzoekenden om verschillende redenen afhaken. Het al dan niet opdagen op een standaard uitnodiging van de VDAB (of de zogenaamde A5) beschouwden we echter als een goed meetbaar gegeven. Meer bepaald ging het in dit onderzoek om het opdaaggedrag op een uitnodiging tijdens de maand februari 1999.

Het door de VDAB opgebouwde bestand bood enerzijds de mogelijkheid om het toeleidingsprobleem in cijfers te vatten en vormde anderzijds een basis voor een steekproef van meer diepgaand te bevragen werkzoekenden.

We bespreken achtereenvolgens de belangrijkste resultaten belangrijkste analyseresultaten op basis van de VDAB-databank en deze op basis van de bevraging bij de werkzoekenden.. De resultaten van deze analyses zijn echter enkel geldig binnen de VDAB-context. Een cijfermatige analyse van het toeleidingsprobleem bij andere types van organisaties leidt mogelijk tot andere bevindingen.

1.2.1 Hoe groot is het toeleidingsprobleem volgens het VDAB-bestand?

Tijdens de analyse van het registratiebestand van de VDAB baseerden we ons op de eerste uitnodiging of op de zogenaamde A5. Het volledige VDAB-bestand telde 12 949 werkzoekenden die tijdens de maand februari 1999 waren opgeroepen. Een kwantitatieve kijk op het probleem bracht enkele opvallende resultaten aan het licht.

De belangrijkste conclusies zetten we even op een rijtje:

- 73% van alle UVW's daagt op een A5-uitnodiging op. Dit resultaat nuanceert het toeleidingsprobleem wat de opkomst op de eerste uitnodiging bij de VDAB betreft. Dit

neemt niet weg dat het percentage opdagers zou kunnen afnemen naarmate de werkzoekenden de volgende fasen richting instap doorlopen: individueel gesprek, testfase, enz..

- De -25-jarigen dagen in mindere mate op, wat wellicht verband houdt met de kortere verblijfsduur in de werkloosheid
- De opkomst ligt merkbaar lager wanneer het gaat om een opleiding; uitnodigingen voor een begeleiding of een werkaanbod scoren beter.
- De +40-jarigen dagen meer op, maar tegelijkertijd wordt deze deelgroep van de werkzoekenden relatief minder opgeroepen.

1.2.2 De bevraging bij de werkzoekenden

Toen het onderzoek eind 1998 opstartte, was het toeleidingsprobleem nog onontgonnen terrein. Zowel over de omvang, de aard, als de verklaringen ervan, was nog niet veel gekend. De verkenning bij de diverse intermediaire organisaties maakte meteen duidelijk dat het toeleidingsprobleem vrij omvangrijk en voor verschillende interpretaties vatbaar was, met als gevolg dat een duidelijke afbakening zich opdrong. Het al dan niet opdagen op een uitnodiging van de VDAB beschouwden we echter als een goed meetbaar gegeven. We trachtten met andere woorden in dit onderzoek na te gaan welke verklaringen voor het al dan niet opdagen op een uitnodiging te vinden zijn in het gedrag, de houding en de beleving van de werkzoekenden.

Aan de hand van mondelinge (en telefonische) interviews bij werkzoekenden probeerden we de nodige informatie over het al dan niet opdagen op een uitnodiging van de VDAB, van de werkzoekenden zelf te verkrijgen. We zochten de verklaring zowel bij individuele kenmerken (achtergrondkenmerken, kenmerken van de uitnodiging en andere individuele factoren), de perceptie van de sociale omgeving, de perceptie van de arbeidsmarkt en de perceptie van het beleid. Er werden respectievelijk 284 niet-opdagers en 209 opdagers bereikt. De bereikte groep bleek een goede afspiegeling te zijn van de populatie waaruit de steekproef getrokken werd. We bespreken de belangrijkste resultaten.

De belangrijkste resultaten

- De opdagers zijn "zwak of bang", de niet-opdagers staan "sterker"

De achtergrondkenmerken brengen een duidelijk verschil tussen opdagers en niet-opdagers aan het licht. Wat de totaal bevroegde groep betreft, zien we dat de opdagers voornamelijk uit op het moment van de enquête nog steeds voornamelijk uit werkzoekende, oudere en langdurig werklozen bestaan. De niet-opdagers vertonen het omgekeerde profiel. Het is duidelijk dat zij in vergelijking tot de opdagers sterker op de arbeidsmarkt staan. **(is het niet zo dat meer niet-opdagers dan opdagers op het moment van de enquête werkend zijn, zodat men als hypothese kan formuleren dat (1) deze mensen (terecht) de perceptie hadden dat zij geen VDAB-steun nodig hadden, en (2) misschien op het moment van de oproeping reeds zicht hadden op een job (gunstig sollicitatiegesprek gehad, formele of informele belofte, of zeer hoopvol waren m.b.t. het vinden van een job op korte termijn, zodat zij uiteraard hun kat stuurden naar de VDAB? Als dat zo is, zou ik dit expliciet vermelden; joost)**

Binnen de groep van personen die op het moment van de enquête nog steeds werkzoekend waren, werd vastgesteld dat een lagere arbeidsbetrokkenheid, een eerder laag tot matig gezinsinkomen, een hoger reservatieloon, de kennis van PWA-jobs en Dienstenbanen en het niet kennen van personen uit de sociale omgeving die aan een beroepsopleiding deelnemen of deelgenomen hebben, leidt tot een beter opdaaggedrag.

Binnen dezelfde subgroep Wanneer we ons voor alle kenmerken enkel op de werkzoekenden richten, dan stellen we vast dat de opdaggers relatief gezien eerder ouder zijn, minder arbeidsbetrokken zijn en over een eerder laag tot matig inkomen beschikken. Het blijken met andere woorden voornamelijk de 'zwakkeren' te zijn die opdagen. Twee redenen kunnen aan de basis van dit fenomeen liggen. Het is enerzijds mogelijk dat de sterksten een beroep op de VDAB overbodig vinden, en er vanuit gaan dat ze op eigen kracht werk zullen vinden. De zwakker staande werklozen komen wel opdagen omdat zij wel denken hiermee hun kans op werk te kunnen verhogen. Het feit dat een aanzienlijk aandeel van de niet-opdaggers op het moment van de enquête aan het werk blijken te zijn, en sommigen zelfs al aan het werken bleken te zijn op het moment van de oproep, bevestigt deze hypothese. **(op het eerste zicht lijken mij de enerzijds en de anderzijds eigenlijk over hetzelfde te gaan; joost).**

Er is echter ook een tweede hypothese verklaring mogelijk, namelijk dat een deel van de werkzoekenden via goed opdaaggedrag een schorsing probeert te vermijden. Het zijn immers eerder langdurig werklozen en ouderen die relatief gezien beter opdagen. De samenstelling van het gezin vormt echter de bepalende factor voor het al dan niet in aanmerking komen voor een schorsing omwille van langdurige werkloosheid. Alleenstaanden en gezinshoofden kunnen op basis hiervan niet geschorst worden.

Geen van beide hypothesen die ter verklaring verklaringen van de vastgestelde resultaten werden aangehaald kan op zichzelf staan. De opdaggers bestaan vermoedelijk **(ah, is het dan toch een hypothese? zou "voornamelijk" niet beter zijn dan "vermoedelijk"?)** zowel uit zwakkere als uit bange werkzoekenden. Het is belangrijk dat het beleid deze belangrijke opmerking niet negeert. Een strenger schorsingsbeleid vormt immers een bedreiging voor de zwakkeren die om begeleiding en opvolging vragen. **(ik vind deze passus nogal mistig geformuleerd, de stelling m.b.t. een strenger schorsingsbeleid is wellicht juist, maar er is niets in het onderzoek dat deze claim ondersteunt. De invloed van "angst voor schorsing" wordt als hypothese geformuleerd, wordt echter nergens bevestigd. En als het toch bevestigd zou geweest zijn, dan zou een bekrompen lezen veeleer kunnen concluderen dat een strenger beleid juist het toeleidingsprobleem kan oplossen ipv te verergeren, zij het dat de effecten vooral te situeren zouden zijn bij de zwakkere groepen, i.e. die personen waarvoor het toeleidingsprobleem zich so wie so al veel minder stelt. Als ik hier al iets uit zou concluderen, dan zou dat het volgende zijn (de formulering is niet salonfähig, het gaat hem om de intuïtie) :**

- De toekomstige opdaggers zijn doorzetters

Een extra vraag in de vragenlijst liet ons toe uitspraken te doen over de toekomstige opdaagintentie van de werkzoekenden. Wanneer met deze afhankelijke variabele gewerkt wordt, valt het fenomeen dat men zich de uitnodiging van februari 1999 niet meer herinnerde weg, en speelt de reden waarom men uitgenodigd werd geen rol (opleidingsaanbod, werkaanbod).

De werkzoekenden die plannen op te dagen, blijken 'doorzetters' te zijn. De potentiële opdaggers zoeken immers met een grotere intensiteit en ervaren meer structurele hindernissen dan de niet-opdaggers. Zij zijn bovendien relatief gezien meer bereid om in de toekomst aan bepaalde maatregelen deel te nemen en ervaren een beperkt aantal maatregelen als een noodzakelijke opstap naar werk.

Toch moeten deze resultaten met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. Ruim 87% plant om in de toekomst op te dagen. De vergelijkingsgroep van de potentiële niet-opdaggers is dus relatief klein.

- Wie daagt het meest op: de optimisten, de teruggetrokkenen, de wanhopigen, de ontmoedigden of de aangepasten?

Met als doel het al dan niet opdagen op een uitnodiging van de VDAB te kunnen verklaren, stelden we een typologie van werkzoekenden op. We starten met een opsomming van de 5 types die we kunnen onderscheiden en hun kenmerken.

- *De optimisten*: matige arbeidsbetrokkenheid, vrij intens zoekgedrag, werkloosheid wordt niet echt als problematisch ervaren
- *De teruggetrokkenen*: beperkte arbeidsbetrokkenheid, zeer beperkt zoekgedrag en positieve werkloosheidsbeleving
- *De wanhopigen*: zeer sterk op arbeid betrokken, intens zoekgedrag en uitgesproken negatieve werkloosheidsbeleving
- *De ontmoedigden*: sterke arbeidsbetrokkenheid, beperkt zoekgedrag en negatieve werkloosheidsbeleving
- *De aangepasten*: sterke arbeidsbetrokkenheid, beperkt zoekgedrag en eerder positieve werkloosheidsbeleving

De 5 types werkzoekenden kunnen het opdaaggedrag evenmin verklaren: er zijn geen verschillen in opdaaggedrag tussen de verschillende types vast te stellen. We merken wel dat de optimisten en de teruggetrokkenen de grootste aandelen respondenten uitmaken. Het is echter gevaarlijk te stellen dat het de teruggetrokkenen zijn die het toeleidingsprobleem veroorzaken. Vooraleer op basis van de types maatregelen worden getroffen is het belangrijk na te gaan waarom deze personen optimistisch, teruggetrokken, wanhopig, ontmoedigd of aangepast zijn.

1.3. Het toeleidingsprobleem volgens de organisaties in het werkveld: een kwalitatieve oefening

Om naast de werkzoekenden ook de organisaties met een aanbod voor werkzoekenden aan bod te laten, werden verschillende 'types' van organisaties via diepte-interviews bevraagd: Via diepte-interviews werden verschillende 'types' van organisaties met een aanbod voor werkzoekenden bevraagd: de VDAB, de derden, de Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen (PWA's), sectorale opleidingsinitiatieven en arbeidstrajectbegeleidingsdiensten (ATB-diensten). In wat volgt komen de belangrijkste resultaten aan bod. Wat verstaan de intermediairen onder het toeleidingsprobleem en welke oorzaken en oplossingen kunnen aangehaald worden?

1.3.1 Ingewikkeld toeleidersnetwerk

Behalve bij de VDAB kan de toeleiding naar de andere types van organisaties sterk verschillend verlopen (**ik begrijp deze zin niet;joost**) Terwijl de toeleiding naar de VDAB gestandaardiseerd verloopt, is dit bij andere types van organisaties niet het geval en doen de deze laatsten meestal doet men een beroep op een combinatie van kanalen. Bovendien is er wat de organisatie van de toeleiding naar derden-organisaties betreft, een verschuiving merkbaar. Terwijl eind jaren '80, begin jaren '90 de derden de toeleidingskanalen vormden naar de VDAB, blijken nu zowel VDAB als OCMW een belangrijke toeleider te zijn voor de derden-organisaties.

Zelfs wanneer organisaties over een vast of frequent gebruikt toeleidingskanaal beschikken, worden ook andere organisaties verwacht om kandidaten aan te brengen. Dit heeft als gevolg dat een waar toeleidersnetwerk is geboren, wat op zich ook een aantal implicaties heeft. De registratie en de opvolging van werkzoekenden wordt problematisch.

1.3.2 Toeleiding: het werkveld hanteert verschillende definities

Zoals reeds eerder in dit artikel werd aangehaald, beslaat Het het toeleidingsprobleem beslaat meer dan één moment. Vanaf de uitnodiging tot de uiteindelijke instap kunnen werkzoekenden om verschillende redenen afhaken. Deze 'toeleidingsfasen' kunnen zowel wat de inhoud als wat betreft het aantal betreft, naargelang de organisatie een verschillende invulling kennen.

Een tweede belangrijke vaststelling is dat het toeleidingsprobleem niet binnen elke organisatie op eenzelfde manier gedefinieerd wordt. Terwijl de ene organisatie het voornaamste probleem bij het eerste bereik van de werkzoekende legt, definieert de andere het toeleidingsprobleem als de problematische invulling van vacatures en openstaande opleidingen, terwijl nog een andere organisatie het volledige proces van het eerste bereik tot de uiteindelijke instap als knelpunt ervaart.

Ten derde wordt het toeleidingsprobleem niet bij elke organisatie even sterk ervaren.

Binnen het netwerk van organisaties is het met andere woorden niet ondenkbaar dat ten gevolge van deze vaststellingen onduidelijkheid en verwarring ontstaat. Er wordt immers niet steeds over hetzelfde gesproken.

1.3.3 Oorzaken en oplossingen

Het toeleidingsprobleem is volgens de overgrote meerderheid van de bevraagde sleutelfiguren een zeer gedifferentieerd gegeven. Er zijn oorzaken te vinden op macro-, meso- en microniveau, zonder dat daarom een bepaald niveau zwaarder zou doorwegen dan een ander. De organisaties geven met andere woorden zelf aan dat de oorzaken van het toeleidingsprobleem zeker niet alleen bij de werkzoekenden zelf te situeren zijn.

Alle organisaties ondernemen acties om het toeleidingsprobleem in te dijken. De meeste aanzetten naar een oplossing situeren zich op het meso- en microniveau hoewel sommige organisaties het niet nalaten om ook op macroniveau voorstellen te formuleren.

Het toeleidingsprobleem vatten en opvolgen

De ervaring dat het toeleidingsprobleem moeilijk te vatten en te situeren is, was voor de meeste organisaties een aanzet voor de ontwikkeling van registratiesystemen die toelaten het toeleidingsprobleem te vatten en/of het effect van nieuwe toeleidingsacties in beeld te brengen.. Het doel van deze systemen is het toeleidingsprobleem te vatten en/of een zicht te krijgen op het effect van nieuwe toeleidingsacties.

Problemen op macroniveau: de bal ligt in het kamp van de overheid

Een aantal organisaties probeert de problemen die op macroniveau - meer concreet beleidsbeslissingen en evoluties op de arbeidsmarkt - aangepakt moeten worden, bij de overheid aan te kaarten en oplossingen voor te stellen. Van de intermediairen kan moeilijk meer verwacht worden: op dit niveau staan zij in een afhankelijkheidspositie. Het beleid heeft gaandeweg een beperkt aantal aanzetten tot versoepeling gegeven. De voltijdse subsidiëring van de WEP+-maatregel vormt hiervan een voorbeeld. Andere deelproblemen werden echter nog niet aangeraakt. Bovendien is er naast de behoefte aan een verdere versoepeling, ook nood aan een vereenvoudigde en meer samenhangende regelgeving. Pas wanneer aan al deze voorwaarden voldaan is, kan de regelgeving werkbaar genoemd worden. De ervaringen uit het werkveld en de heterogeniteit van de werkzoekendenpopulatie mogen in dit verband niet uit het oog verloren worden. Er is met andere woorden een aanpak ten gronde nodig en deze blijft tot op heden uit.

Het mesoniveau: netwerking op lokaal niveau uitbouwen is noodzakelijk

Het is opvallend dat elke organisatie voor zich oplossingen zoekt en het probleem nog te weinig op lokaal niveau organisatie-overstijgend aanpakt. De nood aan netwerken die afstemming en samenwerking centraal stellen en het organisatiebelang daarbij opzij zetten, is hoog. Zowel voor de organisaties als voor de werkzoekenden ontstaat zelfs op lokaal niveau een doolhof waarin niemand nog een overzicht heeft.

Binnen een context van netwerking kan een gemeenschappelijk registratie- en opvolgingssysteem niet ontbreken. Een noodzakelijke voorwaarde hiervoor is dat de organisaties niet enkel binnen hun eigen context blijven denken, maar zichzelf in een ruimer kader kunnen plaatsen.

- Expertise uitbouwen

Verscheidene organisaties ondernemen acties ter verbetering van de screening, diagnostisering en intake. De VDAB heeft reeds heel wat expertise opgebouwd, maar ook andere organisaties proberen zich meer te specialiseren. Territoriumafbakening is hier troef. Het opbouwen en verbeteren van methodieken is lovenswaardig, het uitwisselen van expertise zou nog meer lovenswaardig zijn. Hoewel de aanzet, namelijk het arbeidsmarktinformatiesysteem (AMI) van de VDAB reeds bestaat, stellen zich een aantal problemen. Een eerste probleem houdt verband met de opvolging. De opvolgingsmodules die van het instrument deel uitmaken, blijken niet werkbaar. De onmogelijkheid van andere organisaties dan de VDAB om de gegevens in AMI aan te vullen of te actualiseren enerzijds en het feit dat bepaalde organisaties de gegevens niet kunnen consulteren anderzijds, vormt een ander probleem. Het herbekijken van de wijze waarop AMI beheerd wordt, is hier aan de orde.

- De communicatie met de werkzoekende

De communicatie met de werkzoekende dreigt mank te lopen. Met betrekking tot dit probleem willen we drie belangrijke deelaspecten belichten.

De bereikbaarheid van de doelgroep is een eerste aspect. Een deel van de potentiële doelgroep is moeilijk via de post bereikbaar of komt voor bepaalde maatregelen niet meer in aanmerking. Wanneer over een toeleidingsprobleem gesproken wordt, moet ook rekening gehouden worden met een bepaald percentage uitval wegens onbereikbaar of niet meer in aanmerking komend.

Een tweede aspect betreft het verbeteren van de communicatie met de werkzoekende door het aanbod via beurzen gebundeld naar buiten te brengen. Het voordeel is dat de werkzoekende op die manier een beeld krijgt van het aanbod in zijn/haar regio. Wat echter niet mag verwacht worden is dat de werkzoekende op basis hiervan zijn individueel traject uitstippelt of zelf kan uitmaken wat voor hem/haar de meest aangewezen oplossing is. Hiervoor is deskundige begeleiding en doorverwijzing vereist.

Drempelverlaging en buurtwerking is een derde aspect. Via een buurtgerichte werking tracht men werkzoekenden meer gericht te bereiken en aan te sporen tot werk. Een variant van deze buurtwerking is de busactie, waarbij een bus in verschillende wijken halt houdt. Toch is buurtgericht werken en drempels verlagen niet noodzakelijk het antwoord op het toeleidingsprobleem. Ten eerste is de mate waarin vanuit de buurten naar organisaties wordt toegeleid vaak gering. Bovendien beweren bepaalde organisaties via deze weg enkel met een 'restgroep' geconfronteerd te worden. Ten derde kan na een bepaalde periode het te bereiken doelpubliek uit een bepaalde wijk uitgeput zijn. Tot slot heeft volgens het werkveld een wijkgerichte werking enkel zin in eerder grotere steden en gemeenten.

- Het aanbod onder de loep

De werkzoekendenpopulatie vormt geen homogeen geheel. Toch is de differentiatie in het aanbod wat inhoudelijke, pedagogisch-didactische en organisatorische aspecten betreft, soms ver te zoeken. Acties op dit terrein zijn aan te bevelen.

Ten tweede mogen potentiële wijzigingen in de samenstelling van de werkzoekendenpopulatie niet uit het oog verloren worden.

Een aanbod dat enkel rekening houdt met de werkzoekendenpopulatie is echter evenmin optimaal, net zoals een aanbod dat sterk op de vraagzijde van de arbeidsmarkt gericht is, niet aanbevolen kan worden. Wanneer de eerste optie wordt uitgevoerd, dreigt de werkzoekende nadien een problematische doorstroom naar de arbeidsmarkt te ervaren. De tweede optie creëert het gevaar dat het aanbod ontoegankelijk gemaakt wordt wegens een te hoge drempel. Noch de ene, noch de andere pool is met andere woorden aan te bevelen. Vandaar dat een evenwichtsoefening tussen vraag en aanbod gemaakt moet worden: het aanbod afstemmen op het doelpubliek zonder de vraagzijde uit het oog te verliezen.

Vanuit de ervaring dat de drempel van het aanbod soms te hoog ligt, experimenteren organisaties met oriënteringsmodules. Ook in deze context is het aan te bevelen om verder te kijken dan de eigen organisatie. De afstemming tussen twee organisaties die soortgelijke zaken aanbieden maar waarbij het instapniveau verschillend is, zou de ideale oplossing kunnen bieden.

Het microniveau: zowel op het niveau van de organisatie als op het niveau van de werkzoekende zijn verbeteringen mogelijk

De bevraging maakte tevens duidelijk dat de interne werking van de organisaties voor verbetering vatbaar is. Aanbevelingen in dit kader zijn:

- Interne en externe (regionale aanbod) transparantie verbeteren
- Interne en externe communicatie bewerkstelligen
- Regelmatige bijscholing van de medewerkers met het oog op het werken met maatregelen voor werkzoekenden
- Deskundigheid van de medewerkers bevorderen
- Geautomatiseerde systemen uitbouwen waardoor de opvolging en de bezetting van projecten duidelijk wordt voor iedere medewerker. Een verdere stap is: een systeem waardoor elke organisatie binnen een bepaald lokaal verband de opvolging van werkzoekenden garandeert.
- Overleg zowel intern als extern organiseren
- Uitwisselingsbezoeken tussen verschillende organisaties organiseren.

Tot slot raden de meeste bevraagde organisaties een louter dwingend beleid af ten voordele van een eerder vertrouwelijke benadering van de werkzoekende. Dit neemt niet weg dat de werkzoekende zijn engagement moet laten blijken.

Een deel van de oorzaken die aan de basis van het toeleidingsprobleem liggen, bevinden zich op het niveau van de werkzoekende. De belemmeringen die zij ervaren om niet op uitnodigingen op te dagen of in tweede instantie om niet op een concreet aanbod in te gaan, situeren zich op verschillende domeinen. Problemen met kinderopvang; mobiliteit; de zorg voor een gezins- of familielid; fysieke en medische belemmeringen; een gebrek aan motivatie; psychologische, persoonsgebonden en sociale problemen; en een gebrek aan functionele mobiliteit, vormen de voornaamste categorieën. Vaak komt het echter voor dat de werkzoekenden niet met één categorie belemmeringen te kampen hebben, maar dat zij gevangen zitten in een web van problemen en belemmeringen. In dit verband haalden de

meeste organisaties aan met een moeilijkere doelgroep in aanraking te komen.

In het werkveld is men vooral actief met het zoeken naar oplossingen voor problemen met randvoorwaarden, namelijk kinderopvang en mobiliteit. Ten tweede proberen organisaties motivatiebevorderende acties te ondernemen. In een aantal gevallen zal er echter naar gespecialiseerde organisaties doorverwezen moeten worden.

1.4 Conclusies

De geschetste resultaten van het kwantitatief deel de cijfermatige analyse maken duidelijk dat het al dan niet opdagen op een uitnodiging van de VDAB slechts in beperkte mate een verklaring voor het toeleidingsprobleem kan bieden.

Een eerste indicatie wordt gevormd door de vaststelling dat 73% van de UVW's en 71% van de UVW's en de werkzoekenden in wachttijd uit de 5 geselecteerde LKC's inging op een A5-uitnodiging tijdens de maand februari 1999. 29% van de genodigden geeft geen gevolg of kan geen gevolg geven aan de oproep. Deze percentages nuanceren onmiddellijk het toeleidingsprobleem geoperationaliseerd als het al dan niet opdagen op een eerste uitnodiging van de VDAB. **(al weten we niet wat de opkomst in het verleden was: ook 70% of misschien 85%, 95%?)** Het probleem zou zich echter scherper kunnen stellen naarmate er meer stappen richting instap doorlopen worden: individueel gesprek, testfase enz. Bovendien zijn deze resultaten enkel geldig binnen een VDAB-context. Een cijfermatige analyse van de reacties op een uitnodiging bij andere organisaties toont mogelijk een ander resultaat.

Een tweede indicatie vinden we terug in het beperkt aantal kenmerken dat een invloed blijkt uit te oefenen op het 'opdaaggedrag' van de respondenten. De meeste waarneembare verschillen tussen opgedaagden en niet-opgedaagden zijn met andere woorden aan het toeval te wijten **(is dit niet in tegenspraak met eerder in de tekst gemaakte vaststellingen? (zwakkere versus minder zwakkere), en los daarvan, is het niet wat hoogmoedig om te veronderstellen dat alles wat je niet kan verklaren aan het toeval te wijten is?)**

Voor beide vaststellingen kunnen twee mogelijke verklaringen aangehaald worden. Enerzijds is het niet uitgesloten dat het al dan niet opdagen op een uitnodiging van de VDAB geen goede maatstaf voor het toeleidingsprobleem is. Het toeleidingsprobleem kan zich scherper stellen naarmate de stappen volgend op de uitnodiging (zoals bijvoorbeeld een individueel gesprek) doorlopen worden. Anderzijds is het evenmin uitgesloten dat het toeleidingsprobleem minder omvangrijk is dan algemeen wordt aangenomen.

Vanuit het kwalitatief opzet van dit rapport stelt zich de vraag of de werkzoekende niet eerder omgeleid in plaats van toegeleid wordt. Het toeleidingsprobleem blijkt immers een zeer complex gegeven te zijn, waar de organisaties met een aanbod voor de werkzoekende voor een deel mee de verantwoordelijkheid van dragen. De aanbeveling die hier centraal staat en voor een belangrijk deel de omleiding kan ondervangen luidt dan ook: probeer op lokaal niveau een netwerk tot stand te brengen dat door een uniform registratiesysteem ondersteund wordt. Zonder een grondige aanpak van de knelpunten op het niveau van het beleid zullen echter bepaalde problemen blijven bestaan. Op dit niveau is er met andere woorden nog heel wat werk te verrichten.

2. Naar de invoering van een werkervaringsgarantieplan : mogelijkheden en beperkingen

2.1 Probleemstelling

Naast de toeleidingsproblematiek, die zich situeert aan de aanbodzijde, was er in de studie ook een meer vraaggeoriënteerd luik. Het verbeteren van de toeleiding is één zaak, maar men moet vervolgens ook kijken of er wel voldoende banen beschikbaar zijn die beantwoorden aan het kwalificatieniveau (naast andere kenmerken) van de toegeleide doelgroepen.

Concreet werd er in dit deelluik nagegaan of er op de Vlaamse arbeidsmarkt, anno 1999, voldoende ruimte aanwezig is om over te gaan tot een grootschalige ontplooiing van een werkervaringsgarantieplan. De basisidee van een dergelijk plan is dat aan alle werklozen die een bepaalde werkloosheidsduur bereiken, een werkervaringsplaats wordt aangeboden. De financiële haalbaarheid hiervan werd in een vroegere VIONA-studie onderzocht. De vraag of er inderdaad potentieel voldoende werkervaringsplaatsen voorhanden zijn, wordt gerechtvaardigd vanuit de vaststelling dat de uitvoering van een dergelijk plan op jaarbasis een zeer aanzienlijk aantal werkervaringsplaatsen vereist, die bovendien moeten toegankelijk zijn voor werklozen met een typisch zwakker profiel, o.a. ten gevolge van laaggeschooldheid.

Op basis van de resultaten die werden ingezameld uit diverse bronnen en met betrekking tot verscheidene segmenten van de arbeidsmarkt, kan worden geconcludeerd dat er op zich potentieel zeker voldoende ruimte aanwezig is, ook voor de laaggeschoolde instromers in het werkgarantieplan. Deze vaststelling wordt gestaafd door een analyse van de globale vraag naar laaggeschoolde arbeid op basis van het VDAB-vacaturebestand, op basis van diverse studies m.b.t. zorg- en verpleegarbeid, de milieusector, en de sector van de buurtdiensten. Daarnaast werd ook over de grenzen gekeken, om na te gaan welk soort invulling men elders geeft aan werkervaringsplaatsen.

Bij de studie van het VDAB-vacaturebestand werd als uitgangspunt gehanteerd dat, gegeven de kenmerken van de doelgroep langdurig werklozen, er een bovengrens is wat betreft de vereiste kwalificaties. Tabel 1 geeft een globaal overzicht van de meest voorkomende vacatures die toegankelijk zijn voor personen zonder diploma of met diploma LSA, respectievelijk voor personen met een diploma LSB en HSA.

De cijfers hebben betrekking op een periode van 12 maanden (van maart 1998 t.e.m. februari 1999). Dit betekent dat de vermelde aantallen niet mogen worden gelezen als het aantal openstaande vacatures op één moment in de tijd, i.p.v. voorraadgegevens gaat het met andere woorden over stromen. Verder valt te noteren dat er duidelijk regionale verschillen zijn, niet alle beroepen worden op iedere plaats in Vlaanderen in dezelfde mate gevraagd. Bovendien is er bij bepaalde beroepen duidelijk sprake van seizoeneffecten, hetgeen overigens dikwijls betekent dat het gaat over een tijdelijke betrekking onder de vorm van seizoenarbeid. Tot slot moet vermeld worden dat niet alle opgesomde beroepen zonder meer toegankelijk zijn voor iedere werkloze. Dit laatste betekent dat de werkervaring dan ook soms zal moeten gepaard gaan met een beroepsopleiding, hetgeen overigens ook voorzien is in het werkervaringsgarantieplan.

Tabel 1 Overzichtstabel : meest gevraagde beroepen, maart 1998- februari 1999, op basis van VDAB vacaturebestand

Beroep	Aantal jobs	Aantal beroepen	Contract van onbepaalde duur	Diens-ten -baan	WEP+	Geen ervaring nodig
<i>Geen diploma, of ten hoogste diploma algemeen vormend lager secundair</i>						
Landbouwer	3 554	19	12%	2%	6,0%	92%
Productiearbeider	5 835	5	23%	26%	15,0%	92%

Magazijnier	3 597	13	44%	8%	1,0%	78%
Horeca (sector)	5 733	102	57%	7%	0,2%	71%
Schoonmaakster	8 700	15	40%	8%	16,0%	79%
Chauffeur	4 942	26	80%	3%	0,5%	40%
Bouwvakker	4 947	60	61%	12%	15,0%	58%
Verkoper	4 239	12	58%	2%	1%	23%
Totaal	41 547					
<i>Diploma lager secundair beroeps</i>						
Totaal	6 702	34	67%	2%	4%	58%
<i>Diploma hoger secundair algemeen vormend</i>						
Totaal	11 581	35	52%			74%

De tabel geeft aan dat er op jaarbasis een niet verwaarloosbaar aantal vacatures zijn die in principe toegankelijk zijn voor lager gekwalificeerden. Het spreekt voor zich dat de beschikbaarheid van een voldoende grote potentiële ruimte voor werkervaringsplaatsen weliswaar een noodzakelijke, maar daarom nog geen voldoende voorwaarde is voor het succesvol ontplooiën van een werkervaringsgarantieplan. Zo is het lang niet evident dat een vacature voor een baan in de privésector, die op zich geschikt zou zijn als werkervaringsplaats voor een laaggeschoolde, ook zal worden ingevuld als werkervaringsplaats. Men zal met andere woorden werkgevers moeten stimuleren via een financiële aanmoediging, of via een, wellicht minder efficiënte, verplichting. We komen later terug op deze modaliteiten.

Een andere vraag die in het onderzoek aan bod kwam, was of het anno 1999, gezien de zeer sterke arbeidsmarktconjunctuur, eigenlijk nog opportuun was om een veralgemeend werkervaringsgarantieplan in te voeren. De conclusie was dat deze sterke conjunctuur juist zorgde voor een optimaal startpunt: "Dankzij de gunstige conjunctuur is er een budgettaire ruimte en door de tekorten op de arbeidsmarkt zullen bedrijven gemakkelijker kunnen worden gemotiveerd om mee te werken aan een maatregel die een oplossing kan bieden voor deze tekorten. Bovendien is de werkloosheid op een dieptepunt, zodat de capaciteit van het werkervaringsgarantieplan in de opstartfase relatief bescheiden kan blijven. Hoe langer men wacht, hoe kleiner de kans dat aan deze drie voorwaarden voldaan zal blijven, hoe moeilijker het wordt om het plan in te voeren". De redenering toen was dat er vroeg of laat een omslag zou komen in de arbeidsmarktconjunctuur, zodat een reeds aanwezig werkervaringsgarantieplan op dat moment de grootste schokken zou kunnen opvangen. Fundamenteel uitgangspunt was de les van de laatste 30 jaren, met name dat men ten alle prijze moet vermijden dat op zich onschuldige conjuncturele werkloosheid verwordt tot structurele werkloosheid. Gezien de overheid niet veel vrijheidsgraden meer overhoudt wat betreft een stimulerend macroeconomisch beleid (de monetaire bevoegdheid zit op Europees niveau, en er mogen nog nauwelijks begrotingstekorten worden gemaakt), en gezien verwacht kon worden dat conjuncturele schokken asymmetrisch zouden spelen binnen Europa, zodat een het antwoord van de ECB op zijn best neutraal zou zijn t.o.v. de situatie in Vlaanderen, maar mogelijk zelfs procyclisch, zou een tijdig opgestart werkervaringsgarantieplan een alternatief instrument zijn geweest die deze rol ten dele had kunnen overnemen.

2.2 Verdringing, concurrentievervalsing en aantrekkelijkheid

Gezien de omvang van de populatie langdurig werklozen en de instroom in de langdurige werkloosheid, zal bij het opzetten van een garantieplan ongetwijfeld ook beroep moeten worden gedaan op de commerciële of private profit sector. Gedurende de laatste jaren ontstonden trouwens enkele initiatieven gericht op deze sector: het Eerste Werkervaringscontract (jongeren), naast de dienstenbanen (anno 2001 kunnen we

vaststellen dat die trend zich versterkt heeft doorgezet). Er is echter een sterke terughoudendheid, gevoed door de vrees dat een verregaand beroep op de commerciële sector op termijn het reguliere arbeidsbestel kan ondermijnen. Dit wordt weerspiegeld door de voorwaarden waaraan een dienstenbaan moeten voldoen: betrekkingen die in het algemeen niet of niet meer worden uitgeoefend. Al is deze vrees wellicht niet ongegrond, toch is het interessant om te verwijzen naar de evolutie die inzake deze problematiek in Nederland werd doorgemaakt (Homburg & Renooy, s.d.). Daar legde men in eerste instantie ook zeer sterk de nadruk op additionaliteit, te begrijpen als de tegenhanger van (allerlei vormen van) verdringing van reguliere arbeid. Over de tijd heen is dit standpunt echter gewijzigd, en had de "Melkert 2"-regeling betrekking op "reguliere banen, dus niet additioneel, en tegen een vastgesteld laag loon", en alleen toegankelijk voor langdurig werklozen. Verdringing en substitutie worden niet langer beschouwd als absoluut te vermijden, op voorwaarde dat door de subsidiëring een stuk van de reguliere arbeidsmarkt wordt gereserveerd voor de langdurig werklozen. Hier kan aan worden toegevoegd dat problemen van verdringing en substitutie zo wie so minder sterk zullen spelen in een arbeidsmarkt die geconfronteerd wordt met tekorten.

Een ander aspect betreft de vaststelling dat het ontplooiën van commerciële activiteiten met behulp van (tijdelijk) gesubsidieerde arbeid aanleiding zou kunnen geven tot concurrentievervalsing. Om dit probleem te vermijden, mogen de voorwaarden waaraan een bedrijf moet voldoen opdat het beroep zou kunnen doen op werkervaringsplaatsen niet te streng zijn, zodanig dat in principe ieder bedrijf toegang heeft tot de regeling. Naarmate de voorwaarden minder streng zijn, neemt natuurlijk de kans toe op verdringing en substitutie. Anderzijds blijft er natuurlijk de fundamentele voorwaarde dat het gaat over langdurig werklozen.

De filosofie die ten grondslag ligt van het werkervaringsgarantieplan, is gebaseerd op een idee van vrijwilligheid (zie Vleugels e.a. 1998). Langdurig werklozen hebben een recht op arbeid, en niet een plicht tot arbeid. Dit belet natuurlijk niet dat in het garantieplan de nodige financiële stimuli zijn ingebouwd die ertoe bijdragen dat de optie 'deelname aan werkervaring' aantrekkelijker is dan de andere opties. Op basis van een symmetrieargument kan men stellen dat vanuit werkgevershoek de deelname aan het garantieplan eveneens gebaseerd moet zijn op vrijwilligheid, veeleer dan op dwang. Dit is onder meer van belang als men duurzame effecten wil bekomen. Gezien het uitgangspunt, met name dat bepaalde categorieën van werklozen klaarblijkelijk niet langer gevraagd worden aan het gangbare loonniveau, impliceert een en ander dat het garantieplan een financiële compensatie moet bieden voor de gepercipieerde lagere productiviteit. De omvang van deze compensatie moet bovendien gemoduleerd worden in functie van de kenmerken van de aan te werven langdurig werkloze, opdat afromingsverschijnselen worden vermeden (Nicaise e.a. 1995). Bovendien kan de hoogte van de compensatie niet worden los gezien van de voordelen die worden geboden door de reeds bestaande Federale en Vlaamse banenplannen.

2.3 Stimulering van nieuwe activiteiten

In de studie wordt o.a. verwezen naar bestaande behoeften in de sector van de buurtdiensten, de milieusector en in de zorgsector. Aan lang niet alle bestaande behoeften wordt momenteel beantwoord. Een van de verklaringen hiervoor is het feit dat de risico's die verbonden zijn aan het opstarten van initiatieven gericht op het beantwoorden van deze behoeften, als te hoog worden ingeschat door het privé-initiatief. De beschikbaarheid van gesubsidieerde arbeid, waarbij expliciet de mogelijkheid van opleiding wordt voorzien en gefinancierd binnen het garantieplan, zou een stuk van het risico kunnen opheffen, en daarmee als hefboom kunnen dienen in het opstarten en verder ontwikkelen van deze

activiteiten. In de klassieke opslorplingsprogramma's (TWW, BTK, DAC, IBF, GESCO) was deze dimensie uiteraard ook reeds in meerdere of mindere mate aanwezig. Een van de nadelen van deze klassieke programma's was het feit dat ze in de praktijk weinig doorstroom en turnover kenden, ook al was dat soms initieel wel voorzien, zodat ze na verloop van tijd uitgroeiden tot zeer grote en dure programma's, met een weliswaar groot maar vooral eenmalig effect op de werkloosheid en met als bijkomend nadeel dat ze beslag legden op een niet verwaarloosbaar deel van het arbeidsaanbod, ook op momenten dat dit misschien minder te verantwoorden was. In het garantieplan daarentegen, is de subsidie per definitie tijdelijk, zodat een en ander minder problemen oplevert. Hier staat tegenover dat sommige bestaande maar nog niet ingevulde behoeften wellicht nooit economisch rendabel zullen zijn, zodat ze slechts leefbaar worden mits een permanente subsidie. Er kan dan ook (anno 1999) besloten worden dat een werkervaringsgarantieplan aanzetten kan geven tot de ontplooiing van nieuwe activiteiten, maar dat de werkelijke doelstelling elders is gelegen, enerzijds curatief, met name in de duurzame reïntegratie van de harde kern van de werkloosheid, en anderzijds preventief, met name door te vermijden dat in de toekomst het probleem van de structurele werkloosheid terug de omvang aanneemt die het in het verleden heeft gehad.