

# Wat het beleid aanbiedt aan wie: een onderzoek bij Vlaamse werkzoekenden naar vraag en aanbod van activering

Sam Desiere, Bert Van Landeghem &  
Ludo Struyven

Projectleiding: Ludo Struyven



**KU LEUVEN**

**HIVA**

ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR  
ARBEID EN SAMENLEVING

# **WAT HET BELEID AANBIEDT AAN WIE: EEN ONDERZOEK BIJ VLAAMSE WERKZOEKENDEN NAAR VRAAG EN AANBOD VAN ACTIVERING**

**Sam Desiere, Bert Van Landeghem & Ludo Struyven**

**Projectleiding: Ludo Struyven**

Onderzoek in opdracht van Vlaams minister van Werk Ph. Muyters in het kader van het Viona-programma 2017

*Gepubliceerd door*  
KU Leuven  
HIVA - ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING  
Parkstraat 47 bus 5300, 3000 LEUVEN, België  
hiva@kuleuven.be  
<http://hiva.kuleuven.be>

D/2018/4718/021 – ISBN 9789055506552

© 2018 HIVA-KU Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden veeveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.  
No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

# Woord vooraf

Voorliggend rapport is het resultaat van een VIONA-onderzoek naar vraag en aanbod van activering. Het onderzoek bood een unieke kans om de **populatie van werkzoekenden in relatie tot het (volledige) Vlaamse arbeidsmarktbeleid** te bestuderen, na te gaan hoe de **verschillende maatregelen zich t.o.v. elkaar verhouden** en of de **beleidsinstrumenten aangepast zijn aan de diverse noden van verschillende ‘types’ werkzoekenden**. Anders gesteld, deze studie tracht de vraag te beantwoorden **wat het Vlaamse arbeidsmarktbeleid aanbiedt aan wie**.

Een cruciaal begrip in deze studie is **‘de afstand tot de arbeidsmarkt’**. We operationaliseren dit begrip als ‘de geschatte kans om binnen zes maanden werk te vinden’. De VDAB ontwikkelde een statistisch model om deze kans, die we de profilingscore noemen, accuraat te schatten op basis van kenmerken van de werkzoekende. De profilingscore gebruiken we doorheen het onderzoek op drie wijzen. Ten eerste gebruiken we de score als maatstaf om werkzoekenden te rangschikken op een continuüm gaande van ‘werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt’ tot ‘werkzoekenden met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt’. Vervolgens gebruiken we de profilingscore als maatstaf om maatregelen binnen het arbeidsmarktbeleid te rangschikken naar de mate waarin ze meer of minder inzetten op kwetsbare of minder kwetsbare werkzoekenden. Tot slot gebruiken we de profilingscore ook om te analyseren welk ‘type’ werkzoekende onvoldoende wordt bereikt.

Het onderzoeksrapport is erg omvangrijk geworden en is opgebouwd uit drie delen. Lezers met verschillende interesses vinden er hun gading in. We geven daarom volgende leeswijzer mee:

- **deel 1**, *(statistische) profilering in het buitenland en bij de VDAB*, is interessant voor lezers die dergelijke modellen zelf willen uitwerken (hoofdstuk 2), inzicht willen bij de evolutie van een categoriale benadering naar een aanpak op maat (hoofdstuk 3) of het profilingsmodel van de VDAB (hoofdstuk 4) beter wensen te begrijpen. Met uitzondering van hoofdstuk 3, is het minder relevant voor lezers die in de eerste plaats het Vlaamse arbeidsmarktbeleid opvolgen;
- **deel 2**, *het Vlaamse arbeidsmarktbeleid*, reikt verschillende denkkaders aan om de beleidsinstrumenten binnen een breder geheel te plaatsen, positioneert de verschillende beleidsmaatregelen t.o.v. elkaar op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt van de bereikte doelgroep en gaat na of werkzoekenden ook effectief worden bereikt. Deze resultaten zijn interessant voor iedereen die het arbeidsmarktbeleid opvolgt;
- **deel 3**, *synthese en beleidsaanbevelingen*, bouwt verder op deel 2, en vult de aanbevelingen aan met elementen uit interviews met beleidsexperten bij VDAB en DWSE en een beleidsworkshop met stakeholders.

Dit onderzoek zou er niet zijn gekomen zonder de bijdrage en ondersteuning van verschillende diensten en mensen. Het onderzoek steunt op data van de VDAB en het Departement Werk en Sociale Economie. Het uitwisselen en duiden van deze data is tijdsintensief en vraagt de nodige coördinatie. We danken daarvoor graag Joost Bollens, Geert Degraeve, Barbara De Schuyter, Faiza Djait, Erik Klewais, Karolien Scheerlinck, Stefan Schoonbrood, Willem Vansina en, in het bijzonder, Stijn Van De Velde. We wensen te benadrukken dat de inspanningen en de bereidheid van de VDAB om de resultaten van hun statistisch profilingsmodel - dat bij de start van dit onderzoek nog in volle

ontwikkeling was - met ons te delen essentieel was voor dit onderzoek en erg wordt geapprecieerd. Verschillende experts bij de VDAB en het DWSE hielpen ons verder met inhoudelijke vragen of met hun duiding van de bevindingen. We denken in het bijzonder aan Raf Boey, Sven De Haec, Edwin De Pauw, Lieve Heene, Sandra Hellings (SERV), Sabine Pardaens, Anneleen Peeters, Evelien Raes, Wendy Ranschaert, Joachim Vandergraesen, Kjille Vanhoutte, Taube Van Melkebeke en Patricia Vroman. We danken ook de leden van de VIONA-werkgroep voor de ondersteuning en de feedback tijdens de terugkoppelingsmomenten. Dank ook aan eenieder die heeft bijgedragen tot het welslagen van de beleidsworkshop in oktober 2018: de deelnemers, HIVA-collega Kelly De Leebeek, het team van Knight Moves voor het modereren van de workshop en de SERV voor de gastvrije locatie.

# Inhoud

<b>Woord vooraf</b>	<b>3</b>
<b>Lijst afkortingen</b>	<b>9</b>
<b>Lijst tabellen</b>	<b>11</b>
<b>Lijst figuren</b>	<b>13</b>
<b>1   Inleiding</b>	<b>17</b>
1.1 Situering van het onderzoek	17
1.2 Opbouw van dit rapport	17
1.3 Wat maakt dit onderzoek innovatief?	18
1.4 En wat zijn de belangrijkste tekortkomingen?	18
<b>- DEEL 1 (STATISTISCHE) PROFILING IN HET BUITENLAND EN BIJ DE VDAB -</b>	<b>21</b>
<b>2   Profiling: een internationale vergelijking</b>	<b>23</b>
2.1 Wat is profiling?	23
2.2 Drie kenmerken van profilingsmodellen	24
2.3 Vier verschillende vormen van profiling	26
2.4 Statistische profilingsmodellen	27
2.4.1 De verklarende variabelen	28
2.4.2 Hoe accuraat zijn profilingsmodellen?	36
2.4.3 Het black box karakter	38
2.4.4 Discrimineren profilingsmodellen?	38
2.4.5 De data-technische en organisatorische uitdagingen	43
2.4.6 Hoe gaan bemiddelaars om met profilingsmodellen?	43
2.5 Profiling in het buitenland	45
2.5.1 Nederland	45
2.5.2 Verenigd Koninkrijk	50
2.5.3 Verenigde Staten	59
<b>3   Profiling bij VDAB: de evolutie naar een individuele benadering en maatwerk</b>	<b>67</b>
3.1 Inleiding	67
3.2 Van 'kansengroepen' naar een individuele benadering en maatwerk	67
3.3 De indeling van werkzoekenden in groepen	69
3.3.1 Onderzoek naar een psychosociale typologie	69
3.3.2 Indelingen vanuit de ingeschatte 'afstand tot de arbeidsmarkt' en 'inzetbaarheid'	71
3.3.3 Indelingen op basis van profiling	73
3.4 Conclusie: profiling en segmentering bij VDAB	74
<b>4   Definiëren van de afstand tot de arbeidsmarkt</b>	<b>77</b>
4.1 Inleiding	77
4.2 Het profilingsmodel van de VDAB	78
4.2.1 Doelstellingen	78
4.2.2 Verklarende variabelen	79
4.2.3 Het statistisch model	81
4.2.4 De definitie van werk en de catwz-codes	82
4.3 Is de profilingscore een goede meetlat voor het begrip afstand tot de arbeidsmarkt?	83

4.3.1	Inleiding	83
4.3.2	De data	84
4.3.3	Welke elementen correleren met de profilingscore?	88
4.3.4	Vijf groepen van werkzoekenden in functie van de profilingscore	98
4.3.5	Uitstroom naar (verschillende vormen van) werk	102
4.4	Conclusie	107

## **- DEEL 2 HET VLAAMSE ARBEIDSMARKTBELEID -** **109**

<b>5   De 'instrumenten' van het Vlaamse arbeidsmarktbeleid</b>	<b>111</b>
5.1 De grote lijnen van het Vlaamse arbeidsmarktbeleid	111
5.1.1 Een coherent arbeidsmarktbeleid	111
5.1.2 De vier kwadranten van het DWSE	112
5.1.3 Maatregelen rangschikken op basis van de 'afstand tot de arbeidsmarkt'	113
5.1.4 Vier kwadranten op basis van de 'focus op uitstroom naar werk' en de 'intensiteit van de ondersteuning'	115
5.2 De concrete maatregelen in meer detail	117
5.2.1 Inleiding	117
5.2.2 Arbeidsmarktdienstverlening door de VDAB	117
5.2.3 Tewerkstellingsstimuli	123
5.2.4 Arbeidsmarktrehabilitatie (de sociale economie)	125
5.3 Hoe verhouden de maatregelen zich t.o.v. het profiel van de werkzoekende? Een empirische oefening	125
5.3.1 Doelstellingen	125
5.3.2 De data	126
5.3.3 Arbeidsmarktdienstverlening door de VDAB	127
5.3.4 Maatregelen geïmplementeerd door het DWSE	144
5.3.5 De Vlaamse loonsubsidies voor jongeren nader bekeken	148
5.3.6 Cherrypicking	150
5.4 Conclusie: theorie versus praktijk	152

<b>6   Het traject van werkzoekenden</b>	<b>157</b>
6.1 Doelstellingen	157
6.2 De definitie van een traject	157
6.3 Persoonlijke dienstverlening, VDAB-maatregelen en inschattingen doorheen het traject	159
6.3.1 In functie van de werkloosheidsduur	159
6.3.2 In functie van de afstand tot de arbeidsmarkt	165
6.3.3 Welke werkzoekenden komen niet terecht in de persoonlijke dienstverlening of in een VDAB-actie en krijgen geen inschatting?	167
6.4 Uitstroom naar werk in de dienstenchequesector, met een doelgroepenkorting, of naar de sociale economie	169
6.4.1 In functie van de werkloosheidsduur	169
6.4.2 In functie van de afstand tot de arbeidsmarkt	170
6.5 Welke dienstverlening krijgen werkzoekenden wanneer doorheen hun traject?	171
6.5.1 Inleiding	171
6.5.2 Trajecten in de volledige populatie	172
6.5.3 Trajecten van specifieke groepen	173
6.6 De mismatch tussen nood aan en aanbod van maatregelen voor het ondersteunen van werkzoekenden	176
6.6.1 Inleiding	176
6.6.2 Mismatch in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt	177
6.6.3 De mismatch tussen de nood aan en aanbod van acties	182
6.6.4 Mismatch voor specifieke groepen	189
6.7 Conclusie	198

## **- DEEL 3 SYNTHESE EN BELEIDSAANBEVELINGEN -** **203**

<b>7   Synthese en aanbevelingen voor beleid</b>	<b>205</b>
7.1 Synthese van voornaamste bevindingen	205
7.1.1 Een heterogene groep werkzoekenden stroomt jaarlijks in bij de VDAB	206
7.1.2 De profilingscore is een goede maatstaf voor het begrip afstand tot de arbeidsmarkt	206

7.1.3	Het Vlaamse arbeidsmarktbeleid kent een ruime waaier aan maatregelen, ook voor kwetsbare werkzoekenden	208
7.1.4	Toch valt een deel van de (voornamelijk kwetsbare) werkzoekenden door de mazen van het net	209
7.2	Beleidsaanbevelingen	211
7.2.1	Beleid voor de meest kwetsbaren als eerste speerpunt voor het activeringsbeleid	212
7.2.2	Vereenvoudiging en differentiatie van het activeringsaanbod als tweede speerpunt	214
7.2.3	Van aanbod- naar vraagfinanciering?	215
7.3	Sporen voor verder onderzoek	216
7.3.1	Een jaarlijks publicatie waarin de belangrijkste analyses van dit onderzoek worden herhaald	216
7.3.2	Een (grondige) evaluatie van de tenders en de IBO's	216
7.3.3	Verder onderzoek waarom (kwetsbare) werkzoekenden niet worden bereikt	217
7.3.4	Verder onderzoek naar het gebruik en de uitbreiding van het model voor statistical profiling	217
<b>- BIJLAGEN -</b>		<b>219</b>
	bijlage 1 De accuraatheid van het VDAB profilingsmodel	221
	bijlage 2 Statistische discriminatie van het VDAB-model	225
	bijlage 3 Tabellen bij figuren in hoofdstuk 4	229
	bijlage 4 Groeperen van VDAB-acties	231
	bijlage 5 Acties binnen het 'Strategisch Plan voor Limburg in het Kwadraat'	235
	bijlage 6 ESF-oproepen	237
	bijlage 7 Combinatie van DWSE-maatregelen binnen hetzelfde kwartaal	241
	bijlage 8 Tabellen bij figuren in hoofdstuk 6	243
	bijlage 9 Dienstverlening in functie van de werkloosheidsduur: uitkeringsgerechtigde versus vrij-ingeschreven NWWZ	247
	bijlage 10 Upskilling	251
<b>Referenties</b>		<b>257</b>





# Lijst afkortingen

<b>BIO</b>	beroepsinlevingsovereenkomst
<b>BTOM</b>	bijzondere tewerkstellingsondersteunende maatregelen
<b>BW</b>	beschutte werkplaats
<b>DG</b>	doelgroepen
<b>DWP</b>	Department for Work and Pensions
<b>DWSE</b>	Departement Werk en Sociale Economie
<b>EC</b>	Europese Commissie
<b>ESF</b>	Europees Sociaal Fonds
<b>GOB</b>	gespecialiseerde opleiding, begeleiding en bemiddeling
<b>GTB</b>	gespecialiseerde trajectbepalings- en begeleidingsdienst
<b>IBO</b>	individuele beroepsopleiding
<b>ICF</b>	international classification of functioning, disability and health
<b>LDE</b>	lokale diensteneconomie
<b>MMPP</b>	ernstige medische, mentale, psychische en of psychiatrische problematiek
<b>NEC</b>	normaal economisch circuit
<b>NWWZ</b>	niet-werkende werkzoekende
<b>OESO</b>	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
<b>SERV</b>	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
<b>SEC</b>	Sociaal Economisch Circuit
<b>SINE</b>	sociale inschakelingseconomie
<b>SW</b>	sociale werkplaats
<b>TAZ</b>	tender activeringszorg
<b>TIBB</b>	tender intensieve begeleiding en bemiddeling
<b>VIONA</b>	Vlaams Interuniversitair Onderzoeksnetwerk Arbeidsmarktrapportering
<b>VDAB</b>	Vlaams Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleidingen
<b>WIJ</b>	werkinleving voor jongeren
<b>WPRS</b>	worker profiling and reemployment services
<b>WVG</b>	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin



# Lijst tabellen

Tabel 2.1	Kenmerken van statistische profilingsmodellen in zeven landen	30
Tabel 2.2	Evalueren van de accuraatheid van profilingsmodellen	36
Tabel 4.1	Verklarende variabelen in het profilingsmodel van de VDAB	80
Tabel 4.2	Overzicht van de catwz-codes	82
Tabel 4.3	Kenmerken van de werkzoekenden ingestroomd in 2016	87
Tabel 4.4	Kans op het vinden van werk in functie van de socio-economische kenmerken van de werkzoekende	91
Tabel 4.5	Kans op het vinden van werk in functie van de (online) ondersteuning door de VDAB	94
Tabel 4.6	Kans op het vinden van werk in functie van de situatie op de lokale arbeidsmarkt	95
Tabel 4.7	Kenmerken van vijf groepen van werkzoekenden met gelijkaardige profilingscores	98
Tabel 4.8	De verdeling van traditionele doelgroepen over de vijf groepen van werkzoekenden	99
Tabel 4.9	Overlap in scores tussen verschillende doelgroepen	101
Tabel 5.1	Overzicht van de belangrijkste VDAB-maatregelen voor de populatie van werkzoekenden ingestroomd in 2016	120
Tabel 5.2	De Vlaamse doelgroepkortingen, SINE en de aanwervingsincentive voor langdurig werkzoekenden (situatie in 2017)	124
Tabel 5.3	De sociale economie in Vlaanderen (situatie 2017)	125
Tabel 5.4	Profiel van de werkzoekenden per VDAB-maatregel	130
Tabel 5.5	De eerste VDAB-acties	133
Tabel 5.6	Inschatting van werkzoekenden door de VDAB	135
Tabel 5.7	De distributie van de profilingscores voor vier tenders (TAZ, TIBB, TIW, WIJ) (alle werkzoekenden versus jongeren)	139
Tabel 5.8	De distributie van de profilingscores voor werkpleklers	141
Tabel 5.9	De distributie van de profilingscore voor opleidingen	144
Tabel 5.10	Profiel van de werkzoekenden uitgestroomd met een DWSE-maatregel	147
Tabel 5.11	De distributie van de profilingscore voor jongeren die genieten van een loonkostensubsidie	149
Tabel 5.12	De distributies van de profilingscores van werkzoekenden met recht op maatwerk al dan niet uitgestroomd naar de sociale werkplaatsen, beschutte werkplaatsen of lokale diensteneconomie	152
Tabel 6.1	Welke werkzoekenden worden minder vaak ondersteund (persoonlijke dienstverlening, actie of inschatting) binnen zeven maanden na instroom in de werkloosheid?	168
Tabel 6.2	De eerste stap in het traject van werkzoekenden	172
Tabel 6.3	VDAB-acties als 'eerste' stap in het traject	173
Tabel 6.4	Inschattingen als 'eerste' stap in het traject	173
Tabel 6.5	Eerste stap in het traject naar werk in functie van de catwz-code bij instroom in de werkloosheid	175

Tabel 6.6	Eerste stap in het traject naar werk voor werkzoekenden die kortstondig werken al dan niet in de uitzendsector	176
Tabel 6.7	Kans op een succesvol traject (scenario 1 versus scenario 2)	178
Tabel 6.8	Aantal werkzoekenden die niet uitstromen noch deelnemen aan een actie binnen twaalf maanden (scenario 1, uitstroom uit de werkloosheid, versus scenario 2, uitstroom naar werk)	180
Tabel 6.9	Catwz-code bij instroom voor werkzoekenden die niet deelnemen aan een actie noch uitstromen uit (1) de werkloosheid, (2) naar werk of (3) uit de werkloosheid, maar niet naar werk	181
Tabel 6.10	Kenmerken van werkzoekenden niet deelgenomen hebben aan een actie, maar wel uitgestroomd zijn uit de werkloosheid maar niet naar werk (n=27.840)	182
Tabel 6.11	Kenmerken van werkzoekenden die niet uitstromen naar werk noch deelnemen aan een actie binnen één jaar (scenario 2) in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt	185
Tabel 6.12	Mismatch voor de volledige populatie versus mismatch voor de populatie van volledig uitkeringsgerechtigde werkzoekenden en werkzoekenden in wachttijd	188
Tabel 6.13	Werkzoekenden met recht op maatwerk die binnen drie of zes maanden minimaal één maand werken (n=3.407)	190
Tabel 6.14	Uitstroom naar de sociale economie binnen zes maanden na het verkrijgen van recht op maatwerk (n=566)	190
Tabel 6.15	Aantal werkzoekenden ingestroomd in eerste helft van 2016	192
Tabel 6.16	Kenmerken van langdurige werkzoekenden in vergelijking met de volledige populatie	192
Tabel 6.17	Traject van langdurig werkzoekenden tussen maand 12 en 18	192
Tabel 6.18	Acties waaraan langdurig werkzoekenden deelnemen tussen maand 12 en 18	193
Tabel 6.19	Aantal (series van) acties doorheen het traject	195
Tabel 6.20	Statuut van werkzoekenden drie en zes maanden na het einde van de eerste actie	195
Tabel 6.21	Welke acties worden vaker gevolgd door een tweede-kans-actie?	196
Tabel 6.22	Welke tweede-kans-acties volgen werkzoekenden die de opleiding 'Nederlands voor anderstaligen' hebben gevolgd?	197
Tabel 6.23	Welke tweede-kans-acties volgen werkzoekenden die een beroepsopleiding hebben gevolgd?	197
Tabel 6.24	Welke 'tweede actie' volgen werkzoekenden nadat ze hebben deelgenomen aan een TIBB?	197
Tabel 7.1	Mismatch tussen vraag en aanbod	210

# Lijst figuren

Figuur 2.1	De kost van profiling	24
Figuur 2.2	De relatie tussen de graad van personalisering (profiling) en de kosten van de dienstverlening	25
Figuur 2.3	De trade-off tussen de kosten van profiling en de (kosten)efficiënte van de dienstverlening: de zoektocht naar een optimaal niveau van profiling	26
Figuur 2.4	De bouwstenen van een statistisch profilingsmodel	27
Figuur 2.5	De Werkverkenner	46
Figuur 2.6	De ontwikkeling van de Werkverkenner	47
Figuur 2.7	De Werkverkenner als instrument voor de bemiddelaar	48
Figuur 4.1	Distributie van de profilingscores	88
Figuur 4.2	De profilingscore voor verschillende groepen t.o.v. het gemiddelde in de populatie (52,6%)	93
Figuur 4.3	Welke variabelen verklaren de variantie in de score het best (univariaat)?	96
Figuur 4.4	Welke combinatie van variabelen verklaren de variantie in de profilingscore (multivariaat)?	97
Figuur 4.5	Hoog- versus midden- en laaggeschoolden	100
Figuur 4.6	Jongeren versus 55-plussers	101
Figuur 4.7	Hooggeschoolde jongeren versus laag- en middengeschoolde jongeren	102
Figuur 4.8	Uitstroom uit de werkloosheid zeven maanden na instroom in de werkloosheid	104
Figuur 4.9	Uitstroom uit de werkloosheid dertien maanden na instroom in de werkloosheid	105
Figuur 4.10	Uitstroom naar werk zeven en dertien maanden na instroom in de werkloosheid	105
Figuur 4.11	Duurzame tewerkstelling: drie of zes maanden gewerkt binnen één jaar na instroom	106
Figuur 5.1	Het arbeidsmarktbeleid in vier kwadranten	113
Figuur 5.2	Rangschikken van maatregelen op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt (DWSE)	114
Figuur 5.3	Rangschikken van maatregelen op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt (VDAB)	115
Figuur 5.4	Het arbeidsmarktbeleid op basis van de <i>'focus op uitstroom naar het NEC'</i> en de <i>'intensiteit van de dienstverlening'</i>	116
Figuur 5.5	Specifieke maatregelen gerangschikt op basis van de <i>'focus op uitstroom naar het NEC'</i> en de <i>'intensiteit van de dienstverlening'</i>	117
Figuur 5.6	De distributie van de profilingscores voor alle VDAB-maatregelen	137
Figuur 5.7	De distributie van de profilingscores voor vier tenders (TAZ, TIBB, TIW, WIJ), voorgesteld met box plots	138
Figuur 5.8	De distributie van de profilingscores voor vier tenders (TAZ, TIBB, TIW, WIJ), voorgesteld met frequentiedistributies	138
Figuur 5.9	De distributie van de profilingscores van jongeren in vier tenders (TAZ, TIBB, TIW, WIJ)	140
Figuur 5.10	De distributie van de profilingscores voor zeven vormen van werkplekieren	142
Figuur 5.11	De distributie van de profilingscores voor de IBO, BIO en beroepsverkenkende stage	142
Figuur 5.12	De distributie van de profilingscores voor opleidingen	143

Figuur 5.13	De distributie van de profilingscores voor alle DWSE-maatregelen	145
Figuur 5.14	De distributie van de profilingscore van jongeren met een doelgroepkorting, een IBO, een BIO of jongeren die uitstromen naar de dienstenchequesector	149
Figuur 5.15	Laag- en middengeschoolde jongeren: profilingscores van jongeren uitgestroomd naar werk met een doelgroepkorting versus jongeren die niet zijn uitgestroomd	151
Figuur 5.16	Werkzoekenden met 'recht op maatwerk': profilingscores van werkzoekenden uitgestroomd naar de sociale economie versus werkzoekenden die niet zijn uitgestroomd	152
Figuur 5.17	De distributie van de profilingscores voor alle maatregelen van het Vlaamse arbeidsmarktbeleid	154
Figuur 6.1	Trajecten van werkzoekenden	158
Figuur 6.2	Werkzoekenden in persoonlijke dienstverlening in functie van de werkloosheidsduur	160
Figuur 6.3	Werkzoekenden in een VDAB-actie in functie van de werkloosheidsduur	161
Figuur 6.4	Werkzoekenden met een inschatting in functie van de werkloosheidsduur	162
Figuur 6.5	Aandeel werkzoekenden dat in persoonlijke dienstverlening zit, deelneemt aan een VDAB-actie of ingeschat is in functie van de werkloosheidsduur	163
Figuur 6.6	Persoonlijke dienstverlening, acties en inschattingen vier maanden na instroom in de werkloosheid in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt	165
Figuur 6.7	Persoonlijke dienstverlening, acties en inschattingen zeven maanden na instroom in de werkloosheid in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt	166
Figuur 6.8	Uitstroom naar werk met of zonder DWSE-maatregel in functie van de werkloosheidsduur	169
Figuur 6.9	Het gebruik van DWSE-maatregelen t.o.v. de totale uitstroom naar werk in functie van de werkloosheidsduur	170
Figuur 6.10	Het gebruik van DWSE-maatregelen in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt relatief t.o.v. de totale uitstroom naar werk zeven maanden na instroom in de werkloosheid	171
Figuur 6.11	Succesgraad in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt (boven: scenario 1: uitstroom uit de werkloosheid; onder: scenario 2: uitstroom naar werk)	179
Figuur 6.12	Aantal werkzoekenden die niet uitstromen naar werk noch deelnemen aan een actie binnen twaalf maanden (scenario 2) in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt	180
Figuur 6.13	Het aanbod van VDAB-acties in functie van de profilingscore t.o.v. de profilingscore van werkzoekenden die binnen één jaar noch deelnamen aan een actie noch uitstroomden naar werk (scenario 2)	183
Figuur 6.14	Aantal werkzoekenden die niet uitstromen naar werk noch deelnemen aan een actie binnen twaalf maanden: scenario 1 versus scenario 2	187
Figuur 6.15	Aantal werkzoekenden die niet uitstromen naar werk noch deelnemen aan een actie binnen twaalf maanden: werkzoekenden met het label 'Vrijstelling/aangepaste beschikbaarheid' en 'niet-toeleidbaar'	187
Figuur 6.16	Aantal werkzoekenden die niet uitstromen naar werk noch deelnemen aan een actie binnen twaalf maanden: de vrij-ingeschreven niet-werkende werkzoekenden	188
Figuur 6.17	De mismatch in het Vlaamse arbeidsmarktbeleid	201
Figuur 7.1	De afstand tot de arbeidsmarkt voor de volledige populatie en specifieke (doel)groepen	207
Figuur 7.2	Rangschikking van VDAB (groen) en DWSE-maatregelen (oranje) in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt	209

Figuur 7.3	Profilingsscores van werkzoekenden die niet deelnamen aan een actie noch uitstroomden uit de werkloosheid (groen) of naar werk (oranje)	211
Figuur b1.1	De distributie van de profilingsscores voor werkzoekenden die zeven maanden (linkse figuur) of dertien maanden (rechtse figuur) na instroom in de werkloosheid nog steeds werkzoekend waren versus werkzoekenden die aan het werk waren	222
Figuur b1.2	De ROC-curve: een trade-off tussen sensitiviteit en specificiteit	223
Figuur b6.1	De profilingsscore van werkzoekenden in ESF-oproepen	238
Figuur b10.1	Correlatie tussen de doelgroep van een actie (op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt) en de kans op een tweede actie	252
Figuur b10.2	Upskilling en downskilling: is de tweede actie 'moeilijker' dan de eerste actie?	253





# 1 | Inleiding

## 1.1 Situering van het onderzoek

Het doel van het Vlaams activerend arbeidsmarktbeleid is het verhogen van de werkzaamheidsgraad. In het kader van de Europese 2020-doelstellingen streeft Vlaanderen naar een werkzaamheidsgraad van 76% in 2020. Om dit te bereiken wordt ingezet op het ondersteunen van werkzoekenden bij het vinden van een nieuwe job en het inschakelen van inactieven op de arbeidsmarkt. Daarvoor is in de laatste decennia een breed gamma aan maatregelen ontwikkeld in Vlaanderen. De zesde staatshervorming regionaliseerde bovendien een aantal bevoegdheden (e.g. dienstencheques, doelgroepkortingen), waardoor het Vlaams activerend arbeidsmarktbeleid bijkomende instrumenten ter beschikking kreeg.

Het **afstemmen van het aanbod van maatregelen aan de nood van werkzoekenden**, en dit op een kostenefficiënte manier, blijft een belangrijke uitdaging. Traditioneel werden werkzoekenden onderverdeeld in groepen op basis van categoriale kenmerken zoals werkloosheidsduur en opleidingsniveau. Recenter zien we een evolutie van een ‘doelgroepenbenadering’ naar een meer individuele benadering van werkzoekenden. De filosofie is dat elke werkzoekende specifieke noden heeft en dat een klassieke doelgroepenbenadering onvoldoende rekening kan houden met deze individuele noden. Een sleutelbegrip binnen deze filosofie is de ‘**afstand tot de arbeidsmarkt**’. Het idee is dat werkzoekenden kunnen worden gerangschikt op een continuüm op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt.

Net zoals werkzoekenden binnen een continuüm vallen, kunnen ook de **verschillende maatregelen van het Vlaams activerend arbeidsmarktbeleid op een continuüm worden geplaatst**. Sommige maatregelen zetten in op werkzoekenden die dicht bij de arbeidsmarkt staan; andere (meer intensieve en duurdere) maatregelen focussen op werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het arbeidsmarktbeleid streeft naar een goede match tussen ‘het continuüm van werkzoekenden’, naargelang hun afstand tot de arbeidsmarkt, en het ‘continuüm van maatregelen’. Voor elk ‘type’ werkzoekende zou er een maatregel moeten bestaan. Terzelfdertijd wordt ernaar gestreefd om elke werkzoekende naar de ‘juiste’ maatregel toe te leiden.

## 1.2 Opbouw van dit rapport

Dit VIONA-onderzoek tracht deze theorie - dat zowel werkzoekenden als maatregelen op een continuüm kunnen worden geplaatst - te operationaliseren. Dit gebeurt in twee stappen:

- In een eerste stap (**deel 1** van dit rapport) zoeken we naar een maatstaf voor het begrip ‘**afstand tot de arbeidsmarkt**’. Daarvoor bestuderen we statistische profilingsmodellen die werkzoekenden een score geven naargelang de kans om binnen een bepaalde periode werk te vinden. Op basis van literatuuronderzoek, input uit workshops van de OESO en de EC en contacten met buitenlandse arbeidsbemiddelingsdiensten, bespreken we in **hoofdstuk 2** *buitenlandse (statistische) profilingsmodellen*. **Hoofdstuk 3** beschrijft *profilering bij de VDAB*, waarbij de evolutie van een doelgroepenbenadering naar een aanpak op maat wordt benadrukt. **Hoofdstuk 4** analyseert het recent ontwikkelde *profilingsmodel van de VDAB* en toont aan dat dit model een betere maatstaf voor de afstand tot de arbeidsmarkt is dan een klassieke doelgroepenbenadering.

- In een tweede stap (deel 2 van dit rapport) maken we de link tussen de afstand tot de arbeidsmarkt van een werkzoekende en het aanbod aan ondersteuning en maatregelen binnen het Vlaams arbeidsmarktbeleid. Daarvoor schetsen we in hoofdstuk 5 de ‘instrumenten’ van het *Vlaams arbeidsmarktbeleid*, waarbij we eerst een overzicht geven van (alle) maatregelen, geïmplementeerd door de VDAB en/of het DWSE, en vervolgens de maatregelen op een continuüm plaatsen, op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt van de werkzoekenden die aan deze maatregelen deelnemen. In hoofdstuk 6 onderzoeken we de *trajecten van werkzoekenden*. Daarbij gaan we na wie wanneer ondersteuning krijgt, en of dit afhangt van de afstand tot de arbeidsmarkt van de werkzoekende, en of we groepen kunnen identificeren die niet tijdig worden ondersteund.

In **het derde deel** van dit rapport bouwen we voort op de resultaten uit hoofdstuk 5 en 6, aangevuld met informatie gebaseerd op interviews met experts bij de VDAB en het DWSE en elementen uit een workshop met diverse stakeholders (georganiseerd op 18 oktober 2018) om het denkproces over de bevindingen op gang te brengen als valorisatie van het onderzoek.

### 1.3 Wat maakt dit onderzoek innovatief?

Een O&O-opdracht (Onderzoek & Ontwikkeling) biedt de mogelijkheid om te (proberen) innoveren, en het beleid op een andere manier te analyseren en evalueren. De innovaties in dit onderzoek situeren zich in hoofdstukken 4 en 5 en, in mindere mate, in hoofdstuk 6.

- VDAB ontwikkelde een innovatief statistisch profilingsmodel, waar wij verder mee aan de slag gingen. Hoofdstuk 4 valideert het statistisch profilingsmodel van de VDAB, toont aan dat deze score kan worden gebruikt als maatstaf voor de afstand tot de arbeidsmarkt en dat het accurater is dan een doelgroepenbenadering. Vernieuwend is dat we ook oog hebben voor **statistische discriminatie** (zie onder meer sectie 2.4.4 en bijlage 2).
- Het vernieuwende in hoofdstuk 5 is dat we de profilingscore - als maat voor afstand tot de arbeidsmarkt - gebruiken om **alle maatregelen van het Vlaams arbeidsmarktbeleid op een continuüm te plaatsen**. Het is ons inziens de eerste keer dat erg diverse maatregelen - gaande van arbeidszorg, over tenders, tot doelgroepkortingen - op een uniforme manier kunnen worden vergeleken (zie onder meer Figuur 5.17). Dat levert interessante inzichten op. Deze methode zou bovendien ook in toekomstig onderzoek (intern door de VDAB/DWSE of in samenwerking met externe partners) kunnen worden herhaald.
- In hoofdstuk 6 wordt een poging ondernomen om te onderzoeken voor welk type werkzoekenden er bijkomende inspanningen nodig zijn en met welke maatregelen deze werkzoekenden baat zouden kunnen hebben. Er wordt met andere woorden getracht om de **hiaten in het aanbod** te identificeren (zie onder meer Figuur 6.17) en te onderzoeken waar er een **mismatch** is tussen vraag naar en aanbod van ondersteuning in de zoektocht naar werk.

### 1.4 En wat zijn de belangrijkste tekortkomingen?

Elk onderzoek heeft zijn grenzen. We wijzen de lezer graag op de volgende tekortkomingen:

- Het onderzoek omvat het volledig Vlaams arbeidsmarktbeleid, en steunt daarbij sterk op het begrip afstand tot de arbeidsmarkt, geoperationaliseerd door de profilingscore. De maatregelen (i.e. opleidingen, tenders, werkpleklers, ...) hebben echter elk hun eigenheid, sterktes en zwaktes. Dit onderzoek heeft niet als doel de eigenheid van elke maatregel in kaart te brengen, maar plaats ze in verhouding tot de andere maatregelen. Hierdoor gaat soms een stuk nuance verloren. Een mooi voorbeeld daarvan zijn de brede waaier aan erg diverse opleidingen die de VDAB aanbiedt, en die in dit rapport worden gegroepeerd onder de noemers ‘beroepsgerichte opleidingen’ en ‘beroepsgerichte doorstroomopleidingen’. Doordat deze categorieën zo breed zijn, leren we er weinig uit.

- De profilingscore is interessant omdat met één cijfer het profiel van een werkzoekende wordt gevat. Dat maakt het mogelijk alle maatregelen te rangschikken. Eén cijfer is echter onvoldoende om precies te vatten waar zich de uitdagingen bevinden, of om te begrijpen welke noden een werkzoekende precies heeft. De profilingscore kan laag zijn, omdat iemand onvoldoende Nederlands spreekt, maar evengoed omdat een werkzoekende een complexe psychische problematiek heeft. Twee werkzoekenden met eenzelfde score kunnen dus erg verschillende noden hebben, en dit is niet af te leiden uit de profilingscore alleen. Daardoor kunnen we niet steeds precies duiden waar zich de uitdagingen bevinden. Dat geldt vooral voor hoofdstuk 6, waar we wel kunnen besluiten dat werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt vaak door de mazen van het net glippen, maar met het gevolgde onderzoeksdesign niet exact kunnen duiden waar dit aan ligt (i.e. een onvoldoende aangepast aanbod, onvoldoende plaatsen in het bestaand aanbod, of moeilijkheden bij het bereiken van werkzoekenden). We stoten hier op de limieten van (dit type) kwantitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek is hier wellicht meer aangewezen.
- De financiële kost van een maatregel is een sleutelparameter bij het vormgeven van het beleid. Op deze parameter wordt in dit rapport niet ingegaan.
- De analyse in dit onderzoek bevat een doorlichting van populatie en beleid anno 2016-2017. Beleid is echter continu in evolutie; de situatie vandaag kan dus afwijken van de doorlichting die haar neerslag vond in dit rapport.

Toekomstig (VIONA-)onderzoek kan verder bouwen op dit rapport, en deze tekortkomingen aanpakken. In deel 3 geven we een aantal suggesties voor toekomstig onderzoek.



**- DEEL 1 (STATISTISCHE) PROFILING IN HET  
BUITENLAND EN BIJ DE VDAB -**



## 2 | Profiling: een internationale vergelijking

### 2.1 Wat is profiling?

Binnen het kader van een arbeidsbemiddelingsdienst refereert profiling naar de methode die wordt gebruikt om te beslissen **welke werkzoekenden prioriteit** krijgen en, dus, welke werkzoekenden eerst worden begeleid<sup>1</sup>. Zo is de keuze om elke werkzoekende elke week uit te nodigen op gesprek een vorm van (weinig selectieve) profiling<sup>2</sup>. Een andere vorm van (meer selectieve) profiling bestaat erin om elke laaggeschoolde werkzoekende binnen drie maanden na registratie uit te nodigen voor een persoonlijk gesprek en hooggeschoolde werkzoekenden pas na zes maanden uit te nodigen. In dit geval is de profiling selectiever. Werkzoekenden waarvan men vermoedt dat ze een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben worden sneller uitgenodigd dan werkzoekenden met een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt. Wat met profiling niet wordt bepaald is welke dienstverlening aan wie wordt aangeboden. Dit is een stap – soms targeting genoemd – die volgt op profiling. **Profiling verdeelt de populatie aan werkzoekenden in homogene(re) groepen zodat de volgende stap, het aanbieden van gepaste begeleiding, eenvoudiger en gericht wordt en op een meer kostenefficiënte manier kan gebeuren.**

Profiling is niet enkel noodzakelijk bij arbeidsbemiddelingsdiensten. Veel andere vormen van (sociale) dienstverlening worstelen eveneens met de vraag hoe klanten kunnen worden gesegmenteerd in homogene groepen, zodat voor elk segment de dienstverlening op een gepaste en kostenefficiënte manier kan worden georganiseerd (Kuipers, van Amelsvoort, & Kramer, 2010; Van Hootegem, Huys, & Maes, 2014). Denk bijvoorbeeld aan de spoeddienst in een ziekenhuis waar een profilingsmodel – wat ze binnen deze context triage noemen – beslist welke patiënten het eerst gezien moeten worden (Asplin et al., 2003). Of denk aan sociale huisvesting, waar men via (ingewikkelde) regels een evenwicht tracht te vinden tussen mensen die dringend een woning nodig hebben en mensen waarvoor dit minder dringend is, maar die al lang op een wachtlijst staan.

Profiling is evenmin een nieuw vraagstuk bij arbeidsbemiddelingsdiensten. Reeds in 1998 wijdde de OESO een rapport aan het optimaliseren van profilingsystemen bij arbeidsbemiddelingsdiensten en verwoordde de doelstellingen toen als volgt: *“The early identification of jobseekers at risk of becoming long-term unemployed is a longstanding and basic endeavour of the public employment service (PES). Indeed, good judgement in this area forms part of the professional competence and work experience of PES staff. However, a few countries have gone further by introducing more formal methods of identifying at-risk jobseekers and laying out procedures on what to do with them. This is usually referred to as profiling and is used in this paper to cover the approach of i) the identification of individuals at risk of long-term unemployment; ii) the referral to various active labour market programmes”* (OECD, 1998, p. 9). Na 1998 verdwenen profilingsmodellen nooit volledig uit de aandacht. Zo

---

1 Wanneer we in dit hoofdstuk over 'begeleiding/ondersteuning' spreken, dan verwijzen we naar acties waarbij er minimaal '(menselijk en individueel) contact' is tussen een werkzoekende en de arbeidsbemiddelingsdienst. In het geval van Vlaanderen betekent dit concreet dat we (bijvoorbeeld) online vacaturematching, waar het initiatief volledig bij de werkzoekende zelf ligt, niet beschouwen als begeleiding/ondersteuning. Contact met een bemiddelaar (telefonisch via de servicelijn of een face-to-face gesprek), persoonlijke dienstverlening en alle meer intensieve maatregelen (opleidingen, tenders, sociale economie, ...) definiëren we wel als begeleiding/ondersteuning. In hoofdstuk 4 worden de verschillende vormen van ondersteuning besproken.

2 Dergelijke profilingsmodellen werden (en worden) echter frequent gebruikt. Denk bijvoorbeeld aan het vroegere 'stempelen', waarbij de werkzoekende elke week diende langs te gaan bij een stempellokaal. In het VK worden werkzoekenden tot op de dag van vandaag gevraagd om tweewekelijks langs te komen. Door de huidige hervormingen in het kader van Universal Credit zal dit wellicht wel veranderen.



verscheen in 2002 het werk van Eberts, O’Leary, and Wandner (2002) dat focust op profiling in de VS, verschenen in het laatste decennium verschillende papers over profiling en segmentering van de Europese Commissie in het kader van de PES to PES dialogue (Barnes, Wright, Irving, & Deganis, 2015; Konle-Seidl, 2011; Pieterse, 2017), en bracht de Wereldbank in 2014 een rapport uit dat focust op profiling in ontwikkelingslanden (Loxha & Morgandi, 2014). De uitdaging, het tijdig identificeren van werkzoekenden met een hoog risico om langdurig werkzoekend te worden, is vandaag dus nog even actueel als in 1998.

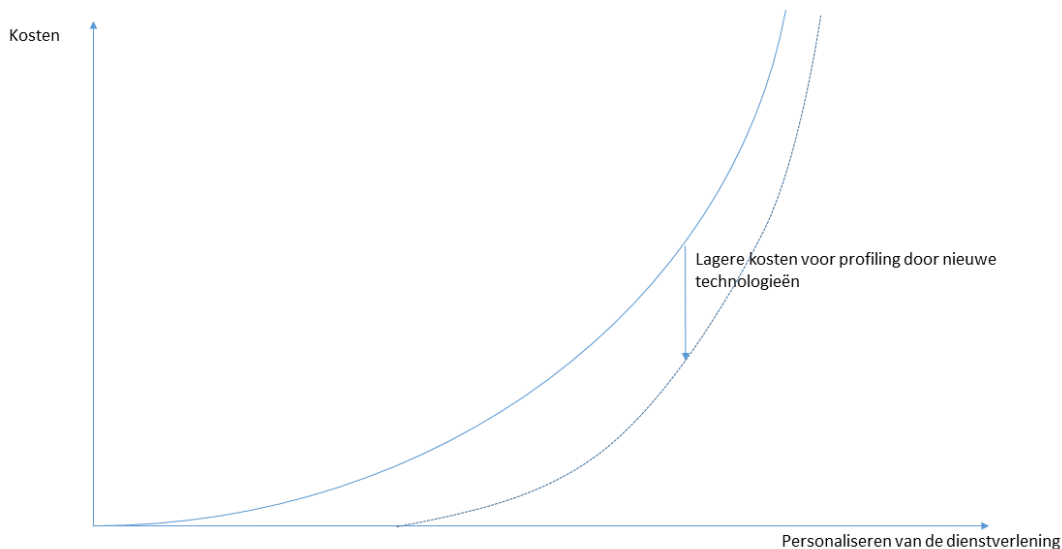
## 2.2 Drie kenmerken van profilingsmodellen

Profilingsmodellen hebben drie gemeenschappelijke kenmerken: (1) ze trachten de **kostenefficiëntie** van de dienstverlening te verhogen, (2) ze dienen in de mate van het mogelijke **‘eerlijk en rechtvaardig’** te zijn en (3) ze volgen een **‘flow’ benadering**. Hieronder bespreken we elk van deze kenmerken met een focus op profilingsmodellen in arbeidsbemiddelingsdiensten.

Vooreerst hebben profilingsmodellen als doel de **kostenefficiëntie** van de organisatie te verhogen. Daarbij dient een evenwicht te worden gevonden tussen enerzijds de kosten van de profiling zelf, en anderzijds de besparingen op het organiseren van de dienstverlening, die efficiënter kan worden georganiseerd naarmate het profiel van de werkzoekende nauwkeuriger wordt ingeschat.

De kosten van profiling stijgen naarmate deze profiling sterker wordt uitgebouwd, en er dus een meer volledig profiel van de werkzoekende wordt opgesteld (Figuur 2.1). Denk hierbij aan kosten gerelateerd aan het registreren van de werkzoekende en het aanmaken van een dossier, maar ook aan de kosten van een persoonlijk gesprek tussen een werkzoekende en een bemiddelaar om de noden van de werkzoekende in te schatten.

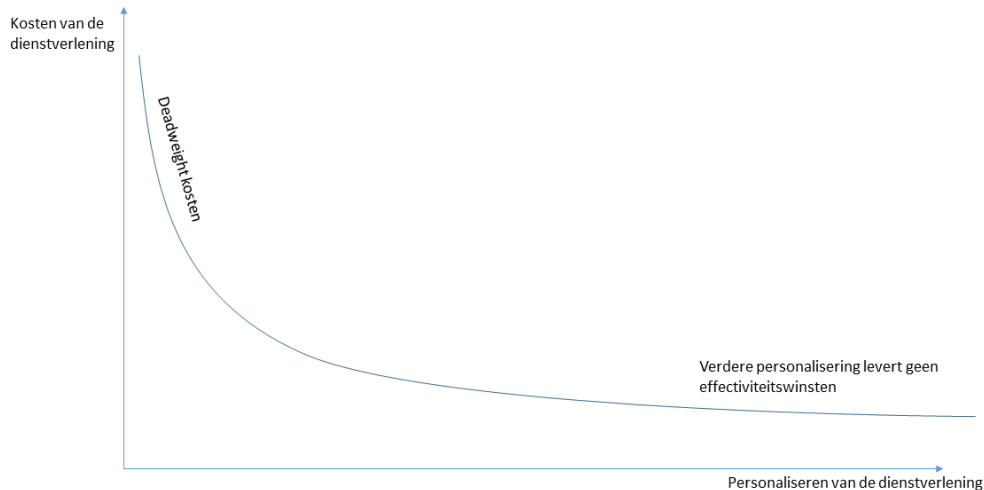
**Figuur 2.1** De kost van profiling



Meer doorgedreven profiling verhoogt echter de kosteneffectiviteit van de dienstverlening (Figuur 2.2), omdat er meer op maat van de werkzoekende kan worden gewerkt en zo de dienstverlening wordt gepersonaliseerd. Zo kan dankzij profiling worden vermeden dat werkzoekenden die ook zonder ondersteuning op korte termijn werk zullen vinden toch in de (dure) dienstverlening terechtkomen. Dit zijn de zogenaamde *deadweight* kosten, die elke dienstverlener wenst

te vermijden. Profiling kan eveneens helpen om de werkzoekende toe te leiden naar de meest effectieve dienstverlening. Tot slot hangt de nood aan profiling af van de manier waarop het aanbod van de dienstverlening is georganiseerd. Stel dat er maar twee vormen van begeleiding bestaan, één voor werkzoekenden die geen Nederlands kunnen en één voor werkzoekenden die deze taal wel goed beheersen, dan volstaat het om profiling te beperken tot het in kaart brengen van de kennis van het Nederlands. Hoe complexer het aanbod van de arbeidsbemiddelingsdienst, hoe hoger de potentiële kostenbesparing door een meer doorgedreven profiling.

**Figuur 2.2 De relatie tussen de graad van personalisering (profiling) en de kosten van de dienstverlening**



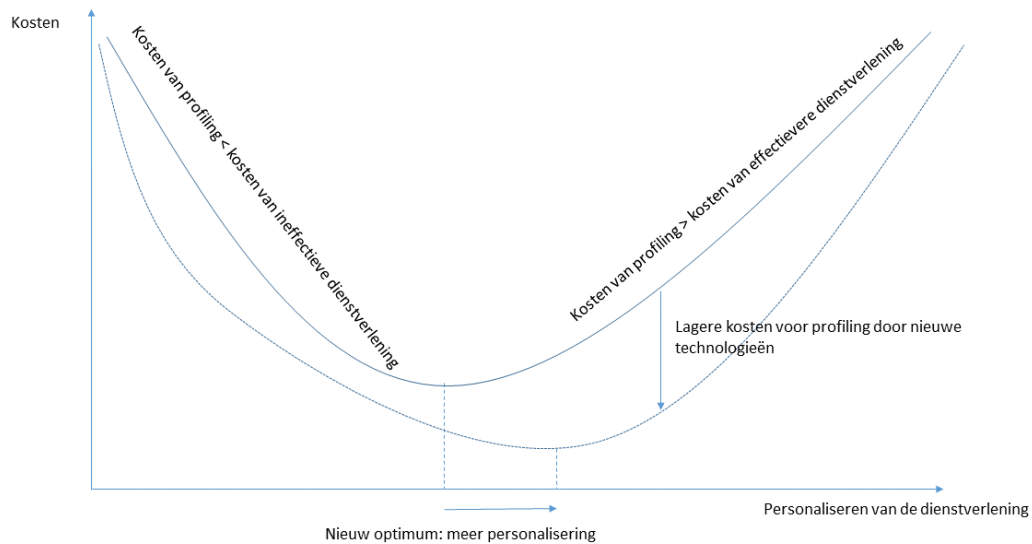
Arbeidsbemiddelingsdiensten zoeken een evenwicht tussen de kosten van profiling en het efficiënt organiseren van de dienstverlening. Deze trade-off wordt voorgesteld in Figuur 2.3. Dit toont dat er een ‘optimaal’ niveau van profiling bestaat. Dit optimum hangt af van de kostenstructuur van de organisatie, maar eveneens van de manier waarop het aanbod aan dienstverlening is georganiseerd en van de heterogeniteit in de populatie van werkzoekenden.

Nieuwe technologieën, onder meer statistische modellen op basis van machine learning, kunnen de kost van het opstellen van een profiel van een werkzoekende aanzienlijk doen afnemen (Figuur 2.1), terwijl deze technologieën geen effect hebben op de relatie tussen de mate waarin de dienstverlening wordt gepersonaliseerd en de kosteneffectiviteit van deze dienstverlening (Figuur 2.2). Dit zorgt ervoor dat het ‘optimaal’ niveau van profiling verschuift naarmate profiling goedkoper wordt (Figuur 2.3). Dankzij nieuwe technologieën evolueren de arbeidsbemiddelingsdiensten naar een meer doorgedreven profiling, een trend die we bij de VDAB, maar ook bij andere arbeidsbemiddelingsdiensten vaststellen.

Een tweede gemeenschappelijk element van profilingsmodellen is dat ze sterk bepaald worden door de beleidsprioriteiten en tot op zekere hoogte **‘eerlijk en rechtvaardig’** dienen te zijn. Zo is het een (politieke) keuze om al dan niet in te zetten op het activeren van oudere werkzoekenden, wat op zijn beurt de manier waarop aan profiling wordt gedaan beïnvloedt. Profilingsmodellen moeten bovendien zo zijn opgebouwd dat de rechtstreekse betrokkenen (i.e. de bemiddelaar en de werkzoekenden) het gevoel hebben dat werkzoekenden op een eerlijke en rechtvaardige manier worden behandeld. Dat betekent niet enkel dat iedereen met eenzelfde profiel dezelfde rechten en plichten moet hebben (zie ook sectie 2.4.4 voor enkele ethische bedenkingen bij profilingsmodellen), maar eveneens dat de profilingsmodellen voldoende transparant zijn. Transparantie is in de eerste plaats belangrijk als aan de profiling grote (financiële) voordelen of sancties zijn gekoppeld. Dit hangt

samen met het doel waarvoor profiling wordt ingezet, voor de begeleiding dan wel de opvolging en controle. Zoals we zullen zien in sectie 2.4.3, zijn de meeste statistische profilingsmodellen niet zeer transparant.

**Figuur 2.3 De trade-off tussen de kosten van profiling en de (kosten)efficiënte van de dienstverlening: de zoektocht naar een optimaal niveau van profiling**



Een laatste gemeenschappelijk element van profilingsmodellen is dat ze typisch een **flow benadering** volgen. Profilingsinstrumenten worden gebruikt om voor nieuwe klanten te bepalen wanneer ze begeleiding zullen krijgen. Bij arbeidsbemiddelingsdiensten houdt dit in dat profiling wordt gebruikt om voor nieuwe werkzoekenden te bepalen wanneer ze zullen worden uitgenodigd op een eerste gesprek. Dit betekent ook dat deze modellen nauwelijks worden gebruikt voor langdurig werkzoekenden, waarvan immers reeds duidelijk is dat ze niet snel naar werk zijn uitgestroomd. Profilingsmodellen worden dus in de eerste plaats ingezet om de ‘flow’ aan werkzoekenden in te plannen binnen de dienstverlening, en niet om de ‘stock’ aan werkzoekenden te managen.

### 2.3 Vier verschillende vormen van profiling

Hoewel profilingsmodellen gelijkaardige doelstellingen hebben, namelijk het segmenteren van klanten in homogeneren groepen, bestaan er grote verschillen tussen profilingsmodellen. Barnes et al. (2015) onderscheiden vier types profilingsmodellen:

1. **statistical profiling**, waarbij op basis van een statistisch model de kans wordt geschat dat een werkzoekende werk zal vinden;
2. **rule-based profiling**, waarbij administratieve of wettelijke regels bepalen of en op welke begeleiding een werkzoekende recht heeft;
3. **soft-profiling**, waarbij een combinatie van administratieve regels, administratieve gegevens en de inzichten van de bemiddelaar (eventueel op basis van psychologische evaluaties van de werkzoekende) bepalen welke dienstverlening de werkzoekende krijgt;
4. **caseworker based profiling**, waarbij het in de eerste plaats aan de bemiddelaar is om te bepalen welke begeleiding een werkzoekende krijgt.

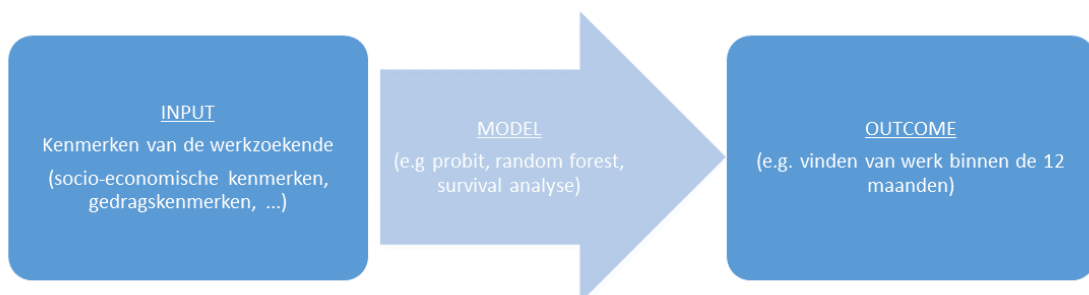
In de praktijk zien we vaak een combinatie van profilingsmodellen (Barnes et al., 2015; Loxha & Morgandi, 2014). De VDAB hanteert tot op vandaag een combinatie van rule-based en soft-profiling. De knipperlichten, die op basis van de leeftijd, opleiding en werkloosheidsduur van de werkzoekende bepalen binnen welke periode een werkzoekende op een eerste gesprek moet worden uitgenodigd, zijn een vorm van rule-based profiling. De (vrij grote) discretionaire ruimte van bemiddelaars om werkzoekenden toe te wijzen aan een bepaalde dienstverlening is dan weer een voorbeeld van soft-profiling.

Dit rapport focust op statistische profilingsmodellen. Om die reden bespreken we in de volgende sectie enkel welke statistische profilingsmodellen bestaan in het buitenland, en gaan we niet in op andere vormen van profiling. We bespreken eerst de manier waarop statistische profilingsmodellen worden opgebouwd, waarbij we in het bijzonder de nadruk leggen op de verklarende variabelen die worden meegenomen in deze modellen. Vervolgens gaan we in op een aantal kenmerkende aspecten van profilingsmodellen, namelijk de accuraatheid, het 'black box' karakter en de ethische vragen die deze modellen oproepen, en geven we enkele praktische en organisatorische uitdagingen die komen kijken bij het ontwikkelen en onderhouden van statistische profilingsmodellen. Tot slot bestuderen we profiling in meer detail in drie landen: Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

## 2.4 Statistische profilingsmodellen

Statistische profilingsmodellen schatten de kans dat een werkzoekende, gegeven zijn (socio-economische) kenmerken, een bepaalde doelstelling behaalt zoals uitstromen naar werk binnen zes maanden. Het stroomschema in Figuur 2.4 geeft dit proces weer. Bij het opbouwen van een statistisch profilingsmodel zijn drie elementen van belang: (1) de doelstelling die de arbeidsbemiddelingsdienst wenst te bereiken (de 'outcome' van het model), (2) de keuze van het statistisch model en (3) de kenmerken van de werkzoekende die worden opgenomen als verklarende variabelen in het model (de 'input' van het model). Bovendien worden het model, de verklarende variabelen en, in mindere mate, de doelstellingen zo gekozen dat de voorspelling zo accuraat mogelijk zijn. Statistische profilingsmodellen zijn immers enkel bruikbaar op de werkvloer wanneer de voorspelling in de meeste gevallen correct is.

**Figuur 2.4** De bouwstenen van een statistisch profilingsmodel



Het bepalen van de **doelstellingen** is een beleidskeuze. Bij het merendeel van de arbeidsbemiddelingsdiensten, onder andere in Ierland, Finland en Nederland, is de doelstelling het vinden van werk binnen een bepaalde periode, vaak binnen zes maanden of één jaar (O'Connell,

McGuinness, & Kelly, 2013; Riipinen, 2011)<sup>3</sup>. In de VS is de doelstelling daarentegen de kans dat een werkzoekende werk vindt voor zijn werkloosheidsuitkering wordt stopgezet (Black, Smith, Plesca, & Shannon, 2003). Zelfs wanneer de doelstelling het vinden van werk is, is de definitie van ‘werk’ niet eenduidig. Zo kan men minimumeisen stellen over het aantal dagen, weken of maanden dat iemand moet hebben gewerkt binnen een bepaalde periode om van ‘werk’ te spreken, of kan de kwaliteit van de tewerkstelling (e.g. een goede match tussen de job en het profiel van de werkzoekende) worden meegenomen in de definitie van werk (Desiere, Van Parys, & Struyven, 2017).

De keuze van het **statistisch model** hangt nauw samen met de doelstellingen. Profielingsmodellen waarbij het doel het vinden van werk is binnen een bepaalde periode worden typisch gemodelleerd met een probit en/of logit model, waarbij de werkzoekende ofwel succesvol is (de werkzoekende vindt werk binnen een bepaalde periode) ofwel niet succesvol is (nog steeds werkloos na afloop van een bepaalde periode). Varianten hierop zijn survival analyse. Hierbij is de uitkomst niet binair, maar wordt de werkloosheidsduur gemodelleerd, waarbij wordt geschat wat de kans is dat een werkzoekende in een bepaalde maand werk vindt. Hoewel survival modellen in principe meer informatie bevatten dan probit/logit modellen, hebben deze laatste modellen als voordeel dat ze eenvoudiger te interpreteren zijn. Uit een vergelijking van de accuraatheid van profielingsmodellen in het Verenigd Koninkrijk blijkt bovendien dat survival analyse niet leidt tot significant accuratere resultaten dan logistische regressie, waardoor de auteurs de voorkeur geven aan logistische regressies (Matty, 2013). Ook in andere landen, waaronder Finland en Nederland, werd met logistische regressies i.p.v. survival analyse gewerkt (Riipinen, 2011; UWV, 2015). Door recente evoluties in big data technieken zoals machine learning kunnen ook meer complexe modellen, zoals random forest modellen of neurale netwerken, worden gebruikt.

In tegenstelling tot het statistisch model bepalen de **verklarende variabelen** in belangrijke mate de accuraatheid van het profielingsmodel en zien we hier ook grote verschillen tussen landen (Barnes et al., 2015). Een eerste verschil is of de verklarende variabelen opgebouwd zijn op basis van *administratieve gegevens*, die de arbeidsbemiddelingsdienst verzamelt voor administratieve doeleinden, of op basis van *enquêtes*, die specifiek worden afgenomen bij werkzoekenden op het moment van registratie. Een tweede verschil zijn de verschillende ‘types’ variabelen die worden opgenomen in het profielingsmodel. We maken een onderscheid tussen: (1) *socio-economische kenmerken* van de werkzoekende (leeftijd, opleiding, competenties, ...), (2) *arbeidsmarkthistoriek* (aantal jobs in afgelopen jaren, aantal maanden werkloos in het verleden, ...), (3) *gedragsvariabelen* (motivatie, zoekgedrag, ...) en (4) informatie over de *lokale arbeidsmarkt*. Deze variabelen worden ook soms onderverdeeld in ‘hard skills’ (opleidingen, leeftijd, ...) en ‘soft skills’ (zoekgedrag, motivatie, interpersoonlijke vaardigheden, ...). Omdat de keuze van deze variabelen de accuraatheid van de modellen in sterke mate bepaalt, geven we in de volgende sectie een overzicht van de variabelen die in buitenlandse profielingsmodellen worden opgenomen.

#### 2.4.1 De verklarende variabelen

Verscheidene studies geven aan dat de accuraatheid van profielingsmodellen staat of valt met de verklarende variabelen die worden opgenomen (Arni, Caliendo, Künn, & Mahlstedt, 2014; Barnes et

---

<sup>3</sup> Typisch worden werkzoekenden gerangschikt door een profielingsmodel van werkzoekenden met een hoog risico om langdurig werkzoekend te worden tot werkzoekenden met een laag risico. Het idee is dat werkzoekenden met een hoog risico eerst moeten worden ondersteund. Sommige auteurs hebben echter een alternatief voorgesteld, waarbij werkzoekenden worden gerangschikt naar de ‘impact’ van de begeleiding van de arbeidsbemiddelingsdienst. Het idee is dat werkzoekenden waar de arbeidsbemiddelingsdienst de grootste verwachte impact heeft, het eerst worden begeleid (Lechner & Smith, 2007). In praktijk werkt geen enkele arbeidsbemiddelingsdienst op deze manier. Enerzijds is het technisch erg moeilijk om de ‘impact’ van de begeleiding te schatten, en anderzijds werken veel arbeidsbemiddelingsdiensten binnen de filosofie dat de meest kwetsbare werkzoekenden het meest recht hebben op ondersteuning, ongeacht de impact.

al., 2015; Black et al., 2003). Typisch bevatten profilingsmodellen (veel) informatie over ‘hard skills’ (i.e. opleidingen, leeftijd, arbeidsmarkthistoriek, ...), maar worden nauwelijks tot geen variabelen opgenomen over de ‘soft skills’, zoals het zoekgedrag van de werkzoekende, zijn verwachtingen t.o.v. de arbeidsmarkt<sup>4</sup> of zijn persoonlijkheid. Een studie op basis van een unieke dataset uit Duitsland, die zowel informatie over hard én soft skills bevat, toont echter aan dat de accuraatheid van de profilingsmodellen toeneemt door ook rekening te houden met deze soft skills (Arni et al., 2014). De accuraatheid neemt (in oplopende volgorde) toe door, naast administratieve gegevens, ook rekening te houden met de verwachtingen van de werkzoekende, de familiale achtergrond, het zoekgedrag, de persoonlijkheid en tevredenheid over het eigen leven. Ook andere auteurs hebben, zonder daarbij specifiek te focussen op profilingsmodellen, aangetoond dat ‘soft skills’ in belangrijke mate bijdragen tot het vinden van werk (Fugate, Kinicki, & Ashforth, 2004).

In de praktijk dienen arbeidsbemiddelingsdiensten een evenwicht te vinden tussen de accuraatheid van het model en de kost van het verzamelen van kwaliteitsvolle informatie over de werkzoekenden. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de variabelen die werden opgenomen in zes buitenlandse profilingsmodellen. Vaak gaat het om proefprojecten, en werd het profilingsmodel nooit geïmplementeerd door de arbeidsbemiddelingsdienst. Voor de volledigheid geven we ook alle variabelen mee die werden gebruikt in de wetenschappelijke paper van Arni et al. (2014), hoewel dit profilingsmodel niet werd ontwikkeld door een arbeidsbemiddelingsdienst zelf.

Vijf van de zes profilingsmodellen hebben dezelfde doelstelling, namelijk de kans bepalen dat een werkzoekende uitstroomt naar werk binnen een bepaalde periode. De enige uitzondering is het Duitse Treffer. Dit model schat binnen hoeveel dagen de werkzoekende werk zal vinden, en geeft daarenboven een aantal aanbevelingen m.b.t. acties en maatregelen die dit proces kunnen versnellen. Treffer is dus niet enkel een profiling, maar ook een targeting model (Coomans & Bollens, 2012). Om die reden steunt het statistisch model ook op Propensity Score Matching, terwijl de andere modellen gebaseerd zijn op logistische regressies.

Van de zes profilingsmodellen die in de tabel zijn opgenomen, steunen drie modellen op vragenlijsten ingevuld door de werkzoekende zelf (de Werkverkenner in Nederland, het Job Seeker Classification Instrument in Australië, en het profilingsmodel in Ierland), combineert het Job Seeker Classification Instrument in het Verenigd Koninkrijk enquête gegevens met administratieve gegevens, en steunt slechts één model, het Duitse Treffer, exclusief op administratieve gegevens. Wel dient te worden benadrukt dat sommige arbeidsbemiddelingsdiensten over veel minder administratieve gegevens beschikken dan de VDAB, en daardoor wel verplicht zijn om vragenlijsten te ontwikkelen om deze basisgegevens te verzamelen.

---

4 Arbeidsbemiddelingsdiensten die informatie, zoals motivatie, wel registreren doen dit om operationele redenen éénmalig, typisch bij instroom in de werkloosheid. Motivatie kan echter veranderen naarmate de werkloosheidsduur toeneemt.

Tabel 2.1 Kenmerken van statistische profilingsmodellen in zeven landen

	Werkverkenner	Treffer	Job Seeker Classification Instrument	Statistical profiling model for Ireland	Worker Profiling and Reemployment Services (WPRS)	Job Seeker Classification Instrument	Wetenschappelijke paper profilingsmodellen
<b>Land</b>	Nederland	Duitsland	Verenigd Koninkrijk	Ierland	Verenigde Staten (voornamelijk Kentucky)	Australië	Duitsland
<b>Model geïmplementeerd door de arbeidsbemiddelingsdienst?</b>	Ja	Neen	Neen	Neen	Ja	Ja	
<b>1. Outcome</b>	Kans om binnen het jaar werk te hebben	Linken van een werkzoekende aan een specifieke maatregel samen met een voorspelling hoe effectief deze maatregel is t.o.v. geen actie	Kans om langdurig werkzoekend (>12m) te worden	Kans om langdurig werkzoekend (>12m) te worden	Verschillende outcomes, maar steeds varianten op de kans dat een werkzoekende nog steeds werkloos is wanneer hij geen recht meer heeft op een werkloosheidsuitkering		Kans om langdurig werkzoekend (>6m of >12m) te worden
<b>2. Statistisch model</b>	Logistische regressie	Propensity Score Matching	Logistische regressie (maar ook geëxperimenteerd met survival analyse, neurale netwerken, decision trees)	Probit regressie (een verschillend model voor mannen en vrouwen)	Lineaire, probit, logistische en tobit regressies (afhankelijk van de outcome variabele)		Logistische regressie
<b>3. Verklarende variabelen</b>							
<b>3.1. Socio-economische kenmerken</b>	Leeftijd Nederlands	Leeftijd Geslacht Burgerlijke stand Aantal kinderen, leeftijd jongste kind Opleiding	Leeftijd Type uitkering Toegang tot openbaar vervoer Kennis Engels Geslacht	Leeftijd Burgerlijke staat Opleiding Type uitkering Woonplaats (city, town, village)	Leeftijd Opleiding Industrie Sector Huidige werkloosheidsuitkering (bedrag)	Werkervaring Opleiding Kennis Engels Status als 'indigenous' Vluchteling	Leeftijd Geslacht Duitse nationaliteit Migratie achtergrond Burgerlijke stand

	Werkverkenner	Treffer	Job Seeker Classification Instrument	Statistical profiling model for Ireland	Worker Profiling and Reemployment Services (WPRS)	Job Seeker Classification Instrument	Wetenschappelijke paper profilingsmodellen
<b>3.2. Arbeidsmarkthistoriek</b>	Aantal jaren gewerkt in laatste functie	Reden waarom iemand werkzoekend werd	Samenstelling gezin (alleen, met partner, met kind)	Eigen transport	Uitkering t.o.v. laats verdiende loon	Arbeidsgehandicapt	Gezinssamenstelling
		Arbeidshandicap	Rijbewijs	Toegang tot openbaar vervoer	Maand waarin uitkering startte	Burgerlijke staat	Opleiding
		Graad van arbeidshandicap			Ontvangt transfers	Kinderen (en leeftijd jongste kind)	Zoekt deeltijds werk
		Type uitkering			Ontvangt pensioen	Rijbewijs	Ontvangt werkloosheidsuitkering (en bedrag)
		Nationaliteit			Werkzoekende heeft een telefoon	Eigen auto	Talenkennis
		Beroepssector			Geregistreerd in onderwijs	Toegang tot openbaar vervoer	
		Gewenste tewerkstelling (fulltime, parttime)			Reden werkzoekend (fabriekssluiting, herstructurering)	Gerechtelijke veroordelingen	
		Type klant			Ontvangt uitkeringen		
		Type van bijstand			Indicator voor een kansengroepen		
					Toegang tot openbaar vervoer		
		Aantal dagen werkloos (in laatste 24m)	Aantal dagen met een uitkering in de laatste twee jaar	Werkervaring	Vorig loon		Aantal maanden werkloos in afgelopen jaren
		Aantal perioden werkloos (in laatste 24m)	Werk status in de laatste twee jaar	Duur van de vorige tewerkstelling	Uitkeringen aangevraagd in het verleden		Aantal maanden gewerkt
		Aantal dagen en type training (in laatste 24m)	Werkervaring	Uitkeringen over de laatste jaren	Duur van de vorige tewerkstelling		Loon in laatste job
		Aantal ziekte-dagen (in laatste 24m)	Loon in vorige job				Status voor werkloosheid



	Werkverkenner	Treffer	Job Seeker Classification Instrument	Statistical profiling model for Ireland	Worker Profiling and Reemployment Services (WPRS)	Job Seeker Classification Instrument	Wetenschappelijke paper profilingsmodellen
<b>3.3. Gedrag van de werkzoekende</b>	<p>Visie op terugkeer naar werk (snel/traag proces)</p> <p>Ziek voelen</p> <p>Werkzoekintentie</p> <p>Externe variabele attributie</p>	<p>Ziekte-dagen met certificaat (in laatste 24m)</p> <p>Aantal keer verhuisd (in laatste 24m)</p> <p>Aantal dagen met uitkering (in laatste 24m)</p> <p>Aantal periodes met uitkering (in laatste 24m)</p> <p>Aantal sancties</p>	<p>Gebrek aan referenties</p> <p>Akkoord met stelling: 'ik kan binnen drie maanden een gepaste job vinden'</p> <p>Werkten de ouders op regelmatige basis?</p> <p>Akkoord met de stelling: 'Het vinden van een job heeft meer te maken met geluk dan met de inspanning die je levert bij het zoeken van ervan'</p> <p>Akkoord met stelling: 'Gelijk welke job hebben is beter dan geen job hebben'</p>	<p>Gezondheid</p> <p>Inkomsten van partner</p> <p>Bereid om te verhuizen</p>		<p>Woonsituatie (voldoende woonzekerheid gedurende laatste 12m)</p> <p>Werkten de ouders op regelmatige basis?</p> <p>Andere problemen op aangeven van de werkzoekenden zelf (verslavingen, familiale problemen, ...)</p>	<p>Verwachtingen (over inkomen in nieuwe job, eigen inschatting van kans om werk te vinden)</p> <p>Familie situatie (opleiding vader, werk vader, problemen met kinderopvang, familielid heeft zorg nodig, partner werkt/is werkloos)</p> <p>Zoekgedrag (reservation wage, aantal sollicitaties, gesolliciteerd voor vacatures waarvoor moet worden verhuisd, kanalen gebruikt bij zoektocht naar werk)</p> <p>Persoonlijkheid (openness, conscientiousness, extraversion, neuroticism, locus of control)</p>

	Werkverkenner	Treffer	Job Seeker Classification Instrument	Statistical profiling model for Ireland	Worker Profiling and Reemployment Services (WPRS)	Job Seeker Classification Instrument	Wetenschappelijke paper profilingsmodellen
<b>3.4. Regionale arbeidsmarkt</b>	<p>Direct contact werkgevers</p> <p>Algemeen werkvermogen</p> <p>Lichamelijk werkvermogen</p> <p>Psychisch werkvermogen</p>	<p>Aantal werkzoekenden</p> <p>Aantal vacatures</p> <p>Aantal nieuwe/bestaande vacatures</p>	<p>Proportie van de bevolking op beroepsactieve leeftijd actief in de publieke sector</p> <p>Gemiddelde huizenprijs</p>	<p>Controle voor woonplaats (per gemeente)</p>	<p>Werkloosheidsgraad</p>		<p>Tevredenheid met eigen leven</p> <p>Cultuur (religie, intensiteit van uitoefenen religie, link met land en taal)</p> <p>Netwerk (aantal goede vrienden, vrienden buiten eigen familie, actief in politiek of als vrijwilliger)</p>

	Werkverkenner	Treffer	Job Seeker Classification Instrument	Statistical profiling model for Ireland	Worker Profiling and Reemployment Services (WPRS)	Job Seeker Classification Instrument	Wetenschappelijke paper profilingsmodellen
<b>4. Accuraatheid</b>	Voor de groep van werkzoekenden die binnen het jaar werk vindt, voorspelt de Werkverkenner dit correct in <b>70%</b> van de gevallen.		Voor de groep van werkzoekenden waarvan het model voorspelt dat ze werk zullen vinden binnen één jaar, vindt <b>94%</b> inderdaad werk. Voor de groep van werkzoekenden waarvan het model voorspelt dat ze geen werk zullen vinden binnen één jaar, vindt 33% inderdaad geen werk.	Voor de groep van werkzoekenden die langer dan één jaar werkzoekend blijft, heeft het model dit correct voorspeld in <b>65%</b> van de gevallen. Voor de groep van werkzoekenden die binnen het jaar werk vinden, heeft het model dit correct voorspeld in 71% van de gevallen.	Onduidelijk		Niet gerapporteerd (enkel log likelihood tests)
<b>5. Bron</b>	UWV Kennisverslag special (2015), Bouwstenen voor gerichte dienstverlening Wijnhoven (2014), The work profiler	Coomans (2012), Instrumenten voor het in kaart brengen van inzetbaarheid van werkzoekenden	Matty (2013), Predicting the likelihood of long-term unemployment: the development of a UK jobseekers' classification instrument	O'Connell (2012), The Transition from Short-to Long-Term Unemployment: A Statistical Profiling Model for Ireland	Black (2003), Profiling UI Claimants to Allocate Reemployment Services: Evidence and Recommendations for States  Eberts (2002) Targeting employment services	<a href="https://www.employment.gov.au/components-and-results-job-seeker-classification-instrument">https://www.employment.gov.au/components-and-results-job-seeker-classification-instrument</a>	Arni (2014), Predicting the Risk of Long-Term Unemployment: What can we learn from Personality Traits, Beliefs and other Behavioral Variables?

De verklarende variabelen opgenomen in de profilingsmodellen verschillen sterk tussen de landen. In de tabel worden de verklarende variabelen gegroepeerd als: (1) socio-economische kenmerken van de werkzoekende, (2) arbeidsmarkthistoriek, (3) gedragsvariabelen en (4) informatie over de lokale arbeidsmarkt.

Met uitzondering van de Werkverkenner in Nederland, steunen alle profilingsmodellen op een waaier aan **socio-economische kenmerken** van de werkzoekende. De leeftijd wordt in alle profilingsmodellen opgenomen, maar ook het geslacht, scholingsniveau, kennis van de landstaal en mobiliteit (e.g. rijbewijs, toegang tot openbaar vervoer, ...) worden vaak opgenomen. Opvallend is dat de meeste profilingsmodellen geen informatie opnemen over de (mentale) gezondheid noch over het eventuele gerechtelijk verleden van de werkzoekende. De uitzondering is Australië waar wordt gepeild naar het gerechtelijk verleden, en de werkzoekende zelf kan aangeven (mentale) gezondheidsproblemen te hebben. Ook het Ierse profilingsmodel bevat één variabele over de gezondheidstoestand van de werkzoekende. Hoewel de gezondheid en het gerechtelijk verleden van een werkzoekende wel degelijk gerelateerd zijn aan het vinden van werk (Struyven & Heylen, 2010), wordt deze informatie vaak niet geregistreerd (of niet vrijgegeven) om privacyredenen. Tot slot stellen we vast dat enkel in het Duitse profilingsmodel ook rekening wordt gehouden met de sector waarin de werkzoekende aan de slag was (Coomans & Bollens, 2012). Alle andere modellen houden geen rekening met de jobaspiratie van de werkzoekende.

Enkel het Australische Job Seeker Classification Instrument bevat geen enkele informatie over de **arbeidsmarkthistoriek** van de werkzoekende, maar ook in de andere profilingsmodellen is informatie hierover eerder beperkt. Dit heeft waarschijnlijk te maken met feit dat het opslaan en verwerken van historische gegevens vaak een technische en operationele uitdaging is, en bovendien soms leidt tot vragen m.b.t. de privacy van de werkzoekende. Niettemin geeft wetenschappelijk onderzoek aan dat het opnemen van de arbeidsmarkthistoriek in deze modellen de accuraatheid sterk verbetert, en in sommige gevallen zelfs gedeeltelijk compenseert voor het feit dat er weinig is geweten over het gedrag en de persoonlijkheid van de werkzoekende<sup>5</sup> (Arni et al., 2014; Caliendo, Mahlstedt, & Mitnik, 2017). Een variabele, die binnen deze categorie wel vaak wordt opgenomen, is het aantal dagen waarin de werkzoekende werkloos is geweest en/of een uitkering heeft ontvangen in de afgelopen jaren.

Informatie over **het gedrag en persoonlijkheid** van de werkzoekende kan typisch enkel worden opgenomen in profilingsmodellen die steunen op informatie uit vragenlijsten ingevuld door de werkzoekende zelf bij registratie bij de arbeidsbemiddelingsdienst. Dit is dan ook één van de voornaamste redenen waarom verschillende arbeidsbemiddelingsdiensten kiezen om te werken met vragenlijsten en niet met administratieve gegevens. De Werkverkenner in Nederland is het enige profilingsmodel dat de kans op het vinden van werk in de eerste plaats schat door te peilen naar het (zoek)gedrag van werkzoekenden, maar ook het Job Seeker Classification Instrument in het Verenigd Koninkrijk en het Job Seeker Classification Instrument in Australië bevat enkele variabelen die het zoekgedrag meten. Zo peilt het instrument in het Verenigd Koninkrijk naar de mate waarin de werkzoekende akkoord gaat met de stelling ‘het vinden van een job heeft meer te maken met geluk dan met de inspanning die je levert bij het zoeken van een job’. Een gelijkaardige stelling wordt ook opgenomen in de Nederlandse Werkverkenner, waar deze vraag behoort tot een groep van vragen die peilen naar ‘externe variabele attributie’ (zie ook sectie 2.5.1). Opvallend is dat twee profilingsmodellen ook peilen naar de werkhouding van de ouders van de werkzoekende.

---

5 Een mogelijke verklaring hiervoor is dat arbeidsmarkthistoriek sterk gecorreleerd is met de persoonlijkheid van een werkzoekende.

Een laatste groep van verklarende variabelen bevat informatie over de **(lokale) arbeidsmarkt** waarin de werkzoekende een job zoekt. Het idee is dat de kans op het vinden van werk kleiner is in regio's waar de werkloosheidsgraad hoog is. Het is opvallend dat slechts drie profilingsmodellen rekening houden met de lokale arbeidsmarkt (het Duitse Treffer, het Britse Job Seeker Classification Instrument en het Amerikaanse WPRS model), terwijl het profilingsmodel in Ierland hier onrechtstreeks mee rekening houdt door de woonplaats van de werkzoekende op te nemen als verklarende variabele. Volgens een studie van Black et al. (2003) over profilingsmodellen in de Amerikaanse staat Kentucky verhoogt het opnemen van de (lokale) werkloosheidsgraad wel de accuraatheid ( $R^2$  stijgt) van het model, maar verandert het niets aan de rangschikking van werkzoekenden naar afstand tot de arbeidsmarkt.

Voor zover we kunnen nagaan, maakt geen enkel buitenlands profilingsmodel gebruik van minder klassieke gegevens die typisch in big data predictiemodellen worden opgenomen, zoals het surfgedrag van de werkzoekende, de manier waarop hij actief klikt op vacatures en/of hij online solliciteert. Enkel de VDAB zelf is momenteel met deze gegevens aan het experimenteren. We komen hier op terug in hoofdstuk 4.

#### 2.4.2 Hoe accuraat zijn profilingsmodellen?

De primaire doelstelling van profilingsmodellen is het accuraat voorspellen van de kans dat een werkzoekende binnen een bepaalde periode al dan niet werk zal vinden. Bij modellen met een binaire uitkomst (al dan niet succesvol werk vinden) verdeelt het profilingsmodel de werkzoekenden in twee groepen: *werkzoekenden met een laag risico*, waarbij het model voorspelt dat de werkzoekende een grote kans heeft om werk te vinden, en *werkzoekenden met een hoog risico*, waarbij het model voorspelt dat de werkzoekende een lage kans heeft om werk te vinden. De kwaliteit van het model wordt vervolgens beoordeeld door na te gaan in hoeveel gevallen het model het al dan niet vinden van werk correct heeft voorspeld (Tabel 2.2). Dit gebeurt door de sensitiviteit, specificiteit en nauwkeurigheid van het model na te gaan. Deze begrippen worden als volgt gedefinieerd:

- **sensitiviteit** ( $=D/(D+B)$ ): het percentage werkzoekenden dat de correct wordt geïdentificeerd als werkzoekenden met een 'hoog risico' binnen de groep van alle werkzoekenden die ex-post inderdaad geen werk hebben gevonden;
- **specificiteit** ( $=A/(A+C)$ ): het percentage werkzoekenden dat correct wordt geïdentificeerd als werkzoekenden met een 'laag risico' binnen de groep van alle werkzoekenden die ex-post inderdaad werk hebben gevonden;
- **nauwkeurigheid/accuraatheid** ( $=(A+D)/(A+B+C+D)$ ): percentage werkzoekenden waarvan het model een correcte voorspelling maakt.

**Tabel 2.2** Evalueren van de accuraatheid van profilingsmodellen

	Vindt werk	Vindt geen werk
Laag risico	Echt negatieve (A)	Vals negatieve (B)
Hoog risico	Vals positieve (C)	Echt positieve (D)

De sensitiviteit en specificiteit van het model hangen af van de drempelwaarde die wordt gekozen om een werkzoekende te classificeren als een werkzoekende met een hoog dan wel laag risico. Typisch wordt een drempelwaarde van 50% gebruikt. Werkzoekenden waarvan het model voorspelt dat de kans op het vinden van werk hoger dan 50% is, worden dan geclassificeerd als een 'laag risico', terwijl werkzoekenden met een kans lager dan 50% op het vinden van werk worden geclassificeerd als 'hoog

risico'. Er kunnen echter ook andere drempelwaarden worden gebruikt. Hoe hoger de drempelwaarde, hoe hoger de specificiteit, maar hoe lager de sensitiviteit van het model.

Arbeidsbemiddelingdiensten willen enerzijds vermijden dat werkzoekenden worden begeleid die hier eigenlijk geen nood aan hebben (de zogenaamde *deadweight* kosten), en anderzijds dat werkzoekenden die wel nood aan begeleiding hebben onterecht toch niet worden begeleid. Om de *deadweight* kosten te vermijden dient het aantal vals positieve uitslagen (cel C in Tabel 2.2) tot een minimum te worden beperkt. Vermijden dat iedereen die nood heeft aan begeleiding ook effectief begeleiding krijgt, vereist dan weer dat het aantal vals negatieve uitslagen klein is (cel B in Tabel 2.2).

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de accuraatheid van buitenlandse profilingsmodellen. We vonden deze cruciale informatie echter niet terug voor alle profilingsmodellen die we bespreken. Bovendien wordt de accuraatheid niet in alle documenten op dezelfde manier beschreven.

UWV stelt dat de Werkverkenner binnen de groep van werkzoekenden, die binnen het jaar werk vond, dit correct was voorspeld in 7 op de 10 gevallen (Wijnhoven & Havinga, 2014). De voorbereidende studies over de Werkverkenner geven aan dat het model, bij een drempelwaarde van 55%, een specificiteit van 74% en een sensitiviteit van 63% heeft (Brouwer, Schellekens, Bakker, Verheij, & Steegen, 2011). Het profilingsmodel in het Verenigd Koninkrijk laagt erin om het aantal vals negatieve resultaten te beperken, maar doet het dan weer minder goed wat betreft de vals positieve resultaten. Wanneer dit profilingsmodel voorspelt dat iemand langdurig werkzoekend wordt, is dit in 33% van de gevallen correct, terwijl de voorspelling dat iemand werk vindt binnen één jaar in 94% van de gevallen correct is. Hierbij werd de drempelwaarde zo gekozen dat slechts 8% van de werkzoekenden wordt gecategoriseerd als werkzoekende met een hoog risico op langdurige werkloosheid (Matty, 2013). De nauwkeurigheid van de eerste profilingsmodellen in de VS, ontwikkeld aan het einde van de jaren '90, was eerder beperkt (Eberts et al., 2002). Zo was in Washington D.C. 58,8% van de werkzoekenden, waarvan het model voorspelde dat ze nog werkzoekend zouden zijn op het einde van hun werkloosheidsuitkering, inderdaad nog werkzoekend. Dit gold echter ook voor 47,9% van de werkzoekenden waarvan het model voorspelde dat ze opnieuw aan het werk zouden zijn. Dit model slaagde er dus niet goed in om werkzoekenden met een hoog risico te onderscheiden van werkzoekenden met een laag risico.

Om te beoordelen of de accuraatheid van het model voldoende hoog is om deze modellen ook in de dagelijkse praktijk te gebruiken, zou dit moeten worden vergeleken met de accuraatheid van de huidige methode. Er zou met andere woorden moeten worden nagegaan of de inschatting van het profilingsmodel nauwkeuriger is dan de inschatting van de bemiddelaar zelf of dan een inschatting op basis van administratieve regels. Het aantal studies die dit nagaan is echter beperkt. Het rapport van Barnes et al. (2015) stelt dat profilingsmodellen accurater zijn dan een inschatting op basis van administratieve regels en/of bemiddelaars. Bemiddelaars, onder meer in Finland, geven daarentegen aan dat zij het gevoel hebben dat de modellen onvoldoende accuraat zijn, wat één van de verklaringen is waarom bemiddelaars vaak niet positief staan t.o.v. statistische profilingsmodellen (Barnes et al., 2015) (zie ook sectie 2.4.6).

Er bestaat wel een (beperkte) literatuur die nagaat hoe accuraat gelijkaardige modellen binnen andere beleidsdomeinen zijn in vergelijking met een inschatting door bemiddelaars. Deze literatuur betwist de accuraatheid van deze modellen. De bekendste voorbeelden zijn de profilingsmodellen die reeds meer dan een decennium in verschillende staten in de VS worden gebruikt om te bepalen of een gevangene zal recidiveren. Een recent artikel bespreekt een frequent gebruikt model, COMPAS<sup>6</sup>, dat

---

6 Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions.

deze kans schat door gebruik te maken van 137 variabelen. Dit is echter niet accurater dan een inschatting door willekeurig gekozen Amerikaanse burgers, die enkel een korte beschrijving lezen over het profiel van de gevangene (Dressel & Farid, 2018).

### 2.4.3 Het black box karakter

Statistische profilingsmodellen hebben in de eerste plaats als doel om op een accurate manier te voorspellen of een werkzoekende binnen een bepaalde periode werk zal vinden. Deze modellen hebben niet als primaire doelstelling om te verklaren waarom sommige groepen werkzoekenden moeilijker werk vinden dan andere groepen. Profilingsmodellen leggen geen causale verbanden bloot, maar geven enkel aan welke variabelen sterk correleren met het vinden van werk.

Juist doordat voorspellen – eerder dan verklaren – de doelstelling is van profilingsmodellen, kunnen *big data* modellen, zoals *random forest* modellen of neurale netwerken, erg relevant zijn voor het opbouwen van een profilingsmodel. Deze modellen zijn erg geschikt voor het voorspellen van uitkomsten, maar veel minder voor het verklaren van de uitkomst (Mullainathan & Spiess, 2017). Daardoor kunnen deze modellen de nauwkeurigheid van profilingsmodellen verder verhogen in vergelijking met meer klassieke modellen op basis van logistische regressies.

De nadruk op voorspellen heeft als belangrijk nadeel dat profilingsmodellen een black box zijn<sup>7</sup>. Profilingsmodellen geven elke werkzoekende een score, maar hoe die score precies wordt gevormd blijft voor de betrokkenen, i.e. de werkzoekende en de bemiddelaar, vaak een raadsel. Ze helpen nauwelijks om te verklaren waarom een werkzoekende geen werk vindt, en helpen bijgevolg ook niet om te bepalen aan welke ondersteuning een werkzoekende het meest baat zou hebben. Doordat het moeilijk te begrijpen is waarom een werkzoekende een bepaalde score krijgt, moeten de bemiddelaars een zeer groot vertrouwen hebben in het onderliggend model, wat de implementatie van profilingsmodellen in de praktijk kan belemmeren (zie ook sectie 2.4.6).

De Nederlandse Werkverkenner omzeilt dit black box probleem door variabelen te groeperen in slechts 11 factoren (e.g. externe variabele attributie, werkzoekintentie, ...) en de correlatie tussen deze factoren en de kans op het vinden van werk causaal te interpreteren. Factoren waarop de werkzoekende lager dan gemiddeld scoort worden als ‘belemmerend’ omschreven. De bemiddelaar krijgt een lijst van alle ‘belemmerende’ factoren, waarbij wordt verondersteld dat het wegwerken van deze belemmeringen de kans op het vinden van werk zullen versnellen (zie ook sectie 2.5.1). Op deze manier begrijpt de bemiddelaar ook waarom een werkzoekende laag scoort, en wordt het black box probleem vermeden. Zo’n aanpak – nog los van de vraag of het causaal interpreteren van correlaties hier gewettigd is – kan enkel bij profilingsmodellen waar het aantal verklarende variabelen beperkt is. Zoals aangetoond in Tabel 2.1, bevatten alle buitenlandse profilingsmodellen echter (veel) meer verklarende variabelen dan de Werkverkenner. Bovendien is deze aanpak ook enkel zinvol bij variabelen, zoals zoekgedrag, die in principe kunnen worden verbeterd, maar heeft dit geen zin bij variabelen, zoals de leeftijd, die intrinsiek aan de werkzoekende verbonden zijn. Tot slot leidt het reduceren van de complexiteit van het profilingsmodel tot een lagere accuraatheid.

### 2.4.4 Discrimineren profilingsmodellen?

Statistische profilingsmodellen steunen op (ingewikkelde) wiskundige modellen. Dit betekent echter niet dat deze modellen neutraal zijn, of niet onderhevig zijn aan vooroordelen. Door de manier

<sup>7</sup> Voor een beknopt, eenvoudig overzicht van recente experimenten om de logica achter machine learning technieken zichtbaarder te maken, zie: <https://www.economist.com/news/science-and-technology/21737018-if-it-cannot-who-will-trust-it-artificial-intelligence-thrive-it-must>

waarop deze modellen zijn opgebouwd doen ze per definitie aan statistische discriminatie (Ajunwa, Friedler, Scheidegger, & Venkatasubramanian, 2016; Dressel & Farid, 2018; O’Neil, 2017). In de VS, waar profilingsmodellen al frequent worden gebruikt onder meer om recidivisme van gevangenen te schatten, bestaat daardoor een gepolariseerd debat over de fundamentele vraag of profilingsmodellen verzoenbaar zijn met een eerlijke, niet-discriminerende behandeling, zoals wordt gewaarborgd door de grondwet (Angwin, Larson, Mattu, & Kirchner, 2016; Dressel & Farid, 2018; Feller, Pierson, Corbett-Davies, & Goel, 2016). Statistische profilingsmodellen, die worden gebruikt om te bepalen welke werkzoekende wanneer begeleiding krijgt, roepen gelijkaardige vragen op.

Zo weten we dat in Vlaanderen werkzoekenden van buitenlandse herkomst gemiddeld minder snel werk vinden. Dit betekent dat wanneer de variabele ‘buitenlandse herkomst’ wordt opgenomen in de modellen een werkzoekende van buitenlandse herkomst een lagere score zal krijgen dan een werkzoekende met identiek dezelfde kenmerken die echter van Belgische origine is. Afhankelijk van de gevolgen van deze lagere score (en de perceptie van de werkzoekende over de VDAB) kan dit worden gezien als positieve of negatieve discriminatie. Stel dat werkzoekenden met een lage score sneller gecontroleerd worden op hun inspanning in het zoeken van werk dan werkzoekenden met een hoge score, dan zou kunnen worden gesproken van discriminatie. Dit probleem stelt zich niet enkel voor de variabele herkomst (hoewel hier het debat erg gevoelig ligt), maar ook bij andere kenmerken zoals leeftijd of zelfs de woonplaats, bijvoorbeeld wanneer werkzoekenden uit armere gemeenten steeds een lagere score krijgen dan werkzoekenden uit rijkere gemeenten.

Deze voorbeelden tonen aan dat ook statistische profilingsmodellen bestaande ongelijkheden in de maatschappij kunnen versterken en in geen enkel geval ‘neutraal’ zijn. Net zoals bemiddelaars, maken profilingsmodellen gebruik van ‘gemiddelden’ die echter niet voor elk individu kloppen en daardoor een subjectief element bevatten.

Onder meer om deze reden is het in de VS verboden om in statistische predictiemodellen de variabele ras of, in sommige gevallen, leeftijd of geslacht, op te nemen (Loxha & Morgandi, 2014). Het probleem is echter dat, zelfs met dit wetgevend kader, een statistisch profilingsmodel nog steeds Afro-Amerikanen een lagere score geeft. De reden is dat veel andere verklarende variabelen, waaronder de gemeente, sterk correleren met ras. Door de sterke segregatie in veel Amerikaanse steden zijn in sommige wijken een grote meerderheid van de inwoners Afro-Amerikaans, waardoor het opnemen van de wijk als verklarende variabele in deze modellen per definitie zorgt voor een lagere score voor Afro-Amerikanen (Angwin et al., 2016; O’Neil, 2017).

De vraag of profilingsmodellen al dan niet discrimineren hangt bovendien af van de manier waarop discriminatie wordt gedefinieerd (Feller et al., 2016). Binnen deze modellen kan discriminatie op twee verschillende manieren worden gedefinieerd. De eerste definitie vereist dat wanneer twee werkzoekenden dezelfde profilingscore hebben, beide werkzoekenden ook ex-post eenzelfde kans moeten hebben op het vinden van werk. De tweede definitie stelt dat een statistisch profilingsmodel niet discrimineert wanneer binnen de groep werkzoekenden die werk vindt (ex-post) eenzelfde percentage ex-ante verkeerd geclassificeerd was door het profilingsmodel. Beide definities zijn echter per definitie niet compatibel (Dressel & Farid, 2018; Feller et al., 2016). Het is met andere woorden zo dat een profilingsmodel dat niet discrimineert volgens de eerste definitie, per definitie wel discrimineert volgens de tweede definitie. In onderstaand kader wordt deze incompatibiliteit geïllustreerd aan de hand van een fictief profilingsmodel. We tonen daarbij aan dat een werkzoekende die ex-post werk vindt en behoort tot een groep die het gemiddeld genomen moeilijker heeft op de arbeidsmarkt, ex-ante vaker foutief zal worden gelabeld als een werkzoekende met een hoog risico om werkzoekend te blijven. **Bijgevolg zullen werkzoekenden van buitenlandse herkomst, oudere werkzoekenden of werkzoekenden met psychosociale problemen vaker foutief**



worden gelabeld als werkzoekenden met een hoog risico om geen werk te vinden. Dit kan worden beschouwd als een vorm van discriminatie.

#### Waarom zijn statistische profilingsmodellen per definitie niet eerlijk?

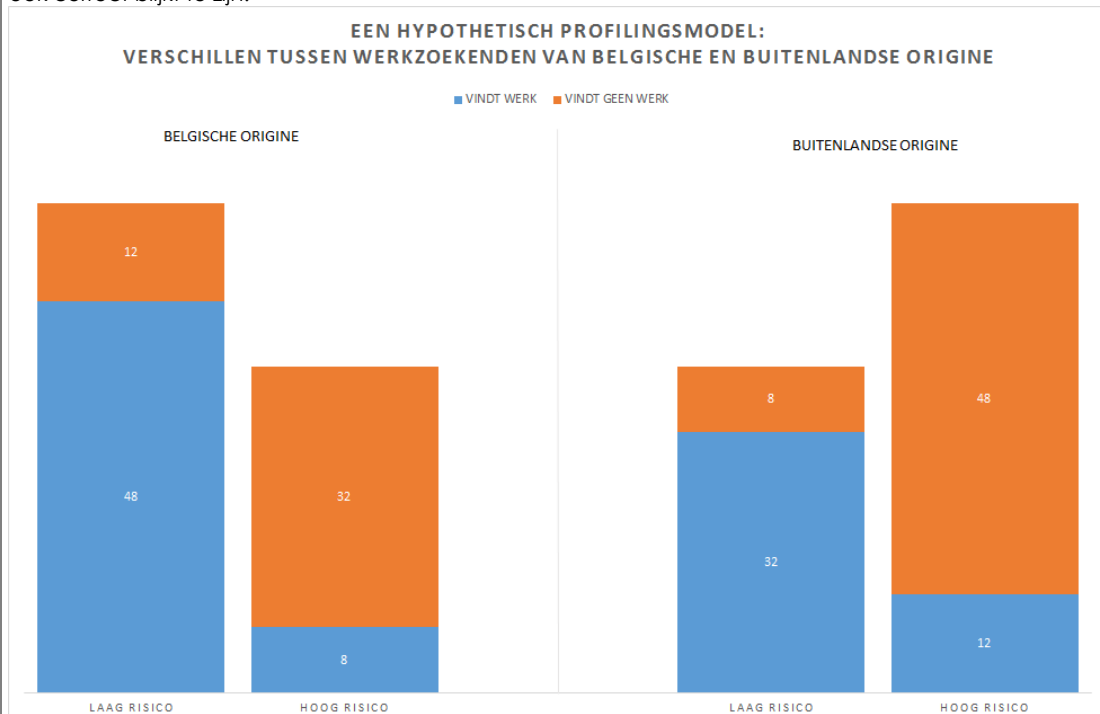
Aan de hand van een fictief voorbeeld van een statistisch profilingsmodel tonen we aan dat deze modellen per definitie sommige groepen werkzoekenden vaker foutief bestempelt als werkzoekenden met een hoog risico om werkzoekend te blijven dan andere groepen. Dit kan als discriminatie worden beschouwd.

Het voorbeeld dat we hieronder uitwerken is gebaseerd op het werk van Feller et al. (2016), die op een gelijkaardige manier aantonen dat modellen in de VS die worden gebruikt om recidivisme te voorspellen, zwarten die ex-post niet hervallen vaker als een 'hoog risico' worden geclassificeerd dan blanken.

Veronderstel dat we beschikken over een statistisch profilingsmodel dat de kans voorspelt dat iemand binnen het jaar werk vindt. Werkzoekenden worden in twee groepen opgedeeld. Werkzoekenden met een 'hoog risico' hebben weinig kans binnen het jaar werk te vinden, terwijl werkzoekenden met een 'laag risico' veel kans hebben op het vinden van werk. We nemen aan dat dit model een accuraatheid heeft van 80%, en dat zowel de sensitiviteit als specificiteit van het model 80% is. Dit betekent dat 80% van de werkzoekenden met een 'hoog risico' inderdaad geen werk heeft gevonden binnen het jaar, terwijl 20% wel werk heeft gevonden, en dus foutief werd geclassificeerd door het model.

Verder nemen we aan dat in de populatie van werkzoekenden, werkzoekenden van *buitenlandse origine* gemiddeld genomen een kans hebben van 40% om binnen het jaar werk te vinden. Werkzoekenden van *Belgische origine* hebben daarentegen een kans van 60% om werk te vinden. Zonder met de exact correcte cijfers te werken, weerspiegelt dit de Belgische arbeidsmarkt, waar werkzoekenden van buitenlandse origine het gemiddeld genomen moeilijker hebben dan werkzoekenden van Belgische origine.

Vervolgens passen we het profilingsmodel toe, en onderzoeken we of we verschillen zien tussen werkzoekenden van buitenlandse en Belgische origine. Onderstaande figuur geeft aan welk aandeel van de werkzoekenden van Belgische en buitenlandse origine worden ingeschat als werkzoekenden met een 'hoog' en 'laag' risico op het vinden van werk, en geeft tevens aan in hoeveel gevallen deze inschatting ex-post ook correct blijkt te zijn.



Een eerste vaststelling is dat werkzoekenden van buitenlandse origine vaker ingedeeld worden bij de werkzoekenden met een hoog risico dan werkzoekenden van Belgische origine. Dit weerspiegelt de arbeidsmarkt: 60% van de werkzoekenden van Belgisch origine vindt immers werk binnen één jaar versus 40% van de werkzoekenden van buitenlandse origine.

Vervolgens stellen we vast dat de kans dat het profilingsmodel een werkzoekende foutief inschat identiek is voor werkzoekenden van Belgische en buitenlandse origine. Indien een werkzoekende van buitenlandse origine wordt ingeschat als een hoog risico, dan vindt 80% ( $=48/(48+12)$ ) inderdaad geen werk. Dit is identiek voor werkzoekenden van Belgisch origine, waar eveneens 80% ( $=32/(32+8)$ ) van de werkzoekende met een hoog risico geen werk vindt binnen het jaar. Dit is opnieuw niet toevallig. We veronderstelden immer dat het model een accuraatheid heeft van 80% ongeacht de origine van de werkzoekende. Dit betekent dat, wanneer iemand een bepaalde inschatting krijgt, de origine van de werkzoekende geen rol meer speelt. Om die reden worden statistische profilingsmodellen als 'neutraal' en 'eerlijk' beschouwd, en wordt soms geargumenteed dat profilingsmodellen niet discrimineren (Feller et al., 2016).

Dit verandert echter wanneer een andere definitie van discriminatie wordt gebruikt (definitie 2). In onderstaande tabel kijken we nu naar welk aandeel van de werkzoekenden die ex-post werk vindt, ex-ante het label 'hoog' risico kreeg, en onderzoeken we of er nu verschillen zijn naar origine. Van de 44 ( $=12+32$ ) werkzoekenden van buitenlandse origine die ex-post werk vinden, waren er 12 ex-ante gelabeld als hoog risico. Binnen deze categorie werd bijgevolg 27% incorrect geclassificeerd als 'hoog' risico. Van de 56 werkzoekenden van Belgische origine die ex-post werk vonden, waren er 8, i.e. 14%, incorrect geclassificeerd als 'hoog' risico. Bijgevolg worden werkzoekenden van buitenlandse origine die ex-post werk vinden bijna twee keer zo vaak foutief incorrect gelabeld als hoog risico. Dit kan worden beschouwd als een vorm van discriminatie. Omgekeerd, stellen we vast dat werkzoekenden van Belgische origine die ex-post geen werk vonden tweemaal zo vaak ex-ante als werkzoekenden met een 'laag' risico waren gelabeld in vergelijking met werkzoekenden van buitenlandse origine die eveneens ex-post geen werk vonden (27% versus 14%).

#### Discriminatie ex-post

	Belgische origine	Buitenlands origine
Vindt werk, maar incorrect gelabeld als 'hoog risico'	14%	27%
Vindt geen werk, maar incorrect gelabeld als 'laag risico'	27%	14%

We concluderen dus dat, doordat werkzoekenden van buitenlandse origine gemiddeld minder snel werk vinden dan werkzoekenden van Belgische origine, werkzoekenden met buitenlandse origine vaker foutief zullen worden gelabeld als werkzoekenden met 'hoog' risico, terwijl ze minder vaak foutief zullen worden gelabeld als werkzoekenden met een 'laag' risico. Zeker wanneer het label 'hoog' risico negatieve gevolgen kan hebben (i.e. meer controle, grotere kans op sanctie) kan dit als een vorm van discriminatie worden beschouwd.

**Het is belangrijk te benadrukken dat deze vorm van discriminatie inherent is aan statistische profilingsmodellen, en niet kan worden vermeden. Een werkzoekende die ex-post werk vindt en behoort tot een groep die gemiddeld genomen minder kans heeft op het vinden van werk zal ex-ante een grotere kans hebben om foutief gelabeld te worden als een werkzoekende met een 'hoog risico' om geen werk te vinden. Bijgevolg zullen groepen zoals werkzoekenden van buitenlandse origine, oudere werkzoekenden of werkzoekenden met een MMPP-problematiek vaker ex-ante foutief worden gelabeld als werkzoekenden met een 'hoog' risico.**

Dis is een vorm van statistische discriminatie, een fenomeen dat uitgebreid is beschreven in de literatuur (Aigner & Cain, 1977). Deze literatuur bespreekt hoe reële verschillen in gemiddelde uitkomsten tussen groepen leiden tot een verschillende behandeling van identieke individuen, die toevallig tot een verschillende groep behoren. In wezen leiden statistische profilingsmodellen tot een trade-off tussen efficiëntie (i.e. identificeren van werkzoekenden met een hoog risico) en gelijkheid (vermijden dat werkzoekenden foutief gelabeld worden als 'hoog' risico omdat ze toevallig behoren tot een groep die het gemiddeld minder goed doet op de arbeidsmarkt). **Het ontwerpen van statistische profilingsmodellen die zowel efficiënt als eerlijk zijn is per definitie niet mogelijk.**

In bijlage 2 wordt aangetoond dat ook het profilingsmodel van de VDAB gekenmerkt wordt door statistische discriminatie. Om dit te illustreren tonen we aan dat werkzoekenden met een migratieachtergrond door het VDAB-model vaker foutief worden gelabeld als 'hoog risico' in vergelijking met werkzoekenden zonder migratieachtergrond.

Vermijden dat statistische profilingsmodellen discrimineren kan niet eenvoudigweg worden aangepakt door bepaalde verklarende variabelen niet op te nemen, maar is inherent aan de manier waarop deze modellen werken. De sterkte van deze modellen - met name dat ze erg accurate voorspellingen maken - is dus ook onmiddellijk hun zwakte, omdat ze bestaande (ongelijke) patronen in de maatschappij kunnen versterken. **Het gebruik van statistische profilingsmodellen geeft dus aanleiding tot ethische vragen, waar in België nog onvoldoende debat over is.**

Dit probleem kan evenmin worden vermeden door het regelmatig 'updaten' van het profilingsmodel. Een profilingsmodel wordt ontwikkeld op basis van historische gegevens, bijvoorbeeld op basis van gegevens over werkzoekenden die één à twee jaar geleden instroomden in de werkloosheid. Doordat profilingsmodellen, zoals het VDAB model, flexibel kunnen worden opgebouwd kan het model op regelmatige tijdstippen worden geüpdatet door gebruik te maken van recentere gegevens. Op deze manier blijft het model accuraat, en weerspiegelt het snel nieuwe trends op de arbeidsmarkt. Deze update – hoewel erg wenselijk – lost echter het probleem van statistische discriminatie niet op. Zolang bepaalde groepen het systematisch slechter doen op de arbeidsmarkt, zullen individuen binnen deze groep vaker foutief worden gelabeld als 'hoog risico', terwijl ze in werkelijkheid wel werk vinden.

Twee elementen kunnen helpen om met deze statistische discriminatie om te gaan. Ten eerste kan men trachten deze modellen zo **transparant** mogelijk te maken, waardoor de werkzoekende en de bemiddelaar zelf begrijpen waarom iemand een bepaalde score heeft. Zoals we echter bespraken in de vorige sectie, zijn profilingsmodellen een black box en is het moeilijk om modellen te bouwen die zowel accuraat als transparant zijn. Transparante modellen vereisen immers dat het aantal variabelen dat wordt opgenomen, wordt beperkt, net zoals het aantal interacties tussen deze verklarende variabelen. Profilingsmodellen zijn echter vaak accurater naarmate het aantal verklarende variabelen en de interactie tussen deze variabelen toeneemt. Om deze reden is het verhogen van de transparantie van deze modellen zonder een sterke verlaging van de accuraatheid in de praktijk erg moeilijk.

Een tweede element om statistische discriminatie te beperken is eenvoudiger te realiseren. **Profilingsmodellen kunnen zowel worden gebruikt om te controleren/straffen, als om een werkzoekende te ondersteunen.** Indien profilingsmodellen enkel worden gebruikt om de werkzoekenden te ondersteunen, hoeft het niet problematisch te zijn dat sommige groepen bevooroordeeld worden. Wanneer profilingsmodellen echter worden gebruikt om te controleren en/of straffen is het gebruik ervan wel problematisch. Het lijkt (ethisch) aanvaardbaarder dat sommige werkzoekenden sneller van een bepaalde dienstverlening kunnen gebruikmaken dan dat sommige werkzoekenden sneller worden gestraft dan anderen. In dat laatste geval moet elke vorm van discriminatie worden uitgesloten. Dit roept dan wel de vraag op of de dienstverlening van de VDAB (bijvoorbeeld de verplichting om op gesprek te komen) als een straf dan wel als ondersteuning wordt ervaren door de werkzoekende zelf.

Naar aanleiding van het publieke debat over het gebruik van 'klikdata' in modellen van de VDAB in september 2017, kwam deze ambiguïteit over het gebruiken van profilingsmodellen voor het ondersteunen versus het controleren ook naar voren. Zo stelde Philippe Muyters, Vlaams minister van Werk, in een parlementair debat op 28 september 2017 over het opvolgen van het online gedrag van werkzoekenden, dat een werkzoekende nooit zal worden gesanctioneerd omdat hij niet klikt op vacatures, maar dat dit wel een aanleiding zou kunnen zijn voor een uitnodiging voor een gesprek. Gezien de dubbele doelstelling van de VDAB (begeleiding en controle, die weliswaar in handen is van een onafhankelijke dienst) is het echter niet glashelder of zo'n gesprek enkel plaatsvindt in een context van een betere begeleiding dan wel ook een element is in de controle van de werkzoekende.

### 2.4.5 De data-technische en organisatorische uitdagingen

Het opbouwen van statistische profilingsmodellen is een data-technische en organisatorische uitdaging, waardoor het ook jaren duurt voor een dergelijk model volledig geïmplementeerd is (Konle-Seidl, 2011; Pieterse, 2017). Buitenlandse ervaringen wijzen op de volgende aandachtspunten:

- **de data moet op een efficiënte manier worden verzameld en beheerd.** Dit betekent in de praktijk vaak dat datasets van verschillende diensten moeten worden gekoppeld. Denk bijvoorbeeld aan gegevens van de arbeidsbemiddelingsdienst die moeten worden gelinkt aan gegevens van andere overheidsdiensten over de arbeidshistoriek of scholing van de werkzoekende. Deze verschillende datasets koppelen, liefst in *real time* of ten minste op regelmatige basis, vormt altijd een grote technische en organisatorische uitdaging;
- **de data moet worden beheerd conform de gangbare privacywetgeving.** De gegevens die de VDAB beheert bevatten persoonlijke informatie. De nieuwe GDPR-wetgeving is van toepassing, wat bijkomende eisen stelt aan het beheer en gebruik van deze gegevens;
- **processen van verschillende diensten moeten worden geïntegreerd.** Denk bijvoorbeeld aan het gebruik van eenzelfde software bij verschillende organisaties (e.g. OCMW's en de VDAB) die diensten aanbieden aan werkzoekenden;
- het opbouwen van een statistisch profilingsmodel vereist **samenwerking tussen verschillende departementen**, die in veel gevallen geen traditie van samenwerking hebben;
- **bemiddelaars moeten worden overtuigd en getraind.** Het profilingsmodel zal enkel worden gebruikt wanneer de bemiddelaars en directe leidinggevenden overtuigd zijn van de meerwaarde van het instrument. Naast het betrekken van de bemiddelaars, bij het ontwikkelen van het instrument, is het belangrijk de nodige trainingen te voorzien (zie ook sectie 2.4.6);
- **nood aan uitgebreide documentatie voor bemiddelaars.** Omdat profilingsmodellen vaak ingewikkelder zijn dan een (beperkt) aantal administratieve regels, is het belangrijk om duidelijke documentatie te ontwikkelen die eenvoudig toegankelijk is voor alle bemiddelaars.

Dit maakt dat statistische profilingsmodellen (1) belangrijke ontwikkelingskosten kennen en (2) ook het onderhoud van deze modellen geld kost. Bovendien moeten de meeste modellen regelmatig worden geüpdatet, waardoor de ontwikkelingskosten niet eenmalig zijn<sup>8</sup>. Anderzijds dient te worden benadrukt dat bovenstaande kosten niet enkel toe te wijzen zijn aan het ontwikkelen van statistische profilingsmodellen. Dure processen zoals het efficiënt verzamelen en beheren van data zijn tevens onontbeerlijk voor het bereiken van andere doelstellingen zoals het monitoren van de dienstverlening of het verder automatiseren van de dienstverlening.

### 2.4.6 Hoe gaan bemiddelaars om met profilingsmodellen?

Verschiedende landen implementeerden reeds statistische profilingsmodellen. In het algemeen, en afhankelijk van de specifieke context, waren (een deel van de bemiddelaars) eerder sceptisch over het nut van dergelijke profilingsmodellen. In verschillende landen werd dan ook vastgesteld dat bemiddelaars het instrument nauwelijks gebruikten, of werd het instrument na verloop van tijd afgeschaft en/of hervormd (Barnes et al., 2015; Weber, 2011).

In drie landen – Australië, Nederland en de Verenigde Staten – werden statistische profilingsmodellen om budgettaire redenen van bovenaf opgelegd om zo het aantal werkzoekenden in persoonlijk dienstverlening te beperken en te kunnen besparen. Zo worden in de VS de werkzoekenden in elke vestiging van de arbeidsbemiddelingsdienst wekelijks gerangschikt, en wordt deze lijst systematisch

<sup>8</sup> Hier is de aanpak van de VDAB veelbelovend. Het VDAB model is – in tegenstelling tot profilingsmodellen in het buitenland – zo ontwikkeld dat het op een eenvoudige manier kan worden geüpdatet, waardoor er geen bijkomende kosten zijn (zie ook hoofdstuk 4).

afgewerkt tot de capaciteit van de vestiging is bereikt (Black, Galdo, & Smith, 2007). Ook in Nederland en Australië worden statistische profilingsmodellen gebruikt binnen een vast budget en capaciteit, waardoor enkel de werkzoekenden met de laagste kans op het vinden van werk worden begeleid (Weber, 2011). In Nederland worden de andere werkzoekenden doorverwezen naar de online dienstverlening (Barnes et al., 2015). Door deze top-down benadering zijn het niet de bemiddelaars zelf die kiezen om het statistisch profilingsmodel al dan niet te gebruiken, maar worden bemiddelaars hiertoe (wettelijk) verplicht.

Veel andere arbeidsbemiddelingsdiensten hebben daarentegen gekozen voor een organisatiemodel waarbij het statistisch profilingsmodel enkel een hulpmiddel is voor de bemiddelaar, terwijl de bemiddelaar de eindverantwoordelijke blijft (Barnes et al., 2015). In deze gevallen worden de statistische profilingsmodellen enkel gebruikt wanneer de bemiddelaar overtuigd is van de meerwaarde van deze instrumenten. Buitenlandse ervaring leert dat bemiddelaars profilingsmodellen vaak niet positief onthalen. Bemiddelaars hebben vaak weinig vertrouwen in de accuraatheid van het model, of zien dit als een aanslag op hun eigen verantwoordelijkheid, bewegingsruimte en/of job (Barnes et al., 2015; Weber, 2011). Een voorbeeld hiervan is het Duitse Treffer, een model dat diende om bemiddelaars te helpen bij het kiezen van een geschikt programma voor werkzoekenden (*targeting*), dat uiteindelijk niet werd geïmplementeerd omdat bemiddelaars het niet positief onthaalden (Coomans & Bollens, 2012). Een *randomized control trial* dat een gelijkaardig instrument in Zwitserland evalueerde toonde dan weer aan dat bemiddelaars nauwelijks gebruik maakten van de suggesties van het targetinginstrument (Behncke, Frölich, & Lechner, 2010), zonder echter te verklaren waarom het niet werd gebruikt. Een andere case studie in Zwitserland suggereerde daarenboven dat het toewijzen van werkzoekenden aan programma's door bemiddelaars tot minder goede resultaten leidt dan andere allocatiemechanismen, waaronder werkzoekenden willekeurig toewijzen aan een programma of het volgen van administratieve regels (Lechner & Smith, 2007). In Slovakije werd een bestaand profilingsmodel afgevoerd bij een hervorming van de arbeidsbemiddelingsdienst in 2015 en werd ervoor gekozen om de bemiddelaar (nog) meer verantwoordelijkheid te geven (Barnes et al., 2015). Ook in Finland gaven drie op vier bemiddelaars aan het model niet te gebruiken omdat ze het niet nuttig of niet voldoende accuraat vonden, en omdat het niet helpt om een werkzoekende naar een job toe te leiden (Weber, 2011).

Of statistische profilingsmodellen worden gebruikt hangt dus sterk af van de bereidheid van de bemiddelaar (en de directe leidinggevenden) om het instrument te gebruiken. Succesverhalen in het buitenland tonen aan dat dit enkel lukt wanneer de bemiddelaars betrokken zijn bij het ontwikkelen van het instrument en sterk wordt ingezet op het opleiden van bemiddelaars of wanneer het voor iedereen duidelijk is dat de werking van de organisatie fundamenteel dient te veranderen (bijvoorbeeld door grote besparingen, of andere ingrijpende politieke keuzes zoals in Nederland) (Pieterson, 2017). In de praktijk blijkt het echter moeilijk om bemiddelaars sterk te betrekken bij het ontwikkelen van een profilingsmodel, wellicht omdat de meeste arbeidsbemiddelingsdiensten hiërarchisch worden georganiseerd, een profilingsmodel steeds centraal wordt ontwikkeld en het ontwikkelen ook een erg technisch verhaal is.

## 2.5 Profiling in het buitenland

### 2.5.1 Nederland

#### 2.5.1.1 De Werkverkenner

UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, vergelijkbaar met de VDAB) in Nederland ontwikkelde een eigen profilingsinstrument: de Werkverkenner. Dit instrument bestaat uit 20 vragen die de kans op het vinden van werk binnen een jaar voorspellen (Figuur 2.6). Het wordt online ingevuld door WW<sup>9</sup>-klanten ongeveer 6 à 10 weken na de start van een WW-uitkering. In tegenstelling tot profilingsmodellen in de meeste andere landen, peilt de Werkverkenner voornamelijk naar ‘zachte factoren’ van de werkzoekende. Slechts drie vragen peilen naar ‘harde factoren’, met name de leeftijd van de werkzoekende, kennis van het Nederlands en het aantal gewerkte jaren in de laatste functie. De andere 17 vragen peilen naar ‘zachte factoren’ binnen de domeinen visie op terugkeer naar werk, gezondheid, werkzoekintentie, externe variabele attributie, actief werkzoekgedrag en algemeen, psychisch en lichamelijk werkvermogen.

De keuze voor deze vragen is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, dat startte in 2008 en resulteerde in de Werkverkenner in 2014 (Wijnhoven & Havinga, 2014). Dit onderzoek bestond uit verschillende fasen, die worden voorgesteld in Figuur 2.6. In een eerste fase werden op basis van een literatuurstudie 500 variabelen geselecteerd die de kans op het uitstromen naar werk voorspellen. In een tweede fase werden deze variabelen op basis van cross-sectioneel onderzoek gereduceerd tot 155 variabelen (gegroepeerd in 70 factoren), die differentiëren tussen langdurig werkzoekenden en werkzoekenden die snel opnieuw werk vinden (Schellekens et al., 2007). In een derde fase werden deze 155 variabelen opgenomen in longitudinaal onderzoek, waarna ze werden gereduceerd tot de 20 variabelen (gegroepeerd in 11 factoren) van de Werkverkenner (Brouwer et al., 2011). Vanaf januari 2014 werd deze Werkverkenner getest in een aantal UWV-vestigingen, en vervolgens in alle UWV-vestigingen in Nederland geïmplementeerd. Tot op de dag van vandaag is de Werkverkenner het belangrijkste instrument om te bepalen welke werkzoekende wordt uitgenodigd voor een persoonlijk gesprek.

Het invullen van de Werkverkenner door WW-klanten is niet verplicht, maar toch vullen ongeveer 70% van de klanten dit instrument in. Een verklaring voor dit goede cijfer die dikwijls wordt aangehaald is dat het om een eenvoudig instrument gaat, dat gemakkelijk te begrijpen is en slechts 15 à 20 minuten kost om in te vullen. In 2016 daalde de responsegraad echter naar 50%, waarna het UWV extra maatregelen nam om werkzoekenden te motiveren de Werkverkenner toch in te vullen. Zo krijgen werkzoekenden nu een extra herinneringsbericht wanneer de online vragenlijst beschikbaar is. Hierdoor is de responsgraad opnieuw gestegen naar ongeveer 70% (UWV, 2016).

---

<sup>9</sup> Werkloosheidswet

Figuur 2.5 De Werkverkenner

**WERKVERKENNER, FACTOREN, VRAGEN EN STELLINGEN\***

**HARDE FACTOREN**

**Leeftijd**

1 Wat is uw leeftijd? (is al geregistreerd, wordt niet nogmaals uitgevraagd)

.....

**Problemen met de Nederlandse taal**

2 Heeft u problemen met de Nederlandse taal?

.....

3 In hoeverre beheerst u de Nederlandse taal?

.....

**Gewerkte jaren in laatste functie**

4 Hoe lang heeft u gewerkt in uw laatste functie?

.....

**ZACHTE FACTOREN**

**Visie op terugkeer naar werk**

5 *'Ik denk dat het lang zal duren voordat ik werk vind'*

.....

6 *'Ik ben vaak afgewezen, ik verwacht geen werk meer te vinden'*

.....

7 *'Ik verwacht snel een baan te vinden'*

.....

**Zich te ziek voelen om te werken**

8 *'Ik voel mij te ziek om te werken'*

.....

**Werkzoekintentie**

9 *'Ik ben van plan er de komende maand alles aan te doen om werk te vinden'*

.....

10 *'Ik weet hoe ik de komende maand werk kan proberen te vinden'*

.....

11 *'Ik ben zeer gemotiveerd om de komende maand werk te zoeken'*

.....

**Externe variabele attributie**

12 *'Ik denk dat je voor het krijgen van een baan vooral geluk moet hebben'*

.....

13 *'Ik denk dat je voor het krijgen van een baan vooral op het juiste moment op de juiste plaats moet zijn'*

.....

14 *'Ik denk dat de meeste mensen een baan vinden door de invloed van iemand anders'*

.....

**Actief zoekgedrag: direct contact werkgevers**

15 *'Ik heb de afgelopen maand sollicitatiegesprekken gehad met werkgevers'*

.....

16 *'Ik heb gebeld met werkgevers'*

.....

17 *'Ik heb de afgelopen maand werkgevers bezocht'*

.....

**Algemeen werkvermogen**

18 Stel: u geeft 10 punten aan uw werkvermogen in de beste periode van uw leven.  
Hoeveel punten zou u dan geven aan uw werkvermogen op dit moment?

.....

**Lichamelijk werkvermogen**

19 Hoe beoordeelt u uw werkvermogen op dit moment als u kijkt naar de lichamelijke eisen die werk aan u zou stellen?

.....

**Psychisch werkvermogen**

20 Hoe beoordeelt u uw werkvermogen op dit moment als u kijkt naar de geestelijke (psychische) eisen die werk aan u zou stellen?

.....

Bron (UWV, 2015)

Figuur 2.6 De ontwikkeling van de Werkverkenner



Bron Wijnhoven – Presentatie Werkverkenner (UWV, 2015)

Op basis van deze 20 vragen krijgt elke WW-klant een score tussen de 0 en 100. Een score van 100 duidt op een lage kans op het vinden van werk, terwijl een score van 0 erop wijst dat de klant een zeer grote kans heeft binnen het jaar het werk te hervatten. De score wordt bepaald door elke vraag een bepaald gewicht te geven. Hoe hoger de correlatie tussen een bepaalde factor en de kans op het vinden van werk, hoe hoger het gewicht van deze factor<sup>10</sup>. Opvallend is wel dat de leeftijd van de werkzoekende een veel hoger gewicht krijgt dan de andere factoren. Deze variabele weegt tweemaal zo sterk door als de variabele 'actief werkzoekgedrag', die het tweede hoogste gewicht krijgt (Wijnhoven, 2016). Het spreekt dan ook voor zich dat oudere werkzoekenden hoog scoren op de Werkverkenner. Uit een onderzoek op basis van gegevens uit 2014 blijkt dat 9 op de 10 werkzoekenden in de leeftijdsgroep van 35 t.e.m. 39 jaar een hoge kans hebben om werk te vinden (i.e. een score lager dan 50 op de Werkverkenner), terwijl in de leeftijdsgroep van 50 tot 54 jaar slechts een kwart van de werkzoekenden een hoge kans heeft om binnen het jaar het werk te hervatten.

WW-klienten met een score hoger dan 50 worden uitgenodigd voor een werkoriëntatiegesprek in een UWV-vestiging. Voor klienten, die de Werkverkenner niet invullen, wordt een kwalitatieve inschatting gemaakt door de bemiddelaar op basis van taken in de digitale map, waarna de bemiddelaar inschat of deze werkzoekende al dan niet nog dient te worden uitgenodigd op gesprek. Het werkoriëntatiegesprek leidt voor een deel van de WW-klienten tot een werkplan met aanvullende dienstverlening. Alle andere klienten worden doorverwezen naar de e-dienstverlening. De score wordt niet gedeeld met de werkzoekenden zelf om te vermijden dat werkzoekenden met lage scores worden gedemotiveerd en omdat het interpreteren van de score enige context vereist. Enkel de bemiddelaars krijgen voor elke WW-klant de score te zien, samen met de factoren die het vinden van werk

<sup>10</sup> Deze correlaties werden bepaald op basis van logistische regressie.



'belemmeren' (Figuur 2.7). Deze belemmeringen worden gedefinieerd als factoren waar de WW-klant slechter op scoort dan het gemiddelde in de referentiegroep, en die dus verder kunnen worden verbeterd, eventueel via een (online) opleiding en/of webinar. Bij een evaluatie van de Werkverkenner in 2014 haalden de bemiddelaars aan dat de Werkverkenner een goed beeld geeft van de werkzoekende, en daardoor helpt om het persoonlijke gesprek onmiddellijk in de juiste richting te sturen en op die manier tijd te winnen (UWV, 2015).

**Figuur 2.7 De Werkverkenner als instrument voor de bemiddelaar**

		<b>werkhervattingskans</b>	
Profiel   Menu ▼		83%	
<b>factor</b>	<b>diagnose</b>	<b>indicatie</b>	
leeftijd		■	
gewerkte jaren in laatste functie		■	
problemen met Nederlandse taal		■	
visie op terugkeer naar werk		■	
zich te ziek voelen om te werken		■	
direct contact werkgevers		■	
werkzoekintentie	belemmerend	■	
externe variabele attributie		■	
algemeen werkvermogen		■	
lichamelijk werkvermogen		■	
> psychisch werkvermogen	belemmerend	■	

Bron UWV –kennisverslag (UWV, 2015)

De Werkverkenner is echter niet het enige instrument dat bepaalt of een werkzoekende op gesprek wordt uitgenodigd. Elke werkzoekende, ongeacht zijn score op de Werkverkenner, kan op eigen initiatief een gesprek aanvragen met een bemiddelaar. Verder worden alle werkzoekenden, die zes maanden werkloos zijn, uitgenodigd op een monitoringsgesprek, waarna ze alsnog meer intensieve ondersteuning kunnen krijgen. Op die manier wordt gegarandeerd dat werkzoekenden, waarvan de Werkverkenner foutief inschatte dat ze snel het werk zouden hervatten, op termijn toch de nodige ondersteuning krijgen.

De Werkverkenner werd geïmplementeerd in een periode dat de UWV zeer sterk moest besparen, en daardoor sterk moest inzetten op goedkopere digitale dienstverlening en erg selectief moest zijn bij het selecteren van werkzoekenden. Dit vertaalde zich in een aantal keuzes. Ten eerste werd het hele proces top-down geïmplementeerd, omdat door deze besparingen het aantal werkzoekenden in persoonlijke dienstverlening in elk geval diende te worden beperkt. Om dezelfde reden kunnen UWV bemiddelaars de beslissing van de Werkverkenner niet veranderen. Enkel de werkzoekenden met een hoge score worden doorverwezen naar persoonlijke dienstverlening. Ten tweede werd zeer sterk ingezet op de e-dienstverlening, ook voor de langdurig werkzoekenden (Coomans & Bollens, 2012; Weber, 2011). Tot 2016 waren alle langdurig werkzoekenden (>1 jaar werkzoekend) aangewezen op de e-dienstverlening. Vanaf 2016 zijn er opnieuw bijkomende middelen vrijgemaakt om toch opnieuw persoonlijke dienstverlening te voorzien voor deze groep.

Momenteel wordt de Werkverkenner 2.0 ontwikkeld. Dit is nodig omdat de economie en het profiel van de werkzoekende verandert, waardoor kenmerken die een aantal jaren geleden de kans op het vinden van werk voorspelden, dat nu misschien niet meer doen. Bovendien was de eerste Werkverkenner ontwikkeld op basis van gegevens uit Noord-Holland, terwijl de Werkverkenner 2.0 gebaseerd zal zijn op gegevens uit alle provincies.

### 2.5.1.2 Lessen uit Nederland voor Vlaanderen

Het doel van de Werkverkenner en het VDAB profilingsmodel is hetzelfde: het schatten van de kans dat een werkzoekende binnen een bepaalde periode (één jaar bij de Werkverkenner, zes maanden bij de VDAB) na het instromen in de werkloosheid opnieuw aan het werk gaat. De methode, die wordt gebruikt om dit in te schatten, verschilt echter sterk. De Werkverkenner steunt op een online vragenlijst die op vrijwillige basis wordt ingevuld door de werkzoekende en peilt naar het gedrag en de motivatie van de werkzoekende. De VDAB maakt daarentegen gebruik van administratieve gegevens. Beide methoden hebben voor- en nadelen:

- de Werkverkenner is eenvoudiger (slechts 20 vragen), en daardoor ook gemakkelijker te interpreteren. Bovendien helpt de vragenlijst bij het identificeren van werkpunten zoals onaangepast zoekgedrag;
- doordat de Werkverkenner eenvoudiger is, is de technische structuur achter het model (i.e. beheren van datasets, schatten van de score, ...) ook eenvoudiger, en dus goedkoper;
- het VDAB profilingsmodel kan eenvoudig worden geüpdatet. De Werkverkenner is niet dynamisch, waardoor elke paar jaar een nieuwe versie moet worden ontwikkeld;
- de Werkverkenner vereist dat werkzoekenden de online vragenlijst invullen, wat door ongeveer 70% van de werkzoekenden ook gebeurt. Voor 30% van de werkzoekenden kan dus geen inschatting worden gemaakt op basis van de Werkverkenner, en weten we evenmin waarom ze de vragenlijst niet hebben ingevuld (al een job gevonden, niet digitaal vaardig, ...). Bovendien zou het kunnen dat het aantal werkzoekenden dat de vragenlijst invult verder daalt. Het VDAB profilingsmodel is hier minder gevoelig aan;
- in principe zou een werkzoekende de Werkverkenner kunnen manipuleren, waardoor hij niet op gesprek wordt uitgenodigd. In de praktijk blijkt dit niet te gebeuren. Bovendien heeft de werkzoekende hier geen belang bij. Bij de VDAB is het veel moeilijker de gegevens foutief in te vullen, omdat veel belangrijke gegevens via administratieve kanalen al gekend zijn bij de VDAB.

Het is interessant om vast te stellen dat beide modellen een gelijkaardige accuraatheid hebben<sup>11</sup>. Dit betekent dat, ondanks de grote verschillen m.b.t. de gevolgde methode, beide manieren van werken zinvol zijn. In de toekomst zou het interessant kunnen zijn om beide methodes te combineren. Bij de VDAB werd in een proeftuin in Limburg geëxperimenteerd met een inschatting via het profilingsmodel en een zelf-inschatting door de werkzoekende in het kader van de nieuwe contactstrategie die vanaf oktober 2018 zal worden geïmplementeerd. Wanneer het profilingsmodel en de zelf-inschatting gelijkaardige resultaten opleveren, verhoogt dit de kans dat de inschatting juist is. Zijn de inschattingen tegenstrijdig, dan kunnen er bijkomende acties worden ondernomen. Dit is zeker een interessante piste om verder mee te experimenteren. Zo zouden, bijvoorbeeld, een aantal zelf-inschattingsvragen kunnen worden opgenomen op Mijn Loopbaan om verder te onderzoeken welke vragen de kans op het vinden van werk helpen inschatten<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> We kunnen deze stelling niet helemaal hard maken. Nederlandse onderzoekers stellen echter dat de Werkverkenner een accuraatheid heeft van 70%, wat vergelijkbaar is met de accuraatheid van het VDAB profilingsmodel.

<sup>12</sup> Praktisch zouden in een testfase verschillende vragenlijsten kunnen worden ontwikkeld, en gelijktijdig kunnen worden getest op verschillende werkzoekenden. Op deze manier kan worden beslist welke vragen het meest effectief zijn.

Waar de VDAB wel veel zou kunnen leren van Nederland is op het vlak van het implementeren van het profilingsmodel in de dagelijkse werking. Volgende vaststellingen kunnen worden meegenomen bij het uitrollen van het VDAB profilingsmodel in Vlaanderen:

- de Werkverkenner wordt ingezet kort na het instromen in de werkloosheid. Enkel werkzoekenden met een lage kans op het vinden van werk worden uitgenodigd voor een persoonlijk gesprek;
- werkzoekenden die toch een gesprek wensen met de bemiddelaar kunnen, ongeacht de score op de Werkverkenner, een gesprek aanvragen;
- iedereen die na zes maanden nog steeds werkloos is, wordt uitgenodigd op gesprek, ongeacht de score op de Werkverkenner. De Werkverkenner speelt dus enkel een rol bij het inschatten van werkzoekenden, juist na de instroom in de werkloosheid.

## 2.5.2 Verenigd Koninkrijk

### 2.5.2.1 Inleiding

In het Verenigd Koninkrijk staat men nog niet ver met het implementeren van statistische profiling. Wel werden in het verleden reeds voorbereidende studies gedaan over statistische profiling, waarbij zowel op administratieve gegevens als een zelf-inschatting door de werkzoekende werd gesteund. Het Verenigd Koninkrijk staat bovendien erg ver wat betreft het systematische evalueren of een specifieke maatregelen effectief is voor een bepaalde groep, een praktijk waar ook de VDAB uit kan leren.

In het VK speelt de werkcoach een centrale rol in de profiling van werkzoekenden. Het vroegere ‘stempelen’ van bij ons is er nog steeds in voege. De voorbije jaren is face-to-face coaching in veel landen, zoals Nederland (zie sectie 2.5.1), teruggedrongen in het kader van besparingsmaatregelen, maar de UK vormt hierop een uitzondering. We weten bovendien uit de literatuur dat *caseworkers* over het algemeen erg kosteneffectief zijn om mensen terug aan het werk te krijgen. Een helder overzicht hiervan wordt gegeven door Rosholm (2014) en meer recent wordt geleverd in bijvoorbeeld Schiprowski (2017).

In sectie 2.5.2.2 zullen we ingaan op het systeem van uitkeringen in het VK, met de nadruk op hoe *rule-based* en *caseworker-based profiling* hierin een centrale rol speelt. De verstrekte informatie bij het aanvragen van een uitkering wordt immers niet enkel gebruikt om de hoogte van de uitkering te bepalen, maar ook om te bepalen van welke diensten men kan/moet gebruik maken en welke verplichtingen men moet nakomen.

Daarna bespreken we studies van het *Department for Work and Pensions* (DWP) naar hoe men op een kwantitatieve manier langdurige werkloosheid kan voorspellen, en hoe deze modellen kunnen worden gebruikt om werkzoekenden te segmenteren in een hoge- en lage-risicogroep. Dit model werd reeds kort besproken in sectie 2.4, maar in sectie 2.5.2.3. gaan we verder in op enkele bijzonderheden van het Britse model.

Hoewel het VK relatief weinig aandacht besteedt aan profiling, evalueert men wel erg systematisch of een bepaalde maatregel of programma effectief is voor de beoogde doelgroep. Deze praktijk kan erg inspirerend zijn voor de VDAB. Daarom bespreken we in sectie 2.5.2.4 een recent voorbeeld van een pilootproject, het ‘Intensive Activity Programme’, dat werd geïmplementeerd als een gerandomiseerd experiment. Downes and Moran (2016) beschrijven dit onderzoek dat vaststelt dat een korte en intensieve begeleiding van pas ingestroomde werkzoekenden een positief effect heeft op de kans om werk te vinden.

### 2.5.2.2 Universal credit en arbeidsbemiddeling in het VK

#### a) Universal Credit

Het uitkeringssysteem in het VK verschilt sterk van dat in België. Er bestaan veel verschillende uitkeringen, maar een uitkering wordt er vaker getoetst aan het vermogen dan in België. Een 45-jarige alleenstaande zonder personen ten laste die netto GBP 2.000 per maand verdient, die na 23 jaar continue tewerkstelling werkloos wordt en die een spaarpot heeft opgebouwd van GBP 40.000, zal een uitkering ontvangen met een inkomensvervangingsratio van ca. 15 procent. Indien deze werkzoekende na 26 weken nog geen werk heeft gevonden en nog meer spaarmiddelen bezit dan GBP 16.000, stopt de uitkering. Werkzoekenden die geen spaargeld hebben, kunnen wel een reeks vermogensgerelateerde uitkeringen accumuleren. Recentelijk werd een ‘*benefit cap*’ ingesteld, die stelt dat men niet meer uitkeringen kan accumuleren dan GBP 258 tot GBP 442 per week per gezin, afhankelijk van gezinssamenstelling en geografische locatie.

Momenteel wordt in het Verenigd Koninkrijk geleidelijk het systeem van *Universal Credit* uitgerold. *Universal Credit* moet zes inkomens- of vermogensgerelateerde uitkeringen samenvoegen zodat het systeem van uitkeringen transparanter wordt voor de burger en ook minder gevoelig is voor fraude.

We lichten hieronder deze zes uitkeringen toe, met de nadruk op de twee uitkeringen die voorbehouden zijn voor werkzoekenden.

#### ***Jobseeker’s Allowance (JSA)***

Er bestaan twee soorten JSA. De eerste is gebaseerd op iemands bijdragen aan de sociale zekerheid (*contribution-based*), terwijl de tweede gebaseerd is op vermogen (*income-based*). Inkomensgebaseerde en contributiegebaseerde JSA verschillen niet in de hoogte van de bedragen. Contributiegebaseerde JSA, die toegekend wordt als men gedurende de twee vorige jaren voldoende sociale bijdragen heeft betaald, wordt niet getoetst aan het vermogen. Bij inkomensgebaseerde JSA vindt zo’n vermogenstoets wel plaats en mag men niet meer dan GBP 16.000 bezitten. Men kan maximaal 26 weken contributiegebaseerde JSA genieten.

De meeste werkzoekenden ontvangen GBP 73 per week. Het bedrag hangt af van de leeftijd en gezinssituatie van de werkzoekende, en dus niet, zoals in België, van de werkloosheidsduur of van het laatstverdiende loon. Enkel *income-based* JSA zit vervat in *Universal Credit*. Voor *contribution-based* JSA moet nog steeds een aparte aanvraag worden ingediend.

Werkzoekenden dienen naar werk te zoeken en beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt, en bij inschrijving dient men een *Claimant Commitment (CC)* of steuntrekkersverbintenis te ondertekenen. Deze verbintenis, overeengekomen met de *workcoach*, legt vast welke acties verwacht worden (sollicitaties, inschrijven bij bepaalde agentschappen, opstellen CV, ...). Tweewekelijks dient men zich aan te melden (vergelijkbaar met het vroegere stempelen in België). Dit dient niet enkel om fraude en zwartwerk tegen te gaan en om na te gaan of men zich houdt aan het CC, maar ook om verder te diagnosticeren of er factoren zijn die de afstand tot de arbeidsmarkt vergroten en of deze weggewerkt kunnen worden. Zo kan er een cursus van maximaal twee weken worden gevolgd op kosten van het DWP of kunnen werkzoekenden met een verslavingsproblematiek een traject volgen bij gespecialiseerde adviseurs.

#### ***Employment Support Allowance (ESA)***

Van de ESA bestaat er eveneens een inkomensgebaseerde en contributiegebaseerde versie, en opnieuw is enkel de inkomensgebaseerde geïntegreerd in *Universal Credit*. Deze laatste kan men maximaal 52 weken genieten. ESA bestaat voor mensen met een handicap, en met een zekere afstand tot de arbeidsmarkt. Zij kunnen een aangepast traject volgen. De hoogte is meestal GBP 73 per week. Hogere premies zijn mogelijk onder bepaalde voorwaarden.

#### ***Andere uitkeringen geïntegreerd in Universal Credit***

- Housing Benefit: een subsidie om huur te betalen;
- Child Tax Credit: deze is tot op zekere hoogte vergelijkbaar met kindergeld in België;
- Working Tax Credit: het betreft een uitkering ter verhoging van het inkomen. Dit kan verkregen worden als men een bepaald aantal uren per week werkt, en men niet meer verdient dan een bepaald bedrag per maand. Deze parameters zijn dan weer een functie van leeftijd, handicap en ten laste hebben van kinderen;
- Income Support: het betreft een inkomensvervangende tegemoetkoming die een inkomens- alsook vermogenstoets moet doorstaan. Men mag niet in aanmerking komen voor JSA en ESA en bovendien moet nog aan minstens één van een hele reeks condities worden voldaan (zoals een alleenstaande ouder zijn, op zwangerschapsverlof zijn of een ziekte- en invaliditeitsuitkering ontvangen).

Bepalen welke werkzoekende recht heeft op welke uitkering gebeurt door het invullen van een aanvraag voor *Universal Credit*. Op basis van de informatie verkregen via dit formulier wordt men in een bepaalde groep geplaatst. Dit is een vorm van *rule-based profiling*: administratieve regels bepalen waarop iemand recht heeft, en de *workcoach* heeft geen enkele invloed op dit proces. Het is pas in een tweede fase, nadat bepaald is onder welk statuut iemand valt, dat de *workcoach* verdere behoeftes en karakteristieken identificeert en een plan op maat opstelt.

Via het gedetailleerde aanvraagformulier kan het DWP bepalen of men voor *Universal Credit* in aanmerking komt, hoeveel men zal ontvangen en tot welk arbeidsmarktregime men behoort. Via een testsite kregen wij toegang tot deze vragenlijst. Op een eerste scherm wordt gevraagd naar de postcode, en daarna naar het aantal en de leeftijd van kinderen ten laste. Dit komt omdat *Universal Credit* gradueel wordt uitgebreid en men wil weten of de aanvrager in een regio woont waar *Universal Credit* reeds beschikbaar is.

Als dit het geval is, kan men een gebruikersaccount aanmaken. Na inloggen wordt eerst gevraagd naar burgerlijke staat, en indien men “*single*” aanduidt wordt expliciet vermeld dat er melding moet worden gemaakt van een verandering in deze situatie. Daarna krijgt men een scherm met verschillende links (rubrieken) die men één voor één kan aanklikken en invullen in willekeurige volgorde. Deze zijn:

- nationaliteit;
- huisvesting: type woning en, indien men huurt, informatie zoals huurprijs en adres van de verhuurder, etc.;
- inwonenden;
- werk en loon;
- spaargeld en investeringen;
- inkomsten buiten loon;
- opleiding/training;
- gezondheid: men vraagt naar gezondheidsproblemen en handicaps. Afhankelijk van de antwoorden kan men daarna gevraagd worden om een *Work Capability Assessment (WCA)* formulier in te vullen waarin meer gedetailleerde informatie kan verschaft worden alsook bijlages toegevoegd kunnen worden zoals een *Fit Note* (certificaat van de huisdokter dat men tijdelijk ongeschikt is voor werk).

- Dit formulier wordt dan geëvalueerd door een gezondheidsadviseur, die desgevallend contact kan opnemen met in het document vermelde hulpverleners zoals de huisdokter;
- zorgtaken: men vraagt naar zorgtaken voor kleine kinderen of zorgbehoevenden;
  - bankgegevens.

#### **b) Arbeidsmarktregimes**

Na het invullen van de aanvraag heeft het DWP voldoende informatie om de hoogte van de uitkering te bepalen. Relevanter voor dit rapport is dat men, op basis van deze vragenlijst, ook automatisch wordt ingedeeld in een van de zes arbeidsmarktregimes.

##### *Arbeidsmarktregime 1: Werkt voldoende*

Dit regime omvat steuntrekkers die voldoende verdienen en voor wie extra werkinspanningen geen absolute must zijn. Men kan het vergelijken met Belgische scenario's waarin gezinnen met een laag inkomen aanspraak maken op studietoelages of een sociale woning.

##### *Arbeidsmarktregime 2: Geen werkinspanning vereist*

Voor groepen waarvan een beperkte mogelijkheid tot werken wordt vastgesteld (i.e. op basis van de 'Work Capability Assessment', mensen met intensieve zorgverplichtingen voor zorgbehoevenden of hoofdverzorgers voor een kind onder 1 jaar) wordt geen werkinspanning vereist.

##### *Arbeidsmarktregime 3: Deelname aan interviews gefocust op werk*

Deze groep omvat hoofdverzorgers van een kind van 1 jaar, waarvan men verwacht dat ze in de nabije toekomst gaan werken. Er is een initieel face-to-face interview. In dit interview vraagt men naar vaardigheden, ervaringen en kennis. Men helpt de steuntrekkers te focussen op toekomstig werk en men bekijkt wat kan gedaan worden om de steuntrekker klaar te krijgen voor werk (bv. bespreken van kinderopvang). Men moedigt ook aan vrijwillig acties te ondernemen en na het interview wordt de CC opgesteld. Daarenboven is er het flexibel ondersteunend interview (face-to-face of digitaal, ongeveer maandelijks). Tijdens die interviews kan een actieplan bijgesteld worden, en kunnen nieuwe noden geïdentificeerd worden. Er wordt dus nog niet verwacht dat men werkt of naar werk zoekt, maar in tegenstelling tot arbeidsmarktregime 2 wordt men wel verwacht zich te laten coachen.

##### *Arbeidsmarktregime 4: Werkvoorbereidende activiteiten*

Dit arbeidsmarktregime kan gezien worden als de intensievere vorm van arbeidsmarktregime 3. Dit regime omvat steuntrekkers waarvan wordt verwacht dat ze in de nabije toekomst gaan werken, maar nog niet in dit stadium zijn. Het jongste kind is twee jaar, men is belemmerd door tijdelijke ziekte of invaliditeit.

Onder dit regime neemt men niet alleen deel aan interviews, maar wordt eveneens verwacht zich concreter voor te bereiden op werk. De vereisten die in het CC kunnen worden opgenomen zijn o.a. het bijwonen van een vaardigheidstest, een CV opstellen, presentatievaardigheden trainen, deelname aan een tewerkstellingsprogramma, een businessplan opstellen, de mogelijkheden van kinderopvang bekijken (kosten en voorzieningen). In geval van een handicap is er ook een verplichte deelname aan het 'Work and Health Programme' (WHP).

Het is duidelijk dat al deze vereisten niet op iedereen van toepassing zijn, en de interactie tussen caseworker en steuntrekker is dus cruciaal om tot een op maat gemaakte CC te komen. Opnieuw is er een initieel interview, gevolgd door 'regelmatige coaching reviews'. Flexibiliteit is geboden maar deze interviews moeten minstens eenmaal per drie maanden plaatsvinden.

##### *Arbeidsmarktregime 5: Zoeken naar werk is vereist: Light touch*

Men heeft een inkomen tussen de ‘*Administrative Earnings Threshold*’ (AET) maar onder de ‘*Conditionality Earnings Threshold*’ (CET). Men wordt verwacht om online een CC te aanvaarden. Tot recentelijk waren er ook twee telefonische interviews van 30 minuten, aan het begin en na acht weken, maar dit is nu niet meer vereist.

#### *Arbeidsmarktregime 6: Zoeken naar werk is vereist: Intensief*

Dit regime omvat steuntrekkers die niet of zeer weinig werken en die geen significante belemmeringen hebben om aan de slag te gaan. Vier types vereisten kunnen worden opgelegd:

1. de op werk gefocuste interviews: zie hierboven;
2. de werkvoorbereidende activiteiten: zie hierboven;
3. beschikbaarheidsvereisten: er zich van vergewissen dat de steuntrekker onmiddellijk beschikbaar is om betaald werk te aanvaarden;
4. werkzoekactiviteiten: deze omvatten het zoeken naar vacatures, solliciteren, opstellen en beheren van profielen op jobsites, registreren met werkagenschappen, referenties opvragen.

Er is steeds een initieel interview waarin een diagnose wordt gemaakt van de omstandigheden en vaardigheden van de werkzoekende en een jobdoelwit wordt bepaald. Men bepaalt welke zoekactiviteiten, voorbereidende en beschikbaarheidsvereisten van toepassing zijn, en men komt overeen welke continue contactmomenten van toepassing zijn. Dan zijn er de wekelijkse werkzoekevaluaties (*work search reviews*), naar analogie met JSA. Na 13 weken wordt het traject verder aangepast, en kan men wekelijks dan wel tweewekelijks geïnterviewd worden afhankelijk van het oordeel van de *caseworker*.

We kunnen dus concluderen dat profiling van werkzoekenden in de VK *rule-based* en *caseworker-based* is. Bij *Universal Credit*, het nieuwe systeem van uitkeringen, gebeurt de *rule-based* profiling bij de aanvraag van de uitkeringen. Op basis van de ingevulde informatie wordt al dan niet een uitkering toegewezen en wordt men meteen ingedeeld in een arbeidsmarktregime. Binnen een arbeidsmarktregime dat arbeidsmarktgerelateerde inspanningen vereist, heeft de caseworker nog verdere discretionaire bevoegdheden om een plan op maat uit te werken.

Uiteraard kan deze opdeling in arbeidsmarktregimes ook gebruikt worden om budgetten te verdelen, maar gedetailleerde informatie over welke budgetten en instrumenten er kunnen aangewend worden binnen een regime is momenteel nog niet publiek beschikbaar. *Universal Credit* is vrij nieuw, regels worden continu aangepast, en het ministerie wil voorkomen dat (foutieve en/of gevoelige) informatie naar buiten wordt gebracht. Voor *caseworkers* bestaat er wel een online applicatie genaamd “*district provision tool*”, waar kan worden nagegaan welke diensten beschikbaar zijn in de regio, zoals mentale gezondheidszorg, een verslavingscentrum of opleidingsmogelijkheden.

#### **2.5.2.3 Het Job Seekers Classification Instrument**

Het huidige model van profiling is weinig selectief en op geen enkele manier wordt gebruikt gemaakt van statistische modellen om werkzoekenden in te schatten. Binnen het DWP werd een aantal jaren geleden wel onderzoek gedaan naar een statistisch model dat voorspelt welke nieuw ingestroomde JSA-claimants langer dan 12 maanden afhankelijk zouden blijven van een uitkering. De resultaten van dit project werden neergeschreven in Matty (2013), en werden reeds besproken in sectie 2.4. Hier gaan we kort in op een aantal kenmerkende eigenschappen van het model.

Met behulp van logistische regressie schat het model de kans dat een werkzoekende gedurende meer dan 12 maanden een uitkering zal ontvangen. Daarnaast werden varianten van het model geschat waar men kijkt naar een verwachte werkloosheidsduur van minstens drie of zes maanden. Er worden drie databronnen gebruikt: administratieve data van het DWP in verband met het

arbeidsmarktverleden, regionale databronnen en data van een survey die informatie moet aanleveren over socio-economische variabelen en attitudes. De administratieve data van het DWP dienen eerst en vooral om een steekproef te trekken van nieuwe steuntrekkers. Uit de administratieve data van het DWP werden 15.000 individuen geselecteerd teneinde deze te interviewen per telefoon. Bij zo'n surveys is er altijd een grote non-respons, en uiteindelijk namen er iets meer dan 5.600 individuen deel aan het interview. De tijd tussen data verzameling en de datum van het interview bedroeg 52 tot 100 dagen.

De vragenlijst gaat in op werkervaring, beroeps- en academische training en vaardigheden, mentale en fysieke gezondheid en barrières voor werk en een aantal andere elementen zoals toegang tot internet en het hebben van een crimineel verleden. De survey is gebaseerd op het *Australische Job Seekers Classification Instrument*, maar een aantal zaken die in het Australische instrument worden bevestigd, met name de uitkeringen verkregen tijdens de laatste 24 maanden, werden uit administratieve datasets gehaald. In principe zou men ook veel andere informatie uit administratieve data kunnen halen (gezinssamenstelling, opleidingsniveau, ...) mits ze systematisch geregistreerd en gekoppeld kunnen worden.

Gegevens die echter nooit (rechtstreeks) uit administratieve gegevens kunnen komen zijn attitude gegevens. In de vragenlijst komen verschillende secties voor met stellingen waarop men moet antwoorden op een schaal van 1 (volledig mee eens) tot 7 (volledig mee oneens). Hieronder volgt een voorbeeld van zo'n serie stellingen:

- men heeft werk nodig om volwaardig deel uit te maken van de samenleving;
- in het algemeen denken de mensen die ik ken dat men moet blijven zoeken naar werk als men werkloos is;
- elke job is beter dan geen job;
- een job vinden heeft meer met geluk dan met inspanning te maken;
- een uitkering verschaft een meer stabiel inkomen dan te proberen een loon te verdienen;
- eens men werk heeft, is het belangrijk te volharden ook als je het niet fijn vindt;
- je moet werk hebben om beter werk te vinden;
- het maakt me niet veel uit of ik al dan niet werk;
- de juiste job is belangrijker dan eender welke job.

De administratieve data laten toe om de werkzoekenden 12 maanden te volgen en zo te bepalen wie meer dan 12 maanden een uitkering kreeg. Buiten de survey data en de administratieve DWP-data beschikte men ook over enkele regionale statistieken die publiek beschikbaar zijn, zoals regionale huisprijzen en de regionale werkloosheidsgraad.

Bij de opbouw van het model werden de data opgedeeld in drie categorieën:

- attribuutdata: dit zijn data verzameld via de survey die de socio-demografische karakteristieken van de werkzoekenden beschrijven (leeftijd, geslacht, gezinssamenstelling, beschikbaarheid publiek transport, ...);
- administratieve data: deze komen uit de interne DWP-bronnen gerelateerd aan uitkeringsgeschiedenis, gecombineerd met macrodata van publiek beschikbare bronnen;
- data over attitudes: deze komen ook uit de survey, en zijn gebaseerd op de vragen waarop men kan antwoorden op een schaal van 1 (helemaal mee eens) tot (helemaal mee oneens).

Op basis van deze gegevens werden zes verschillende modellen gebouwd: enkel attribuutdata, enkel administratieve data, enkel data over attitudes, en dan vervolgens de verschillende combinaties. De 5.629 observaties worden opgedeeld in twee datasets, de trainingsdataset (80%) en de testdataset



(20%). Op de trainingsdataset worden modellen getest, en het beste model wordt dan toegepast op de testdataset.

Bij het bouwen van een model gebruikt men eerst alle beschikbare variabelen in de geselecteerde categorie of categorieën. Na het draaien van het model op de trainingsdataset verwijdert men de variabele die het minst significant is en herhaalt men dit proces, tot er enkel nog statistisch significante variabelen in het model zitten op het 5% significantieniveau. De zes finale modellen werden dan gedraaid op de testdataset. Het model dat gebruik maakte van alle data heeft, niet verwonderlijk, de beste voorspelende kracht. Het ‘*all data*’ model verklaart 59% van de variatie in de verklaarde variabele, tegenover slechts 27% voor het model gebaseerd op enkel attitude-data. Interessant is echter dat het admin-model ook goed scoort (51%).

In het ‘*all-data*’ model hebben vooral de volgende variabelen een voorspellende kracht.

- factoren gerelateerd aan een hogere kans op langdurige werkloosheid: aantal dagen in een uitkering gedurende de laatste twee jaar, geen betaald werk gedurende de laatste twee jaar, gebrek aan ervaring (attitude), mannelijk geslacht, niet beantwoorden van bepaalde vragen in de survey;
- factoren gerelateerd met een lagere kans: ouder/voogd tijdens jeugd regelmatig aan het werk, loon laatste job, Engels als tweede taal, geen toegang tot openbaar vervoer, optimistisch om binnen drie maanden job te vinden (attitude);
- leeftijd kent een niet-lineair verband.

Op basis van het ‘*all-data*’ model kunnen individuen worden gesegmenteerd in een hoge-risicogroep versus een lage-risicogroep, door alle individuen te rangschikken op basis van de door het model aangegeven waarschijnlijkheid voor langdurige werkloosheid. Men kan dan een percentage van de individuen toewijzen aan de hoge-risicogroep. Omdat 8% van de individuen in de data langdurig werkloos zullen worden (12 maanden continu een uitkering ontvangen), zouden we een 8%-segmentering kunnen toepassen. In dat geval zal het ‘*all data*’-model 32% van degenen die daadwerkelijk langdurig werkloos worden in de hoge-risicogroep plaatsen. In de hoge-risicogroep zijn twee op de drie individuen ‘*false positives*’. Men kan de accuraatheid van de lage-risicogroep verhogen door de hoge-risicogroep uit te breiden. Bij een 30%-segmentering, bijvoorbeeld, zullen 70% van diegenen die langdurig werkloos worden daadwerkelijk in de hoge-risicogroep worden geclassificeerd. Echter, het aantal ‘*false positives*’ neemt ook toe, en bedraagt nu 4 op de 5. Met andere woorden, in het 8%-model bedraagt de accuraatheid in de hoge-risicogroep 33% en in de lage-risicogroep 94%. In het 30%-segmentatiemodel bedraagt de accuraatheid 96% in de lage-risicogroep maar slechts 20% in de hoge-risicogroep.

#### **2.5.2.4 Evidence-based arbeidsmarktbeleid: de rol van RCT's**

Zoals duidelijk werd uit de voorgaande secties heeft het VK er tot dusver voor gekozen niet sterk in te zetten op de ontwikkeling en implementatie van statistische profilingsmodellen. Wel speelt men een voortrekkersrol op het gebied van het kwantitatief meten van de effecten van arbeidsmarktprogramma's op hun doelgroep door nieuwe maatregelen eerst uit te testen via een pilootproject geïmplementeerd als een gerandomiseerd experiment. Een willekeurige deel van de doelgroep wordt dan onderworpen aan het nieuwe programma (de *treatment* groep), en voor de andere groep geldt dan de ‘*Business as Usual*’ (BAU). Een recent voorbeeld van zo'n nieuw programma dat werd geëvalueerd via een RCT is het *Intensive Activity Programme* (IAP). Het opzet en de resultaten van het onderzoek werden neergeschreven door Downes and Moran (2016).

##### **a) Het pilootproject**

Het IAP had tot doel om nieuwe JSA-klienten meteen kort maar intensief te begeleiden ten einde ze beter voor te bereiden voor de arbeidsmarkt. Het programma duurde 21 dagen vanaf de aanvraag

van de uitkering. Een aantal vaardigheden waarin men gedurende twee workshops werd getraind waren het opstellen van een sollicitatiebrief en CV, interviewvaardigheden en het zoeken naar (online) vacatures. Na iedere workshop was er ook nog een opvolgesprek via de telefoon. Bovendien werd van de *treatment* groep ook verwacht het reguliere traject te volgen, met name het tweewekelijks interview met de *workcoach*, waarin wordt nagegaan of alles in orde is met de klant en of deze zich houdt aan het overeengekomen CC.

Het pilootproject liep gedurende zes maanden in 2015 in zeven verschillende ‘*jobcentres*’ (het equivalent van de VDAB-werkwinkels). De willekeurige selectie voor het IAP gebeurde op basis van het laatste cijfer van het *National Insurance Number* (het equivalent van het rijksregisternummer). In totaal was er data beschikbaar voor 10.091 individuen (4.806 in de *treatment* groep en 5.285 in de controlegroep). Tijdens de *trial* werd ook nagegaan door het DWP of de Jobcentres en caseworkers zich hielden aan het protocol van het experiment. De randomisatie is niet volledig foutloos verlopen. Achteraf, tijdens het onderzoek van de data bleek echter dat de bronnen van ‘ruis’ beperkt waren.

#### **b) Kwantitatieve resultaten**

De resultaten van het kwantitatieve onderzoek waren gunstig voor het project. Op dag 1 was iedereen in de controlegroep en de *treatment* groep per definitie afhankelijk van JSA. Over de tijd heen ziet men echter een groeiend verschil tussen de controle- en *treatment* groep in uitkeringsafhankelijkheid. In week 5 was de uitkeringsafhankelijkheid 7 procentpunt hoger in de controlegroep dan in de *treatment* groep. In de *treatment* groep waren er 3.5 procentpunt meer werkzoekenden aan het werk dan in de controlegroep. Het is niet helemaal verwonderlijk dat de impact op tewerkstelling iets kleiner is dan op uitkeringsafhankelijkheid. Niet iedereen, die het uitkeringsstelsel verlaat, gaat immers aan het werk. Men heeft ook gekeken naar heterogene effecten: hebben sommige groepen meer of minder baat bij het programma dan andere groepen? Men vond echter geen sterk bewijs dat het programma een verschillende impact had op verschillende subgroepen.

#### **c) Kwalitatieve resultaten**

Ook erg kenmerkend voor evaluatiestudies bij DWP is dat naast het causale kwantitatieve onderzoek typisch ook een uitgebreid kwalitatief onderzoek plaatsvindt. Hoewel deze resultaten misschien niet altijd representatief zijn of causaal mogen worden geïnterpreteerd, zijn ze wel bijzonder inspirerend: ze geven een beeld van de mechanismen die het effect van het programma tot stand brengen, ze helpen pijnpunten van het programma bloot te leggen en bovendien kunnen ze een inspiratiebron zijn voor verder onderzoek.

Er werden 61 uitkeringsgerechtigden geïnterviewd, 42 onder IAP, 4 die een workshop hadden gemist en tot slot 15 in de controlegroep. Men volgde een longitudinale benadering, om veranderingen over de tijd te kunnen meten: de eerste ronde interviews vond plaats gedurende de eerste paar weken na de uitkeringsaanvraag, en de tweede ronde in week 6. Ook werden 17 medewerkers van het DWP uitgebreid geïnterviewd.

Uit het kwalitatief onderzoek kwamen onder andere volgende interessante resultaten naar voren. IAP-deelnemers gaven aan dat de toegevoegde waarde van de workshops afhangt van de samenstelling van de groep. Een aantal gaven aan dat ze graag in een groep zouden zitten met mensen van dezelfde leeftijd, met dezelfde ervaring en uit dezelfde sector. Dit zou het voor hen gemakkelijker maken om vrijuit te praten. De medewerkers gaven daarentegen aan dat een groep met te veel jonge mensen moeilijkheden gaf om iedereen te motiveren. Medewerkers gaven ook aan dat de toegevoegde waarde zou afhangen van reeds aanwezige IT-kennis: sommigen hadden nog wat te weinig voorkennis om goed mee te kunnen met de internet-opdrachten. Medewerkers gaven ook aan dat de informele opstelling van de ruimte waarin workshops plaatsvonden, alsook het rond dezelfde tafel

zitten, het gevoel van gelijkheid bevorderde. Via het IAP-programma wilde men ook netwerking stimuleren. Deelnemers gaven inderdaad aan dat men soms na de workshop verder discussieerde.

De data van de interviews van medewerkers en deelnemers gaven aan dat over het algemeen het IAP-programma een positieve impact had op het enthousiasme en vertrouwen van deelnemers, vooral bij jongeren. Men rapporteerde een groter vertrouwen in het gebruik van internet om werk te vinden, en sommige deelnemers gaven na het programma ook aan dat ze geloofden dat hun sollicitatiebrieven en CV's verbeterd waren.

### 2.5.2.5 Lessen uit het VK voor Vlaanderen

Op het gebied van statistische profiling heeft de VDAB weinig te leren van het VK. Hoewel men een zekere interesse heeft getoond in het voorspellen van langdurige werkloosheid, is het geen prioriteit om zo'n profilingsmodel te operationaliseren. Dit roept de vraag op waarom het VK hier niet sterker op inzet, gezien er wel degelijk expertise is over dit onderwerp. Een eerste reden is dat langdurige werkloosheid in het VK niet meteen een groot probleem is. Dit heeft wellicht te maken met het uitkeringsstelsel: zoals we zagen kan de inkomensvervangingsratio erg laag uitvallen. Hierdoor heeft men eerder te maken met het probleem van de 'low pay – no pay' cyclus, waarbij een deel van de beroepsbevolking afwisselt werkzoekend is en vervolgens opnieuw een tijdelijke, laag betaalde baan heeft. Men focust daarom eerder op het doorstromen van een laag inkomen naar een hoger inkomen. Momenteel loopt er een uitgebreid pilootproject, *in-work progression*, waarbij men nagaat welke vormen van coaching het meest effectief zijn om deze cyclus te doorbreken en progressie naar een hoger inkomen te bevorderen (Department for Work and Pensions, 2017). Een tweede reden is dat predictiemodellen ook vals positieve en vals negatieve resultaten geven. Dit is vooral een probleem wanneer de doelgroep (potentieel langdurig werkzoekenden) klein is. In het onderzoek besproken in sectie 2.5.2.3 bleven 8% van de nieuwe JSA-steuntrekkers langer dan een jaar onafgebroken afhankelijk van een uitkering. Als men de 8% individuen selecteert die volgens het model het meest kans maken om langdurig werkloos te worden, valt twee derde van de doelgroep uit de boot. Wil men 70% van de doelgroep bereiken, moet men 30% van alle individuen selecteren en is de accuraatheid voor de hoge-risicogroep slechts 20%.

Wanneer we kijken naar het model achter de (nooit-geïmplementeerde) experimenten met een profilingsmodel, het *Job Seekers Classification Instrument*, heeft de VDAB evenmin veel te leren. De meeste verklarende variabelen zijn vrij voor de hand liggend zoals de vaststelling dat mensen met een povere arbeidsmarktgeschiedenis een grotere kans hebben om langdurig werkloos te worden. Sommige resultaten zijn echter niet intuïtief. Zo vindt men bijvoorbeeld dat mensen met Engels als tweede taal en mensen die niet met het openbaar vervoer naar het werk kunnen minder kans hebben om langdurig werkloos te worden. Deze resultaten mogen niet causaal worden geïnterpreteerd. Misschien gaan mensen die zich op een andere manier kunnen verplaatsen, wonen of werken op plekken waar geen openbaar vervoer beschikbaar is. Mensen met Engels als tweede taal zouden vaak kunnen weigeren om mee te doen aan de survey wegens de taalachterstand, en degenen die wel meedoen kunnen migranten zijn die aangetrokken werden om een tekort op de arbeidsmarkt op te vullen. Omdat we de coëfficiënten in het model toch niet causaal kunnen interpreteren, is het maar de vraag of men algoritmen moet toepassen om een model te selecteren waarbij er enkel significante variabelen overblijven. Het zou misschien beter zijn om alle beschikbare variabelen in het model op te nemen – zoals de VDAB doet - waardoor per definitie de voorspellende kracht van het model zal vergroten. Bovendien kunnen variabelen, die afzonderlijk niet significant zijn, gezamenlijk wel significant zijn.

In het predictiemodel werden niet enkel administratieve data gebruikt, maar ook data afkomstig uit een survey. Veel van deze surveydata kan de VDAB uit administratieve bronnen halen, maar sommige

data, zoals attitudes, moeten wel via een survey verzameld worden. Bij de survey bestaat er een hoge *non respons*. Dit heeft twee nadelen. Het eerste nadeel behelst het selectie-effect: degenen die antwoorden zijn niet noodzakelijk representatief voor de gehele groep werkzoekenden, waardoor het model weliswaar geldig is voor deze subgroep maar niet voor de anderen. Een tweede probleem doet zich voor bij de operationalisering van het model: voor twee derden van de werkzoekenden bestaan er geen survey data, wat wil zeggen dat men voor die mensen de kans op langdurige werkloosheid niet kan voorspellen. Men kan het probleem oplossen door een model te ontwikkelen met indicatoren voor non respons: non respons is immers een goede voorspeller van langdurige werkloosheid. Dit kwam naar voren uit de tabellen uit het hierboven besproken onderzoek, maar blijkt ook uit data van andere studies. Dit is een interessant gegeven voor de VDAB, daar er momenteel ook wordt geëxperimenteerd met een zelfinschatting door werkzoekenden. Daarnaast kan er ook worden getracht de response graad te verhogen, onder meer door werkzoekenden een vragenlijst te laten invullen bij het inschrijven.

Terwijl VDAB niet veel te leren heeft van het VK op het vlak van operationalisering, kan VDAB wel veel leren van de systematische aanpak waarmee het DWP de effectiviteit van nieuwe programma's en maatregelen evalueert. Het statistisch voorspellen van werkloosheidsduur is immers slechts een eerste bescheiden stap. Zo'n model vertelt helemaal niet of en hoe men een langdurig werkzoekende kan helpen. We illustreerden hoe men via een pilootproject, geïmplementeerd als gerandomiseerd experiment, inzichten kan verwerven in de effectiviteit voor de doelgroep. De kwantitatieve resultaten van zo'n onderzoek helpen ons te meten of einddoelstellingen zoals verhoogde tewerkstelling behaald worden. Kenmerkend aan de evaluatiestudies is ook dat men naast het kwantitatieve onderzoek ook kwalitatief onderzoek verricht door uitgebreid in gesprek te gaan met personeel en werkzoekenden. Het kwalitatieve luik in onderzoek kan helpen om toekomstig kwantitatief onderzoek te inspireren, of pijnpunten van een programma bloot te leggen.

### 2.5.3 Verenigde Staten

#### 2.5.3.1 Worker Profiling and Reemployment Services (WPRS)

Tijdens de *Great Recession* van de jaren dertig van vorige eeuw werd in de Verenigde Staten een werkloosheidsverzekering, '*Unemployment Insurance*' (UI), geïntroduceerd. Het systeem bestaat tot op de dag van vandaag. Federaal worden een aantal regels opgelegd waaraan een UI moet voldoen. Zo is UI enkel bestemd voor diegenen die onvrijwillig werkloos worden en dus voor mensen die reeds hebben gewerkt. De federale wetgeving legt geen strikte regels op aangaande de duur van de uitkeringen of de inkomensvervangingsratio. Standaard is de maximale duur echter 26 weken. Sinds de financiële crisis is de welvaartstaat er echter op achteruit gegaan, en sinds 2010 hebben acht staten deze duur verminderd tot minder dan 26 weken (O'Leary & Barnow, 2016).

Voor werkzoekenden die UI ontvangen bestaan er specifieke reïntegratietrajecten. In 1993 introduceerde president Bill Clinton het *Worker Profiling and Reemployment Services* (WPRS) systeem. Na een eerste betaling van de uitkering volgt een profiling in twee stappen. De eerste stap is *rule-based*: werkzoekenden die niet in aanmerking komen voor de dienstverlening worden uitgesloten (zoals technisch/tijdelijk werklozen of werkzoekenden die worden begeleid door een vakbond). In een tweede stap rangschikt men de overgebleven individuen, veelal via statistische profiling, op basis van de a priori kans om langdurig werkloos te worden of om de maximale duur van de uitkering uit te zitten. De staat spreekt met *service providers* af hoeveel individuen doorgestuurd zullen worden, en diegenen die worden doorgestuurd zijn diegenen die de hoogste kans hebben om langdurig werkloos te worden. Deze werkzoekenden worden dan geïnformeerd dat zij geïdentificeerd zijn als

werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, en dat een deelname aan een reïntegratietraject een voorwaarde is om verder beroep te kunnen doen op UI.

Omdat het WPRS-programma al sinds 1993 bestaat, is de Verenigde Staten een erg interessante casus. Het systeem van profiling is er immers reeds goed ingeburgerd en geëvalueerd, en uit persoonlijke communicatie kunnen we opmaken dat er het laatste decennium niet erg veel is veranderd.

In volgende sectie gaan we in op hoe statistische profilingsmodellen worden opgebouwd in de VS en hoe deze modellen worden geëvalueerd. Daarna bespreken we de casus van de staat Kentucky. Kentucky werd in 1994 geselecteerd voor een pilootproject met als doel het ontwikkelen van een systeem om UI-ontvangers te profileren en hen door te verwijzen naar hertewerkstellingsprogramma's. Dit gebeurde in samenwerking met het *Center for Business and Economic Research* (CBER) van de universiteit van Kentucky. De strakke regie van het systeem heeft ook toegelaten om het causale verband te meten van de reïntegratietrajecten op een aantal doelvariabelen zoals de welvaart of werkloosheidsduur.

### 2.5.3.2 Profiling met het WPRS

Zoals hierboven aangegeven worden in de Verenigde Staten sinds 1993 profilingsmethodes gebruikt om te bepalen wie het verst staat van de arbeidsmarkt. Deze scores worden dan gebruikt om UI-rechthebbenden te selecteren voor een verplicht reïntegratietraject. Het systeem is dus al een hele tijd in voege en het laatste grootschalige evaluatierapport van het systeem dateert van 2007 (Sullivan et al., 2007)

Sullivan et al. (2007) bevroegen 53 *State Worker Agencies* (SWAs). Staten hebben een erg grote vrijheid bij het organiseren van profiling. 46 van de SWAs gebruiken een statistisch profilingsmodel, en 38 hiervan gebruiken een logistische regressiemethode. De afhankelijke variabele is dan een dummy die gelijk is aan één wanneer men UI uitput, en dus van de maximale duur van UI gebruik wordt gemaakt. De meerderheid van de staten lijken de verklarende variabelen te gebruiken die door de *Employment and Training Administration* werden aanbevolen toen WPRS wettelijk verankerd werd, met name industry dummies, beroep, opleiding, dienstjaren en lokale werkloosheidsgraad.

Sullivan et al. (2007) probeerden de statistische profilingsmodellen van de verschillende staten te repliceren, te updaten en te verbeteren door de schattingsmethode of de verklarende variabelen aan te passen, en door meer recente data te gebruiken. Verbanden kunnen immers veranderen over de tijd. Deze oefening lukte echter slechts voor negen SWAs, omdat men voor de overige SWAs niet over de nodige data kon beschikken.

Bij het evalueren en optimaliseren van de profilingsmodellen ontwikkelden de auteurs twee methodologische innovaties. Ten eerste wordt een maatstaf ontwikkeld, bestaande uit één kengetal, die kan dienen om modellen te evalueren en de kwaliteit te vergelijken. De maatstaf wordt de '*profiling score effectiveness metric*' genoemd en wordt als volgt opgebouwd. *Exhaustion* wordt gedefinieerd als het uitputtingspercentage in een staat, dat is het percentage van UI-rechthebbenden die de maximale periode van UI uitzitten.  $Pr[Exh]$  wordt gedefinieerd als het percentage van UI-rechthebbenden die daadwerkelijk UI uitputten, voor de individuen die van het profilingsmodel de hoogste score krijgen. Indien in een staat dus 20% van de UI-rechthebbenden de uitkering volledig uitputten ( $Exhaustion=20$ ), dan is  $Pr[Exh]$  het percentage van individuen die inderdaad hun uitkering uitputten van de 20% werkzoekenden met de volgens het model grootste afstand tot de arbeidsmarkt. De formule voor het berekenen van de '*profiling score effectiveness metric*' is dan:

$$\text{Profiling score effectiveness metric} = 1 - (100 - Pr[Exh]) / (100 - Exhaustion)$$

Deze maatstaf neemt waarden aan tussen 0 en 1. Indien  $\Pr[\text{Exh}]$  gelijk is aan Exhaustion, dan is de maatstaf gelijk aan 0. In dit geval hebben werkzoekenden met een hoge score op het profilingsmodel evenveel kans om nog werkzoekend te zijn bij afloop van de uitkering als werkzoekenden met een lage score op het profilingsmodel. Het model selecteert niet beter dan een loterij. Indien  $\Pr[\text{Exh}]$  gelijk is aan 100, is de maatstaf gelijk aan 1 en levert het model een perfecte voorspelling van uitputting op. In de realiteit ligt de score natuurlijk ergens tussenin. Voor Arkansas gaven de data bijvoorbeeld een uitputtingspercentage aan van 49,9% (Exhaustion=49,9). Voor de 49,9% met de hoogste scores volgens het gebruikte profilingsmodel, putte 54,64% daadwerkelijk de UI uit ( $\Pr[\text{Exh}] = 54,64$ ). De 'profilings score effectiveness metric' voor Arkansas is dus 9,5% ( $1 - (100 - 54,64)/(100 - 49,9)$ ). Wanneer men dus 49,9% van de UI-rechthebbenden selecteert voor een reïntegratietraject, weerhoudt het profilingsmodel 9.5% van de doelgroep die uit de boot vallen indien men volledig willekeurig 49.9% van alle UI-steuntrekkers selecteert.

Omdat deze maatstaf de effectiviteit van een model meet voor het einddoel, kan men deze maatstaf gebruiken om geheel uiteenlopende modellen met elkaar te vergelijken. We denken dan aan modellen met verschillende onafhankelijke variabelen maar ook aan modellen die verschillende schattingsmethodes of afhankelijke variabelen gebruiken. De 'profilings score effectiveness metric' is voor deze oefening dan wellicht ook meer toepasselijk dan de meer technische *goodness-of-fit* statistieken die statistisch programma's rapporteren. Voor 28 staten kon deze 'profilings score effectiveness metric' worden berekend en de hoogste score van 0.253 werd opgetekend in New York. Interessant hierbij is dat New York geen profilingsmodel gebruikt dat als 'statistisch' wordt gecategoriseerd. New York gebruikt geen regressieanalyses maar wel cross-tabulaties om te bepalen welke groepen UI-rechthebbenden het meest kans hebben op uitputting. Het model wordt ook geregeld herzien, en de laatste herziening voor het rapport gebeurde in 2003. In het model in New York zijn de onafhankelijke variabelen een dummy voor massaal ontslag (*mass lay-off*), aantal jaren voltooid onderwijs, aantal jaren bij vorige werkgever, industry dummies (laatste werkgever), beroepsgroep bij laatste werkgever. De 'profilings score effectiveness metrics' zijn over het algemeen niet erg hoog, maar de auteurs kunnen vaak toch de scores aanzienlijk verbeteren door modellen te updaten.

Naast dit kengetal rapporteren deze en andere onderzoekers ook 'decile tables'. In zo'n tabellen rangschikt men UI-rechthebbenden in decielen op basis van de score toegekend door het model. Als het model niet beter doet dan een loterij, is het percentage uitputters per deciel niet significant verschillend tussen de decielen. Bij accurate modellen is het uitputtingspercentage veel hoger in de hoogste decielen tegenover de laagste decielen.

Een tweede innovatie van de auteurs is een poging om rekening te houden met endogeniteit. WPRS heeft immers tot doel om dienstverlening te verstrekken of op te leggen aan diegenen die het verst staan van de arbeidsmarkt. De auteurs proberen er rekening mee te houden dat – wanneer de dienstverlening effectief is – het statistisch model een vertekend beeld zal geven. Immers, mensen die volgens het model de UI zullen uitputten maar dit ex post niet doen, zouden dit misschien wel gedaan hebben mochten zij niet geselecteerd geweest zijn voor een reïntegratietraject. De auteurs proberen daarom de profilingsmodellen aan te passen zodat deze mogelijke vertekening in rekening wordt gebracht, waarbij als volgt tewerk wordt gegaan. In een eerste stadium schat men een logistische regressie met als afhankelijke variabele een *exhaustion*- of uitputtingsdummy, die één aanneemt wanneer iemand de periode van UI volledig uitzit. De onafhankelijke variabelen zijn de profilingscore, een dummy voor doorverwijzing, en een interactieterm tussen de dummy voor doorverwijzing en de profilingscore. De coëfficiënt van de doorverwijzingsdummy geeft aan of doorverwijzing een effect heeft op de kans op uitputting, en de interactieterm geeft aan of er ook een effect is dat afhangt van de profilingscore: mensen met een hoge score zouden meer of juist minder gebaat kunnen zijn bij een reïntegratietraject dan mensen met een lage score. De coëfficiënten voor

de doorverwijzingsdummy en de interactieterm kunnen dan worden gebruikt voor de creatie van een offset-variabele, die in een tweede fase in een logistisch profilingsmodel wordt toegevoegd als een term (zonder coëfficiënt) die verschilt per individu en die de vertekening van de voorspelde kans corrigeert. Statistische softwarepakketten hebben standaard algoritmes ingebouwd om offset-variabelen toe te voegen aan logistische regressies. De resultaten in het rapport geven aan dat de impact van reïntegratietrajecten eerder gering is.

Uit hun studie trekken de auteurs de volgende algemene conclusies:

- gebruik logistische regressies;
- variabelen met een grote voorspellingskracht zijn: de maximum uitkering, de loonsvervangingsratio, laattijdig aanvragen van een uitkering, opleidingsniveau, het uitputtingspercentage voor de sector van de aanvrager, de werkloosheidsgraad, dummies voor de regio van de aanvrager, dummies voor sector en beroep;
- modellen verbeteren ook door weinig functionele restricties op te leggen: gebruik continue variabelen, interactietermen en hogere ordeterminen. Black et al. (2003) geven echter de voorkeur aan lineaire regressies (OLS) omdat ze transparant zijn, en verkiezen de tijd in UI als afhankelijke variabele eerder dan een dummy die één aanneemt wanneer men UI uitput. Berger, Black, and Smith (2001) onderzoeken eveneens het systeem van WPRS. Terwijl zij besluiten dat het niet veel uitmaakt welke schattingsmethode men gebruikt, komen zij ook tot de conclusie dat de verklarende variabelen van belang zijn: een accuraat profilingsmodel dient een grote hoeveelheid gedetailleerde verklarende variabelen te bevatten.

### 2.5.3.3 Profiling in Kentucky

#### a) Het Kentucky Profiling Model (KPM)

Terwijl het merendeel van de staten in de Verenigde Staten aan statistische profiling doen van UI rechthebbenden, is Kentucky het meest bekende en best bestudeerde voorbeeld. Zoals we hierboven aangaven, zijn de gebruikte profilingsmodellen duidelijk een betere manier om potentiële uitputters van UI te detecteren dan een loterij. De winst is echter veelal bescheiden. Het Kentucky Profiling Model (KPM), dat 140 verklarende variabelen telt, lijkt echter beter te doen dan het gemiddelde. Sullivan et al. (2007) beschikten niet over de data om het model te reproduceren en te updaten, dus bestaat er geen ‘*profiling score effectiveness metrië*’ die kan worden vergeleken met andere staten waarvoor men de data wel had. In een studie van Black et al. (2003) worden echter eveneens enkele bestaande modellen van verschillende staten vergeleken, en deze oefening suggereert dat de voorspellingskracht van het KPM duidelijk veel beter is dan de voorspellingskracht van modellen die enkel de variabelen gebruiken, aanbevolen door de *Employment en Training Administration*.

In tegenstelling tot de meeste andere statistische profilingsmodellen in de Verenigde Staten is het KPM niet gebaseerd op een logistische regressie. Men gebruikt een Tobit regressie, en de afhankelijke variabele is de fractie van de maximale hoeveelheid aan UI die men heeft opgebruikt. Het model wordt wekelijks gedraaid op nieuw ingestroomde UI-rechthebbenden. De uitkomsten van de voorspelling (die een waarde aannemen van 0 tot 1) worden vervolgens gecompriëerd in 20 scores van 1 tot 20. Individuen met score 20 hebben een kans van 95% tot 100% om nog werkzoekend te zijn wanneer de uitkering wordt stopgezet, individuen met score 19 van 90% tot 95% enzovoort.

#### b) Meten van de effecten van doorverwijzing naar reïntegratietrajecten

Het KPM en de wijze waarop het gebruikt wordt om nieuwe rechthebbenden door te verwijzen naar reïntegratietrajecten creëert een setting die in verschillende studies is gebruikt om causale verbanden te meten tussen doorverwijzing en doelvariabelen.

In iedere regio moet per week worden beslist welke instromers doorgestuurd worden naar een reïntegratietraject, en het profilingsmodel wordt hierbij strikt toegepast. Mensen met de hoogste scores krijgen voorrang. Als er nog budget over is nadat iedereen met score 20 is doorverwezen, begint men individuen met score 19 door te verwijzen, en indien er dan nog budget over is die met score 18 enzovoort. Wanneer er op het einde nog budget over is om werkzoekenden door te verwijzen, maar niet meer voldoende is om iedereen met die bepaalde score door te verwijzen, wordt at random bepaald wie wordt doorverwezen. Veronderstel bijvoorbeeld dat er in een regio op een bepaald moment genoeg middelen zijn om iedereen met score 20 en 19 door te verwijzen, maar dat nog maar genoeg middelen over zijn om een derde van de klanten met score 18 door te verwijzen. In dat geval zal at random 1/3 van diegenen met score 18 geselecteerd worden en doorverwezen worden naar een reïntegratietraject. Berger et al. (2001) noemen de laagste score waarvoor een lokaal agentschap in een bepaalde week kan doorverwijzen een *'marginal profiling score'*. Omdat binnen zo'n score een aselechte fractie van individuen wordt doorverwezen, zijn deze *'marginal profiling scores'* uiteraard erg interessant voor impactevaluaties. *'Marginal profiling scores'* kunnen variëren tussen lokale agentschappen, maar ook binnen een agentschap van week tot week. Berger et al. (2001) beschikken over instroomdata voor de periode van oktober 1994 tot juni 1996, en in deze data variëren de *'marginal profiling scores'* van 6 tot 19. In totaal bevatten de 286 regio\*week\*score-cellen, waarvan at random een fractie werd doorverwezen, 1236 individuen die doorverwezen werden en 745 die niet doorverwezen werden. Deze 1981 observaties worden door de auteurs gebruikt om de impact te meten van doorverwijzing op het totale inkomen in de zes kwartalen na instroom. Het inkomen van de zes kwartalen na instroom wordt verklaard met behulp van een regressie met de profilingscore, een dummy die aangeeft of men al dan niet werd doorverwezen, een interactieterm tussen de laatste twee, een vector van karakteristieken gemeten vóór de random toewijzing, en tot slot dummies voor de regio\*week\*score-cellen (bv. in rekening brengen dat niet in elke cel een even grote fractie werd doorverwezen) als verklarende variabelen. De auteurs vinden een positieve impact van doorverwijzing op inkomen, maar er is geen bewijs dat het effect verschilt over de verschillende groepen. Of er een homogene dan wel heterogene impact bestaat kan interessante informatie zijn voor beleidsmakers afhankelijk van de vooropgestelde beleidsdoelstellingen.

Een andere studie, die deze experimentele steekproef gebruikt, is Black et al. (2003b). Zij concluderen dat in week 2, de uitstroom uit UI 5,4% bedraagt voor de controlegroep, tegenover 12,7% voor de *treatment* groep. Deze discrepantie in week 2 kan aangeven dat het vooruitzicht om deel te moeten nemen aan een reïntegratietraject al een grote impact heeft op uitstroom uit UI.

#### **2.5.3.4 Lessen uit de VS voor VDAB**

De *State Working Agencies* in de Verenigde Staten gebruiken, net zoals de VDAB, profilingsmodellen gebaseerd op administratieve data om werkzoekenden te rangschikken naar hun risico op langdurige werkloosheid. VDAB wil deze modellen gebruiken om risicogroepen sneller te contacteren om deze werkzoekenden - indien nodig - snel gepaste ondersteuning aan te bieden. Het WPRS-programma in de Verenigde Staten, dat specifiek gericht is op individuen die volgens het profilingsmodel een grote kans hebben om hun uitkering volledig uit te putten, is strikter op dat vlak. Zoals duidelijk werd uit de bespreking van het KPM is het profilingsmodel in het WPRS-programma een onderdeel van een zeer strakke procedure om mensen toe te leiden naar verplichte hertewerkstellingstrajecten. Degenen met de hoogste scores worden eerst uitgenodigd, en men gaat door tot het budget voor die bepaalde week op is.

Het WPRS-programma kan de indruk geven dat de beslissingen van werkagentschappen erg afhangen van kwantitatieve evidentie, en dat de profilingsmodellen erop gericht zijn om een vast budget dat beschikbaar is toe te wijzen op basis van een algoritme. Zo'n filosofie roept vragen op.



Profilingsmodellen selecteren weliswaar beter dan een loterij, maar het model in de VS is verre van perfect accuraat waardoor er veel mensen over het hoofd worden gezien.

Toch is het arbeidsmarktbeleid flexibeler dan het WPRS-programma doet vermoeden. Hoewel binnen WPRS de uitkomsten van het profilingsmodel strikt moeten worden gerespecteerd, staat het de staten vrij om te bepalen welk deel van hun arbeidsmarktbudget men toewijst aan WPRS. Uit gesprekken met het *Department of Labor*, het nationale orgaan dat advies en logistieke steun biedt aan de individuele staten, blijkt dat staten die minder vertrouwen stellen in de kwaliteit van hun profilingsmodel ook een kleiner deel van hun budget zullen toewijzen aan het programma. Er bestaan overigens ook programma's die zich richten op de middengroep, of juist op diegenen die volgens het model zeer snel aan het werk zouden moeten geraken. In dit laatste geval gaat het dan vooral om controles om te kijken of men wel legitiem een uitkering geniet. Ook kan men in lokale werkwinkels binnenwandelen om vrijblijvend advies te vragen. Kortom, hoewel binnen het WPRS-programma de logica van het profilingsmodel zeer strikt wordt toegepast, bestaan er nog een veelheid aan andere maatregelen en programma's, en zorgt men ervoor dat er zowat voor iedereen een zekere vorm van dienstverlening beschikbaar is.

De VDAB beschikt over een enorme hoeveelheid aan variabelen die kunnen worden gebruikt in de profilingsmodellen, veel meer dan het geval is in de Verenigde Staten. De meest recente schattingsmethodes, zoals *machine learning technieken*, worden gebruikt om het model te optimaliseren. In de Verenigde Staten lijkt men daarentegen gebruik te maken van relatief eenvoudige modellen en schattingsmethodes, zoals logistische of lineaire regressies. Uit gesprekken met het *Department of Labor* blijkt dat dit niet is geëvolueerd in het laatste decennium. Hoewel men de voordelen van complexe modellen zoals *random forest models* wel degelijk inziet, kiest men liever voor eenvoudige, gemakkelijk te interpreteren modellen. Deze keuze is hoofdzakelijk gebaseerd op twee argumenten. De ontwikkeling en implementatie van profilingsmodellen wordt niet centraal gestuurd maar gebeurt op het niveau van de staat, en niet alle staten hebben de nodige expertise en middelen om zo'n modellen te ontwikkelen en te implementeren. Bovendien hebben de modellen tot doel om mensen uit te nodigen voor een verplicht reïntegratietraject. Eenvoudige en gemakkelijk te interpreteren modellen laten het toe aan *caseworkers* om uit te leggen in de oproepingsbrief waarom men wordt verwacht deel te nemen aan het reïntegratietraject. Op deze manier kan men bijvoorbeeld aangeven dat een werkzoekende wordt opgeroepen omdat, gegeven het opleidingsniveau en vorige sector van tewerkstelling, de werkzoekende ondersteuning kan gebruiken om terug aan het werk te gaan. Dit is informatiever en minder afstandelijk dan te melden dat een complex statistisch model aangeeft dat men een grote kans heeft om langdurig werkloos te worden.

In de verschillende rapporten merkt men ook op dat de eigenlijke schattingsmethode er niet zo veel toe doet, maar dat vooral de verklarende variabelen van belang zijn. Het model kan gevoelig verbeteren door verschillende administratieve bronnen met elkaar te verbinden en zo het aantal verklarende variabelen te vergroten. Ook merken we nogmaals op dat New York, de staat met de beste aanpak volgens van Sullivan et al. (2007), geen statistisch model gebruikt in de strikte zin van het woord, maar enkel cross-tabulaties: de groepen/cellen die volgens de cross-tabulaties gemiddeld het vaakst de uitkering uitputten worden dan het eerst opgeroepen.

Bij de VDAB is het profilingsmodel nog in ontwikkeling, maar ook daar wordt nagedacht over de frequentie waarop het model zal worden geëvalueerd en bijgesteld. In de Verenigde Staten worden profilingsmodellen al een hele tijd gebruikt, en de ene staat zal deze modellen al wat vaker updaten dan de andere staat. Soms wil men een model updaten omdat er meer en betere data beschikbaar zijn, maar het kan ook best zijn dat door een veranderende arbeidsmarkt de parameters niet meer in overeenstemming zijn met de huidige realiteit. De coëfficiënten van industry dummies kunnen

bijvoorbeeld sterk veranderen over de tijd, omdat de tewerkstelling binnen de sector alsook de vraag en aanbod van specifieke vaardigheden sterk kunnen fluctueren over de tijd. Het ontwikkelen en implementeren van een nieuw model kan echter ook heel wat middelen vergen, en men kan daarom proberen om een model te bouwen dat robuust is voor arbeidsmarktdynamieken. Zo kan men in plaats van variabelen die niet veranderen over de tijd (zoals industry dummies) variabelen opnemen die mee evolueren met de arbeidsmarkt, zoals de groei in werkgelegenheid binnen een sector, lokale werkloosheidsgraden of de (verandering van de) groei in lokale werkloosheidsgraden. Om te testen in welke mate het model kan omgaan met de dynamiek in de arbeidsmarkt, raadt het *Department of Labor* aan om oude data te gebruiken om het model te testen. Als het model is ontwikkeld en getest op werkzoekenden die instroomden in 2014, kan men daarna nagaan of het model ook even goed voorspelt voor werkzoekenden die instroomden in 2012, 2008 en 2006.

Tot slot dient men in principe bij het updaten van profilingsmodellen ook rekening te houden met het probleem van endogeniteit. De profilingsmodellen worden immers gebruikt om mensen gepaste dienstverlening te verschaffen. Als deze dienstverlening effectief is en kwetsbare groepen gemakkelijker aan een baan helpt, kan men bij de evaluatie van het model verkeerdelijk concluderen dat de voorspellingskracht van het model is afgenomen. Het *Department of Labor* gaat ervan uit dat endogeniteit in de praktijk geen substantieel probleem vormt. Ook het rapport van Sullivan et al. (2007) lijkt dit te bevestigen.



## 3 | Profiling bij VDAB: de evolutie naar een individuele benadering en maatwerk

### 3.1 Inleiding

Het activerend arbeidsmarktbeleid in Vlaanderen is in de voorbije jaren sterk geëvolueerd, mede in het licht van de wijzigende arbeidsmarkt, de verruiming naar andere inactieve groepen, en evoluerende opvattingen over het hoe en wat van de activering van werkzoekenden. Niet alleen is dit beleid meer en meer omvattend geworden voor de hele arbeidsmarkt en de hele populatie van werkzoekenden, ook is het meer en meer gedifferentieerd geworden om te kunnen aansluiten bij de uiteenlopende en soms complexe noden van de werkzoekenden. Activering vergt in dergelijke context in de eerste plaats een accurate inschatting van de kansen van de werkzoekende, of m.a.w. van diens ‘afstand tot de arbeidsmarkt’. De ontwikkeling van een statistisch systeem voor profiling past in een context waarin het beleid er is voor iedereen, en een gepast antwoord wil bieden voor iedere werkzoekende gegeven de verschillen in ‘afstand tot de arbeidsmarkt’. Zoals in vorige hoofdstukken toegelicht, wordt vandaag een onderscheid gemaakt tussen profiling en targeting. Een statistisch profiling systeem laat toe te evalueren welke werkzoekende het verst van de arbeidsmarkt staat en dus het meest gebaat is bij een vroegtijdige en/of meer intensieve begeleiding. Zo kunnen de schaarse middelen efficiënt worden ingezet. Een targeting systeem kan als hulpmiddel worden gebruikt door de bemiddelaar om de werkzoekende naar de juiste maatregel door te verwijzen, d.w.z. de maatregel die de klant de grootste kans op succes biedt gegeven diens profiel.

Aldus gedefinieerd, is kostenefficiëntie een eerste centrale doelstelling van een statistisch profiling systeem. Daarnaast zijn er nog andere doelen. Meer bepaald vergroot een omvattend profiling systeem de kans dat alle werkzoekenden op dezelfde wijze behandeld worden bij de beslissing over het verdere proces (*‘equal treatment’*, ook tussen uitkeringscategorieën). De kans vergroot dat de beslissing over de eerste triage meer rekening houdt met het unieke karakter van elk individu (*‘customised’*) en meer geobjectiveerd verloopt dan wanneer ad hoc-criteria de doorslag geven bij de beslissing door de bemiddelaar (voorkomen van discriminatie).

In dit hoofdstuk plaatsen we de evolutie in Vlaanderen naar een statistisch profiling systeem in de bredere context van een beleid op basis van kansengroepen, digitalisering, individualisering en maatwerk. Vervolgens gaan we na welke indelingen in groepen en types zijn gemaakt in het Vlaamse beleid gedurende de laatste decennia. We bespreken achtereenvolgens de psychosociale typologie van werklozen, de indeling op basis van de ‘afstand tot de arbeidsmarkt’, bemiddelbaarheid en inzetbaarheid, en de indeling op basis van een profilingscore als uniforme maat voor de afstand tot de arbeidsmarkt. De conclusie luidt dat er nog marge is om verder af te stappen van de categoriale benadering, zonder dat deze volledig zal verdwijnen.

### 3.2 Van ‘kansengroepen’ naar een individuele benadering en maatwerk

De evolutie bij VDAB inzake profiling is ingebed in een dieperliggende beleidswijziging van een lineaire aanpak naar een individuele benadering en maatwerk, zoals wordt uitgedrukt met de overgang van een ‘sluitende aanpak’ naar een ‘sluitend maatpak’ (Leroy & Ranschaert, 2018). De laatste

decennia is het VDAB-beleid afgestapt van de klassieke doelgroepenbenadering (ouderen, langdurig werklozen, enz.), vanuit de vaststelling dat ook in die specifieke groepen een gedeelte vrij snel uitstroomt naar werk, en geen extra ondersteuning vereist. De categoriale benadering heeft plaats gemaakt voor een ‘arbeidsmarktgericht continuüm’ in het dienstverleningsaanbod, hoewel dat laatste nog niet sterk geoperationaliseerd werd tot hiertoe.

Leroy, gedelegeerd bestuurder van de VDAB, gaat op zijn blog dieper in op de evolutie die de begeleiding van werkzoekenden heeft doorgemaakt de laatste decennia. Het kansengroepenbeleid werd uitgebouwd binnen een globaal arbeidsmarktbeleid dat gestoeld was op een lineaire benadering. Deze benadering hield in dat acties gelieerd werden aan werkzoekenden op grond van een aantal objectieve kenmerken zoals werkloosheidsduur, leeftijd, niet-EU-nationaliteit, ... Iedereen die aan een of meerdere objectieve kenmerken voldeed kreeg ‘ambtshalve’ dezelfde dienstverlening en actie of was onderhevig aan dezelfde arbeidsmarktmaatregelen. Codewoord was in die jaren de sluitende aanpak. De sluitende aanpak werd een sluitend maatpak, gekenmerkt door maatwerk, dat het lineaire denken en handelen doorbreekt: “Het gaat immers over de positie van het individu op de arbeidsmarkt en de vraag hoe diens positie vanuit zijn unieke talenten en competenties kan worden versterkt. Deze evolutie is meer dan een cosmetische ingreep, maar een fundamentele verandering in de begeleidingsaanpak. Er wordt nagegaan wat de concrete afstand is van elk individu tot de arbeidsmarkt en hoe deze afstand zo optimaal mogelijk kan overbrugd worden. Daarmee wordt het hokjes-denken doorbroken”.

Bij VDAB kwam er meer aandacht voor ‘drempels’, los van de klassieke ‘kansengroepen’, en voor ‘dienstverlening’ los van ‘maatregelen’. Zoals Leroy het formuleert: “(..) dit arbeidsmarktbeleid was nog onvoldoende fijnmazig voor een individuele benadering. (..) De groepskenmerken bepalen het aanbod. Men hield geen rekening met het individu. Elk individu is immers verschillend, heeft een andere startpositie qua scholing, werkervaring, competenties of verwachtingen. De afstand tot een job verschilt voor elk van ons” (Leroy, 2014: 84). De individuele benadering gaat samen met een inclusieve benadering. Voor de integratie van Personen met een Handicap vanuit het Vlaams Fonds naar de VDAB luidt het motto ‘eerste gewone instrumenten in plaats van buitengewone’ en ‘regulier werken waar het kan, doelgroepgericht waar het moet’. De individuele benadering wordt bevorderd door een grotere focus op competenties waardoor de matching meer op maat werd. De competenties laten ook toe te focussen ‘op de afstand van elke persoon tot de arbeidsmarkt of tot zijn ideale loopbaan’ door het uittekenen van een ‘ideaal competentieprofiel’ waar VDAB ervoor zorgt ‘dat hij daar naartoe kan groeien’. Alle dienstverlening staat open voor werkzoekenden, er wordt niet meer uitgegaan van doelgroepen die een gespecialiseerde dienstverlening nodig hebben. Dienstverlening op maat houdt wel in dat een individuele werkzoekende een beroep kan doen op intensieve dienstverlening.

Tegelijk blijft het doel om bij te dragen tot het versterken van de positie van kansengroepen: “Daarom zijn doelstellingen en monitoringafspraken op de hogere beleidsniveaus broodnodig om de voortgang van die groepen globaal te kunnen meten en benchmarken. Zo kan men dit op een tussenliggend niveau verankeren in sectorconvenanten, op macroniveau het VESOC-kader gebruiken om tussen de Vlaamse regering en de sociale partners afspraken te maken voor de hele Vlaamse arbeidsmarkt” (ib.:87-88). Deze evolutie is al langere tijd aan de gang, en staat het ruimere beleidsdoel van ‘kansengroepen’ niet in de weg, zoals wordt gemarkeerd door o.m. het ‘Pact van Vilvoorde’ (2001) en het decreet op evenredige arbeidsdeelname. Uit de beleidskeuzes inzake het VDAB-beleid blijkt dus een dubbele golfengete waarop het Vlaamse beleid momenteel stuurt: individueel maatwerk en intensieve dienstverlening, die er op globaal niveau moeten toe bijdragen dat de positie van kansengroepen op de arbeidsmarkt versterkt wordt. Geen label meer voor kansengroepen in de VDAB-werking, enkel nog in de globale beleidsdoelen.

In de context van digitalisering, individualisering en maatwerk is de interesse gegroeid in de ontwikkeling van een omvattend systeem voor *statistical profiling*. Deze ontwikkeling bouwt voort op de nood aan indelingen en groepen, die al vanaf eerste beleidsstappen inzake activering sinds eind jaren 1980 aanwezig is. Een nieuw en belangrijk aspect is dat profiling bedoeld is voor de werkzoekenden aan het begin van hun werkloosheidsperiode: men wil immers de toekomstige werkloosheidsduur zo accuraat mogelijk voorspellen om zo langdurige werkloosheid (met alle negatieve gevolgen) te vermijden. Dit wordt typisch geoperationaliseerd als de tewerkstellingsstatus na 6 tot 12 maanden sinds het begin van inschrijving als werkzoekende. Indelingen gebaseerd op profiling hebben dus enkel betrekking op de nieuw ingeschreven werkzoekenden. In wat volgt gaan we dieper in op enkele indelingen in groepen of types in de Vlaamse werkzoekendenpopulatie die in de voorbije decennia zijn gemaakt.

### 3.3 De indeling van werkzoekenden in groepen

In Vlaanderen, net als in andere landen, bracht de sterk gestegen populatie van werklozen en langdurig werklozen eind jaren 1980 de nood mee om types of groepen van werklozen te onderscheiden. Dat zou helpen om het aanbod beter af te stemmen op de noden van verschillende groepen of een specifiek aanbod voor bepaalde groepen te ontwikkelen. Dé werkloze bestaat immers niet; in werkelijkheid is er een grote heterogeniteit in de werkzoekendenpopulatie. Deze heterogeniteit werd aanvankelijk vooral gezien als een *gevolg* van het feit dat bepaalde personen veel langer in de werkloosheid blijven dan anderen, terwijl later de heterogeniteit ook als oorzaak van langdurige werkloosheid werd gezien. Daarnaast werken ook andere factoren de heterogeniteit in de hand. Vooreerst is er het type en de categorie van uitkering; ook niet uitkeringsgerechtigden (in de werkloosheidsverzekering) kunnen werkzoekend zijn en daardoor deel uitmaken van de klantenpopulatie van VDAB en de doelgroep van arbeidsmarktmaatregelen. Ten tweede is er het element van timing. Niet alle werklozen zijn even lang werkloos, velen bevinden zich aan het begin van het proces en stromen snel weer uit, terwijl anderen langdurig in de werkloosheid blijven. In het beleid heeft dit lange tijd geleid tot een aparte aanpak van kortdurig en langdurig werklozen. Tot op vandaag blijft dit onderscheid één van de basisuitgangspunten voor beleid. Maar ook binnen deze tweedeling is er nog veel differentiatie, wat het beleid noopt tot meer differentiatie in aanpak en instrumenten. Bij die differentiatie kan typisch worden gefocust op ‘objectieve’ kenmerken van de werkloze, zoals leeftijd, geslacht, opleiding, werkervaring en gezinssituatie. Daarnaast zijn er ‘subjectieve’ kenmerken, zoals motivatie, attitude en beleving. Bovendien kan ook de ‘bemiddelbaarheid’ of ‘inzetbaarheid’, zoals ingeschat door de bemiddelaar, worden meegenomen in het onderscheiden van groepen en het beslissen welke aanpak voor welke groep het meest is aangewezen.

#### 3.3.1 Onderzoek naar een psychosociale typologie

Parallel met de Weerwerkactie voor langdurig werklozen (1989) werd in wetenschappelijk onderzoek een psychosociale typologie van werklozen uitgewerkt. Voor Vlaanderen gaat het om een mondelinge bevraging bij een representatieve steekproef van 309 langdurig werklozen (De Witte, 1992), en een schriftelijke bevraging bij 1109 kortdurig werklozen (gemiddelde werkloosheidsduur van 10 maanden) (De Witte & Hooge, 1995). Beide studies zijn gebaseerd op de techniek van clusteranalyse, een methode die de respondenten opdeelt in groepen of ‘clusters’ die onderling éénzelfde profiel vertonen, terwijl ze zo sterk mogelijk verschillen van het profiel van andere groepen. Uitgangspunt voor de psychosociale typologie is de omgang met werkloosheid. De vragen peilen naar betrokkenheid op arbeid (wat de werkloze wil inzake werk), gerapporteerd zoekgedrag (wat de werkloze doet om dit te bereiken), en beleving van werkloosheid (hoe de werkloze de situatie beleeft). De variabelen betreffen dus de drie belangrijkste aspecten van het psychisch functioneren (attitudes,

gedragingen, belevingen). Het onderzoek komt tot volgende types (percentages tussen haakjes slaan op de bevraging bij langdurig werklozen).

De *optimisten* (28%) zijn matig betrokken op arbeid, zoeken actief naar werken schatten hun kansen relatief gunstig in. Dit type bevat iets meer jongeren, hoger geschoolden en kortdurend werklozen dan de overige types, en ook iets meer jonge gehuwde vrouwen met kinderen ten laste. Zij staan vrij gunstig ten opzichte van aangeboden maatregelen. Het signaal dat deze werklozen naar de overheid uitzenden lijkt er een van: 'laat ons maar op eigen krachten proberen, we komen er zelf wel uit'.

De *wanhopigen* (11%) zijn sterk op arbeid betrokken, zoeken actief naar werk en ervaren hun werkloosheid in sterke mate als belastend. Dit type bevat vaker werklozen uit de middenleeftijd, lager geschoolden en ongehuwden. Ze beschikken tevens over een lager gezinsinkomen. Deze groep vraagt in sterke mate om hulp en begeleiding bij het zoeken naar werk, en is tot grote offers bereid om aan werk te geraken.

De *ontmoedigden* (ongeveer 14%) zijn eveneens sterk op arbeid betrokken, maar zoeken slechts in beperkte mate naar werk. Werkloos zijn vinden ze problematisch, zij het in iets mindere mate dan de wanhopigen. Deze groep valt vooral op door zijn pessimisme. Hun zoekinspanningen in het verleden hebben niets opgeleverd. Ze vragen expliciet om steun in hun zoektocht naar werk. Zelf lijken ze daar niet meer toe in staat: ze hebben het geloof opgegeven dat ze op eigen kracht werk zullen vinden.

De *aangepasten* (ongeveer 17%) zijn vrij sterk op werk gericht, maar zoeken er nagenoeg niet (meer) naar. Het grote verschil met de ontmoedigden vormt hun eerder positieve beleving van werkloosheid. Zij lijken zich aan hun werkloosheidssituatie te hebben aangepast en lijken er 'het beste van te hebben gemaakt'. Qua achtergrondkenmerken bestaat dit type hoofdzakelijk uit ouderen, laaggeschoolden en langdurig werklozen; achtergrondkenmerken die hun kans op het vinden van werk negatief beïnvloeden. Aan de overheid lijkt dit type geen specifieke vraag meer te richten.

De *teruggetrokkenenen* (nagenoeg 30%) vormen de tegenpool van de wanhopigen. Dit type kenmerkt zich door een vrij geringe betrokkenheid op werk, een nagenoeg afwezig zoekgedrag, en een vrij positieve beleving van hun werkloosheid. Dit type is het minst bereid om offers te brengen in de zoektocht naar werk. Dit type bevat iets meer gehuwde vrouwen met kinderen en heeft een iets hoger gezinsinkomen dan gemiddeld. Dit weinig arbeidsmarktgerichte type vraagt geen hulp aan de overheid en haar instanties, en is het minst bereid om een cursus of bemiddeling te volgen.

Dezelfde typologie kan, met licht variërende percentages, worden teruggevonden bij de kortdurig werklozen. Het onderzoek concludeert dat doorheen de vijf types het populaire onderscheid tussen sterk arbeidsmarktgerichte types (zoals de wanhopigen en de ontmoedigden) zich onderscheiden van minder arbeidsmarktgerichte types (zoals de teruggetrokkenenen, en in mindere mate de aangepasten). Vooral het type van teruggetrokkenenen is controversieel, en mogelijk zou een actuele bevraging een enigszins geëvolueerd beeld geven van de heterogeniteit van de werklozenpopulatie gegeven de tendens naar meer restrictieve uitkeringsvoorwaarden.

Het onderzoek naar een psychosociale typologie had niet tot doel om rechtstreeks bepaalde 'treatment groups' uit af te leiden. Wel heeft het indirect op verschillende manieren het inzicht vergroot naar de meest gepaste aanpak van groepen werklozen. Vooreerst heeft het de aandacht aangescherpt voor het belang van achtergrondkenmerken, zoals de leeftijd en het opleidingsniveau, factoren die in belangrijke mate de tewerkstellingskansen van werklozen bepalen. Dat weerspiegelt zich in de opstelling van de optimisten en de wanhopigen t.o.v. de arbeidsmarkt; beide types vormen immers elkaars tegengestelde op achtergrondkenmerken zoals leeftijd, opleidingsniveau, en in zekere mate

ook werkloosheidsduur, en de gezinssituatie. De aanwezigheid van een partner en kinderen kan de beleving van de werkloosheid positiever kleuren. Dat weerspiegelt zich in de minder gunstige beleving bij de wanhopigen (alleenstaanden) tegenover de positievere beleving bij de teruggetrokkenenen. Ten tweede toont het onderzoek dat de evolutie naar langdurige werkloosheid een proces van aanpassing is, resulterend in een afname van het sollicitatiegedrag en in het opgeven van de hoop om werk te vinden. Het gaat om een aanpassingsproces, als volgt verwoord in het onderzoek: “Het profiel van drie types past vrij goed in dit globale aanpassingsproces: de wanhopigen lijken op termijn te kunnen evolueren tot ontmoedigden, die op hun beurt kunnen evolueren tot aangepasten. Tussen deze drie types werd een toename van de werkloosheidsduur vastgesteld, van wanhopigen over ontmoedigden tot aangepasten. (..) Voor deze types ‘veroorzaakt’ de werkloosheid wellicht het reactiepatroon van de werkloze: men past zich aan en legt zich neer bij het onvermijdelijke wanneer men langdurig werkloos blijft. (De Witte, s.d.)”

### 3.3.2 Indelingen vanuit de ingeschatte ‘afstand tot de arbeidsmarkt’ en ‘inzetbaarheid’

Een tweede, meer recente benadering in de literatuur brengt het belang van inzetbaarheid (*employability*; Fugate et al., 2004) en de rol van zoekgedrag op de voorgrond (Koen et al., 2014). Hierbij wordt gekeken welke rol de verschillende factoren, die bijdragen aan inzetbaarheid (aanpassingsvaardigheid, menselijk kapitaal, sociaal kapitaal en loopbaanidentiteit), spelen in het re-integratieproces. Specifieke aandacht gaat naar de rol van zoekgedrag. Meestal gaat men ervan uit dat hoe harder iemand zoekt, hoe groter de kans is dat iemand werk vindt. De intensiteit waarmee men zoekt blijkt een belangrijke voorspeller voor het vinden van werk (Wanberg, Hough & Song, 2002), hoewel de gemiddelde correlatie zwak ( $r = .18$ ) is (Kanfer, Wanberg & Kantrowitz, 2001). Inzetbaarheid heeft met meerdere factoren te maken. Het onderzoek van Koen et al. (2014) onderscheidt volgende factoren: ‘aanpassingsvaardigheid’ (de wil en de mogelijkheid om proactief loopbaanmogelijkheden te onderzoeken), ‘sociaal kapitaal’ (de mate waarin mensen sociale vaardigheden bezitten en kunnen putten uit hun sociale netwerk), ‘menselijk kapitaal’ (de kennis, vaardigheden, training en werkervaring die iemand bezit), en ‘loopbaanidentiteit’ (de werkmotivatie of het belang dat mensen hechten aan werken). Bij een steekproef van langdurig werklozen in Nederland is vastgesteld dat de inzetbaarheidsfactoren sociaal kapitaal, menselijk kapitaal en loopbaanidentiteit belangrijker zijn voor het vinden van werk dan hoe hard zij zoeken, ongeacht de belemmeringen waarmee zij vaak te maken hebben (Koen et al., 2014). Verder blijkt de inzetbaarheidsfactor ‘aanpassingsvaardigheid’ bij te dragen aan het vinden van *passend* werk. Het vinden van passend werk kan daarom beschouwd worden als een betere uitkomstmaat dan het vinden van werk op zich.

Het begrip ‘inzetbaarheid’ leunt dicht aan bij ingeschatte ‘afstand tot de arbeidsmarkt’ of het vroegere begrip ‘bemiddelbaarheid’. Een klassiek onderscheid in de praktijk is de driedeling naar graad van bemiddelbaarheid. Het gaat dan om vlot bemiddelbaren, moeilijk bemiddelbaren, en onbemiddelbaren. De *vlot bemiddelbaren* kunnen vrij snel geïntegreerd worden en hebben hoogstens een gebrek aan werkervaring of geen passende opleiding. Voor hen volstaat het dat zij actief worden bemiddeld, al dan niet met behulp van sollicitatietraining en een korte technische opleiding. De *moeilijk bemiddelbaren* hebben behoefte aan een meer intensieve aanpak en persoonlijke (traject)begeleiding, met ruimte voor een vertrouwensband tussen consulent en werkzoekende. De *onbemiddelbaren* tot slot vormen een problematische groep omdat zij niet meer geacht worden om op de reguliere arbeidsmarkt aan de slag te kunnen, vanwege een veelvoud aan ‘handicaps’, zowel op het vlak van opleiding en ervaring, als op het persoonlijke vlak (zwakke gezondheid, alcohol- of drugsgebruik, gezinsproblemen, gebrek aan sociale vaardigheden, een onaantrekkelijk uiterlijk of een gerechtelijk verleden, ...). Het label ‘onbemiddelbaar’ vormde evenwel van bij de aanvang voer voor



controverse: hoe kon men zomaar een groep op de arbeidsmarkt afschrijven, terwijl het in essentie een kwestie is van een gepaste aanpak, aldus de redenering. Het onderzoek naar de 'maatwerkmethode' voor moeilijk en onbemiddelbaren in het Nederlandse Noord-Helmond (Van den Berg & Van der Veer, 1990) kan worden beschouwd als een vroeg signaal voor een meer gedifferentieerd beleid voor groepen met een multi-problematiek.

De driedeling naar graad van bemiddelbaarheid wordt door het beleid niet meer gehanteerd, maar in de praktijk werkt dergelijke indeling wel nog door. In een overzicht van de beleidsaanpak sinds 2000 verwijst Leroy naar een vijfdeling die door de VDAB werd uitgewerkt: werkzoekenden met een problematiek niet eigen aan de arbeidsmarkt, direct bemiddelbare werkzoekenden, werkzoekenden die nood hebben aan een remediërend traject met een kwalificerende opleidingscomponent, werkzoekenden die nood hebben aan intensieve begeleiding, en werkzoekenden die 'onderhevig zijn' aan één of andere werkloosheidsval (Leroy, 2006).

Op basis van een analyse van VDAB- en OCMW-gegevens komen Struyven, Heylen en Van Hemel (2009) tot een verdere differentiatie van de harde kern van moeilijk bemiddelbaren of onbemiddelbaren. Het onderzoek is gebaseerd op de populatie van werkzoekenden en leefloners in de stad Antwerpen. Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van de gegevens uit de systematisch afgenomen diagnose-instrumenten die toelaten een inzicht te verwerven in de belemmeringen en mogelijkheden van werkzoekenden en leefloners (bij de VDAB de intake-leidraad, die intussen niet meer bestaat). Het ging zowel om objectieve, harde kenmerken zoals leeftijd, geslacht, opleidingsniveau en werkloosheidsduur, als zachte kenmerken zoals motivatie, zelfvertrouwen, gezondheid, netwerken en zorgtaken. Uit het onderzoek blijkt dat een kwart van alle langdurig werkzoekenden ingeschreven bij de VDAB in Antwerpen kampt met een dubbele problematiek van enerzijds werkgerelateerde tekorten en anderzijds persoonlijke, welzijnsgelateerde tekorten. Bij het OCMW-Antwerpen bevindt een derde van alle leefloners zich in een soortgelijke situatie. Toch wil dit niet zeggen dat een activeringsbeleid voor deze groepen geen zin heeft, aldus de onderzoekers, op voorwaarde dat een traject wordt opgezet dat terdege inwerkt op de verschillende geconstateerde belemmeringen. Het onderzoek komt bovendien tot de bevinding dat voor 11,8% van alle werkzoekenden de problematiek van die aard is dat werkherleving niet haalbaar is op redelijke termijn, zelfs niet in de sociale economie. Voor hen moet een onbezoldigde, sociale activering een uitkomst bieden. Daar staat tegenover dat van alle leefloners 29% sneller dan nu het geval is, kan worden toegeleid naar de VDAB of naar een reguliere baan.

De indeling naar graad van bemiddelbaarheid gaf aanleiding tot een sterkere aandacht voor complexe groepen, het zwakke uiteinde van de werkloosheidsverdeling. De vaststellingen over groepen 'met een grote afstand tot de arbeidsmarkt' leidden in het verleden wel eens tot pleidooien om de complexe profielen, die reeds langdurig werkloos zijn, vrij te stellen van elke activeringsplicht, omdat de 'afstand tot de arbeidsmarkt' te groot is geworden (zoals momenteel de groep 'niet toeleidbaren', weliswaar zeer beperkt in omvang). De belemmerende factoren zijn niet meer te remediëren eens men langdurig werkloos is geworden. Vandaag geldt veeleer een tweede veronderstelling, namelijk dat deze factoren tot op zekere hoogte wel nog beïnvloedbaar zijn via een aangepast traject, waardoor de kans op een baan in het reguliere of sociale economie-circuit zal vergroten. Zo stond aanvankelijk in Vlaanderen de 'trajectbegeleiding' sterk in het teken van het vergroten van kansen voor de kwetsbare groepen (Struyven, 2004; Struyven & De Cuyper, 2004). Naderhand is deze benadering gaan gelden voor grote groepen van werkzoekenden in het midden van de verdeling en is ze opgegaan in de individuele benadering en maatwerk zoals boven geschetst.

Terwijl bemiddelbaarheid verwijst naar het perspectief van de werkgever, is dat bij inzetbaarheid het perspectief van de werkzoekende. Beide kunnen worden gezien als twee kanten van dezelfde medaille.

Beide belichten deels andere aspecten van ‘afstand tot de arbeidsmarkt’. Een centraal kenmerk bij ‘inzetbaarheid’ is ‘zelfinschatting’, of hoe de werkzoekende zijn of haar situatie inschat en zelf acties onderneemt om aan het werk te gaan (op basis van gerapporteerd gedrag of geregistreerd gedrag). De vaststelling dat een deel van de werkzoekenden op eigen kracht terug uit de werkloosheid geraken, gaf aanleiding tot het onderscheid in ‘zelfredzamen’, waarvoor geen onmiddellijke actie is vereist, en niet-zelfredzamen waarvoor sneller actie is vereist. Preventie en prioritering gaan hand in hand, vanuit het principe ‘voorkomen is beter dan genezen’. Het denken en handelen in een gelijkaardige tweedeling vinden we ook vandaag terug bij de nieuwe contactstrategie en profiling.

### 3.3.3 Indelingen op basis van profiling

Een derde basis voor de indeling in groepen steunt op gegevens van profiling systemen. Profiling heeft als doel om ex-ante te voorspellen welke kans een werkzoekende heeft om uit te stromen naar werk, en om een segmentering te maken van groepen die in aanmerking komen voor een bepaalde dienstverlening. Om die reden wordt dit ook de cohorte-versnellingsbenadering genoemd. Het ontwikkelen van een profiling systeem brengt extra studiewerk met zich mee. Er wordt gezocht naar factoren die worden gemeten in de administratieve datasets van de arbeidsbemiddelingsdiensten en die sterk correleren met de uitstroom naar werk. In tegenstelling tot de vorige twee benaderingen tracht men dus niet te verklaren waarom werkzoekenden uitstromen naar werk, maar tracht men enkel een voorspelling te maken<sup>13</sup>. Deze studies worden dikwijls uitgevoerd door *public employment services* (PES). Uit overzichtsstudies van de literatuur (Hasluck, 2004, 2008) blijkt dat profiling in hoofdzaak is gebaseerd op demografische en socio-professionele dimensies. De variabelen die worden gebruikt in de predictiemodellen zijn ook de variabelen die gekend zijn vanuit het registratiedossier, zoals geslacht, leeftijd, opleiding, werkervaring, nationaliteit, gezinssituatie, loon in de laatst uitgeoefende job. In recentere jaren is er een tendens om daarnaast informatie over ‘*general skills*’ en ‘*soft skills*’ op te nemen, zoals aanpassingsvaardigheid (zie boven) en planningsvaardigheid (Bimrose & Barnes, 2011; Weber, 2011). In sommige landen (bv. VS) houdt het model rekening met de lokale arbeidsmarktcontext (Black, Smith, Plesca, & Shannon, 2003). Op basis van de profiling worden werkzoekenden ingedeeld in groepen naargelang hun afstand tot de arbeidsmarkt. Dit leidt typisch tot een driedeling (zoals in Nederland) of een vierdeling (zoals lange tijd het geval was in Australië, momenteel is er een driedeling) of zesdeling (zoals in Duitsland, momenteel is er ook een tweedeling) naargelang van de moeilijkheidsgraad om werk te vinden. Bij elk profiel hoort een toewijzing naar een bepaald type van dienstverlening (meer digitaal of meer face-to-face, minder of meer intensief, ...). In landen waarin de PES een groot beroep doet op private dienstverleners, zoals de Angelsaksische landen, laat het model toe om de ‘prijs’ van elke werkzoekende te bepalen bij uitbesteding van de dienstverlening. De typering lijkt eenvoudig, maar stelt hoge eisen aan de accuraatheid van het predictiemodel en de aard en kwaliteit van onderliggende data (Berger, Black, & Smith, 2001; Weber, 2011). Niet accurate modellen kunnen er immers voor zorgen dat sommige werkzoekenden wel en andere werkzoekenden geen begeleiding krijgen, hoewel ze initieel wel dezelfde kans hebben om uit te stromen naar werk. Om de accuraatheid van de profiling modellen te verhogen, tekenen zich onder de PES wereldwijd een tweetal sporen af om de klassieke kenmerken in het dossier van de werkzoekende uit te breiden met nieuwe data: data afkomstig van een korte vragenlijst bij inschrijving, en data op basis van het online gedrag van werkzoekenden. Voor het eerste spoor zijn er meerdere voorbeelden te vinden in andere landen: Australië, Frankrijk, Ierland, Nederland, Verenigd Koninkrijk. Voor het tweede spoor lijkt VDAB momenteel het meest geavanceerd binnen de gekende PES in andere landen.

<sup>13</sup> Wordt er bijvoorbeeld vastgesteld dat het aantal maal dat de werkzoekende de website van de arbeidsbemiddelingsdienst bezoekt sterk gecorreleerd is met uitstromen naar werk dan zal deze variabele worden opgenomen in het model, hoewel het bezoeken van een website uiteraard niet voldoende is voor het vinden van een job en we evenmin kunnen besluiten dat werkzoekenden aanraden om regelmatig de website te bezoeken effect zal hebben op de uitstroom.

### 3.4 Conclusie: profiling en segmentering bij VDAB

De zoektocht bij VDAB naar een omvattend statistisch systeem voor profiling heeft met de sterke investeringen in digitale ‘big data’-toepassingen een prominente plaats gekregen. In 2016-2017 werden de eerste testen uitgevoerd voor het voorspellen van de kans op werk uitgedrukt in een bepaald aantal dagen ten aanzien van de referentiegroep (op basis van het jobdoelwit in Mijn Loopbaan), onder meer gebaseerd op het klikgedrag van de werkzoekende. In oktober 2018 is een eerste profiling systeem uitgerold zodat de bemiddelaar (of in het kader van de nieuwe contactstrategie, de servicelijn) geïnformeerd wordt over de *profilingscore* van elke nieuwe uitkeringsgerechtigde werkzoekende en de beslissing kan onderbouwen om iemand al dan niet door te verwijzen naar de dienstverlening.

In de praktijk blijven evenwel nog kenmerken van de vroegere vormen van profiling, namelijk ‘*rule-based profiling*’ en ‘*caseworker-based profiling*’ aanwezig. De profilingscore is geen automatisme in het beslissingsproces, het finale oordeel is aan de bemiddelaar. Met die keuze blijft VDAB zich situeren in de groep van landen waarin het uiteindelijk de bemiddelaar zelf is die beslist wie, wanneer, op welke wijze wordt ‘voorgenomen’ voor een intensief aanbod. In het dienstverleningsproces moeten bemiddelaars nog altijd rekening houden met regels over wie wanneer wordt benaderd en voor welke maatregelen iemand in aanmerking komt. Zo worden bemiddelaars gestuurd door groene, oranje en rode knipperlichten die oplichten in functie van de kenmerken van de werkzoekende. Enkel de rode knipperlichten zijn bindend. Deze moeten ervoor zorgen dat werkzoekenden tijdig worden uitgenodigd in het kader van de opvolging van het zoekgedrag. De huidige cesuren bepalen dat elke jongere werkzoekende (< 25 jaar) binnen de eerste vier maanden na inschrijving als werkzoekende een aanbod krijgt (Europese Jongerengarantie). Daarnaast geldt dat elke werkzoekende minimaal jaarlijks wordt gecontacteerd. Vervolgens zijn er een aantal maatregelen met duidelijk omschreven voorwaarden inzake toegang op basis van objectieve kenmerken zoals leeftijd en opleiding – het klassieke voorbeeld zijn de doelgroepkortingen voor werkgevers bij aanwerving. Het voordeel van voorwaarden inzake doelgroepen is dat de criteria eenduidig zijn en gelden voor iedereen die onder de criteria valt. In de praktijk blijkt echter dat bemiddelaars bij VDAB nood hebben aan duidelijker richtlijnen (Van Parys & Struyven, 2017).

Bij de nieuwe contactstrategie en profiling wordt (opnieuw) in termen van een tweedeling gedacht, met een eerste groep die op korte termijn (terug) aan het werk kan en een tweede groep van ‘meer kwetsbaren’ voor wie dit niet haalbaar is op korte termijn (d.i. binnen 12 maanden). De twee groepen predomineren de werking van VDAB. De derde groep, voor wie terugkeer naar de arbeidsmarkt zelfs niet op middellange termijn haalbaar wordt geacht, zit meer in de marge van de huidige werking van VDAB en vormt in principe een doelgroep van de sociale economie, langdurige gesubsidieerde tewerkstelling of arbeidszorg waarbij zij uitkeringsgerechtigd blijven (door de onbepaalde duur van de uitkering). In andere landen zijn de groepen, die verder verwijderd zijn van de arbeidsmarkt, typisch de cliënten die ressorteren onder andere sociale uitkeringen (vooral bijstand) en onder de gemeentelijke bevoegdheid. In ons land heeft de populatie van uitkeringsgerechtigde werkzoekenden een meer heterogene samenstelling dan in andere landen.

Voor de groepen met een ‘grote afstand tot de arbeidsmarkt’ - de derde groep die meer in de marge zit - hanteert de VDAB een holistische benadering. Statistisch genereert dit diepgaandere informatie over ‘drempels’ (in het geval van een vermoeden van problemen) en ondersteunende en belemmerende factoren op basis van ICF-screening (International Classification of Functioning, disability and health). Deze bepaalt mee de toegang tot de sociale inschakelingseconomie (maatwerkbedrijven, lokale diensteneconomie) in Vlaanderen. Aan de onderkant van het continuüm van arbeidsmarktmaatregelen is er enerzijds sprake van een tekort aan plaatsingsmogelijkheden, anderzijds is er een zekere overlap in het profiel van begunstigden die ernaar worden doorverwezen.

Zowel door de schaarste aan plaatsen als de doorstromingsvereiste, ontstaat er mogelijk verdringing tussen maatregelen. Het ICF-instrument geldt momenteel als de standaard (ook internationaal) voor de inschaling van werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, maar het instrument is tijdsintensief en een groot deel van de begunstigden wordt nog altijd toegeleid op basis van een automatisch recht, waarbij het vermoeden rijst dat hierdoor de bereik-radius wordt verbreed in plaats van verengd (zoals het beleid wil). Andere tools, die systematische informatie genereren, zijn sinds het wegvallen van de intakeleidraad in 2011 niet meer aanwezig (Struyven & Heylen, 2010). Targeting-instrumenten, zoals ICF of andere screeningsinstrumenten, bij VDAB worden gezien als een tool voor de bemiddelaar, zonder bindend karakter voor de bemiddelaar.

Het belangrijkste voordeel van statistische profiling bij nieuw ingeschreven werkzoekenden is dat wordt rekening gehouden met het individu op basis van een veelheid aan kenmerken. Administratief gezien is het eenvoudiger om groepen af te bakenen op basis van observeerbare kenmerken zoals leeftijd of opleidingsniveau, maar deze vereenvoudiging gaat voorbij aan de grote diversiteit binnen één doelgroep. Zo bestaan er grote verschillen bij bijvoorbeeld laaggeschoolde werklozen of oudere werklozen met betrekking tot de kans op het vinden van werk. Wanneer men voor elke doelgroep vervolgens een apart beleid ontwikkelt, is de kans groot dat de ondersteuning van een bepaalde doelgroep wel werkt voor de ‘gemiddelde’ werkzoekende in deze groep, maar voorbijgaat aan de noden van werkzoekenden die sterk verschillen van de gemiddelde werkzoekende binnen deze groep. De programma’s zijn dan onvoldoende flexibel om rekening te houden met de specifieke noden van een individu binnen een bepaalde doelgroep. Vaak zijn de beleidsmakers en bemiddelaars zich hiervan bewust, en tracht men aan deze beperking tegemoet te komen door verschillende observeerbare kenmerken te combineren. Denk bijvoorbeeld aan de huidige doelgroepkorting van de Vlaamse regering waar een tijdelijke RSZ-korting wordt gegeven aan werkgevers die, bijvoorbeeld, laaggeschoolde jongeren aannemen. Een aanpak op maat op basis van de profilingscore is moeilijker te operationaliseren in voorgeschreven categorieën. Bovendien bestaat het risico dat bij de inschatting door de bemiddelaar er toch opnieuw (onbewust) gebruik wordt gemaakt van een categoriale benadering. Hier stoten we op een dilemma: de erkenning dat elke individu uniek is versus de nood aan een duidelijke doelgroepafbakening om operationele redenen. Het zorgt ervoor dat in de praktijk op een aantal vlakken de aanpak op maat domineert, terwijl op andere vlakken de klassieke doelgroepenwerking (nog) overheerst. In elk geval lijkt er, gegeven de huidige en te verwachten situatie op de arbeidsmarkt, nog marge om de komende jaren verder weg te evolueren van een categoriale benadering.



## 4 | Definiëren van de afstand tot de arbeidsmarkt

### 4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk toonden we aan dat een ‘aanpak op maat’ vereist dat het concept ‘afstand tot de arbeidsmarkt’ wordt gedefinieerd en geoperationaliseerd. Deze definitie moet verder gaan dan de klassieke categoriale benadering waarbij de afstand tot de arbeidsmarkt wordt gedefinieerd aan de hand van klassieke doelgroepenmerken zoals het studieniveau, de leeftijd en de werkloosheidsduur van de werkzoekende.

Er moet dus een ‘meetlat’ worden ontwikkeld voor het begrip ‘afstand tot de arbeidsmarkt’. De meetlat die we in dit rapport zullen gebruiken is gebaseerd op een profilingsmodel, waarvan een eerste versie recent door de VDAB werd ontwikkeld en dat momenteel nog verder wordt verfijnd. Een profilingsmodel geeft elke werkzoekende een score die correspondeert met de kans dat deze werkzoekende binnen een bepaalde periode werk vindt. Deze kans wordt geschat door gebruik te maken van alle (historische)<sup>14</sup> gegevens in de VDAB datasets over werkzoekenden. Voor deze werkzoekenden zijn immers zowel de (socio-economische) kenmerken als het moment waarop de werkzoekende werk vindt, gekend. Dit profilingsmodel, getraind op historische gegevens, kan vervolgens gebruikt worden om ook voor nieuwe werkzoekenden te schatten wanneer ze werk zullen vinden.

De eerste doelstelling van dit hoofdstuk is aantonen dat de profilingscore een goede meetlat is voor het begrip ‘afstand tot de arbeidsmarkt’. We doen dit door aan te tonen dat de kans op het vinden van werk, zoals geschat door het profilingsmodel, sterk gecorreleerd is met kenmerken die traditioneel worden geassocieerd met kwetsbare werkzoekenden zoals het studieniveau, de leeftijd, kennis van het Nederlands of het hebben van een arbeidsbeperking. Vervolgens tonen we aan dat het profilingsmodel verder gaat dan een klassieke doelgroepenbenadering. We doen dit door erop te wijzen dat sommige werkzoekenden binnen bepaalde klassieke doelgroepen toch een hoge kans hebben op het vinden van werk. Zo stellen we onder meer vast dat een deel van de laaggeschoolden een hogere profilingscore heeft dan een deel van de hooggeschoolden. Sommige laaggeschoolden staan met andere woorden dichterbij de arbeidsmarkt dan sommige hooggeschoolden. Ten slotte wordt aangetoond dat de profilingscore, die werd bepaald vlak na het instromen in de werkloosheid, gecorreleerd is met het hebben van werk zeven en dertien maanden na het instromen in de werkloosheid en met duurzame tewerkstelling. Deze drie elementen bewijzen dat de profilingscore, gegenereerd op basis van het profilingsmodel, een goede meetlat is voor het begrip ‘afstand tot de arbeidsmarkt’. Hierdoor kan deze meetlat worden gebruikt om in het volgende hoofdstuk te evalueren hoe maatregelen binnen het Vlaamse arbeidsmarktbeleid (e.g. opleidingen, tenders, ...) zich onderscheiden van elkaar op basis van ‘de afstand tot de arbeidsmarkt’ van de werkzoekenden die instromen in elke maatregel.

---

<sup>14</sup> Historische gegevens is geen synoniem voor ‘oude’ gegevens. Het profilingsmodel voorspelt de kans op werk 215 dagen na instroom in de werkloosheid. Dit betekent dat de ‘historische’ gegevens, waarop het model wordt getraind, minimaal 215 dagen (ongeveer 7 maanden) oud zijn. Op regelmatige tijdstippen kan het model worden geüpdatet om nieuwe trends op de arbeidsmarkt te meten, waardoor het model accuraat blijft.

De tweede doelstelling van dit hoofdstuk is het profilingsmodel van de VDAB verder verduidelijken. Een ‘big data’ model is per definitie een soort van black box (zie ook sectie 2.4.3) waar variabelen in worden gecombineerd om op een accurate manier de kans op het vinden van werk te schatten. Welke variabelen precies het sterkst doorwegen in dit model is vaak niet erg duidelijk. Door de analyses, die we hierboven opsomden, krijgen we meer inzicht in het model en wordt het duidelijker welke variabelen een belangrijke rol spelen. Het blijkt dat zowel de klassieke kenmerken zoals leeftijd en studieniveau als minder voor zichzelf sprekende kenmerken zoals het bezitten van een auto, het klikgedrag op de VDAB website of het administratieve statuut waarin de werkzoekende zich bevindt goede voorspellers zijn van de kans op het uitstromen naar werk.

## 4.2 Het profilingsmodel van de VDAB

### 4.2.1 Doelstellingen

Het profilingsmodel van de VDAB past binnen de strategie van ‘*digital first*’ (Bouckaert et al., 2017). Eén van de doelstellingen binnen deze strategie is het maximaal benutten van de aanwezige VDAB datasets om zo de dienstverlening verder te optimaliseren. Het is binnen dit kader dat ook het profilingsmodel wordt ontwikkeld.

Net zoals bij buitenlandse profilingsmodellen zoals de Werkverkenner in Nederland (zie sectie 2.5.1), is de doelstelling van het profilingsmodel het schatten van de kans dat een werkzoekende werk vindt binnen een bepaalde periode. Deze schatting gebeurt kort na het instromen in de werkloosheid zodat in de toekomst werkzoekenden met een lage kans op het vinden van werk sneller worden opgebeld door de servicelijn (en/of uitgenodigd worden op gesprek) dan werkzoekenden met een hoge kans op het vinden van werk. De hoop is dat op deze manier de meest kwetsbare werkzoekenden voldoende snel de nodige ondersteuning krijgen, en tegelijkertijd de sterkste werkzoekenden niet (nodeloos) worden ondersteund. Op deze manier kunnen *deadweight* kosten worden vermeden (zie ook sectie 2.2).

Het profilingsmodel van de VDAB is momenteel (april 2018) nog in volle ontwikkeling en nog niet operationeel. Wel bestaat er reeds een eerste versie die momenteel wordt getest bij onder meer de bemiddelaars en vervolgens verder zal worden verfijnd. In dit rapport wordt gewerkt met de versie van januari 2018. Deze versie schat 35 dagen na instroom in de werkloosheid de kans dat een ‘nieuwe’ werkzoekende binnen 180 dagen werk zal vinden. Er wordt met andere woorden geschat of de werkzoekende aan het werk zal zijn 215 dagen na instroom in de werkloosheid. Deze versie van het profilingsmodel maakt enkel inschattingen voor werkzoekenden die recent zijn ingestroomd in de werkloosheid, en niet voor de stock van werkzoekenden, i.e. werkzoekenden die reeds geruime tijd werkloos zijn.

Doordat het model nog in volle ontwikkeling is, bestaan er momenteel nog geen (publieke) rapporten<sup>15</sup> die het model uitgebreid beschrijven. Om die reden beschrijven we in de volgende secties kort (1) de verklarende variabelen die in het model worden opgenomen, (2) het statistisch model en (3) de manier waarop uitstroom naar werk is gedefinieerd.

De accuraatheid van profilingsmodellen is van essentieel belang voor een succesvolle implementatie op de werkvloer (zie sectie 2.4.2). Hoewel een grondige evaluatie van de accuraatheid niet de focus van dit rapport is (zie hiervoor interne VDAB documenten), bespreken we voor de volledigheid kort

---

<sup>15</sup> Er is wel een nota beschikbaar van het team ‘Labo Nieuwe Dienstverlening’ (januari 2018) waarin het model wordt beschreven.

de accuraatheid van het profilingsmodel in bijlage 1. De belangrijkste conclusie van die analyse voor dit hoofdstuk is dat de accuraatheid van het profilingsmodel ongeveer 66% is. Het is met andere woorden zo dat wanneer werkzoekenden met een profilingscore hoger dan 50% worden geclassificeerd als werkzoekenden die werk zullen vinden en werkzoekenden met een score lager dan 50% als werkzoekenden die geen werk zullen vinden, deze voorspelling correct is voor 66% van de werkzoekenden. Een tweede punt waar we niet verder op ingaan in dit hoofdstuk is statistische discriminatie, een inherente eigenschap van elk profilingsmodel. Dit kwam uitgebreid aan bod in sectie 2.4.4. Wel illustreren we dit proces op basis van het VDAB profilingsmodel voor werkzoekenden met een migratieachtergrond in bijlage 2.

#### 4.2.2 Verklarende variabelen

De VDAB beschikt over erg veel gegevens over werkzoekenden. Deze gegevens komen via de volgende kanalen in de databanken van de VDAB terecht:

- bij instroom in de werkloosheid dienen werkzoekenden zich te registreren in Mijn Loopbaan, waar ze, al dan niet met (telefonische) ondersteuning, hun profiel aanmaken of aanvullen. Op basis daarvan zijn onder meer de opleidingen van de werkzoekende gekend, het jobdoelwit en in welke regio's de werkzoekende wenst te werken;
- gegevens over de werkzoekende in een vorige werkloosheidsperiode worden eveneens bewaard;
- via cookies op de VDAB-website wordt het onlinegedrag geregistreerd, zoals het klikgedrag op vacatures;
- bemiddelaars vullen het dossier verder aan naarmate het traject vordert. Via deze weg is er onder meer informatie over de inschatting van de bemiddelaar en worden randproblematieken in kaart gebracht (vermoeden MMPP, armoede, mobiliteitsproblemen, ...). De ondersteuning vanuit de VDAB (opdrachten, acties, werkpunten, opleidingen, ...) wordt eveneens geregistreerd;
- via een automatische koppeling kent de VDAB voor elke werkzoekende de catwz-code. Deze catwz-code geeft aan in welke administratieve status de werkzoekende zich bevindt (werkzoekend, aan het werk, uitgeschreven wegens ziekte, werkzoekende ten laste van het OCMW, ...). In sectie 4.2.4 wordt een overzicht gegeven van de 33 catwz-codes.

Alle informatie, die via deze kanalen wordt verzameld, kan in principe worden opgenomen in het profilingsmodel. Het gaat al snel om enkele honderden variabelen. In plaats van elk van deze variabelen te bespreken gaan we na of de VDAB beschikt over gegevens voor vier categorieën van informatie. Net zoals voor de buitenlandse profilingsmodellen (zie Tabel 2.1) onderscheiden we (1) socio-economische kenmerken van de werkzoekende, (2) de arbeidsmarkthistoriek, (3) het gedrag van de werkzoekende en (4) de lokale arbeidsmarkt.

Tabel 4.1 behoudt deze onderverdeling en bespreekt in welke mate deze informatie ook wordt opgenomen in het profilingsmodel van de VDAB. Een opvallend verschil met buitenlandse profilingsmodellen is dat het VDAB model veel meer verklarende variabelen opneemt. Terwijl buitenlandse profilingsmodellen zich beperken tot een tiental variabelen maakt het VDAB model gebruik van een paar honderd variabelen. Dit komt omdat de VDAB vrij ver staat wat betreft het koppelen van datasets en het verzamelen en beheren van gegevens over werkzoekenden. Bovendien is het schatten van modellen met veel verklarende variabelen technisch mogelijk omdat de VDAB, in tegenstelling tot buitenlandse arbeidsbemiddelingsdiensten, *machine learning* technieken gebruikt om het profilingsmodel te schatten.

Het merendeel van de variabelen behoort tot het type van variabelen dat het **socio-economisch** profiel van de werkzoekende beschrijft zoals het studieniveau, leeftijd en geslacht. Dit zijn de klassieke kenmerken van een werkzoekende die in meer of mindere mate in alle profilingsmodellen



worden opgenomen. De VDAB gaat hier verder dan buitenlandse arbeidsbemiddelingsdiensten zowel wat betreft het detailniveau als het aantal variabelen. Zo is het studieniveau een variabele die vaak wordt opgenomen, maar dit wordt typisch beperkt tot een aantal groepen (bv. laag-, midden- en hogeschoolden). De VDAB neemt echter de specifieke studierichting op, waardoor het model een onderscheid kan maken tussen een hogeschoolde met een master kunstwetenschappen en een hogeschoolde met een master fysica. Ook het aantal socio-economische kenmerken dat wordt opgenomen in het VDAB-model is veel groter dan in buitenlandse profilingsmodellen. Zo wordt bijvoorbeeld zowel kennis van het Nederlands, de nationaliteit, en een variabele die aangeeft of de werkzoekende behoort tot de doelgroep van werkzoekenden met een migratieachtergrond opgenomen in het model. Buitenlandse profilingsmodellen beperken zich typisch tot één van deze drie variabelen omdat deze drie variabelen toch gelijkaardige informatie bevatten. Opnieuw heeft dit te maken met de verschillen tussen de statistische modellen. Bij klassieke statistische modellen worden variabelen die sterk gecorreleerd zijn typisch vermeden, terwijl bij big data modellen deze overweging niet speelt.

**Tabel 4.1 Verklarende variabelen in het profilingsmodel van de VDAB**

Type variabele	Opgenomen in het VDAB-model	Voorbeelden
1. Socio-economische kenmerken van de werkzoekende	✓	Studieniveau, leeftijd, geslacht, woonplaats, kennis Nederlands, nationaliteit, arbeidsbeperking, ...
2. Arbeidsmarkthistoriek	±	Wel informatie over vorige werkloosheidsperiodes Geen informatie over de vorige jobs (i.e. loon in vorige job, sector van tewerkstelling, ...)
3. Gedrag van de werkzoekende	±	Wel informatie over het online klikgedrag op de VDAB website  Ook een (beperkte) inschatting door de VDAB over randproblematieken  Geen andere informatie over motivatie of zoekgedrag van de werkzoekende
4. Lokale arbeidsmarkt	±	Wel informatie over de woonplaats van de werkzoekende, in welke regio's de werkzoekende werk zoekt en het moment waarop de werkzoekende instroomt.  De werkloosheidsgraad in een bepaalde regio wordt niet expliciet als verklarende variabele opgenomen.

Een tweede type van variabelen beschrijven de *arbeidsmarkthistoriek* van de werkzoekende. Deze historiek wordt slechts gedeeltelijk gevat door de VDAB-gegevens. Enerzijds is er wel informatie over de vorige werkloosheidsperiodes (aantal, duur, ...) en over het aantal gewerkte dagen in voorbije periodes, maar anderzijds is er geen informatie over de aard van de vorige jobs. Het profilingsmodel ontwikkeld (maar niet geïmplementeerd) in Duitsland neemt bijvoorbeeld informatie over de sector waarin de werkzoekende daarvoor aan de slag was op in het model, terwijl het profilingsmodel in het Verenigd Koninkrijk het loon van de werkzoekende in de vorige job opneemt als verklarende variabele.

Het *gedrag van de werkzoekende* is een derde type van variabelen dat dikwijls in profilingsmodellen worden opgenomen, met name in de Nederlandse werkverkenner. Vaak is dit

gebaseerd op de eigen inschatting van de werkzoekende. Het VDAB-model houdt slechts in beperkte mate rekening met het gedrag van de werkzoekende. Dit gebeurt niet op basis van een inschatting door de werkzoekende zelf, maar wel op een indirecte manier. Een eerste manier om dit indirect te meten is door het registreren van het klikgedrag van de werkzoekende, onder meer op vacatures, via de cookies op de VDAB-website. Dit klikgedrag kan worden beschouwd als een imperfecte indicator van het zoekgedrag en de motivatie van de werkzoekende. Indien werkzoekenden via andere kanalen naar werk zoeken, wordt dit uiteraard niet gemeten. Een tweede manier om het gedrag van de werkzoekende op een indirecte manier te meten is via een inschatting door de bemiddelaar. De informatie die bemiddelaars registreren in het dossier zoals de randproblematieken of de inschatting van de nood aan dienstverlening bevat impliciet ook informatie over het gedrag van de werkzoekende. Deze informatie is uiteraard nog niet bij alle werkzoekenden beschikbaar 35 dagen na instroom in de werkloosheid en ook niet steeds volledig accuraat omdat deze informatie wordt aangevuld en verfijnd naarmate het traject vordert. Ook geven werkzoekenden de radius aan binnen dewelke men naar werk wil zoeken. Dit is ook een belangrijke factor die het gedrag (in)direct meet. Dit wordt bovendien ook gevraagd in gespecialiseerde surveys die het gedrag en de attitudes van werkzoekenden in beeld willen brengen. Ten slotte wordt het gedrag van werkzoekenden ook indirect gemeten door de waaier aan socio-economische kenmerken en de informatie over de arbeidsmarkthistoriek die wordt opgenomen in het profilingsmodel. Deze informatie is tot op zekere hoogte gecorreleerd met de attitudes van de werkzoekende. Hoewel het huidige profilingsmodel het gedrag van een werkzoekende enkel op een indirecte manier meet, zal in de toekomst in het kader van de nieuwe contactstrategie ook worden gewerkt met een zelfinschatting door de werkzoekende. Op langere termijn, wanneer voldoende werkzoekenden de zelfinschatting hebben ingevuld om het profilingsmodel te trainen, zullen deze bijkomende variabelen kunnen worden opgenomen in het profilingsmodel.

De situatie op de **lokale arbeidsmarkt** wordt eveneens op een indirecte manier gemeten. In tegenstelling tot het Duitse Treffer worden variabelen zoals het aantal vacatures t.o.v. het aantal werkzoekenden in een regio niet opgenomen in het model. Anderzijds bevat het model wel informatie over de woonplaats van de werkzoekende, de regio's waarin hij wenst te werken en het moment waarop hij instroomt in de werkloosheid. Deze elementen zijn gecorreleerd met de situatie op de lokale arbeidsmarkt, waardoor dit element indirect ook wordt meegenomen door het profilingsmodel.

### 4.2.3 Het statistisch model

VDAB innoveert door gebruik te maken van *machine learning* technieken voor het ontwikkelen van een profilingsmodel. Buitenlandse profilingsmodellen werken met klassieke statistische modellen, voornamelijk logistische regressies (zie sectie 2.4).

Het VDAB profilingsmodel is een '*random forest model*'. *Random forest* modellen zijn een bekend algoritme binnen *machine learning*, dat veelvuldig wordt gebruikt voor predictiemodellen. In deze context wordt het *random forest* model gebruikt om de kans te schatten dat een werkzoekende werk vindt. Het voordeel van *random forest* modellen t.o.v. logistische regressies is dat de voorspellingen accurater zijn onder meer doordat *random forest* modellen niet-lineaire interacties tussen variabelen toelaten.

Zoals uitgebreid besproken in sectie 2.4.3, hebben *machine learning* technieken als nadeel dat ze een black box zijn. Het is niet duidelijk welke elementen precies doorslaggevend zijn bij het schatten van de kans op het vinden van werk. We openen deze black box gedeeltelijk door in sectie 4.3 te bepalen welke variabelen gecorreleerd zijn met de profilingscore.

#### 4.2.4 De definitie van werk en de catwz-codes

Het profilingsmodel schat op de 35<sup>ste</sup> dag na het instromen in de werkloosheid de kans dat iemand binnen 180 dagen<sup>16</sup> werk vindt. Dit betekent dat het model voorspelt of een werkzoekende exact 215 dagen na instroom in de werkloosheid aan het werk zal zijn. Zowel bij het ontwikkelen van het model als bij de interpretatie van de resultaten, is de definitie van werk van cruciaal belang. Werk wordt gedefinieerd aan de hand van de catwz-codes. Deze catwz-codes bepalen de administratieve status van de werkzoekende. De tabel hieronder geeft een overzicht van alle 33 catwz-codes. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds *uitstroom uit de werkloosheid* en anderzijds *werkzoekenden*. Uitstroom uit de werkloosheid kan om drie redenen, met name (1) *uitstroom naar werk*, (2) *hervatting van studies/opleiding* of (3) *andere redenen* zoals uitschrijving op eigen initiatief (catwz 79) of uitschrijving wegens ziekte (catwz 76). Enkel uitstroom naar werk wordt door het profilingsmodel gedefinieerd als een succes.

De belangrijkste catwz-codes die gedefinieerd worden als ‘uitstroom naar werk’ zijn:

- **catwz 78: uitgeschreven wegens werk.** Dit is de meest voorkomende catwz-code binnen de categorie uitstroom naar werk. Ze geeft aan dat de werkzoekende aan het werk is;
- **catwz 89: werkt regelmatig met interim.** Deze catwz-code wordt gebruikt voor een werkzoekende die in de laatste 28 dagen minimaal 10 dagen in de uitzendsector heeft gewerkt;
- **catwz 85: werkzoekende in individuele beroepsopleiding.** Deze catwz-code wordt gebruikt voor werkzoekenden in een Individuele Beroeps Opleiding (IBO). Bij IBO's krijgen (de meeste) werkzoekenden een arbeidsovereenkomst na afloop van de IBO, waarna de catwz-code wijzigt naar catwz 78. Een IBO is de enige VDAB-maatregel die als ‘werk’ wordt gedefinieerd;
- de **andere catwz-codes** die vallen binnen de categorie uitstroom naar werk worden veel minder frequent gebruikt.

Tabel 4.2 Overzicht van de catwz-codes

CATWZ	Beschrijving
<u>1. UITSTROOM UIT WERKLOOSHEID</u>	
1.1 UITSTROOM NAAR WERK	
25	Derde arbeidscircuit -voltijds
30	UWV vrijgesteld van inschrijving in het kader van PWA-activiteiten
55	Derde arbeidscircuit - deeltijds
70	Gewone plaatsing full time
<b>78</b>	<i>Uitgeschreven wegens werk</i>
<b>80</b>	<i>Deeltijdse werknemer met uitkeringen</i>
82	Werkzoekende in wachttijd, deeltijds werkend
<b>85</b>	<i>Werkzoekende in individuele beroepsopleiding</i>
88	Werkzoekenden die in een beschutte werkplaats werken en werk zoeken in het NEC
<b>89</b>	<i>Werkt regelmatig met interim</i>
<b>90</b>	<i>Voltijds werkende vrij ingeschreven werkzoekende</i>
91	Werkende deeltijds lerende werkzoekenden
92	Tijdelijke werklozen
<b>93</b>	<i>Vrij ingeschreven deeltijdse werknemers</i>

<sup>16</sup> Het profilingsmodel schat zowel de kans dat iemand binnen 90 dagen als binnen 180 dagen werk vindt. Doorheen dit rapport zullen wij steeds werken met de kans om binnen de 180 dagen werk te vinden. Beide schattingen bevatten dezelfde informatie. De correlatie tussen de kans op het vinden van werk binnen 90 en 180 dagen is immers 0.96.

CATWZ	Beschrijving
1.2 HERVATTING STUDIES/OPLEIDING	
77	<i>Uitgeschreven wegens hervatting studies</i>
97	Werklozen vrijgesteld van inschrijving als werkzoekende wegens studie of beroepsopleiding
1.3 ANDERE REDENEN	
33	Kandidaat arbeidszorgmedewerker
66	Overleden
76	<i>Uitgeschreven wegens ziekte</i>
79	<i>Gewone uitschrijving</i>
95	Vrijstelling oudere werknemer
96	Vrijstelling familiale, sociale redenen
<b>2. WERKZOEKEND</b>	
00	<i>Uitkeringsgerechtigd volledig werkloos</i>
02	<i>Werkzoekende in wachttijd</i>
03	<i>Vrij ingeschreven werkzoekende, niet werkend</i>
05	<i>Verplicht ingeschreven OCMW</i>
06	Inschrijving omwille van begeleiding van een persoon met een arbeidshandicap
11	<i>Werkzoekende in deeltijds onderwijs</i>
14	Van het recht op uitkering uitgesloten werkzoekende (RVA-sanctie)
18	Campusinschrijving
19	Jobstudent
32	Personen ten laste RIZIV in voorbereiding op tewerkstelling
94	Niet EER werknemer met arbeidskaart B in een tewerkstellingscel

\* Voor de volledigheid nemen we alle catwz-codes op. Enkel de **cursief en vetgedrukte** codes worden frequent gebruikt. Voor deze catwz-codes geldt dat minstens 1% van de populatie (ongeveer 3.800 werkzoekenden) zes maanden na het instromen in de werkloosheid in deze categorie valt.

Bron VDAB

De definitie van werk, waar het profilingsmodel op steunt, is een momentopname. De catwz-code exact 215 dagen na instroom in de werkloosheid bepaalt of de werkzoekende al dan niet is uitgestroomd naar werk. Dit betekent dat het niet noodzakelijkerwijs een goede indicator is voor de duurzaamheid van de tewerkstelling (zie ook het rapport over de Social Impact Bond voor een overzicht van verschillende manieren om ‘uitstroom naar werk’ te definiëren, waar ook met de duurzaamheid van de tewerkstelling rekening wordt gehouden (Desiere et al., 2017)). We komen terug op dit punt in sectie 4.3.6.

## 4.3 Is de profilingscore een goede meetlat voor het begrip afstand tot de arbeidsmarkt?

### 4.3.1 Inleiding

Om in het volgende hoofdstuk het tewerkstellingsbeleid te kunnen evalueren in functie van het begrip ‘afstand tot de arbeidsmarkt’ dienen we eerst een meetlat te ontwikkelen om dit begrip te kwantificeren. We tonen aan dat de profilingscore een accurate meetlat is.

Daarvoor beschrijven we eerst de gegevens die we gebruiken om deze meetlat te testen. Vervolgens tonen we aan dat de profilingscore sterk gecorreleerd is met kenmerken die traditioneel geassocieerd

worden met kwetsbare werkzoekenden. Daarna delen we de populatie aan werkzoekenden op in groepen met een gelijkaardige score, en tonen we aan dat in de groepen met een lage score de zogenoemde kansengroepen verhoudingsgewijs sterker vertegenwoordigd zijn. Het profilingsmodel gaat echter verder dan de klassieke categoriale doelgroepenbenadering, en kan binnen een doelgroep sterkere werkzoekenden onderscheiden van zwakkere werkzoekenden. In de laatste sectie wordt gewezen op de sterke correlatie tussen de profilingscore en de werkelijke uitstroom uit de werkloosheid.

### 4.3.2 De data

De dataset waarmee we in dit rapport werken bestaat uit alle werkzoekenden die ingestroomd zijn bij de VDAB in 2016. Deze dataset bestaat uit 288.765 unieke individuen. Hoewel het steeds gaat om individuen die (opnieuw) instromen in de werkloosheid, betekent dit niet per definitie dat deze populatie geen werkzoekenden telt die bij instroom 'langdurig ( $\geq 1$  jaar)' werkzoekend zijn. Dit komt omdat de definitie van langdurige werkloosheid op basis van de richtlijnen van Eurostat verschilt van de definitie die werd gebruikt bij het ontwikkelen van het profilingsmodel. Onderstaand kader gaat dieper in op het verschil in definities.

In de analyses in de volgende sectie nemen we werkzoekenden die in 2016 meerdere malen in- en uitstromen uit de werkloosheid slechts éénmaal mee. Wanneer we de kenmerken van deze unieke werkzoekenden analyseren, gebruiken we steeds de kenmerken op het moment dat ze voor de eerste keer instroomden bij de VDAB. Informatie die pas na verloop van tijd wordt geregistreerd doorheen het VDAB-traject, bijvoorbeeld een label arbeidsbeperking, wordt dus niet gebruikt in de analyses.

#### Langdurig werkzoekenden: verschillende definities

De cijfers op **Arvastat** maken een onderscheid tussen werkzoekenden die minder dan één jaar werkloos zijn, werkzoekenden die één tot twee jaar werkloos zijn, en werkzoekenden die meer dan twee jaar werkloos zijn. De werkloosheidsduur wordt gedefinieerd op basis van de **richtlijnen van Eurostat**. De werkloosheidsduur wordt terug op nul gezet van zodra een werkzoekende **ten minste drie maanden werkt**, naar de gevangenis gaat, ziek is of een beroepsopleiding volgt (voor meer details zie: [https://arvastat.vdab.be/help/arvastat\\_help\\_nwwzduur.html](https://arvastat.vdab.be/help/arvastat_help_nwwzduur.html)). Dit betekent dat voor een werkzoekende die twee opeenvolgende maanden werkt en vervolgens opnieuw instroomt in de werkloosheid de werkloosheidsduur niet op nul wordt gezet. Het is dus perfect mogelijk dat een langdurig werkzoekende toch af en toe werkt.

Het **VDAB profilingsmodel** definieert 'nieuwe' instroom in de werkloosheid als een werkzoekende die **minimaal 28 dagen gewerkt** heeft (zie Tabel 4.2 voor een overzicht van de catwz-codes die als werk worden gedefinieerd). Dit betekent dat een langdurig werkzoekende (definitie Arvastat) die twee maanden gewerkt heeft en dan terug instroomt volgens de Eurostat-definitie nog steeds langdurig werkzoekend is (want minder dan 3 maanden gewerkt), maar wel als een 'nieuwe' werkzoekende wordt beschouwd in het profilingsmodel. Omgekeerd beschouwt het profilingsmodel een werkzoekende die een aantal maanden een opleiding volgt nog steeds als werkzoekend, terwijl volgens de definitie van Eurostat de werkloosheidsduur terug op nul wordt gezet als de opleiding minimaal drie maanden duurt.

Om die redenen bevat de populatie van werkzoekenden ingestroomd in 2016 ook langdurig werkzoekenden ( $\geq 1$  jaar werkzoekend). De beschrijvende statistieken (Tabel 4.3) tonen aan dat ongeveer 10% van de werkzoekenden in deze populatie langdurig werkzoekend is. Deze werkzoekenden zijn echter niet representatief voor alle langdurig werkzoekenden bij de VDAB. Het is wellicht zo dat langdurig werkzoekenden die af en toe werken – maar onvoldoende lang om de werkloosheidsduur terug op nul te zetten – gemiddeld genomen een sterker profiel hebben dan langdurig werkzoekenden die nooit af en toe werken. Dat blijkt ook uit de profilingscore van deze groep (zie Tabel 4.4), waaruit we afleiden dat langdurig werkzoekenden in deze dataset dichter bij de arbeidsmarkt staan dan de andere werkzoekenden.

Alle werkzoekenden ingestroomd in 2016 volgen we op maandelijkse basis t.e.m. januari 2018. Dit betekent dat we elke werkzoekende minimaal 13 maanden (van december 2016 t.e.m. januari 2018) en maximaal 25 maanden (van januari 2016 t.e.m. januari 2018) volgen.

Tabel 4.3 geeft enkele kenmerken weer van de werkzoekenden in de dataset. Belangrijk is dat we daarbij rekening houden met alle werkzoekenden ongeacht hun statuut bij instroom in de werkloosheid. We houden dus niet enkel rekening met de volledig uitkeringsgerechtigde werkzoekenden en de werkzoekenden in wachttijd, waartoe respectievelijk 59% en 18% van de werkzoekenden in deze dataset behoort, maar ook met werkzoekenden met een ander statuut, waarvan de niet-werkende vrij ingeschreven werkzoekenden (19%) de belangrijkste groep zijn.

De VDAB bereikt zowel vrouwelijke als mannelijke werkzoekenden van alle leeftijden. De jongeren onder de 25 jaar vormen wel een relatief grote groep: ongeveer 35% van de werkzoekenden is jonger dan 25 jaar. Dikwijls gaat het hier om (recente) schoolverlaters die instromen in de werkloosheid in september. Slechts 5% van de werkzoekenden is ouder dan 55 jaar.

#### Meten van 'kennis van het Nederlands'

Het profilingsmodel gebruikt twee variabelen om 'kennis van het Nederlands' te meten: is Nederlands al dan niet de moedertaal van de werkzoekende en het niveau van Nederlands (zeer goed; goed; beperkte kennis). Beide variabelen worden gerapporteerd in Mijn Loopbaan door de werkzoekende zelf, en kunnen later in samenspraak met de bemiddelaar worden aangepast.

In dit rapport gebruiken we enkel de variabele 'Nederlands als moedertaal', onder meer omdat informatie over het niveau van het Nederlands ontbreekt voor ongeveer 5% van de werkzoekenden. Het is mogelijk dat een werkzoekende die het Nederlands niet als moedertaal heeft toch aangeeft een (zeer) goede kennis van het Nederlands te hebben. Omgekeerd kan iemand die het Nederlands als moedertaal heeft, aangeven toch een beperkte kennis van het Nederlands te hebben. Beide mogelijkheden onderzoeken we in onderstaande tabel.

	Niveau Nederlands				Totaal
	Beperkt	Goed	Zeer goed	Informatie ontbreekt	
Moedertaal geen Nederlands	27.613	27.115	14.788	11.662	81.178
Moedertaal Nederlands	667	31.450	174.444	1.026	207.587
Totaal	28.280	58.565	189.232	12.688	288.765

Van de 81.178 werkzoekenden die het Nederlands niet als moedertaal hebben geven 27.613 (33%) werkzoekenden aan een beperkte kennis van het Nederlands te hebben, terwijl respectievelijk 27.115 (33%) en 14.788 (19%) werkzoekenden aangeven een goede of een zeer goede kennis van het Nederlands te hebben. Merk echter op dat binnen de groep van werkzoekenden die het Nederlands niet als moedertaal hebben een veel groter aandeel werkzoekenden (14%) hun niveau van het Nederlands niet hebben gerapporteerd in vergelijking met de groep van werkzoekenden die het Nederlands wel als moedertaal hebben (<0,5%). Wellicht heeft een belangrijk deel van de werkzoekenden waarvoor informatie ontbreekt een minder goede kennis van het Nederlands.

Werkzoekenden wiens moedertaal het Nederlands is geven in de meeste gevallen aan een goede (15%) of zeer goede (84%) kennis van het Nederlands te hebben.

Ongeveer één op vijf werkzoekenden heeft een niet-Belgische nationaliteit, terwijl één op vier behoort tot de doelgroep van werkzoekenden met een migratieachtergrond. Voor 72% van de werkzoekenden is Nederlands de moedertaal. Omdat, doorheen de analyses, kennis van het

Nederlands een belangrijke variabele is, geeft onderstaande box aan hoe dit wordt gemeten en kan worden geïnterpreteerd.

Wanneer we kijken naar het studieniveau stellen we vast dat iets meer dan een kwart van de werkzoekenden hooggeschoold is (een universitair diploma of een diploma hoger onderwijs), terwijl vier op tien middengeschoold is (een diploma derde graad secundair onderwijs). Ongeveer een derde van de werkzoekenden is laaggeschoold: 12% heeft ten hoogste een diploma van de 1<sup>ste</sup> graad secundair onderwijs en 18% heeft ten hoogste een diploma van de 2<sup>de</sup> graad secundair onderwijs.

VDAB bakent een aantal doelgroepen af. Van alle werkzoekenden behoort ongeveer een kwart tot de doelgroep ‘migratieachtergrond’, en behoort 6% tot de doelgroep van werkzoekenden met een arbeidsbeperking. Eén op tien werkzoekenden behoort volgens de Eurostat definities tot de doelgroep van de langdurig werkzoekenden (meer dan één jaar werkzoekend). De doelgroepen armoede (1%) en vermoeden van MMPP-problematiek (1%) komen vrij weinig voor. We dienen daarbij wel te vermelden dat sommige problematieken zoals MMPP of armoede gedurende het traject nog niet gekend en/of geregistreerd zijn 35 dagen na instroom in de werkloosheid. Er wordt immers bewust gekozen om een MMPP-screening pas na verloop van tijd in te zetten in het traject naar werk.

**Tabel 4.3 Kenmerken van de werkzoekenden ingestroomd in 2016**

Kenmerken	% van de werkzoekenden
<b>Geschatte kans om uit te stromen naar werk binnen 215 dagen (profilingscore)</b>	53%
<b>Socio-economische kenmerken</b>	
Vrouwen	47%
Moedertaal Nederlands	72%
Leeftijd	33
Jonger dan 25 jaar	35%
Ouder dan 55 jaar	5%
Bezit een eigen wagen	47%
<b>Doelgroepen</b>	
Vermoeden MMPP	1%
Doelgroep arbeidsbeperking	6%
Armoede	1%
Doelgroep migratieachtergrond	23%
Doelgroep langdurig werkzoekend (>=1 jaar)	10%
<b>Nationaliteit<sup>17</sup></b>	
Belg	82%
10 landen van de EU-14	6%
5 landen van de EU-13	3%
Ander nationaliteit	9%
<b>Studieniveau</b>	
Onbekend	0%
Lager onderwijs/1e graad sec.	12%
Leertijd	2%
Deeltijds beroeps secundair	2%
2e graad secundair	18%
3e en 4e graad secundair	38%
Hoger beroepsonderwijs	2%
Bachelor	16%
Master	10%
<b>Statuut bij instroom (catwz)</b>	
Catwz 0: volledig uitkeringsgerechtigde werkzoekende	59%
Catwz 2: werkzoekende in wachttijd	18%
Catwz 3: vrij ingeschreven, niet-werkende werkzoekende	19%
Catwz 5: ten laste van OCMW	3%
Catwz 6: Begeleiding van een persoon met arbeidshandicap (max diploma OV2)	0%
Catwz 11: werkzoekende in deeltijds onderwijs	2%
Catwz 14: van het recht op uitkering uitgesloten werkzoekende	0%
Observaties	288.765

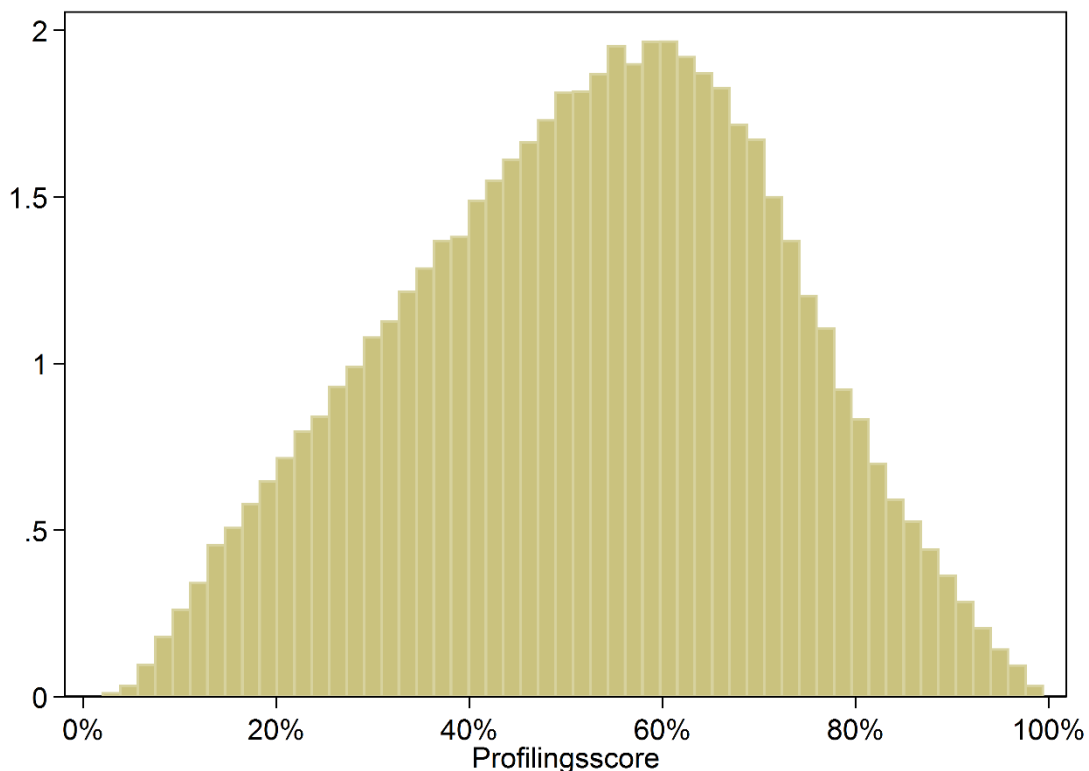


### 4.3.3 Welke elementen correleren met de profilingscore?

#### 4.3.3.1 Inleiding

Tabel 4.3 op de vorige pagina toont aan dat de ‘gemiddelde’ werkzoekende een geschatte kans heeft van 53% om 215 dagen na instroom in de werkloosheid aan het werk te zijn. Deze score hangt echter sterk samen met het profiel van de werkzoekende. Figuur 4.1 toont de distributie van de profilingscores. Deze scores zijn normaal verdeeld, met grote verschillen tussen de werkzoekenden. Zo heeft 5,9% van de werkzoekenden minder dan 20% kans om binnen 215 dagen uit te stromen naar werk, terwijl 6,2% van de werkzoekenden meer dan 80% kans heeft om binnen 215 dagen werk te vinden.

Figuur 4.1 Distributie van de profilingscores



In deze sectie geven we een overzicht van de elementen die het sterkst met deze score correleren. Op deze manier krijgen we een beter inzicht in de determinanten van het profilingsmodel. We onderzoeken daarbij eerst de *univariate relaties*, waarbij we nagaan hoe sterk één element correleert met de score. Zo evalueren we wat het verschil in score is tussen een werkzoekende met en een werkzoekende zonder auto. Vervolgens voeren we *multivariate analyse* uit, waarbij we de correlatie tussen de score en verschillende kenmerken van de werkzoekende gelijktijdig evalueren. Op die manier kunnen we onder meer nagaan of het al dan niet hebben van een auto nog een invloed heeft op de score nadat er is gecontroleerd voor, bijvoorbeeld, de studie.

17 Het profilingsmodel neemt de nationaliteit enkel op indien er minimaal 1.000 werkzoekenden deze nationaliteit hebben. Om die reden telt in deze dataset de EU-14 landen slechts 10 landen (Griekenland, Frankrijk, Duitsland, Italië, Nederland, Verenigd Koninkrijk, Spanje, Portugal) en de EU-13 landen slechts 5 landen (Bulgarije, Hongarije, Polen, Roemenië, Slowakije). Werkzoekenden met andere Europese nationaliteit worden ingedeeld bij 'andere nationaliteit'.

#### 4.3.3.2 Univariate analyses

Het profilingsmodel voorspelt op de 35<sup>ste</sup> dag na instroom in de werkloosheid, op basis van honderden kenmerken van de werkzoekende, de kans dat een werkzoekende binnen 180 dagen uitstroomt naar werk (zie ook sectie 4.2). Op deze manier krijgt elke werkzoekende een score. Deze score is echter een black box in de zin dat het niet duidelijk is welke variabelen doorslaggevend zijn bij het bepalen van deze score. Ligt het aan het studieniveau? Een gebrekkige kennis van het Nederlands? Aan de leeftijd van de werkzoekende? Of is het een combinatie van factoren?

We kunnen deze black box gedeeltelijk openen door de scores te evalueren in functie van (1) de kenmerken van de werkzoekenden, (2) het gebruik van (online) VDAB-ondersteuning en (3) de toestand van de lokale economie waarin de werkzoekende zich bevindt. We gaan daarbij na of sommige groepen gemiddeld genomen een lagere score hebben. Vervolgens bepalen we welke variabelen het sterkst correleren met de profilingscore.

Het profilingsmodel geeft enkel correlaties, geen causale verbanden. Andere, onderliggende factoren, kunnen immers zowel gecorreleerd zijn met een bepaalde variabele als met de kans op het vinden van werk. We stellen bijvoorbeeld vast dat werkzoekenden die een eigen auto bezitten, een veel grotere kans hebben op het vinden van werk dan werkzoekenden die geen eigen auto hebben (59% versus 47%). Dit betekent niet dat wanneer we alle werkzoekenden zonder eigen auto, een auto zouden schenken de kans op het vinden van werk plots met 12 procentpunten zou toenemen. Werkzoekenden zonder auto verschillen wellicht ook nog op andere vlakken van werkzoekenden met een eigen auto. Het is tevens belangrijk om de correlaties niet causaal te interpreteren wanneer het om kenmerken gaat zoals scholing of leeftijd waar het causaal verband evidentier lijkt, maar dat in werkelijkheid eigenlijk niet is.

In onderstaande analyses worden groepen werkzoekenden onderscheiden op basis van de kenmerken die ook opgenomen zijn in het profilingsmodel. Hierdoor verwachten we per definitie dat de score lager is voor werkzoekenden met kenmerken die gecorreleerd zijn met een lage kans op het vinden van werk. Het zou ook interessant zijn om na te gaan of de score gecorreleerd is met variabelen die niet zijn opgenomen in het model, zoals het loon van de werkzoekende wanneer deze werk vindt. Dit kan hier niet worden getest omdat deze informatie ontbreekt. Wel testen we of de score gecorreleerd is met de werkloosheidsgraad op de lokale arbeidsmarkt (gedefinieerd als de arbeidsmarkt in een RESOC<sup>18</sup>-gebied) op basis van cijfers van Steunpunt Werk, een variabele die niet opgenomen is in het model. Bovendien wordt in het volgende hoofdstuk nagegaan of de score ook correleert met de begeleiding die een werkzoekende ontvangt. Deze informatie werd evenmin opgenomen bij het schatten van een score omdat deze begeleiding typisch niet start binnen 35 dagen na instroom in de werkloosheid.<sup>19</sup>

##### a) Welke socio-economische kenmerken van de werkzoekende correleren het sterkst met de profilingscore?

Tabel 4.4 geeft de profilingscore weer in functie van de socio-economische kenmerken van de werkzoekende. Een selectie van deze resultaten wordt ook grafisch voorgesteld in Figuur 4.2. Deze grafiek toont de kans op het uitstromen naar werk t.o.v. het gemiddelde in de populatie (52,6%).

Het merendeel van de resultaten ligt in de lijn van de verwachtingen, maar een aantal resultaten zijn wel erg verrassend. Volgende resultaten liggen in de lijn der verwachtingen, en zijn reeds veelvuldig

<sup>18</sup> Regionaal Economisch Sociaal Overlegcomité

<sup>19</sup> De uitzondering op deze regel zijn werkzoekenden die in het verleden reeds werkloos waren, en tijdens deze werkloosheidsperiode gebruik maakten van de VDAB-dienstverlening, bijvoorbeeld door het volgen van een opleiding.

aan bod gekomen in eerder onderzoek. De cijfers tussen haakjes geven steeds de gemiddelde profilingscore van deze groepen weer.

- er is geen verschil tussen mannen (gemiddelde profilingscore van 53%) en vrouwen (52%);
- jongeren (60%) vinden sneller werk dan 55-plussers (35%);
- werkzoekenden waarvan het Nederlands niet de moedertaal is vinden minder snel werk (40%). Dit is eveneens het geval voor werkzoekenden met een migratieachtergrond (41%), of voor werkzoekenden met een niet-Belgische nationaliteit. Werkzoekenden met een nationaliteit van buiten de EU hebben een gemiddelde score van 35%;
- werkzoekenden in armoede (41%), met een vermoeden van MMPP (39%) of met een arbeidsbeperking (42%) hebben het moeilijk op de arbeidsmarkt;
- het studieniveau blijft een belangrijke indicator voor de afstand tot de arbeidsmarkt. Hooggeschoolde werkzoekenden hebben een score van 55% (hoger beroeps) tot 62% (bachelor). Voor middengeschoolden (3<sup>de</sup> of 4<sup>de</sup> graad secundair) daalt deze kans tot 54%. Voor laaggeschoolden dalen de kansen nog verder. Een laaggeschoolde met ten hoogste een diploma 1<sup>ste</sup> graad secundair heeft slechts 37% kans op het vinden van werk binnen zes maanden;
- werkervaring in een vorige periode en de duur van de werkloosheid in de vorige periode bepalen in beperkte mate de kans op het vinden van werk. Het effect is enkel sterk uitgesproken voor werkzoekenden die meer dan 270 dagen gewerkt hebben (55%), en voor werkzoekenden die in een vorige werkloosheidsperiode meer dan 364 dagen werkzoekend waren (42%).

Andere vaststellingen zijn dan weer eerder verrassend:

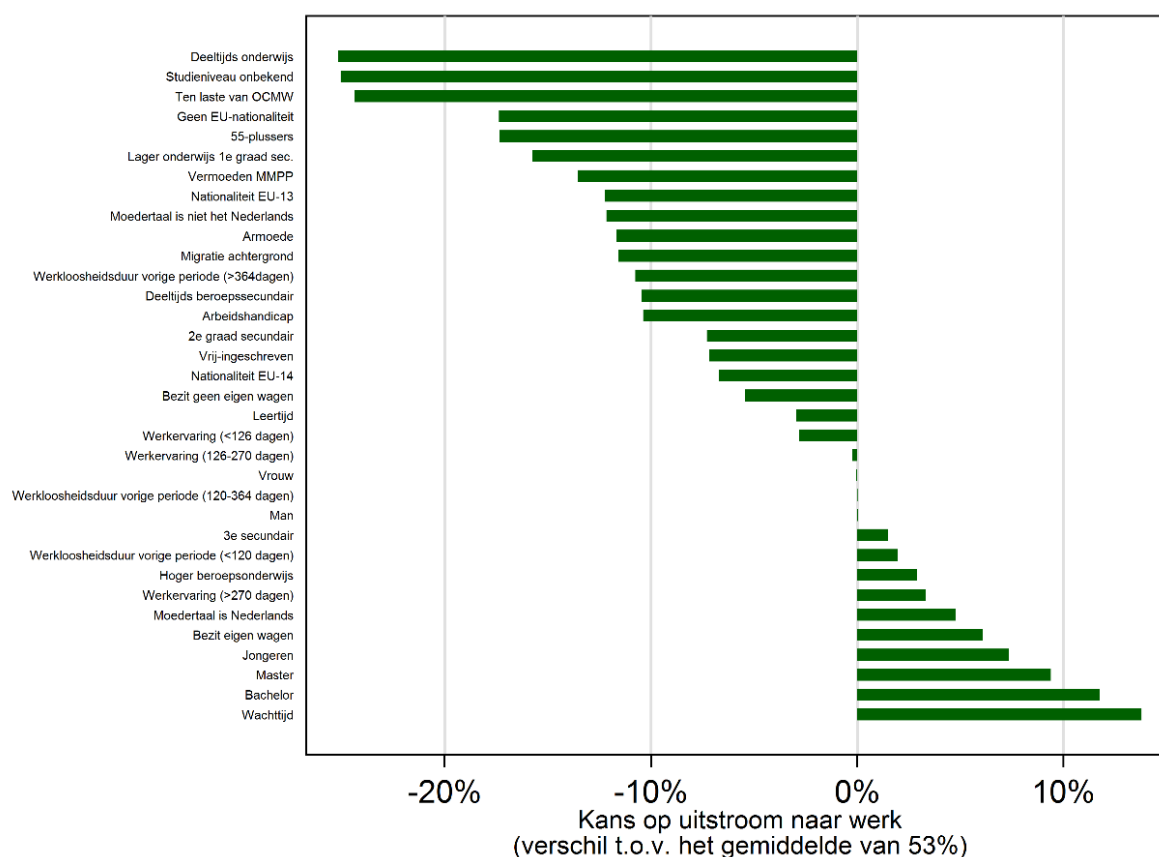
- werkzoekenden met een eigen auto hebben een veel grotere kans om werk te vinden dan werkzoekenden die niet over een eigen auto beschikken (gemiddelde profilingscore van 59% versus 47%);
- langdurig werkzoekenden hebben een hogere profilingscore (56%) dan de andere werkzoekenden (52%). Dit druist in tegen eerder onderzoek, waarin steeds wordt vastgesteld dat hoe langer de werkloosheid duurt hoe moeilijker het wordt om werk te vinden. Onze dataset is echter niet representatief voor langdurig werkzoekenden. Dit komt omdat we werken met werkzoekenden ingestroomd in 2016, waardoor in de dataset enkel langdurig werkzoekenden die af en toe werken (maar steeds minder dan drie opeenvolgende maanden, zie ook kader in sectie 4.3 voor een overzicht van definities) voorkomen. Deze langdurig werkzoekenden hebben wellicht een sterker profiel dan langdurig werkzoekenden die nooit werken. Omdat de langdurig werkzoekenden in deze dataset niet representatief zijn voor alle langdurig werkzoekenden, rapporteren we in dit hoofdstuk geen statistieken specifiek voor deze groep;
- we stellen grote verschillen vast tussen de werkzoekenden naargelang het statuut waarin ze instromen in de werkloosheid. Werkzoekenden in wachttijd hebben een grote kans werk te vinden (66%). Het gaat hier vaak om schoolverlaters. We stelden al vast dat jongeren gemiddeld genomen sneller werk vinden. Vrij ingeschreven, niet-werkende werkzoekenden (45%), werkzoekenden in deeltijds onderwijs (27%) en werkzoekenden ten laste van het OCMW (28%) scoren gemiddeld een stuk slechter;
- de score wordt ook beïnvloed door de manier waarop de werkzoekende in een vorige werkloosheidsperiode uitstroomde naar werk. Werkzoekenden die in een vorige periode uitstroomden via uitzendarbeid maken meer kans het werk snel te hervatten (62%) dan werkzoekenden die uitstroomden naar (vast) werk (58%) of werkzoekenden die in een vorige periode via een andere weg uitstroomden of waarvan de vorige periode niet gekend is (48%).

**Tabel 4.4 Kans op het vinden van werk in functie van de socio-economische kenmerken van de werkzoekende**

Kenmerken werkzoekende	Geschatte kans om binnen 180 dagen werk te vinden (profilingscore)
<b>Gemiddelde profilingscore</b>	53%
<b>Geslacht</b>	
Man	53%
Vrouw	52%
<b>Moedertaal</b>	
Nederlands	57%
Andere moedertaal	40%
<b>Leeftijd</b>	
Jongeren (<25 jaar oud)	60%
55-plussers	35%
<b>Bezit eigen wagen</b>	
Ja	59%
Neen	47%
<b>Vermoeden MMPP</b>	
Ja	39%
Neen	53%
<b>Doelgroep arbeidsbeperking</b>	
Ja	42%
Neen	53%
<b>Doelgroep langdurig werkzoekenden</b>	
Ja	56%
Neen	52%
<b>Armoede</b>	
Ja	41%
Neen	53%
<b>Nationaliteit</b>	
Belg	56%
10 landen uit de EU-14	46%
5 landen uit de EU-13	40%
Ander nationaliteit	35%
<b>Catwz instroom</b>	
Catwz 0: volledig uitkeringsgerechtigde werkzoekenden	53%
Catwz 2: werkzoekenden in wachttijd	66%
Catwz 3: vrij ingeschreven, niet-werkende werkzoekenden	45%
Catwz 5: werkzoekenden ten laste van OCMW	28%
Catwz 6: Begeleiding van een persoon met arbeidshandicap (max diploma OV2)	34%
Catwz 11: werkzoekenden in deeltijds onderwijs	27%
Catwz 14: van het recht op uitkering uitgesloten werkzoekenden	51%
<b>Doelgroep migratieachtergrond</b>	
Ja	41%

Kenmerken werkzoekende	Geschatte kans om binnen 180 dagen werk te vinden (profilingscore)
Neen	56%
<b>Studie niveau</b>	
Onbekend	28%
Lager onderwijs 1e graad sec.	37%
Leertijd	50%
Deeltijds beroepssecundair	42%
2e graad secundair	45%
3e 4e graad secundair	54%
Hoger beroepsonderwijs	55%
Bachelor	64%
Master	62%
<b>Werkervaring in een vorige periode</b>	
<126 dagen	50%
126 – 270 dagen	52%
>270 dagen	56%
<b>Werkloosheidsduur in de vorige werkloosheidsperiode</b>	
<120 dagen	55%
120-364 dagen	53%
>364 dagen	42%
<b>Catwz uitstroom vorige periode</b>	
Catwz 78: werk	58%
Catwz 89: werkt regelmatig met interim	62%
Andere	48%

**Figuur 4.2 De profilingscore voor verschillende groepen t.o.v. het gemiddelde in de populatie (52,6%)**



**b) Welke vormen van (online) begeleiding van de VDAB correleren met de profilingscore?**

Een tweede manier om de score te evalueren is door na te gaan of de scores gecorreleerd zijn met het gebruik van de (online) VDAB-dienstverlening (Tabel 4.5). Het gaat hier om dienstverlening waarop een beroep werd gedaan voor de 35<sup>ste</sup> dag van de werkloosheidsduur, of in een vorige werkloosheidsperiode. Op deze dag werd immers de score van de werkzoekenden berekend.

Tabel 4.5 toont de profilingscore in functie van (1) het aantal acties, opdrachten en werkpunten binnen het Sluitend Maatwerk Plus, (2) het klikgedrag van de werkzoekende en het aantal gewenste beroepen en (3) de inschatting van de nood aan ondersteuning door de bemiddelaar. Daaruit leren we het volgende:

- de acties, opdrachten en werkpunten binnen het Sluitend Maatwerk Plus lijken niet gecorreleerd met de kans op het uitstromen naar werk. Het is met andere woorden niet zo dat werkzoekenden met een lage score meer acties, opdrachten of werkpunten hebben binnen de eerste 35 dagen in vergelijking met werkzoekenden met een hoge score;
- het klikgedrag is sterk gecorreleerd met de kans op het uitstromen naar werk. Werkzoekenden die nooit klikken op vacatures hebben een kans van 49% om uit te stromen naar werk, terwijl werkzoekenden die op meer dan tien vacatures hebben geklikt een kans hebben van 66% om uit te stromen naar werk. Opnieuw is het best mogelijk dat niet het aanklikken van vacatures resulteert in een grotere kans op het vinden van werk, maar verschilt het profiel van werkzoekenden die dit regelmatig doen van het profiel van werkzoekenden die dit niet doen. Klikgedrag kan bijvoorbeeld gecorreleerd zijn met digitale geletterdheid of opleidingsniveau, maar evengoed met motivatie;
- werkzoekenden die geen enkel gewenst beroep hebben aangeduid op hun VDAB-profiel hebben een lage kans op het vinden van werk (33%). Werkzoekenden met meer dan twee gewenste

beroepen hebben een iets grotere kans op het vinden van werk dan werkzoekenden met maximaal twee gewenste beroepen (55% versus 52%);

- de inschatting van de nood aan dienstverlening toont aan dat werkzoekenden waarvoor de dienstverlening ‘niet mogelijk’ is gemiddeld lager scoren (35%) dan werkzoekenden met een andere inschatting. De profilingscore van werkzoekenden met ‘nood aan ondersteuning met formele oproep’ is iets lager (45%) dan de profilingscore van werkzoekenden met ‘nood aan ondersteuning’ (49%) of ‘nood aan ondersteuning door partner’ (48%).

**Tabel 4.5 Kans op het vinden van werk in functie van de (online) ondersteuning door de VDAB**

Kenmerken werkzoekende	Geschatte kans om binnen 180 dagen werk te vinden (profilingscore)
<b>Aantal acties binnen Sluitend Maatwerp Plus</b>	
Geen acties	52%
Maximaal 3 acties	56%
4 acties of meer	50%
<b>Aantal opdrachten binnen Sluitend Maatwerp Plus</b>	
Geen opdrachten	53%
Maximaal 3 opdrachten	48%
4 opdrachten of meer	58%
<b>Aantal werkpunten binnen Sluitend Maatwerp Plus</b>	
Geen werkpunten	53%
Maximaal 3 werkpunten	48%
4 werkpunten of meer	55%
<b>Klikgedrag</b>	
Geen enkele keer geklikt	49%
Maximaal 10 keer geklikt	60%
Meer dan 10 keer geklikt	66%
<b>Aantal gewenste beroepen</b>	
Geen enkele	33%
Eén gewenst beroep	51%
Twee gewenste beroepen	52%
Meer dan 2 gewenste beroepen	55%
<b>Ondersteuning</b>	
Ondersteuning in wacht	53%
Ondersteuning niet mogelijk	35%
Nood aan ondersteuning	49%
Nood aan ondersteuning door partner	48%
Nood aan ondersteuning met formele oproep	45%

**c) In welke mate is de toestand van de lokale economie gecorreleerd met de profilingscore?**

De vorige analyses evalueerden de kans op het vinden van werk in functie van kenmerken van het individu. Deze scores kunnen ook worden geëvalueerd t.o.v. externe factoren zoals het moment waarop de werkzoekende instroomt in de werkloosheid of de werkloosheidsgraad in de arbeidsmarktregio waarin de werkzoekende woont of werkt zoekt (Tabel 4.6). Intuïtief verwachten

we dat werkzoekenden sneller werk vinden in periodes van hoogconjunctuur, wanneer het aantal vacatures t.o.v. het aantal werkzoekenden hoog is.

Uit deze analyses leren we de volgende zaken:

- de scores variëren van maand tot maand. Werkzoekenden die instromen in juli (59%), augustus (56%) of september (54%) hebben de hoogste scores. Wellicht gaat het hier voornamelijk om jongeren waarvan we weten dat ze een hogere kans hebben op het vinden van werk dan andere leeftijdsgroepen;
- de correlatie tussen de score en de werkloosheidsgraad in de regio waarin de werkzoekende werk zoekt, is klein<sup>20</sup>. We stellen met andere woorden niet vast dat werkzoekenden gemiddeld een lagere score hebben in regio's met een hogere werkloosheidsgraad. Mogelijke verklaringen zijn dat we de werkloosheidsgraad onvoldoende nauwkeurig meten, het profilingsmodel – dat niet rechtstreeks rekening houdt met deze variabelen – deze parameters onvoldoende meeneemt of dat verschillen in socio-economische kenmerken van de werkzoekende veel sterker doorwegen dan de (beperkte) verschillen in werkloosheidsgraad tussen regio's.

**Tabel 4.6 Kans op het vinden van werk in functie van de situatie op de lokale arbeidsmarkt**

Karakteristieken arbeidsmarkt	Geschatte kans om binnen 180 dagen werk te vinden (profilingscore)
<b>Maand van instroom in de werkloosheid</b>	
Januari	53%
Februari	53%
Maart	51%
April	50%
Mei	49%
Juni	51%
Juli	59%
Augustus	56%
September	54%
Oktober	50%
November	48%
December	49%
<b>Werkloosheidsgraad in RESOC-gebied</b>	
Gemiddelde werkloosheidsgraad van 6,02%	52%
Gemiddelde werkloosheidsgraad van 7,39%	55%
Gemiddelde werkloosheidsgraad van 9,34%	51%

#### d) Welke variabelen correleren het sterkst met de score?

Tabel 4.4, 4.5 en 4.6 geven de profilingscore weer in functie van een aantal kenmerken van de werkzoekende, de (online) begeleiding door de VDAB en de situatie op de arbeidsmarkt. Niet elke variabele is echter in even sterke mate gecorreleerd met de profilingscore. In deze paragraaf bepalen we de variabelen met een grote invloed op de profilingscore. De maatstaf die we hiervoor gebruiken is  $R^2$ . De  $R^2$  geeft aan in welke mate de variabele de variantie in de profilingscores verklaart. Hoe groter de  $R^2$  (die varieert van 0% tot 100%), hoe sterker de profilingscores gecorreleerd is met deze

<sup>20</sup> Werkzoekenden geven zelf aan in welke arrondissementen ze werk zoeken. We berekenden de gemiddelde werkloosheidsgraad over alle regio's waarin de werkzoekende werk zoekt.



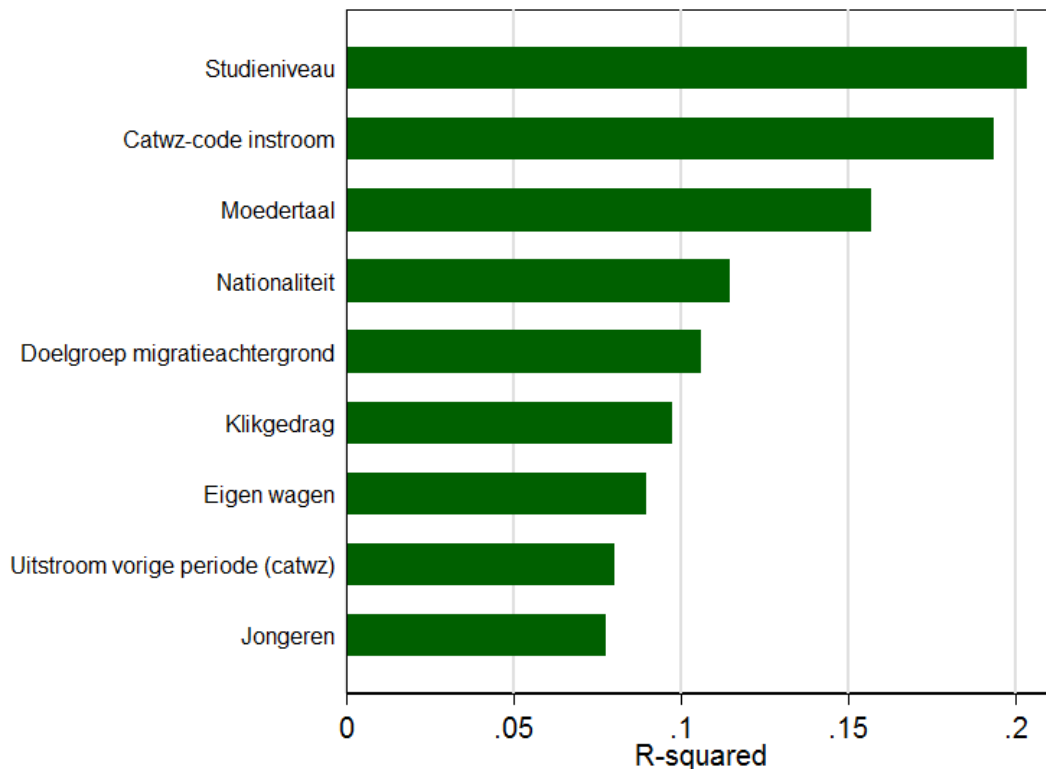
variabele. Daarbij zijn twee elementen van belang: de mate waarin de variabele groepen differentieert en de grootte van de groepen die door de variabele worden afgebakend. Uit de voorgaande analyses weten we bijvoorbeeld dat zowel de variabele ‘jongeren’ als de variabele ‘arbeidsbeperking’ gecorreleerd zijn met de scores. Jongeren vinden sneller werk dan oudere werkzoekenden, terwijl werkzoekenden met een arbeidsbeperking minder snel werk vinden dan werkzoekenden zonder arbeidsbeperking. De variabele ‘jongere’ zal echter een grotere invloed hebben op de  $R^2$  dan de variabele ‘arbeidsbeperking’, omdat de groep van jongeren veel groter is dan de groep van personen met een arbeidsbeperking.

Figuur 4.3 toont  $R^2$  van de regressie van de profilingscore op elk van de variabelen afzonderlijk. We tonen daarbij enkel variabelen die meer dan 5% van de variantie van de profilingscore verklaren.

Uit deze analyse trekken we de volgende conclusies:

- slechts negen variabelen hebben een  $R^2$  die hoger is dan 5%. Dit betekent dat het de combinatie van verschillende variabelen is die de variantie in de scores verklaren, en niet één enkele variabele;
- het studieniveau is de variabele met het grootste effect op de  $R^2$  ( $R^2=19\%$ ). Dit komt omdat er zowel grote verschillen zijn in scores van werkzoekenden naargelang het studieniveau (zie Tabel 4.5) als doordat het studieniveau de populatie onderverdeelt in negen grote groepen;
- om dezelfde redenen heeft de catwz-code bij instroom in de werkloosheid een grote  $R^2$  (19%);
- de  $R^2$  van Nederlands als moedertaal is 15%. Nationaliteit en migratieachtergrond hebben elk een  $R^2$  groter dan 10%;
- de variabelen het ‘klikgedrag’, ‘bezitten van een eigen wagen’, ‘catwz-code bij uitstroom in de vorige werkloosheidsperiode’ en ‘jongeren’ hebben elk een  $R^2$  groter dan 5%.

**Figuur 4.3 Welke variabelen verklaren de variantie in de score het best (univariaat)?**



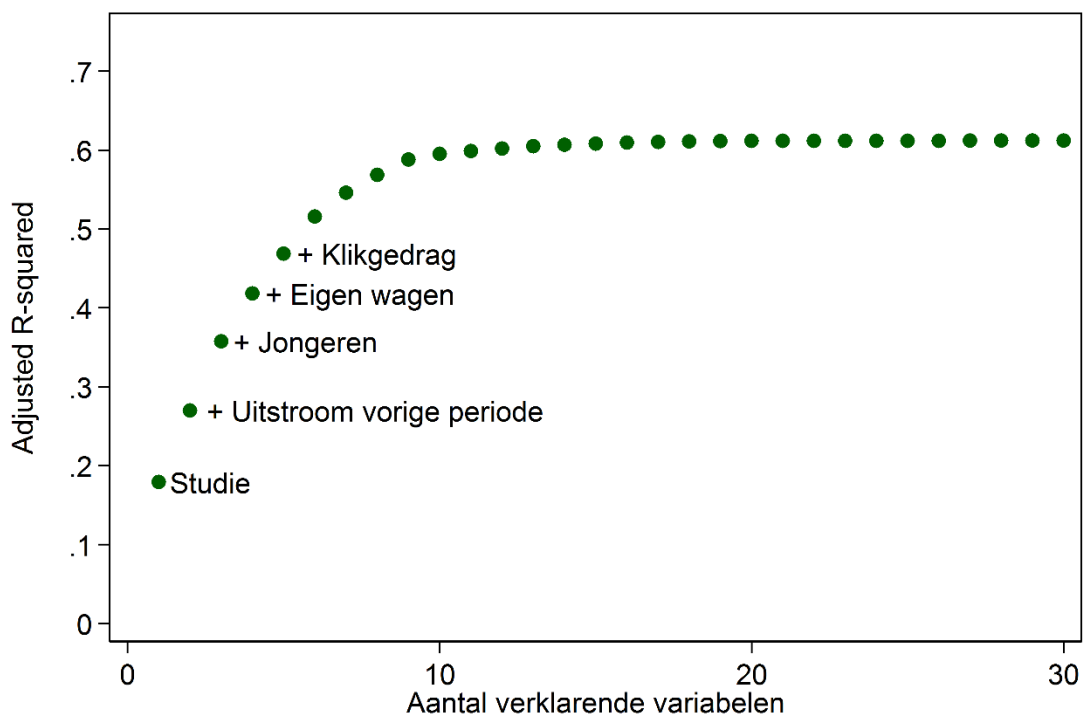
### 4.3.3.3 Multivariate analyses

In plaats van de profilingscore te verklaren door één enkele variabele, kunnen we ook verschillende variabelen gelijktijdig opnemen in de regressies. Wanneer we alle variabelen, besproken in Tabel 4.4, 4.5 en 4.6, gelijktijdig opnemen in de regressie verklaren ze 68% van de variantie in de scores.

Figuur 4.4 toont hoe  $R^2$  toeneemt naarmate we meer variabelen opnemen in de regressie. Zoals ook aangetoond in Figuur 4.3, is het studieniveau de variabele die de variantie in de scores het best verklaart. Deze variabele nemen we dan ook als eerste op in de regressie. Vervolgens wordt de variabele toegevoegd aan de regressie die  $R^2$  het sterkst laat stijgen. Dit blijkt de catwz-code te zijn waarin de werkzoekende in een vorige periode uitstroomde uit de werkloosheid. Het toevoegen van deze variabele aan de regressie doet  $R^2$  stijgen naar 27%. De volgende variabele die het grootste bijkomende effect heeft op de  $R^2$ , is de variabele ‘jongeren’, gevolgd door het al dan niet hebben van een eigen wagen en het klikgedrag van de werkzoekenden. Samen verklaren deze vijf variabelen bijna de helft van de variantie van de profilingscore.

Wat interessant is aan deze oefening in vergelijking met de univariate analyses is dat we nu meerdere variabelen gelijktijdig opnemen in de regressie. Dit zorgt ervoor dat variabelen, die in een univariate analyse sterk correleren met de kans op het vinden van werk, enkel worden opgenomen wanneer ze een ‘extra’ verklarende kracht hebben, bovenop de variabelen die reeds zijn opgenomen in de regressie. Zo stelden we vast dat de variabele ‘Nederlands als moedertaal’ of ‘nationaliteit’ wel sterk de variantie in de scores verklaart wanneer enkel deze variabelen worden opgenomen (zie Figuur 4.3), maar deze variabelen niet van groot belang zijn bij een multivariate regressie. Dit komt omdat deze variabelen sterk correleren met het studieniveau van de werkzoekende, en daardoor geen extra informatie toevoegen wanneer het studieniveau reeds is opgenomen in de regressie. We stellen eveneens vast dat de variabele ‘catwz-code bij uitstroom in een vorige werkloosheidsperiode’ geen grote  $R^2$  ( $R^2=8\%$ ) heeft bij een univariate analyse, maar wel een grote rol speelt bij de multivariate analyse.

Figuur 4.4 Welke combinatie van variabelen verklaren de variantie in de profilingscore (multivariaat)?



#### 4.3.4 Vijf groepen van werkzoekenden in functie van de profilingscore

##### 4.3.4.1 Welke werkzoekenden behoren tot welke groep?

In de vorige analyses gingen we na welke variabelen het sterkst correleren met de profilingscores. In deze sectie gaan we omgekeerd tewerk. We verdelen de werkzoekenden in vijf groepen op basis van de profilingscores. Vervolgens evalueren we welk type werkzoekenden tot deze groepen behoren. We beschouwen daarbij vier klassieke kenmerken: het opleidingsniveau, kennis van het Nederlands, de leeftijd (jongeren versus 55-plussers) en het al dan niet hebben van een arbeidsbeperking.

Tabel 4.7 beschrijft de werkzoekenden per groep. We definiëren daarbij vijf groepen zodat werkzoekenden in de eerste groep een score tussen 0% en 20% hebben en werkzoekenden in de vijfde groep een score tussen 80% en 100% hebben. Het aantal werkzoekenden per groep varieert (zie ook Figuur 4.1). Groep 1, waarbij werkzoekenden een score tussen 0% en 20% hebben, telt het minst werkzoekenden (n=16.002), terwijl groep 3, waarbij werkzoekenden een score tussen 40% en 60% hebben, het meeste werkzoekenden telt (n=101.808).

Deze analyse bevestigt dat het profilingsmodel werkzoekenden die traditioneel als kwetsbaar worden omschreven, kan onderscheiden van werkzoekenden met een profiel dat traditioneel als sterk wordt omschreven. Groepen met werkzoekenden met een hoge score bevatten verhoudingsgewijs meer werkzoekenden waarvan traditioneel wordt gesteld dat ze een ‘sterk’ profiel hebben (i.e. hooggeschoold), terwijl groepen met werkzoekenden met een lage score vaker werkzoekenden met een meer kwetsbaar profiel bevatten (i.e. laaggeschoold, 55-plus, arbeidsbeperking).

De scholingsgraad neemt toe naarmate de werkzoekenden hoger scoren. Binnen groep 1 en groep 2 is respectievelijk 68% en 55% laaggeschoold, terwijl binnen groep 4 en groep 5 respectievelijk 19% en 2% laaggeschoold is. In groep 5 is zelfs 82% van de werkzoekenden hooggeschoold. Eenzelfde trend zien we voor werkzoekenden voor wie het Nederlands niet de moedertaal is. Terwijl in groep 1 58% van de werkzoekenden het Nederlands niet als moedertaal heeft, is dat in groep 5 slechts 1%.

**Tabel 4.7 Kenmerken van vijf groepen van werkzoekenden met gelijkaardige profilingscores**

Groep (Profilingscore)	N	Jongeren (<25 jaar)	55-plus	Studieniveau			Moedertaal geen Nederlands	Arbeidsbeperking
				Laag	Midden	Hoog		
Groep 1 (0% - 20%)	16.002	29%	21%	68%	22%	10%	58%	11%
Groep 2 (20% - 40%)	61.539	21%	10%	55%	31%	15%	52%	9%
Groep 3 (40% - 60%)	101.808	27%	4%	35%	43%	22%	28%	6%
Groep 4 (60% - 80%)	88.550	44%	2%	19%	47%	35%	12%	3%
Groep 5 (80% - 100%)	20.866	78%	0%	2%	16%	82%	1%	0%

We zien gelijkaardige trends voor werkzoekenden met een arbeidsbeperking. In zowel groep 1 en 2 heeft ongeveer 10% van de werkzoekenden een arbeidsbeperking, terwijl dit in groep 4 en 5 respectievelijk 3% en 0% is.

Trends m.b.t. de leeftijd van de werkzoekenden volgen eveneens deze logica. In elke groep vinden we vrij veel jongeren. Dit komt doordat ongeveer een derde van de werkzoekenden in de dataset jongeren zijn. Toch stellen we vast dat de groepen met sterke werkzoekenden verhoudingsgewijs meer jongeren tellen. Binnen groep 5 is 78% van de werkzoekenden jonger dan 25 jaar, terwijl slechts

een kwart van de werkzoekenden in groep 1, 2 en 3 jonger is dan 25 jaar. In de groepen met een lage profilingscore zijn de 55-plussers oververtegenwoordigd. Ongeveer één of vijf werkzoekenden in groep 1 is 55-plus, terwijl in groep 4 en 5 minder dan 2% van de werkzoekenden ouder is dan 55 jaar.

We kunnen concluderen dat, wanneer de werkzoekenden worden opgedeeld in vijf groepen op basis van de profilingscore, groepen met werkzoekenden met een lage score verhoudingsgewijs meer werkzoekenden tellen die traditioneel als ‘kwetsbare’ werkzoekenden worden gedefinieerd zoals laaggeschoolden, 55-plussers of werkzoekenden met een arbeidsbeperking.

Uit deze analyse kunnen we echter niet besluiten dat de meeste laaggeschoolden binnen de eerste groep vallen of dat er geen werkzoekenden zijn met een arbeidsbeperking met een hoge score. Daar gaan we in de volgende sectie op in.

#### 4.3.4.2 Tot welke groepen behoren de klassieke doelgroepen?

In de vorige sectie keken we binnen groepen van werkzoekenden met eenzelfde profilingscore naar het ‘gemiddelde’ profiel. In deze sectie kijken we naar het profiel van de werkzoekenden, en gaan we na in welke groep deze werkzoekenden vallen. We gaan bijvoorbeeld na welk aandeel van de laaggeschoolden binnen groep 1 t.e.m. groep 5 valt.

Tabel 4.8 geeft de distributie weer van specifieke doelgroepen, over de vijf groepen opgesteld op basis van de profilingscore. Bijna vier op tien jongeren behoort tot de groep van werkzoekenden met een score tussen 60% en 80% (groep 4). Vier op tien oudere werkzoekenden behoort dan weer tot groep 2 (score tussen 20% en 40%), en bijna een kwart van deze werkzoekenden behoort zelfs tot groep 1 (score tussen 0% en 20%). Laaggeschoolden bevinden zich voornamelijk in groep 2 (35%) of groep 3 (37%), terwijl vier op tien van de middengeschoolden tot groep 3 behoort en bijna vier op tien hooggeschoolden tot groep 4 behoren. Werkzoekenden voor wie Nederlands niet de moedertaal is, behoren in de meeste gevallen tot groep 2 (39%) of groep 3 (39%). Werkzoekenden met een arbeidsbeperking, ten slotte, behoren in de meeste gevallen tot groep 3 (39%) of groep 2 (35%).

**Tabel 4.8 De verdeling van traditionele doelgroepen over de vijf groepen van werkzoekenden**

Groep (Profilingscore)	Groep 1	Groep 2	Groep 3	Groep 4	Groep 5
	(0%-20%)	(20%-40%)	(40%-60%)	(60%-80%)	(80%-100%)
Jongeren	5%	13%	27%	39%	16%
55-plus	22%	42%	25%	11%	0%
Laaggeschoold	11%	35%	37%	17%	0%
Middengeschoold	3%	17%	39%	37%	3%
Hooggeschoold	2%	11%	28%	38%	21%
Moedertaal geen Nederlands	12%	39%	35%	13%	0%
Arbeidsbeperking	10%	35%	39%	15%	0%

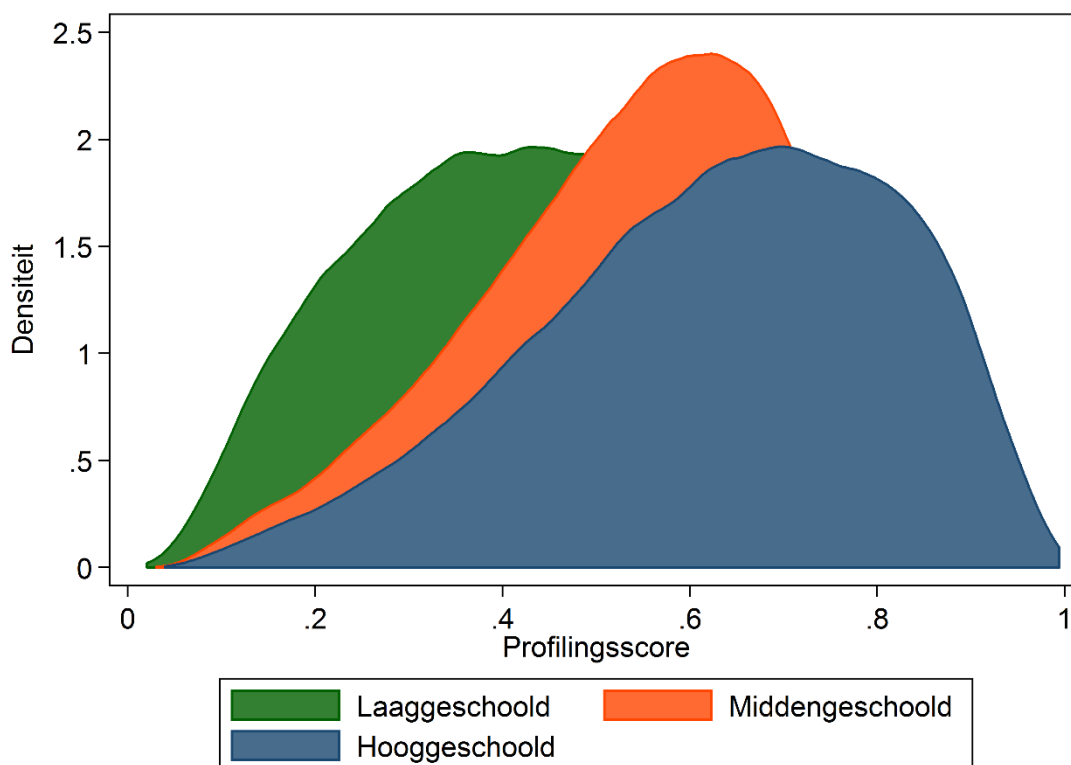
Tabel 4.7 en Tabel 4.8 analyseerden dezelfde gegevens op een verschillende manier. Hierdoor wordt een belangrijk punt van het begrip ‘afstand tot de arbeidsmarkt’ duidelijk. Tabel 4.7 maakt duidelijk dat groepen van werkzoekenden met een lage profilingscore verhoudingsgewijs vaker werkzoekenden bevatten die traditioneel worden gezien als kwetsbare werkzoekenden en behoren tot een specifieke doelgroep. Tabel 4.8 maakt op zijn beurt duidelijk dat verre van alle werkzoekenden die traditioneel als ‘kwetsbaar’ worden bestempeld, ook laag scoren op het profilingsmodel. Zo geldt

inderdaad dat groep 1 verhoudingsgewijs meer laaggeschoolden telt dan de andere groepen (68%, zie Tabel 4.7), maar de meeste laaggeschoolden behoren wel tot groep 2 of groep 3 (Tabel 4.8).

De score laat toe om het begrip ‘afstand tot de arbeidsmarkt’ nauwkeuriger te definiëren, en werkzoekenden niet grofweg te categoriseren in laaggeschoold (=weinig kans op het vinden van werk) en hooggeschoold (=veel kans op het vinden van werk). Er zijn zowel laaggeschoolden die een grote kans hebben op het vinden van werk als hooggeschoolden die weinig kans hebben om werk te vinden.

Dit wordt verder geïllustreerd in Figuur 4.5. Het toont aan dat hooggeschoolden gemiddeld een grotere kans hebben om uit te stromen naar werk, maar dat er desalniettemin veel laaggeschoolde werkzoekenden zijn die beter scoren dan hooggeschoolde werkzoekenden. We stellen vast dat 34% van de laaggeschoolden een hogere score heeft dan 25% van de hooggeschoolden (Tabel 4.9). Gemiddeld hebben middengespoolden een score die valt tussen de gemiddelde score van de laag- en hooggeschoolden, maar we zien opnieuw dat er vrij veel middengespoolden zijn die lager of hoger scoren dan respectievelijk veel laag- of hooggeschoolden.

**Figuur 4.5** Hoog- versus midden- en laaggeschoolden



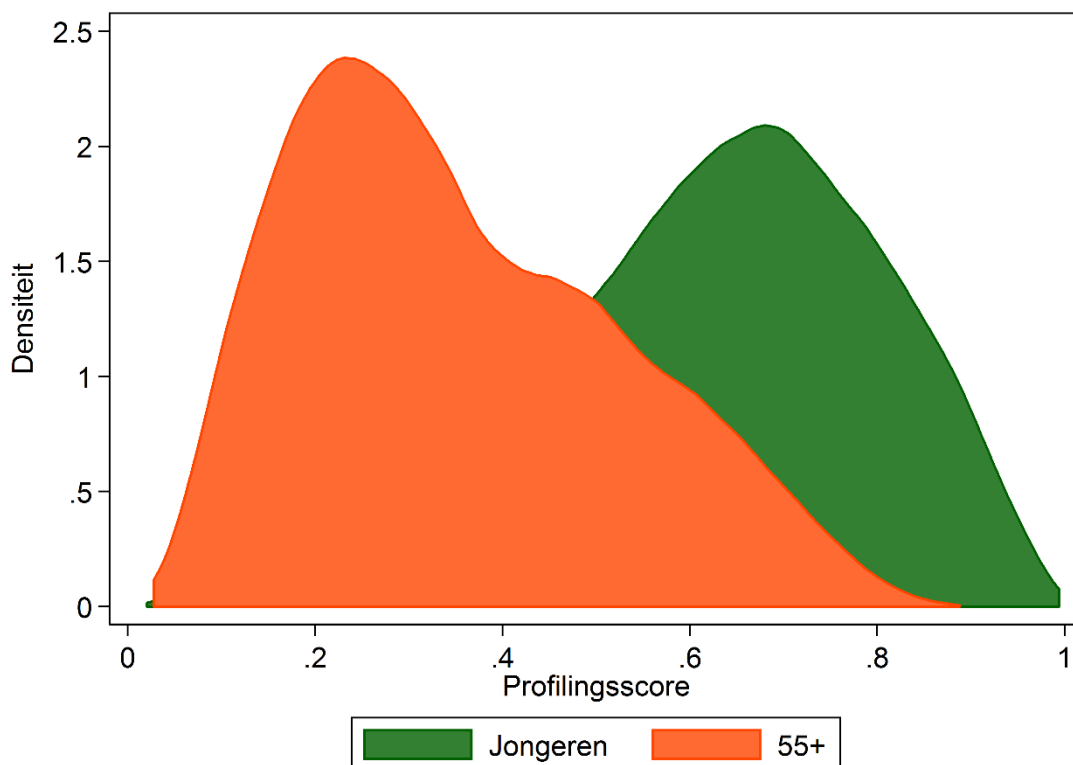
Het verhaal is gelijkaardig voor werkzoekenden jonger dan 25 jaar versus werkzoekenden ouder dan 55 jaar (Figuur 4.6). Jongeren hebben gemiddeld een veel hogere kans om werk te vinden dan 55-plussers. Toch hebben een aanzienlijk aandeel van de 55-plussers een grotere kans om werk te vinden dan jongeren: 24% van de 55-plussers heeft meer kans op het vinden van werk dan 25% van de jongeren met de laagste scores (Tabel 4.9).

Een typische onderverdeling die binnen het tewerkstellingsbeleid wordt gehanteerd (cf. tenders bij de VDAB, doelgroepkorting bij het DWSE) is het onderscheid tussen laag-, midden-, en hooggeschoolde jongeren. Figuur 4.7 toont aan dat er opnieuw een aanzienlijke overlap bestaat tussen de scores van laag-, midden-, en hooggeschoolde jongeren. Deze overlap is wel minder uitgesproken dan wanneer de populatie enkel wordt onderverdeeld naar leeftijd (Figuur 4.6) of enkel naar studieniveau (Figuur 4.5). Zo stellen we vast dat laaggeschoolde jongeren een gemiddeld score hebben van 40%, terwijl bij hooggeschoolde jongeren deze kans bijna dubbel zo hoog is (77%). Bovendien hebben slechts 3% van de laaggeschoolde jongeren een hogere score dan 25% van de hooggeschoolde jongeren met de laagste scores (Tabel 4.9).

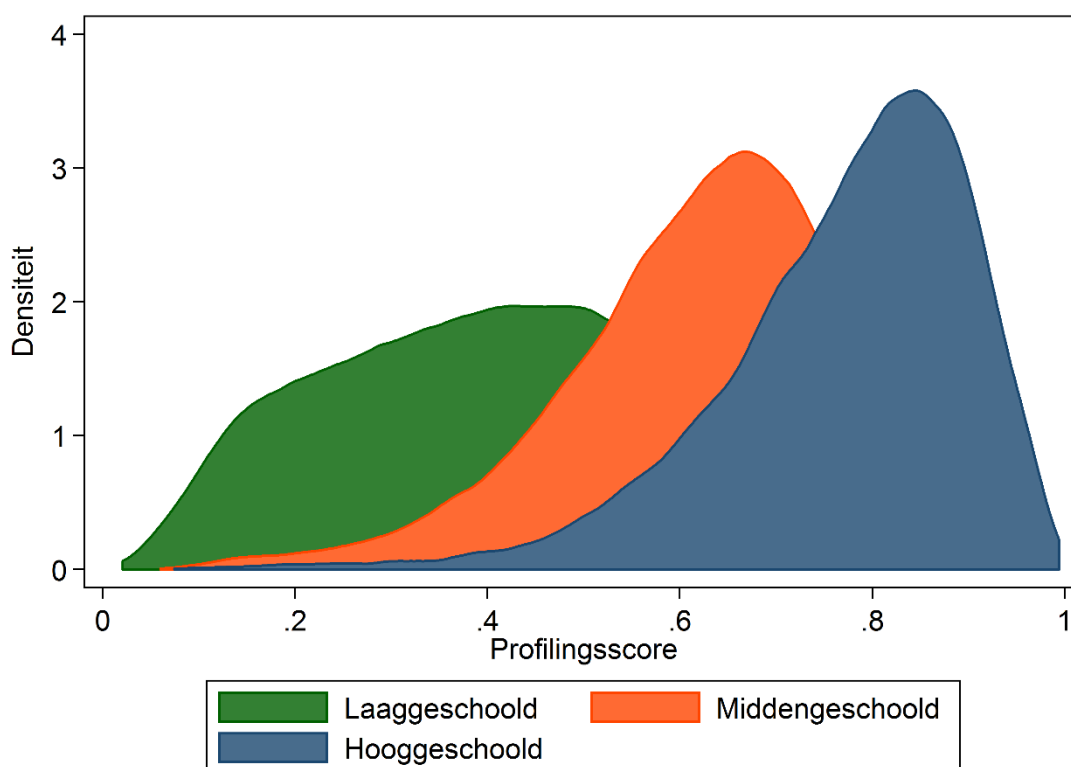
**Tabel 4.9 Overlap in scores tussen verschillende doelgroepen**

Aandeel laaggeschoolden met een hogere score dan 25% van de hooggeschoolden	34%
Aandeel 55-plussers met een hogere score dan de 25% van de jongeren	26%
Aandeel laaggeschoolde jongeren met een score hoger dan de 25% van de hooggeschoolde jongeren	3%

**Figuur 4.6 Jongeren versus 55-plussers**



**Figuur 4.7** Hooggeschoolde jongeren versus laag- en middengeschoolde jongeren



### 4.3.5 Uitstroom naar (verschillende vormen van) werk

#### 4.3.5.1 Uitstroom uit de werkloosheid

Het doel van het profilingsmodel is het voorspellen van de kans op het uitstromen naar werk 215 dagen na instroom in de werkloosheid. Er kan ex-post nagegaan worden of deze schatting correct is (zie ook bijlage 1 voor een meer technische bespreking van de accuraatheid van het profilingsmodel). Figuur 4.8 toont het aandeel van de werkzoekenden dat uitstroomt naar werk, de studies hervat of uitstroomt om andere redenen in functie van de profilingscore zeven<sup>21</sup> maanden na instroom in de werkloosheid (zie sectie 4.2.4 voor een overzicht van de catwz-codes die deze drie manieren van uitstroom uit de werkloosheid definiëren).

Een eerste vaststelling is de sterke correlatie tussen de profilingscore en de werkelijke uitstroom naar werk. Uitstroom naar werk omvat de categorieën ‘uitgeschreven wegens werk’ (catwz 78), ‘werkt regelmatig met interim (catwz 89)’, en ‘andere vormen van werk’. We zien dat naarmate de profilingscore toeneemt de kans op het uitstromen naar werk eveneens sterk toeneemt. Van de groep waarvan het model voorspelt dat ze maximaal 10% kans hebben om aan het werk te zijn 215 dagen na instroom in de werkloosheid is inderdaad slechts 7% aan het werk, terwijl in de groep met een score van 90% tot 100% bijna 90% aan het werk is zeven maanden na instroom in de werkloosheid. Dit toont aan dat het profilingsmodel – gemiddeld genomen – erg accuraat is.

<sup>21</sup> We meten exact zeven maand na instroom in de werkloosheid omdat een werkzoekende dan gemiddeld zes maanden werkloos is geweest. Neem als voorbeeld een werkzoekende die instroomt op 1 januari 2016 (maand 1) en uitstroomt op 30 juli 2016 (maand 7). Deze werkzoekende is zeven volledige maanden werkzoekend geweest. Een werkzoekende die echter zou zijn ingestroomd op 31 januari 2016 (maand 1) en uitgestroomd op 1 juli 2016 (maand 7) is echter slechts vijf maanden werkzoekend. Gemiddeld zijn werkzoekenden die uitstromen in de zevende maand dus zes maanden werkloos geweest. Om dezelfde reden zullen we ook meten op de dertiende maand na instroom. Deze werkzoekenden zijn gemiddeld één jaar werkzoekend.

We stellen ook verschillen vast in de aard van het werk naargelang de profilingscore. De sterkste groepen, i.e. werkzoekenden met een score boven de 80%, en de zwakste groepen, i.e. werkzoekenden met een score lager dan 40%, werken nauwelijks met uitzendarbeid. Het zijn voornamelijk de groepen in het midden van de distributie, i.e. werkzoekenden met een score tussen 40% en 80%, waarvan een deel werkt in de uitzendsector. De sterkste groepen verkiezen wellicht meer duurzame vormen van tewerkstelling, terwijl voor de zwakste groepen ook uitzendarbeid te hoog gegrepen is.

Uitstroom via ‘andere vormen van werk’ neemt eveneens sterk toe met de profilingscore. Dit gaat in de eerste plaats om deeltijdse werknemers met een uitkering (catwz 80), IBO (catwz 85), voltijds werkenden, vrij ingeschreven werkzoekenden (catwz 90) en werkzoekenden in wachttijd die deeltijds werken (catwz 82). Hoewel het aantal werkzoekenden in al deze categorieën stijgt met de profilingscore, neemt vooral het aandeel werkzoekenden in wachttijd die deeltijds werken sterk toe met een toenemende score.

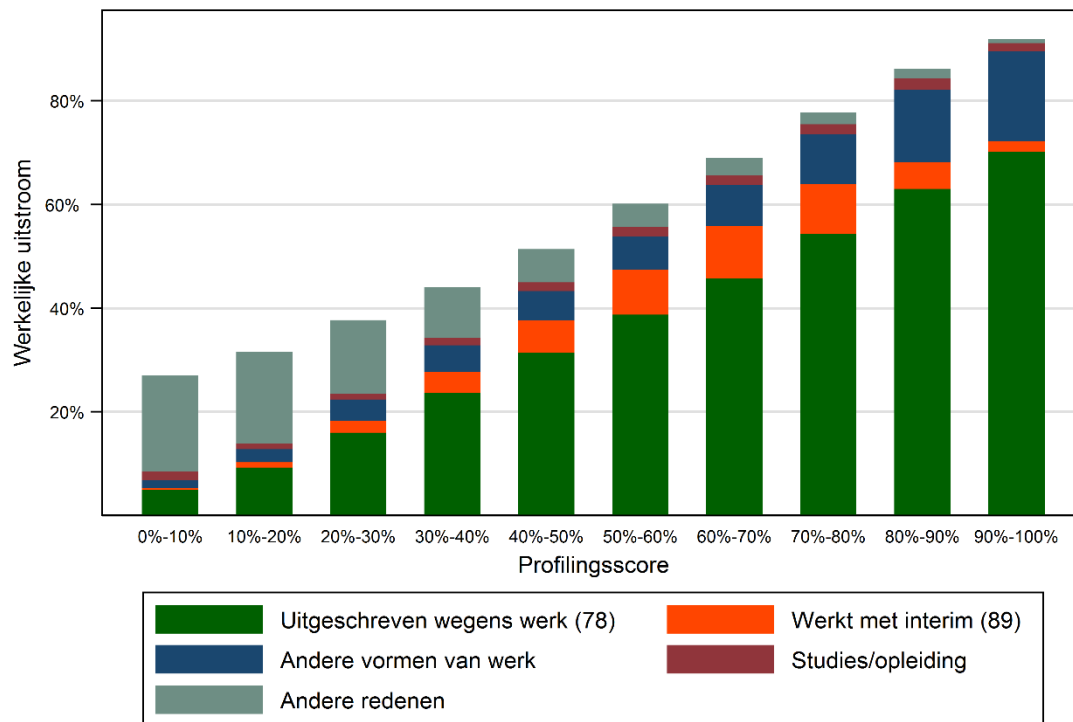
Naast uitstroom uit werk, geeft Figuur 4.8 ook aan welk deel van de werkzoekenden uitstroomt uit de werkloosheid omdat ze studies hervatten of een (beroeps)opleiding starten en welk deel van de werkzoekenden uitstroomt om andere redenen. Het aantal werkzoekenden dat de studies hervat of een beroepsopleiding start is beperkt en varieert nauwelijks met de profilingscore. Dit is anders voor uitstroom om ‘andere redenen’. Werkzoekenden met een lage score stromen veel vaker uit om andere redenen dan werkzoekenden met een hoge score. Uitstroom om andere redenen betekent in de meeste gevallen dat de werkzoekende zichzelf uitschrijft (maar niet is uitgestroomd naar werk) (catwz 79, 72% van de gevallen) of uitgeschreven wordt wegens ziekte (catwz 76, 27% van de gevallen). Kwetsbare werkzoekenden hebben dus een veel grotere kans om zichzelf uit te schrijven of ziek te worden dan de sterkere werkzoekenden. Bovendien kunnen we aannemen dat werkzoekenden die zichzelf uitschrijven zich in de meeste gevallen terugtrekken van de arbeidsmarkt<sup>22</sup>. Dit is een interessante vaststelling waar we in hoofdstuk 6 verder op ingaan.

---

<sup>22</sup> Een andere mogelijkheid is dat deze werkzoekenden verhuizen naar het buitenland of naar een ander gewest in België, maar het is onwaarschijnlijk dat de zwakste werkzoekenden vaker verhuizen dan de sterkste werkzoekenden.



**Figuur 4.8** Uitstroom uit de werkloosheid zeven maanden na instroom in de werkloosheid

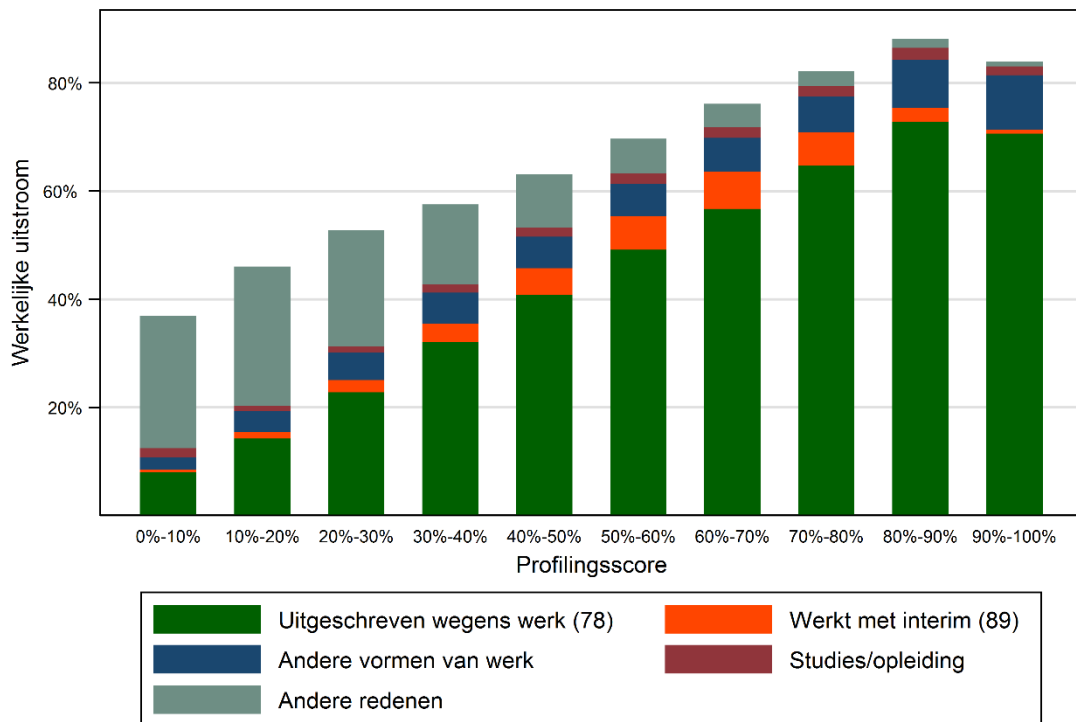


\* Exacte cijfers worden gerapporteerd in bijlage 3.

Figuur 4.9 toont resultaten van dezelfde oefening, maar nu dertien maanden in plaats van zeven maanden na instroom in de werkloosheid. De resultaten zijn erg gelijkaardig. De enige twee opvallende verschillen zijn dat het aandeel werkzoekenden dat regelmatig als uitzendkracht werkt lager is, dertien maanden na instroom dan zeven maanden na instroom, terwijl het aantal werkzoekenden dat uitstroomt om andere redenen, met name op eigen initiatief of wegens ziekte, groter is na dertien maanden dan na zeven maanden. Opnieuw stellen we vast dat het voornamelijk de meest kwetsbare groepen zijn die uitstromen om andere redenen.

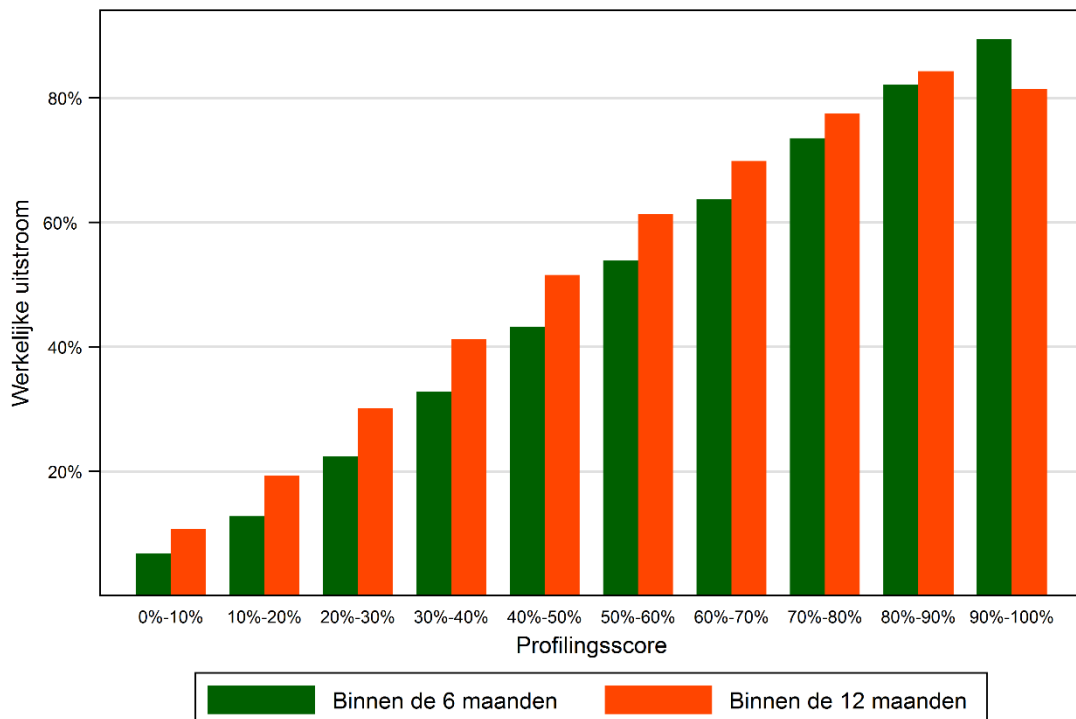
Figuur 4.10 vergelijkt ten slotte de uitstroom naar werk zeven en dertien maanden na instroom in de werkloosheid. In het algemeen zijn de verschillen eerder klein, hoewel iets meer werkzoekenden uitgestroomd zijn naar werk na dertien maanden. Deze resultaten suggereren dat werkzoekenden die niet aan het werk zijn binnen zeven maanden na instroom in de werkloosheid, in de meeste gevallen ook niet aan het werk zijn na dertien maanden. We stellen inderdaad vast dat van alle werkzoekenden die aan het werk zijn na zeven maanden ongeveer 85% nog steeds werkt na dertien maanden. Van de werkzoekenden die op zeven maanden niet aan het werk zijn, is daarentegen slechts 29% aan het werk dertien maanden na instroom in de werkloosheid.

**Figuur 4.9** Uitstroom uit de werkloosheid dertien maanden na instroom in de werkloosheid



\* Exacte cijfers worden gerapporteerd in bijlage 3.

**Figuur 4.10** Uitstroom naar werk zeven en dertien maanden na instroom in de werkloosheid

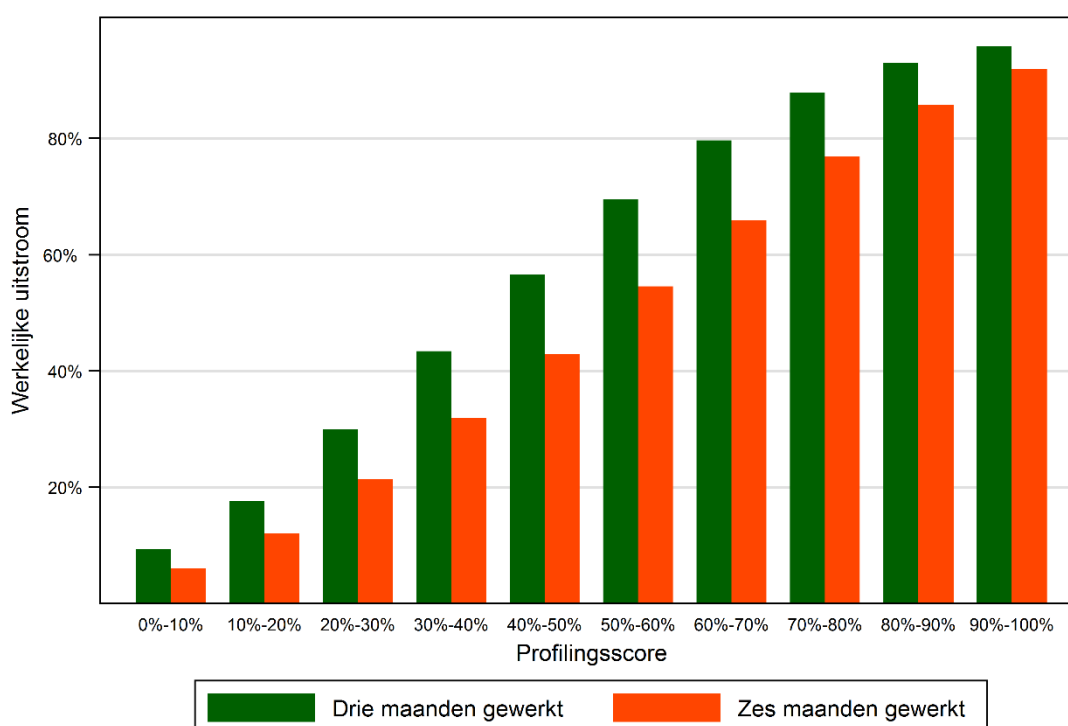


#### 4.3.5.2 Uitstroom naar duurzaam tewerkstelling

De voorgaande analyses tonen aan dat de profilingscore sterk gecorreleerd is met de (ex-post) uitstroom naar werk en uitstroom uit de werkloosheid. Uitstroom naar werk werd daarbij gedefinieerd op één moment in tijd, namelijk zeven en dertien maanden na instroom in de werkloosheid.

Het doel van een tewerkstellingsbeleid is echter het creëren van *duurzame* tewerkstelling. Dit aspect werd in de vorige analyses niet gemeten omdat het om een momentopname gaat. In deze sectie gaan we na of de profilingscore ook gecorreleerd is met duurzame tewerkstelling. Duurzame tewerkstelling definiëren we op twee manieren: minstens drie maanden of minstens zes maanden gewerkt hebben over een periode van twaalf maanden na instroom in de werkloosheid. Het gaat daarbij niet noodzakelijkerwijs over opeenvolgende maanden noch over tewerkstelling bij dezelfde werkgever (Desiere et al., 2017).

**Figuur 4.11** Duurzame tewerkstelling: drie of zes maanden gewerkt binnen één jaar na instroom



\* Exacte cijfers worden gerapporteerd in bijlage 3.

Figuur 4.11 geeft het aandeel werkzoekenden weer dat minstens drie of zes maanden heeft gewerkt over een periode van twaalf maanden in functie van de profilingscore. Dit toont een duidelijke correlatie tussen de score en duurzame tewerkstelling. Van de werkzoekenden met een score boven de 80% heeft ongeveer 95% meer dan drie maanden gewerkt binnen één jaar na het instromen in de werkloosheid en heeft 90% meer dan zes maanden gewerkt over deze periode. Van werkzoekenden met een score lager dan 20% heeft minder dan 20% minimaal drie maanden gewerkt, en heeft ongeveer 10% minimaal zes maanden gewerkt.

Een andere interessante vaststelling is dat het verschil tussen het aandeel werkzoekenden dat drie maanden en zes maanden heeft gewerkt het sterkst uitgesproken is voor werkzoekenden met een gemiddelde score (20% tot 80%). De meeste werkzoekenden met een hoge score, die minimaal drie maanden werken over de periode van één jaar, blijken bijna steeds zes maanden te hebben gewerkt.

De kleine minderheid van werkzoekenden met een lage score, die erin slagen drie maanden te werken, werken in veel gevallen ook zes maanden.

Uit deze vaststellingen kunnen we concluderen dat de profilingscore niet enkel een goede indicator is voor tewerkstelling in één specifieke maand, maar ook een goed beeld geeft van de kans op duurzame tewerkstelling.

#### 4.4 Conclusie

De begrippen ‘afstand tot de arbeidsmarkt’ en het daarmee samenhangende begrip ‘aanpak op maat’ zijn conceptuele ideeën, die breed worden gedragen en frequent worden gebruikt in beleidsdocumenten. Verder gaan dan puur theoretische concepten is echter een uitdaging. Dit vereist dat het begrip ‘afstand tot de arbeidsmarkt’ wordt gedefinieerd en, in het beste geval, kan worden gemeten. Idealiter beschikken we over een meetlat die toelaat om werkzoekenden te rangschikken naargelang hun ‘afstand tot de arbeidsmarkt’. Die meetlat moet verder gaan dan de klassieke categoriale benadering, waarbij de afstand tot de arbeidsmarkt van een werkzoekende bepaald wordt aan de hand van een beperkt aantal kenmerken zoals leeftijd, studieniveau en werkloosheidsduur.

Een mogelijke meetlat is het profilingsmodel van de VDAB. Dit model definieert de ‘afstand tot de arbeidsmarkt’ als ‘de kans op het uitstromen naar werk binnen 180 dagen, zoals geschat 35 dagen na instroom in de werkloosheid’. Dit is met andere woorden de kans dat de werkzoekende aan het werk is exact 215 dagen na instroom in de werkloosheid. De definitie wordt vervolgens geoperationaliseerd door te steunen op de (historische) datasets van de VDAB. Deze gegevens worden gebruikt om via *machine learning* technieken patronen te zoeken tussen het vinden van werk en de tientallen tot honderden kenmerken van de werkzoekende. Op deze (historische) patronen wordt vervolgens gesteund om ook voor nieuwe werkzoekenden de kans te voorspellen dat ze binnen een bepaalde periode werk zullen vinden.

In dit hoofdstuk toonden we aan dat dit innovatief profilingsmodel een goede meetlat is voor het begrip ‘afstand tot de arbeidsmarkt’. Groepen werkzoekenden die over het algemeen als kwetsbare werkzoekenden worden gelabeld, scoren gemiddeld lager dan werkzoekenden met een sterk profiel. Zo hebben laaggeschoolde jongeren gemiddeld lagere scores dan hooggeschoolde jongeren. Terzelfdertijd gaat het model verder dan de klassieke categoriale benadering. Zo stellen we vast dat een deel van de laaggeschoolde werkzoekenden hoger scoort dan sommige hooggeschoolden. Dit toont aan dat een grote waaier aan kenmerken van de werkzoekende de profilingscore bepaald.

Een profilingsmodel is niet neutraal. Het reproduceert bepaalde patronen in de data. Deze patronen zijn niet deterministisch, maar worden bepaald door het beleid en de cultuur op de arbeidsmarkt. Een typisch voorbeeld hiervan zijn de 55-plussers of werkzoekenden met een migratieachtergrond. Beide groepen scoren slecht: 55-plussers hebben 35% kans op het vinden van werk, werkzoekenden met een migratieachtergrond 41%. Dat is respectievelijk 18 en 12 procentpunten lager dan het gemiddelde in de populatie. Doordat deze patronen niet deterministisch hoeven te zijn, is ook de meetlat niet deterministisch. De meetlat, i.e. het profilingsmodel, zal regelmatig moeten worden geüpdatet zodat het zich aanpast aan de nieuwe werkelijkheid.

De sterkte en tegelijkertijd de zwakte van een profilingsmodel is dat het een black box is. Door het groot aantal verklarende variabelen kunnen de scores in principe erg accuraat zijn. Echter, wanneer we de score van een specifieke werkzoekende zien is het niet duidelijk waarom deze werkzoekende precies deze score krijgt. Het is te verwachten dat dit een probleem zal vormen wanneer het profilingsmodel wordt geïmplementeerd. Het lijkt logisch dat zowel de werkzoekende zelf als de

bemiddelaar zullen willen weten waarom ze een bepaalde score toegewezen krijgen. Dit wordt des te belangrijker wanneer deze score ook verstrekkende gevolgen zou hebben voor de dienstverlening waarop de werkzoekende recht heeft.

Dit black box karakter van een profilingsmodel is echter geen probleem voor de analyse van het Vlaamse tewerkstellingsbeleid. In het volgende hoofdstuk gaan we na welk type werkzoekende in welke maatregel terecht komt. Daarbij is het voldoende om de gemiddelde score te kennen om na te gaan of bepaalde maatregelen (cf. sociale economie) gemiddeld genomen meer kwetsbare werkzoekenden aantrekken dan andere maatregelen zoals IBO's.

**- DEEL 2 HET VLAAMSE  
ARBEIDSMARKTBELEID -**

---



# 5 | De ‘instrumenten’ van het Vlaamse arbeidsmarktbeleid

## 5.1 De grote lijnen van het Vlaamse arbeidsmarktbeleid

### 5.1.1 Een coherent arbeidsmarktbeleid

Het ontwikkelen van een coherent arbeidsmarktbeleid vereist dat alle betrokken partijen inzicht hebben in (het bereik van) de bestaande maatregelen. Deze maatregelen dienen t.o.v. elkaar een zekere logica te volgen. In de praktijk is dit veel minder eenvoudig dan het lijkt. Het tewerkstellingsbeleid bestaat typisch uit een kluwen van maatregelen, die elkaar gedeeltelijk overlappen qua doelgroep, bereik en doelstellingen. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat beleid steeds stapsgewijs wordt gerealiseerd, waardoor ‘oude’ maatregelen een andere logica volgen dan ‘nieuwe’ maatregelen.

In dit hoofdstuk plaatsen we de verschillende maatregelen t.o.v. elkaar. Alvorens deze oefening te doen, dienen we echter de verschillende maatregelen in kaart te brengen samen met de beoogde doelgroep en doelstellingen van elke maatregel.

In deze sectie zullen we de logica van het arbeidsmarktbeleid in Vlaanderen op drie manieren in kaart brengen. Hierbij houden we zowel rekening met begeleiding vanuit de VDAB als met andere maatregelen die in de eerste plaats geïmplementeerd worden door het Departement Werk en Sociale Economie (DWSE), zoals de dienstencheques, de sociale economie en de doelgroepkortingen. Eerst bespreken we de logica zoals gevolgd in een recent beleidsdocument van het DWSE waarbij het arbeidsmarktbeleid onderverdeeld wordt in vier kwadranten. Daarna proberen we alle maatregelen te rangschikken op basis van het begrip ‘afstand tot de arbeidsmarkt’, zoals zowel het DWSE als de VDAB zelf doen. Vervolgens ontwikkelen we zelf een eigen alternatief, waarbij maatregelen worden gerangschikt in vier kwadranten naargelang de ‘focus op uitstromen naar het NEC’ ligt en de ‘intensiteit van de dienstverlening’.

Elke methode heeft zijn voor- en nadelen. Zo zijn er binnen elke methode maatregelen die niet goed passen, of die op meerdere plaatsen zouden passen. Elke methode legt ook de nadruk op een ander aspect van het arbeidsmarktbeleid. Samen geven de drie methoden wel een vrij volledig beeld van het huidige beleid.

Waar we in deze overzichten geen rekening mee houden zijn financiële prikkels voor werkzoekenden (leefloon, werkloosheidsuitkering, werkbonus, potentieel loon, ...), die bepalen of het voor een werkzoekende financieel interessant is om al dan niet aan de slag te gaan. Dit is een belangrijk aspect van het arbeidsmarktbeleid, maar is in de eerste plaats een federale materie.



### 5.1.2 De vier kwadranten van het DWSE

In een nota van het DWSE ter voorbereiding van het verder versterken van het Vlaams activerend arbeidsmarktbeleid wordt het arbeidsmarktbeleid onderverdeeld in vier kwadranten (Figuur 5.1): (1) bemiddeling<sup>23</sup>, (2) tewerkstellingsstimuli, (3) training, opleiding en begeleiding, en (4) ondersteunende tewerkstelling. De verschillende maatregelen, gaande van IBO's tot een doelgroepkorting voor laaggeschoolde jongeren, worden vervolgens toegewezen aan één van deze categorieën.

Hoewel de nota dit niet expliciet zo stelt, volgt deze onderverdeling een klassieke opbouw<sup>24</sup>. De arbeidsmarkt kan op vier manieren worden beïnvloed. Deze vier manieren vallen samen met de vier kwadranten.

- **bemiddeling:** onder meer via het verspreiden van vacatures en het toeleiden van werkzoekenden naar vacatures en werkgevers naar werkzoekenden *verbetert het 'matchen'* van werkzoekenden en werkgevers. Dit zorgt er niet enkel voor dat werkzoekenden sneller werk vinden, en werkgevers sneller vacatures kunnen opvullen, maar eveneens dat de 'juiste' werkzoekende in de 'juiste' job terecht komt. Naast de (online) vacaturematching van de VDAB, vallen hier ook acties onder zoals jobbeurzen of het aanbieden van goedkope treintickets aan werkzoekenden die gaan solliciteren. Controle van werkzoekenden (of, in mindere mate, van werkgevers, zoals in het geval van de mystery calls) is eveneens een manier om de 'matching' tussen werkzoekenden en werkgevers te versnellen;
- **tewerkstellingsstimuli:** tewerkstellingsstimuli *verhogen de vraag van werkgevers naar arbeidskrachten* uit (specifieke) doelgroepen door het verlagen van de loonkost. Voorbeelden zijn onder meer de doelgroepkortingen voor laaggeschoolde jongeren en oudere werkzoekenden of de Vlaamse Ondersteuningspremie (VOP) voor personen met een arbeidshandicap;
- **ondersteunende tewerkstelling:** binnen deze categorie vallen maatregelen waarin de overheid de *vraag naar arbeidskrachten verhoogt door het creëren van, al dan niet tijdelijke, jobs voor specifieke doelgroepen*, in het bijzonder in de publieke of non-profit sector. In dit geval creëert de overheid gesubsidieerde jobs voor een specifieke doelgroep. Het verschil met tewerkstellingsstimuli is dat het budget (of het aantal plaatsen) typisch op voorhand vastligt en wordt bepaald door de overheid, terwijl bij tewerkstellingsstimuli het budget niet van tevoren vastligt, maar afhangt van de vraag naar specifieke doelgroepen door werkgevers. Tewerkstelling in beschutte en sociale werkplaatsen valt binnen deze categorie;
- **training, opleiding en begeleiding:** binnen deze categorie vallen maatregelen die inzetten op het verhogen van de *kwaliteit van het aanbod van arbeidskrachten*, onder meer door het aanbieden van opleidingen in knelpuntberoepen, door het verbeteren van generieke competenties of door het remediëren van randproblematieken.

Het voordeel van het arbeidsmarktbeleid op deze manier weer te geven, is dat het in grote lijnen samenvalt met de classificatie van Eurostat<sup>25</sup>. Dit neemt niet weg dat het voor sommige specifieke maatregelen niet duidelijk is binnen welk kwadrant ze precies vallen, of dat sommige maatregelen in meerdere kwadranten thuishoren omdat ze elementen van verschillende kwadranten combineren. Een mooi voorbeeld daarvan zijn de dienstencheques, een maatregel die enerzijds behoort tot de tewerkstellingsstimuli omdat werkgevers een subsidie krijgen per gepresteerd uur<sup>26</sup>, maar anderzijds ook een vorm van ondersteunende tewerkstelling is, omdat de subsidies permanent zijn. Een ander

23 Soms wordt naar dit kwadrant ook verwezen als 'Trajectbegeleiding, vacaturewerking'.

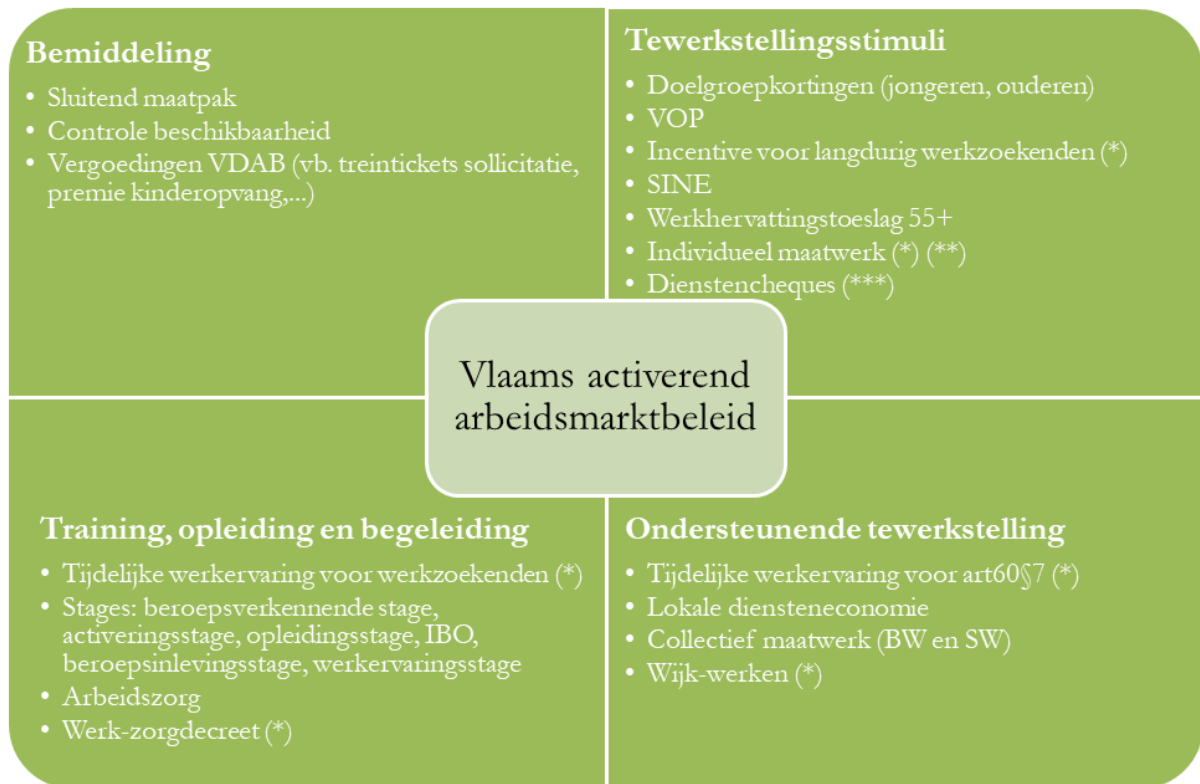
24 Zie bijvoorbeeld verschillende systematische reviews over activerend arbeidsmarktbeleid die programma's onderverdelen in vijf groepen: (1) training; (2) job search assistance; (3) private subsidy; (4) public sector employment; (5) sanction/threat (Card, Kluve, & Weber, 2010, 2015; Kluve, 2010).

25 Eurostat onderscheidt zes categorieën: training, job rotation and job sharing, employment incentives, supported employment and rehabilitation, direct job creation, and start-up incentives.

26 Het gaat hier om een subsidie voor een dienst, niet van een doelgroep.

voorbeeld zijn de IBO's, die behoren tot het kwadrant training, opleiding en begeleiding, maar eveneens als een subsidie voor werkgevers kunnen worden beschouwd en in dat geval behoren tot de tewerkstellingsstimuli.

**Figuur 5.1** Het arbeidsmarktbeleid in vier kwadranten



(\*) Toekomstige maatregelen – Incentive gericht aan werkgevers.

(\*\*) Opgemerkt kan worden dat recente ontwikkelingen in het arbeidsmarktbeleid ervoor zorgen dat een maatregel niet exclusief tot één van de bovenstaande categorieën behoort. Een voorbeeld bij uitstek is de maatregel 'individueel maatwerk' die zich op de doorsnede van tewerkstellingsstimuli, training, opleiding en begeleiding en ondersteunende tewerkstelling bevindt.

(\*\*\*) Deze maatregel is niet opgenomen in de originele versie, maar werd toegevoegd door de auteurs van dit rapport.

Bron Nota DWSE

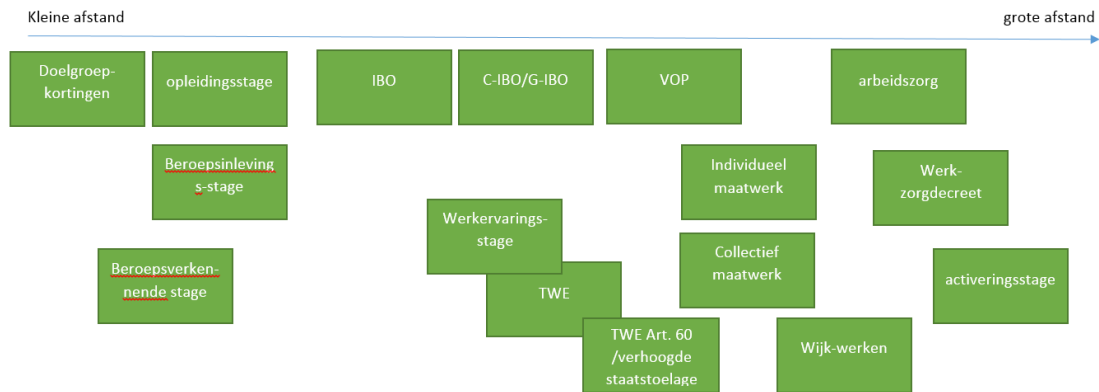
Het belangrijkste nadeel van dit schema is dat er geen rekening wordt gehouden met de 'afstand tot de arbeidsmarkt' van een werkzoekende. Het is met andere woorden niet zo dat de kwadranten kunnen worden gekoppeld aan een bepaalde afstand tot de arbeidsmarkt. Zo behoort binnen het kwadrant 'training, opleiding en begeleiding' zowel de IBO, wat zich richt op sterke werkzoekenden, als arbeidszorg, wat zich richt op kwetsbare werkzoekenden.

### 5.1.3 Maatregelen rangschikken op basis van de 'afstand tot de arbeidsmarkt'

De tweede methode tracht de maatregelen te plaatsen op een continuüm in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt. Figuur 5.2 van het DWSE en Figuur 5.3 van de VDAB zijn daarvan een voorbeeld. Het DWSE plaatst daarbij een deel van het instrumenten van de VDAB samen met de doelgroepkorting en de sociale economie op een continuüm, terwijl de VDAB zich beperkt tot de eigen instrumenten en de sociale economie.

Deze methode heeft als voordeel dat het in één oogopslag duidelijk is hoe maatregelen zich t.o.v. elkaar verhouden. Hierdoor wordt duidelijk dat werkzoekenden in arbeidszorg gemiddeld genomen verder van de arbeidsmarkt staan dan werkzoekenden in Wijk-Werken, of dat een IBO zich richt op werkzoekenden met een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt dan de werkervaringsstage.

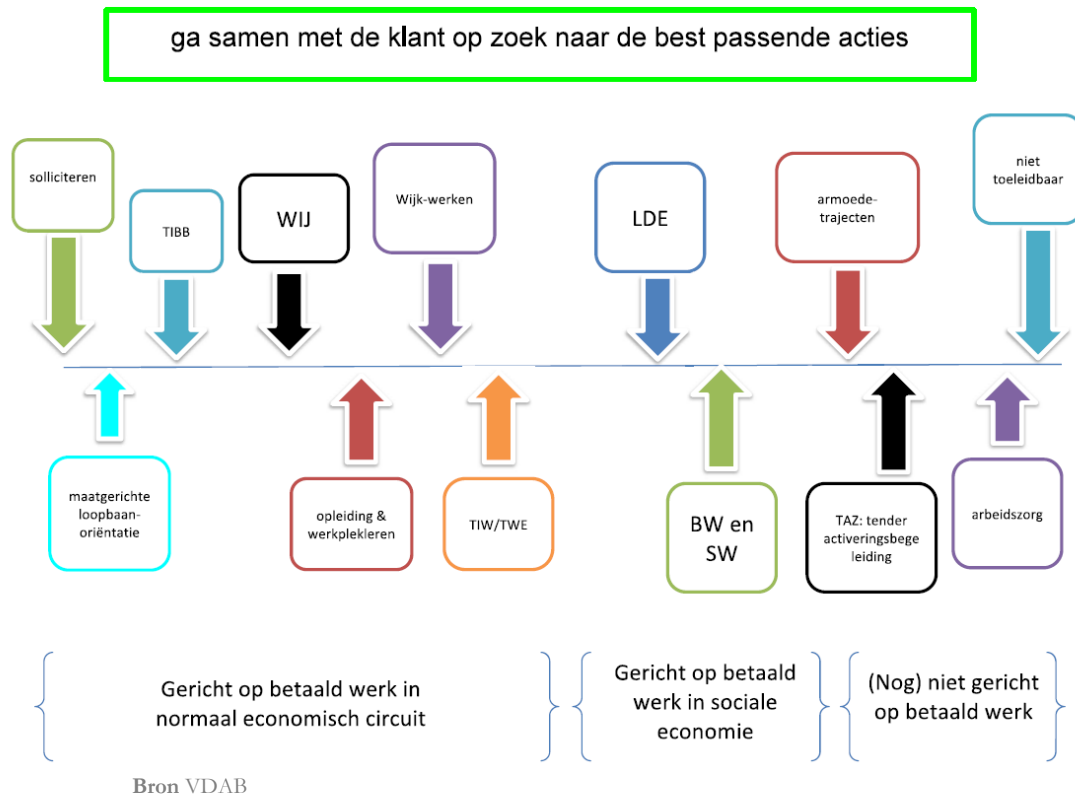
**Figuur 5.2 Rangschikken van maatregelen op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt (DWSE)**



Bron Nota DWSE

Deze manier van voorstellen heeft echter ook belangrijke nadelen. Ten eerste is het moeilijk om maatregelen zoals de doelgroepkorting of de dienstencheques op dit continuüm te plaatsen. Doelgroepkorting volgen de traditionele, categoriale logica, die enkel bij benadering verband houdt met de 'afstand tot de arbeidsmarkt'. Dienstencheques hebben verschillende doelstellingen, waaronder het creëren van jobs voor laaggeschoolde vrouwen, maar hebben niet als doel om werkzoekenden met een bepaalde afstand tot de arbeidsmarkt te ondersteunen. In principe kan iedereen starten in de dienstenchequesector, ongeacht zijn of haar kenmerken of afstand tot de arbeidsmarkt. Ten tweede worden op deze manier maatregelen vergeleken die niet kunnen worden vergeleken. Zo volgt een VOP een andere logica dan het werkplekklaren en kunnen deze maatregelen niet t.o.v. elkaar worden geplaatst. Ten derde kan steeds worden gediscussieerd over de 'juiste' volgorde. Zo kan worden geargumenteed dat werkzoekenden in een opleiding verder van de arbeidsmarkt staan dan werkzoekenden in een IBO. Het is in dat opzicht dan ook niet verwonderlijk dat de rangschikking van het DWSE op een aantal punten verschilt van de rangschikking van de VDAB. Volgens de VDAB hebben, bijvoorbeeld, werkzoekenden die toegeleid worden tot Wijk-Werken een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt dan werkzoekenden die toegeleid worden naar TWE, terwijl dit volgens het DWSE net omgekeerd is. Dit illustreert dat deze rangschikking niet eenduidig is. Tot slot combineren verschillende instrumenten van de VDAB verschillende acties. Een typisch voorbeeld zijn de tenders zoals de TIBB (die niet werden opgenomen door het DWSE) die afhankelijk van het profiel van de werkzoekende enkel inzetten op begeleiding (bepalen jobdoelwit, jobhunting, ...) of begeleiding combineren met tweedelijnsacties (opleiding, werkplekklaren, ...).

**Figuur 5.3 Rangschikken van maatregelen op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt (VDAB)**



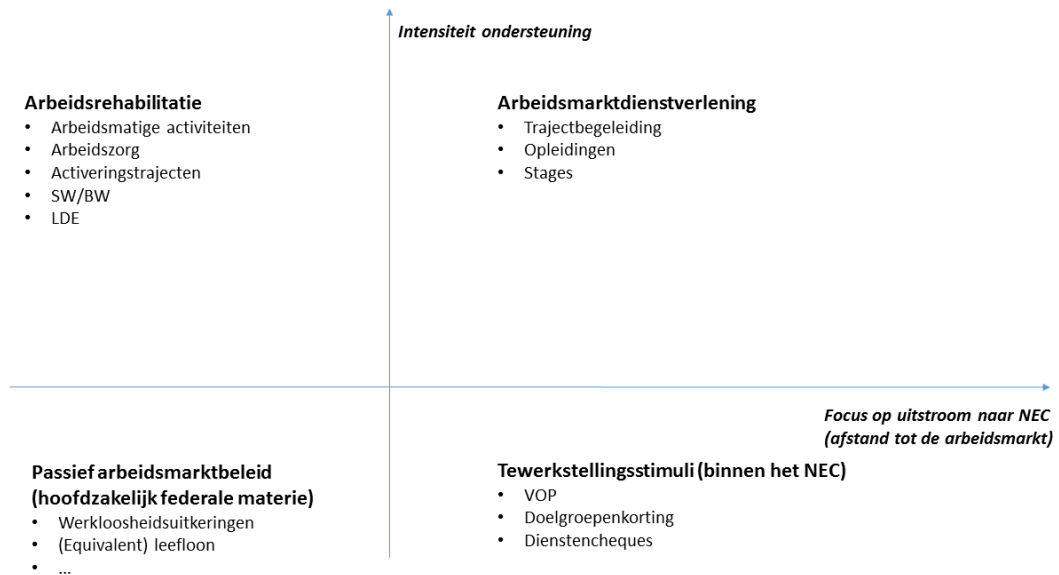
#### 5.1.4 Vier kwadranten op basis van de ‘focus op uitstroom naar werk’ en de ‘intensiteit van de ondersteuning’

Wij stellen een derde mogelijkheid voor om het arbeidsmarktbeleid te visualiseren (Figuur 5.4). Daarbij plaatsen we alle maatregelen op twee assen: de x-as geeft aan in welke mate de doelstelling van de maatregel *uitstroom naar werk naar het NEC* is; de y-as geeft aan hoe *intensief de ondersteuning* is. De x-as meet tevens de *afstand tot de arbeidsmarkt*. Voor werkzoekenden met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt zullen de maatregelen focussen op de uitstroom naar werk, terwijl voor werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt de uitstroom naar werk niet de eerste prioriteit is. Op deze manier onderscheiden we opnieuw vier kwadranten:

- **arbeidsmarktdienstverlening:** in dit kwadrant vallen maatregelen waarvan op korte tot middellange termijn de doelstelling is om de werkzoekenden te laten uitstromen naar het NEC, terwijl ook de intensiteit van de ondersteuning vrij hoog is. Hier situeren zich onder meer het werkplekleren en de beroepsopleidingen;
- **tewerkstellingsstimuli:** dit kwadrant omvat maatregelen waarvan het doel is dat de werkzoekende op eigen initiatief werk vindt in het NEC mits een financiële ondersteuning door de overheid/sociale zekerheid en waarvan de begeleiding vanuit publieke diensten minimaal is. Hier vallen onder meer de doelgroepkortingen, de VOP en de dienstencheques onder. Dit zijn allemaal vormen van subsidies voor werkgevers, waar niet steeds per definitie een vorm van begeleiding mee samenhangt;
- **arbeidsrehabilitatie:** dit kwadrant bevat de maatregelen waar de doelstelling niet in de eerste plaats het uitstromen naar werk in het NEC is. Wel worden de werkzoekenden intensief ondersteund. Hier valt tewerkstelling in de sociale economie onder, maar ook de activeringstrajecten en de (toekomstige) arbeidsmatige activiteiten;
- **passief arbeidsmarktbeleid:** dit kwadrant omvat maatregelen waarvan de doelstelling niet de uitstroom naar werk is, maar wel het verzekeren van een voldoende hoog inkomen van

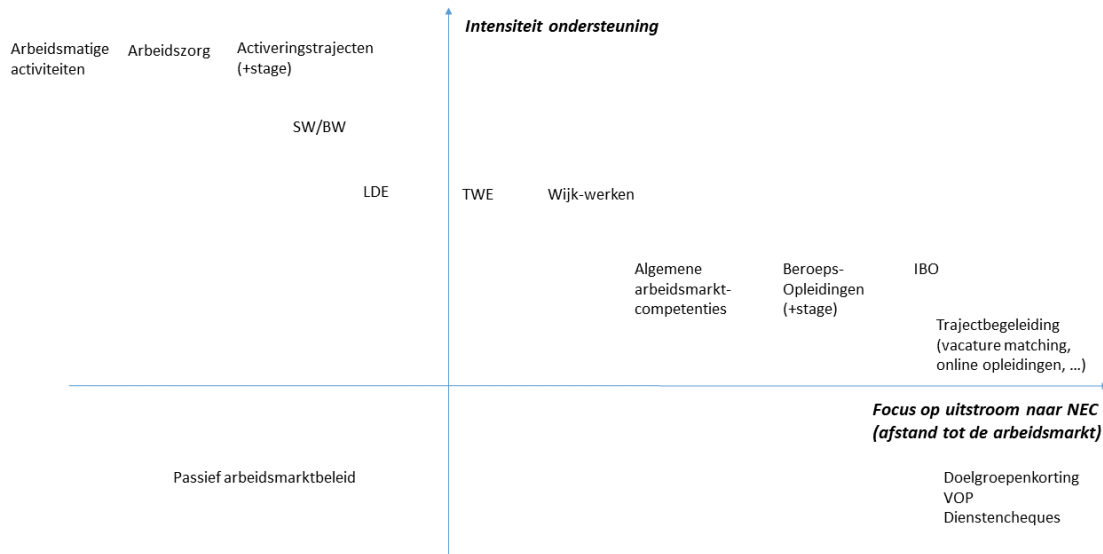
werkzoekenden (e.g. werkloosheidsuitkeringen, invaliditeitsuitkeringen, leefloon, ...). Dit zijn in de meeste gevallen federale bevoegdheden. Het type uitkering bepaalt in veel gevallen wel door welke instantie de werkzoekende wordt geactiveerd (cf. VDAB, RIZIV, OCMW), maar is op zichzelf geen vorm van activerende begeleiding.

**Figuur 5.4** Het arbeidsmarktbeleid op basis van de 'focus op uitstroom naar het NEC' en de 'intensiteit van de dienstverlening'



Figuur 5.4 geeft een algemeen overzicht van deze vier kwadranten. Binnen elk kwadrant kunnen de specifieke maatregelen verder worden geordend. Dit is voorgesteld in Figuur 5.5. Binnen het kwadrant arbeidsmarktdienstverlening worden maatregelen gerangschikt op basis van de (verwachte) uitstroom naar werk en de intensiteit van de dienstverlening. IBO's worden bijvoorbeeld gezien als een instrument met een sterkere nadruk op uitstroom naar werk dan tenders zoals de TIBB, maar beide instrumenten vragen een intensieve ondersteuning van de werkzoekende.

**Figuur 5.5** Specifieke maatregelen gerangschikt op basis van de 'focus op uitstroom naar het NEC' en de 'intensiteit van de dienstverlening'



\* Niet elke maatregel is opgenomen in dit schema. Onder meer de verschillende werkplekleerinstrumenten en de tenders werden hier niet opgenomen. In sectie 5.2 wordt elke maatregel afzonderlijk besproken.

Net zoals in het vorige schema waar maatregelen worden gerangschikt op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt van de beoogde doelgroep, heeft ook deze aanpak als nadeel dat er discussie kan zijn over waar een maatregel precies moet worden gerangschikt. Toch geloven we dat dit schema een eerste inzicht geeft in de verschillen tussen de maatregelen.

## 5.2 De concrete maatregelen in meer detail

### 5.2.1 Inleiding

De vorige sectie deelde het volledig arbeidsmarktbeleid onder in vier kwadranten: (1) arbeidsmarktdienstverlening, (2) tewerkstellingsstimuli, (3) arbeidsmarktrehabilitatie en (4) passief arbeidsmarktbeleid. In de volgende secties bespreken we de concrete maatregelen voor de eerste drie kwadranten. Het vierde kwadrant, passief arbeidsmarktbeleid, valt buiten de focus van dit onderzoek.

### 5.2.2 Arbeidsmarktdienstverlening door de VDAB

In Vlaanderen is arbeidsmarktdienstverlening in de eerste plaats de bevoegdheid van de VDAB. In deze sectie geven we een overzicht van de belangrijkste VDAB-maatregelen in 2016-17, die ook worden meegenomen in de empirische analyses in de volgende sectie. We gaan daarbij in op de beoogde doelgroep, de doelstellingen, en de maximale duur van de begeleiding. Persoonlijke dienstverlening (al dan niet met formele opvolging), online dienstverlening en transmissies beschouwen we expliciet niet. Wanneer we spreken over (VDAB-)maatregelen, refereren we naar de meer intensieve vormen van ondersteuning zoals opleidingen of tenders. Acties gebruiken we als een synoniem voor 'VDAB-maatregel'<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Hier wijken we af van de terminologie die de VDAB gebruikt, waarbij 'acties' meestal refereren naar (minder intensieve) acties voor werkzoekenden zoals een (sollicitatie)opdracht.

Naast de maatregelen bespreken we ook de ‘inschattingen’, waardoor de werkzoekende recht krijgt op een bepaalde dienstverlening zoals het recht op maatwerk, een vrijstelling krijgt (oudere werkzoekenden, mantelzorgers, ...) of wordt ingeschat als niet-toeleidbaar.

Tabel 5.1 geeft een overzicht van alle vormen van begeleiding en ondersteuning door de VDAB en partners. We delen de maatregelen daarbij op in (1) **werkplekklere**n, (2) **tenders**, (3) **opleidingen**, (4) **varia** en (5) **nieuwe maatregelen**. De nieuwe maatregelen werden ingevoerd in 2018 of worden momenteel nog verder uitgewerkt. Om die reden spelen deze maatregelen nog geen rol in de empirische analyses. Dit overzicht houdt geen rekening met provinciale acties of initiatieven op lokaal niveau.

**Werkplekklere**n omvat zeven maatregelen: IBO (de Individuele Beroepsopleiding), BIO (Beroepsinlevingsovereenkomst), de opleidingsstage, de instapstage, de werkervaringsstage, de beroepsverkenkende stage en de activeringsstage (Parlementaire vraag 115, 23 november 2017). Deze maatregelen hebben als gemeenschappelijk element dat ze inzetten op een stage (op de werkvloer), maar verschillen m.b.t. de duur en aard van het werkplekklere en de beoogde doelgroep. Zo richten IBO's zich op de sterkste werkzoekenden, die na het succesvol afronden van de IBO aan de slag gaan bij de werkgever waar ze stage liepen, terwijl andere instrumenten inzetten op het opleiden van werkzoekenden (opleidingsstage), oriënteren (beroepsverkenkende stage), het aanbieden van een eerste beroepservaring (instapstage) of het ontwikkelen van meer generieke competenties voor werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (activeringsstage, werkervaringsstage). Werkplekklere wordt ook dikwijls ingezet als een tweedelijnsactie binnen tenders zoals de TIBB. De BIO is tot op zekere hoogte een uitzondering in de zin dat bij deze stage het initiatief bij de werkgever en stagiair ligt, en de VDAB enkel tussenkomt door het goedkeuren van een opleidingsplan.

De groep van **tenders** omvatten alle vormen van bemiddeling die de VDAB via tenders uitbesteedt aan partners. De drie bekendste tenders, met reeds een lange geschiedenis<sup>28</sup>, zijn de TIBB (Tender Intensieve Begeleiding en Bemiddeling), de WIJ (Werkinleving voor Jongeren)<sup>29</sup> en de TIW (Tender Intensief Werkplekklere). Deze tenders omvatten verschillende acties, waaronder steeds jobhunting en matching valt. Daarnaast wordt binnen deze tenders ook vaak gewerkt met een tweedelijnsacties zoals een vorm van werkplekklere of een (VDAB) opleiding<sup>30</sup>. De TIBB staat open voor alle werkzoekenden (met een focus op kansengroepen), terwijl de WIJ zich richt op laaggeschoolde jongeren en de TIW focust op langdurig werkzoekenden. In principe worden geen werkzoekenden met een MMPP-problematiek toegeleid naar deze tenders. Voor werkzoekenden met een MMPP-problematiek wordt begeleiding voorzien via de TAZ (Tender Activeringszorg). Verder bestaat er een tender voor het begeleiden van werkzoekenden in armoede. Mindere kwetsbare werkzoekenden die enkel nood hebben aan oriëntering en op korte termijn kunnen uitstromen naar het NEC kunnen worden toegeleid naar de tender ‘maatgerichte loopbaanoriëntatie’. Binnen deze tender wordt ingezet op het bepalen van een jobdoelwit en het opstellen van een Persoonlijk Ontwikkelings Plan (POP). Specifiek voor (ex-)topsporters bestaat de tender ‘loopbaanbegeleiding voor (ex-)topsporters’. Omdat er slechts ongeveer 20 werkzoekenden per jaar aan deze laatste tender deelnemen, analyseren we deze tender samen met de tender ‘maatgerichte loopbaanoriëntatie’.

28 De meeste tenders bestaan al verschillende jaren. Zo volgden TIBB 1 (opstart 2011), TIBB 2 (2012) en TIBB 3 (2014) elkaar op en wordt een onderscheid gemaakt tussen TAZ Bis (voor 2017) en TAZ Tris (na 2017). Omdat deze tenders op inhoudelijk vlak niet sterk verschillen worden ze hier gegroepeerd.

29 De WIJ verschilt qua financiering van de andere tenders omdat het een ESF-oproep is.

30 Zie: De effectiviteit van de TIBB's in vergelijkend perspectief (evaluatie door de VDAB studiedienst, Augustus 2015).

VDAB en partners bieden een brede waaier aan **opleidingen** aan<sup>31</sup>. Wij maken een onderscheid tussen: algemene arbeidsmarktcompetenties, oriënterende opleidingen, beroepsopleidingen, beroepsgerichte doorstroomopleidingen en Nederlands voor anderstaligen. Beroepsgerichte (doorstroom) opleidingen worden door de VDAB onderverdeeld in clusters (bouw en hout, transport en logistiek, ...). Om het rapport overzichtelijk te houden maken we geen onderscheid naar cluster. We maken wel een onderscheid tussen een beroepsgerichte opleiding, waarbij de werkzoekende in principe na deze opleiding aan de slag kan in dit beroep, en beroepsgerichte doorstroomopleidingen, die een opstap vormen naar een vervolgopleiding.

Binnen de groep '**Varia**' behoort de 'TWE-OCMW', waarbij werkzoekenden ten laste van het OCMW via werkpleklers kunnen worden begeleid, de 'sectorale arbeidsbemiddeling bouw', de 'detentietrajecten' en de 'trajecten naar ondernemerschap'.

Voor de volledigheid hebben we ook **nieuwe maatregelen** opgenomen, die nog niet waren geïmplementeerd in 2016-2017, maar momenteel zijn geïmplementeerd (Wijk-Werken, TWE) of in de toekomst zullen worden geïmplementeerd (arbeidsmatige activiteiten, implementatie door het departement WVG).

---

<sup>31</sup> In het rapport houden we geen rekening met de Onderwijskwalificerende Opleidingstrajecten (OKOT). In 2017 volgden 4.467 werkzoekenden een OKOT (VDAB, 2018, p. 25).



Tabel 5.1 Overzicht van de belangrijkste VDAB-maatregelen voor de populatie van werkzoekenden ingestroomd in 2016

TYPE m	ACTIE	DOELGROEP	DUUR	BRONNEN
<b>Werkplekieren</b>	Individuele Beroeps Opleiding (IBO)	Opleiding op de werkvloer, gevolgd door een arbeidscontract met dezelfde werkgever	Min. 1 maand - max. 6 maanden	Parlementaire vraag 115 Overzicht werkplekieren in Vlaanderen door VDAB en partners Vormen van werkplekieren OCMW
	IBO-T	IBO met taalondersteuning voor <u>anderstalige werkzoekenden</u>	Min. 1 maand - max. 6 maanden	
	C-IBO (curatieve IBO)	IBO gericht op <u>langdurig werkzoekenden</u>	Min. 1 maand - max. 6 maanden (verlengbaar tot 12 maanden)	
	G-IBO	IBO voor werkzoekenden met een <u>arbeidshandicap</u>	Min. 1 maand - max. 12 maanden	
	BIO (beroepsinlevings-overeenkomst)	Stagecontract tussen werkzoekende en werkgever (zonder tussenkomst van de VDAB, m.u.v. goedkeuren opleidingsplan)	Duurtijd afhankelijk van opleidingsplan	
	Opleidingsstage	Stage in ket kader van een opleiding bij VDAB en/of partners	Max. helft van de opleidingsduur (max. 6 maanden)	
	Instapstage	Aanbieden van een eerste werkervaring voor laaggeschoolde jongeren <u>in de tweede helft van hun beroepsinschalingsovereenkomst</u>	3 maanden	
	Werkervaringsstage	Stage met versterken van soft skills voor werkzoekenden <u>met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in een TIW of TWE traject</u>	Min. 1 maand - max. 6 maanden	
	Beroepsverkennde stage	Oriënteren op de werkvloer in functie van het bepalen van het jobdoelwit	Max. 30 kalenderdagen	
Activeringsstage	Een stage voor werkzoekenden met een <u>(vermoeden) van arbeidsbeperking</u> die nog niet toeleidbaar zijn naar het NEC of SEC	Max. 18 maanden		
<b>Tenders</b>	TIBB (Tender Intensieve Begeleiding en Bemiddeling)	Intensieve begeleiding voor werkzoekenden met focus op kansengroepen waaronder <u>laaggeschoolden en allochtonen</u> , aandacht voor ondersteuning Nederlands, <u>geen werkzoekenden met niet-arbeidsmarktgerelateerde problematiek</u>	Min. 6 maanden - max. 9 maanden (max. 12 maanden indien taalondersteuning noodzakelijk is)	Draaiboek TIBB Besteknr. 2012/50001 Uitbesteding intensieve begeleiding en bemiddeling naar werk 2 (werktitel TIBB2)  ESF oproepfiche WIJ
	WIJ (Werk Inleving voor Jongeren)	Intensieve begeleiding voor <u>laaggeschoolde jongeren</u> , geen werkzoekenden met MMPP-problematiek	Max. 12 maanden (verlengbaar tot 18 maanden)	
	TIW (Tender Intensief Werkplekieren)	Intensieve begeleiding met inzetten van werkplekieren met <u>prioriteit voor langdurig werkzoekenden (&gt;1 jaar)</u> , met een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt en een realistische joboriëntatie, <u>geen werkzoekenden met niet-arbeidsmarktgerelateerde problematiek</u> of effectieve financiële <u>werkloosheidsval</u>	Max. 12 maanden (verlengbaar tot 18 maanden)	

TYPE m	ACTIE	DOELGROEP	DUUR	BRONNEN
Opleiding	SIW (Subsidie Intensief Werkplekklere) (voorloper TIW, laatste traject eindigt op 31/12/2016)	Intensieve begeleiding met werkplekklere met <u>prioriteit voor langdurig werkzoekenden (&gt;1 jaar)</u> (10% plaatsen voor werkzoekenden die nog geen jaar werkzoekend zijn), met een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt		SIW projectfiche SIW draaiboek
	TAZ (Tender Activeringszorg)	Activeringsbegeleiding voor behandeling van <u>MMPP-drempels</u> , wegwerken van de voornaamste drempels en knelpunten die het vervolgetraject naar minimaal arbeidszorg belemmeren	Max. 18 maanden	Draaiboek TAZ Bis
	Tender: werkzoekenden in armoede	Begeleiding naar werk (eventueel met taalcoaching) van <u>werkzoekenden in armoede met een mogelijke welzijnsproblematiek</u> , geen werkzoekenden met MMPP-problematiek	Min. 180 uren	Draaiboek tender armoede
	Tender loopbaanbegeleiding voor (ex-)topsporters*	(Ex-)topsporters die niet beschikken over een realistisch jobdoelwit (max. 20 begeleidingen opgestart)		Projectfiche 'Loopbaanbegeleiding voor (ex-)topsporters'
	Tender maatgerichte loopbaanoriëntatie*	Werkzoekenden met nood aan oriënterende acties (waaronder het bepalen van een jobdoelwit en opstellen van een POP) die inzetbaar zijn in het NEC	Max. 2 maanden	Draaiboek tender maatgerichte loopbaanoriëntatie
	Oriënterende opleiding	Oriënterende opleidingen helpen de werkzoekenden bij het bepalen van het jobdoelwit. Een voorbeeld is begeleiding in een oriëntatiecentrum.		
	Algemene arbeidsmarktcompetenties	Algemene arbeidsmarktcompetenties zetten in op generieke vaardigheden. Voorbeelden zijn de opleidingen die inzetten op sollicitatievaardigheden en werkhoudingen.		
	Beroepsopleiding	Doel van een beroepsopleiding is dat de werkzoekende tewerkgesteld kan worden binnen dit beroep na afloop van de opleiding. Een voorbeeld hiervan is de opleiding 'metselaar'.		
Varia	Beroepsgerichte doorstroomopleiding	Doel van een beroepsgerichte doorstroomopleiding is dat de werkzoekende vervolgens doorstroomt naar een vervolgopleiding. Een voorbeeld is een opleiding hoger Beroepsonderwijs orthopedagogie - 1ste jaar (Graduaat).		
	Nederlands voor anderstaligen			
	TWE OCMW	Begeleiding door het OCMW van <u>werkzoekenden ten laste van het OCMW</u> (opvolger artikel 60 tewerkstelling) met behulp van werkplekklere. Gericht op werkzoekenden met onvoldoende generieke competenties met voldoende leerpotentieel om <u>de afstand naar het NEC in max 2 jaar te overbruggen</u> .	Max. 24 maanden (soms eerst art.60 tewerkstelling gedurende eerste 12 maanden)	Parlementaire vraag 817
	Sectorale arbeidsbemiddeling bouw	Werkzoekenden met aspiraties in de bouwsector met een focus op <u>(laaggeschoolde) jongeren, kansengroepen (allochtonen)</u> .		Projectfiche: Constructiv – sectorale arbeidsbemiddeling bouw

TYPE m	ACTIE	DOELGROEP	DUUR	BRONNEN
<b>Nieuwe maatregelen</b>	Traject ondernemerschap	<u>laaggeschoolden, 50-plussers, personen met een arbeidshandicap) en sectorverlaters</u> Ondersteuning voor werkzoekenden met de intentie om binnen 18 maanden een eigen zaak te starten (oriëntatie, voorbereiding opstart eigen zaak, nazorg).	Max. 18 maanden	<a href="https://docs.google.com/document/d/1_5kBVe7j9BRznxB6hzpdcMDE3jP5n4_Fi_eaBvKUA/edit">https://docs.google.com/document/d/1_5kBVe7j9BRznxB6hzpdcMDE3jP5n4_Fi_eaBvKUA/edit</a>
	Detentietraject Wijk-Werken	Nieuw decreet (vervangt vroegere PWA). PWA richtte zich op langdurig werkzoekenden (>2 jaar werkloos), en was voor onbepaalde tijd. Wijk-werken is beperkt tot max. 12 maanden	Max. 12 maanden	
	TWE (Tijdelijke Werkervaring)	Werkzoekenden met <u>voldoende leerpotentieel om de afstand tot tewerkstelling in het NEC in max. twee jaar te overbruggen</u> door het inzetten van werkpleklers, geen werkzoekenden met niet-arbeidsmarktgerelateerde problemen	Max. 24 maanden	Draaiboek TWE
	Arbeidsmatige activiteiten (nog in voorbereiding: nieuw beleid in kader van werk-zorg trajecten)	Nieuw decreet (activeringstrajecten + arbeidsmatige activiteiten) wordt momenteel nog verder ontwikkeld en geconcretiseerd.		

\* De tender 'loopbaanbegeleiding voor (ex-)topsporters' en de tender 'maatgerichte loopbaanoriëntatie' worden samengenomen bij de analyses. Het aantal werkzoekenden in de tender voor (ex-)topsporters is beperkt tot ongeveer 20 per jaar.

Voor werkzoekenden met een vermoeden van een MMPP-problematiek levert de VDAB een advies, dat vervolgens bepaalt of een werkzoekende al dan niet recht heeft op meer gespecialiseerde dienstverlening. Dit advies leidt tot één van de volgende zes inschattingen: (1) AB Activeringsbegeleiding; (2) AD: Arbeidszorg Doorstroom<sup>32</sup>, (3) AZ: Arbeidszorg, (4) BC: Beschermd Circuit, (5) NC: Normaal Circuit, (6) NT: Niet-toeikbaar. In de analyses (zie sectie 5.3) zal worden nagegaan welke werkzoekenden een dergelijke inschatting kregen. We gebruiken deze informatie eveneens om in hoofdstuk 6 na te gaan welke werkzoekenden na een dergelijke inschatting na verloop van tijd ook effectief doorstromen naar de gepaste begeleiding. Naast deze adviezen, kunnen werkzoekenden ook worden vrijgesteld. In de dataset worden volgende vormen van vrijstelling en/of aangepaste beschikbaarheid onderscheiden: passief beschikbaar (oudere werkzoekende), vrijstelling mantelzorg, vrijstelling studies en volledig vrijgesteld.

### 5.2.3 Tewerkstellingsstimuli

Het tweede kwadrant van het arbeidsmarktbeleid zijn de tewerkstellingsstimuli. Dit omvat alle maatregelen die de loonkost van (specifieke) groepen verlagen waardoor ze aantrekkelijker worden voor werkgevers. De tewerkstellingsstimuli die we hier bespreken, met name de dienstencheques en de doelgroepkortingen zijn de bevoegdheid van het DWSE. Andere maatregelen, in het bijzonder de IBO en de BIO, die ook de loonkost verlagen, maar in de eerste plaats de bevoegdheid zijn van de VDAB werden reeds in de vorige sectie besproken.

#### 5.2.3.1 De dienstencheques

Het systeem van de dienstencheques kan worden beschouwd als een vorm van tewerkstellingsstimulus in de zin dat gesubsidieerde dienstencheques de vraag naar huishoudhulp verhogen en dus ook de vraag naar werknemers in deze sector. Bovendien behoren dienstenchequewerknemers vaak tot kansgroepen zoals mensen met een migratieachtergrond of langdurig werkzoekenden (DWSE, 2018). De dienstencheques zijn dus een tewerkstellingsmaatregel en sinds de Zesde Staatshervorming een Vlaamse bevoegdheid.

#### 5.2.3.2 De doelgroepkortingen, de VOP en SINE<sup>33</sup>

Sinds de Zesde Staatshervorming is Vlaanderen bevoegd voor de doelgroepkortingen, waarop deze kortingen ook effectief werden hervormd. Er werd gekozen om in te zetten op drie doelgroepen: de laag- en middengeschoolde jongeren, 55-plussers en de personen met een arbeidshandicap (de VOP) (Tabel 5.2). Deze doelgroepkortingen gelden vanaf 1 juli 2016. Vanaf 1 januari 2017 werd ook de aanwervingsincentive voor langdurig werkzoekenden ingevoerd, waarbij werkgevers een premie kunnen aanvragen bij het aannemen van een langdurig (>=2 jaar) werkzoekende. Terzelfdertijd werden een aantal bestaande maatregelen (Activa, Activa Start, ...) stopgezet. Kwetsbare werkzoekenden, die voldoen aan specifieke criteria m.b.t. het studieniveau en de werkloosheidsduur, kunnen beroep doen op SINE (Sociale Inschakelings Economie), waardoor de werkgever een loonkosttoelage krijgt en een lagere RSZ-bijdrage betaalt. SINE wordt momenteel hervormd. Op 30 oktober 2015 keurde de Vlaamse regering de conceptnota “naar een nieuw ondersteuningskader binnen sociale economie (SINE-hervorming)” goed.

In de empirische analyses houden we enkel rekening met de nieuwe doelgroepkortingen voor jongeren, personen met een arbeidshandicap (de VOP), en 55-plussers en met SINE. Voor

<sup>32</sup> Het project Arbeidszorg Doorstroom liep af in 2015, en het beperkt aantal werkzoekenden dat nog tot deze categorie behoort in onze dataset wordt opgeteld bij Arbeidszorg.

<sup>33</sup> Voor de volledigheid geven we nog mee dat er nog kortingen bestaan voor 'leerlingen' en 'DBSO-jongeren met een deeltijdse arbeidsovereenkomst'. Deze kortingen vallen buiten de opzet van dit onderzoek.

55-plussers bestaan er twee types kortingen: de korting voor het aanwerven van een werkzoekende 55-plussers en de korting voor ‘zittende’ 55-plussers. Met ‘zittende’ werknemers wordt gerefereerd naar werknemers die reeds in dienst zijn van een werkgever en die recht krijgen op een RSZ-korting van zodra ze 55-jaar worden. De analyses beperken zich tot de korting voor nieuwe aanwervingen, omdat de korting voor zittende werknemers geldt voor alle werknemers ouder dan 55 jaar, en dus niet specifiek gericht is op werkzoekenden. De aanwervingsincentive voor langdurig werkzoekenden wordt evenmin opgenomen in de analyses. Deze maatregel ging pas van start vanaf 1 januari 2017 en geldt voor werkzoekenden die minimaal twee jaar werkzoekend zijn. In onze dataset voldoen een te beperkt aantal werknemers aan deze twee criteria om zinvolle uitspraken kunnen doen over deze maatregel.

**Tabel 5.2 De Vlaamse doelgroepkortingen, SINE en de aanwervingsincentive voor langdurig werkzoekenden (situatie in 2017)**

Doelgroepkorting	Doelgroep	Bedrag
Laaggeschoolde jongeren	<25 jaar Geen diploma secundair onderwijs of geen studiegetuigschrift tweede leerjaar derde graad Refertekwartaalloon lager dan 7.500 euro gedurende de eerste 4 kwartalen (8.100 euro/kwartaal voor de volgende vier kwartalen)	1.150 euro/kwartaal, max. 8 kwartalen
Middengeschoolde jongeren	<25 jaar Hoogstens een diploma secundair onderwijs of geen studiegetuigschrift tweede leerjaar derde graad Refertekwartaalloon lager dan 7.500 euro gedurende de eerste 4 kwartalen (8.100 euro/kwartaal voor de volgende vier kwartalen)	1.000 euro/kwartaal, max. 8 kwartalen
Oudere werknemers – in dienst*	Werknemers van 55 jaar of ouder Refertekwartaalloon lager dan 13.400 euro	55-59 jaar: 600 euro/kwartaal >59 jaar: 1.150 euro/kwartaal
Oudere werknemers – nieuw aangeworven	Werknemers van 55 jaar of ouder Refertekwartaalloon lager dan 13.400 euro	55-59 jaar: 1.150 euro/kwartaal, max. 8 kwartalen >59 jaar: 1.500 euro/kwartaal, max. 8 kwartalen
VOP – Vlaamse Ondersteuningspremie	Personen met een arbeidshandicap	Afhankelijk van de periode: Kwartaal 1 t.e.m. 5: 40% geplafonneerd referteloan Kwartaal 6 t.e.m. 9: 30% geplafonneerd referteloan Vanaf kwartaal 10: 20% geplafonneerd referteloan Het referteloan is geplafonneerd tot het dubbele van het gewaarborgd gemiddeld minimummaandinkomen (momenteel: 1.563 euro/maand). In uitzonderlijke gevallen kan de tegemoetkoming worden verhoogd tot 60% van het referteloan.
SINE (Sociale Inschakelings Economie)	Uitkeringsgerechtigd volledig werkloos, gerechtigden op maatschappelijke integratie, gerechtigden op maatschappelijke hulp, zonder diploma hoger secundair onderwijs, en met voldoende lange werkloosheidsduur (afhankelijk van de leeftijd van de werkzoekende)	Een loonpremie via de RVA Een RSZ-doelgroepkorting Betrokken erkende inschakelingsbedrijven genieten van verlaagde BTW (6%) en vrijstelling van vennootschapsbelasting
Aanwervingsincentive voor langdurig werkzoekenden*	Werknemers tussen 25 en 55 jaar Reeds 2 jaar ingeschreven bij de VDAB als niet-werkende werkzoekende	Premie in twee delen: 1.250 euro bij drie maanden tewerkstelling 3.000 euro bij twaalf maanden tewerkstelling

\* Deze maatregelen worden niet opgenomen in de analyses.

### 5.2.4 Arbeidsmarktrehabilitatie (de sociale economie)

Het derde kwadrant van het arbeidsmarktbeleid is arbeidsmarktrehabilitatie, wat in grote lijnen samenvalt met de sociale economie. Deze sector is momenteel in volle transitie. In dit rapport houden we rekening met uitstroom naar (1) sociale werkplaatsen, (2) beschutte werkplaatsen, (3) lokale diensteneconomie en (4) arbeidszorg. Onderstaande tabel duidt de verschillen in doelgroepen aan tussen deze drie vormen van gesubsidieerde tewerkstelling voor werkzoekenden die ver van de arbeidsmarkt staan.

**Tabel 5.3 De sociale economie in Vlaanderen (situatie 2017)**

ACTIE	KORTE OMSCHRIJVING	DUUR
LDE (Lokale Diensten Economie)	Werkgelegenheid voor <u>zeer moeilijk bemiddelbare werkzoekenden</u>	Maximaal 5 jaar
Beschutte werkplaatsen	Werkgelegenheid voor <u>personen met een arbeidsbeperking</u>	Onbepaalde duur
Sociale werkplaatsen	Werkgelegenheid voor <u>zeer moeilijk bemiddelbare werkzoekenden</u> (inschatting via ICF, of voldoen aan verschillende criteria waaronder laaggeschoold en minimaal vijf jaar inactief)	Onbepaalde duur
Arbeidszorg	Werkzoekenden die <u>niet meer of nog niet tewerkgesteld kunnen worden in het NEC of de SEC</u>	Onbepaalde duur

## 5.3 Hoe verhouden de maatregelen zich t.o.v. het profiel van de werkzoekende? Een empirische oefening

### 5.3.1 Doelstellingen

Deze sectie gaat na welk profiel werkzoekenden hebben binnen een specifieke maatregel. Voor elke maatregel bespreken we zowel de gemiddelde profilingscore van de deelnemers als het profiel van deze werkzoekenden (leeftijd, geslacht, opleiding, Nederlands als moedertaal, personen met een arbeidsbeperking). Op deze manier evalueren we of maatregelen, die als doel hebben kwetsbare dan wel sterkere werkzoekenden te begeleiden, deze werkzoekenden ook effectief bereiken. Daarvoor rangschikken we maatregelen op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt van de werkzoekenden, die aan deze maatregel deelnemen. De afstand tot de arbeidsmarkt wordt gemeten door de profilingscore<sup>34</sup> (zie hoofdstuk 4). Hoe hoger de gemiddelde profilingscore van alle werkzoekenden die participeerden in een bepaalde maatregel, hoe meer deze maatregel zich richt op sterke werkzoekenden; hoe lager de score, hoe meer deze maatregel focust op kwetsbare werkzoekenden. Tegelijkertijd onderzoeken we de spreiding van de profilingscore. Dit laat toe te onderzoeken in welke mate verschillende maatregelen werkzoekenden met een gelijkaardige afstand tot de arbeidsmarkt bereiken.

Eerst worden de VDAB-maatregelen geanalyseerd. Na een algemene evaluatie van alle VDAB-maatregelen, focussen we op (1) de TAZ, TIB, TIW en WIJ, (2) werkpleklers en (3) de opleidingen. Vervolgens doen we eenzelfde oefening voor maatregelen die worden geïmplementeerd door het DWSE, met name voor uitstroom naar de sociale economie, naar de dienstenchequesector en voor de doelgroepkorting (inclusief VOP en SINE). Tot slot gaan we dieper in op alle maatregelen die inzetten op het verlagen van de loonkost van jongeren.

<sup>34</sup> De profilingscore wordt eenmalig bepaald, namelijk bij instroom in de werkloosheid in 2016 en niet meer geüpdatet naarmate de werkzoekende vordert in zijn traject (en bijvoorbeeld een opleiding volgt).

We merken op dat de maatregelen t.o.v. elkaar worden gerangschikt op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt van de werkzoekenden, die in deze maatregelen instromen. Dit leert ons veel over het profiel van de werkzoekenden voor wie deze maatregelen nu worden ingezet en hoe de maatregelen zich t.o.v. elkaar verhouden. Het biedt echter geen inzicht in de vraag of de maatregelen effectief de werkzoekenden bereiken voor wie de maatregel initieel was bedoeld<sup>35</sup>. Dit aspect wordt verder belicht in het beleidsadvies in hoofdstuk 7.

### 5.3.2 De data

We steunen op vier datasets. We starten met een dataset over alle unieke werkzoekenden ingestroomd in de werkloosheid in 2016. Deze dataset bevat de profilingscore en de kenmerken (opleiding, leeftijd, ...) van elke werkzoekende. Deze dataset gebruikten we ook in het vorige hoofdstuk (zie sectie 4.3.1 voor beschrijvende statistieken). Vervolgens worden aan deze dataset vier andere datasets gekoppeld:

1. een dataset met voor elke werkzoekende op maandelijkse basis de catwz-code t.e.m. januari 2018. Dankzij deze dataset weten we voor elke maand of een werkzoekende al dan niet is uitgestroomd naar werk (zie sectie 4.2.4 voor een overzicht van alle catwz-codes)<sup>36</sup>;
2. een dataset met start- en einddata van elke VDAB-maatregel waaraan een werkzoekende bij de VDAB heeft deelgenomen t.e.m. januari 2018<sup>37</sup>;
3. een dataset van het DWSE die op kwartaalbasis<sup>38</sup> aangeeft of een werkzoekende is uitgestroomd naar de sociale economie, de dienstenchequesector en/of de werkgever een loonkostsubsidie voor deze werkzoekende heeft ontvangen (e.g. doelgroepkorting, VOP en SINE)<sup>39</sup>.

Deze datasets laten niet toe om te bepalen hoeveel werkzoekenden elk jaar van elke maatregel gebruik maken. Aan elke maatregel kunnen immers zowel werkzoekenden, ingestroomd in 2016, deelnemen als werkzoekenden die reeds werkloos waren voor 1 januari 2016 ('de stock'). Over deze laatste groep hebben we echter geen informatie.

De analyses laten echter wel toe om de maatregelen t.o.v. elkaar te positioneren. Maatregelen waar de werkzoekenden gemiddeld een lage profilingscore hebben, zijn maatregelen die zich in de eerste plaats richten op kwetsbare werkzoekenden.

De analyse start vanuit het oogpunt van de maatregelen zelf (zowel van de VDAB als maatregelen geïmplementeerd door het DWSE). Daarbij geven we per maatregel een overzicht van het aantal werkzoekenden, ingestroomd in de werkloosheid in 2016, die op een bepaald moment in hun traject aan deze maatregel deelnamen. Binnen een traject is het mogelijk dat een werkzoekende aan meerdere acties deelnam. In dit geval tellen we deze werkzoekende meerdere malen mee. Het is evenzeer mogelijk dat een werkzoekende in geen enkele maatregel terecht kwam. Dit is onder meer het geval voor werkzoekenden die snel werk vinden. Omdat we in dit hoofdstuk het beleid evalueren vanuit het oogpunt van de maatregelen nemen we deze werkzoekenden niet mee op. In het volgende

---

35 Hoewel nagaan of de maatregelen de werkzoekenden bereiken voor wie ze initieel waren bedoeld een beleidsrelevante vraag is, is een dergelijke analyse vanuit empirisch oogpunt erg moeilijk. Nagaan of een maatregel een specifieke doelgroep bereikt (bv. enkel jongeren in de WIJ!) is eenvoudig, maar eenduidig verifiëren of deze doelgroep ook de beoogde 'afstand tot de arbeidsmarkt' heeft is een erg subjectieve oefening.

36 Catwz staat voor categorie werkzoekende. Er wordt steeds gemeten op het einde van de maand.

37 We hebben tevens informatie over VDAB-maatregelen waaraan de werkzoekende deelnam voor 2016, bijvoorbeeld voor werkzoekenden die reeds in vorige periodes werkzoekend zijn geweest. Deze informatie gebruiken we niet behalve wanneer de maatregel nog niet beëindigd is in 2016.

38 Enkel voor arbeidszorg hebben we gegevens op maandbasis.

39 Gedurende de eerste kwartalen van 2016 werd de VOP nog uitbetaald door de VDAB. Voor deze kwartalen werden de gegevens dan ook door de VDAB aangeleverd.

hoofdstuk evalueren we het beleid vanuit het oogpunt van de werkzoekende en houden we wel rekening met werkzoekenden die aan geen enkele maatregel deelnemen.

Een beperkt aantal VDAB-acties werd gegroepeerd onder één noemer. Bijlage 4 bevat een overzicht van deze mapping. Persoonlijke dienstverlening en transmissies beschouwen we niet als een 'maatregel' en bespreken we dus ook niet.

Naast de gemiddelde profilingscore wordt voor elke maatregel het profiel van de werkzoekende beschreven aan de hand van klassieke doelgroepkenmerken: leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, personen met een arbeidsbeperking, kennis van het Nederlands en de gemiddelde werkloosheidsduur bij de start van de maatregel. Werkloosheidsduur wordt hier gedefinieerd zoals voorgeschreven door Eurostat en zoals ook wordt gerapporteerd op Arvastat (zie sectie 4.3.2 voor de definitie). Alle kenmerken werden bepaald 35 dagen na het instromen in de werkloosheid. Op dat moment is nog niet voor elke werkzoekende vastgesteld of ze al dan niet een arbeidsbeperking hebben, waardoor deze variabele niet voor elke werkzoekende accuraat is. Toch geeft het een eerste indicatie of een maatregel zich al dan niet richt op werkzoekenden met een arbeidsbeperking.

### 5.3.3 Arbeidsmarktdienstverlening door de VDAB

#### 5.3.3.1 Profiel van werkzoekenden per maatregel

Tabel 5.4 geeft een overzicht van alle VDAB-maatregelen die opgenomen zijn in de dataset. We rangschikken maatregelen naar toenemende afstand tot de arbeidsmarkt van de werkzoekenden die aan deze maatregelen deelnamen. Daarnaast beschrijven we het profiel van de werkzoekenden op basis van de variabelen leeftijd, geslacht, studieniveau, arbeidsbeperking, Nederlands als moedertaal en werkloosheidsduur bij de start van de actie. Deze cijfers worden onderlijnd zodra het aandeel werkzoekenden in een maatregel tien procentpunten hoger ligt dan het gemiddelde in de populatie van werkzoekenden ingestroomd in 2016 bij de VDAB.

Een eerste vaststelling is **het erg grote aanbod aan verschillende maatregelen en de grote verschillen in het aantal deelnemers per maatregel**. De koplopers zijn de beroepsgerichte opleidingen (22.467 deelnemers), IBO (15.398), TIBB (14.947), de opleidingsstage (13.879) en de 'projectlijnen' (12.059). Andere maatregelen, zoals de werkervaringsstage (70) en de instapstage (162), werden voor deze populatie maar zelden gebruikt. De werkervaringsstage kon pas worden ingezet vanaf 1 januari 2017 en initieel enkel binnen het kader van TIW-traject, waardoor dit instrument voornamelijk voor langdurig werkzoekenden werd ingezet. Dat verklaart waarom het aantal werkzoekenden in een werkervaringsstage in deze dataset zo laag is. Van de 31 maatregelen die in Tabel 5.4 worden opgesomd, zijn er 16 die door minder dan 2.000 werkzoekenden werden gebruikt, waarvan 11 door minder dan 1.000 werkzoekenden werden gebruikt.

De rangschikking van de maatregelen naar toenemende afstand tot de arbeidsmarkt vertoont een zekere logica.

- werkzoekenden in een **IBO** (inclusief C-IBO en G-IBO) en in de **sectorale arbeidsbemiddeling bouw** hebben de **kleinste afstand tot de arbeidsmarkt**. Het profilingsmodel voorspelt dat een werkzoekende in deze maatregelen gemiddeld genomen een kans heeft van 58% om binnen 180 dagen uit te stromen naar werk;
- werkzoekenden in de **tender maatgerichte loopbaanoriëntatie** hebben gemiddeld een sterker profiel dan werkzoekenden in TIBB, TIW of WIJ. De gemiddelde profilingscores van werkzoekenden in deze tender is 53%, en slechts een kwart is laaggeschoold;



- de **TIBB, TIW en WIJ** bereiken werkzoekenden met een **'gemiddeld profiel'**. Werkzoekenden in een TIBB (51%) hebben een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt dan werkzoekenden in een WIJ (48%) of een TIW-tender (gemiddelde profilingscore van 45%). Deze tenders bespreken we verder in sectie 5.3.3.4;
- de verschillende instrumenten voor **werkplekieren volgen eveneens het verwachte patroon**. Werkzoekenden in een IBO (gemiddelde profilingscore van 58%) hebben een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt dan werkzoekenden in een BIO (51%), een opleidingsstage (49%), een werkervaringsstage (44%), een beroepsverkennde stage (43%) of een activeringsstage (37%). Werkplekieren wordt verder besproken in sectie 5.3.3.4;
- de **verschillende types opleidingen volgen eveneens het verwachte patroon**. Werkzoekenden in beroepsgerichte doorstroomopleidingen hebben een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt (gemiddelde profilingscore van 54%) dan werkzoekenden in een beroepsgerichte opleiding (51%), een oriënterende opleiding (48%) of dan werkzoekenden die worden toegeleid naar algemene arbeidsmarktcompetenties (43%). Werkzoekenden in een opleiding 'Nederlands voor anderstaligen' hebben een erg grote afstand tot de arbeidsmarkt (31%). Deze opleidingen worden verder besproken in sectie 5.3.3.4;
- maatregelen die zich specifiek richten op werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zoals de **Tender Activeringszorg** (gemiddelde profilingscore van 38%) en de **activeringsstage** (37%), die enkel binnen de Tender Activeringszorg kan worden ingezet, bereiken inderdaad kwetsbare werkzoekenden.

Niettegenstaande de logica tussen de maatregelen, hebben veel maatregelen ook hun eigen **specificiteit**, die te maken heeft met de manier waarop de doelgroep wordt afgebakend.

- de **WIJ** en de **instapstage** richten zich specifiek op **(laaggeschoolde) jongeren**. De werkzoekenden binnen deze maatregel zijn dan ook zogoed als allemaal jonger dan 25 jaar. Binnen de WIJ is 75% laag- en 24% middengespoold, terwijl bij de instapstage 61% laag- en 31% middengespoold is;
- ook **IBO's** en **sectorale arbeidsbemiddeling bouw** trekken verhoudingsgewijs veel jongeren aan. In beide maatregelen zijn 55% van de werkzoekenden jonger dan 25 jaar. Meer dan 95% van de werkzoekenden in de sectorale arbeidsbemiddeling bouw zijn mannen. Ook de IBO's trekken meer mannen (68%) dan vrouwen (32%) aan;
- verschillende maatregelen zetten sterk in op **personen met een arbeidsbeperking**. Dit geldt voor de GTB- en GOB-trajecten, de beroepsverkennde stage, de TAZ en de activeringsstage;
- **outplacement** bereikt een erg **divers publiek** m.b.t. het opleidingsniveau. Dit publiek is gemiddeld wel ouder dan in de andere maatregelen. Ongeveer een kwart van de werkzoekenden in outplacement is 55-plus, en slechts 1% is jonger dan 25 jaar. Dit is bovendien de enige maatregel waarin de **werkloosheidsduur** van de betrokken werkzoekenden bij de start van deze begeleiding laag is. Gemiddeld start de outplacement na een werkloosheidsduur van 62 dagen;
- met een paar uitzonderingen, bedraagt de gemiddelde **werkloosheidsduur** van werkzoekenden bij de start van de actie meer dan 200 dagen. Een aantal maatregelen focussen op langdurig werkzoekenden. De gemiddelde werkloosheidsduur bij de start van **TIW**, een tender die expliciet inzet op langdurig (>1 jaar) werkzoekenden, is 548 dagen. Ook de activeringsstage (530 dagen) en de werkervaringsstage (493 dagen) zetten sterk in op langdurig werkzoekenden.

Tot slot zijn er een beperkt aantal maatregelen waarvan de resultaten met de **nodige voorzichtigheid dienen te worden geïnterpreteerd**.

- onder de noemer **'Limburg'** vallen erg diverse maatregelen binnen het 'strategisch actieplan voor Limburg in het kwadraat'. Daaronder vallen zowel opleidingen zoals schilderen en decoreren of magazijnmedewerker als vormen van intensieve begeleiding zoals Triple Youth of Vlijtig Vijftig (zie bijlage 5 voor een overzicht van alle maatregelen in deze groep). Omdat deze maatregelen

inhoudelijk zo sterk verschillen kan voor deze maatregel de profilingscore niet worden geïnterpreteerd;

- onder de noemer **'begeleiding door andere partners'** vallen eveneens erg diverse maatregelen (zie bijlage 4 voor een overzicht). Ongeveer een derde van de werkzoekenden in deze groep heeft een 'ervaringsbewijs' gehaald. Een tweede grote groep binnen deze categorie zijn ESF-oproepen. In bijlage 6 gaan we dieper in op deze ESF-oproepen. Een derde groep zijn 'werknemersopleidingen'. Wat deze acties wel gemeen hebben, is dat ze inzetten op werkzoekenden met een vrij grote afstand tot de arbeidsmarkt. De profilingscore van deze werkzoekenden is gemiddeld 39%;
- onder de noemer **'projectlijnen'** vallen allerhande provinciale acties. Al deze acties samen staan echter wel in voor een groot volume aan acties. Ongeveer 12.000 werkzoekenden hebben deelgenomen aan zo een provinciale actie. Opnieuw stellen we vast dat deze provinciale acties sterk inzetten op de meest kwetsbare werkzoekenden. De gemiddelde score van werkzoekenden in deze maatregel is 27%;
- werkzoekenden in de maatregel **'tijdelijke werkervaring (TWE) OCMW'** hebben een gemiddelde score van 31%. Het model voorspelt dus dat slechts 31% van deze werkzoekenden binnen zes maanden uitstroomt naar werk. Het zou echter kunnen dat het profilingsmodel hier een verkeerde inschatting maakt, omdat de inschatting gebaseerd is op gegevens uit het verleden. In het verleden hadden werkzoekenden, ten laste van het OCMW (catwz 5), inderdaad een lage kans om uit te stromen naar werk. De maatregel 'TWE OCMW' werd opgestart op 1 januari 2016, waardoor het model nog geen rekening houdt met het feit dat werkzoekenden ten laste van het OCMW nu misschien sneller uitstromen naar werk dan in het verleden het geval was. De toekomst zal moeten uitwijzen of deze maatregel ook effectief de uitstroom naar werk van deze werkzoekenden verhoogt. Omdat dit om een erg recente maatregel gaat, is het nog te vroeg om op basis van deze analyses uitspraken te doen over TWE OCMW en bespreken we deze maatregel niet in dit rapport;
- de tender **Subsidie Intensief Werkplekieren (SIW)** is de voorloper van de TIW. Deze tender liep tot eind december 2016. Een aantal werkzoekenden in de dataset werden echter naar deze tender toegeleid voor december 2016. Het gaat dan om werkzoekenden die ook voor 2016 al werkzoekend zijn geweest, en in 2016 opnieuw zijn ingestroomd in de werkloosheid. We stellen vast dat het profiel van werkzoekenden in deze tender gelijkaardig is aan het profiel in de TIW. Omdat deze tender is afgelopen, gaan we er in dit rapport niet verder op in.

Tabel 5.4 Profiel van de werkzoekenden per VDAB-maatregel

Maatregel (gerangschikt naar toenemende afstand tot de arbeidsmarkt)	Aantallen	Profilings- score	Jongeren	55- plus	Vrouwen	Studieniveau			Arbeids- beperking	Moedertaal niet NL	Werkloosheids- duur (definitie Eurostat)
						Laag	Midden	Hoog			
Sectorale arbeidsbemiddeling bouw	1.386	58%	<u>55%</u>	1%	3%	37%	<u>61%</u>	2%	5%	19%	164
IBO	15.398	58%	<u>55%</u>	1%	32%	28%	46%	25%	5%	18%	179
Beroepsgerichte doorstroomopleiding	2.542	54%	25%	1%	37%	27%	<u>57%</u>	16%	5%	20%	248
Tender oriëntering/topsport	913	53%	29%	0%	55%	25%	<u>52%</u>	23%	4%	16%	310
Traject ondernemerschap	881	53%	10%	3%	<u>59%</u>	14%	34%	<u>52%</u>	5%	13%	241
Limburg	1.581	52%	38%	6%	49%	32%	<u>50%</u>	18%	5%	19%	<u>366</u>
BIO	1.341	51%	40%	1%	42%	35%	33%	32%	9%	30%	282
Opleiding in het bedrijf	530	51%	30%	1%	45%	40%	47%	13%	13%	27%	290
TIBB	14.947	51%	31%	1%	47%	37%	47%	16%	4%	37%	318
Beroepsgerichte opleiding	22.467	51%	26%	2%	39%	36%	47%	17%	8%	28%	260
Opleidingsstage	13.879	49%	23%	1%	<u>69%</u>	27%	<u>55%</u>	18%	4%	25%	293
WIJ	2.689	48%	<u>96%</u>	0%	39%	<u>75%</u>	24%	0%	9%	27%	204
Oriënterende opleiding	4.392	48%	26%	1%	41%	34%	44%	22%	5%	<u>42%</u>	233
Outplacement	7.731	47%	1%	<u>22%</u>	45%	29%	37%	34%	2%	15%	62
SIW	642	46%	10%	5%	38%	<u>48%</u>	39%	14%	12%	37%	<u>382</u>
GOB	1.554	45%	34%	2%	40%	<u>43%</u>	40%	17%	<u>70%</u>	13%	311
TIW	2.507	45%	12%	1%	44%	<u>47%</u>	38%	15%	7%	<u>39%</u>	<u>548</u>
Werkervaringsstage	70	44%	19%	0%	<u>63%</u>	43%	41%	16%	4%	34%	<u>493</u>
Beroepsverkennde stage	3.659	43%	33%	2%	42%	<u>49%</u>	37%	13%	<u>46%</u>	27%	338
Armoedebegeleiding	885	43%	21%	2%	45%	<u>67%</u>	28%	5%	15%	29%	268
Algemene arbeidsmarktcompetenties	1.197	43%	35%	2%	46%	<u>48%</u>	37%	14%	11%	<u>51%</u>	281
Instapstage	162	41%	<u>97%</u>	0%	<u>62%</u>	<u>61%</u>	31%	7%	4%	36%	200

Maatregel (gerangschikt naar toenemende afstand tot de arbeidsmarkt)	Aantallen	Profiling- score	Jongeren	55- plus	Vrouwen	Studieniveau			Arbeids- beperking	Moedertaal niet NL	Werkloosheids- duur (definitie Eurostat)
						Laag	Midden	Hoog			
GTB	7.545	40%	32%	2%	43%	<u>60%</u>	30%	10%	<u>67%</u>	15%	281
Detentietraject	814	39%	15%	3%	6%	<u>73%</u>	23%	4%	10%	23%	147
Begeleiding door andere partners	5.556	39%	28%	3%	38%	42%	31%	27%	4%	<u>64%</u>	204
TAZ	634	38%	23%	1%	57%	<u>51%</u>	37%	12%	<u>50%</u>	11%	<u>387</u>
Activeringsstage	182	37%	28%	3%	<u>60%</u>	<u>52%</u>	35%	13%	<u>65%</u>	10%	<u>530</u>
Overige stage	4	34%	<u>50%</u>	0%	0%	<u>75%</u>	25%	0%	<u>75%</u>	25%	190
Nederlands voor anderstaligen	5.257	31%	21%	2%	44%	<u>47%</u>	35%	18%	1%	<u>98%</u>	220
TWE OCMW	2.389	31%	31%	3%	32%	<u>58%</u>	29%	13%	4%	<u>73%</u>	325
Projectlijnen	12.059	27%	<u>72%</u>	1%	31%	<u>72%</u>	17%	11%	2%	<u>46%</u>	103
<b>Gewogen gemiddelde</b>		<b>51%</b>	<b>38%</b>	<b>3%</b>	<b>46%</b>	<b>45%</b>	<b>45%</b>	<b>20%</b>	<b>12%</b>	<b>36%</b>	<b>164</b>

\* Onderlijnde cijfers geven aan dat deze maatregel 10 procentpunten meer werkzoekenden met een specifiek profiel bereikt dan het gemiddelde in de populatie. Zo zijn 35% van de werkzoekenden ingestroomd in 2016 jonger dan 25 jaar. De statistieken over het aantal jongeren worden dus onderlijnd van zodra minimaal 45% van de werkzoekenden in een maatregel jonger dan 25 jaar is. Statistieken over de werkloosheidsduur worden onderlijnd van zodra de gemiddelde werkloosheidsduur van de werkzoekenden groter is dan één jaar.

\* De aantallen kunnen niet als 'unieke werkzoekenden' worden geïnterpreteerd. Elke keer dat een werkzoekende opnieuw deelneemt aan dezelfde actie (bijvoorbeeld na een tijdelijke uitstroom uit de werkloosheid) wordt hij opnieuw meegeteld.

### 5.3.3.2 De eerste VDAB-actie

Een alternatieve manier om de VDAB-maatregelen te evalueren is door na te gaan wat de eerste maatregel is waaraan werkzoekenden deelnemen na instroom in de werkloosheid. Dit heeft drie voordelen t.o.v. de vorige strategie. Ten eerste tellen we op deze manier elke werkzoekende maar één keer. De uitzondering op deze regel zijn de werkzoekenden die gelijktijdig starten met meerdere acties (bv. een opleiding in combinatie met een opleidingsstage). In dit geval tellen we deze werkzoekenden mee in elke maatregel. Ten tweede zal de gemiddelde profilingscore per maatregel ‘correcter’ zijn. In de vorige strategie werd een werkzoekende die startte in een beroepsopleiding en vervolgens een IBO deed meegeteld in beide maatregelen. Wanneer we enkel rekening houden met de ‘eerste actie’ tellen we deze werkzoekende enkel mee in de beroepsopleiding, en niet in de IBO. Hierdoor verhoogt de gemiddelde score van werkzoekenden in een IBO, omdat werkzoekenden die eerst een beroepsopleiding volgen gemiddeld genomen een lagere score hebben dan werkzoekenden die onmiddellijk een IBO starten. Ten derde geeft het een eerste inzicht in het traject dat werkzoekenden typisch afleggen (zie ook hoofdstuk 6).

Tabel 5.5 geeft per maatregel het aantal werkzoekenden voor wie dit de eerste actie is samen met de gemiddelde profilingscore van deze werkzoekenden. Daarnaast vergelijkt Tabel 5.5 de profilingscore van ‘alle deelnemers’ (zie Tabel 5.4) versus de profilingscore van de deelnemers voor wie dit de eerste actie is.

De verschillen tussen Tabel 5.4 en Tabel 5.5 zijn beperkt:

- de **rangschikking van de maatregelen in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt wijzigt nauwelijks**. Ook het profiel van de werkzoekenden (niet gerapporteerd in Tabel 5.5) wijzigt nauwelijks in vergelijking met Tabel 5.4. Omdat de verschillen zo beperkt zijn, zullen we in de volgende analyses steeds werken met alle werkzoekenden die aan een bepaalde maatregel deelnemen en niet enkel met werkzoekenden voor wie de maatregel de ‘eerste’ maatregel is;
- een **aantal maatregelen zijn typisch de ‘eerste maatregel’**. Typische ‘eerste maatregelen’ zijn outplacement, de TIBB, de WIJ, het detentietraject, het traject ondernemerschap en armoedebegeleiding. Voor deze maatregelen geldt dat dit de eerste maatregel is voor meer dan 80% van de deelnemers;
- **andere maatregelen worden typisch pas na verloop van tijd ingezet**. Voorbeelden hiervan zijn onder meer de BIO en de beroepsgerichte (doorstroom) opleidingen. De beroepsgerichte (doorstroom) opleidingen zijn voor slechts de helft van de werkzoekenden de eerste maatregel.

**Tabel 5.5 De eerste VDAB-acties**

	Aantal werkzoekenden voor wie dit de eerste maatregel is	Totaal aantal deelnemers	Verhouding eerste maatregel/ alle deelnemers	Verskil in scores
IBO	10.750	15.398	70%	3%
Sectorale arbeidsbemiddeling bouw	1.170	1.386	84%	2%
BIO	690	1.341	51%	6%
Opleiding in het bedrijf	95	530	18%	5%
Traject ondernemerschap	730	881	83%	-1%
Tender oriëntering/topsport	778	913	85%	0%
Beroepsgerichte doorstroomopleiding	1.296	2.542	51%	0%
Limburg	1.025	1.581	65%	0%
Beroepsgerichte opleiding	10.305	22.467	46%	0%
TIBB	13.041	14.947	87%	1%
Opleidingsstage	502	13.879	4%	2%
Oriënterende opleiding	3.078	4.392	70%	-1%
WIJ	2.388	2.689	89%	1%
Outplacement	7.491	7.731	97%	1%
SIW	631	642	98%	0%
Beroepsverkenkende stage	545	3.659	15%	3%
TIW	1.929	2.507	77%	-1%
GOB	346	1.554	22%	-1%
Armoedebegeleiding	706	885	80%	0%
Werkervaringsstage	2	885	0%	0%
Algemene arbeidsmarktcompetenties	544	1.197	45%	0%
Instapstage	83	162	51%	2%
GTB	4.458	7.545	59%	-2%
Detentietraject	729	814	90%	1%
Begeleiding door andere partners	2.879	5.556	52%	-2%
TWE OCMW	1.404	2.389	59%	-5%
Nederlands voor anderstaligen	3.245	5.257	62%	1%
Projectlijnen	9.892	12.059	82%	0%
Overige stage	1	4	25%	-14%

### 5.3.3.3 Profiel van werkzoekenden met een inschatting

Naast de acties, kunnen werkzoekenden ook een bepaalde inschatting krijgen van de psychologische dienst van de VDAB, waarbij we een onderscheid maken tussen werkzoekenden met het **recht op vrijstelling/aangepaste beschikbaarheid**<sup>40</sup> en werkzoekenden met een **advies maatwerk, arbeidszorg, activeringsbegeleiding, zorgtraject 55+**, of **niet-toeleidbaar**. Tabel 5.6 bevat dezelfde gegevens als Tabel 5.4, maar nu voor werkzoekenden die een bepaalde inschatting hebben gekregen. Werkzoekenden met een dergelijke inschatting hebben steeds een erg grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dat geldt in het bijzonder voor de niet-toeleidbaren (gemiddelde profilingscore van 28%) en voor werkzoekenden met advies arbeidszorg (30%), maar ook werkzoekenden met een

<sup>40</sup> Deze categorie groepeert de 'passief beschikbaar (oudere werkzoekenden)', 'de vrijstelling mantelzorg', 'vrijstelling studies', 'volledig vrijgesteld', 'aangepast beschikbaar (oudere werkzoekenden)'.

advies activeringsbegeleiding (39%) of werkzoekenden met het recht op maatwerk (38%). Acht op tien werkzoekenden met een vrijstelling/aangepaste beschikbaarheid zijn werkzoekenden van 55 jaar of ouder. Ook deze groep heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt (31%).

**Tabel 5.6**      **Inschatting van werkzoekenden door de VDAB**

Maatregel	Aantallen	Profiling-score	Jongeren	55-plus	Vrouwen	Studieniveau			Arbeidsbeperking	Moedertaal niet NL	Werkloosheidsduur (Eurostat)
						Laag	Midden	Hoog			
ZT: Zorgtraject 55+	17	26%	0%	<u>65%</u>	<u>71%</u>	<u>47%</u>	35%	18%	<u>53%</u>	29%	285
NT: Niet-Toeleidbaar	865	28%	8%	<u>16%</u>	54%	<u>59%</u>	30%	10%	<u>68%</u>	17%	280
Arbeidszorg	1.547	30%	15%	8%	45%	<u>69%</u>	25%	6%	<u>83%</u>	19%	201
Vrijstelling/ aangepast beschikbaar	9.020	31%	4%	<u>79%</u>	46%	<u>44%</u>	32%	23%	9%	20%	208
Maatwerk	7.671	38%	24%	5%	33%	<u>84%</u>	15%	2%	<u>80%</u>	19%	220
Activeringsbegeleiding	1.410	39%	20%	2%	54%	<u>53%</u>	35%	12%	<u>49%</u>	13%	237
<b>Gewogen gemiddelde</b>		<b>34%</b>	<b>13%</b>	<b>38%</b>	<b>42%</b>	<b>62%</b>	<b>25%</b>	<b>13%</b>	<b>46%</b>	<b>19%</b>	<b>217</b>

\* Onderlijnde cijfers geven aan dat deze maatregel 10 procentpunten meer werkzoekenden met een specifiek profiel bereikt dan het gemiddelde in de populatie. Zo zijn 35% van de werkzoekenden ingestroomd in 2016 jonger dan 25 jaar. De statistieken over het aantal jongeren worden dus onderlijnd van zodra minimaal 45% van de werkzoekenden in een maatregel jonger dan 25 jaar is. Statistieken over de werkloosheidsduur worden onderlijnd van zodra de gemiddelde werkloosheidsduur van de werkzoekenden groter is dan één jaar.

\* De aantallen kunnen niet als 'unieke werkzoekenden' worden geïnterpreteerd. Elke keer dat een werkzoekende opnieuw dezelfde inschatting krijgt (bijvoorbeeld na een tijdelijke uitstroom uit de werkloosheid) wordt hij opnieuw meegeteld.



#### 5.3.3.4 In welke mate bereiken verschillende maatregelen verschillende doelgroepen?

##### a) Inleiding

De profilingscores laten toe om na te gaan in welke mate de verschillende maatregelen verschillende doelgroepen bereiken. Idealiter overlappen de doelgroepen van verschillende maatregelen slechts in beperkte mate. Dit maakt het eenvoudiger voor de bemiddelaar om te beslissen welke werkzoekende naar welke maatregel moet worden toegeleid. Bovendien is op die manier de maatregel ook eenvoudiger te organiseren en wordt het eenvoudiger om een 'correcte' kostprijs van een maatregel te bepalen.

Om dit te bestuderen kijken we niet enkel naar de gemiddelde profilingscore (zoals in de vorige sectie), maar ook naar de distributie van de profilingscore. Acties bereiken een verschillende doelgroep wanneer deze distributies maar in beperkte mate overlappen.

Figuur 5.6 geeft de distributie van de profilingscores voor alle VDAB-maatregelen die ook hierboven werden besproken. We gebruiken hiervoor boxplots. Deze boxplots geven naast de mediaan ook steeds het 25<sup>ste</sup> en 75<sup>ste</sup> percentiel van de distributie van de profilingscores. Zo is de mediaan score van een IBO 60%, en heeft 75% van de werkzoekenden die een IBO volgen een profilingscore tussen 47% en 70%. Andere acties zoals TWE OCMW richten zich dan weer op meer kwetsbare werkzoekenden. Voor deze actie is de mediaan score 28%, en heeft 75% van de deelnemers een score tussen 19% en 40%.

Om deze acties te kunnen vergelijken met het profiel van de werkzoekenden duiden we in Figuur 5.6 ook het 25<sup>ste</sup> percentiel, de mediaan en het 75<sup>ste</sup> percentiel van de distributie van de profilingscores van alle werkzoekenden aan. De mediaan van deze distributie is 54%, wat betekent dat de helft van de werkzoekenden minder dan 54% kans heeft werk te hebben 215 dagen na instroom in de werkloosheid. Het 25<sup>ste</sup> en 75<sup>ste</sup> percentiel van deze distributie zijn respectievelijk 39% en 67%. Dit betekent dat de 25% werkzoekenden met de laagste score minder dan 39% kans hebben om werk te hebben na 215 dagen werkloosheid, terwijl de 25% werkzoekenden met de hoogste score meer dan 67% kans hebben om binnen deze periode werk te vinden.

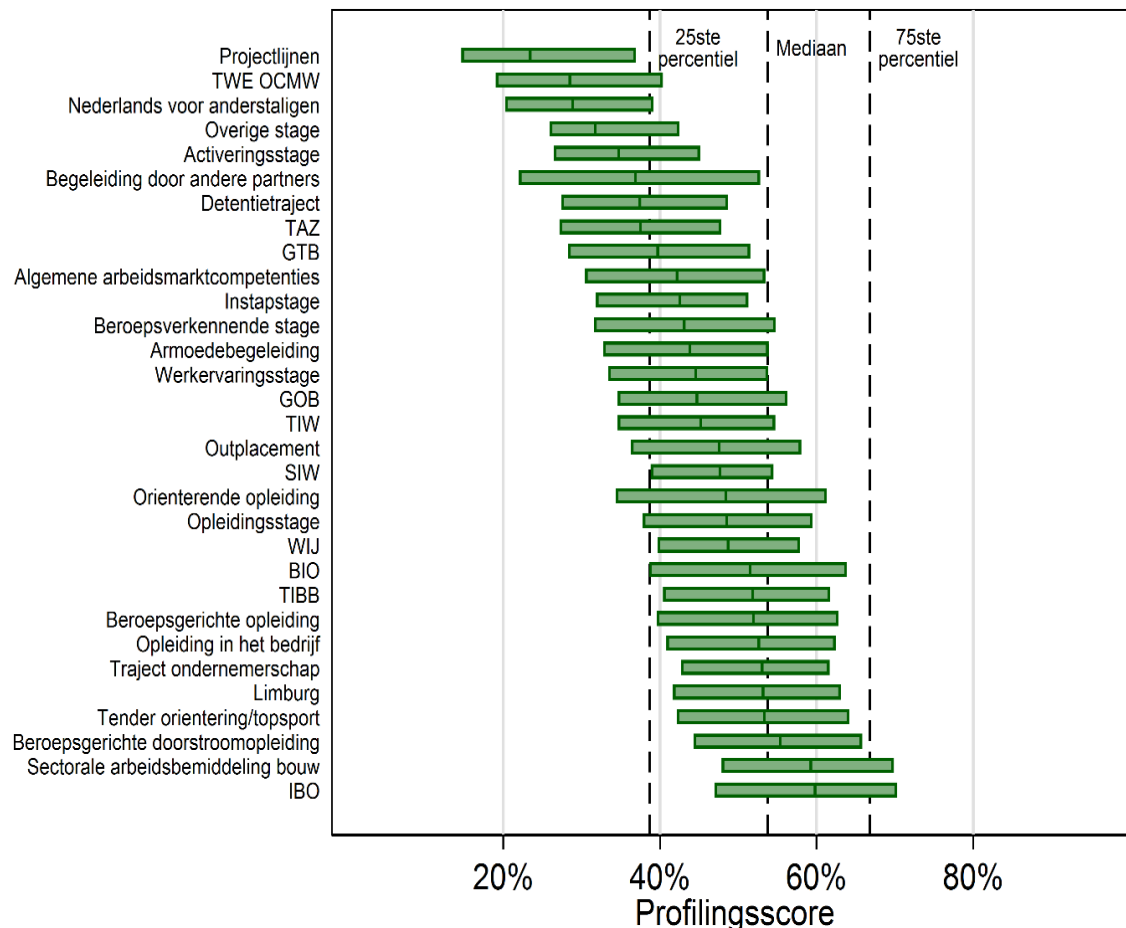
Op deze manier kunnen we maatregelen niet enkel t.o.v. elkaar plaatsen, maar ook t.o.v. de afstand tot de arbeidsmarkt van alle werkzoekenden die instromen bij de VDAB. Hierdoor zien we dat de werkzoekenden met een erg sterk profiel, i.e. de werkzoekenden met een profilingscore in het 75<sup>ste</sup> percentiel, nauwelijks deelnemen aan acties. Deze sterke werkzoekenden hebben geen nood aan (intensieve) ondersteuning en stromen ook zonder ondersteuning uit naar werk.

Wat de verschillende VDAB-maatregelen betreft, toont Figuur 5.6 duidelijk aan dat er verschillen zijn m.b.t. de bereikte doelgroep. Zo zien we dat een IBO voornamelijk sterkere werkzoekenden bereikt. Het merendeel van de werkzoekenden in een IBO heeft een score tussen de mediaan en het 75<sup>ste</sup> percentiel. De opleiding Nederlands voor anderstaligen bereikt dan weer voornamelijk kwetsbare werkzoekenden. Ongeveer drie op vier werkzoekenden die deze opleiding volgen, scoren lager dan het 25<sup>ste</sup> percentiel.

Alle maatregelen onderling vergelijken heeft weinig zin, juist doordat deze maatregelen zo sterk van elkaar verschillen. In plaats daarvan focussen we in de volgende secties op drie 'verzamelings' van gelijkaardige acties, en gaan we na in welke mate ze een verschillende doelgroep bereiken. We analyseren dit eerst voor vier tenders, met name de TAZ, TIBB, TIW en WIJ. Vervolgens doen we dezelfde oefening voor zeven werkplekleerinstrumenten, met name de activeringsstage, de opleidingsstage, de BIO, de IBO, de instapstage, de werkervaringsstage en de beroepsverkennde

stage. Tot slot analyseren we het bereik van de opleidingen Nederlands voor anderstaligen, algemene arbeidsmarktcompetenties, de oriënterende opleiding, de beroepsopleiding en de beroepsgerichte doorstroomopleiding.

**Figuur 5.6 De distributie van de profilingscores voor alle VDAB-maatregelen**



\* Deze boxplots tonen enkel het 25<sup>ste</sup> en 75<sup>ste</sup> percentiel per maatregel. De extreme waarden, die typisch ook worden getoond op een boxplot, tonen we hier niet. De stippellijnen geven de distributie van de profilingscore van de volledige populatie van werkzoekenden. De helft van de werkzoekenden heeft een mediaan score lager dan 54%; 25% van de werkzoekenden heeft een profilingscore lager dan 39%; en 25% van de werkzoekenden heeft een profilingscore hoger dan 67%.

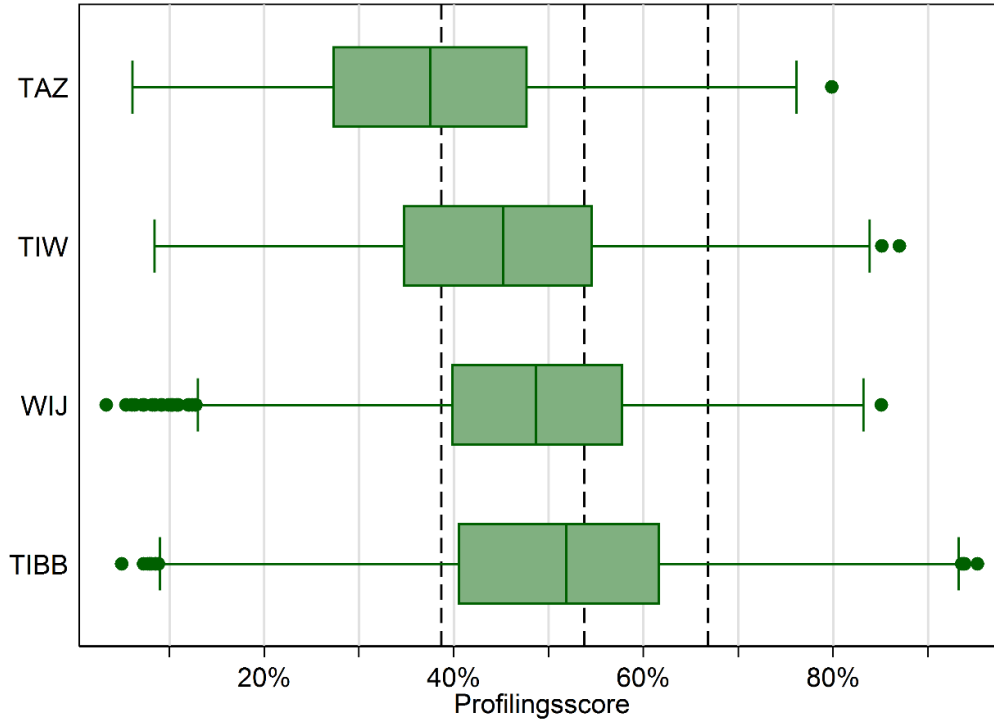
### b) De TAZ, TIBB, TIW en WIJ

Figuur 5.7 en Figuur 5.8 visualiseren exact dezelfde informatie over de TAZ, TIBB, TIW en WIJ op een verschillende manier. Figuur 5.7 toont de distributie van de profilingscore van de werkzoekenden in deze tenders met een boxplot, terwijl Figuur 5.8 dezelfde distributies toont door middel van een frequentiedistributie. Tabel 5.7 geeft de exacte profilingscore van het 25<sup>ste</sup> percentiel, de mediaan en het 75<sup>ste</sup> percentiel voor elke tender.

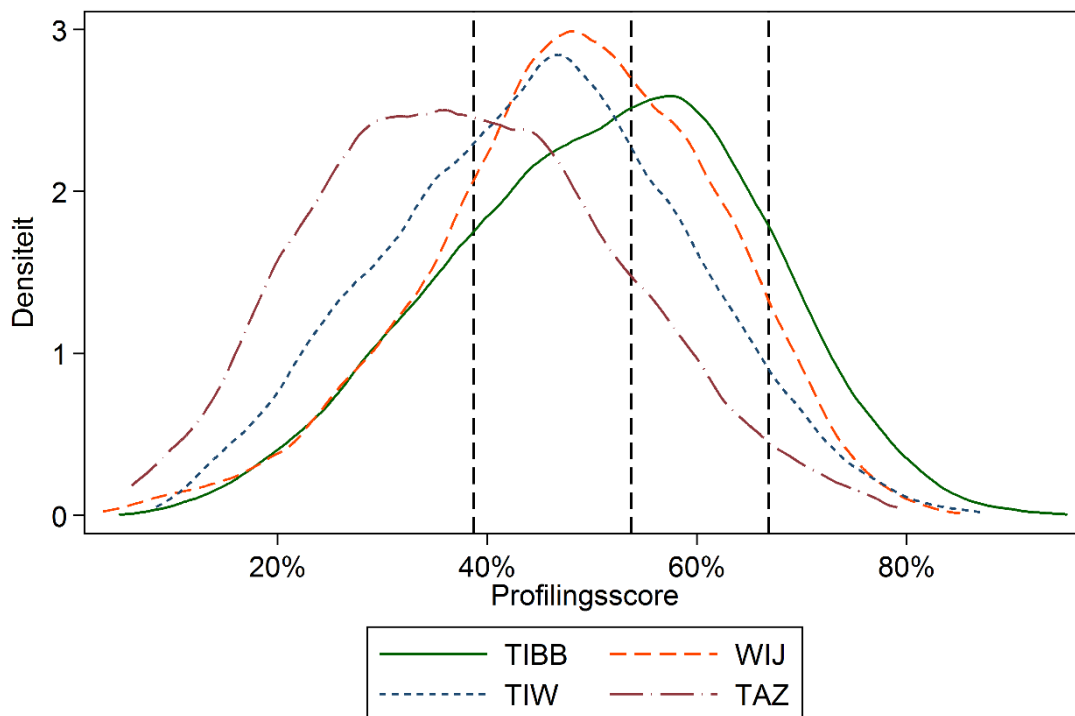
Beide figuren tonen aan dat de TIBB, TIW en WIJ werkzoekenden met een gelijkaardige afstand tot de arbeidsmarkt bereiken. Deze tenders bereiken werkzoekenden met een score tussen het 25<sup>ste</sup> percentiel en de mediaan van de distributie van de profilingscore. Het profiel van werkzoekenden in een TIBB is gemiddeld iets sterker dan in de WIJ, waar werkzoekenden dan weer een iets sterker profiel hebben dan in de TIW. De TAZ verschilt wel sterker van de andere tenders in de zin dat deze tender ook een aanzienlijk aantal kwetsbare werkzoekenden bereikt met een score lager dan het 25<sup>ste</sup>

percentiel. Zo is de mediaan score van de TAZ 38%, wat beduidend lager is dan voor de TIBB (52%), TIW (45%) en de WIJ (49%).

**Figuur 5.7** De distributie van de profilingscores voor vier tenders (TAZ, TIBB, TIW, WIJ), voorgesteld met box plots



**Figuur 5.8** De distributie van de profilingscores voor vier tenders (TAZ, TIBB, TIW, WIJ), voorgesteld met frequentiedistributies



Gezien de vaststelling dat de distributies van de profilingscore voor de TIBB, TIW en WIJ in zekere mate samenvallen, kan de vraag worden gesteld of deze tenders wel degelijk andere werkzoekenden bereiken en, dus, of het niet mogelijk is om deze drie tenders te vervangen door één enkele tender.

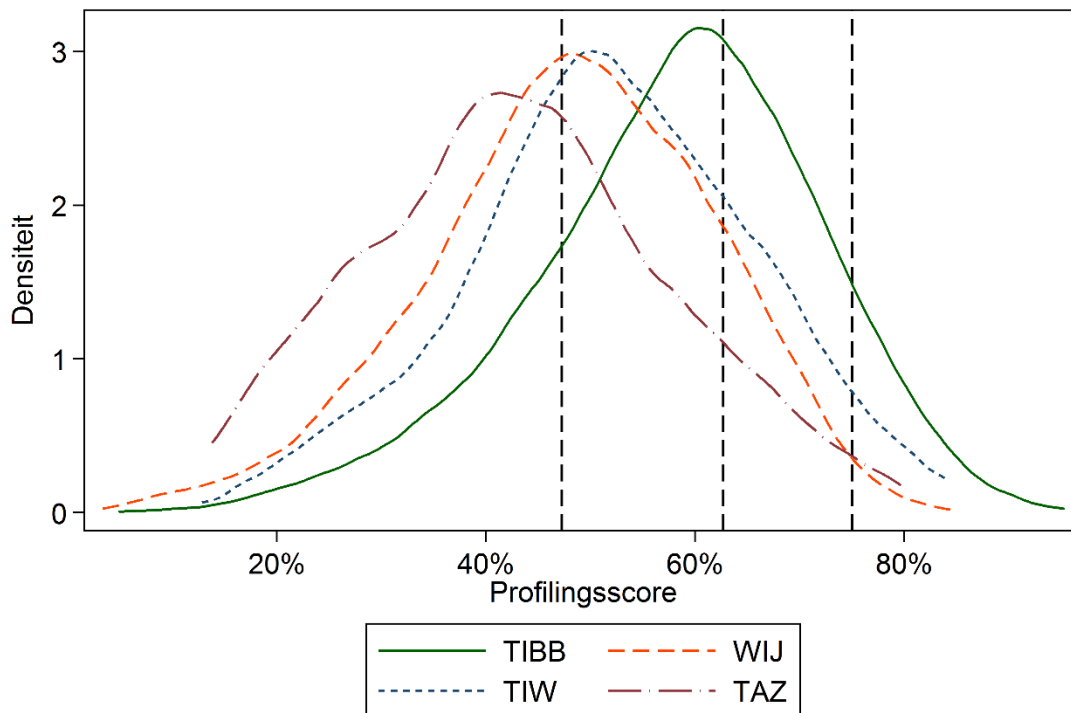
**Tabel 5.7 De distributie van de profilingscores voor vier tenders (TAZ, TIBB, TIW, WIJ) (alle werkzoekenden versus jongeren)**

	25ste percentiel	Mediaan	75ste percentiel	Aantal deelnemers
<b>Alle werkzoekenden</b>				
TAZ	27%	38%	48%	634
TIBB	41%	52%	62%	14.947
TIW	35%	45%	55%	2.507
WIJ	40%	49%	58%	2.689
<b>Jongeren</b>				
TAZ	33%	43%	53%	148
TIBB	50%	59%	68%	4.636
TIW	44%	52%	62%	296
WIJ	40%	49%	58%	2.577

Zoals werd vastgesteld in sectie 5.3.3, verschillen de doelgroepen van deze tenders wel op een aantal punten, maar deze verschillen blijken niet voldoende groot om ook de profilingscores sterk te beïnvloeden. Zo richt de WIJ zich exclusief op (laaggeschoolde) jongeren en focust de TIW op langdurig (>12 maanden) werkzoekenden. Werkzoekenden binnen de TIBB moeten niet voldoen aan specifieke criteria, maar deze tender richt zich eveneens op kansengroepen (zie ook sectie 5.2 voor een iets vollediger beschrijving van deze tenders). De drie tenders hebben als gemeenschappelijk element dat ze in principe geen werkzoekenden met niet-arbeidsmarktgerelateerde problemen begeleiden.

Hoewel sommige tenders zich specifiek richten op een bepaalde doelgroep, betekent dit niet dat de andere tenders geen werkzoekenden uit deze doelgroep begeleiden. Zo richt de WIJ zich op jongeren, maar worden er ook jongeren begeleid binnen de TIW en TIBB. We gaan na of de distributies van de profilingscores verschillen tussen de tenders wanneer we enkel kijken naar jongeren in deze tenders. Figuur 5.9 (en Tabel 5.8) tonen aan dat de verschillen tussen de tenders nu iets groter zijn, en de distributies minder overlappen. De meest kwetsbare jongeren worden toegeleid naar de WIJ (mediaan profilingscore: 49%), terwijl jongeren in een TIW (52%) en een TIBB (59%) gemiddeld sterker staan op de arbeidsmarkt.

**Figuur 5.9** De distributie van de profilingscores van jongeren in vier tenders (TAZ, TIBB, TIW, WIJ)



Uit deze analyses kunnen we concluderen dat de TIBB, TIW en WIJ werkzoekenden bereiken met een gelijkaardige afstand tot de arbeidsmarkt. Wanneer we de steekproef beperken tot jongeren, stellen we grotere verschillen vast tussen de tenders. In dit geval worden jongeren met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt toegeleid naar de WIJ, terwijl jongeren met een kleinere afstand worden toegeleid naar de TIBB. De TIW zit daar tussenin. Dit is in de lijn met de verwachtingen.

We kunnen echter wel de vraag stellen of het zinvol is een tender te organiseren specifiek voor jongeren, zeker omdat niet alle jongeren naar een WIJ worden toegeleid. Op welke basis er wordt beslist om een jongere naar de WIJ dan wel de TIBB of de TIW toe te leiden is niet altijd duidelijk, en we stellen ook vast dat we jongeren met gelijkaardige profielen in al deze tenders terugvinden. Hoewel deze analyses dus wel degelijk de vraag laten rijzen of er nood is aan drie verschillende tenders, zijn er verschillende andere elementen waar we hier geen rekening mee houden maar die wel degelijk een rol spelen bij de keuze om al dan niet de verschillende tenders te vervangen door één enkele tender. Ten eerste houden bovenstaande analyses geen rekening met de methodiek die wordt gebruikt voor het begeleiden en bemiddelen van werkzoekenden, die kan verschillen tussen de tenders. De vraag kan dan wel worden gesteld of het nodig is om een verschillende methodiek te gebruiken, gezien het profiel van de werkzoekenden in een aantal gevallen gelijkaardig is. Ten tweede houden we geen rekening met organisatorische elementen. Het zou kunnen dat het vanuit praktisch oogpunt eenvoudiger is te werken met duidelijke doelgroepen (bijvoorbeeld enkel jongeren), omdat zo ook bemiddelaars of partners zich kunnen specialiseren in een bepaalde doelgroep. Ten derde speelt ook de historiek van deze tenders een rol, waarbij deze tenders op verschillende momenten uitgerold werden.

### c) Werkplekieren

Figuur 5.10 en Tabel 5.8 geven voor de zeven verschillende werkplekleerinstrumenten aan welke werkzoekenden ze bereiken. Bij het bespreken van de resultaten laten we de opleidingsstage buiten beschouwing omdat deze stage steeds gepaard gaat met een opleiding.

Figuur 5.10 toont aan dat we drie groepen van werkplekleerinstrumenten kunnen onderscheiden. De eerst groep omvat de IBO en de BIO, en richt zich op de sterkere werkzoekenden. Werkzoekenden binnen een IBO hebben gemiddeld een (aanzienlijk)sterker profiel dan werkzoekenden in een BIO (mediaan profilingscore van 60% voor IBO versus 51% voor BIO). Wel stellen we vast dat de BIO een erg diverse doelgroep bereikt: zowel meer kwetsbare als sterkere werkzoekenden maken van dit instrument gebruik. De tweede groep omvat de instapstage, de beroepsverkennde stage en de werkervaringsstage. Het profiel van werkzoekenden dat naar deze instrumenten wordt toegeleid is erg gelijkaardig. De mediaan profilingscore van deze instrumenten schommelt rond 43%, en 75% van de deelnemers heeft een score tussen 30% en 54%. In de derde groep plaatsen we de activeringsstage. Werkzoekenden in deze groep hebben gemiddeld een erg kwetsbaar profiel, hoewel er nog steeds een gedeeltelijke overlap is met instrumenten uit de tweede groep. De mediaan profilingscore van deelnemers aan een activeringsstage is 35%, en 75% van de deelnemers heeft een score tussen 27% en 45%.

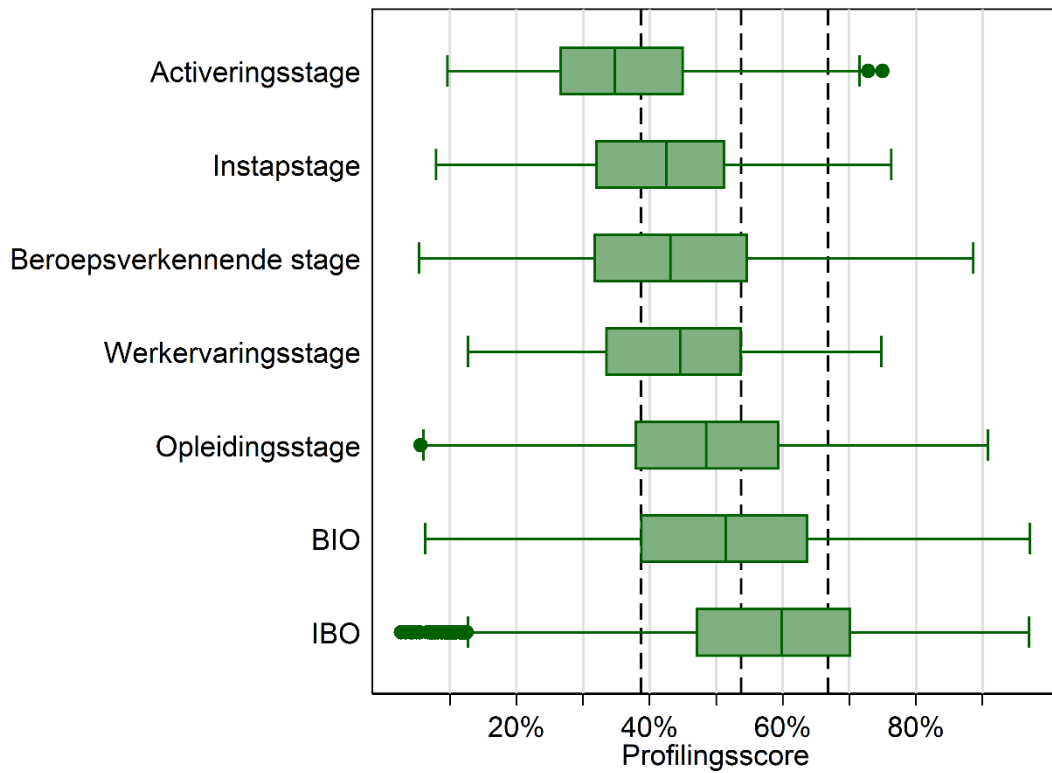
**Tabel 5.8 De distributie van de profilingscores voor werkpleklers**

	25ste percentiel	Mediaan	75ste percentiel	Aantal deelnemers
Activeringsstage	27%	35%	45%	182
BIO	39%	51%	64%	1.341
Beroepsverkennde stage	32%	43%	55%	3.659
IBO	47%	60%	70%	15.398
Instapstage	32%	43%	51%	162
Opleidingsstage	38%	48%	59%	13.879
Werkervaringsstage	34%	45%	54%	70

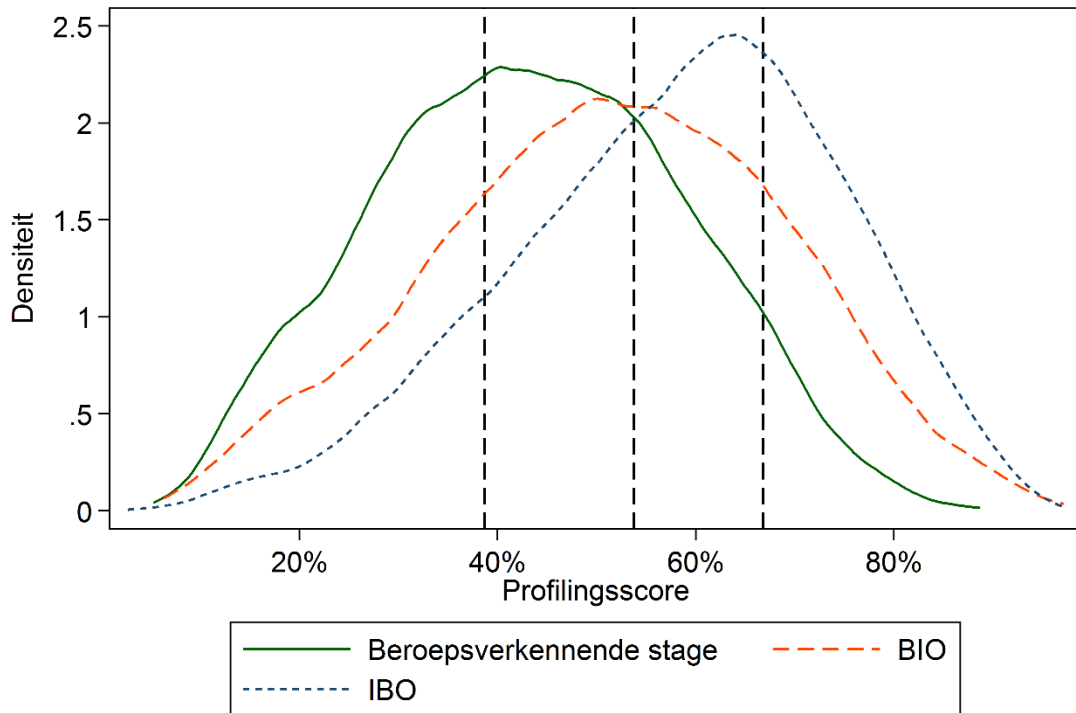
Wanneer we de distributies van de profilingscores bekijken voor de drie instrumenten die het meest werden gebruikt (de beroepsverkennde stage, de BIO en de IBO), zien we een beperkte overlap tussen de IBO en de beroepsverkennde stage (Figuur 5.10). De IBO bereikt sterke werkzoekenden, terwijl de beroepsverkennde stage kansen biedt aan meer kwetsbare werkzoekenden. De BIO zit daar wat tussenin. Een deel van de werkzoekenden heeft een vrij hoge score heeft die gelijkaardig is aan de score van werkzoekenden met een IBO. Een ander deel scoort eerder laag, waardoor de score samenvalt met de score van werkzoekenden in een beroepsverkennde stage. Het vergelijken van de beroepsverkennde stage met andere instrumenten vergt wel enige nuance. De beroepsverkennde stage staat in principe open voor alle werkzoekenden, en dient om werkzoekenden te oriënteren naar een gepast beroep. Die stage duurt dan ook typisch maar een aantal dagen, terwijl een werkervaringsstage en een IBO typisch een aantal maanden duren.

Vanuit beleidsoogpunt is de meest relevante bevinding dat het profiel van werkzoekenden in instapstages, werkervaringsstages en beroepsverkennde stages erg gelijkaardig is. Bovendien stellen we vast dat het aantal werkzoekenden dat effectief een instapstage of werkervaringsstage doet beperkt is. In onze dataset doen slechts 162 werkzoekenden een instapstage en 70 werkzoekenden een werkervaringsstage, terwijl er 3.659 werkzoekenden een beroepsverkennde stage doen (Tabel 5.8). De instapstage is een stage op de werkvloer voor jongeren in de tweede helft van de beroepsinschakelingstijd, terwijl de werkervaringsstage een instrument is dat kan worden ingezet binnen een TWE of TIW-traject.

Figuur 5.10 De distributie van de profilingscores voor zeven vormen van werkpleklers



Figuur 5.11 De distributie van de profilingscores voor de IBO, BIO en beroepsverkennende stage



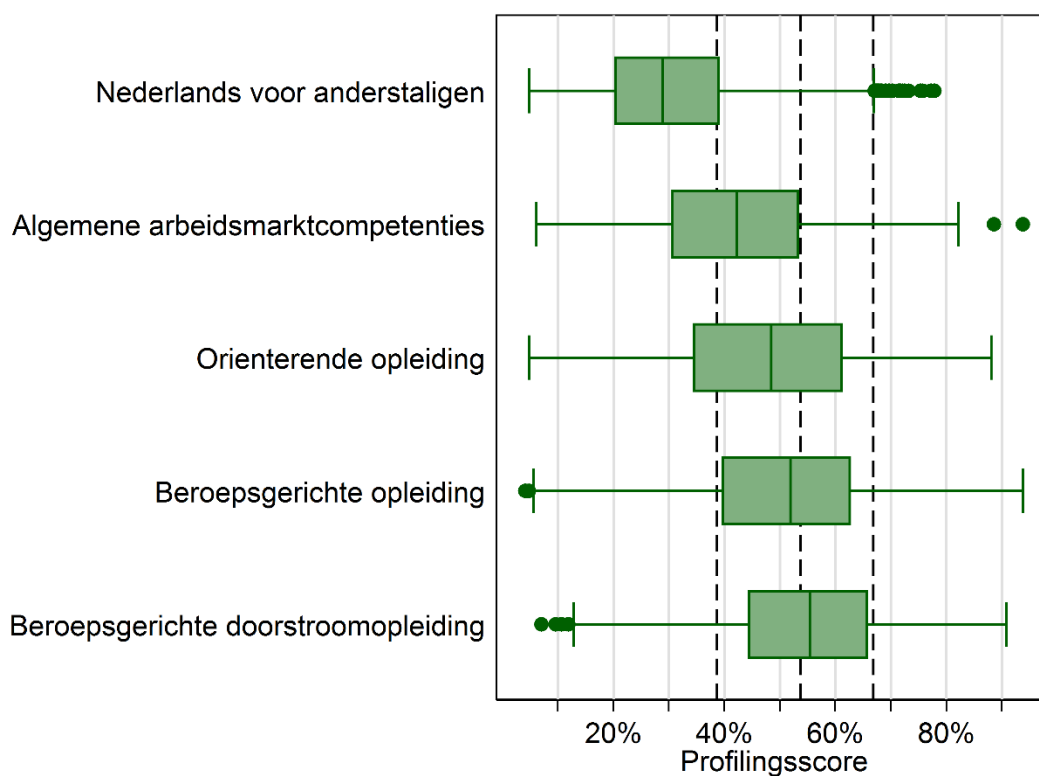
Gezien er andere instrumenten zijn die gelijkaardige doelstellingen hebben als de instapstage en gezien het beperkte succes van de instapstage, kan worden overwogen om deze stage af te schaffen. Dit is ondertussen ook gebeurd door de integratie van de instapstage in K(kwetsbaar)-IBO (Parlementaire vraag 394, 16 maart 2018). Wat betreft de werkervaringsstage is het momenteel nog te vroeg voor een evaluatie omdat dit instrument wordt ingezet binnen TWE-trajecten. TWE OCMW werd opgestart in januari 2017 en TWE voor werkzoekenden volgde in 2018.

#### d) Opleidingen

VDAB biedt verschillende opleidingen aan. We maakten een onderscheid tussen Nederlands voor anderstaligen, algemene arbeidsmarktcompetenties, de oriënterende opleidingen, de beroepsgerichte opleidingen en de beroepsgerichte doorstroomopleidingen. Opnieuw gaan we na welke werkzoekenden deze opleidingen bereiken (Figuur 5.12 en Tabel 5.9).

We stellen vast dat de opleiding Nederlands voor anderstaligen werkzoekenden bereikt die erg kwetsbaar zijn op de arbeidsmarkt. Het merendeel van de werkzoekenden in deze opleiding behoren tot de 25% werkzoekenden met de laagste score. Dit komt doordat werkzoekenden waarvan Nederlands niet de moedertaal is in het algemeen vrij laag scoren (zie ook sectie 4.3.2 in het vorige hoofdstuk). Deze opleidingen richten zich dus tot een erg specifieke doelgroep.

**Figuur 5.12 De distributie van de profilingscores voor opleidingen**



Ten opzichte van de oriënterende en beroepsopleidingen, hebben werkzoekenden die worden toegeleid naar 'algemene arbeidsmarktcompetenties' gemiddeld een lagere profilingscore. Tussen de oriënterende opleiding, de beroepsgerichte opleiding en de beroepsgerichte doorstroomopleiding is er vrij veel overlap. Wel stellen we vast dat werkzoekenden in oriënterende opleidingen gemiddeld een lagere score hebben. Bovendien worden deze opleidingen ook gevolgd door werkzoekenden met



erg lage scores (<40%), wat nauwelijks het geval is voor de beroepsgerichte (doorstroom) opleidingen.

Zowel de oriënterende en beroepsgerichte (doorstroom) opleidingen bevatten een gevarieerd palet aan opleidingen. We gaan hier niet in op het aanbod aan opleidingen. Wel verwachten we intuïtief dat sommige opleidingen sterke profielen aantrekken, terwijl andere opleidingen ook meer kwetsbare werkzoekenden opleiden.

**Tabel 5.9 De distributie van de profilingscore voor opleidingen**

	25ste percentiel	Mediaan	75ste percentiel	Aantal deelnemers
Algemene arbeidsmarktcompetenties	31%	42%	53%	1.197
Beroepsgerichte opleiding	44%	55%	66%	2.542
Beroepsgerichte doorstroomopleiding	40%	52%	63%	22.467
Nederlands voor anderstaligen	20%	29%	39%	5.257
Oriënterende opleiding	35%	48%	61%	4.392

### 5.3.4 Maatregelen geïmplementeerd door het DWSE

De vorige sectie ging in op het arbeidsmarktbeleid dat wordt geïmplementeerd door de VDAB. In deze sectie gaan we in op drie andere maatregelen binnen het arbeidsmarktbeleid: de dienstencheques, de doelgroepkortingen en de sociale economie (beschutte en sociale werkplaatsen, de lokale diensteneconomie en arbeidszorg). Deze maatregelen worden gecoördineerd en geïmplementeerd door het DWSE. Om die reden spreken we van 'DWSE-maatregelen'.

We analyseren deze maatregelen op dezelfde manier als de VDAB-maatregelen en gaan na welk profiel werkzoekenden hebben die via deze maatregelen uitstromen naar werk. Binnen een maatregel tellen we een werkzoekende maar één keer. Dit betekent dat werkzoekenden die meerdere kwartalen genieten van één van deze maatregelen (bijvoorbeeld van een doelgroepkorting) slechts éénmaal worden meegenomen. De uitzondering zijn werkzoekenden die gelijktijdig van meerdere maatregelen gebruik maken, zoals werkzoekenden die aan de slag gaan in de dienstenchequesector en waarbij de werkgever tevens gebruik maakt van een doelgroepkorting. Een overzicht van maatregelen die worden gecombineerd is te vinden in bijlage 7.

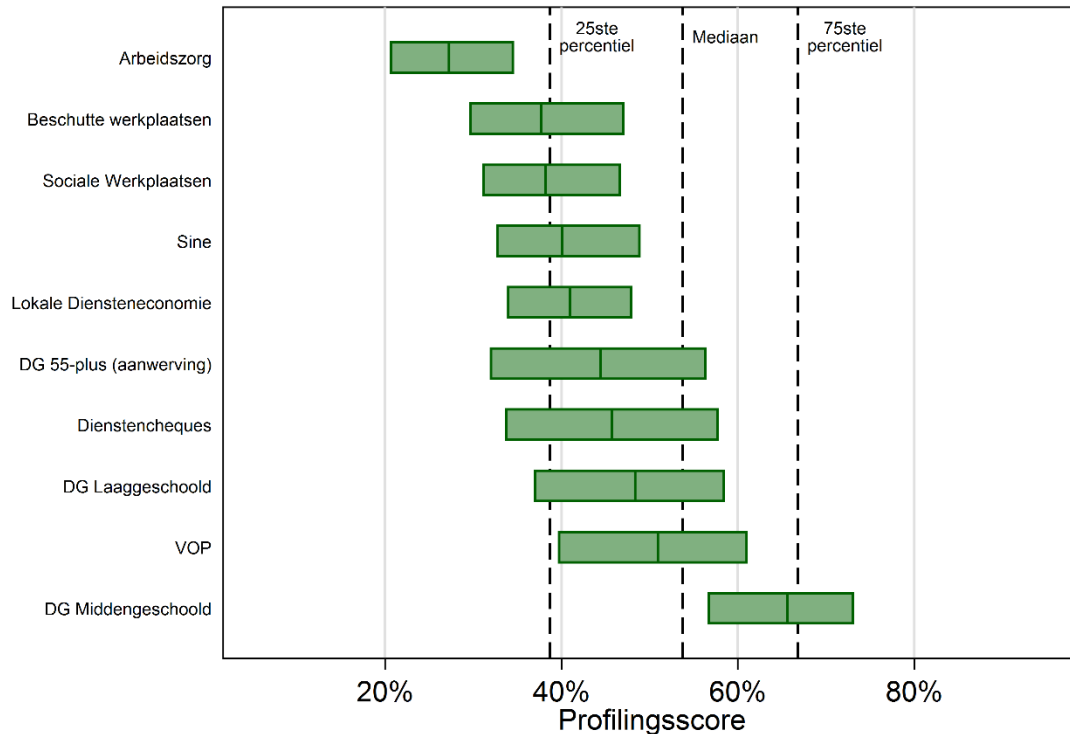
Tabel 5.10 geeft het profiel weer van werkzoekenden die uitstromen naar de dienstenchequesector, aan het werk gaan met een doelgroepkorting, of uitstromen naar de sociale economie. Analoog aan Figuur 5.6 voor de VDAB-maatregelen, visualiseert Figuur 5.13 de distributie van de profilingscores voor de DWSE-maatregelen. Met uitzondering van de doelgroepkorting voor middengespoolden, stellen we vast dat al deze maatregelen van het arbeidsmarktbeleid ten goede komen aan relatief kwetsbare werkzoekenden. Voor deze maatregelen geldt dat de profilingscore lager is dan de mediaan profilingscore (54%) in de populatie. Naargelang de maatregel, stellen we wel verschillen vast m.b.t. het profiel van de werkzoekenden (Tabel 5.10).

Werkzoekenden die uitstromen naar de **dienstenchequesector** hebben een uitgesproken profiel:

- het gaat zogoed als uitsluitend (96%) om vrouwen;
- deze werkzoekenden zijn voornamelijk laag- (47%) en middengespoold (43%), terwijl slechts een kleine minderheid hooggeschoold is (10%);

- ongeveer één op drie werkzoekenden, die in deze sector werk vinden, hebben het Nederlands niet als moedertaal.

**Figuur 5.13 De distributie van de profilingscores voor alle DWSE-maatregelen**



\* Deze boxplots tonen enkel het 25<sup>ste</sup> en 75<sup>ste</sup> percentiel per maatregel. De extreme waarden, die typisch ook worden getoond op een boxplot, tonen we hier niet.

De verschillen tussen **doelgroepkortingen** zorgen tevens voor verschillen in het profiel van werkzoekenden die hiervan gebruikmaken.

- de **doelgroepkorting voor laag- en middengeschoolde jongeren** blijkt meer mannelijke dan vrouwelijke werkzoekenden te bereiken. Respectievelijk 35% en 43% van de laag- en middengeschoolde werknemers waarvoor werkgevers een doelgroepkorting ontvangen zijn vrouwen;
- een belangrijke vaststelling is eveneens dat de doelgroepkorting voor middengeschoolde jongeren werkzoekenden bereikt met een relatief hoge kans op het vinden van werk (gemiddelde profilingscore van 64%). **Dit betekent dat de doelgroepkorting voor middengeschoolden eerder sterkere werkzoekenden ondersteunt.** We komen hierop terug in sectie 5.3.5. De doelgroepkorting voor laaggeschoolde jongeren bereikt dan wel weer meer kwetsbare werkzoekenden (profilingscore van 47%);
- de doelgroepkorting voor de **aanwerving van werkzoekenden van 55 jaar of ouder** bereikt voornamelijk mannen (61%), die laag- (45%) of middengeschoold (35%) zijn. De gemiddelde profilingscore van werkzoekenden, die genieten van deze korting, is erg laag (44%);
- de **VOP** bereikt meer mannen dan vrouwen, waarbij drie op vier laaggeschoold zijn.

Werkzoekenden die uitstromen naar de **sociale economie** hebben gemiddeld genomen een lage profilingscore.

- werkzoekenden in **arbeidszorg**<sup>41</sup> hebben een zeer lage profilingscore (gemiddelde profilingscore van 28%). Deze maatregel bereikt bijna uitsluitend werkzoekenden die tot de 25% meest kwetsbare werkzoekenden behoren. Bijna negen op tien van de werkzoekenden in deze maatregel behoren tot de doelgroep van werkzoekenden met een arbeidsbeperking. Ongeveer drie kwart is laaggeschoold.
- werkzoekenden die uitstromen naar de **Lokale Diensteneconomie** hebben een gemiddelde score van 41%, wat iets hoger is dan in beschutte of sociale werkplaatsen. Het gaat voornamelijk om mannen (71%). Het merendeel van de werkzoekenden is laag- (68%) of middengeschoold (27%);
- werkzoekenden in de **sociale economie en de beschutte werkplaatsen** scoren gemiddeld lager (respectievelijk, 39% en 38%) dan werkzoekenden in de lokale diensteneconomie. Opvallend is het hoog percentage aan erg kwetsbare werkzoekenden, i.e. werkzoekenden met een score lager dan het 25<sup>ste</sup> percentiel van de distributie van de profilingscores.
- **SINE** bereikt meer mannen dan vrouwen. Drie kwart van werkzoekenden met SINE zijn laaggeschoold en vier op tien hebben het Nederlands niet als moedertaal.

---

41 In dit rapport maken we geen onderscheid tussen 'samenwerkingsverbanden', 'structurele arbeidszorg' en de 'gewone' arbeidszorg, maar behandelen we deze drie vormen van arbeidszorg onder de gemeenschappelijke noemer 'arbeidszorg'. In de analyses stelden we geen noemenswaardige verschillen vast m.b.t. het profiel van werkzoekenden in elk van deze drie vormen van arbeidszorg.

Tabel 5.10 Profiel van de werkzoekenden uitgestroomd met een DWSE-maatregel

		Aantallen	Profilings-score	Jongeren	55-plus	Vrouwen	Studieniveau			Arbeidsbeperking	Moedertaal niet NL
							Laag	Midden	Hoog		
<b>Dienstencheques</b>	Dienstencheques	13.922	46%	26%	3%	96%	47%	43%	10%	7%	36%
<b>Doelgroepkorting</b>	55-plus (aanwerving)	3.608	44%	0%	81%	39%	45%	35%	21%	4%	17%
	DG Laaggeschoold	14.403	47%	100%	0%	35%	93%	6%	0%	12%	26%
	DG Middengeschoold	28.215	64%	100%	0%	43%	2%	91%	7%	1%	12%
	VOP	3.576	50%	47%	2%	32%	75%	17%	7%	79%	6%
<b>Sociale economie</b>	Arbeidszorg	545	28%	18%	4%	37%	74%	22%	4%	88%	15%
	Beschutte werkplaatsen	1.337	39%	45%	2%	34%	87%	12%	1%	86%	12%
	Lokale Diensteneconomie	279	41%	10%	9%	29%	67%	28%	4%	42%	39%
	Sociale Werkplaatsen	681	39%	11%	6%	29%	79%	18%	3%	64%	30%
	SINE	992	41%	9%	6%	36%	74%	22%	4%	40%	42%
<b>Gewogen gemiddelde</b>		<b>67.558</b>	<b>53%</b>	<b>72%</b>	<b>5%</b>	<b>51%</b>	<b>41%</b>	<b>52%</b>	<b>7%</b>	<b>13%</b>	<b>21%</b>

\* Onderlijnde cijfers geven aan dat deze maatregel 10 procentpunten meer werkzoekenden met een specifiek profiel bereikt dan het gemiddelde in de populatie. Zo zijn 35% van de werkzoekenden ingestroomd in 2016 jonger dan 25 jaar. De statistieken over het aantal jongeren worden dus onderlijnd van zodra minimaal 45% van de werkzoekenden in een maatregel jonger dan 25 jaar.

\* Leeftijd wordt steeds gemeten bij het instromen in de werkloosheid. Dit verklaart waarom 18% van de werkzoekenden die recht hebben op een doelgroepkorting voor 55-plussers jonger zijn dan 55 jaar.

\* De aantallen kunnen niet als 'unieke werkzoekenden' worden geïnterpreteerd. Elke keer dat een werkzoekende opnieuw deelneemt aan een maatregel (bijvoorbeeld na een tijdelijke uitstroom uit de werkloosheid) wordt hij opnieuw meegeteld.

### 5.3.5 De Vlaamse loonsubsidies voor jongeren nader bekeken

Het Vlaamse arbeidsmarktbeleid gebruikt verschillende instrumenten om het loon van jongeren (tijdelijk) te verlagen voor werkgevers. Het doel van deze maatregelen is om deze doelgroep extra aantrekkelijk te maken voor werkgevers en op deze manier jongeren kansen te geven om een job te vinden.

De doelgroepkorting voor laag- en middengeschoolde jongeren is het typevoorbeeld van deze aanpak, maar er zijn ook andere instrumenten die deze logica volgen. Hoewel IBO's in de eerste plaats een opleidingsinstrument zijn, kunnen ze ook worden beschouwd als een loonsubsidie. Werkgevers betalen voor werkzoekenden met een IBO enkel een productiviteitspremie<sup>42</sup>, die toeneemt over tijd, en afhangt van het brutoloon dat de werkzoekende na afloop van de IBO zal verdienen. De werkzoekende behoudt tijdens de IBO daarentegen wel een werkloosheidsuitkering of leefloon. Op deze manier is de loonkost voor de werkgever gedurende de looptijd van de IBO lager dan de loonkost voor een gewone werknemer. Ten tweede is een BIO, net zoals een IBO, een vorm van loonkostsubsidie. In dit geval betaalt de werkgever een stagevergoeding, die minimaal 781 euro per maand bedraagt. Opnieuw kan de werkzoekende zijn leefloon of werkloosheidsuitkering behouden. Ten derde zijn de dienstencheques ook een vorm van loonsubsidie, die in dit geval in de eerste plaats de gebruiker van de dienstencheques ten goede komt. De gebruiker betaalt immers niet de werkelijke loonkost, maar slechts 6.30 euro/uur (inclusief de belastingaftrek). Ten vierde zijn maatregelen als SINE en de VOP ook een manier om de loonkost te verlagen.

Naast de doelgroepkorting voor midden- en laaggeschoolde jongeren, zijn de dienstencheques, de IBO's en de BIO's voor veel jongeren een belangrijke manier om aan de slag te gaan. Zo stellen we vast dat in onze dataset 3.609 jongeren aan de slag gingen in de dienstenchequesector, 8.372 jongeren een IBO volgen en 458 jongeren een stage doen met een BIO, terwijl respectievelijk 14.401 en 28.204 laag- en middengeschoolde jongeren een beroep doen op een doelgroepkorting (Tabel 5.11).

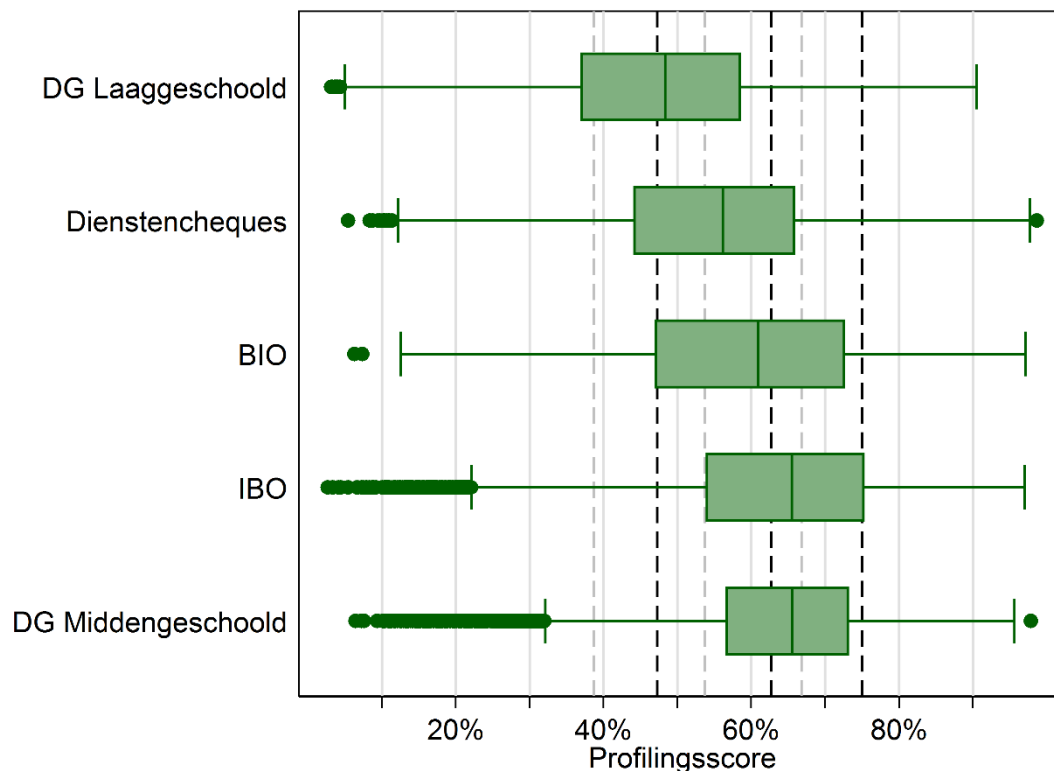
We gaan na of deze loonkostsubsidies jongeren met een verschillende afstand tot de arbeidsmarkt bereiken. Figuur 5.14 en Tabel 5.11 geven de distributies van de profilingscores voor jongeren in deze maatregelen. We vergelijken het profiel van deze jongeren met het 25<sup>ste</sup> percentiel, de mediaan en het 75<sup>ste</sup> percentiel van de distributie van de profilingscores van jongeren. Noteer daarbij wel dat jongeren het beter doen op de arbeidsmarkt dan de andere werkzoekenden, waardoor onder meer de mediaan profilingscore van jongeren (63%) hoger ligt dan de mediaan in de volledige populatie (54%). Om dat te benadrukken geven de lichtgrijze verticale lijnen de distributie van de profilingscore van de volledige populatie aan.

Zowel de IBO als de doelgroepkorting voor middengeschoolden bereiken voornamelijk jongeren die sterk staan op de arbeidsmarkt. Voor beide maatregelen schommelt de mediaan profilingscore rond 66%, bijna 2% procentpunten meer dan de mediaan score van jongeren. Drie op de vier jongeren met een IBO hebben een score tussen 54% en 75%, terwijl drie op vier middengeschoolde jongeren met een doelgroepkorting een score tussen 57% en 73% hebben. Dit bevestigt eerdere vaststellingen, met name dat van alle werkzoekenden met een IBO slechts 28% laaggeschoold is, terwijl 46% midden- en 25% hooggeschoold is. De BIO bereikt daarentegen jongeren met een 'gemiddelde' afstand tot de arbeidsmarkt. Drie vierde van de jongeren die een stage volgen met een BIO hebben een profilingscore tussen 47% en 73%.

<sup>42</sup> Deze productiviteitspremie werd recent hervormd en vereenvoudigd, en hangt nu niet meer af van het van toekomstige brutoloon van de werkzoekende (zie: <https://www.vdab.be/ibo/wzloon.shtml>).

De doelgroepkorting voor laaggeschoolden en de dienstencheques bereiken wel in de eerste plaats de meer kwetsbare jongeren. Jongeren in deze maatregelen hebben respectievelijk een mediaan profilingscore van 49% en 56%, wat respectievelijk 15 en 8 procentpunten lager is dan de mediaan score voor jongeren.

**Figuur 5.14** De distributie van de profilingscore van jongeren met een doelgroepkorting, een IBO, een BIO of jongeren die uitstromen naar de dienstenchequesector



\* De zwarte, verticale stippellijnen geven de distributie van de profilingscore van jongeren (25<sup>ste</sup> percentiel, mediaan, en 75<sup>ste</sup> percentiel). De lichtgrijze stippellijnen geven deze distributie voor de volledige populatie. Daaruit leiden we af dat jongeren gemiddeld dicht bij de arbeidsmarkt staan dan de rest van de populatie.

**Tabel 5.11** De distributie van de profilingscore voor jongeren die genieten van een loonkostensubsidie

	25ste percentiel	Mediaan	75ste percentiel	Aantal deelnemers
BIO	47%	61%	73%	458
DG Laaggeschoold	37%	48%	58%	14.401
DG Middengeschoold	57%	66%	73%	28.204
Dienstencheques	44%	56%	66%	3.609
IBO	54%	65%	75%	8.372

We kunnen dus concluderen dat van de vijf maatregelen die inzetten op het verlagen van de loonkost van jongeren de doelgroepkorting voor middengeschoolden en de IBO in de eerste plaats ten goede komen aan jongeren die relatief dicht bij de arbeidsmarkt staan, terwijl de doelgroepkorting voor laaggeschoolden en, in mindere mate, de dienstencheques wel jongeren bereiken die relatief ver van de arbeidsmarkt staan. De BIO valt daar een beetje tussenin, hoewel ook deze maatregel weinig jongeren bereikt die behoren tot de 25% meest kwetsbare werkzoekenden.

### 5.3.6 Cherrypicking

Een bekend fenomeen in het (activerend) arbeidsmarktbeleid is *cherrypicking*, waarbij, gegeven de doelgroep, sterkere werkzoekenden binnen deze doelgroep sneller deelnemen aan een maatregel dan de zwakkere werkzoekenden en hierdoor mogelijk de zwakkere werkzoekenden verdringen. Een typisch voorbeeld hiervan in de literatuur is de sociale economie, waarbij bedrijven actief in deze sector een incentive hebben – zowel financieel als om organisatorische redenen – om binnen de doelgroep, die recht heeft op maatwerk, toch steeds de sterkere werkzoekenden uit deze doelgroep aan te werven. *Cherrypicking* is echter allesbehalve uniek voor de sociale economie. Het is een fenomeen dat bij alle vormen van maatregelen in meer of mindere mate een rol speelt. Denk bijvoorbeeld aan opleidingen, waar sterkere werkzoekenden soms ook plaatsen innemen van zwakkere werkzoekenden (bijvoorbeeld omdat ze beter geïnformeerd zijn, en het aantal plaatsen beperkt is), of de dienstenchequesector, waar er voortdurend competitie is tussen dienstenchequebedrijven om de beste mensen in dienst te nemen.

We illustreren *cherrypicking* eerst voor de doelgroepkorting voor laag- en middengeschoolde jongeren. Deze korting geldt voor alle laag- en middengeschoolde jongeren, maar uiteraard enkel als ze ook effectief worden aangenomen door een werkgever. Een werkgever zal echter uit deze pool van jongeren steeds de ‘beste’ jongeren kiezen. Dit kan als een vorm van *cherrypicking* worden beschouwd want de meest kwetsbare werkzoekende jongeren hebben in dit geval geen baat bij het bestaan van deze korting.

Vervolgens illustreren we *cherrypicking* in de sociale economie. Hier vergelijken we de profilingscore van alle werkzoekenden die van de VDAB een advies ‘recht op maatwerk’ hebben gekregen, met de profilingscore van werkzoekenden die ook effectief uitstromen naar een sociale of beschutte werkplaats of naar de lokale diensteneconomie.

We benadrukken dat *cherrypicking* niet beperkt blijft tot deze maatregelen, maar waarschijnlijk ook een rol speelt bij opleidingen, werkplekleren en tenders. We kunnen het echter niet bestuderen voor deze maatregelen, omdat daar de doelgroep niet steeds even duidelijk is afgebakend, waardoor er geen (evidente) controlegroep is. Denk bijvoorbeeld aan de TIW, die inzet op langdurig werkzoekenden. We zouden het profiel van de deelnemers in deze tender kunnen vergelijken met langdurig werkzoekenden die niet naar deze tender worden doorverwezen. Het is echter niet duidelijk of langdurig werkzoekenden niet naar deze tender werden doorverwezen omdat ze te sterk zijn voor deze tender of juist niet sterk genoeg.

*Cherrypicking* betekent evenmin dat deze maatregelen niet effectief zijn. Om die vraag te kunnen beantwoorden zouden we moeten analyseren welk aandeel van de werkzoekenden, waarvoor een werkgever een doelgroepkorting krijgt of die uitstromen naar de sociale economie, werk heeft dankzij deze maatregel, en dus zonder het bestaan ervan nog steeds (of langer) werkzoekend zouden zijn. Dergelijke analyses doen we in dit rapport niet.

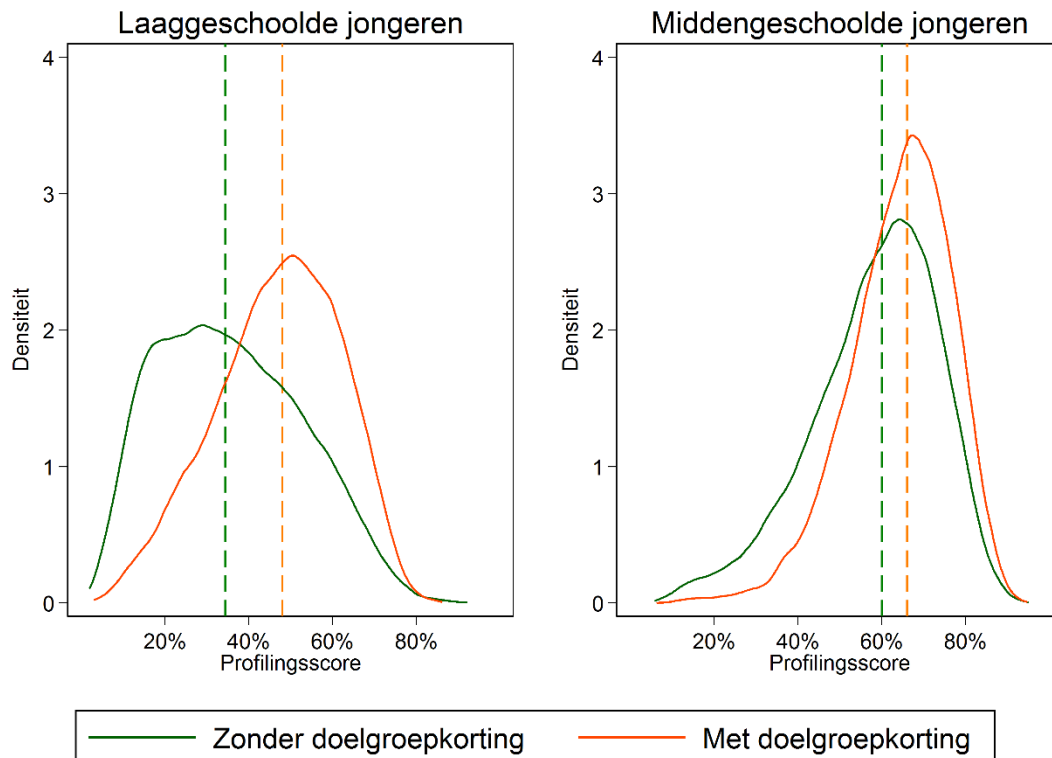
#### 5.3.6.1 Cherrypicking bij de doelgroepkorting voor laag- en middengeschoolde jongeren

Figuur 5.15 geeft de distributie van de profilingscores voor jongeren die uitstromen naar werk en genieten van een doelgroepkorting versus jongeren die niet uitstromen naar werk. De linkse figuur toont deze distributies voor laaggeschoolde jongeren; de rechtse figuur voor middengeschoolde jongeren.

Deze figuren illustreren *cherrypicking*. Jongeren die uitstromen naar werk met een doelgroepkorting staan gemiddeld (veel) dichter bij de arbeidsmarkt dan jongeren die niet uitstromen naar werk, en dus ook geen baat hebben bij het bestaan van een doelgroepkorting. Het verschil is erg uitgesproken.

Voor laaggeschoolde jongeren, die uitstromen naar werk met een doelgroepkorting, is de mediaan profilingscore 48%, 14 procentpunten hoger dan voor de laaggeschoolde jongeren die niet uitstromen naar werk. Voor middengeschoolde jongeren bedraagt dit verschil 6 procentpunten (66% versus 60%). Dit bewijst dat, gegeven het opleidingsniveau, werkgevers de sterkste jongeren selecteren.

**Figuur 5.15** Laag- en middengeschoolde jongeren: profilingscores van jongeren uitgestroomd naar werk met een doelgroepkorting versus jongeren die niet zijn uitgestroomd



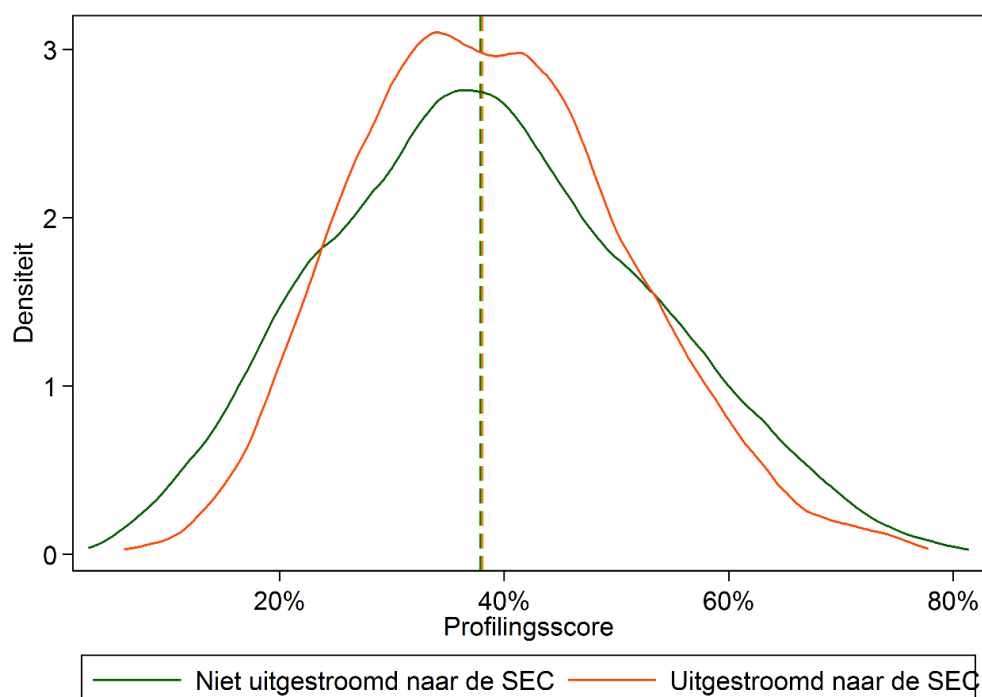
\* De verticale lijnen duiden de mediaan van de distributie aan.

### 5.3.6.2 Cherrypicking in de sociale economie

Figuur 5.16 vergelijkt de distributie van de profilingscore voor werkzoekenden die ‘recht op maatwerk’ hebben versus werkzoekenden die ook effectief zijn uitgestroomd naar een sociale of beschutte werkplaats of de lokale diensteneconomie. Deze twee distributies vallen nagenoeg samen, en ook de mediaan profilingscore is nagenoeg dezelfde (37% voor werkzoekenden met recht op maatwerk versus 38% voor werkzoekenden die effectief uitstromen naar de SEC). Op basis van deze analyses stellen we dus geen *cherrypicking* vast in de sociale economie. Hieruit kunnen we echter niet concluderen dat *cherrypicking* geen rol speelt in de sociale economie. Het is evengoed mogelijk dat het profilingsmodel onvoldoende nauwkeurig is om binnen deze groep van kwetsbare werkzoekenden om een onderscheid te maken tussen de sterkere en zwakkere profielen. Het verschil tussen de erg kwetsbare en mindere kwetsbare werkzoekenden binnen de sociale economie kan eveneens zitten op vlakken die niet worden gemeten door de VDAB, en daardoor ook niet zijn opgenomen als verklarende variabele in het profilingsmodel.



**Figuur 5.16** Werkzoekenden met 'recht op maatwerk': profilingscores van werkzoekenden uitgestroomd naar de sociale economie versus werkzoekenden die niet zijn uitgestroomd



\* De verticale lijnen duiden de mediaan van de distributie aan.

**Tabel 5.12** De distributies van de profilingscores van werkzoekenden met recht op maatwerk al dan niet uitgestroomd naar de sociale werkplaatsen, beschutte werkplaatsen of lokale diensteneconomie

	25ste percentiel	Mediaan	75ste percentiel	N
<b>Sociale werkplaatsen</b>				
Niet uitgestroomd	29%	38%	48%	3.982
Uitgestroomd	30%	38%	46%	441
<b>Beschutte werkplaatsen</b>				
Niet uitgestroomd	28%	38%	47%	3.401
Uitgestroomd	30%	38%	47%	1.022
<b>Lokale diensteneconomie</b>				
Niet uitgestroomd	29%	38%	47%	4.248
Uitgestroomd	34%	41%	49%	175

Deze conclusie verandert niet wanneer we de sociale werkplaatsen, beschutte werkplaatsen en lokale diensteneconomie afzonderlijk analyseren (Tabel 5.12). Opnieuw zien we weinig verschillen m.b.t. de afstand tot de arbeidsmarkt tussen de werkzoekenden met het recht op maatwerk versus werkzoekenden die ook effectief zijn uitgestroomd naar de sociale werkplaatsen, beschutte werkplaatsen of lokale diensteneconomie.

#### 5.4 Conclusie: theorie versus praktijk

Het Vlaamse arbeidsmarktbeleid omvat een waaier aan erg diverse maatregelen met als doel het creëren van kansen voor werkzoekenden en het ondersteunen van werkgevers bij het invullen van

vacatures. Vanuit de VDAB-logica gebeurt deze ondersteuning in eerste instantie vanuit een logica van dienstverlening, via het sterk gegroeide aanbod van producten en diensten (alle vormen van dienstverlening op maat aan de klant), en in tweede instantie vanuit de logica van acties of maatregelen met een welomschreven kader van voorwaarden en modaliteiten. Dit onderzoeksrapport focust op de ondersteuning via acties of maatregelen. De meerwaarde ervan is dat alle bestaande acties of maatregelen worden beschouwd, ongeacht de verschillen qua voorwaarden en modaliteiten, vanuit één criterium voor feitelijk bereik, namelijk de ‘afstand tot de arbeidsmarkt’ uitgedrukt in de profilingscore.

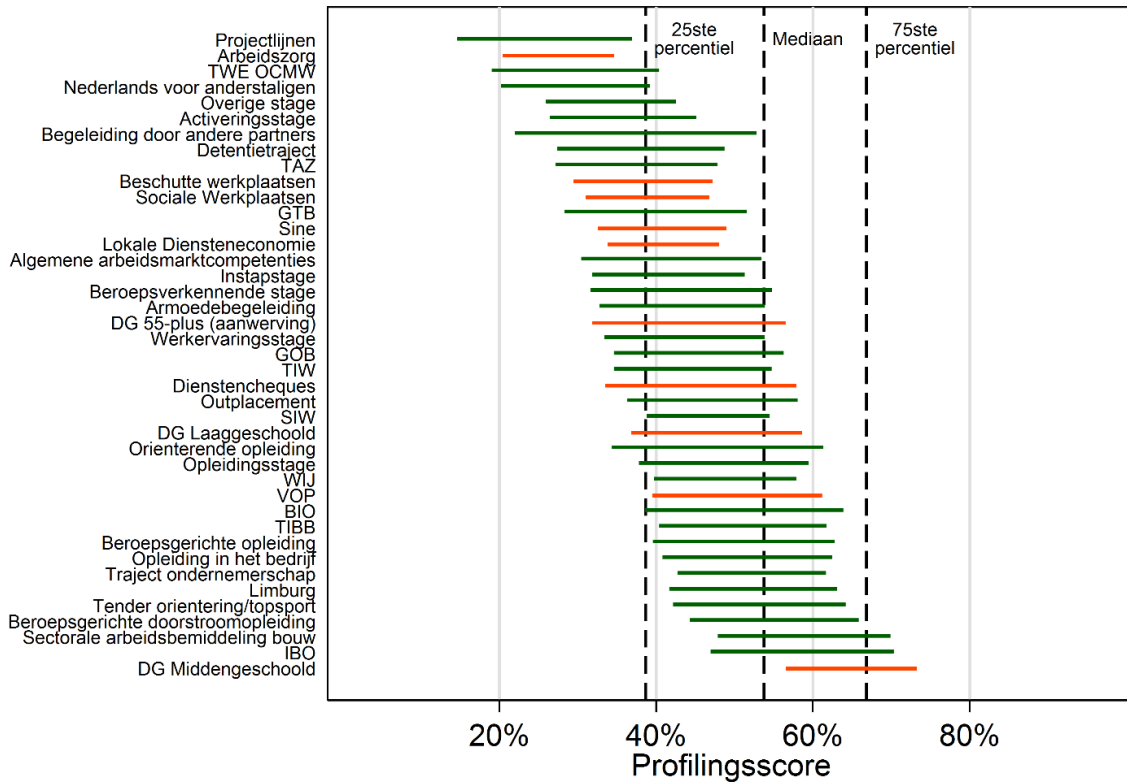
Het Vlaamse aanbod van bestaande acties of maatregelen is gekenmerkt door een hoge beleidsdichtheid. Met de sterk gegroeide aandacht voor een activerend arbeidsmarktbeleid zijn er doorheen de voorbije decennia heel wat verschillende types en varianten van maatregelen ontstaan en geëvolueerd, volgens de mechanismen van padafhankelijkheid en incrementeel beleid. Voortbouwend op huidige denkschema's (bij DWSE en Eurostat) die deze maatregelen t.o.v. elkaar positioneren, stelden we in dit hoofdstuk een kader voor op basis van volgende twee dimensies: (1) de mate waarin wordt ingezet op uitstroom naar het NEC en (2) de intensiteit van de ondersteuning. De mate waarin wordt ingezet op uitstroom naar werk valt samen met het begrip ‘afstand tot de arbeidsmarkt’: hoe kleiner de afstand tot de arbeidsmarkt, hoe sterker kan worden ingezet op uitstroom naar het NEC. Op die manier kan het arbeidsmarktbeleid worden opgedeeld in vier kwadranten: (1) arbeidsmarktdienstverlening, (2) tewerkstellingsstimuli, (3) arbeidsmarktrehabilitatie (sociale economie) en (4) passief arbeidsmarktbeleid. Dit rapport focust op de eerste drie kwadranten, die in de eerste plaats een Vlaamse bevoegdheid zijn.

Op basis van de twee assen kunnen alle maatregelen t.o.v. elkaar worden geplaatst (zie Figuur 5.4 en Figuur 5.5). Het gaat daarbij zowel om maatregelen die worden geïmplementeerd door de VDAB (werkpleklers, tenders, opleidingen, ...) als maatregelen die door het DWSE worden geïmplementeerd (doelgroepkortingen, dienstencheques, sociale economie, ...). Naar deze eerste set van maatregelen verwijzen we als VDAB-maatregelen; naar de tweede set als DWSE-maatregelen. Hoewel in beleidsdocumenten sterk de nadruk wordt gelegd op het aanbieden van een aanpak op maat in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt (zie hoofdstuk 3), zien we dat in de praktijk voor sommige maatregelen inderdaad met deze begrippen wordt gewerkt, terwijl in andere gevallen eerder voor een categoriale aanpak wordt gekozen. Een voorbeeld van deze eerste aanpak is de tender TWE, waar werkzoekenden naar worden toegeleid die ‘voldoende leerpotentieel hebben om de afstand naar het NEC in max 2 jaar te overbruggen’. Een voorbeeld van de categoriale aanpak zijn de doelgroepkortingen voor laag- en middengeschoolde jongeren. Ongeacht de aanpak rijst de vraag of voor elke werkzoekende, gegeven zijn of haar afstand tot de arbeidsmarkt, een aangepaste maatregel bestaat.

Dit werd onderzocht in het tweede deel van dit hoofdstuk. Op basis van gegevens over alle werkzoekenden, ingestroomd in de werkloosheid in 2016, wordt geanalyseerd welke werkzoekenden worden bereikt door elke maatregel. Als maatstaf voor deze afstand gebruiken we de profilingscore (zie hoofdstuk 4). Dit laat toe de maatregelen te rangschikken op een continuüm in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt van de werkzoekenden die ze bereiken. Bovendien laat het toe te evalueren in welke mate verschillende maatregelen werkzoekenden met een gelijkaardige afstand tot de arbeidsmarkt bereiken. Tot op zekere hoogte wensen we immers dat verschillende soorten maatregelen verschillende doelgroepen bereiken. De resultaten van deze analyses werden gevisualiseerd met behulp van twee figuren in dit hoofdstuk. Figuur 5.6 rangschikt de VDAB-maatregelen; Figuur 5.13 de DWSE-maatregelen. Onderstaande figuur voegt deze twee figuren samen en rangschikt bijgevolg alle maatregelen binnen het Vlaamse arbeidsmarktbeleid. DWSE en VDAB-maatregelen worden respectievelijk in het oranje en groen weergegeven. De verticale stippellijnen

visualiseren de distributie van profilingscores van alle werkzoekenden. Zo hebben de 25% meest kwetsbare werkzoekenden een profilingscore lager dan 39%. Hoe linkser (rechtser) een maatregel op deze figuur, hoe meer kwetsbare (sterke) werkzoekenden worden bereikt.

**Figuur 5.17 De distributie van de profilingscores voor alle maatregelen van het Vlaamse arbeidsmarktbeleid**



\* De groene box plots geven de distributie van de profilingscores van VDAB-maatregelen, die inzetten op begeleiding en opleiding van werkzoekenden (voor meer details, zie Figuur 5.6 en Tabel 5.4). De oranje box plots geven de distributie van de profilingscores van DWSE-maatregelen, die werkzoekenden die uitstromen naar werk ondersteunen (voor meer details, zie Figuur 5.13 en Tabel 5.10).

We stellen vast dat het brede aanbod aan maatregelen doelgroepen bereikt met een erg verschillende afstand tot de arbeidsmarkt. Bovendien zijn er weinig sterke werkzoekenden (werkzoekenden met een score in het 75<sup>ste</sup> percentiel) die extra ondersteund worden. Dat is een goede zaak want deze werkzoekenden hebben geen nood aan begeleiding en stromen op eigen initiatief uit naar werk. Het merendeel van de maatregelen zet met andere woorden in op meer kwetsbare werkzoekenden.

Een klassieke bedenking bij de evaluatie van het aanbod aan maatregelen is of er nood is aan zoveel verschillende maatregelen bij VDAB. Hierdoor bestaat het risico dat beleidsmakers, VDAB-bemiddelaars en onderzoekers door de bomen het bos niet meer zien. Op die manier is het voor bemiddelaars eventueel niet duidelijk welke werkzoekende naar welke maatregel moet worden toegeleid, een punt dat ook werd aangehaald in het VIONA-onderzoek over de rol van de bemiddelaars (Van Parys & Struyven, 2017) en herhaaldelijk terugkomt in adviezen van de SERV (SERV, 2016, 2017). Het kritieke punt is of verschillende maatregelen wel degelijk specifieke doelgroepen bereiken met een eigen problematiek en daarbij een eigen (unieke) methodiek gebruiken dan wel gelijkaardige groepen met gelijkaardige acties bereiken. Voldoende flexibiliteit d.m.v. lokale maatregelen (cf. de 'projectlijnen'), die inspelen op lokale noden kunnen wellicht zinvol zijn. Anderzijds kan worden overwogen om maatregelen die op Vlaams niveau worden geïmplementeerd

en relatief weinig werkzoekenden bereiken op termijn af te schaffen en te laten opgaan in bestaande maatregelen. We denken dan in het bijzonder aan de instapstage- of erg specifieke acties zoals de tender voor topsporters. De instapstage wordt alvast afgeschaft in het kader van de hervorming van de IBO (Parlementaire vraag 394, 16 maart 2018). In elk geval dient erover te worden gewaakt dat bij het introduceren van nieuwe maatregelen deze maatregelen sterk verschillen van het bestaande aanbod zowel qua doelgroep als qua methodiek.

Een belangrijker punt van debat zijn de tenders TIBB, TIW en WIJ. Deze tenders bereiken veel werkzoekenden en spelen daarom een belangrijke rol in de VDAB-dienstverlening. Hoewel deze tenders in principe een andere doelgroep en focus hebben (i.e. TIBB voor alle doelgroepen; TIW voor langdurig werkzoekenden; WIJ voor jongeren), stelden we vast dat deze tenders tot op zekere hoogte werkzoekenden met een gelijkaardige afstand tot de arbeidsmarkt bereiken. Dit roept de vraag op of deze tenders op termijn niet kunnen worden vervangen door één enkele tender. Deze beslissing vereist een meer inhoudelijke evaluatie waarbij onderzocht wordt of (1) deze tenders een duidelijk verschillende methodiek gebruiken bij het begeleiden van werkzoekenden en (2) of er andere argumenten (i.e. schaaleffecten) zijn om drie i.p.v. één tender te organiseren. Onze analyses tonen wel aan dat het argument dat deze tenders inzetten op werkzoekenden met een verschillende afstand tot de arbeidsmarkt niet erg valabel is.

De IBO en de doelgroepkorting voor middengeschoolde jongeren verdienen eveneens bijkomende aandacht. Beide maatregelen bereiken in de eerste plaats de sterkere werkzoekenden. Bovendien gaat het om maatregelen die veel werkzoekenden bereiken en grote budgettaire implicaties hebben.

Meer dan de helft van de werkzoekenden in een IBO zijn werkzoekenden die behoren tot de 50% sterkste werkzoekenden. Een deel van deze werkzoekenden zou ongetwijfeld ook zonder een IBO werk hebben gevonden. Er is dus een reëel gevaar dat een IBO niet meer wordt dan een subsidie voor de werkgever, en niet per se bijkomende kansen biedt aan werkzoekenden. *Cherry picking*, waarbij werkgevers enkel de sterkere werkzoekenden een job aanbieden en waarvoor ze vervolgens een subsidie aanvragen via een IBO, verhoogt de jobkansen van werkzoekenden niet, maar heeft wel budgettaire implicaties. De analyses in dit rapport geven geen uitsluitsel over de kostenefficiëntie van de IBO, maar suggereren wel dat *cherry picking* een potentieel probleem vormt. Op langere termijn kan dit de legitimiteit van deze maatregelen hypothekeren. Er moet dus over worden gewaakt dat de component 'opleiding' binnen een IBO niet verloren gaat, en dat werkgevers hier ook op blijven inzetten. Het is immers onder meer deze component die de subsidies voor de werkgevers rechtvaardigt. Een meer kwalitatieve evaluatie van IBO's, die nagaat of er voldoende wordt ingezet op het opleiden van werkzoekenden, lijkt in die zin aan te bevelen. Er zou ook kunnen worden overwogen om IBO's selectiever te maken, bijvoorbeeld door IBO's enkel toegankelijk te maken voor laaggeschoolden. Dit zou de kost van de maatregel verlagen. Anderzijds is een IBO nu juist een sterk instrument omdat het ook interessante mogelijkheden biedt voor de sterkere werkzoekenden, die dankzij een (korte) gesubsidieerde stage toegang krijgen tot een 'echte' job. Een selectievere aanpak op basis van klassieke kenmerken zoals het opleidingsniveau gaat bovendien in tegen de idee van een 'aanpak op maat'.

Terwijl bij een IBO het risico op *cherry picking* bestaat, waardoor voornamelijk sterkere werkzoekenden worden bereikt, is het bij de doelgroepkorting voor middengeschoolde jongeren duidelijk dat enkel de sterke werkzoekenden worden bereikt. Dit is de enige maatregel die bijna uitsluitend werkzoekenden bereikt die behoren tot de 50% sterkste werkzoekenden. Bijna de helft van de werkzoekenden waarvoor de werkgever deze doelgroepkorting ontvangt, behoren bovendien tot de 25% sterkste werkzoekenden. Dit komt doordat deze maatregel gericht is op middengeschoolde jongeren, een groep die het helemaal niet zo moeilijk heeft op de arbeidsmarkt. Vervolgens, net zoals

bij de doelgroepkorting voor laaggeschoolde jongeren, worden in de eerste plaats de sterkere middengeschoolde jongeren aangeworven. Het is daarnaast opvallend dat de korting voor middengeschoolde jongeren (1.000 euro/kwartaal) niet veel lager is dan voor laaggeschoolde jongeren (1.150 euro/kwartaal), een groep die het beduidend moeilijker heeft op de arbeidsmarkt<sup>43</sup>. Hoewel we niet over de exacte cijfers beschikken, is de totale kostprijs van de doelgroepkorting voor middengeschoolde jongeren een stuk hoger dan voor laaggeschoolde jongeren: in onze dataset krijgen tweemaal zoveel middengeschoolde jongeren een doelgroepkorting in vergelijking met de laaggeschoolde jongeren. Er kan dus met recht en rede worden beargumenteerd dat deze doelgroepkorting zijn doel voorbij schiet als middel om kansen te creëren voor werkzoekenden. Het afschaffen van deze maatregel zou budgettaire ruimte creëren voor, bijvoorbeeld, doelgroepkortingen voor groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Er zou bijvoorbeeld kunnen worden overwogen om de doelgroepkorting voor laaggeschoolde jongeren uit te breiden naar alle leeftijdsgroepen. Alle laaggeschoolden – ongeacht de leeftijdsgroep – hebben het immers erg moeilijk op de arbeidsmarkt.

Dit hoofdstuk werpt licht op één belangrijk criterium van het bestaande aanbod van maatregelen, namelijk de feitelijk bereikte, en via één maat vergelijkbaar gemaakte, doelgroep. We zijn ons ervan bewust dat er nog andere criteria zijn die het al dan niet weerhouden van deels overlappende maatregelen kunnen verrechtvaardigen. Eén daarvan is de kostprijs van de maatregelen en de maximaal beschikbare capaciteit van plaatsen in maatregelen. Het betrekken van deze en andere criteria in het beleidsdebat zou extra onderzoek vergen. Zo kan worden nagaan of maatregelen voor zwakkere werkzoekenden een hogere kostprijs hebben dan maatregelen voor sterkere werkzoekenden. Dit is essentiële informatie voor het beleid. Het berekenen van een kostprijs op een consistente manier zodat vergelijken tussen maatregelen mogelijk wordt<sup>44</sup> zou een zinvolle oefening zijn, maar vraagt een onderzoek op zich. Nog interessanter - en nog moeilijker - zijn studies over de kostenefficiëntie van de maatregelen.

---

43 In de zomer van 2018 besliste de Vlaamse regering wel om vanaf januari 2019 laaggeschoolde jongeren gedurende twee jaar volledig vrij te stellen van RSZ-bijdragen. Dit komt erop neer dat de doelgroepkorting voor laaggeschoolde jongeren verder wordt verhoogd, en het verschil tussen midden- en laaggeschoolde jongeren verder toeneemt.

44 Bovendien zullen assumpties onvermijdelijk zijn. Hoe vergelijk je bijvoorbeeld de kostprijs van de dienstencheques, waar de subsidies permanent zijn, t.o.v. de kostprijs van een tender, waar het gaat om een éénmalige kost.

## 6 | Het traject van werkzoekenden

### 6.1 Doelstellingen

In het vorige hoofdstuk analyseerden we welke werkzoekenden aan welke maatregelen deelnemen. Dit liet toe om alle maatregelen binnen het Vlaamse arbeidsmarktbeleid – zowel maatregelen geïmplementeerd door de VDAB als door het DWSE – op een continuüm te plaatsen in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt van de begunstigen van de maatregelen. We analyseerden dus het arbeidsmarktbeleid vanuit het oogpunt van de maatregelen zelf.

In dit hoofdstuk analyseren we het **arbeidsmarktbeleid vanuit het oogpunt van de werkzoekenden**. Dit betekent dat we trajecten bestuderen van werkzoekenden ingestroomd in de werkloosheid in 2016. We beschrijven deze trajecten zowel in functie van de werkloosheidsduur als in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt van de werkzoekende. We gaan met andere woorden na of trajecten veranderen naarmate de werkloosheid toeneemt en of trajecten verschillen voor kwetsbare dan wel sterkere werkzoekenden.

In het eerste deel van dit hoofdstuk beschrijven we wie wanneer persoonlijk dienstverlening krijgt, deelneemt aan een VDAB-maatregel of wordt ingeschat (sectie 6.3). In sectie 4 analyseren we welke werkzoekenden wanneer uitstromen naar werk met een DWSE-maatregel, zoals uitstroom naar de dienstenchequesector, de sociale economie of met een doelgroepkorting. Tot slot bestuderen we in sectie 6.5 wat de eerste stap is in een traject.

In het tweede deel van dit hoofdstuk gebruiken we de informatie uit het eerste deel om te schatten welk aandeel van de werkzoekenden niet binnen 12 maanden deelnam aan een actie of uitstroomde naar werk, en voor welke groepen dit probleem het meest uitgesproken was (sectie 6.6). Deze informatie linken we dan aan het aanbod van maatregelen (zie Figuur 5.17 in het vorige hoofdstuk). Op die manier verwerven we meer inzicht in de vraag naar welke maatregelen eventueel kunnen worden uitgebreid. Naast analyses voor de volledige populatie, focussen we op specifieke groepen, met name op werkzoekenden met recht op maatwerk, langdurig werkzoekenden en werkzoekenden die na een eerste VDAB-actie niet uitstromen uit de werkloosheid.

### 6.2 De definitie van een traject

De analyse van trajecten van werkzoekenden vereist een definitie van een traject. In de analyses in dit hoofdstuk **start een traject** wanneer een werkzoekende instroomt bij de VDAB en **eindigt een traject** wanneer een werkzoekende minimaal drie maanden uitstroomt bij de VDAB.

Bij deze definitie horen een aantal technische bemerkingen:

- Werkzoekenden onderbreken het traject wanneer ze tijdelijk uitstromen uit de werkloosheid, bijvoorbeeld door een korte periode te werken of ziek te worden. Zolang deze onderbreking korter is dan drie maanden wordt het traject niet beëindigd.
- Een werkzoekende wiens traject start kan – volgens de Eurostat definitie - reeds een aantal maanden werkzoekend zijn (zie ook sectie 4.3.2). Het gaat bijvoorbeeld om werkzoekenden die ingeschreven zijn bij de VDAB in 2015, vervolgens gedurende minder dan drie maanden werken

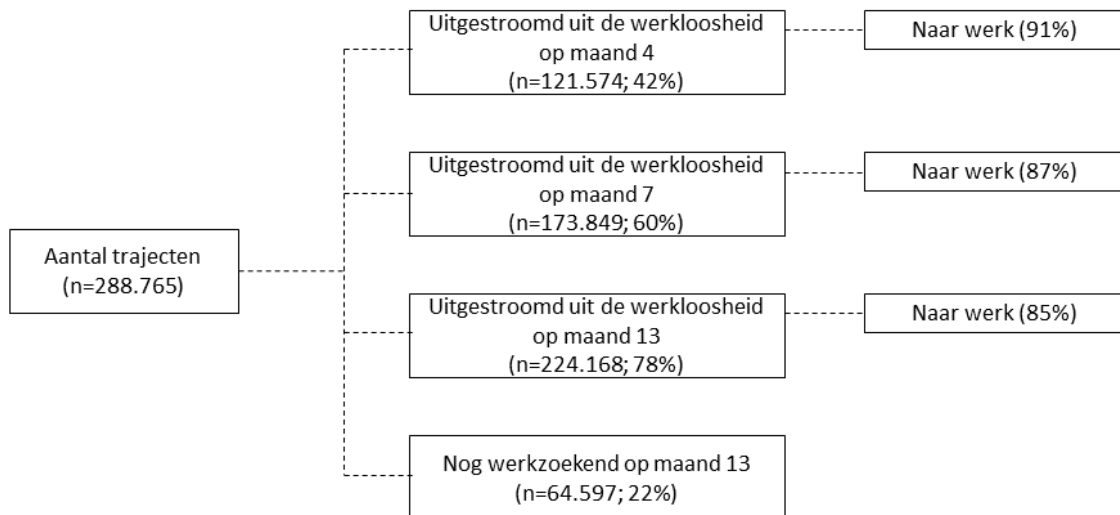
en in 2016 opnieuw werkzoekend worden. In de analyses in dit rapport start deze werkzoekende met een traject in 2016, terwijl volgens de Eurostat definities deze werkzoekende reeds een aantal maanden werkzoekend is. Voor 83% van de werkzoekenden valt de ‘start van het traject’ samen met de start van de werkloosheidsduur. In de kader in sectie 6.3.1. tonen we aan dat de resultaten niet sterk worden beïnvloed door de groep van werkzoekenden die reeds een aantal maanden werkloos is bij de start van het traject.

Wat betreft de **definities van uitstroom uit de werkloosheid en uitstroom naar werk** volgen we de definities die ook werden gehanteerd bij het ontwikkelen van het profilingsmodel (zie Tabel 4.2). We maken hierop **twee uitzonderingen: de IBO en arbeidszorg**. Een IBO wordt door de VDAB beschouwd als uitstroom naar werk, terwijl wij een IBO definiëren als een actie van de VDAB. Om die reden classificeren wij iedereen in een IBO als ‘werkzoekend’. Wat betreft arbeidszorg stelden we vast dat deze maatregel niet steeds beschouwd wordt als uitstroom naar werk. Personen in arbeidszorg behouden hun uitkering, waardoor de catwz-code niet wijzigt. Om consistent te zijn met andere DWSE-maatregelen (cf. uitstroom naar BW of SW) hercodeerden we dit zo dat alle werkzoekenden in arbeidszorg worden beschouwd als werkzoekenden uitgestroomd naar werk.

Het verschil tussen **‘uitstroom uit de werkloosheid’** en **‘uitstroom naar werk’** houdt in dat een aantal werkzoekenden uitstromen uit de werkloosheid, maar nergens in België aan de slag gaan. In sommige gevallen gaat het om werkzoekenden die de studies hervatten of ziek worden, maar in de meeste gevallen gaat het om werkzoekenden in catwz-code 79 (‘gewone uitschrijving’) en weten we niet in welk statuut deze werkzoekenden zich precies bevinden.

Figuur 6.1 geeft een eerste beeld van de trajecten van werkzoekenden. In 2016 stroomden 288.765 werkzoekenden in de werkloosheid. Bijgevolg bestuderen we in dit hoofdstuk 288.756 unieke trajecten.

**Figuur 6.1 Trajecten van werkzoekenden**



121.574 trajecten eindigden op maand 4. Dit betekent dat vier maanden na instroom in de werkloosheid – wanneer werkzoekenden gemiddeld drie maanden werkloos zijn – 42% van de werkzoekenden uitgestroomd zijn uit de werkloosheid. Negen op tien werkzoekenden stroomt binnen deze periode uit naar werk, terwijl één op tien uitstroomt uit de werkloosheid om ‘andere redenen’ of om de studies te hervatten.

Op maand 7 en 13 is het traject van respectievelijk 173.849 (60% van de instroom in 2016) en 224.128 (78%) werkzoekenden beëindigd. Van deze werkzoekenden stromen respectievelijk 87% en 85% uit naar werk.

Na dertien maanden blijven nog 64.597 werkzoekenden werkloos. Dit betekent dat 22% van de werkzoekenden ingestroomd in 2016 langdurig (>1 jaar) werkloos wordt. Op de langdurig werkzoekenden wordt verder ingegaan in sectie 6.6.4.3.

In de volgende analyses gaan we dieper in op deze trajecten. We gaan daarbij niet enkel na wie wanneer uitstroomt, maar ook welke begeleiding werkzoekenden krijgen en aan welke acties ze doorheen hun traject deelnemen. We onderzoeken daarbij of de afstand tot de arbeidsmarkt, zoals gemeten door de profilingscore, invloed heeft op het gevolgde traject.

## 6.3 Persoonlijke dienstverlening, VDAB-maatregelen en inschattingen doorheen het traject

### 6.3.1 In functie van de werkloosheidsduur

Na registratie bij de VDAB kunnen werkzoekenden worden toegeleid naar de persoonlijke dienstverlening<sup>45</sup>, worden doorverwezen naar een actie zoals een opleiding of een tender (zie Tabel 5.4 voor een overzicht van deze acties) of een bepaalde inschatting krijgen. Met een ‘inschatting’ verwijzen we naar het recht op maatwerk, arbeidszorg of een activeringstraject, het label ‘niet-toeleidbaar’ of een vrijstelling/aangepaste beschikbaarheid.

Naarmate werkzoekenden langer werkloos worden, neemt de kans toe om één van deze drie vormen van ondersteuning te krijgen. Figuur 6.2 en 6.3 geven respectievelijk de kans dat een werkzoekende in persoonlijke dienstverlening zit en deelneemt aan een actie in functie van de werkloosheidsduur. In elke figuur geeft de linkerfiguur aan of de werkzoekende in de afgelopen maanden ooit van de dienstverlening gebruik heeft gemaakt, terwijl de rechterfiguur steeds aangeeft of de werkzoekende op specifieke tijdstippen van het traject gebruik maakte van de dienstverlening. Figuur 6.4 geeft aan of een werkzoekende een bepaalde inschatting<sup>46</sup> heeft gekregen in functie van de werkloosheidsduur.

Het aandeel werkzoekenden dat ooit in persoonlijke dienstverlening zat, neemt snel toe naarmate de werkloosheidsduur toeneemt (Figuur 6.2, links). In de maand waarin de werkzoekende instroomt in de werkloosheid zit iets meer dan 20% van de werkzoekenden in persoonlijke dienstverlening. Deze groep bestaat deels uit werkzoekenden die in een vorige werkloosheidsperiode reeds in persoonlijke dienstverlening zaten (zie kader) en tijdelijk zijn uitgestroomd uit de werkloosheid, maar waarvan de persoonlijke dienstverlening nooit is stopgezet. Na zes maanden werkloosheid heeft iets meer dan de helft van de werkzoekenden op een bepaald moment in zijn traject in persoonlijke dienstverlening gezeten; na twaalf maanden schommelt dit tussen 75% en 80%. **We stellen dus vast dat ongeveer één op vijf langdurig geworden werkzoekenden nooit in de persoonlijke dienstverlening heeft gezeten.** Ter herinnering, het gaat niet om alle langdurig werkzoekenden, enkel om werkzoekenden ingestroomd in 2016 die na verloop van tijd meer dan twaalf maanden werkloos worden.

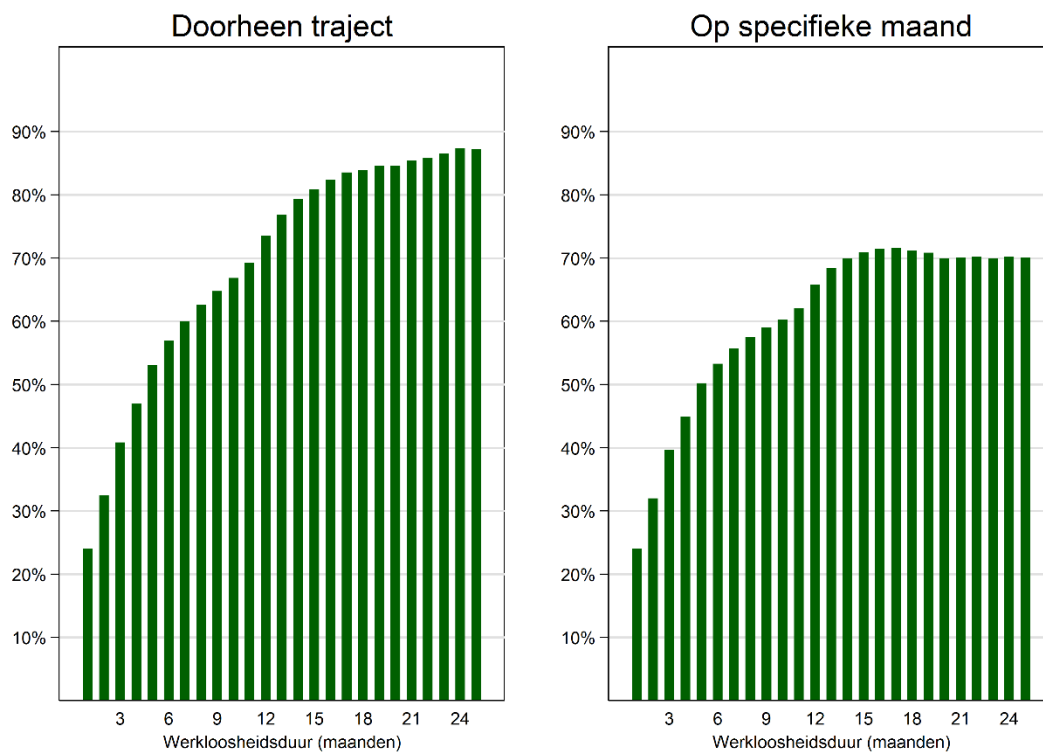
45 We gebruiken dit begrip om te verwijzen naar de ‘persoonlijke dienstverlening’ en de ‘persoonlijke dienstverlening met formele opvolging’. Persoonlijk dienstverlening met formele opvolging wordt veel minder ingezet dan persoonlijke dienstverlening.

46 In de dataset hebben ‘inschattingen’ geen einddatum. Dit betekent dat van zodra een werkzoekende is ingeschat, deze inschatting dezelfde blijft in de daaropvolgende maanden. Om die reden kunnen we geen onderscheid maken tussen een inschatting doorheen het traject en een inschatting op een specifieke maand.



Kijken we naar het aandeel werkzoekenden dat op één specifiek moment in persoonlijke dienstverlening zit, dan krijgen we een ander verhaal (Figuur 6.2, rechts). Het aandeel werkzoekenden dat in een specifieke maand in persoonlijke dienstverlening zit neemt eveneens toe met de werkloosheidsduur, maar stabiliseert na ongeveer twaalf maanden rond 70%. Met andere woorden 30% van de langdurig werkzoekenden zit niet in persoonlijke dienstverlening.

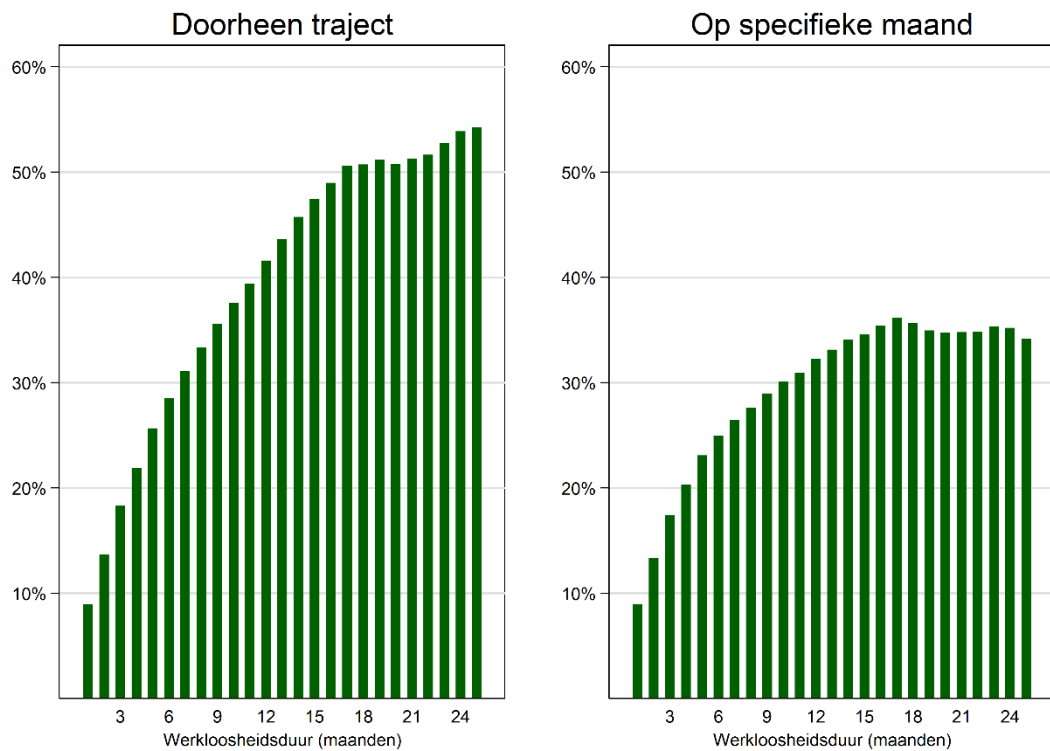
**Figuur 6.2** Werkzoekenden in persoonlijke dienstverlening in functie van de werkloosheidsduur



\* Links: aandeel werkzoekenden die in de voorgaande maanden ooit in persoonlijke dienstverlening zaten; rechts: aandeel werkzoekenden die in de gegeven maand na instroom in de werkloosheid in persoonlijke dienstverlening zitten.

Ook wat betreft de VDAB-maatregelen stellen we een groot verschil vast tussen de analyses die nagaan of de werkzoekende ooit doorheen het traject deelnam aan een actie (Figuur 6.3, links) en de analyses die nagaan of de werkzoekende in een specifieke maand deelneemt aan een actie (Figuur 6.3, rechts). Van de werkzoekenden die zes maanden werkzoekend zijn, heeft iets meer dan een kwart deelgenomen aan een actie in de laatste zes maanden. Van de werkzoekenden die twaalf maanden werkzoekend zijn, stijgt dit tot ongeveer 45%. Kijken we naar het aandeel werkzoekenden in een actie in een specifieke maand, dan zien we dat 30% à 35% van de werkzoekenden die minimaal twaalf maanden werkzoekend zijn deelneemt aan een actie.

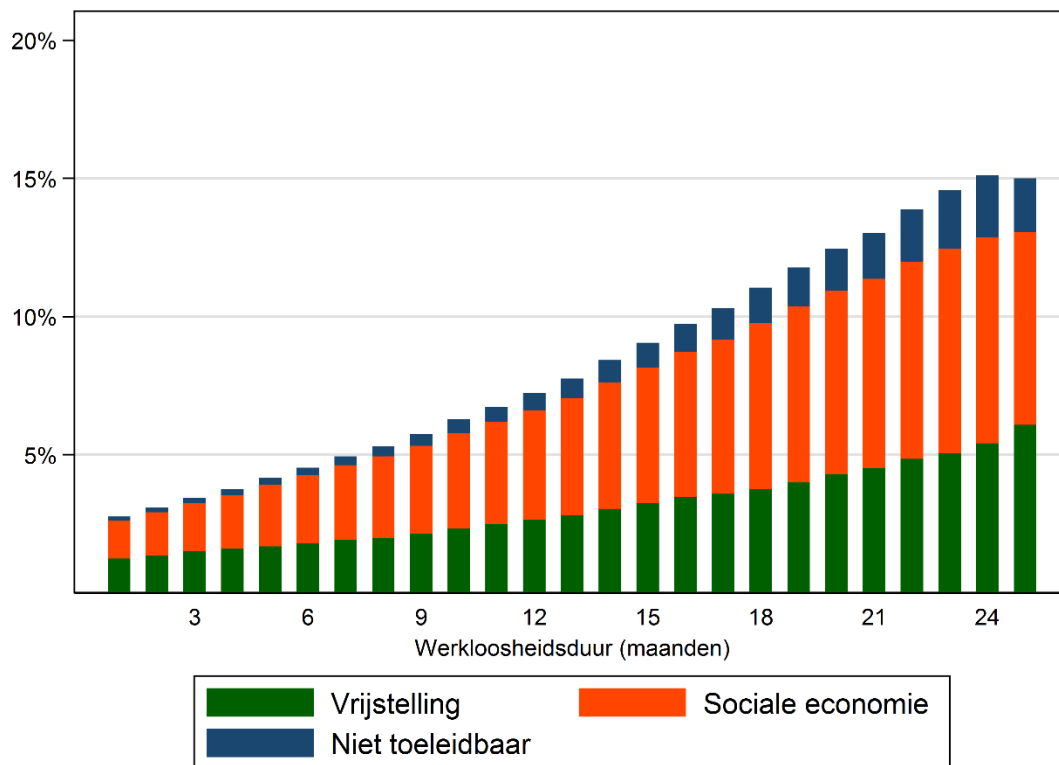
**Figuur 6.3 Werkzoekenden in een VDAB-actie in functie van de werkloosheidsduur**



\* Links: aandeel werkzoekenden die in de voorgaande maanden ooit deelnamen aan een actie; rechts: aandeel werkzoekenden die in de gegevens maand na instroom in de werkloosheid deelnemen aan een actie.

Wat de inschattingen betreft, stellen we vast dat het aandeel werkzoekenden met een label ‘vrijstelling’, ‘recht op maatwerk’, ‘arbeidszorg’, ‘activeringstraject’ of ‘niet-toeleidbaar’ toeneemt met de werkloosheidsduur (Figuur 6.4). Van de werkzoekenden, die minimaal achttien maanden werkzoekend zijn, wordt ongeveer 4% vrijgesteld, heeft 6% recht op maatwerk, arbeidszorg of een activeringstraject en wordt 2% ingeschat als niet-toeleidbaar. In absolute aantallen betekent het dat van alle 27.918 werkzoekenden die achttien maanden na instroom nog werkzoekend zijn, 3.092 werkzoekenden ingeschat zijn. In sectie 6.6.4.2 worden werkzoekenden met recht op maatwerk verder belicht.

**Figuur 6.4 Werkzoekenden met een inschaffing in functie van de werkloosheidsduur**



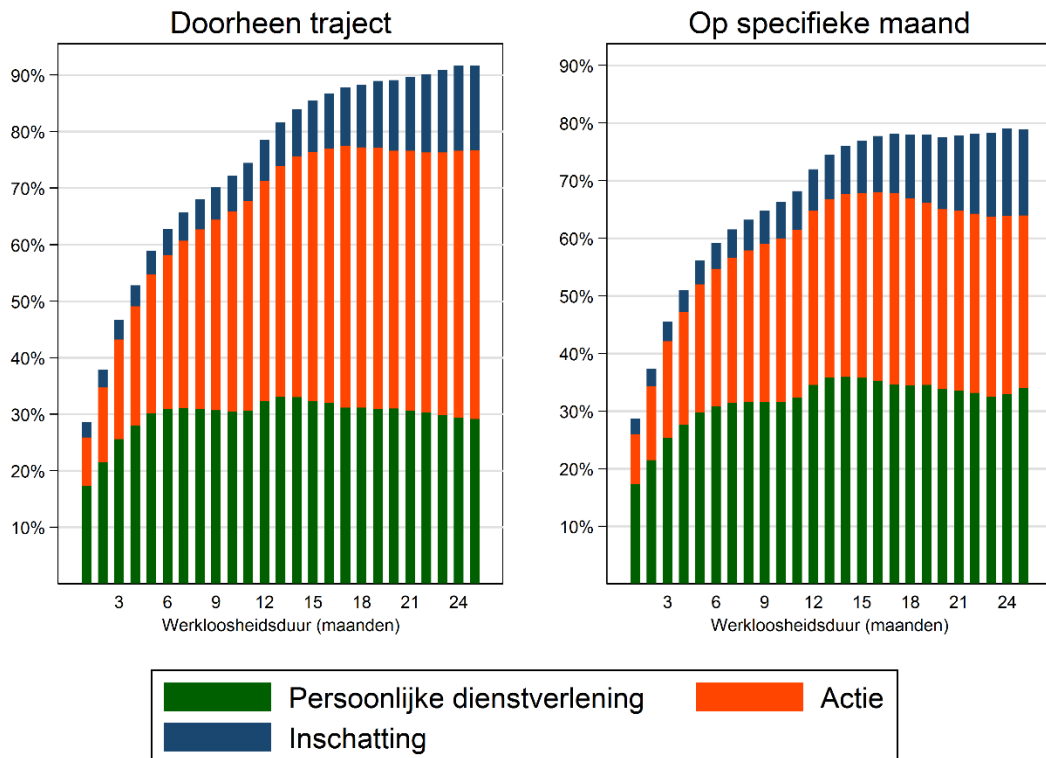
\* Sociale economie omvat de labels recht op maatwerk, arbeidszorg, activeringstraject, niet-toeleidbaar en vrijstelling/aangepaste beschikbaarheid.

De voorgaande cijfers gaven het aandeel van de werkzoekenden dat in persoonlijke dienstverlening zat, deelnam aan een actie of was ingeschat. Een werkzoekende kan echter op hetzelfde moment op verschillende manieren worden ondersteund in zijn zoektocht naar werk. Deze drie vormen van ondersteuning kunnen met andere woorden worden gecombineerd. In de volgende analyse beschrijven we welk aandeel van de werkzoekenden op één van deze drie manieren wordt begeleid. Daarbij worden werkzoekenden die worden ingeschat ingedeeld bij ‘inschatting’, ook wanneer ze op dat moment deelnemen aan een actie of in persoonlijke dienstverlening zitten. Op dezelfde manier classificeren we werkzoekenden in een actie bij de werkzoekenden in ‘acties’, ook wanneer ze op hetzelfde moment in de persoonlijke dienstverlening zitten. Dit betekent dat werkzoekenden die worden gelabeld als werkzoekenden ‘in persoonlijke dienstverlening’ niet deelnemen aan een actie of ingeschat zijn, terwijl werkzoekenden in een ‘actie’ geen inschatting hebben. Opnieuw bekijken we zowel het aandeel werkzoekenden dat op een bepaald moment in zijn traject is ondersteund (Figuur 6.5, links) als het aandeel werkzoekenden dat op een specifiek moment wordt ondersteund (Figuur 6.5, rechts). In bijlage 8 rapporteren we de onderliggende cijfers van Figuur 6.5. Naast de percentages, die we ook in de figuren tonen, rapporteren we in de bijlage ook de absolute aantallen.

Het aandeel werkzoekenden dat doorheen het traject wordt ondersteund neemt sterk toe met de werkloosheidsduur (Figuur 6.5, links). Van de werkzoekenden met een werkloosheidsduur van zes maanden heeft 63% ondersteuning gekregen. Het gaat dan voornamelijk om werkzoekenden in persoonlijke dienstverlening, en in mindere mate om werkzoekenden die reeds deelnamen aan een actie. Van de werkzoekenden die minimaal twaalf maanden werkloos zijn heeft 78% ooit een beroep gedaan op ondersteuning van de VDAB. In absolute aantallen betekent dit dat van alle 67.512 werkzoekenden die twaalf maanden na het instromen in de werkloosheid nog werkzoekend zijn, ongeveer 14.600 werkzoekenden nog nooit gebruik hebben gemaakt van de ondersteuning die

de VDAB aanbiedt. Van de werkzoekenden die meer dan achttien maanden werkzoekend zijn, heeft meer dan 12% van geen enkele vorm van ondersteuning gebruik gemaakt. Dit betekent dat van de 27.918 werkzoekenden die achttien maanden na instroom nog werkzoekend zijn 3.350 werkzoekenden op geen enkele manier ondersteund zijn door de VDAB in de afgelopen achttien maanden.

**Figuur 6.5** Aandeel werkzoekenden dat in persoonlijke dienstverlening zit, deelneemt aan een VDAB-actie of ingeschat is in functie van de werkloosheidsduur



\* De onderliggende cijfers, inclusief de absolute aantallen, worden gerapporteerd in bijlage 8.

Bovenstaande cijfers beschrijven de dienstverlening in functie van de werkloosheidsduur voor de volledig populatie van werkzoekenden, inclusief de vrij-ingeschreven niet-werkende werkzoekenden (catwz 3). Werkzoekenden in dit statuut ontvangen geen werkloosheidsuitkering en vallen daardoor buiten het klassieke verhaal van rechten en plichten. Elke drie maanden moeten ze hun inschrijving herbevestigen. Doen ze dit niet, dan worden ze automatisch uitgeschreven. De dienstverlening voor deze groep verschilt daardoor van de dienstverlening voor de uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (zie ook sectie 6.5.3). De vraag stelt zich bijgevolg of het aandeel werkzoekenden bereikt door de VDAB hoger ligt wanneer we geen rekening houden met de vrij-ingeschreven niet-werkende werkzoekenden. Dit blijkt nauwelijks het geval te zijn (zie bijlage 97.3.4/bijlage 9 voor exacte cijfers). Wel stellen we vast dat de vrij-ingeschreven niet-werkende werkzoekenden deelnemen aan andere acties dan uitkeringsgerechtigde werkzoekenden. Ze zitten vaker in outplacement en detentietrajecten, en nemen vaker deel aan een (lokale) acties ('projectlijnen'), terwijl ze minder vaak worden toegeleid naar een tender.

Figuur 6.5 (rechts) bevat gelijkaardige informatie, maar analyseert het aandeel werkzoekenden dat in een specifieke maand ondersteuning krijgt. We stellen vast dat voor werkzoekenden die minimaal twaalf maanden werkloos zijn het aandeel dat ondersteuning krijgt, stabiliseert rond 75% à 80%. Dit

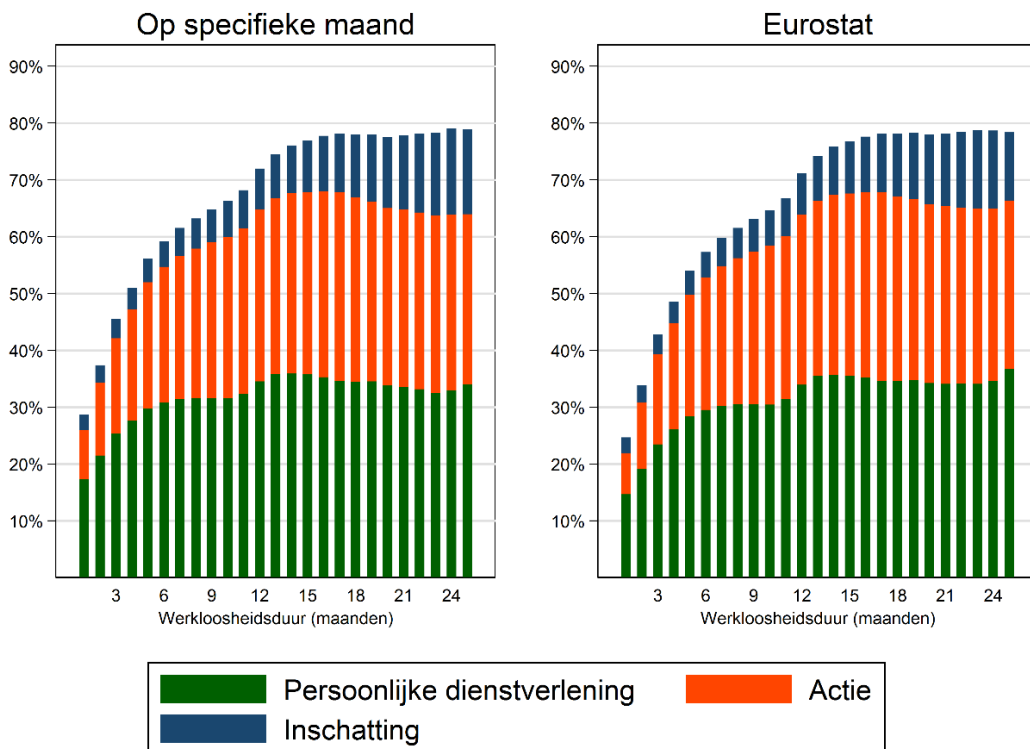
betekent dat 20% à 25% van de recent langdurig werkzoekenden in een gegeven maand tijdens de geobserveerde periode niet in persoonlijke dienstverlening zit, deelneemt aan een actie of een inschatting heeft.

**Invloed van de definitie van de werkloosheidsduur (definitie Eurostat versus definitie profilingsmodel) op de resultaten**

De definitie van de werkloosheidsduur waar wij mee werken verschilt van de definitie van Eurostat (zie ook het kader in sectie 4.3.2). Volgens de Eurostat-definitie moet een werkzoekende minimaal drie maanden uitstromen uit de werkloosheid alvorens de werkloosheidsduur op nul wordt gezet, terwijl het profilingsmodel spreekt van een nieuwe instroom als de werkzoekende minimaal 28 dagen heeft gewerkt in de vorige periode. Dit verklaart waarom 10% van de werkzoekenden ingestroomd in 2016 volgens de Eurostat-definitie langdurig werkzoekend zijn (>1 jaar werkzoekend) (zie Tabel 4.3).

In bovenstaande analyses berekenen wij steeds de werkloosheidsduur als het aantal maanden na instroom in 2016. We kunnen echter ook de definitie van Eurostat gebruiken. Dit betekent dat een aantal werkzoekenden bij instroom in de werkloosheid in 2016 eigenlijk al een aantal maanden werkloos zijn, en de teller dus niet start op één.

Bovenstaande figuur onderzoekt de invloed op de resultaten wanneer we de Eurostat-definitie gebruiken. De linkse figuur is identiek aan Figuur 6.5 (rechts), en definieert dus de werkloosheidsduur als het aantal maanden na de instroom in 2016. De rechtse figuur volgt de Eurostat definitie. De resultaten zijn erg gelijkaardig. Het verschil is voornamelijk belangrijk voor de eerste maanden na instroom in de werkloosheid. Wanneer we de definitie van Eurostat volgen is ongeveer 25% van de werkzoekenden in de maand van instroom in persoonlijke dienstverlening, in een actie of ingeschat; volgens de definitie die wij hanteren is dat bijna 30%. Dit komt omdat een deel van de werkzoekenden die eventjes werken (meer dan 28 dagen, maar minder dan drie maanden) een grotere kans hebben om nog in (bijvoorbeeld) persoonlijke dienstverlening te zitten wanneer ze opnieuw werkzoekend worden dan werkzoekenden die in het recente verleden nooit zijn ingeschreven bij de VDAB. De verschillen tussen deze resultaten worden snel kleiner naarmate de werkloosheidsduur toeneemt.

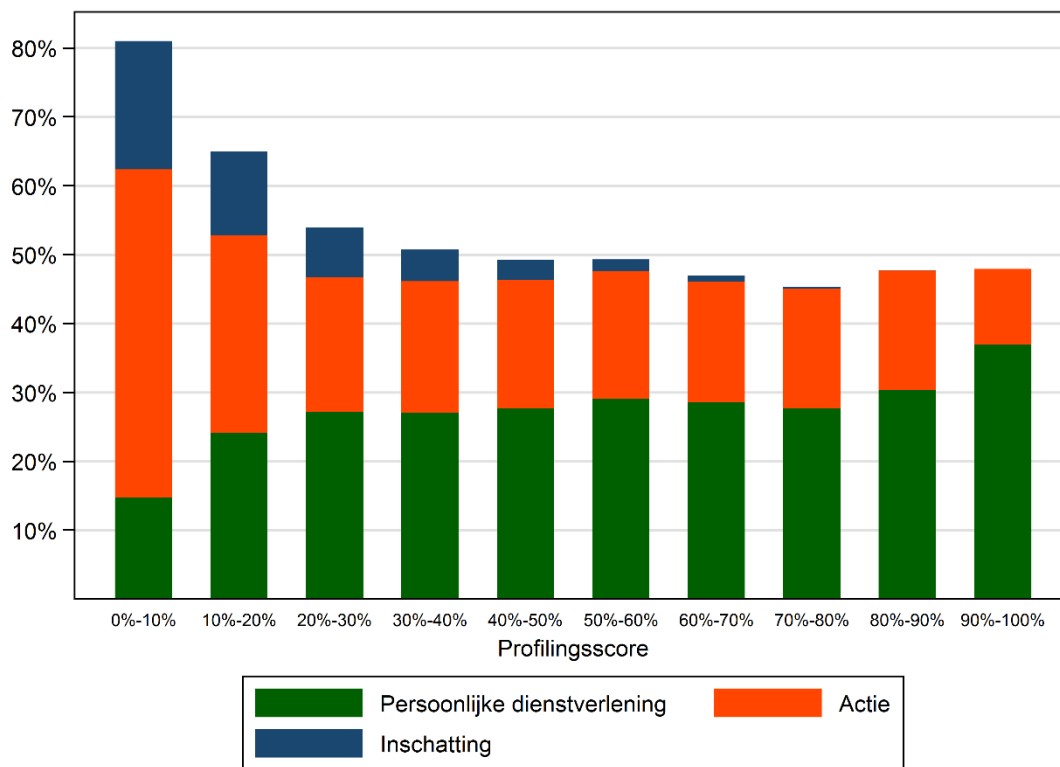


We kunnen dus concluderen dat de keuze om niet met de Eurostat-definitie te werken geen wezenlijke invloed heeft op de resultaten en de interpretatie van de resultaten niet verandert. Merk bovendien ook op dat onze keuze ervoor zorgt dat, wanneer er al een effect is op de resultaten, dit de dienstverlening van de VDAB in de meeste gevallen iets positiever zal voorstellen dan dat ze in werkelijkheid is.

### 6.3.2 In functie van de afstand tot de arbeidsmarkt

Het traject van een werkzoekende wordt eveneens beïnvloed door de afstand tot de arbeidsmarkt van de werkzoekende. In plaats van de ondersteuning vanuit de VDAB te evalueren in functie van de werkloosheidsduur, evalueren we in deze sectie of werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, zoals gemeten door de profilingscore, sneller ondersteuning krijgen dan werkzoekenden met een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt. We doen dit door, voor de drie vormen van ondersteuning door de VDAB (persoonlijke dienstverlening, acties en inschattingen), te onderzoeken wie hiervan gebruik maakt binnen vier maanden (Figuur 6.6) en zeven maanden (Figuur 6.7) na instroom in de werkloosheid<sup>47</sup> in functie van de profilingscore. Dit is een momentopname (op maand 4 en maand 7) en houdt dus geen rekening met ondersteuning die de werkzoekende al dan niet heeft ontvangen in de voorgaande maanden. We houden daarbij enkel rekening met werkzoekenden die op dat moment werkzoekend zijn en in de afgelopen maanden nooit drie opeenvolgende maanden zijn uitgestroomd. We gebruiken daarbij dezelfde rangorde als bij de vorige analyses, waardoor werkzoekenden met een inschatting niet worden meegerekend als werkzoekenden in een actie of in persoonlijke dienstverlening en werkzoekenden in een actie niet worden meegerekend als werkzoekenden in persoonlijke dienstverlening.

**Figuur 6.6** Persoonlijke dienstverlening, acties en inschattingen vier maanden na instroom in de werkloosheid in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt



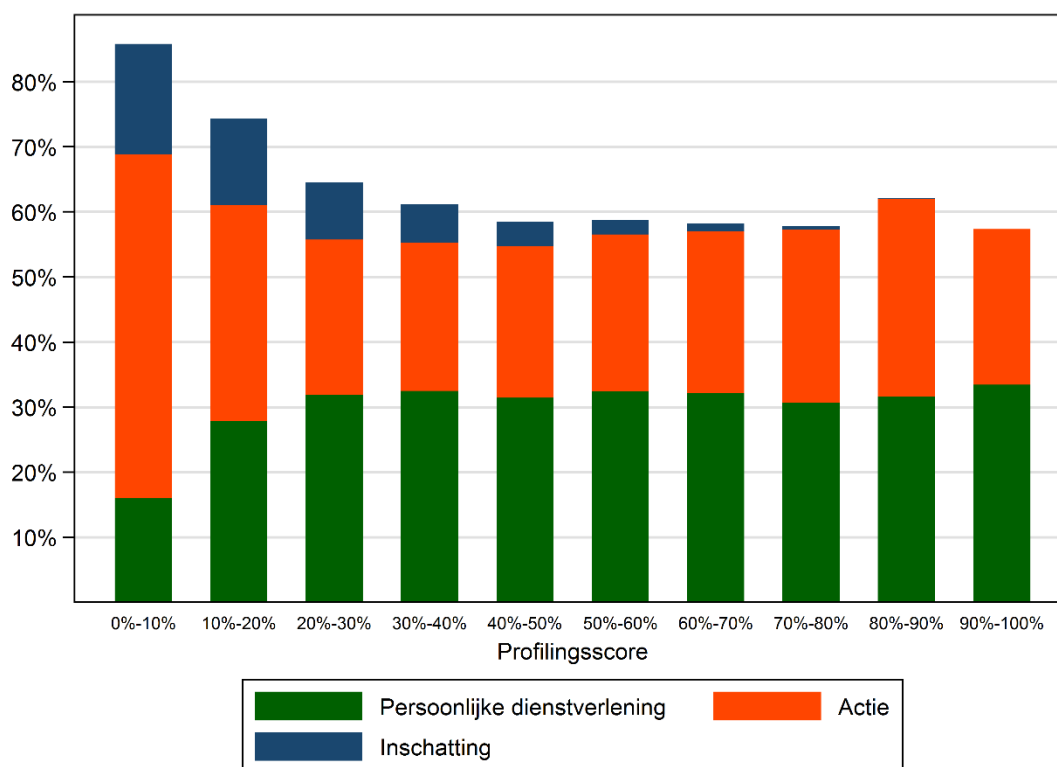
\* De onderliggende cijfers, inclusief de absolute aantallen, worden gerapporteerd in bijlage 8.

Figuur 6.6 toont aan dat vier maanden na instroom in de werkloosheid werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt vaker worden ondersteund. De intensiteit van de ondersteuning

<sup>47</sup> We kiezen voor vier en zeven maanden na instroom omdat een werkzoekende dan gemiddeld drie maanden en zes maanden werkloos is. Neem als voorbeeld een werkzoekende die instroomt op 1 januari 2016 (maand 1) en uitstroomt op 30 april 2016 (maand 4). Deze werkzoekende is vier volledige maanden werkzoekend. Een werkzoekende die echter zou zijn ingestroomd op 31 januari 2016 (maand 1) en uitgestroomd op 1 april 2016 (maand 4) is echter slechts 2 maanden werkzoekend. Gemiddeld zijn werkzoekenden die uitstromen in de vierde maand dus drie maanden werkloos.

varieert naargelang de afstand tot de arbeidsmarkt. Werkzoekenden met een lage profilingscore (<30%) participeren vaker aan een actie en hebben ook een hogere kans om een bepaalde inschatting te krijgen. Werkzoekenden met een profilingscore lager dan 20% zijn vaker ingeschat: bijna 20% van deze werkzoekenden heeft een bepaalde inschatting. Anderzijds stellen we wel vast dat er weinig verschillen zijn m.b.t. de kans op en intensiteit van de ondersteuning tussen werkzoekenden van zodra de profilingscore groter is dan 30%. Het is met andere woorden niet zo dat werkzoekenden met een profilingscore tussen de 40% en 50% veel vaker ondersteund worden in de zoektocht naar werk dan werkzoekenden met een score hoger dan 80%, of dat deze werkzoekenden (veel) vaker in een actie zitten. Figuur 6.7 bevestigt dat deze vaststellingen ook gelden voor de dienstverlening zeven maanden na instroom in de werkloosheid. Ook na 7 maanden stellen we vast dat werkzoekenden met een lage profilingscore niet frequenter worden ondersteund dan werkzoekenden met een lage profilingscore.

**Figuur 6.7** Persoonlijke dienstverlening, acties en inschattingen zeven maanden na instroom in de werkloosheid in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt



\* De onderliggende cijfers, inclusief de absolute aantallen, worden gerapporteerd in bijlage 8.

**De vaststelling dat de kans op persoonlijke dienstverlening, een actie of een inschatting niet (sterk) afneemt naarmate de profilingscore stijgt, suggereert dat de afstand tot de arbeidsmarkt geen doorslaggevend element is bij het uitnodigen en ondersteunen van werkzoekenden.** Beleidsimpulsen binnen de VDAB (zoals prioriteit voor jongeren) – waarnaar soms wordt verwezen als de (indicatieve en prioritaire) knipperlichten – spelen wellicht een belangrijkere rol bij het bepalen van wie wanneer wordt uitgenodigd. Dit wordt verder bevestigd in de volgende sectie. De nieuwe contactstrategie, die is geïmplementeerd vanaf september 2018, zal dit wellicht veranderen.

De resultaten moeten echter voorzichtig worden geïnterpreteerd door het optreden van een **selectie-effect**. Dit ontstaat doordat het profilingsmodel niet perfect accuraat is. Een deel van de werkzoekenden, zeker die met een hoge profilingscore, stromen uit naar werk binnen vier tot zeven maanden. Daardoor blijven relatief gezien meer werkzoekenden werkloos waarvan de profilingscore te hoog was ingeschat, bijvoorbeeld omdat informatie over een aantal drempels ontbreekt. Wanneer de bemiddelaars wel correct inschatten dat deze werkzoekenden veel drempels naar werk hebben, worden deze werkzoekenden doorverwezen naar de dienstverlening. Hierdoor wordt de correlatie tussen de dienstverlening en de profilingscore – zoals getoond in bovenstaande figuren - onderschat, waardoor we niet langer een sterk verband zien tussen de profilingscore en de kans op dienstverlening. Bijgevolg is de vaststelling dat de kans op persoonlijk dienstverlening, een actie of een inschatting niet (sterk) afneemt naarmate de profilingscore stijgt, wellicht deels een reëel fenomeen en deels veroorzaakt door een selectie-effect.

### 6.3.3 Welke werkzoekenden komen niet terecht in de persoonlijke dienstverlening of in een VDAB-actie en krijgen geen inschatting?

In de analyses over ondersteuning in functie van de werkloosheidsduur stelden we vast dat zeven maanden na instroom in de werkloosheid 66% van de werkzoekenden doorheen zijn traject in persoonlijke dienstverlening heeft gezeten, deelgenomen heeft aan een actie of ingeschat is (Figuur 6.5). Dit betekent echter dat 34% van de werkzoekenden via geen enkel van deze drie kanalen is ondersteund binnen zeven maanden. Dit roept de vraag op of de groep die geen ondersteuning krijgt, verschilt van de groep die wel ondersteuning krijgt. Een deel van de verklaring is de afstand tot de arbeidsmarkt (Figuur 6.6), waarbij werkzoekenden met een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt minder kans hebben op ondersteuning dan werkzoekenden met een grotere afstand, maar andere elementen spelen ook een belangrijkere rol.

Tabel 6.1 vergelijkt voor verschillende groepen of ze al dan niet al ondersteuning hebben gekregen in de afgelopen zeven maanden na instroom in de werkloosheid. In de derde kolom van deze tabel wordt vergeleken met het gemiddelde (i.e. met 34%, het aandeel werkzoekenden dat op geen enkele manier is ondersteund binnen zeven maanden). Deze analyse geeft met andere woorden aan welke werkzoekenden meer of juist minder kans hebben om geen ondersteuning te krijgen dan het gemiddelde in de populatie.

Deze cijfers leren dat volgende groepen werkzoekenden sneller worden ondersteund dan het gemiddelde in de populatie:

- werkzoekenden met een arbeidshandicap: 16% heeft geen enkele vorm van ondersteuning gekregen binnen zeven maanden;
- jongeren: 19% heeft geen enkele vorm van ondersteuning gekregen binnen zeven maanden;
- werkzoekenden ouder dan 55 jaar: 28% heeft geen enkele vorm van ondersteuning gekregen binnen zeven maanden;
- de laaggeschoolden: 30% heeft geen enkele vorm van ondersteuning gekregen binnen zeven maanden.



**Tabel 6.1 Welke werkzoekenden worden minder vaak ondersteund (persoonlijke dienstverlening, actie of inschatting) binnen zeven maanden na instroom in de werkloosheid?**

Profiel	Geen ondersteuning	T.o.v. gemiddelde
<i>Alle werkzoekenden</i>	34%	0%
Minimaal één maand gewerkt in afgelopen maanden	39%	5%
Laaggeschoold	30%	-4%
Middengeschoold	34%	-1%
Hooggeschoold	44%	10%
Jongeren	19%	-15%
55 jaar of ouder	28%	-6%
Moedertaal is Nederlands	35%	1%
Moedertaal is niet het Nederlands	33%	-1%
Arbeidshandicap	16%	-18%
<i>Maand van instroom</i>		
jan/16	37%	2%
feb/16	38%	3%
mrt/16	37%	3%
apr/16	37%	3%
mei/16	37%	2%
jun/16	37%	3%
jul/16	31%	-3%
aug/16	31%	-3%
sep/16	30%	-5%
okt/16	35%	0%
nov/16	33%	-2%
dec/16	32%	-3%
<i>Provincie (woonplaats)</i>		
Antwerpen	39%	4%
Limburg	27%	-7%
Oost-Vlaanderen	34%	0%
Vlaams-Brabant	38%	3%
West-Vlaanderen	28%	-6%

Een aantal groepen werkzoekenden hebben minder kans om binnen zeven maanden ondersteuning te krijgen dan het gemiddelde in de populatie. Het gaat dan in het bijzonder om de hooggeschoolden, waarvan 44% geen enkele vorm van ondersteuning heeft gekregen binnen zeven maanden. Gezien jongeren en ouderen meer kans hebben op ondersteuning, hebben werkzoekenden tussen de 25 en 55 jaar minder kans om te worden ondersteund.

Naast de kenmerken van de werkzoekenden zelf wordt ook nagegaan of het al dan niet ondersteund worden afhangt van het moment waarop de werkzoekende instroomt bij de VDAB en de provincie waarin de werkzoekende woont. De maand waarin de werkzoekende instroomt heeft nauwelijks een invloed op de kans om ondersteund te worden. Wel zien we verschillen tussen de provincies. In Limburg (27% geen dienstverlening) en West-Vlaanderen (28%) hebben werkzoekenden meer kans om ondersteund te worden dan in Oost-Vlaanderen of Antwerpen, waar respectievelijk 38% en 39%

van de werkzoekenden niet wordt ondersteund binnen zeven maanden na instroom in de werkloosheid.

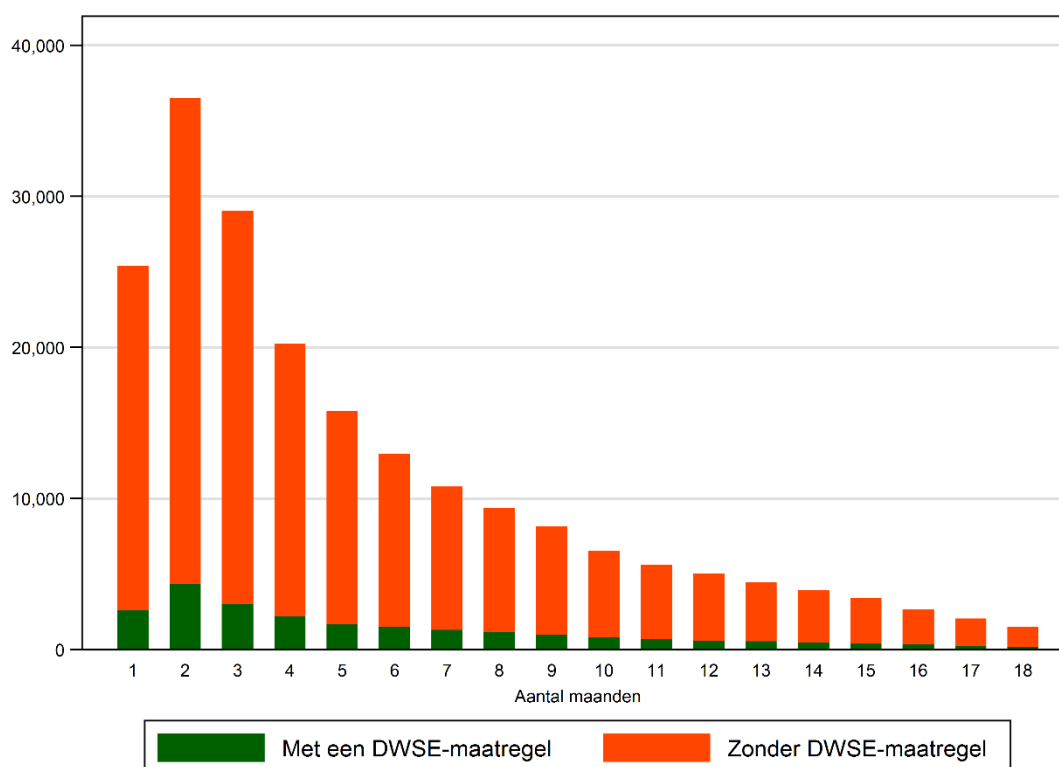
## 6.4 Uitstroom naar werk in de dienstensector, met een doelgroepenkorting, of naar de sociale economie

### 6.4.1 In functie van de werkloosheidsduur

Sommige werkzoekenden, die uitstromen naar werk, maken daarbij gebruik van een DWSE-maatregel. Zo zijn er werkzoekenden die uitstromen naar de dienstensector, de sociale economie of die een beroep doen op een doelgroepenkorting (zie Tabel 5.10 voor een volledig overzicht van alle DWSE-maatregelen).

Figuur 6.8 geeft het aantal werkzoekenden weer dat uitstroomt naar werk in functie van de werkloosheidsduur. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen werkzoekenden die geen gebruik maken van een DWSE-maatregel en werkzoekenden die dit wel doen. De werkzoekenden die uitstromen naar werk met een DWSE-maatregel vormen een minderheid. Zo stromen twee maanden na instroom 36.496 werkzoekenden uit naar werk, waarvan 4.340 werkzoekenden een beroep doen op een DWSE-maatregel (zie bijlage 8 voor deze cijfers). Gemiddeld doen 11% van de werkzoekenden, die uitstromen naar werk, een beroep op een DWSE-maatregel.

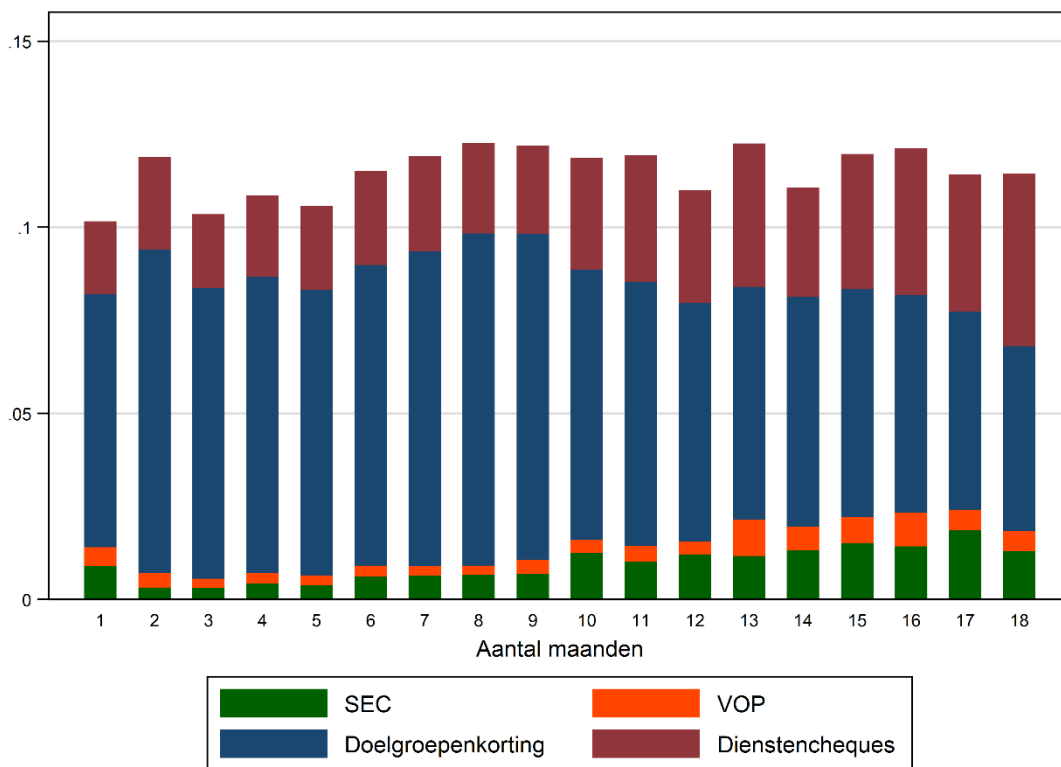
**Figuur 6.8** Uitstroom naar werk met of zonder DWSE-maatregel in functie van de werkloosheidsduur



Figuur 6.9 beschrijft welke DWSE-maatregelen het meest worden gebruikt in functie van de werkloosheidsduur relatief t.o.v. het aantal werkzoekenden dat in een specifieke maand uitstroomt

naar werk<sup>48</sup>. De onderliggende cijfers zijn terug te vinden in bijlage 8. De doelgroepkorting, in het bijzonder de doelgroepkorting voor middengeschoolde jongeren, is de maatregel die het vaakst wordt gebruikt, gevolgd door uitstroom naar de dienstenechese sector. Uitstroom naar de sociale economie is minimaal. Zo stromen twee maanden na instroom 4.340 werkzoekenden uit naar werk met een DWSE-maatregel, waarvan 2.376 met een doelgroepkorting voor middengeschoolde jongeren, 549 met een doelgroepkorting voor laaggeschoolde jongeren, 249 met een doelgroepkorting voor 55-plussers (aanwerving), 908 naar de dienstenechese sector, 140 met een VOP en 118 naar de sociale economie (waarvan 55 naar SW, 13 naar BW, 26 met SINE, 15 naar arbeidszorg en 9 naar LDE). Naarmate de werkloosheidsduur toeneemt, daalt het aantal werkzoekenden dat uitstroomt naar werk, maar blijven dezelfde maatregelen domineren. We stellen bijvoorbeeld niet vast dat uitstroom naar de sociale economie (sterk) toeneemt naarmate de werkloosheidsduur toeneemt.

**Figuur 6.9** Het gebruik van DWSE-maatregelen t.o.v. de totale uitstroom naar werk in functie van de werkloosheidsduur



\* Onderliggende cijfers zijn opgenomen in bijlage 8. De doelgroepenkorting groepeert de maatregelen 'doelgroepkorting voor laag- en middengeschoolde jongeren' en 'doelgroepkorting voor 55-plussers (nieuwe aanwervingen)'. De SEC groepeert arbeidszorg, de sociale en beschutte werkplaatsen, lokale diensteneconomie en SINE.

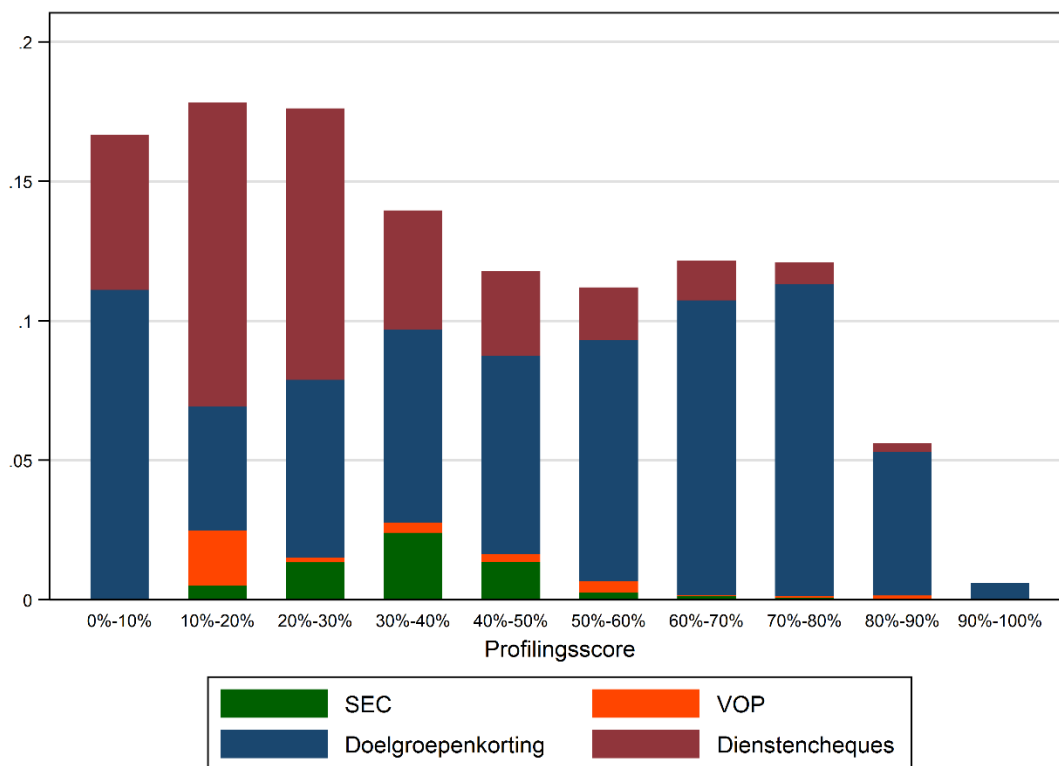
#### 6.4.2 In functie van de afstand tot de arbeidsmarkt

Figuur 6.10 geeft het aandeel werkzoekenden dat uitstroomt naar werk met een DWSE-maatregel relatief t.o.v. de uitstroom naar werk zeven maanden na instroom in de werkloosheid in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt. De onderliggende cijfers zijn terug te vinden in bijlage 8.

48 In sommige gevallen worden DWSE-maatregelen gecombineerd (bv. een doelgroepenkorting en uitstroom naar de dienstenechese sector). In dit geval tellen we de werkzoekende maar één keer mee, en wijzen we de maatregel toe die in de dataset toevallig eerst voorkomt (zie bijlage 7 voor een overzicht van DWSE-maatregelen die worden gecombineerd).

Werkzoekenden met een profilingscore lager dan 40%, die uitstromen naar werk, maken iets vaker gebruik van een DWSE-maatregel, voornamelijk omdat deze kwetsbare werkzoekenden vaker uitstromen naar de dienstenchequesector. In absolute cijfers (zie bijlage 8) maken deze kwetsbare groepen echter minder vaak gebruik van deze maatregelen om de eenvoudige reden dat werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt minder vaak uitstromen naar werk. Kijken we naar de absolute cijfers, dan zijn het voornamelijk de sterkere groepen die gebruik maken van DWSE-maatregelen, en dan in het bijzonder bij de doelgroepkorting voor middengeschoolde jongeren. Zo hebben zeven maanden na instroom in de werkloosheid 775 werkzoekenden die uitstromen naar werk met een doelgroepkorting een profilingscore hoger dan 50%, terwijl 510 werkzoekenden die uitstromen met een doelgroepkorting een profilingscore lager dan 50% hebben.

**Figuur 6.10** Het gebruik van DWSE-maatregelen in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt relatief t.o.v. de totale uitstroom naar werk zeven maanden na instroom in de werkloosheid



\* Onderliggende cijfers zijn opgenomen in bijlage 8. Het aantal werkzoekenden dat uitstroomt naar werk met een DWSE-maatregel zeven maanden na instroom met een profilingscore lager dan 10% (3 werkzoekenden) of groter dan 90% (1 werkzoekende) is te laag om hier conclusies uit te trekken.

## 6.5 Welke dienstverlening krijgen werkzoekenden wanneer doorheen hun traject?

### 6.5.1 Inleiding

Een andere manier om het traject van werkzoekenden te bekijken is door de eerste stap in dit traject te beschrijven. We onderscheiden vijf types van trajecten, die elk op een andere manier starten:

1. trajecten die starten met een VDAB-actie;
2. trajecten die starten met een inschatting;

3. trajecten die eindigen omdat de werkzoekende uitstroomt uit de werkloosheid. Hierbij maken we een onderscheid tussen (1) uitstroom naar werk (minimum drie opeenvolgende maanden gewerkt) of (2) uitstroom om studies te hervatten of om andere redenen (minimum drie opeenvolgende maanden uitgestroomd) voor er sprake is van een actie of een inschatting;
4. trajecten waarbij de werkzoekende werkloos blijft, maar er evenmin sprake is van een actie of een inschatting.

In deze analyses houden we geen rekening met persoonlijke dienstverlening. Een overzicht van alle maatregelen, die we bij de VDAB-acties rekenen, werd reeds gegeven in sectie 5.3.3.

We voeren deze analyse eerst uit voor de volledige populatie van werkzoekenden ingestroomd in de werkloosheid in 2016. Vervolgens herhalen we deze oefening voor drie groepen met een verschillende administratief statuut bij instroom in de werkloosheid, met name uitkeringsgerechtigde NWWZ (catwz 0), werkzoekenden in wachttijd (catwz 2) en vrij-ingeschreven NWWZ (catwz 3). Tot slot herhalen we deze analyses voor werkzoekenden die kortstondig werken, al dan niet in de uitzendsector, en vervolgens opnieuw instromen in de werkloosheid.

### 6.5.2 Trajecten in de volledige populatie

Tabel 6.2 toont de eerste stap in het traject van alle werkzoekenden (n=288.765) ingestroomd bij de VDAB in 2016.

Iets meer dan de helft van alle werkzoekenden (56%) stroomt uit naar werk zonder dat ze doorheen hun traject zijn ingeschat of hebben deelgenomen aan een actie. Deze werkzoekenden stromen gemiddeld uit naar werk 4,5 maanden na het instromen in de werkloosheid. Het gaat dus vaak om werkzoekenden die maar gedurende een korte periode werkzoekend zijn geweest, en voor wie intensieve dienstverlening (zoals een actie) wellicht niet nodig is.

**Tabel 6.2 De eerste stap in het traject van werkzoekenden**

	Aantal	%	Aantal maanden na instroom in de werkloosheid
Uitgestroomd uit de werkloosheid			
Naar werk	161.616	56%	4,5
Niet naar werk	32.593	11%	7,4
Werkzoekend	18.497	6%	18,7
Inschatting	11.239	4%	3,3
Actie	64.820	22%	4,7
Totaal	288.765	100%	

Voor één op tien werkzoekenden is de eerste stap in het traject het uitstromen uit de werkloosheid zonder dat ze ook effectief werk hebben gevonden en dit nog voor ze hebben deelgenomen aan een actie of zijn ingeschat. Het gaat daarbij voornamelijk om werkzoekenden in catwz 79 ('gewone uitschrijving'). Die stap wordt gemiddeld gezet na 7,4 maanden. Dit betekent dat 32.593 werkzoekenden niet zijn toegeleid naar een actie noch zijn ingeschat, en op een bepaald moment uitstromen uit de werkloosheid zonder ook effectief werk te vinden.

Voor 64.820 werkzoekenden is de eerste stap in het traject een VDAB-actie. Voor die groep duurt het gemiddeld 4,7 maanden voor ze doorstromen naar een actie. De vijf belangrijkste acties zijn de TIBB, de projectlijnen, IBO, een beroepsgerichte opleiding en outplacement (Tabel 6.3). Samen staan deze maatregelen in voor 68% van de ‘eerste’ acties.

**Tabel 6.3 VDAB-acties als ‘eerste’ stap in het traject**

	Aantallen	%
TIBB	10.752	17%
Projectlijnen	8.976	14%
IBO	8.849	14%
Beroepsgerichte opleiding	8.446	13%
Outplacement	7.126	11%
Andere VDAB-maatregelen	20.671	32%
Totaal	64.820	100%

Voor een minderheid van 4% (11.239 werkzoekenden) is de eerste stap in het traject een inschatting. Een dergelijke inschatting volgt gemiddeld 3,3 maanden na instroom. Tabel 6.4 maakt duidelijk over welke inschattingen het gaat. In 51% van de gevallen krijgt de werkzoekende het label ‘vrijstelling/aangepaste beschikbaarheid’, gevolgd door het label recht op maatwerk (27%), activeringsbegeleiding (9%), arbeidszorg (8%) of niet-toeleidbaar (5%).

**Tabel 6.4 Inschattingen als ‘eerste’ stap in het traject**

	Aantallen	%
Activeringsbegeleiding	1.010	9%
Arbeidszorg	898	8%
Recht op maatwerk	3.038	27%
Niet-toeleidbaar	581	5%
Vrijstelling/aangepast beschikbaar	5.701	51%
ZT: Zorgtraject 55+	11	0%
Totaal	11.239	

Tot slot is er een groep van 18.497 werkzoekenden (6%) die niet uitstromen uit de werkloosheid, maar die evenmin naar een actie worden toegeleid of een inschatting krijgen. Gezien we werkzoekenden minimaal twaalf maanden volgen, hebben die werkzoekenden minimaal gedurende twaalf maanden niet deelgenomen aan een actie en zijn ze in januari 2018 (laatste meetpunt in de dataset) nog werkzoekend. Gemiddeld zijn ze 18,7 maanden werkzoekend zonder dat ze hebben deelgenomen aan een actie of werden ingeschat.

### 6.5.3 Trajecten van specifieke groepen

We herhalen deze analyses voor drie specifieke groepen met een verschillende catwz-code bij instroom in de werkloosheid (Tabel 6.5) en voor werkzoekenden die gedurende een korte periode werken en vervolgens opnieuw werkloos worden (Tabel 6.6). We vergelijken deze trajecten met het gemiddelde in de populatie (Tabel 6.2).

De eerste groep zijn **uitkeringsgerechtigde werkzoekenden** (catwz 0), die 170.408 individuen telt (Tabel 6.5). Omdat dit de grootste groep is en deze werkzoekenden zich niet in een ‘speciaal’ statuut bevinden, is het traject van deze werkzoekenden vergelijkbaar met het gemiddelde traject in de volledige populatie (Tabel 6.2). Voor 67% van deze werkzoekenden is de eerste stap in het traject uitstroom uit de werkloosheid, waarbij 59% uitstroomt naar werk en 8% uitstroomt zonder aan het werk te gaan. Voor één op twintig uitkeringsgerechtigde werkzoekenden is een inschatting de eerste stap in het traject. 7% blijft gedurende het hele traject werkzoekend, en stroomt dus niet door naar een actie en wordt evenmin ingeschat. Voor één op vijf uitkeringsgerechtigde werkzoekenden is de eerste stap het deelnemen aan een actie. De TIBB (23%), beroepsgerichte opleidingen (17%), outplacement (12%), IBO (10%) en GTB-trajecten (7%) zijn de vijf belangrijkste ‘eerste’ acties voor die groep.

De tweede groep zijn werkzoekenden in ‘**wachttijd**’. Deze groep bestaat voornamelijk uit jongeren, waardoor de trajecten verschillen van het ‘gemiddelde’ traject in de volledige populatie. Zo is voor deze groep de eerste stap in het traject vaak uitstroom uit de werkloosheid (78%) en naar werk (66%), blijft slechts een kleine minderheid (3%) werkzoekend zonder dat ze worden ingeschat of deelnemen aan een actie en gebeurt het zelden dat de eerste stap in het traject een inschatting is (0,4%). Voor 19% van de werkzoekenden in wachttijd is deelname aan een actie de eerste stap. Veruit de belangrijkste actie voor die groep is de IBO (35%), gevolgd door de TIBB (19%), projectlijnen (11%), WIJ (8%) en de beroepsgerichte opleidingen (6%).

De derde groep zijn de **vrij-ingeschreven NWWZ**, een groep die 53.489 werkzoekenden telt. Werkzoekenden in deze categorie hebben geen recht op een werkloosheidsuitkering, waardoor het klassieke verhaal van rechten en plichten voor hen niet opgaat. Deze groep bevat bijvoorbeeld werkzoekenden zonder recht op werkloosheidsuitkering die van de VDAB-dienstverlening gebruik wensen te maken en werkzoekenden in vooropzeg die volledig worden uitbetaald (verbrekkingsvergoeding). Vrij-ingeschreven werkzoekenden dienen elke drie maanden hun inschrijving te bevestigen, zoniet worden ze automatisch uitgeschreven (catwz 79). Dat aparte statuut leidt ertoe dat de trajecten van deze werkzoekenden sterk verschillen van het ‘gemiddelde’ traject. Een eerste verschil zit in het aandeel werkzoekenden dat uitstroomt uit de werkloosheid, maar geen werk heeft gevonden (22% versus 11% in de totale populatie). Dat kan ongetwijfeld verklaard worden doordat de vrij-ingeschreven NWWZ automatisch worden uitgeschreven wanneer ze hun inschrijving niet elke drie maand bevestigen. Terzelfdertijd zien we dat het aandeel werkzoekenden dat als eerste stap uitstroomt naar werk lager ligt (44% versus 59% in de populatie). Slechts voor een beperkt aantal vrij-ingeschreven werkzoekenden is een inschatting (3%) de eerste stap, en een minderheid blijft werkzoekend (5%). Een tweede verschil schuilt in het relatief groot aandeel vrij-ingeschreven werkzoekenden waarvoor de eerste stap een actie is (24% versus 22% in de populatie). Die ‘eerste acties’ verschillen echter sterk van de eerste acties die typisch door uitkeringsgerechtigde werkzoekenden worden gevolgd. Voor bijna een kwart van de vrij-ingeschreven werkzoekenden is de eerste actie outplacement, gevolgd door IBO (15%), beroepsgerichte opleidingen (13%), projectlijnen (10%) en Nederlands voor anderstaligen (9%).

**Tabel 6.5** Eerste stap in het traject naar werk in functie van de catwz-code bij instroom in de werkloosheid

	Uitkeringsgerechtigd (catwz 0)		Wachttijd (catwz 2)		Vrij-ingeschreven NWWZ (catwz 3)	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Uitgestroomd uit de werkloosheid						
Naar werk	99.950	59%	33.656	66%	25.022	47%
Niet naar werk	13.907	8%	6.075	12%	11.785	22%
Werkzoekend	12.705	7%	1.358	3%	2.635	5%
Inschatting	9.116	5%	189	0%	1.431	3%
Actie	34.730	20%	9.513	19%	12.616	24%
Totaal	170.408		50.791		53.489	

Tabel 6.6 beschrijft het traject van werkzoekenden die kortstondig werken (minder dan drie opeenvolgende maanden), al dan niet in de uitzendsector, en vervolgens opnieuw instromen in de werkloosheid. Dit is interessant omdat de vrees bestaat dat werkzoekenden die in en uit de werkloosheid stromen door de mazen van het net glippen en daardoor moeilijker te ondersteunen zijn.

In totaal tellen we 49.634 werkzoekenden die in en uit de werkloosheid stromen. Een groter aandeel (31% versus 24% in de populatie) van die werkzoekenden heeft als eerste stap deelgenomen aan een actie. Niettegenstaande dat die werkzoekenden doorheen het traject in en uit de werkloosheid stromen, hebben ze toch de weg naar de VDAB-dienstverlening gevonden. De eerste actie is daarbij voornamelijk de TIBB (23%), beroepsgerichte opleidingen (16%), IBO (13%), projectlijnen (9%) en outplacement (7%). Terzelfdertijd stellen we ook vast dat een groter aandeel (12% versus 6% in de populatie) doorheen het volledige traject werkzoekend blijft (i.e. nooit drie opeenvolgende maanden uitgestroomd) noch deelneemt aan een actie of wordt ingeschat. Voor deze groep zou het dus kunnen dat ze – doordat ze van tijd tot tijd werken – moeilijker te bereiken zijn.

Beperken we deze groep vervolgens tot werkzoekenden die doorheen hun traject gewerkt hebben in de uitzendsector (maar opnieuw minder dan 3 opeenvolgende maanden), dan zien we weinig verschillen met de groep van werkzoekenden die regelmatig in- en uit de werkloosheid stromen. Opnieuw zien we dat voor deze werkzoekenden deelname aan een actie vaak de eerste stap was (30%), terwijl opnieuw een vrij grote groep (11%) het hele traject werkzoekend blijft zonder deel te nemen aan een actie of te worden ingeschat.



**Tabel 6.6** Eerste stap in het traject naar werk voor werkzoekenden die kortstondig werken al dan niet in de uitzendsector

	In- en uitstroom in de werkloosheid (minder dan 3 opeenvolgende maanden gewerkt)		Gewerkt met uitzendarbeid (minder dan 3 opeenvolgende maanden)	
	Aantal	%	Aantal	%
Uitgestroomd uit de werkloosheid				
Naar werk	23.910	48%	16.272	50%
Niet naar werk	2.990	6%	2.124	7%
Werkzoekend	5.750	12%	3.405	11%
Inschatting	1.364	3%	797	2%
Actie	15.620	31%	9.798	30%
Totaal	49.634		32.396	

## 6.6 De mismatch tussen nood aan en aanbod van maatregelen voor het ondersteunen van werkzoekenden

### 6.6.1 Inleiding

De vorige secties toonden aan dat doorheen het traject niet elke werkzoekende in persoonlijke dienstverlening wordt genomen, naar een actie wordt toegeleid of wordt ingeschat (sectie 6.3) en dat de eerste stap in het traject van een werkzoekende verschillende vormen kan aannemen (sectie 6.5). Beide analyses toonden aan dat een aantal werkzoekenden nood hebben aan meer (intensieve) ondersteuning.

In deze sectie gaan we een stap verder. We onderzoeken welke bijkomende inspanningen er nodig zouden geweest zijn om alle werkzoekenden ingestroomd in 2016 (maximaal) te ondersteunen. **Wij stellen daarbij als doelstelling voorop dat alle werkzoekenden binnen twaalf maanden na het instromen in de werkloosheid ofwel (1) uitgestroomd zijn gedurende minimaal drie maanden of (2) hebben deelgenomen aan minimaal één actie**, waarbij ‘persoonlijke dienstverlening’ opnieuw niet als een actie wordt beschouwd. We bestuderen met andere woorden de ‘*mismatch*’ tussen de nood aan dienstverlening voor werkzoekenden enerzijds en het aanbod van de VDAB anderzijds.

De cijfers over deze mismatch moeten met de nodige omzichtigheid worden geïnterpreteerd. Inhoudelijk is de belangrijkste bedenking dat de cijfers niet duiden waarom er een mismatch is. Deze mismatch kan zowel ontstaan doordat (1) werkzoekenden niet ingaan op het aanbod, (2) het aanbod niet aangepast is aan de noden van de werkzoekenden, (3) er onvoldoende plaatsen zijn in het bestaande aanbod of (4) het toeleiden van werkzoekenden naar het aanbod stroef verloopt. Vanuit beleidsoogpunt dienen deze oorzaken te worden onderscheiden omdat ze andere beleidsimplicaties hebben. Op basis van deze dataset kan dit onderscheid niet worden gemaakt. We beperken ons daarom tot het proberen becijferen van deze mismatch, zonder de onderliggende oorzaken in kaart te kunnen brengen.

De mismatch wordt berekend in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt. Op deze manier kunnen we evalueren welke groepen niet binnen het jaar zijn uitgestroomd naar werk noch hebben deelgenomen aan een actie. Bovendien laat dit ook toe om te evalueren welke soort acties er

bijkomend nog nodig zijn. Zo stelden we in het vorige hoofdstuk vast dat werkzoekenden in een IBO typisch een profilingscore hebben tussen 47% en 70%. Stellen we in onderstaande analyses vast dat werkzoekenden met een profilingscore tussen 47% en 70% vaak niet succesvol doorstromen naar een actie, dan kunnen we concluderen dat het verhogen van het aantal IBO's mogelijk een oplossing zou kunnen zijn.

Zoals hierboven aangehaald is, stellen we dat de doelstellingen worden behaald wanneer de werkzoekende binnen twaalf maanden gedurende na minimaal drie maanden uitstroomt. De vraag is echter of we enkel 'uitstroom naar werk' meerekenen of ook rekening houden met alle andere vormen van uitstroom uit de werkloosheid, met name 'uitstroom om andere redenen' en 'hervatten van studies'. Zoals aangetoond in sectie 4.3.5, zijn het voornamelijk werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die uitstromen om 'andere redenen'. Van de werkzoekenden die uitstromen om 'andere redenen' weten we enkel dat ze niet aan het werk zijn in België. Wellicht komt een deel van deze groep in een ander (uitkerings)statuut terecht. Omdat kan worden gediscussieerd over de vraag of uitstroom om 'andere redenen' nu al dan niet een 'succes' is, werken we met twee scenario's. **Scenario 1 definieert elke vorm van uitstroom uit de werkloosheid als een succes; scenario 2 definieert enkel uitstroom naar werk als een succes.**

Tot slot stelt zich de vraag wat we doen met werkzoekenden met een inschatting, en dan in het bijzonder met werkzoekenden met het label 'niet-toeleidbaar' of het label 'vrijstelling/aangepaste beschikbaarheid'. **We kiezen ervoor om geen rekening te houden met deze labels** en behandelen deze werkzoekenden dus op dezelfde manier als alle andere werkzoekenden.

In sectie 6.6.3.2 tonen we aan dat de methodologische keuzes slechts een beperkte invloed hebben op de interpretatie van de resultaten.

## 6.6.2 Mismatch in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt

Tabel 6.7 geeft het aandeel werkzoekenden in functie van de profilingscore dat ofwel succesvol uitstroomt uit de werkloosheid (scenario 1) of naar werk (scenario 2) ofwel minstens aan één actie deelneemt binnen twaalf maanden na instroom in de werkloosheid. Dit aandeel noemen we de succesgraad. Voor elk scenario geven we ook steeds het aandeel werkzoekenden dat uitstroomt en het aandeel dat deelneemt aan een actie.

**Tabel 6.7 Kans op een succesvol traject (scenario 1 versus scenario 2)**

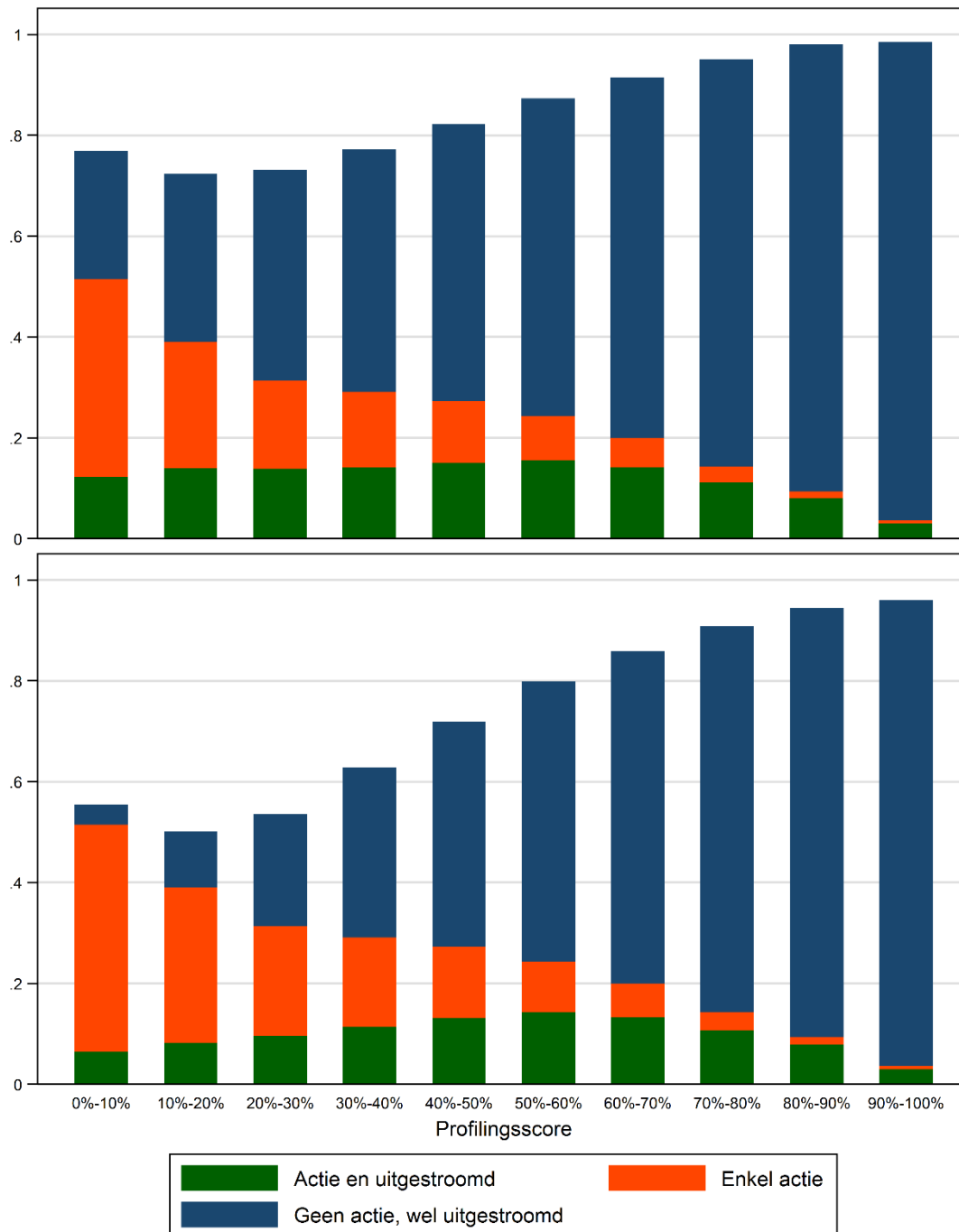
Profilings-score	Scenario 1 uitstroom <u>uit de werkloosheid</u>			Scenario 2 uitstroom naar <u>werk</u>		
	Succesgraad	Uitstroom uit de werkloosheid	Actie	Succesgraad	Uitstroom naar werk	Actie
0-10%	77%	38%	51%	55%	11%	51%
10%-20%	72%	47%	39%	50%	20%	39%
20%-30%	73%	56%	31%	54%	32%	31%
30%-40%	77%	62%	29%	63%	45%	29%
40%-50%	82%	70%	27%	72%	58%	27%
50%-60%	87%	79%	24%	80%	70%	24%
60%-70%	91%	86%	20%	86%	79%	20%
70%-80%	95%	92%	14%	91%	87%	14%
80%-90%	98%	97%	9%	94%	93%	9%
90%-100%	98%	98%	4%	96%	95%	4%

\* De succesgraad wordt gedefinieerd als het aandeel werkzoekenden dat ofwel uitstroomt uit de werkloosheid (scenario 1) of naar werk (scenario 2) ofwel deelneemt aan een actie, en dit binnen twaalf maanden na instroom in de werkloosheid. De ‘succesgraad’ is niet gelijk aan de som van ‘uitstroom’ en ‘actie’ omdat een werkzoekende binnen twaalf maanden kan hebben deelgenomen aan een actie en vervolgens kan uitgestroomd zijn.

Figuur 6.11 visualiseert de resultaten. In beide scenario’s stellen we vast dat de ‘succesgraad’ afneemt naarmate de afstand tot de arbeidsmarkt toeneemt. Zo is de succesgraad in beide scenario’s boven de 90% voor werkzoekenden met een profilingscore hoger dan 70%. Voor werkzoekenden met een profilingscore lager dan 30% ligt de succesgraad veel lager en zien we een groot verschil tussen scenario 1 en 2. In scenario 1 schommelt de succesgraad voor deze werkzoekenden rond 70%; in scenario 2 ligt deze succesgraad iets boven de 50%. Dit toont opnieuw aan dat werkzoekenden die kwetsbaar staan op de arbeidsmarkt veel vaker uitstromen om ‘andere redenen’ dan werkzoekenden die dichterbij de arbeidsmarkt staan.

Wat tevens opvalt in Figuur 6.11 is dat de achterliggende reden voor succes verschilt in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt. Voor werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt betekent succes in de meeste gevallen dat de werkzoekende binnen één jaar na instroom heeft deelgenomen aan een actie. Voor werkzoekenden met een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt betekent succes in de meeste gevallen dat de werkzoekende is uitgestroomd naar werk.

**Figuur 6.11** Succesgraad in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt (boven: scenario 1: uitstroom uit de werkloosheid; onder: scenario 2: uitstroom naar werk)



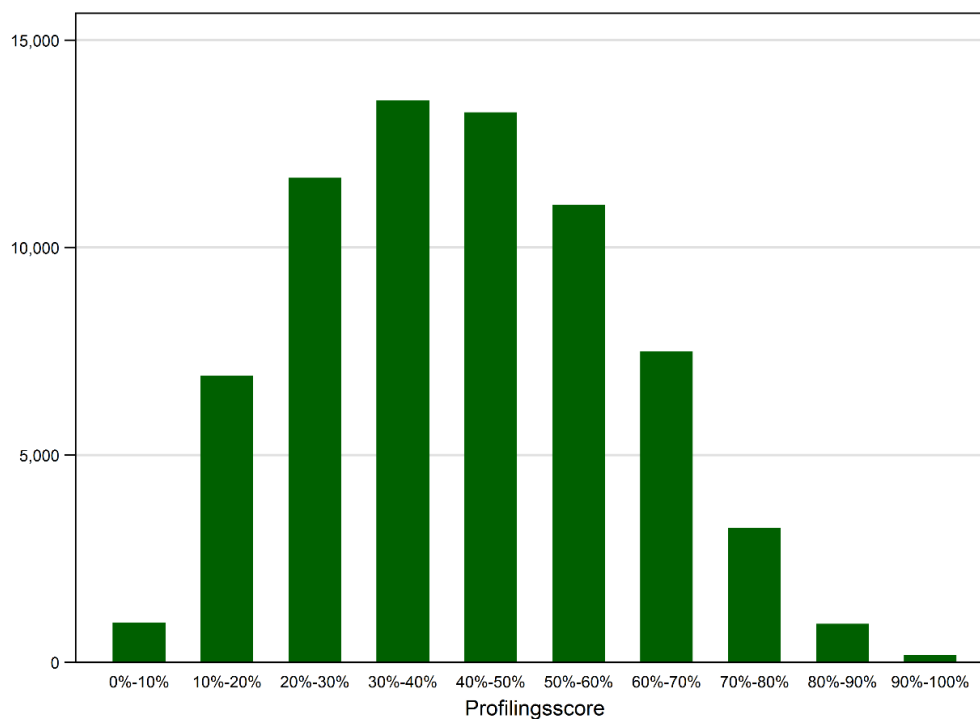
Vanuit beleidsoogpunt is niet enkel de succesgraad binnen elke groep, maar ook het absoluut aantal werkzoekenden dat niet binnen één jaar werk vindt of deelneemt aan een actie van belang. De succesgraad zegt immers niets over deze aantallen omdat het aantal werkzoekenden niet in elke groep even groot is. Deze cijfers worden gepresenteerd in Tabel 6.8. Opnieuw maken we een onderscheid tussen scenario 1 en 2. Voor scenario 2 geven we deze cijfers ook grafisch weer (Figuur 6.12).

Van de 288.765 werkzoekenden ingestroomd bij de VDAB in 2016, zijn er volgens scenario 1 en scenario 2 respectievelijk 41.359 en 69.199 werkzoekenden die niet deelnemen aan een actie noch uitstromen uit de werkloosheid (scenario 1) of naar werk (scenario 2). Dit betekent dat de gemiddelde succesgraad 86% (scenario 1) of 76% (scenario 2) is.

**Tabel 6.8** Aantal werkzoekenden die niet uitstromen noch deelnemen aan een actie binnen twaalf maanden (scenario 1, uitstroom uit de werkloosheid, versus scenario 2, uitstroom naar werk)

Profilingsscore	Totaal aantal werkzoekenden	Mismatch (scenario 1)	Mismatch (scenario 2)
0-10%	2.154	497	960
10%-20%	13.848	3.834	6.900
20%-30%	25.138	6.736	11.679
30%-40%	36.401	8.305	13.545
40%-50%	47.119	8.402	13.256
50%-60%	54.689	6.936	11.020
60%-70%	53.093	4.523	7.499
70%-80%	35.457	1.730	3.240
80%-90%	16.551	331	928
90%-100%	4.315	65	172
Totaal	288.765	41.359	69.199

**Figuur 6.12** Aantal werkzoekenden die niet uitstromen naar werk noch deelnemen aan een actie binnen twaalf maanden (scenario 2) in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt



In beide scenario's zien we het grootste aantal werkzoekenden dat niet uitstroomt noch deelneemt aan een actie binnen twaalf maanden in de groep van werkzoekenden met een profilingscore tussen de 30% en 50%. Dit heeft twee redenen. Ten eerste bevat deze groep vrij veel werkzoekenden in vergelijking met groepen met een profilingscore lager dan 30%. Ten tweede is de succesgraad voor deze groep zo'n 10 procentpunten lager dan voor groepen met een profilingscore tussen de 50% en 70%, een groep die eveneens veel werkzoekenden telt (Tabel 6.7).

Zoals al aangehaald, is het verschil tussen scenario 1 en scenario 2 dat scenario 2 enkel werkzoekenden die uitstromen naar werk als een 'succes' definieert, terwijl in scenario 1 iedereen die uitstroomt uit de werkloosheid (ook wanneer ze geen werk vinden) als een succes wordt gedefinieerd. Scenario 1 toont aan dat 41.359 werkzoekenden niet deelnemen aan een actie noch uitstromen uit de werkloosheid. Scenario 2 toont aan dat 69.1999 werkzoekenden niet deelnemen aan een actie noch uitstromen naar werk. De resultaten tonen dus aan dat 27.840 werkzoekenden binnen het jaar uitstromen uit de werkloosheid, maar geen werk vinden noch deelnemen aan een actie. Dit is een grote groep.

Om deze groep iets beter te kunnen duiden geeft Tabel 6.9 de catwz-code bij instroom van deze werkzoekenden en geeft Tabel 6.10 enkel beschrijvende karakteristieken. De beschrijvende statistieken kunnen worden vergeleken met de statistieken voor de volledige groep van werkzoekenden die niet uitstromen naar werk noch deelnemen aan een actie (Tabel 6.11). Vrij-ingeschreven niet-werkende werkzoekenden zijn oververtegenwoordigd in de groep van werkzoekenden die uitstromen zonder werk te vinden. Van de 27.840 werkzoekenden die uitstromen zonder aan het werk te gaan, zijn 10.291 vrij-ingeschreven werkzoekenden (37%). In vergelijking met de volledig populatie die niet uitstromen naar werk noch deelnemen aan een actie, gaat het vaker om jongeren (32%), 55-plussers (11%) en laag- (39%) of middengeschoolden (39%).

**Tabel 6.9** Catwz-code bij instroom voor werkzoekenden die niet deelnemen aan een actie noch uitstromen uit (1) de werkloosheid, (2) naar werk of (3) uit de werkloosheid, maar niet naar werk

Catwz	Scenario 1	Scenario 2	Uitstroom uit de werkloosheid, niet naar werk
Catwz 0: volledig uitkeringsgerechtigde werkzoekende	29.351 (71%)	41.383 (60%)	12.032(43%)
Catwz 2: werkzoekende in wachttijd	3.192 (8%)	8.088 (12%)	4.896(18%)
Catwz 3: vrij ingeschreven, niet-werkende werkzoekende	5.870 (14%)	16.161 (23%)	1.0291(37%)
Andere	2.946 (7%)	3.567(5%)	621(2%)
Totaal	41.359	69.199	27.840

**Tabel 6.10 Kenmerken van werkzoekenden niet deelgenomen hebben aan een actie, maar wel uitgestroomd zijn uit de werkloosheid maar niet naar werk (n=27.840)**

Jongeren	55-plus	Studieniveau			Moedertaal geen NL <sup>1</sup>	Doelgroep arbeidsbeperking
		Laag	Midden	Hoog		
32%	11%	39%	39%	23%	40%	5%

### 6.6.3 De mismatch tussen de nood aan en aanbod van acties

#### 6.6.3.1 Alle werkzoekenden

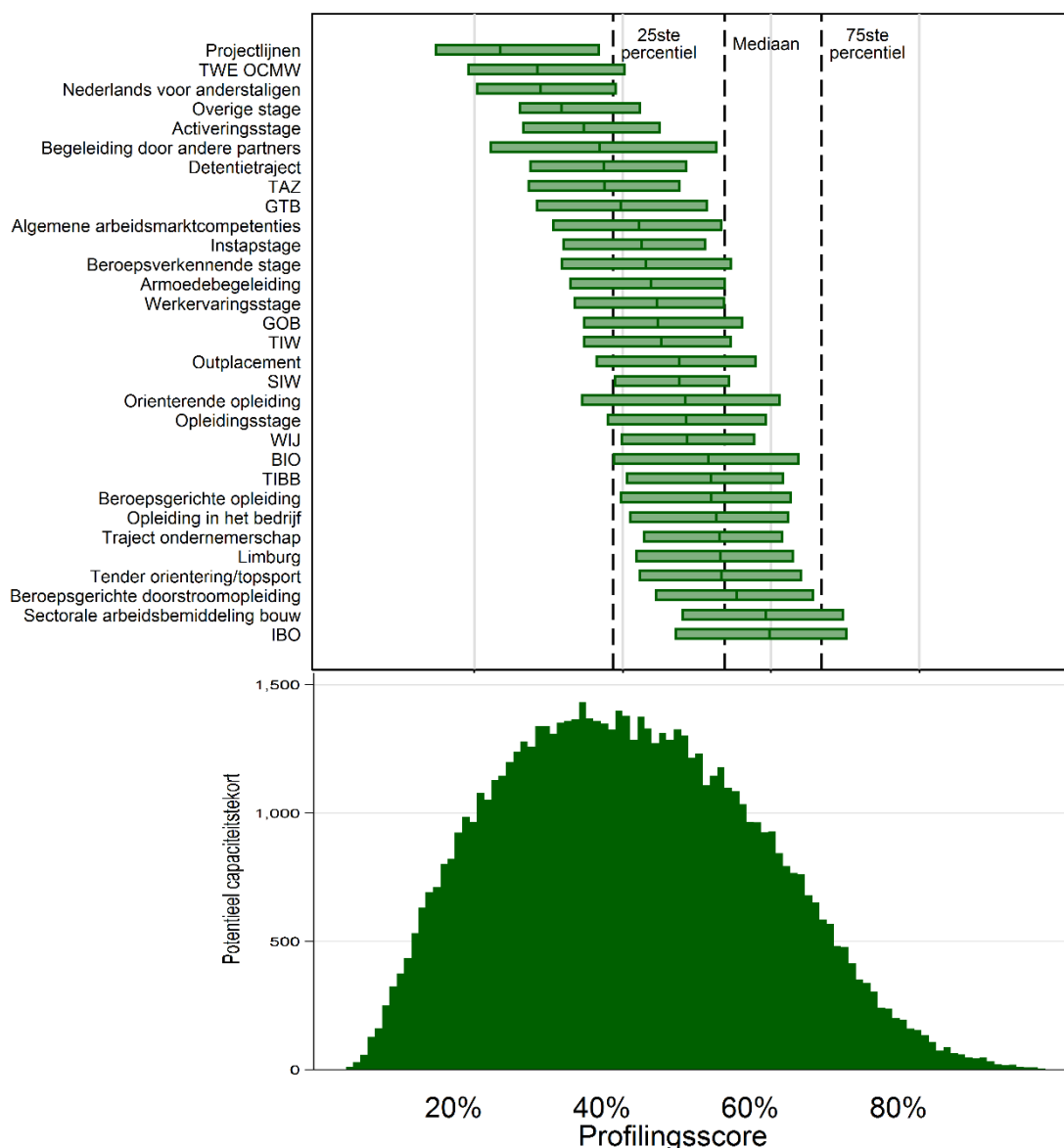
De schattingen over het aantal werkzoekenden dat niet deelnam aan een actie noch uitstroomde naar werk binnen twaalf maanden in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt kunnen we plaatsen ten opzichte van de maatregelen. Figuur 5.17 in het vorige hoofdstuk rangschikte de maatregelen binnen het Vlaams arbeidsmarktbeleid op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt van de doelgroep die ze bereiken. Figuur 6.12 in de vorige sectie geeft dan weer het aantal werkzoekenden die niet zijn uitgestroomd noch hebben deelgenomen aan een actie binnen twaalf maanden na instroom in de werkloosheid. Het combineren van Figuur 5.17 en een variant op Figuur 6.12 in Figuur 6.13 biedt inzicht in de mismatch tussen de nood aan en het aanbod van acties.

De afstand tot de arbeidsmarkt<sup>49</sup> geeft slechts een eerste inkijk in het profiel van de werkzoekenden. Om deze afstand beter te kunnen duiden geven we in Tabel 6.11 een aantal kenmerken van de werkzoekenden die niet binnen het jaar werk vinden of deelnemen aan een actie (scenario 2) in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt. Deze onderliggende factoren bepalen de afstand tot de arbeidsmarkt, en geven tevens meer inzicht in de type acties waar deze werkzoekenden baat bij zouden kunnen hebben.

Tabel 6.11 (onderaan) duidt eveneens het aantal werkzoekenden aan dat behoort tot de (klassieke) doelgroepen, en niet succesvol is uitgestroomd naar werk of heeft deelgenomen aan een actie. Van de 69.199 werkzoekenden die niet succesvol uitstroomden naar werk noch binnen het jaar deelnamen aan een actie, is 24% jonger dan 25 jaar en 11% ouder dan 55 jaar. Bijgevolg is 65% tussen de 25 en 55 jaar. Vergelijken we dat met de beschrijvende statistieken voor de totale populatie van werkzoekenden ingestroomd in 2016 (onderste rij in Tabel 6.11), dan stellen we vast dat er – relatief gezien – eerder bijkomende inspanningen nodig zijn voor oudere dan jongere werkzoekenden. De jongeren staan immers in voor 35% van de instroom, maar voor slechts 24% van werkzoekenden die niet succesvol uitstromen naar werk of deelnemen aan een actie. Voor 55-plussers is dat respectievelijk 5% en 11%. Ook de groep van 25-55 jarigen behoort vaker tot de groep van werkzoekenden die niet uitstromen noch deelnemen aan een actie dan we zouden verwachten wanneer we kijken naar de initiële instroom (65% versus 60%). Op dezelfde manier stellen we vast dat laaggeschoolden vaker behoren tot de werkzoekenden waarvoor bijkomende inspanningen nodig zijn (42% versus 34% bij instroom). Dat is ook zo voor personen die het Nederlands niet als moedertaal hebben (39% versus 28% bij instroom). Middengedochten net zoals personen met een arbeidsbeperking komen in beide groepen even vaak voor.

<sup>49</sup> Een methodologische kanttekening bij deze benadering is dat de profilingscore van werkzoekenden die niet binnen twaalf maanden uitstroomden noch deelnamen aan een actie wellicht de werkelijke afstand tot de arbeidsmarkt onderschat door het optreden van een selectie-effect. We houden immers enkel werkzoekenden over die niet zijn uitgestroomd naar werk, en die dus wellicht een kwetsbaarder profiel hebben dan initieel was ingeschat, bijvoorbeeld omdat bepaalde persoonlijke kenmerken van de werkzoekenden niet kunnen worden meegenomen bij het schatten van de profilingscore.

**Figuur 6.13 Het aanbod van VDAB-acties in functie van de profilingscore t.o.v. de profilingscore van werkzoekenden die binnen één jaar noch deelnamen aan een actie noch uitstroonden naar werk (scenario 2)**



Het vergelijken van het profiel van werkzoekenden die niet succesvol werden ondersteund (=vraag naar bijkomende ondersteuning) met het huidige aanbod aan maatregelen leidt tot verschillende bevindingen:

- In Figuur 6.13 geeft het onderstaande luik het aantal werkzoekenden weer dat niet doorstroonden naar werk noch deelnamen aan een actie (scenario 2) in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt. Het bovenstaande luik plaatst de VDAB-maatregelen op een continuüm. De verticale lijnen in dat luik geven ook de distributie van de profilingscore in de totale populatie aan, met name de profilingscore van het 25<sup>ste</sup> percentiel (profilingscore 39%), de mediaan (54%) en het 75<sup>ste</sup> percentiel (69%). Daaruit leiden we af dat de 25% kwetsbaarste werkzoekenden een profilingscore lager dan 39% hebben. Het vergelijken van deze percentielen met de distributie van de profilingscores van werkzoekenden die niet succesvol werden ondersteund (onderstaand luik) maakt duidelijk dat **werkzoekenden die niet succesvol werden ondersteund vaker tot de meer kwetsbare werkzoekenden behoren.**



- Ongeveer **7.800 werkzoekenden met een profilingscore lager dan 20%** namen binnen één jaar niet deel aan een actie noch stroomden ze uit naar werk. Met uitzondering van de ‘projectlijnen’ bestaan er geen VDAB-maatregelen waarbij meer dan 25% van de deelnemers een profilingscore lager dan 20% hebben. De vraag rijst dus of er maatregelen bestaan die voldoende zijn aangepast aan de noden van deze groep. Wel merken we op dat 30% à 35% van de werkzoekenden in deze groep ouder zijn dan 55 jaar en bovendien vaak laaggeschoold zijn. Het aantal jongeren in deze groep (12% à 15%) is eerder klein.
- Voor **11.679 werkzoekenden met een profilingscore tussen 20% en 30%** bestaan er wel een aantal maatregelen die werkzoekenden met deze score bereiken. Respectievelijk 18% en 14% van de werkzoekenden in deze groep is ouder dan 55 jaar en jonger dan 25 jaar.
- Bij de werkzoekenden met een **profilingscore lager dan 40%** zijn **werkzoekenden, die het Nederlands niet als moedertaal** hebben, oververtegenwoordigd. Zo hebben 59% van de 11.679 werkzoekenden met een profilingscore tussen 20% en 30% het Nederlands niet als moedertaal. Hoewel we weten dat een aantal werkzoekenden, die het Nederlands niet als moedertaal hebben, toch aangeven een goede kennis van het Nederlands te hebben (zie sectie 4.3.2), rijst de vraag waarom deze werkzoekenden niet vaker worden toegeleid naar opleidingen zoals Nederlands voor anderstaligen. Gaat het om een tekort aan plaatsen binnen deze opleidingen? Of hebben deze werkzoekenden (bijvoorbeeld in een vorige werkloosheidsperiode) reeds een cursus gevolgd? Het blijven inzetten op (innovatieve) manieren om Nederlands te leren lijkt aan te bevelen<sup>50</sup>.
- **Personen met een arbeidsbeperking** zijn eveneens sterker vertegenwoordigd in de groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Er bestaan specifieke maatregelen voor personen met een arbeidsbeperking (GTB, GOB, G-IBO, ...), maar een deel van deze werkzoekenden komen blijkbaar niet in deze acties terecht. Net zoals bij de werkzoekenden waarvoor het Nederlands niet de moedertaal is, roept dit de vraag op of er een tekort is aan plaatsen voor maatregelen die focussen op personen met een arbeidsbeperking of dat er andere elementen verklaren waarom een deel van deze werkzoekenden niet binnen het jaar deelneemt aan een actie of uitstroomt naar werk.
- **In absolute aantallen bevindt de grootste uitdaging zich bij werkzoekenden met een profilingscore tussen 30% en 50% (26.801 werkzoekenden).** Voor deze werkzoekenden lijkt de VDAB over een gepast aanbod te beschikken. Zowel verschillende tenders als opleidingen bereiken deze werkzoekenden, hoewel de gemiddelde profilingscore van werkzoekenden in dergelijk acties toch eerder tegen de 50% dan 30% aanleunt. Om deze werkzoekenden te kunnen ondersteunen, blijft het belangrijk dat de tenders en opleidingen blijven openstaan voor de meer kwetsbare werkzoekenden.
- **Ongeveer 18.500 werkzoekenden hebben een profilingscore tussen 50% en 70%.** Deze werkzoekenden kunnen in principe terecht in maatregelen die werkzoekenden met een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt ondersteunen zoals de IBO’s en de (beroeps)opleidingen.

---

<sup>50</sup> Maar zie het VIONA-onderzoek 'kritische succesfactoren in het activeringsbeleid naar mensen met een buitenlandse herkomst' van Vandemeerschen, De Cuyper, De Blander, en Groenez (2017) voor kritische reflecties over deze strategie.

**Tabel 6.11 Kenmerken van werkzoekenden die niet uitstromen naar werk noch deelnemen aan een actie binnen één jaar (scenario 2) in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt**

	Mismatch (scenario 2)	Jongeren	55-plus	Studieniveau			Moedertaal geen NL <sup>1</sup>	Doelgroep arbeidsbeperking
				Laag	Midden	Hoog		
0-10%	960	6%	53%	68%	25%	7%	36%	25%
10%-20%	6.900	12%	30%	63%	26%	11%	60%	12%
20%-30%	11.679	14%	18%	57%	29%	14%	59%	9%
30%-40%	13.545	18%	9%	49%	34%	18%	50%	7%
40%-50%	13.256	22%	6%	39%	39%	22%	36%	6%
50%-60%	11.020	30%	4%	30%	45%	25%	25%	4%
60%-70%	7.499	38%	3%	22%	48%	30%	17%	3%
70%-80%	3.240	52%	2%	12%	44%	43%	9%	1%
80%-90%	928	75%	0%	3%	23%	74%	2%	0%
90%-100%	172	92%	0%	0%	3%	97%	1%	0%
Totaal	69.199	16.611	7.304	28.827	25.325	15.047	27.151	4.732
%		24%	11%	42%	37%	22%	39%	7%
T.o.v. initiële instroom		35%	5%	34%	38%	28%	28%	6%

\* <sup>1</sup> Moedertaal geen Nederlands impliceert niet per definitie een beperkte kennis van het Nederlands. Zie sectie 4.3.2 voor meer details.

Figuur 6.13 kan ook op een andere manier worden geïnterpreteerd. Het laat toe om te bepalen welke werkzoekenden mogelijk gebaat zijn bij het verhogen van het aantal plaatsen in een bepaalde maatregel. We illustreren dit aan de hand van de IBO's, waarvan het aantal zou worden verdubbeld (Parlementaire vraag 394, 16 maart 2018). IBO's worden in de eerste plaats ingezet voor werkzoekenden met een profilingscore tussen de 50% en 70%. Van alle werkzoekenden ingestroomd in 2016 hebben 15.398 werkzoekenden (zie Tabel 5.4) doorheen hun traject deelgenomen aan een IBO (inclusief C-IBO en G-IBO). Wanneer het aantal IBO's dubbel zo hoog geweest zou zijn, zou men in principe alle werkzoekenden met een profilingscore tussen 50% en 70% (18.500 werkzoekenden), die nu niet binnen het jaar zijn uitgestroomd naar werk noch hebben deelgenomen aan een actie, een IBO kunnen aanbieden. Belangrijke kanttekening is wel dat deze nieuwe IBO's niet mogen worden opgevuld door werkzoekenden die ook zonder ondersteuning werk zouden hebben gevonden noch door werkzoekenden met een profilingscore boven de 70%. Deze oefening laat ook zien dat het verdubbelen van het aantal IBO's (zonder te raken aan de instroomcriteria) mogelijks een oplossing biedt voor de sterkere werkzoekenden, maar weinig effect zal hebben op de meer kwetsbare werkzoekenden. Wanneer men de IBO wil inzetten voor meer kwetsbare werkzoekenden, dan zullen er manieren moeten worden gevonden om ook werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt toe te leiden naar een IBO en zullen werkgevers dus ook IBO's moeten aanbieden aan werkzoekenden met een kwetsbaarder profiel dan nu het geval is.

### 6.6.3.2 Invloed van methodologische en inhoudelijke keuzes op de schattingen van de mismatch

De vorige sectie koppelde het aantal werkzoekenden, die niet uitstroomden naar werk noch deelnamen aan een actie binnen twaalf maanden, aan het type acties waar deze werkzoekenden mogelijks baat bij zouden hebben gehad. Bij die berekeningen werden een aantal methodologische

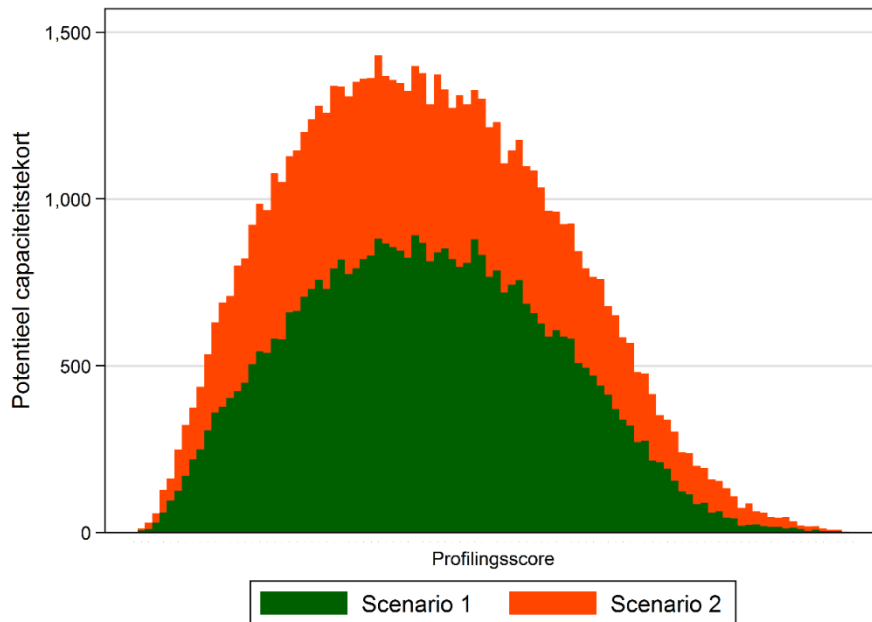
en inhoudelijke keuzes gemaakt. In deze sectie tonen we aan dat deze keuzes geen substantiële invloed hebben op de resultaten. We bespreken de invloed van drie keuzes:

1. de keuze om resultaten te presenteren uit scenario 2, waarbij enkel uitstroom naar werk als succes wordt gedefinieerd, in plaats van scenario 1, waarbij alle vormen van uitstroom uit de werkloosheid als succes worden gedefinieerd;
2. de keuze om werkzoekenden met het label 'vrijstelling/aangepaste beschikbaarheid' en het label 'niet-toeleidbaar' te behandelen als alle andere werkzoekenden;
3. de keuze om vrij-ingeschreven NWWZ op dezelfde manier te behandelen als alle andere werkzoekenden.

We gaan de invloed van die keuzes na door Figuur 6.13 (onderaan) met en zonder inbegrip van deze groepen te bekijken. Belangrijk is dat het al dan niet mee in rekening brengen van deze groepen wel een invloed heeft op de absolute aantallen, maar geen invloed heeft op de distributie van de profilingscores.

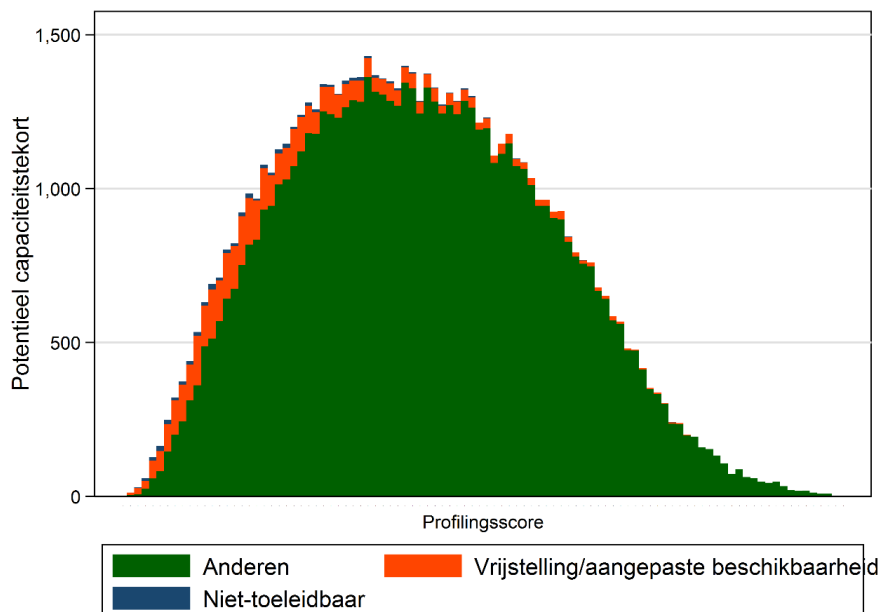
Figuur 6.14 toont het aantal werkzoekenden dat niet uitstroomde naar werk noch deelnam aan een actie in functie van de profilingscore voor scenario 1 en scenario 2. In scenario 1 stellen we dat alle werkzoekenden die uitstromen uit de werkloosheid een 'succesverhaal' zijn. In scenario 2 beschouwen we enkel uitstroom naar werk als een 'succes'. Het verschil tussen scenario 1 en 2 is bijgevolg dat in scenario 2 werkzoekenden, die uitstromen om 'andere redenen' (en dus niet werken in België), niet als een succes worden gedefinieerd. Deze keuze heeft een grote invloed. In scenario 1 worden 41.359 werkzoekenden niet ondersteund; in scenario 2 is dit 69.199 (Tabel 6.8). Dat is ook duidelijk te zien in Figuur 6.14. We zien bovendien ook dat in scenario 1 de gemiddelde profilingscore van werkzoekenden iets hoger ligt dan in scenario 2. De distributie van de scores in scenario 1 ligt met andere woorden iets meer naar rechts dan in scenario 2. Dat komt doordat het voornamelijk de meer kwetsbare werkzoekenden zijn die uitstromen uit de werkloosheid zonder dat ze werk vinden. Toch stellen we vast dat, wanneer scenario 1 boven scenario 2 wordt verkozen, het nog steeds de meer kwetsbare werkzoekenden zijn waarvoor zich een probleem stelt. Bijgevolg blijven de conclusies uit de vorige sectie overeind.

**Figuur 6.14** Aantal werkzoekenden die niet uitstromen naar werk noch deelnemen aan een actie binnen twaalf maanden: scenario 1 versus scenario 2



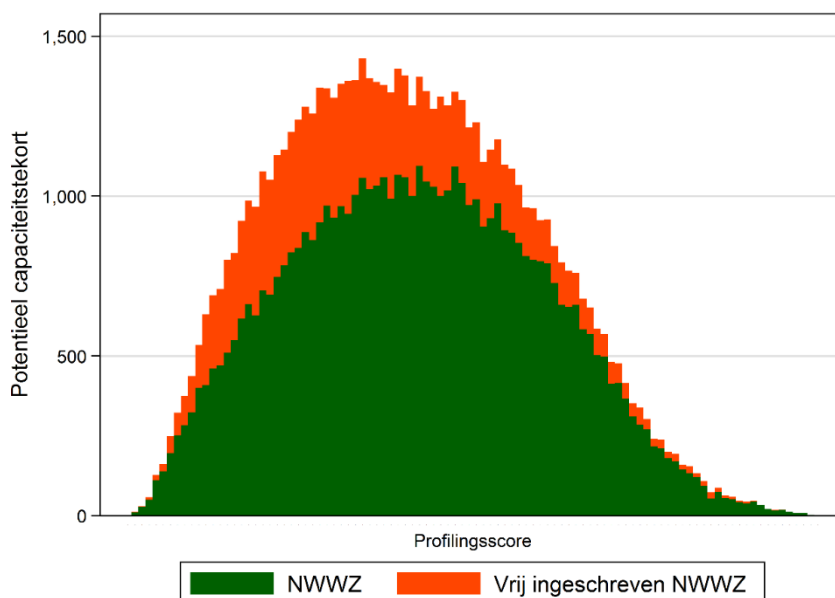
Figuur 6.15 onderzoekt of de resultaten veranderen wanneer we geen rekening zouden houden met werkzoekenden met het label 'niet-toeleidbaar' of werkzoekenden met het label 'vrijstelling/aangepaste beschikbaarheid'. Beide groepen behoren, gemiddeld genomen, tot de meer kwetsbare werkzoekenden. Het gaat echter in beide gevallen om relatief kleine groepen, waardoor de invloed op de resultaten beperkt is.

**Figuur 6.15** Aantal werkzoekenden die niet uitstromen naar werk noch deelnemen aan een actie binnen twaalf maanden: werkzoekenden met het label 'Vrijstelling/aangepaste beschikbaarheid' en 'niet-toeleidbaar'



Figuur 6.16 onderzoekt tot slot de invloed van het al dan niet meerekenen van de vrij-ingeschreven, niet-werkende werkzoekenden. Dit is een vrij grote groep, die gemiddeld genomen een grotere afstand tot de arbeidsmarkt heeft dan de rest van de populatie (zie Tabel 4.4). Wanneer we deze groep niet zouden meerekenen daalt het aantal werkzoekenden dat niet succesvol wordt ondersteund en verschuift de distributie van de profilingscores iets naar rechts. Deze verschuiving is echter te klein om een impact te hebben op het type maatregelen waar werkzoekenden die niet worden ondersteund baat bij zouden kunnen hebben. Tabel 6.12 berekent de mismatch wanneer we de populatie beperken tot de volledig uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (catwz 0) en werkzoekenden in wachttijd (catwz 2). In 2016 stroomden 221.199 volledig uitkeringsgerechtigde werkzoekenden en werkzoekenden in wachttijd in bij de VDAB. Daarvan namen 32.543 werkzoekenden niet deel aan een actie en stroomden ze niet uit de werkloosheid, terwijl 49.471 werkzoekenden niet deelnamen aan een actie noch uitstroomden naar werk.

**Figuur 6.16** Aantal werkzoekenden die niet uitstromen naar werk noch deelnemen aan een actie binnen twaalf maanden: de vrij-ingeschreven niet-werkende werkzoekenden



**Tabel 6.12** Mismatch voor de volledige populatie versus mismatch voor de populatie van volledig uitkeringsgerechtigde werkzoekenden en werkzoekenden in wachttijd

	Aantal werkzoekenden ingestroomd in 2016	Scenario 1 (uitstroom uit de werkloosheid)	Scenario 2 (uitstroom naar werk)
Volliedige populatie	288.765	41.359(14%)	69.199(24%)
Catwz 0 (volledig uitkeringsgerechtigd) en 2 (werkzoekenden in wachttijd)	221.199	32.543(15%)	49.471(22%)

## 6.6.4 Mismatch voor specifieke groepen

### 6.6.4.1 Inleiding

We belichten de mismatch tussen nood aan en aanbod van acties in meer detail voor drie specifieke groepen: werkzoekenden die recht hebben op maatwerk, langdurig werkzoekenden (>1 jaar werkzoekend) en werkzoekenden die na een eerste actie niet uitstromen uit de werkloosheid.

Voor werkzoekenden met een inschatting ‘recht op maatwerk’ gaan we na of ze doorstromen naar werk in het Normaal Economisch Circuit, naar de sociale economie (beschutte of sociale werkplaatsen, lokale diensteneconomie, SINE) of werkzoekend blijven binnen drie, zes en twaalf maanden nadat ze dit recht hebben verworven.

Voor de langdurig werkzoekenden gaan we na of en aan welke acties ze deelnemen tussen twaalf en achttien maanden na instroom in de werkloosheid, en welk aandeel binnen deze periode nog uitstroomt naar werk. Op die manier kunnen we in deze studie, die in de eerste plaats focust op de ‘flow’ van werkzoekenden, toch nog iets zeggen over de recent langdurig werkzoekenden, die deel uitmaken van de ‘stock’ van werkzoekenden.

Tot slot wordt dieper ingegaan op werkzoekenden die een eerste actie volgden en vervolgens niet uitstromen naar werk. We analyseren welke werkzoekenden worden toegeleid naar een tweede actie, en welke eerste acties vaker worden gevolgd door een tweede actie. Op die manier trachten we inzicht te krijgen in de vraag of werkzoekenden voldoende vaak een ‘tweede actie’ aangeboden krijgen, wanneer de eerste actie niet geresulteerd heeft in het uitstromen naar werk.

### 6.6.4.2 Recht op maatwerk

Doorheen het traject kan een werkzoekende het ‘recht’ krijgen op maatwerk. Werkzoekenden met dit recht kunnen toegang krijgen tot de sociale economie<sup>51</sup>. In een vorig hoofdstuk werd aangetoond dat werkzoekenden met recht op maatwerk een gemiddelde profilingscore van 38% hebben, en dus relatief ver van de arbeidsmarkt staan (Tabel 4.4). We stelden eveneens vast (sectie 5.3.6.2) dat werkzoekenden met recht op maatwerk die uitstromen naar de sociale economie niet systematisch een hogere profilingscore hebben dan werkzoekenden met recht op maatwerk die niet uitstromen naar de sociale economie. In deze sectie gaan we na of werkzoekenden met dit recht uitstromen naar werk in het NEC of de sociale economie (lokale diensteneconomie, sociale of beschutte werkplaats, SINE) of werkzoekend blijven drie, zes en twaalf maanden nadat ze dit recht hebben verworven.

We beperken de analyses tot werkzoekenden die recht krijgen op maatwerk voor eind december 2016. Op die manier kunnen we nagaan of deze werkzoekenden binnen drie, zes en twaalf maanden (i.e. ten laatste in het vierde kwartaal van 2017) na het verwerven van het recht op maatwerk zijn uitgestroomd naar de sociale economie.

Tabel 6.13 geeft aan welk aandeel van de werkzoekenden met recht op maatwerk minimaal één maand<sup>52</sup> heeft gewerkt (in het NEC of de sociale economie) en het aandeel werkzoekenden dat minimaal één maand heeft gewerkt in de sociale economie binnen een periode van drie, zes en twaalf maanden nadat ze het recht op maatwerk hebben verworven. Van de 3.407 werkzoekenden die voor eind 2017 recht kregen op maatwerk, heeft 37% minimaal één maand gewerkt binnen drie maanden.

51 We nemen aan dat van zodra iemand recht krijgt op maatwerk dit recht blijft bestaan. Dit blijkt op een paar uitzonderingen na, bijvoorbeeld door een ‘vrijstelling’, ook in overeenstemming met de data.

52 Merk op dat deze definitie afwijkt van de definitie van ‘uitstroom naar werk’ waarbij we spreken over ‘uitstroom’ wanneer de werkzoekende minimaal drie opeenvolgende maanden heeft gewerkt. Gebruiken we deze laatste definitie, dan stroomt 32% en 41% van de werkzoekenden binnen respectievelijk drie en zes maanden uit naar werk.

Daarvan heeft ongeveer een derde (14% van alle werkzoekenden met recht op maatwerk) minimaal één maand gewerkt in de sociale economie. Binnen een periode van zes maanden, heeft 48% van de werkzoekenden minimaal één maand gewerkt, waarvan opnieuw een derde (16% van de werkzoekenden met recht op maatwerk) minimaal één maand heeft gewerkt in de sociale economie. Binnen een periode van twaalf maanden na het verkrijgen van het recht op maatwerk, heeft 60% van deze werkzoekenden minimaal één maand gewerkt, waarvan 19% minimaal één maand heeft gewerkt in de sociale economie. Deze cijfers tonen met andere woorden aan dat slechts een minderheid van de werkzoekenden met recht op maatwerk ook effectief doorstroomt naar de sociale economie (14% binnen drie maanden, 16% binnen zes maanden, 19% binnen twaalf maanden)<sup>53</sup>. Van de 549 werkzoekenden met recht op maatwerk, die binnen zes maanden uitgestroomd zijn naar de sociale economie, komt het merendeel terecht in beschutte werkplaatsen (65%), gevolgd door sociale werkplaatsen (23%) of de lokale diensteneconomie (6%), terwijl 18% gebruik maakt van SINE (Tabel 6.14).

**Tabel 6.13 Werkzoekenden met recht op maatwerk die binnen drie of zes maanden minimaal één maand werken (n=3.407)**

	Minimaal één maand gewerkt (NEC of SEC)	Minimaal één maand gewerkt in de sociale economie
Binnen drie maanden	37%	14%
Binnen zes maanden	48%	16%
Binnen twaalf maanden	60%	19%

**Tabel 6.14 Uitstroom naar de sociale economie binnen zes maanden na het verkrijgen van recht op maatwerk (n=566)**

	Aandeel
Beschutte werkplaats	65%
Sociale werkplaats	23%
Lokale diensteneconomie	6%
SINE	18%

\* De som van deze percentages is groter dan 100%. Dat komt doordat van de 566 werkzoekenden die binnen zes maanden uitstromen naar de sociale economie een aantal werkzoekenden beroep doet op meer dan één maatregel, bijvoorbeeld door het combineren van SINE met een plaats in een beschutte werkplaats.

De cijfers illustreren mooi een gekend dilemma in het arbeidsmarktbeleid. Doordat het aantal plaatsen in de sociale economie beperkt zijn, stroomt slechts een minderheid van de werkzoekenden, die recht hebben op maatwerk, uit naar de sociale economie. Een deel van de werkzoekenden met recht op maatwerk slaagt er echter in om werk te vinden in het Normaal Economisch Circuit. Stel dat er wel voldoende plaatsen zouden zijn in de sociale economie, dan zou de meerderheid van de werkzoekenden met recht op maatwerk, die nu (door een gebrek aan plaatsen) werk vinden in het NEC, uitstromen naar de sociale economie. Dit is een voorbeeld van de gekende ‘*deadweight* effecten’,

<sup>53</sup> Deze lage cijfers lijken in dezelfde lijn te liggen als resultaten uit eerder onderzoek. We kunnen cijfers uit de ‘uitgebreide monitor van de sociale economie’ (2016) herinterpreteren om tot gelijkaardige bevindingen te komen. Volgens deze monitor stelde de beschutte werkplaatsen 14.439 werknemers tewerk in 2013 (Tabel 3.1, p. 32). Daarvan stromen gemiddeld 25% werknemers uit na 5 jaar, of gemiddeld 5%/jaar (Tabel 9.2, p.106). Dit betekent dat er op jaarbasis ongeveer 725 plaatsen vrijkomen in beschutte werkplaatsen. De monitor gaf ook aan dat in 2013 volgens de VDAB-datasets 6.839 werkzoekenden voldeden aan de voorwaarden om aan de slag te gaan in een beschutte werkplaats (p. 87). Gezien er gemiddeld 725 plaatsen beschikbaar zijn op jaarbasis, betekent dit dat op jaarbasis 111% van de werkzoekenden met ‘recht op maatwerk’ ook effectief naar een beschutte werkplaats kan doorstromen. Indien we ook met de sociale werkplaatsen en LDE zouden rekening houden, zou dit cijfer nog licht stijgen, en in de lijn liggen van de resultaten in dit onderzoek (19% heeft minimaal één maand gewerkt in de sociale economie binnen de twaalf maanden).

waarbij een maatregel gedeeltelijk wordt opgevuld door werkzoekenden die ook zonder deze maatregel werk zouden vinden<sup>54</sup>. Anderzijds zijn er, door het gebrek aan plaatsen, veel werkzoekenden met recht op maatwerk die gewoon werkzoekend blijven en dus geen kansen krijgen. Het creëren van bijkomende plaatsen zou er dus tegelijk voor zorgen dat (1) er meer *deadweight* is en (2) minder werkzoekenden met recht op maatwerk in de kou blijven staan.

De vaststelling dat een deel van de werkzoekenden met recht op maatwerk toch uitstroomt naar het NEC biedt ook interessante pistes voor verder onderzoek. Zo zou het interessant zijn om na te gaan in welke sectoren deze werkzoekenden terecht komen en aan welke voorwaarden.

#### 6.6.4.3 Langdurig werkzoekenden

Langdurig werkzoekenden (>1 jaar werkzoekend) vormen een grote groep in Vlaanderen. Meer dan de helft van de werkzoekenden is meer dan één jaar werkzoekend<sup>55</sup>. Deze groep valt grotendeels buiten de opzet van deze studie, omdat we het traject volgen van werkzoekenden die instromen in de werkloosheid in 2016. We kijken met andere woorden naar de flow, en niet naar de stock.

Omdat we het traject van deze werkzoekenden volgen tot januari 2018, wordt een deel van de werkzoekenden, die instromen in 2016, wel langdurig werkzoekend. Daardoor kunnen we toch een eerste inkijk geven in het traject van langdurig werkzoekenden. Meer specifiek analyseren we welk traject werkzoekenden doorlopen nadat ze langdurig werkzoekend zijn geworden. We gaan na aan welke acties deze werkzoekenden deelnamen en hoe de situatie van die werkzoekenden evolueerde in de 13<sup>de</sup> tot de 18<sup>de</sup> maand van de werkloosheid.

Hiervoor beperken we de data tot werkzoekenden ingestroomd in de eerste helft van 2016. Voor deze werkzoekenden kennen we het traject tussen maand 13 en 18. We definiëren een langdurig werkzoekende als een werkzoekende die gedurende twaalf maanden nooit drie opeenvolgende maanden uitstroomt uit de werkloosheid. Daarenboven houden we enkel rekening met werkzoekenden waarvan, bij het instromen in de werkloosheid, de werkloosheidsduur zoals gedefinieerd volgens Eurostat samenvalt met de definitie die in het profilingsmodel wordt gebruikt (zie kaders in sectie 4.3.2). Dit betekent dat werkzoekenden die instromen in 2016, maar volgens de definities van Eurostat op het moment van instroom reeds een aantal maanden werkloos waren, niet mee opgenomen zijn in de cijfers.

Van de 137.026 werkzoekenden, die instromen in de werkloosheid in de eerste helft van 2016, worden 27.060 werkzoekenden (20%) langdurig werkzoekend (Tabel 6.15). Het gaat voornamelijk om werkzoekenden uit groepen die het moeilijk hebben op de arbeidsmarkt (Tabel 6.16). De gemiddelde profilingscore van deze werkzoekenden is 39%, 14 procentpunten lager dan het gemiddelde in de populatie. Een vergelijking met de kenmerken van de totale populatie leert dat de groep van langdurig werkzoekenden minder jongeren telt (21% versus 35% in de populatie), meer 55-plussers (8% versus 5%), laaggeschoolden (47% versus 34%), werkzoekenden die het Nederlands niet als moedertaal hebben (39% versus 28%) en mensen met een arbeidsbeperking (10% versus 6%).

---

54 Uiteraard zijn het in de eerste plaats de sterkere werkzoekenden binnen de groep van werkzoekenden met recht op maatwerk die werk vinden in het NEC. Zo stellen we vast dat de gemiddelde profilingscore van werkzoekenden met recht op maatwerk die binnen de zes maanden minimaal één maand werken in het NEC 44% is, terwijl werkzoekenden met recht op maatwerk die geen werk vinden in het NEC noch in het SEC een gemiddelde profilingscore van 33% hebben. Zoals ook Figuur 5.16 duidelijk maakt zijn er werkzoekenden met 'recht op maatwerk' die toch een vrij hoge profilingscore hebben. Het zijn vooral die minder kwetsbare werkzoekenden die uiteindelijk uitstromen naar het NEC.

55 In mei 2018 waren er 184.800 NWWZ in Vlaanderen, waarvan 95.217 langdurig werkzoekenden.



**Tabel 6.15 Aantal werkzoekenden ingestroomd in eerste helft van 2016**

	Aantal	%
Stromen uit binnen het jaar	109.966	80%
Worden langdurig werkzoekend	27.060	20%
Totaal	137.026	

**Tabel 6.16 Kenmerken van langdurige werkzoekenden in vergelijking met de volledige populatie**

	Langdurig werkzoekenden (ingestroomd in eerste helft 2016)	Totale populatie (ingestroomd in 2016)
Profilingsscore	39%	53%
Jongeren	21%	35%
55-plus	8%	5%
<b>Studieniveau</b>		
Laag	47%	34%
Midden	35%	38%
Hoog	18%	28%
Moedertaal geen NL	39%	28%
Doelgroep arbeidsbeperking	10%	6%

Tabel 6.17 beschrijft of langdurig werkzoekenden deelnemen aan een actie en/of uitstromen uit de werkloosheid tussen de 12<sup>de</sup> en 18<sup>de</sup> maand na het instromen in de werkloosheid. **Binnen die periode van zes maanden neemt 41% deel aan een actie, terwijl 59% niet deelneemt aan een actie.** Daarbij houden we ook rekening met acties die starten voor de werkzoekende langer dan twaalf maanden werkloos werd, maar die nog niet waren beëindigd wanneer de werkzoekende langdurig werkloos werd. Zowel voor werkzoekenden die wel als, werkzoekenden die niet deelnamen aan een actie, geeft Tabel 6.17 aan welk aandeel vervolgens niet uitstroomt, uitstroomt naar werk, en uitstroomt om andere redenen. In totaal stroomt slechts 31% van de langdurig werkzoekenden tussen de 13<sup>de</sup> en de 18<sup>de</sup> maand uit naar werk, terwijl 13% uitstroomt uit de werkloosheid zonder aan het werk te gaan. Dit betekent dat van alle langdurig werkzoekenden 56% niet is uitgestroomd uit de werkloosheid na achttien maanden werkloosheid.

**Tabel 6.17 Traject van langdurig werkzoekenden tussen maand 12 en 18**

<b>Met actie</b>	<b>41%</b>
Niet uitgestroomd	23%
Uitgestroomd naar werk	15%
Uitgestroomd zonder aan het werk te gaan	3%
<b>Zonder actie</b>	<b>59%</b>
Niet uitgestroomd	33%
Uitgestroomd naar werk	16%
Uitgestroomd zonder aan het werk te gaan	10%

Vier op tien langdurig werkzoekenden (11.070 werkzoekenden) namen deel aan een actie tussen maand 12 en 18. Tabel 6.18 geeft een overzicht van deze acties. Deze tabel bevat zowel acties die gestart waren voor de werkzoekende twaalf maanden werkloos werd, maar nog niet waren afgerond

op het moment dat de werkzoekende twaalf maanden werkloos werd als acties die werden opgestart tussen maand 12 en 18. Een aantal werkzoekenden namen binnen deze periode deel aan meerdere acties of combineerden acties (bijvoorbeeld een GTB en een beroepsverkennde stage). Om die reden is het totaal aantal deelnemers aan acties in Tabel 6.18 groter dan het aantal individuele werkzoekenden die minstens één actie volgden.

**Tabel 6.18 Acties waaraan langdurig werkzoekenden deelnemen tussen maand 12 en 18**

	Aantallen	%
Beroepsgerichte opleiding	3.357	18%
TIBB	2.533	14%
Projectlijnen	1.370	7%
GTB	1.759	9%
Opleidingsstage	1.641	8%
IBO	1.109	6%
TIW	784	4%
Nederlands voor anderstaligen	596	3%
Outplacement	1.322	7%
Beroepsgerichte doorstroomopleiding	533	3%
WIJ	437	2%
Begeleiding door andere partners	423	2%
GOB	440	2%
TWE OCMW	362	2%
Limburg	264	1%
TAZ	105	1%
Beroepsverkennde stage	264	1%
Armoedebegeleiding	255	1%
Algemene arbeidsmarktcompetenties	195	1%
Detentietraject	177	1%
BIO	173	1%
Tender oriëntering/topsport	248	1%
Traject ondernemerschap	152	1%
Sectorale arbeidsbemiddeling bouw	655	4%
Activeringsstage	44	0%
Opleiding in het bedrijf	136	1%
Instapstage	11	0%
Werkervaringsstage	7	0%
<b>Totaal</b>	<b>18.638</b>	<b>100%</b>

Wanneer langdurig werkzoekenden deelnemen aan een actie tussen de 12<sup>de</sup> en 18<sup>de</sup> maand, gaat het vaak om een opleiding. Van alle 18.638 acties waaraan langdurig werkzoekenden hebben deelgenomen, tellen de beroepsgerichte opleidingen 3.408 (18%) deelnemers, de opleidingsstage 1.641 (8%) deelnemers, de opleiding Nederlands voor anderstaligen 596 (3%) deelnemers en de beroepsgerichte doorstroomopleidingen 533 (3%) deelnemers. Opleidingen duren vaak een aantal maanden, waardoor deze vaak nog niet zijn afgerond wanneer de werkzoekende twaalf maanden werkloos wordt. Dit is het gekende *lock-in* effect, waarbij werkzoekenden in een opleiding tijdelijk

niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Andere belangrijke maatregelen voor langdurig werkzoekenden zijn de TIBB (2.533 deelnemers), de projectlijnen (1.370 deelnemers), GTB-trajecten (1.759 deelnemers), IBO (1.109) en de TIW (784 deelnemers).

#### 6.6.4.4 Tweede-kans-acties bij de VDAB

Een deel van de werkzoekenden neemt deel aan een actie bij de VDAB of partners. In het beste geval stroomt een werkzoekende uit naar werk na afloop van deze actie. Indien dat echter niet lukt, rijst de vraag of de werkzoekende naar een volgende actie moet worden toegeleid, en welke actie dit dan best is. In deze sectie worden cijfers gepresenteerd over het aantal werkzoekenden die doorheen het traject aan meerdere acties deelnamen. We geven ook een overzicht van acties die (typisch) gevolgd worden door een nieuwe actie.

Beleidsmatig kan een onderscheid worden gemaakt tussen ‘*upskilling*’ en ‘tweede-kans-acties’. Bij een strategie van *upskilling* worden acties gericht in serie ingezet om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Een ‘tweede-kans-actie’ is een nieuwe actie die wordt aangeboden nadat een eerste actie niet leidde tot uitstroom uit de werkloosheid. In deze sectie focussen we op ‘tweede-kans-acties’. In 0 brengen we ‘*upskilling*’ in kaart door aan te geven welke acties typisch onmiddellijk worden gevolgd door een volgende actie. Data-technisch definiëren we een tweede-kans-actie als een actie die volgt op een vorige actie, maar waarbij er minimaal één maand zit tussen de eerste en tweede actie. ‘*Up skilling*’ definiëren we als acties die elkaar onmiddellijk opvolgen<sup>56</sup>. Zo wordt bijvoorbeeld een opleidingsstage die onmiddellijk volgt op een beroepsopleiding gedefinieerd als ‘*upskilling*’, terwijl een actie zoals een tender die niet onmiddellijk aansluit bij een vorige actie als een ‘tweede-kans-actie’ wordt gedefinieerd.

Tabel 6.19 geeft aan hoeveel werkzoekenden ingestroomd in 2016 hebben deelgenomen aan geen enkele, één of meerdere series van acties t.e.m. januari 2018. Van de 288.765 werkzoekenden ingestroomd in 2016, namen er 207.845 deel aan geen enkele VDAB-actie. Bijgevolg namen er 80.920 werkzoekenden deel aan minstens één (serie van) acties. Daarvan namen 73.753 werkzoekenden deel aan één aaneengesloten opeenvolging van acties, terwijl 7.167 werkzoekenden verschillende series van opeenvolgende acties aflegden. Bijgevolg zijn er 7.167 werkzoekenden met een tweede-kans-actie. Op deze groep focussen we in de volgende analyses.

Het is opvallend dat er slechts 7.167 werkzoekenden zijn die deelnemen aan een tweede-kans-actie. Een mogelijke verklaring is dat na het aflopen van de eerste actie het merendeel van de werkzoekenden uitstroomt uit de werkloosheid, waardoor er geen nood is aan een tweede actie. Tabel 6.20 geeft aan welk aandeel van de werkzoekenden drie en zes maanden na afloop van een actie uitgestroomd is uit de werkloosheid, uitgestroomd is naar werk, deelneemt aan een nieuwe actie of niet is uitgestroomd noch deelneemt aan een actie. Daaruit blijkt dat respectievelijk 70% en 77% van de werkzoekenden binnen drie en zes maanden na afloop van een actie is uitgestroomd uit de werkloosheid<sup>57</sup>. Drie maanden na afloop van de actie is 24% van de deelnemers nog werkzoekend en nemen ze evenmin deel aan een volgende actie. Na zes maanden is dit nog 14%. In absolute termen betekent dit dat, zes maanden na afloop van een eerste actie, 5.803 werkzoekenden nood hebben aan een ‘tweede-kans-actie’.

56 Het onderscheid tussen ‘*upskilling*’ en ‘tweede-kans actie’ in dit rapport is vrij ruw. Het is best mogelijk dat een actie die pas enkele maanden na de afloop van een eerste actie volgt, toch past binnen de filosofie van *upskilling*. Dat beter in kaart brengen vraagt bijkomend onderzoek. Hier wensen we enkel een eerste inkijk te geven.

57 Uiteraard zijn er verschillen m.b.t. de uitstroom naar werk tussen acties. Dat valt buiten de opzet van dit onderzoek.

**Tabel 6.19 Aantal (series van) acties doorheen het traject**

Aantal (series van) acties	Aantal werkzoekenden
0	207.845
1	73.753
2	6.754
3	393
4	19
5	1

\* Het gaat om 'series' van acties, waarbij een nieuwe serie start als er minimaal één maand tussen het einde van de vorige actie en het begin van de volgende actie zit. Zo wordt de combinatie van een opleiding en een opleidingsstage – die op elkaar aansluiten in tijd – als één serie beschouwd.

**Tabel 6.20 Statuut van werkzoekenden drie en zes maanden na het einde van de eerste actie**

	Binnen drie maanden		Binnen zes maanden	
	Aantal	%	Aantal	%
Uitgestroomd uit de werkloosheid	34.788	70%	32.859	77%
waarvan uitgestroomd naar werk	31.046	63%	29.104	68%
Opnieuw in een actie	2.690	5%	3.882	9%
Niet uitgestroomd, noch in actie	12.050	24%	5.803	14%
Totaal	49.528		42.544	

Tabel 6.21 geeft voor alle acties aan of ze al dan niet worden gevolgd door een tweede actie. De tabel toont alle eerste acties waar de 80.920 werkzoekenden doorheen hun traject aan deelnemen, gevolgd door het aantal werkzoekenden dat vervolgens doorstroomde (met minimaal één maand tussen) naar een volgende actie. Dit laat toe te onderzoeken of sommige acties vaker door een tweede actie worden gevolgd.

Gemiddeld worden 9% van de acties gevolgd door een tweede actie. Dit percentage is echter veel hoger voor een aantal acties. Zo volgen 27% van de deelnemers aan de opleiding 'Nederlands voor anderstaligen' een tweede actie, komen 23% van de deelnemers aan een 'beroepsverkennde stage' later in een tweede actie terecht, en volgen 10% van de werkzoekenden in een beroepsgerichte opleiding later nog een tweede actie.

Ter illustratie gaan we voor drie acties na welke acties daar typisch op volgen. We doen dat eerst voor de werkzoekenden die een opleiding 'Nederlands voor anderstaligen' volgen, omdat dit soms wordt gezien als een opstap naar een andere actie. Vervolgens doen we dezelfde oefening voor de werkzoekenden die hebben deelgenomen aan een beroepsgerichte opleiding, omdat daar in absolute termen het volgen van een tweede actie het vaakst voorkomt (1.117 werkzoekenden volgden een tweede actie). Tot slot bekijken we de tweede actie van de 726 werkzoekenden die werden toegeleid naar een TIBB, omdat deze tender inzet op uitstroom naar werk.

**Tabel 6.21 Welke acties worden vaker gevolgd door een tweede-kans-actie?**

	Actie	Gevolgd door een vervolgactie	% met vervolgactie
Beroepsgerichte opleiding	11.164	1.117	10%
Projectlijnen	9.580	961	10%
Nederlands voor anderstaligen	3.359	913	27%
TIBB	13.187	726	6%
IBO	10.987	590	5%
Outplacement	7.657	533	7%
Begeleiding door andere partners	2.716	520	19%
GTB	5.858	348	6%
Beroepsgerichte doorstroomopleiding	1.203	267	22%
Beroepsverkennde stage	751	172	23%
Sectorale arbeidsbemiddeling bouw	1.154	149	13%
WIJ	2.397	148	6%
Limburg	1.011	134	13%
SIW	601	105	17%
Tender oriëntering/topsport	797	105	13%
Algemene arbeidsmarktcompetenties	550	101	18%
Opleidingsstage	813	99	12%
Armoedebegeleiding	708	35	5%
TWE OCMW	1.426	33	2%
TIW	1.997	32	2%
GOB	334	25	7%
Traject ondernemerschap	747	24	3%
Instapstage	87	12	14%
Opleiding in het bedrijf	136	11	8%
Detentietraject	761	5	1%
Overige stage	2	1	50%
TAZ	166	1	1%
BIO	766	0	0%
Werkervaringsstage	1	0	0%
Totaal	80.916	7.167	9%

Tabel 6.22 geeft de vier belangrijkste ‘tweede acties’ aan van werkzoekenden die de opleiding ‘Nederlands voor anderstaligen’ hebben gevolgd. Van de 3.354 werkzoekenden, die deze opleiding volgden, startten 913 werkzoekenden met een tweede actie, waarbij er minimaal één maand zit tussen de eerste en tweede actie. Deze tweede actie is vaak opnieuw een opleiding Nederlands voor anderstaligen (39% van de werkzoekenden die een tweede actie volgen). Daarna volgen een beroepsgerichte opleiding (21%), een TIBB (13%) of TWE OCMW (11%). We stellen vast dat de tweede actie vaak dezelfde is als de eerste actie, wat kan wijzen op een herkansing. Dit fenomeen stellen we ook vast bij de beroepsopleidingen en de TIBB. Het bevestigt tot op zekere hoogte dat het ‘tweede-kans-acties’ zijn, en dat we niet kunnen spreken van ‘*upskilling*’.

**Tabel 6.22 Welke tweede-kans-acties volgen werkzoekenden die de opleiding 'Nederlands voor anderstaligen' hebben gevolgd?**

	Aantal	%
Nederlands voor anderstaligen	355	39%
Beroepsgerichte opleiding	190	21%
TIBB	123	13%
TWE OCMW	102	11%
Andere maatregelen	143	16%
Totaal	913	100%

Van de 11.164 werkzoekenden, die een beroepsopleiding hebben gevolgd, kwamen 1.117 werkzoekenden vervolgens in een tweede actie terecht, waarbij opnieuw minimaal één maand tussen de beroepsopleiding en tweede actie zat. De vier belangrijkste tweede acties zijn een beroepsopleiding (36%), een IBO (20%), een TIBB (17%) of een TIW (4%) (Tabel 6.23).

**Tabel 6.23 Welke tweede-kans-acties volgen werkzoekenden die een beroepsopleiding hebben gevolgd?**

	Aantal	%
Beroepsgerichte opleiding	399	36%
IBO	218	20%
TIBB	187	17%
TIW	46	4%
Andere maatregelen	267	24%
Totaal	1.117	100%

Van de 13.187 werkzoekenden waarvan de eerste actie een TIBB is, komen na verloop van tijd 726 werkzoekenden in een tweede actie terecht. Tabel 6.24 duidt opnieuw aan wat de vier belangrijkste tweede acties zijn. Voor deze werkzoekenden is de belangrijkste tweede actie opnieuw een TIBB (18%), de TIW (10%), een beroepsgerichte opleiding (9%) of een IBO (7%).

**Tabel 6.24 Welke 'tweede actie' volgen werkzoekenden nadat ze hebben deelgenomen aan een TIBB?**

	Aantal	%
TIBB	201	18%
TIW	108	10%
Beroepsgerichte opleiding	96	9%
IBO	81	7%
Andere maatregelen	240	21%
Totaal	726	65%

## 6.7 Conclusie

Dit hoofdstuk analyseert het Vlaamse arbeidsmarktbeleid vanuit het oogpunt van de werkzoekenden zelf. Het beschrijft wie, wanneer welke ondersteuning krijgt en/of uitstroomt naar werk. Deze informatie wordt dan gebruikt om te analyseren voor welk type werkzoekenden de huidige ondersteuning ontoereikend is. Alle analyses steunen op een dataset van alle werkzoekenden, ingestroomd in de werkloosheid in 2016, die we vervolgens volgen op maandelijkse basis tot januari 2018 (n=288.756).

**Het eerste deel van dit hoofdstuk** evalueert **wie wanneer welke ondersteuning** krijgt. Met ondersteuning refereren we hier zowel naar ondersteuning voor werkzoekenden in de zoektocht naar werk *door de VDAB* (persoonlijke dienstverlening, acties, inschattingen) als naar maatregelen - geïmplementeerd *door het DWSE* - voor werkzoekenden die uitstromen naar werk zoals de dienstenchequesector of de sociale economie. De analyses volgen eerst een klassieke benadering, waarbij wordt geëvalueerd *in functie van de werkloosheidsduur*. Vervolgens evalueren we de ondersteuning *in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt*, zoals bepaald door de profilingscore.

Hoewel het aandeel werkzoekenden dat wordt **ondersteund vanuit de VDAB** snel toeneemt met *de werkloosheidsduur*, stellen we toch vast dat twaalf maanden na instroom in de werkloosheid (slechts) 78% van de werkzoekenden gedurende zijn volledige traject ooit in persoonlijke dienstverlening heeft gezeten, heeft deelgenomen aan een actie of is ingeschat, en evenmin heeft gewerkt in die periode (zie Figuur 6.5). Daarvan heeft 39% deelgenomen aan een actie en is 7% ingeschat, terwijl de resterende 32% enkel in persoonlijke dienstverlening heeft gezeten. In absolute aantallen betekent dit dat van de 67.512 werkzoekenden die twaalf maanden werkzoekend zijn, ongeveer 15.000 werkzoekenden niet op één van deze drie manieren werd ondersteund in de afgelopen twaalf maanden. Waarom deze werkzoekenden niet werden ondersteund, kunnen we niet afleiden uit de data en is stof voor vervolgonderzoek. **Wel lijkt het dat er nog ruimte is om sterk te blijven inzetten op het tijdig bereiken en, indien nodig, toeleiden naar acties van werkzoekenden.**

Analyseren we de ondersteuning vanuit de VDAB in functie van *de afstand tot de arbeidsmarkt*, dan zijn de verschillen tussen werkzoekenden met een grote en een kleine afstand tot de arbeidsmarkt eerder beperkt (zie Figuur 6.6 en Figuur 6.7). Werkzoekenden met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt (profilingscore lager dan 30%) worden wel iets vaker ondersteund – voornamelijk doordat ze vaker deelnemen aan een actie of zijn ingeschat – dan werkzoekenden met een iets kleinere afstand tot de arbeidsmarkt. De verschillen tussen groepen met een profilingscore hoger dan 30% zijn echter minimaal. Het is dus niet zo dat de kans op ondersteuning (sterk) toeneemt naarmate de afstand tot de arbeidsmarkt toeneemt. Hoewel we niet kunnen uitsluiten dat het om een statistisch selectie-effect gaat, **suggereert deze bevinding wel dat ‘afstand tot de arbeidsmarkt’ niet bepaalt wie wanneer welke ondersteuning krijgt.** Het zijn eerder categoriale kenmerken van de werkzoekenden (bv. jongeren, laaggeschoolden) die bepalen wie prioriteit krijgt. Omdat deze categoriale kenmerken slechts tot op zekere hoogte de afstand tot de arbeidsmarkt bepalen (zie hoofdstuk 4), zorgt deze strategie er niet voor dat werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt systematisch voorrang krijgen. Bovendien stelden we ook verschillen vast tussen provincies wat betreft het aandeel werkzoekenden dat (tijdig) wordt ondersteund, wat kan wijzen op specifieke uitdagingen op lokaal niveau. Ook dat aspect verdient extra aandacht in vervolgonderzoek. De nieuwe contactstrategie (implementatie vanaf september 2018), waarbij de profilingscore (deels) zal bepalen wie eerst wordt opgebeld door de service lijn, zou ertoe kunnen leiden dat de afstand tot de arbeidsmarkt een meer doorslaggevende rol zal spelen bij inschatten van werkzoekenden, wat zich (hopelijk) zal vertalen in een sterkere correlatie tussen de afstand tot de arbeidsmarkt en ondersteuning via acties of maatregelen.

Naast ondersteuning vanuit de VDAB, ondersteunt het Vlaamse arbeidsmarktbeleid vanuit het **DWSE** eveneens werkzoekenden die uitstromen naar werk met behulp van de doelgroepkortingen, het subsidiëren van de dienstenchequesector en de sociale economie. Opnieuw werden deze maatregelen geanalyseerd in functie van de *werkloosheidsduur* en in functie van de *afstand tot de arbeidsmarkt*. De analyses bieden echter weinig bijkomende inzichten t.o.v. de analyses in hoofdstuk 5. Ongeveer 10% van de werkzoekenden die uitstromen naar werk maken van één van de DWSE-maatregelen gebruik, waarbij de doelgroepkortingen (in het bijzonder voor middengeschoolde jongeren) de belangrijkste maatregel is. Dit aandeel wijzigt nauwelijks in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt. Kwetsbare werkzoekenden stromen wel vaker uit naar de sociale economie en de dienstenchequesector, terwijl voor de werkzoekenden met een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt in de eerste plaats de doelgroepkortingen van belang zijn. Echter, doordat het voornamelijk sterkere werkzoekenden zijn die uitstromen naar werk, worden in absolute aantallen DWSE-maatregelen vaker gebruikt door werkzoekenden met een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt.

Een belangrijke parameter bij deze evaluaties is de definitie van *'uitstroom uit de werkloosheid'*. Werkzoekenden die uitstromen uit de werkloosheid worden niet verder ondersteund door de VDAB. Bijgevolg houden de cijfers geen rekening meer met werkzoekenden van zodra ze uitstromen. Uitstroom uit de werkloosheid omvat echter twee categorieën: (1) *uitstroom naar werk* en (2) *uitstroom om andere redenen* (inclusief hervatten van studies). Die tweede categorie bestaat hoofdzakelijk uit werkzoekenden in catwz 79 ('gewone uitschrijving'). Dat zijn werkzoekenden die weliswaar uitstromen uit de werkloosheid, maar geen werk hebben gevonden in België. We stelden vast dat 10% à 15% van de trajecten eindigt omdat de werkzoekende uitstroomt om 'andere redenen', maar dus geen werk heeft gevonden. Bovendien zijn het vaak werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt die uitstromen om andere redenen. We stelden eveneens vast dat die situatie zich vaak voordoet bij de vrij-ingeschreven NWWZ. Die groep wordt automatisch uitgeschreven als ze hun inschrijving niet elke drie maanden herbevestigen. We hebben geen idee in welk statuut werkzoekenden terechtkomen die uitstromen om andere redenen. We kunnen evenmin nagaan waarom deze werkzoekenden uitschrijven en kunnen dus niet evalueren of de ondersteuning vanuit de VDAB voor die werkzoekenden effectief was. **Gezien we zo weinig informatie hebben over de groep van werkzoekenden die uitstromen om 'andere redenen' en het tegelijkertijd over een grote groep gaat, is het aan te bevelen beter in kaart te brengen waarom deze werkzoekenden uitstromen uit de werkloosheid zonder ook effectief werk te vinden en om na te gaan of de VDAB niet sterker op deze groep moet inzetten.** We wensen immers te vermijden dat werkzoekenden in de inactiviteit belanden. Voor de VDAB vormt die groep een aangrijpingspunt om de aanvoer naar de inactiviteit te stremmen. Het actief benaderen van deze groep kan dus een eerste stap zijn voor het inzetten op het activeren van de 'inactieve' bevolking, en niet enkel van de niet-werkende werkzoekenden. Die aanbeveling ligt in lijn met de adviezen van de SERV die pleit voor 'een ruimere focus van het arbeidsmarktbeleid dan de activering van niet-werkende werkzoekenden'<sup>58</sup>.

**In het tweede deel van dit hoofdstuk** combineren we informatie over het traject van werkzoekenden uit het eerste deel van dit hoofdstuk, met informatie over de VDAB en DWSE-maatregelen uit het vorige hoofdstuk. Op die manier wordt nagegaan voor welke werkzoekenden er een mismatch bestaat tussen nood aan en aanbod van dienstverlening. Deze mismatch kan ontstaan doordat (1) werkzoekenden niet ingaan op het aanbod, (2) het aanbod niet aangepast is aan de noden van de werkzoekenden, (3) er onvoldoende plaatsen zijn in het bestaande aanbod of (4) de toeleiding van werkzoekenden naar het aanbod stroef verloopt. Wat de precieze verklaring is kunnen we,

58 Zie onder meer het 'Advies Conceptnota EAD (2015)' (<http://www.serv.be/diversiteit/publicatie/advies-conceptnota-ead>) en 'Advies Laaggeschoolde vrouwen met een migratie-achtergrond (2018)' (<http://www.serv.be/diversiteit/publicatie/advies-laaggeschoolde-vrouwen-migratieachtergrond>).



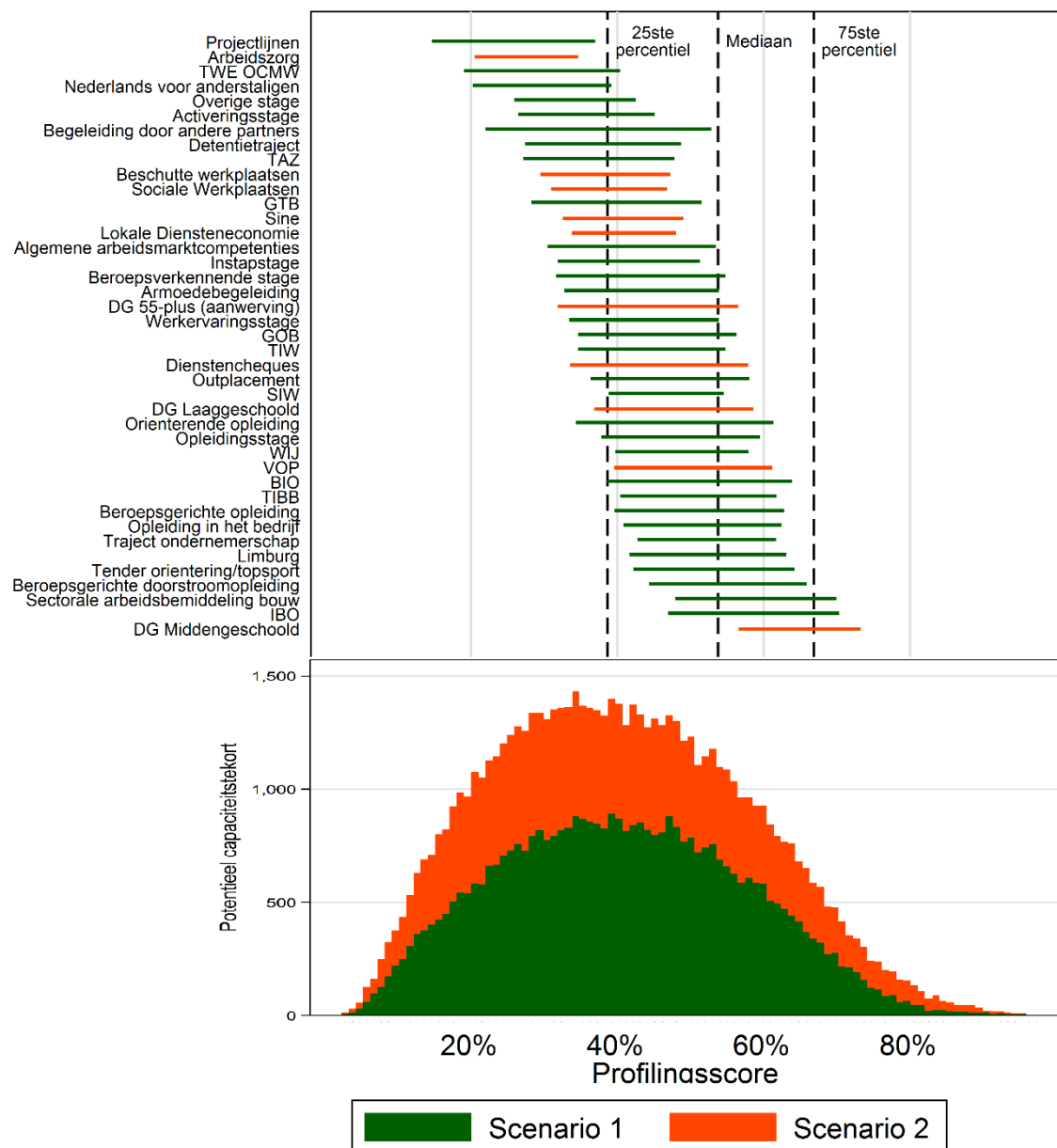
gegeven de data, niet verder duiden. We onderzoeken de mismatch zowel voor de *volledige populatie* als voor *specifieke groepen*.

Bij het evalueren van de **mismatch voor de volledige populatie** dienen we te starten met het vooropstellen van een beleidsdoelstelling. We stellen als doelstelling voorop dat alle werkzoekenden twaalf maanden na instroom in de werkloosheid ofwel hebben deelgenomen aan een VDAB-actie ofwel uitgestroomd zijn uit de werkloosheid (scenario 1) of naar werk (scenario 2). Gegeven deze doelstellingen kunnen we nagaan voor welke werkzoekenden, ingestroomd in 2016, deze doelstellingen werden behaald. Deze doelstellingen liggen ons inziens in lijn met de beleidsdoelstellingen van het Vlaamse arbeidsmarktbeleid, ook al spitsen we de analyse toe op deelname aan de meer ‘intensieve’ acties of maatregelen, daarbij abstractie makend van de producten en diensten van VDAB (zoals het automatisch matchen van vacatures, de online opleidingen, de sollicitatieopdrachten, ...). Meer ambitieuze doelstellingen (bv. iedereen bereiken binnen 9 i.p.v. 12 maanden) verhoogt uiteraard de mismatch. Deze analyses leiden tot de belangrijkste figuur in dit hoofdstuk, die we voor de duidelijkheid hieronder opnieuw weergeven. In tegenstelling tot Figuur 6.13 stellen we nu het volledig Vlaamse tewerkstellingsbeleid voor, inclusief de DWSE-maatregelen (oranje box plots, bovenaan), en tonen we de mismatch voor zowel scenario 1 (groen, onderaan) als scenario 2 (oranje, onderaan).

Hoewel de doelstellingen werden bereikt voor 76% (scenario 2) tot 86% (scenario 1) van de werkzoekenden ingestroomd in 2016, blijven er **in absolute aantallen veel werkzoekenden over die niet deelnamen aan een actie noch uitstroomden naar werk binnen het jaar**. Afhankelijk van het scenario schatten we deze groep op 42.000 (scenario 1) dan wel 69.000 (scenario 2) werkzoekenden. Beperken we de populatie tot de volledig uitkeringsgerechtigde werkzoekenden en werkzoekenden in wachttijd, dan stellen we vast dat van de 211.199 werkzoekenden die tot deze groep behoren 32.534 (15%) werkzoekenden niet deelnamen aan een actie noch uitstroomden uit de werkloosheid, terwijl 49.471 (22%) werkzoekenden niet deelnamen aan een actie noch uitstroomden naar werk.

De distributie van de profilingscores van de werkzoekenden, die niet uitstroomden uit de werkloosheid noch deelnamen aan een actie één jaar na instroom in de werkloosheid, toont aan dat **het probleem zich in de eerste plaats situeert bij werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt**. Relatief t.o.v. de totale populatie zijn werkzoekenden waarvoor de doelstellingen niet zijn bereikt vaker laaggeschoold, 55-plus of hebben ze het Nederlands niet als moedertaal.

**Figuur 6.17 De mismatch in het Vlaamse arbeidsmarktbeleid**



\* In de bovenste figuur geven de groene box plots de distributie van de profilingscores van VDAB-maatregelen die inzetten op begeleiding en opleiding van werkzoekenden (voor meer details, zie Figuur 5.6 en Tabel 5.4). De oranje box plots geven de distributie van de profilingscores van DWSE-maatregelen die werkzoekenden die uitstromen naar werk ondersteunen (voor meer details, zie Figuur 5.13 en Tabel 5.10). De onderste figuur toont het aantal werkzoekenden dat niet heeft deelgenomen aan een VDAB-actie noch is uitgestroomd uit de werkloosheid (scenario 1) of naar werk (scenario 2) binnen twaalf maanden na instroom in de werkloosheid in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt.

Om deze analyses inhoudelijk te kunnen verfijnen werd vervolgens op drie specifieke groepen gefocust, met name werkzoekenden met recht op maatwerk, langdurig werkzoekenden, en werkzoekenden die niet uitstromen na een eerste VDAB-actie. Uit deze analyses leren we het volgende:

- Slechts 15% van de werkzoekenden met **recht op maatwerk** heeft binnen zes maanden na het verwerven van dit recht minimaal één maand gewerkt in de sociale economie. Ongeveer 38% heeft binnen zes maanden minimaal één maand gewerkt in het NEC of het SEC. Het tekort aan plaatsen in de sociale economie roept de vraag op wat het Vlaamse arbeidsmarktbeleid kan aanbieden als

alternatief voor werkzoekenden die ‘recht’ hebben op maatwerk, maar in de praktijk dit recht niet kunnen genieten.

- 20% van de werkzoekenden die instromen in de eerste helft van 2016 zal uiteindelijk meer dan één jaar werkzoekend zijn. Van deze **langdurig werkzoekenden** stroomt 44% uit de werkloosheid (waarvan 13% om andere redenen) voor de 18<sup>de</sup> maand werkloosheid. 41% van de langdurig werkzoekenden neemt deel aan een actie tussen de 12<sup>de</sup> en 18<sup>de</sup> maand werkloosheid. 33% van de langdurig werkzoekenden stroomt niet uit en neemt evenmin deel aan een actie tussen maand 12 en 18. Er zijn dus nog bijkomende inspanningen nodig om deze langdurig werkzoekenden dienstverlening aan te bieden. De vraag is echter wat dan precies kan worden aangeboden.
- Een groep die nauw samenhangt met de langdurig werkzoekenden zijn **werkzoekenden die deelnemen aan een eerste actie, maar vervolgens niet uitstromen**. We stelden vast dat 24% van de werkzoekenden zes maanden na het afronden van een eerste actie noch zijn uitgestroomd uit de werkloosheid noch aan een tweede actie deelnemen. Voor werkzoekenden, die na een eerste actie niet uitstromen naar werk, is er nood aan nazorg en een ‘tweede-kans-actie’ zodat werkzoekenden, die niet uitstromen, opnieuw worden opgepikt en tijdig naar een tweede actie worden toegeleid.

**- DEEL 3 SYNTHESE EN  
BELEIDSAANBEVELINGEN -**

---



## 7 | Synthese en aanbevelingen voor beleid

### 7.1 Synthese van voornaamste bevindingen

Het afstemmen van het aanbod aan maatregelen die werkzoekenden ondersteunen in het proces naar werk aan de specifieke noden van de verschillende ‘types’ werkzoekenden is één van de belangrijkste uitdagingen van een activerend arbeidsmarktbeleid. Dit onderzoek in het kader van het Viona-onderzoeksprogramma 2017, brengt voor het eerst de volledige populatie instromende werkzoekenden in kaart op basis van een eenvormige maatstaf, en brengt een koppeling tot stand met het volledige aanbod van beleidsacties of -maatregelen. Op die manier wordt geprobeerd antwoorden te bieden op vragen zoals: *Hoe verhouden vraag naar en aanbod aan dienstverlening zich? Welke maatregelen binnen het Vlaamse activeringsbeleid bereiken zwakke en welke maatregelen bereiken sterkere werkzoekenden? Kunnen de maatregelen logisch t.o.v. elkaar worden geplaatst?* en *Zijn er groepen die onvoldoende bereikt worden?* Anders gesteld, dit onderzoek analyseert **wat het Vlaamse arbeidsmarktbeleid aanbiedt aan wie.**

Deze synthese bevat de belangrijkste bevindingen van het onderzoeksrapport. **De bevindingen kunnen worden samengevat op basis van drie figuren, die we opnieuw hebben opgenomen in dit hoofdstuk.** Voor we deze figuren toelichten, duiden we eerst kort welke gegevens precies werden geanalyseerd. Vervolgens bespreken we de ‘profilingscore’ van de VDAB, een score die de kans geeft dat een werkzoekende binnen zes maanden werk vindt. We gaan daarbij niet dieper in op gelijkaardige modellen in het buitenland noch op de recente invoering van profiling door VDAB of de manier waarop de profilingscore kan worden ingezet om de dagelijkse werking van arbeidsbemiddelingsdiensten te versterken. Deze elementen behandelen we wel in hoofdstuk 2, en bespreken we ook uitgebreid in een policy brief van de OESO<sup>59</sup> en een OESO Working Paper (Desiere, Langenbucher & Struyven, 2019).

De *eerste figuur* toont aan hoe de profilingscore varieert binnen de populatie van werkzoekenden en geeft de profilingscore voor specifieke doelgroepen. Op die manier illustreren we hoe de profilingscore kan worden gebruikt als maatstaf voor het begrip ‘afstand tot de arbeidsmarkt’ en toelaat analyses op basis van ‘doelgroepen’ los te laten. In de *tweede figuur* wordt op basis van de profilingscore maatregelen binnen het Vlaamse activerend arbeidsmarktbeleid gerangschikt. Dit leidt tot een aantal (nieuwe) inzichten. De *derde figuur* analyseert, tot slot, welke werkzoekenden ook effectief deelnemen aan deze maatregelen, uitstromen naar werk of uit de werkloosheid. Hierdoor kunnen we een antwoord geven op de vraag of er groepen zijn die in het huidige beleid onvoldoende worden bereikt.

De meerwaarde van dit onderzoek ligt op twee vlakken. Ten eerste laat de ontwikkelde methode toe om alle maatregelen – zowel geïmplementeerd door de VDAB als door het DWSE – ten opzichte van elkaar te positioneren in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt van de bereikte doelgroep. Ten tweede laten de analyses toe de nood aan en het aanbod van dienstverlening gelijktijdig te analyseren. Dit kan bijdragen tot het onderbouwen van het debat over de vraag hoe groot de groep

<sup>59</sup> <http://www.oecd.org/employment/emp/OECD-Profilings-policy-brief-Dec-18.pdf>

is die zonder aanbod blijft, welke maatregelen moeten worden versterkt om die groep te bereiken, welke moeten worden hervormd en waar er eventueel nood is aan een bijkomend aanbod.

### 7.1.1 Een heterogene groep werkzoekenden stroomt jaarlijks in bij de VDAB

Dit onderzoek analyseerde gegevens m.b.t. de volledige populatie van werkzoekenden ingestroomd bij VDAB in 2016, waarvan het traject werd opgevolgd t.e.m. januari 2018. Elke maand na het instromen in de werkloosheid weten we of de werkzoekende is uitgestroomd uit de werkloosheid, of de werkzoekende deelnam aan een VDAB-maatregel (tenders, werkplekklere, opleidingen, ...) of uitstroomde naar werk met een DWSE-maatregel (doelgroepkortingen, dienstenchequesector, sociale economie, ...). Omdat deze studie werkt met gegevens over 'nieuwe' werkzoekenden, kunnen er geen uitspraken worden gedaan over de ondersteuning van zeer langdurig werkzoekenden.

In 2016 stroomden 288.765 unieke werkzoekenden in bij VDAB (Tabel 4.3). Het gaat daarbij voornamelijk om volledig uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (59% van de populatie), werkzoekenden in wachttijd (18%) en vrij-ingeschreven, niet-werkende werkzoekenden (19%). Ongeveer één derde is jonger dan 25 jaar, terwijl een kleine minderheid (5%) ouder is dan 55 jaar. Wat opleidingsniveau betreft is 34% laaggeschoold (ten hoogste een diploma tweede graad secundair onderwijs), 38% middengeschoold (diploma derde graad secundair onderwijs) en 28% hooggeschoold. Bijna drie op vier van de werkzoekenden geeft aan het Nederlands als moedertaal te hebben.

### 7.1.2 De profilingscore is een goede maatstaf voor het begrip afstand tot de arbeidsmarkt

De VDAB ontwikkelde een innovatief statistisch model – 'Next Steps' genoemd – dat de kans voorspelt dat een werkzoekende binnen zes maanden werk zal vinden<sup>60</sup>. Deze kans noemen we de 'profilingscore', en gebruiken we in dit onderzoek als maatstaf voor het begrip afstand tot de arbeidsmarkt. We definiëren met andere woorden het begrip 'afstand tot de arbeidsmarkt' als 'de geschatte kans om binnen zes maanden werk te vinden'.

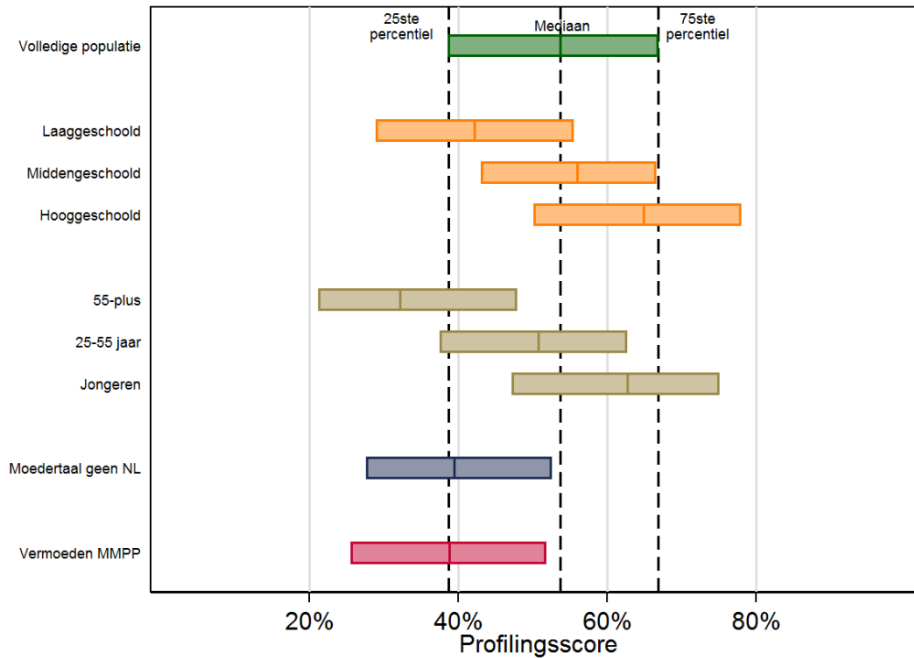
De profilingscore wordt door VDAB geschat op basis van zoveel mogelijk gedigitaliseerde informatie waarover de VDAB beschikt. Dit houdt in dat er zowel gebruik wordt gemaakt van klassieke kenmerken van de werkzoekende (opleidingen, talenkennis, leeftijd, regio, ...) als met zijn arbeidsmarktgeschiedenis (aantal dagen gewerkt in de afgelopen drie jaar, aantal periodes werkzoekend, ...) en de manier waarop de website van de VDAB wordt gebruikt (aanklikken van vacatures, aanpassingen in Mijn Loopbaan, ...). Omdat bij de start van dit onderzoek het statistisch model nog volop werd ontwikkeld, gebruiken we niet de meest recente versie. Deze studie steunt op de versie van januari 2018.

Voor dit onderzoek kon aan elke werkzoekende een profilingscore worden toegekend. Tabel 4.4 toont de distributie van de profilingscores voor de volledige populatie en voor specifieke (doel)groepen. Onderstaande figuur visualiseert een deel van de resultaten, en toont ook de distributie van de scores. Hoe lager de gemiddelde score, hoe lager de kans om uit te stromen naar werk en hoe kwetsbaarder de werkzoekende. Kijken we naar de volledige populatie, dan stellen we vast dat de helft van de werkzoekenden een profilingscore tussen 39% en 67% heeft, terwijl de gemiddelde profilingscore 53% is. Een 'gemiddelde' werkzoekende heeft dus 53% kans om binnen zes maanden

<sup>60</sup> De versie van het model die in deze studie werd gebruikt voorspelt de kans 35 dagen na het instromen in de werkloosheid op het vinden van werk binnen 180 dagen. Dit betekent dat de kans wordt voorspeld 215 dagen na instroom in de werkloosheid of ongeveer 7 maanden na instroom. Voor het gemak spreken we toch over het vinden van werk 'binnen zes maanden'.

werk te vinden. De 25% meest kwetsbare werkzoekenden hebben een profilingscore die lager is dan 39%. Dit betekent dat minder dan 39% van de 25% meest kwetsbare werkzoekenden zullen uitstromen naar werk binnen zes maanden. Omgekeerd, hebben de 25% sterkste werkzoekenden een profilingscore die hoger is dan 67%.

**Figuur 7.1 De afstand tot de arbeidsmarkt voor de volledige populatie en specifieke (doel)groepen**



\* Voor profilingscores van andere (doel)groepen, zie Tabel 4.4.

Verder kijken we ook naar de distributie van de profilingscores per studieniveau (laag-, midden- en hooggeschoold), per leeftijdsgroep (jongeren, 25-55 jaar en 55-plussers), voor werkzoekenden die het Nederlands niet als moedertaal hebben en voor werkzoekenden met het vermoeden van een ernstige medische, mentale, psychische en/of psychiatrische problematiek (MMPP).

De resultaten bevestigen gekende patronen. Zo staan laaggeschoolden gemiddeld genomen verder van de arbeidsmarkt dan midden- of hooggeschoolden. De gemiddelde profilingscore van laaggeschoolden is 42% t.o.v. 54% voor de midden- en 63% voor de hooggeschoolden. Jongeren staan gemiddeld dan weer dichterbij de arbeidsmarkt dan 25-55 jarigen, die op hun beurt dichterbij de arbeidsmarkt staan dan 55-plussers. Zeker die laatste groep staat erg ver van de arbeidsmarkt: gemiddeld is slechts 35% van de 55-plussers binnen zes maanden aan het werk. Ook werkzoekenden waarvan het Nederlands niet de moedertaal is (gemiddeld heeft 40% werk binnen zes maanden) en werkzoekenden met een vermoeden van MMPP (gemiddeld heeft 39% werk binnen zes maanden) staan ver van de arbeidsmarkt.

De profilingscore toont echter ook aan dat één enkel kenmerk van een werkzoekende, zoals het studieniveau, niet voldoende is om de afstand tot de arbeidsmarkt van een werkzoekende te karakteriseren. De distributies – voorgesteld met balkjes in de figuren – overlappen immers tot op zekere hoogte. Zo stellen we vast dat de helft van de laaggeschoolden dichterbij de arbeidsmarkt staan dan een kwart van de middengeschoolden. We stellen met andere woorden vast dat – gemiddeld genomen – laaggeschoolden een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben dan middengeschoolden, maar dat er desalniettemin veel laaggeschoolden zijn die het minstens even goed doen



als een deel van de middengeschoolden. De profilingscore geeft dus een meer volledig beeld van de afstand tot de arbeidsmarkt dan één enkel criterium.

We gebruiken één cijfer, de profilingscore, om de afstand tot de arbeidsmarkt te karakteriseren. Dit laat toe om niet te moeten werken op basis van een klassieke doelgroepenbenadering, waarbij een beperkt aantal categoriale variabelen, zoals het studieniveau en de werkloosheidsduur, worden gebruikt om de afstand tot de arbeidsmarkt te karakteriseren. Het steunen op en het meten van het begrip ‘afstand tot de arbeidsmarkt’ past ook binnen een ruimere trend. We zien een verschuiving van een beleid op basis van kansen- of doelgroepen, wat zich onder meer vertaalde in het strikt afbakenen van criteria die toegang geven tot specifieke vormen van dienstverlening, naar een aanpak op maat, waarbij individuele noden doorslaggevend zijn bij het toeleiden naar de dienstverlening (zie ook hoofdstuk 3). Maar op het macroniveau blijft een sturing en monitoring van doelgroepen op basis van één of enkele ascriptieve kenmerken noodzakelijk om billijkheidsredenen. En daarnaast blijft voor specifieke maatregelen de afbakening tot welbepaalde doelgroepen nog altijd noodzakelijk om budgettaire, juridische of praktische redenen.

### 7.1.3 Het Vlaamse arbeidsmarktbeleid kent een ruime waaier aan maatregelen, ook voor kwetsbare werkzoekenden

De maatregelen van het Vlaamse activerende arbeidsmarktbeleid kunnen t.o.v. elkaar worden gepositioneerd in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt, zoals bepaald door de profilingscore. We houden daarbij rekening met alle VDAB-maatregelen zoals IBO's, tenders, opleidingen en armoedetrajecten. Lezers die minder vertrouwd zijn met de modaliteiten en doelstellingen van deze maatregelen verwijzen we naar sectie 5.2 in hoofdstuk 5 van het rapport. We houden geen rekening met andere vormen van dienstverlening naast de maatregelen of acties, zoals de digitale tools of de persoonlijke dienstverlening (al dan niet met formele opvolging). Naast de VDAB-maatregelen, houden we ook rekening met het activerend arbeidsmarktbeleid dat wordt gecoördineerd en geïmplementeerd door het DWSE zoals de doelgroepkortingen, de dienstenchequesector en de sociale economie.

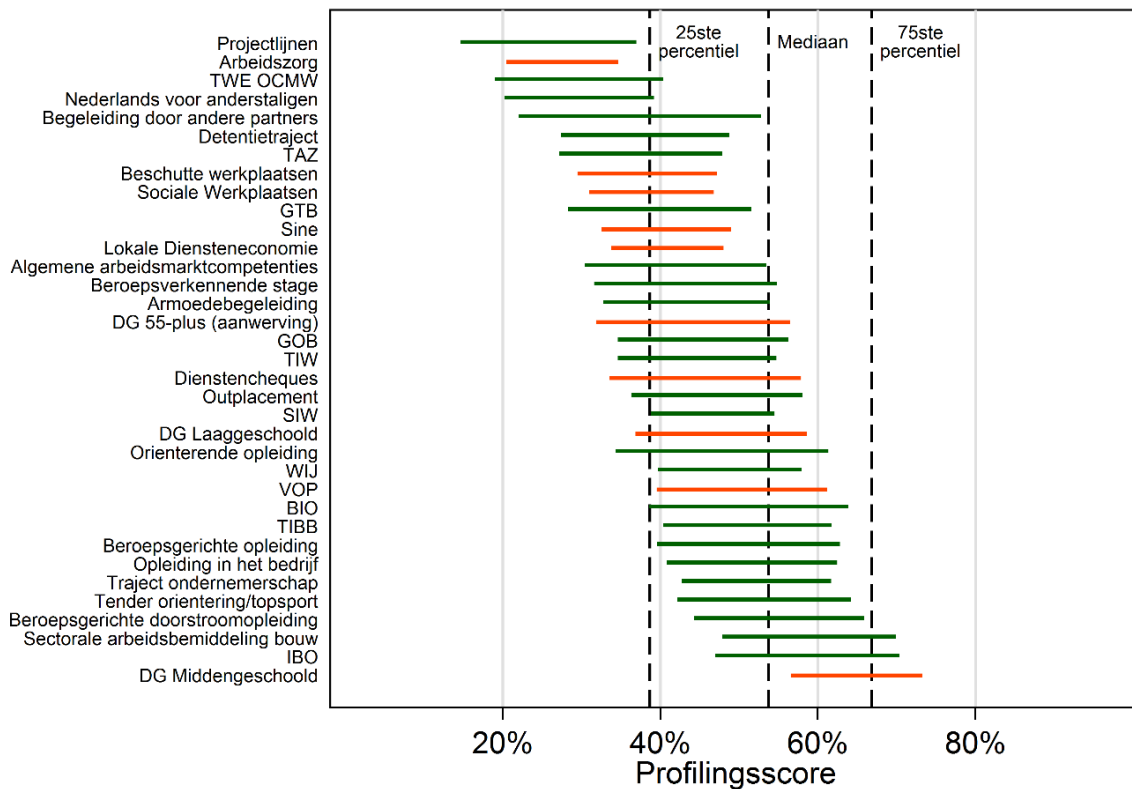
Figuur 5.17, die we hieronder opnieuw opnemen, rangschikt VDAB (groen) en DWSE-maatregelen (oranje) in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt van de bereikte doelgroep. Maatregelen die bovenaan staan bereiken gemiddeld genomen meer kwetsbare werkzoekenden dan maatregelen die onderaan staan. De verticale stippellijnen geven de distributie van de profilingscore van de volledige populatie. Maatregelen links van het 25<sup>ste</sup> percentiel bereiken bijvoorbeeld voornamelijk de 25% meest kwetsbare werkzoekenden. De lengte van elk balkje toont de distributie van de profilingscores van de deelnemers aan een actie. Zo hebben de helft van de werkzoekenden in arbeidszorg een profilingscore tussen 21% en 35%, terwijl een kwart een profilingscore lager dan 21% heeft en een ander kwart een profilingscore hoger dan 35% heeft.

Welke inzichten biedt deze figuur nu voor het Vlaamse arbeidsmarktbeleid? Ten eerste stellen we vast dat er een ruime waaier aan maatregelen bestaat, zowel voor de meest als minder kwetsbare werkzoekenden. Het merendeel van de maatregelen bereikt werkzoekenden die behoren tot de 50% meest kwetsbare werkzoekenden. Een uitzondering op deze regel is de doelgroepkorting voor middengeschoolden waarvan bijna alle begunstigden behoren tot de 50% sterkste werkzoekenden, en bijna de helft van de begunstigden behoren tot de 25% werkzoekenden met de kleinste afstand tot de arbeidsmarkt.

Ten tweede lijkt de rangschikking van de maatregelen t.o.v. elkaar logisch omdat ze appelleert aan de beoogde doelgroep. Zo stellen we vast dat maatregelen die expliciet inzetten op kwetsbare

werkzoekenden, zoals arbeidszorg, de TAZ en de sociale economie inderdaad kwetsbare werkzoekenden bereiken. De TIBB, TIW, WIJ en, tot op zeker hoogte, de beroepsgerichte (doorstroom)opleidingen, worden dan weer ingezet voor de ‘middengroep’. IBO’s, de sectorale arbeidsbemiddeling bouw en de trajecten ondernemerschap bereiken werkzoekenden die relatief dicht bij de arbeidsmarkt staan.

**Figuur 7.2 Rangschikking van VDAB (groen) en DWSE-maatregelen (oranje) in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt**



\* Voor meer informatie over de VDAB-maatregelen, inclusief beschrijvende statistieken, zie sectie 5.3.3, Figuur 5.6 en Tabel 5.4. Voor meer informatie over de DWSE-maatregelen, zie sectie 5.3.4 en Tabel 5.10.

Ten derde valt op dat er vrij veel ‘overlap’ is tussen maatregelen. Dit suggereert dat verschillende maatregelen mogelijk eenzelfde doelgroep bereiken. Er bestaat onder meer een grote overlap tussen de TIBB, TIW en WIJ. Hoewel deze maatregelen in principe een andere doelgroep en focus hebben (i.e. TIBB voor alle doelgroepen; TIW voor langdurig werkzoekenden; WIJ voor jongeren), en ook de inschatting door de bemiddelaar het verschil kan maken (zoals bij de WIJ-tender voor jongeren), stellen we vast dat deze tenders tot op zekere hoogte werkzoekenden met een gelijkaardige afstand tot de arbeidsmarkt bereiken. Dit roept de vraag op of deze tenders op termijn niet kunnen worden vervangen door één enkele tender.

#### 7.1.4 Toch valt een deel van de (voornamelijk kwetsbare) werkzoekenden door de mazen van het net

Hoewel het Vlaamse arbeidsmarktbeleid een brede waaier aan maatregelen heeft ontwikkeld, zowel voor kwetsbare als minder kwetsbare werkzoekenden, blijft de vraag of werkzoekenden wel degelijk deelnemen aan deze maatregelen. Om dit na te gaan evalueerden we welk aandeel van de werkzoekenden binnen één jaar na instroom in de werkloosheid niet heeft deelgenomen aan een actie

noch (minstens drie opeenvolgende maanden) is uitgestroomd uit de werkloosheid of naar werk. We bekijken twee scenario's. Scenario 1 definieert succes als een werkzoekende die binnen één jaar minstens aan één actie deelneemt of binnen deze periode uitstroomt uit de werkloosheid. Scenario 2 definieert succes als deelnemen aan een actie of uitstromen naar werk. Scenario 2 is dus strikter dan scenario 1 in de zin dat scenario 2 werkzoekenden die uitstromen uit de werkloosheid, maar geen werk vinden niet als een succes definieert. In beide scenario's beschouwen we twee populaties: de volledige populatie van werkzoekenden ingestroomd in 2016 en de populatie van werkzoekenden in wachttijd en de uitkeringsgerechtigde werkzoekenden ingestroomd in 2016. Tabel 7.1 geeft de resultaten voor beide scenario's en populaties.

**Tabel 7.1 Mismatch tussen vraag en aanbod**

Populatie	Aantal werkzoekenden ingestroomd in 2016	Werkzoekenden niet bereikt binnen één jaar	
		Scenario 1 (geen deelname aan een actie noch uitgestroomd <u>uit de werkloosheid</u> )	Scenario 1 (geen deelname aan een actie noch uitgestroomd <u>naar werk</u> )
Alle werkzoekenden	288.765	41.359 (14%)	69.199 (24%)
Uitkeringsgerechtigde werkzoekenden en werkzoekenden in wachttijd	221.199	32.543 (15%)	49.471 (21%)

\* Voor meer informatie, zie sectie 6.6.

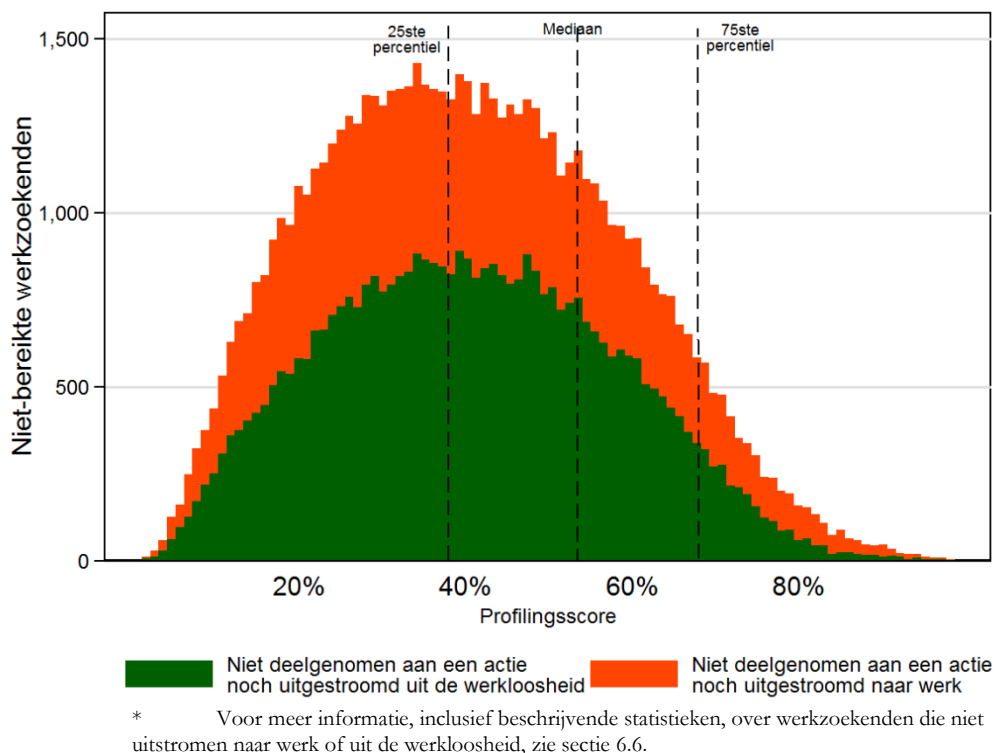
Van de 288.765 werkzoekenden die instroomden in de werkloosheid in 2016, namen 69.199 (24%) werkzoekenden niet deel aan een actie en stroomden ze niet uit naar werk binnen 12 maanden. 41.359 (14%) werkzoekenden namen niet deel aan een actie en stroomden evenmin uit de werkloosheid. Bijgevolg is er een grote groep van 27.840 werkzoekenden die niet deelnamen aan een actie, maar wel uitstroomden uit de werkloosheid zonder ook effectief werk te hebben gevonden. Beperken we de populatie tot de volledig uitkeringsgerechtigde werkzoekenden en werkzoekenden in wachttijd, dan stellen we vast dat van de 221.199 werkzoekenden ingestroomd in 2016, 32.543 (15%) werkzoekenden niet deelnamen aan een actie noch uitstroomden uit de werkloosheid, terwijl 49.471 (21%) werkzoekenden niet deelnamen aan een actie noch uitstroomden naar werk.

**Afhankelijk van de manier waarop de populatie van werkzoekenden wordt afgebakend en van het verschil tussen uitstroom naar werk of uitstroom uit de werkloosheid, vinden we dat tussen de 32.543 en 69.199 werkzoekenden niet deelnamen aan een actie noch uitstroomden uit de werkloosheid of naar werk binnen één jaar na instroom in de werkloosheid.** In relatieve termen betekent dit dat 14% tot 24% van de werkzoekenden door de mazen van het net glipt. Dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat deze werkzoekenden geen enkele vorm van ondersteuning hebben gekregen, maar wel dat ze niet hebben deelgenomen aan één van de acties opgelijst in Figuur 5.17.

Figuur 6.17, die we hieronder opnieuw opnemen, toont de distributie van de profilingscores van de werkzoekenden die niet deelnamen aan een actie noch uitstroomden naar werk (oranje) of uit de werkloosheid (groen). Het is duidelijk dat het voornamelijk om kwetsbare werkzoekenden gaat. Het merendeel van deze werkzoekenden behoort tot de 50% meest kwetsbare werkzoekende of zelfs tot de 25% meest kwetsbare werkzoekenden. Relatief t.o.v. de totale populatie zijn deze werkzoekenden vaker laaggeschoold, 55-plus of hebben ze het Nederlands niet als moedertaal. Slechts een kwart van

de werkzoekenden in deze groep is jonger dan 25 jaar. Niet alle werkzoekenden bevinden zich aan de kant van de lagere profilingscores, een kleiner deel van het niet-bereik zit ook aan de kant van de hogere scores. Toch is de kans groot dat het ook daar gaat om de meer kwetsbaren, maar dat dit niet correct wordt voorspeld door de profilingscore. Wellicht is hun werkelijke afstand tot de arbeidsmarkt onderschat door het optreden van een selectie-effect. We houden immers enkel werkzoekenden over die niet zijn uitgestroomd naar werk, en die dus wellicht een kwetsbaarder profiel hebben dan initieel was ingeschat, bijvoorbeeld omdat bepaalde persoonlijke kenmerken van de werkzoekenden niet kunnen worden meegenomen bij het schatten van de profilingscore.

**Figuur 7.3** Profilingscores van werkzoekenden die niet deelnamen aan een actie noch uitstroonden uit de werkloosheid (groen) of naar werk (oranje)



De dataset laat niet toe om verder te verfijnen waarom een deel van de werkzoekenden niet deelneemt aan een actie. Het zou zowel kunnen te maken hebben met (1) een gebrek aan capaciteit, en dan in het bijzonder in acties die inzetten op meer kwetsbare werkzoekenden, (2) een aanbod dat niet is aangepast aan de noden van de werkzoekenden, (3) moeilijkheden bij het bereiken van werkzoekenden of (4) het toeleiden van werkzoekenden naar gepaste acties.

## 7.2 Beleidsaanbevelingen

Het beleid in Vlaanderen heeft in de recente jaren vooral ingezet op het vereenvoudigen dan wel volledig 'loslaten' van een doelgroepenbenadering gebaseerd op persoonskenmerken (zoals opleidingsniveau, leeftijd of werkloosheidsduur) – denken we maar aan de hervorming van de loonkostsubsidies of van de instrumenten binnen het werkplekcleren. De alternatieve benadering is gebaseerd op een veelheid van individuele kenmerken, waarbij in het extreme geval geen enkele doelgroepenrestrictie meer geldt. De praktijk van het beleid in Vlaanderen houdt momenteel het midden tussen beide benaderingen. Vandaar dat de bevindingen in dit rapport des te relevanter zijn voor wie begaan is met de afstemmingsvraag tussen werkzoekenden en maatregelen, tussen het bereik

en het profiel van de werkzoekenden aan de ene kant en de coherentie en differentiatie van het aanbod van maatregelen aan de andere kant. Een belangrijke dimensie bij de activering van werkzoekenden is dat er voldoende en voldoende geschikt aanbod moet zijn om aan de vraag – hier van de werkzoekenden – te voldoen. Indien niet, dan is er sprake van mismatch tussen werkzoekenden en maatregelen.

De bevindingen in ons onderzoek tonen aan dat **het Vlaamse beleid globaal beschouwd eerder de meer kwetsbaren bereikt, maar ook dat er wel degelijk een probleem van mismatch blijft bestaan in het activeringsbeleid**. De conclusie is niet dat het beleid faalt, wel dat er nog marge is voor het sluiten van de cascade van niet-bereik van werkzoekenden door in het eerste jaar van de werkloosheid de instroom in langdurige werkloosheid en inactiviteit te stremmen. Voor het eerst konden we dit analyseren door de volledige populatie van ingestroomde werkzoekenden langs eenzelfde meetlat voor de ‘afstand tot de arbeidsmarkt’ te leggen, de zogenoemde profilingscore. In wat volgt overlopen we de belangrijkste conclusies, gesteund op de bevindingen in het voorliggende rapport. Hier en daar lichten we ook nieuwe beleidssuggesties nader toe, daarbij dankbaar gebruikmakend van de debatten in een workshop voor beleidsexperten en stakeholders van het Vlaamse beleid. Deze workshop vond plaats op 18 oktober in de SERV. Het doel van de workshop was om met de stakeholders op basis van de bevindingen te reflecteren over het actuele activeringsbeleid in Vlaanderen, zonder dat dit een onderdeel vormde van het onderzoeksdesign.

Voor de opbouw van de conclusies gaan we te werk in drie stappen. In een eerste stap formuleren we wat er kan gedaan worden voor het meest kwetsbare uiteinde van de verdeling, de groep onder het 25<sup>ste</sup> percentiel, of de meest kwetsbaren. Vervolgens zoomen we in op wat er kan verbeteren in het aanbod van maatregelen, dus veranderingen op programmatisch vlak. In derde instantie gaan we nog een stap verder door te verkennen waar er meer overkoepelende, structurele veranderingen mogelijk zijn in het systeem van beleidsvoering. De drie beleidssporen staan uiteraard niet los van elkaar. Zeker als de focus ligt bij de mogelijkheden om impact te hebben op de werkzaamheidsgraad en het ‘onbenutte arbeidspotentieel’, zal een omvattende beleidsambitie die deze of gene maatregel overstijgt, meer dan nodig zijn.

### 7.2.1 Beleid voor de meest kwetsbaren als eerste speerpunt voor het activeringsbeleid

De belangrijkste bevinding in dit onderzoek heeft te maken met de **kwantitatieve mismatch binnen het Vlaamse activeringsbeleid**. Ten eerste blijft er een niet-bereik van 14% à 24%. In het meest gunstige scenario wordt 86% van de werkzoekenden binnen een periode van 12 maanden bereikt, of is men intussen zelf aan het werk gegaan. Positief is dat hiermee ook kwetsbaren worden bereikt. Alle maatregelen samen beschouwd, worden met het huidige aanbod al duidelijk de meer kwetsbaren bereikt (zie ook onder). Ook neemt het bereik snel toe naarmate men langer werkloos blijft, althans in het eerste jaar dat men werkloos is. Maar de vaststelling blijft dat het bereik niet sluitend is, en vooral de meest kwetsbaren vallen tussen de mazen van het net. Ten tweede, eens langdurig werkloos nemen de kansen drastisch af in vergelijking met het eerste jaar werkloosheid. Zo blijkt 33% van de groep die langdurig werkloos wordt tussen de 12<sup>de</sup> en de 18<sup>de</sup> maand buiten elke maatregel te blijven (mogelijk waren zij wel al eerder bereikt door een actie of maatregel) terwijl men ook niet uitstroomt. Ten derde, voor 10% à 15% eindigt de werkloosheidsperiode om een andere reden dan werk. Hier gaat het om de werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, dus de meest kwetsbaren<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> Een beperkt deel van de werkzoekenden stroomt uit door ziekte of gaat op pensioen (zie Tabel 6.10 voor beschrijvende kenmerken van deze groep). Voor het merendeel van deze werkzoekenden, laat de data niet toe om hun statuut te bepalen nadat ze uitgestroomd zijn uit de werkloosheid.

Als een eerste speerpunt voor het activeringsbeleid in de komende jaren is er de prioriteit voor de meest kwetsbaren. Ten dele is het beleid al aan het evolueren in die richting, getuige het versnellingsplan voor de (stock van) langdurig werkzoekenden. Daarnaast dient het decreet vermeld van de werk- en zorgtrajecten, dat uitgaat van een structurele samenwerking met Welzijn om een aanbod te creëren voor personen met medische, mentale, psychische, psychiatrische of sociale problemen. De analyse in dit onderzoek kon met deze evoluties nog geen rekening houden. Bovendien zijn in dit onderzoek de bevindingen gebaseerd op de flow van werkzoekenden die minimaal 12 maanden worden geobserveerd. Wat we daaruit concluderen is dat er **nog meer moet worden ingezet op het tijdige en juiste aanbod voor de meest kwetsbaren, om op die manier de aanvoer naar langdurige werkloosheid te stremmen**. Dat vergt een systematische en omvattende aanpak van screening, contact en oriëntering door VDAB en partners. Vooral de frequentie en kwaliteit van het contact met de werkzoekende zijn hier cruciaal (Van Parys & Struyven, 2017). Momenteel wordt er al volop ingezet op het opbouwen en onderhouden van contacten met de werkzoekende, vooral dan langs digitale weg. Maar wil men ook doorstoten tot de harde kern, dan **zal een meer persoonlijke en betrokken aanpak nodig zijn**. Dat geldt a fortiori voor de werkzoekenden die uitstromen uit de werkloosheid door zichzelf uit te schrijven, zonder dat ze aan het werk gaan. Cruciaal is om voor hen **een onmiddellijk contact te organiseren op het moment dat de uitschrijving plaatsvindt**. De juiste timing dus, en met het juiste kanaal.

Een bijzondere groep onder de werkzoekenden die ingeschreven blijven zijn degenen die na het beëindigen van deelname aan een eerste maatregel toch niet uitstromen. Uit onze analyse blijkt dat 24% niet is uitgestroomd na een actie, en ook niet in een vervolgactie doorstroomt. Wil men ook hen niet van de radar laten verdwijnen, bevelen we aan **om een systematische aanpak voor nazorg te voorzien door VDAB en partners**. Bij het overwegen van een vervolgactie is het een terechte bekommernis om carousel-effecten te vermijden. **Een louter modulaire opbouw van acties of maatregelen is daarom niet aan te bevelen, wel een benadering van activeringstrajecten die worden gebaseerd op in serie geplaatste maatregelen**. Het gehele aanbod van bestaande maatregelen zou kunnen worden doorgelicht vanuit het criterium van het serie plaatsen van maatregelen, ook in een perspectief van ‘upskilling’.

Onze analyse toont aan dat een aantal bestaande maatregelen de meest kwetsbaren reeds bereiken, zij het onvoldoende. Bestaande maatregelen kunnen worden uitgebreid om meer kwetsbaren te bereiken. De richting voor beleid is daarom tweërlei: **verhogen van de contingenten en garanderen van een voldoende stabiele tewerkstelling voor de betrokken werkzoekenden**. Vooreerst kunnen het collectief maatwerk (maatwerk-bedrijven) en het (toekomstige) individueel maatwerk (reguliere bedrijven) meer worden aangewend. Op de beleidswerkshop werd ervoor gepleit om beide vormen van maatwerk mogelijk te maken, zonder dat dit ten koste mag gaan van het collectief maatwerk. Bovendien werd gesuggereerd om geen te grote beschotten tussen beide vormen van maatwerk te creëren. Zo zouden maatwerk-bedrijven hun expertise inzake begeleiding ook kunnen aanwenden in reguliere bedrijven. Dat past in het streven naar een inclusieve arbeidsmarkt, met meer tewerkstelling van personen met een beperking op de reguliere arbeidsmarkt. Ten tweede kan het beleid ervoor zorgen dat de betrokkenen kunnen rekenen op een activerende tewerkstelling (onder welke vorm ook) die voldoende stabiliteit biedt en niet (soms herhaaldelijk) stilvalt door de begrensde termijnen. Uit de beleidswerkshop bleek als teneur voor het aanbod dat in aanmerking komt voor de meest kwetsbaren, een te beperkte capaciteit en een vaak te beperkte periode om ervaringen op te doen en arbeidsritme en competenties op te bouwen. Ook het principe van progressieve tewerkstelling zoals dat bestaat in het kader van ziekte en arbeidsongeschiktheid, sluit daarbij aan (zie onder). De huidige situatie in de arbeidsvraag, met heel wat vacatures voor laaggeschoolden, rechtvaardigt om op het reguliere circuit te blijven focussen. In de mate dat doorstroom naar een reguliere tewerkstelling de norm blijft, zal er moeten worden gezorgd voor

**meer geleidelijke en in de tijd gefaseerde, doorlopende integratietrajecten.** Dat alles vergt dus een dubbele beweging: de contingenten fors verhogen met de nodige middelen voor omkadering en begeleiding op de stageplaatsen en tewerkstellingsplaatsen in de bedrijven, en meer stabiele en progressieve activerende tewerkstellingstrajecten.

Naast uitbreiding van bestaande maatregelen kan er ook worden gedacht aan nieuw beleid voor de meest kwetsbaren. Een richting die in het activeringsbeleid nog niet echt aanwezig is, is deze van de geleidelijke inschakeling in het arbeidscircuit, via een combinatie van deeltijds werk en deeltijdse uitkering of van vrijwilligerswerk en uitkering. **Naar analogie met de progressieve tewerkstelling in het kader van de re-integratie van zieken in samenwerking met het Riziv, zou men dit principe ook kunnen invoeren in de werkloosheidsverzekering.** De deeltijdse tewerkstelling in combinatie met een inkomensgarantie-uitkering is momenteel zeer beperkt mogelijk. Maatregelen van recentere datum, zoals Wijk-werken, zouden als een mogelijk eerste stap naar progressieve tewerkstelling kunnen fungeren. Het cruciale punt bij het schakelen tussen maatregelen is dat er geen uitval is en dat de betrokkene overstapt naar een positie waarin men zich kan verbeteren. Meer in het algemeen zou progressieve tewerkstelling ook moeten kunnen bij een zelfde werkgever, die daarbij ook een beroep moet kunnen doen op ondersteuning. Ten gronde vergt dit een afstemming van uitkeringsstelsels door het principe van een graduele opbouw van arbeidsdeelname (en opbouw van sociale zekerheidsrechten) ook in te schrijven in de werkloosheidsverzekering.

### 7.2.2 Vereenvoudiging en differentiatie van het activeringsaanbod als tweede speerpunt

Een volgende reeks aanbevelingen ligt bij de afstemming, samenvoeging en differentiatie van het aanbod van maatregelen. Door de maatregelen op een continuüm te plaatsen op basis van het feitelijke bereik, abstractie makend van doelgroepspecifieke voorwaarden van de maatregel, wordt duidelijk welke maatregelen op gelijkaardige profielen van werkzoekenden inspelen. Op basis van de synthetische maatstaf 'afstand tot de arbeidsmarkt', die rekening houdt met een groot aantal kenmerken, blijkt dat de meeste bestaande acties of maatregelen zich al bij al weinig laten onderscheiden van elkaar, op de uiteinden van de verdeling na. Een veelheid van maatregelen die onderling wel hun eigen kenmerken kunnen hebben, maar weinig verschillen qua feitelijk bereikte groepen is in de eerste plaats voor de betrokkenen moeilijk werkbaar; het staat ook schaalverruiming en optimalisering in de weg. Dit zien we dan ook als een tweede speerpunt voor het activeringsbeleid in de komende jaren: **van een uitwaaiering in de breedte van acties of maatregelen naar een uitdieping binnen enkele grotere maatregelen.** We pleiten voor minder maatregelen, maar ook voor meer methodische differentiatie binnen een maatregel dan enkel een standaard-aanbod. Methodische differentiatie is nodig om te kunnen inspelen op de uiteenlopende profielen van werkzoekenden. **Vereenvoudiging mag niet leiden tot een standaard-aanbod voor grotere groepen.** Meer – en meer kwetsbare - werkzoekenden bereiken zal ook niet lukken met louter een standaard-aanbod. Vereenvoudiging en differentiatie binnen maatregelen gaan hand in hand; het kan helpen om afroming en verdringing binnen een maatregel te reduceren.

Voor bepaalde maatregelen - bijvoorbeeld de maatregelen voor personen met een arbeidsbeperking - evolueert het beleid al in de richting van het doorbreken van doelgroepspecifieke beschotten. Bepaalde maatregelen zijn al opengesteld voor elke werkzoekende, ongeacht of deze ressorteert onder de oorspronkelijk vereiste doelgroep. Deze benadering houdt het risico in dat de oorspronkelijke, nauw omschreven doelgroepen worden weggedrukt door de sterkere profielen. Om vervaging van de aandacht voor de meest kwetsbaren te voorkomen, bevelen we een beleid aan dat **adequaats inspeelt op de noden van elke werkzoekende: tijdig en op het juiste moment, met het juiste instrument, via het juiste kanaal.** Op de beleidsworkshop werd ervoor gepleit om meer te kunnen

experimenteren met nieuwe methodieken. De deelnemers suggereerden om aan onvervulde noden tegemoet te komen door de (her)invoering van structurele subsidies voor partners die met bijzondere doelgroepen werken.

Vereenvoudiging van maatregelen kan op verschillende manieren. Een eerste manier is - eenvoudigweg - minder maatregelen door **bestaande maatregelen samen te voegen**. Ten tweede kan ook vereenvoudigd worden binnen de overgebleven maatregelen. Een voorbeeld waarin beide manieren aanwezig zijn is dat van de tenders. Om de capaciteit flexibel te kunnen uitbreiden is de tender een geschikt instrument. De voorbije jaren zijn er vele verschillende tenders met telkens andere voorwaarden gelanceerd, met eerder kleine schaalgrootte. Onze analyse in dit rapport wijst in de richting van een drastische vereenvoudiging en schaalverruiming van het instrument. Minder detailbemoeyenis en grotere aantallen passen ook beter bij het tender-instrument omwille van het marktwerkingsprincipe. In plaats van verschillende doelgroepen te beogen, kan meer worden gestimuleerd dat tender-partners samenwerken met gesubsidieerde partners, gespecialiseerd in specifieke problematieken, om een grotere waaier aan methodieken te kunnen aanbieden in functie van de effectieve drempels bij werkzoekenden. Ook de duurzaamheid van grotere partnerschappen vergt de nodige stimulansen.

Net zoals voor de tenders zijn er ook voor andere clusters van maatregelen mogelijkheden tot vereenvoudiging via samenvoeging. Dat geldt in het bijzonder voor het cluster van maatregelen dat werkervaring en werkplekklere aanbiedt. Anderzijds, er blijven wellicht verschillende vormen van werkplekklere nodig. Een eerste vraag die zich stelt is deze van de kwaliteitsvoorwaarden die voor alle vormen van werkplekklere gelden. Een tweede vraag is hoe de zoektocht naar stages en tewerkstellingsplaatsen in bedrijven beter kan worden gecoördineerd. Op de beleidsworkshop werd aangehaald dat bedrijven nu soms overspoeld worden door vragen. Er werd gesuggereerd om de zoektocht naar stageplaatsen bij bedrijven beter te coördineren via een centrale regie of databank. Maar dat zal niet volstaan. De sleutel ligt bij bemiddelaars in hun contact met bedrijven. Er is nog altijd een grote onbekendheid bij werkgevers, naast stereotype beeldvorming. Daarvoor zijn er bemiddelaars nodig die werkgevers kunnen overtuigen. Voor de bemiddelaars ligt de uitdaging erin om **werkzoekenden op de juiste manier bij werkgevers te krijgen**. Dat vormt de kern van hun profiel voor de toekomst. Momenteel wordt er geëxperimenteerd met IPS (*Individual Placement and Support*) coaches, uitgevoerd door GTB, die vier vijfde van hun tijd besteden aan contact met bedrijven. Dat is heel arbeidsintensief, waardoor de norm van het aantal begeleidingen per jaar niet te hoog mag liggen. Een mogelijk beleidsantwoord hierop is om middelen vrij te maken voor bemiddelaars die een aantal bedrijven in portefeuille hebben, werkgevers begeleiden bij de selectie van nieuwe werknemers, plaatsingsmogelijkheden via *jobbunting* detecteren en nazorg bieden.

### 7.2.3 Van aanbod- naar vraagfinanciering?

In derde instantie rijst vanuit de bevindingen over hiaten en afstemmingsproblemen in het aanbod de vraag of een groter en juister bereik kan worden gerealiseerd door meer ingrijpende veranderingen in het beleid. Momenteel opereert het beleid vooral langs de kant van de aanbieders en intermediairen, niet langs de kant van de werkzoekenden. Eén van de opties is om **aan elke werkzoekende een persoonsvolgend budget ('rugzak-financiering') toe te kennen waarmee diensten kunnen worden ingekocht bij een breed gamma van aanbieders**. Voor de inhoud van de 'rugzak' wordt gekeken naar de drempels bij de werkzoekende maar ook best naar de situatie op de arbeidsmarkt en de beoogde effecten op de arbeidsmarkt. De steunmaatregel kan bestaan uit twee delen: een premie voor een bepaalde looptijd, en een tegemoetkoming aan de werkgever om de tewerkstelling in stand te houden nadien. De veralgemening ervan zou een aantal subsidiestromen die nu naar aanbodgerichte maatregelen gaan, kunnen laten samensmelten. Vanuit het oogpunt van



vereenvoudiging is dat een goede zaak. Vanuit het oogpunt van empowerment zal moeten worden geïnvesteerd in voldoende ondersteuning voor de werkzoekenden om bij het juiste aanbod te belanden. Een zekere bekwaamheid van de werkzoekende is inherent aan vraagfinanciering. De meer kwetsbaren vereisen bij vraagfinanciering zo mogelijk nog meer actieve ondersteuning, om non-take up te voorkomen. Bij vraagfinanciering komt er een nog groter gewicht te liggen bij de inschatting, oriëntering, doorverwijzing en opvolging van werkzoekenden.

### **7.3 Sporen voor verder onderzoek**

Dit onderzoek identificeerde een aantal pijnpunten in het Vlaams activerend arbeidsmarktbeleid, maar het laat niet steeds toe om deze pijnpunten voldoende in de diepte te analyseren en (concrete) oplossingen te formuleren. Toekomstig onderzoek kan verder inzoomen op deze pijnpunten. We geven vier sporen waar toekomstig onderzoek o.i. een toegevoegde waarde zou kunnen bieden.

#### **7.3.1 Een jaarlijks publicatie waarin de belangrijkste analyses van dit onderzoek worden herhaald**

De belangrijkste innovatie in dit onderzoek is het gebruik van de profilingscore als uniforme maatstaf voor de afstand tot de arbeidsmarkt. De profilingscore is door de VDAB ontwikkeld en geïmplementeerd om de inschatting door de bemiddelaar te ondersteunen. Voor het beleid levert dat een zeer relevant neveneffect op. Jaarlijks kan worden opgevolgd hoe de populatie van werkzoekenden en het bereik van de maatregelen evolueren. Dat kan door de maatregelen op een continuüm te plaatsen in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt van de bereikte doelgroep (Figuur 5.17). Dit is de eerste keer dat alle maatregelen op een uniforme manier met elkaar kunnen worden vergeleken. Op basis van dezelfde maatstaf werd nagegaan welke werkzoekenden niet uitstroomden uit de werkloosheid noch deelnamen aan een actie (Figuur 6.17). Kortom, niet alleen de individuele werkzoekende, maar ook het beleid kan worden geprofileerd door de profilingscore te betrekken in de analyse.

Net zoals de VDAB jaarlijks een schoolverlatersrapport publiceert, zou het zinvol zijn om de analyse jaarlijks te herhalen. Deze analyse kan ook op een kleinere geografische schaal worden toegepast, bijvoorbeeld voor grootstedelijke gebieden met hoge werkloosheid. Vanuit data-technisch oogpunt is deze analyse vrij eenvoudig en vraagt ze enkel een vlotte samenwerking tussen het DWSE en de VDAB, zodat zowel VDAB als DWSE-maatregelen kunnen worden opgenomen in de analyse. Door deze oefening jaarlijks te herhalen zou op een consistente manier kunnen worden gemonitord (1) welke maatregelen welke werkzoekenden bereiken, (2) hoe de maatregelen zich t.o.v. elkaar verhouden en (3) welke werkzoekenden onvoldoende worden bereikt. Bovendien zou, door steeds gelijkaardige analyses uit te voeren en dit op jaarlijkse basis, ook kunnen worden gemonitord hoe het beleid evolueert. Een bijkomend voordeel is dat een vaste, jaarlijkse publicatie na verloop van tijd bekend raakt bij beleidsmakers en op die manier meer invloed heeft dan een éénmalig rapport.

#### **7.3.2 Een (grondige) evaluatie van de tenders en de IBO's**

Om gefundeerde beslissingen te kunnen nemen over het al dan niet handhaven of bijsturen van maatregelen zijn zowel monitoring en praktijkevaluaties als wetenschappelijk evaluaties noodzakelijk. Het onderzoek in dit rapport laat niet toe om uitspraken te doen over de kosten en effectiviteit van maatregelen. Bij het verschijnen van dit rapport lopen er verscheidene onderzoeken naar de doelgroepkortingen en het systeem van dienstencheques. Daarnaast zijn de tenders en IBO's belangrijk qua volumes en hebben ze financiële implicaties voor de overheid. Zoals werd aangetoond in hoofdstuk 5, is de gemiddelde 'afstand tot de arbeidsmarkt' van de deelnemers aan de verschillende

tenders erg gelijkaardig. Een grondig onderzoek naar de modaliteiten, de implementatie in het werkveld en de resultaten van de tenders zou meer inzicht kunnen bieden in de vraag of (en welke) tenders moeten/kunnen worden gegroepeerd en in welke richting de tenders moeten evalueren.

Net zoals de tenders, zijn ook de IBO's een belangrijk (en duur) instrument. Voor zover wij weten is er geen (publiek) wetenschappelijk onderzoek beschikbaar dat nagaat of IBO's daadwerkelijk effectief zijn. Net zoals de doelgroepkortingen, zijn de IBO's een vorm van een loonkostsubsidie (zie hoofdstuk 5). Gezien dit onderzoek aangeeft dat deelnemers aan IBO's gemiddeld genomen relatief dicht bij de arbeidsmarkt staan, lijkt onderzoek naar de effectiviteit van IBO's aangewezen. Bovendien kan onderzoek een antwoord bieden op de voorwaarden en succesfactoren van IBO's voor meer kwetsbare werkzoekenden (cf. de vroegere C-IBO en T-IBO, recent hervormd tot K-IBO).

### **7.3.3 Verder onderzoek waarom (kwetsbare) werkzoekenden niet worden bereikt**

Een belangrijke vaststelling van dit onderzoek is dat een deel van de kwetsbare werkzoekenden binnen een periode van 12 maanden niet deelnemen aan een actie noch uitstromen naar werk en dat een deel van de (voornamelijk kwetsbare) werkzoekenden uitstroomt zonder ook effectief aan de slag te gaan. Het onderzoek kan echter niet voldoende duiden waarom beide groepen niet worden bereikt. Dit kan zowel liggen aan moeilijkheden bij het effectief bereiken van deze werkzoekenden, problemen bij het toeleiden van deze werkzoekenden naar gepaste acties of het ontbreken van gepaste maatregelen voor kwetsbare groepen. Ontwikkelen van een gepast beleid vereist dat we begrijpen waar het probleem zich precies situeert. Kwalitatief onderzoek, op basis van een grondige analyse van de dossiers van werkzoekenden die niet deelnamen aan een actie binnen een bepaalde periode of uitstromen uit de werkloosheid zonder werk te vinden, aangevuld met diepte-interviews met deze werkzoekenden, zou kunnen helpen om deze problematiek verder te duiden. Een dergelijke analyse zou ook kunnen bijdragen aan het ontwikkelen van nieuwe methodieken voor het bereiken en begeleiden van kwetsbare werkzoekenden.

### **7.3.4 Verder onderzoek naar het gebruik en de uitbreiding van het model voor statistical profiling**

Dit onderzoek ging in de eerste plaats over wat het beleid kan afleiden uit de profilingscore die door de VDAB is ontwikkeld in het kader van de inschatting van de werkzoekende door de bemiddelaar. Veel van de boven geformuleerde conclusies en voorstellen staat of valt met de accuraatheid van het profilingsmodel. Verder onderzoek kan ingaan op de vraag hoe de accuraatheid nog kan worden vergroot, en hoe de inschatting van de bemiddelaar hierdoor kan worden verbeterd. Bepaalde landen (o.m. Oostenrijk) lijken er momenteel in te slagen om een grotere accuraatheid van hun model te behalen (Desiere, Langenbacher & Struyven, 2019). Die voorbeelden kunnen inspirerend werken om het model van VDAB nog te verbeteren.

Een bijzonder aspect voor verbetering van het model is de uitbreiding van het profilingsmodel naar andere groepen van niet-actieven waarvoor geen historische gegevens beschikbaar zijn, zoals leefloners, nieuwkomers en vluchtelingen. Dat is belangrijk in de mate dat ook niet-actieven doelpubliek van het activeringsbeleid worden, en bestaande maatregelen een breder bereik beogen dan enkel de geregistreerde en uitkeringsgerechtigde werkzoekenden.



**- BIJLAGEN -**



## bijlage 1 De accuraatheid van het VDAB profilingsmodel

In sectie 2.4.2 bespraken we de accuraatheid van enkele buitenlandse profilingsmodellen. We gaven daarbij ook aan dat hoe accurater deze modellen zijn, hoe zinvoller ze zijn op de werkvloer. Enerzijds vermijden accurate modellen deadweight kosten, i.e. werkzoekenden die worden begeleid maar eigenlijk ook op eigen initiatief werk zouden vinden. Anderzijds zorgen accurate modellen er ook voor dat werkzoekenden die hier nood aan hebben ook effectief worden begeleid.

Hoe accurater het model, hoe geschikter de profilingscore is als ‘meetlat’ voor het begrip afstand tot de arbeidsmarkt. In dat opzicht is de accuraatheid van het profilingsmodel ook erg belangrijk voor dit rapport, in het bijzonder voor de analyses in hoofdstuk 5 en 6.

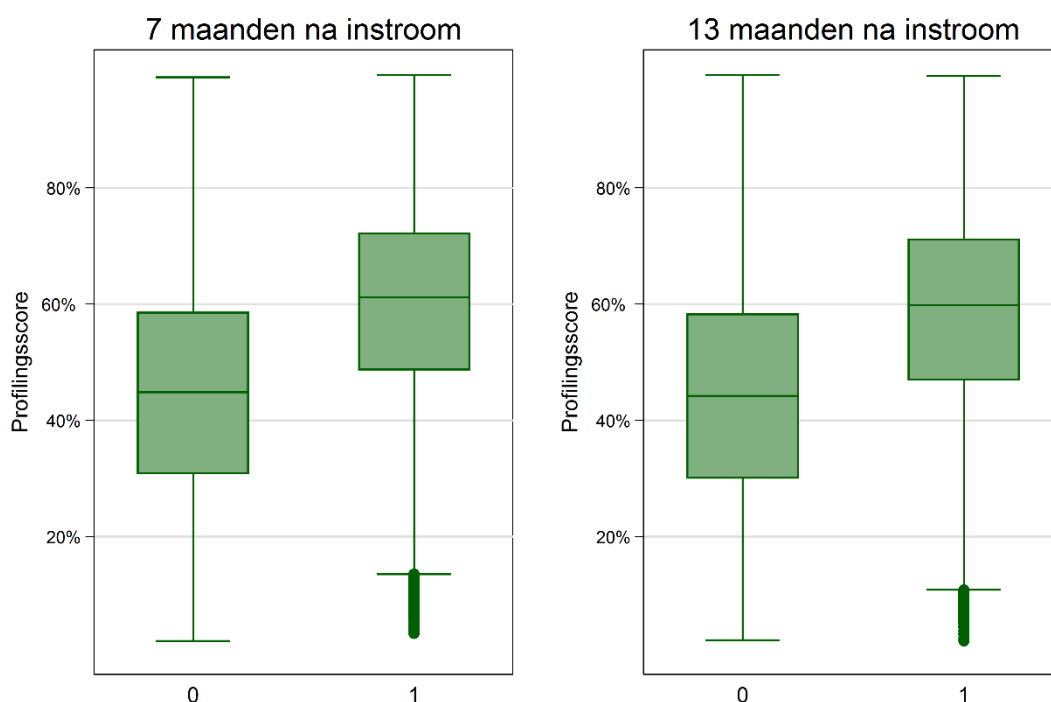
In deze sectie bespreken we kort de accuraatheid van het VDAB profilingsmodel op basis van de dataset die in sectie 4.3.2 werd besproken. Deze dataset bevat informatie over alle werkzoekenden ingestroomd bij de VDAB in 2016. Onderstaande analyses zijn gelijkaardig aan de analyses in een interne nota van de VDAB zelf over de accuraatheid van het profilingsmodel.

Een eerste manier om de accuraatheid van een profilingsmodel te visualiseren is de profilingscores van werkzoekenden die zeven (of dertien) maanden na instroom in de werkloosheid werk hebben te vergelijken met de profilingscores van werkzoekenden die geen werk hebben. Figuur b1.1 toont dat de gemiddelde profilingscore van werkzoekenden die werk vonden hoger ligt dan de gemiddelde profilingscore van werkzoekenden die geen werk vonden. Terzelfdertijd stellen we vast dat er een zekere overlap is tussen de distributies van de profilingscores van beide groepen. Er zijn met andere woorden werkzoekenden die hoog score en uiteindelijk toch geen werk vonden, en werkzoekenden die laag score en toch werk vinden. Het profilingsmodel is dus niet ‘perfect’ accuraat.

Dit wordt verder geïllustreerd in Tabel b1.1. Deze tabel vergelijkt het uiteindelijke resultaat (de werkzoekende is al dan niet aan het werk op de zevende maand na instroom in de werkloosheid) met het voorspelde resultaat. Dit voorspelde resultaat hangt af van een threshold of drempelwaarde. Werkzoekenden waarvan de profilingscore hoger is dan 50% worden geclassificeerd als ‘zal werk vinden’; werkzoekenden met een profilingscore lager dan of gelijk aan 50% worden geclassificeerd als ‘zal geen werk vinden’. Deze tabel leert ons dat voor 84.768 werkzoekenden het model correct voorspelt dat ze geen werk zullen vinden, terwijl correct wordt voorspeld dat 106.793 werkzoekenden wel werk zullen vinden. Het model voorspelt echter foutief dat 39.875 werkzoekenden geen werk zullen vinden en dat 57.311 werkzoekenden wel werk zullen vinden. Op basis van deze cijfers kan de accuraatheid, sensitiviteit en specificiteit van het model worden berekend bij een drempelwaarde van 50% (zie sectie 2.4.2 voor definities van deze begrippen):

- accuraatheid: 66,3%;
- sensitiviteit: 59,7%;
- specificiteit: 72,8%.

**Figuur b1.1** De distributie van de profilingscores voor werkzoekenden die zeven maanden (linkse figuur) of dertien maanden (rechtse figuur) na instroom in de werkloosheid nog steeds werkzoekend waren versus werkzoekenden die aan het werk waren



Deze resultaten zijn gelijkaardig aan de resultaten in een nota van de VDAB over het profilingsmodel (januari 2018) waarin de accuraatheid van het model geschat wordt op 67,9%<sup>62</sup>.

**Tabel b1.1** Accuraatheid van het model: een classificatietabel

		Werkelijke uitkomst	
		Geen werk	Werk
Voorspelling	Geen werk	<u>84.786</u>	39.875
	Werk	57.311	<u>106.793</u>

\* De onderlijnde cijfers geven de correcte voorspellingen.

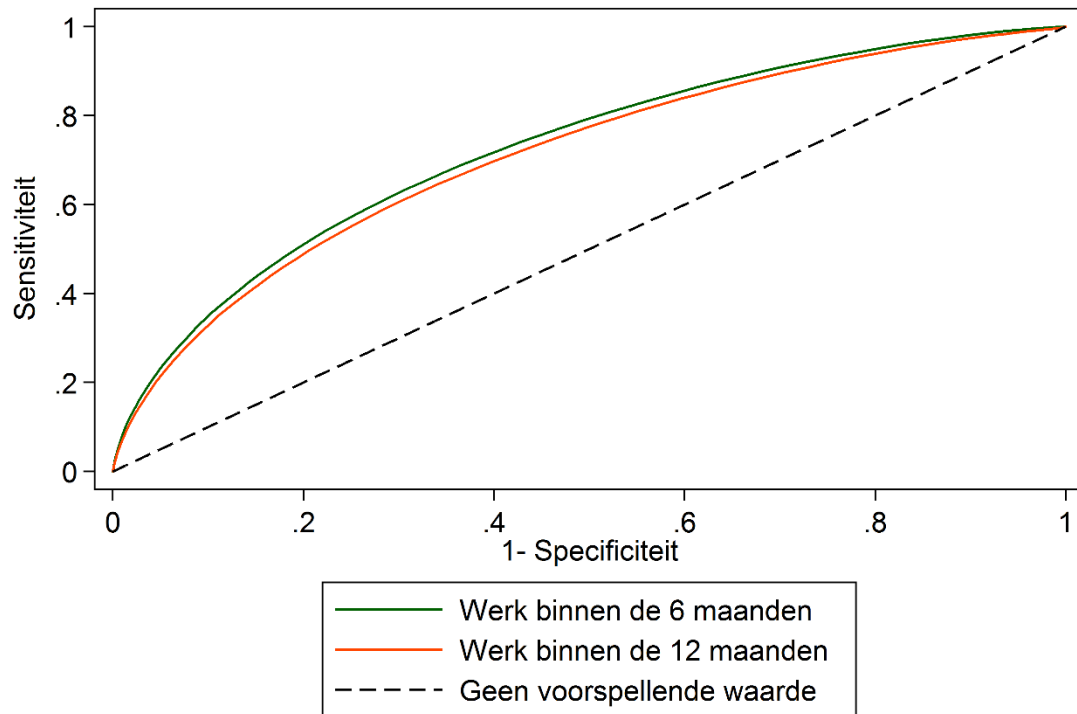
De sensitiviteit en specificiteit kunnen ook worden berekend bij andere drempelwaarden. Bij een drempelwaarde van 0% zullen alle werkzoekenden worden geclassificeerd als 'zal een job vinden'. In dit geval is de sensitiviteit 0%, maar is de specificiteit van het model 100%. Omgekeerd, zal bij een drempelwaarde van 100% (alle werkzoekenden worden geclassificeerd als 'zullen geen job vinden'), de sensitiviteit maximaal en de specificiteit minimaal zijn. Dat toont aan dat er een trade-off bestaat tussen de sensitiviteit en specificiteit van het model. Naarmate de drempelwaarde toeneemt, stijgt de sensitiviteit, maar daalt de specificiteit.

Dit wordt traditioneel voorgesteld met een ROC-curve (Figuur b1.2), waarbij de sensitiviteit versus de specificiteit wordt weergegeven. Zo zien we dat het model bij een sensitiviteit van 60% een specificiteit heeft van 73%. De figuur toont zowel de ROC-curve voor de kans dat een werkzoekende zeven maanden en dertien maanden na instroom in de werkloosheid aan de slag is. Het model is iets

<sup>62</sup> In de VDAB nota wordt de accuraatheid berekend door na te gaan of de werkzoekende al dan niet aan het werk is 215 dagen (=35+180 dagen) na instromen in de werkloosheid. Hier bekijken we de situatie op de zevende maand na instroom in de werkloosheid. Deze werkzoekenden zijn gemiddeld 180 dagen werkzoekend, en niet 215 dagen zoals bij de berekeningen van de VDAB.

accurater voor voorspellingen binnen zes maanden dan twaalf maanden, maar het verschil is minimaal.

**Figuur b1.2** De ROC-curve: een trade-off tussen sensitiviteit en specificiteit







## bijlage 2 Statistische discriminatie van het VDAB-model

In sectie 2.4.4 werd aangetoond dat predictiemodellen per definitie werken op basis van statistische discriminatie. Zoals theoretisch werd aangetoond betekent dit dat *'statistische discriminatie inherent is aan statistische profilingsmodellen, en niet kan worden vermeden. Een werkzoekende die ex-post werk vindt en behoort tot een groep die gemiddeld genomen minder kans heeft op het vinden van werk zal ex-ante een grotere kans hebben om foutief gelabeld te worden als een werkzoekende met een 'hoog risico' om geen werk te vinden. Bijgevolg zullen groepen zoals werkzoekenden van buitenlandse origine, oudere werkzoekenden of werkzoekenden met een MMPP-problematiek vaker ex-ante foutief worden gelabeld als werkzoekenden met een hoog risico.'*

Omdat deze vorm van discriminatie inherent is aan statistische profilingsmodellen, vinden we het ook terug bij het statistisch profilingsmodel van de VDAB. Om dit verder te concretiseren illustreren we deze statistische discriminatie voor werkzoekenden die behoren tot de doelgroep van werkzoekenden met een migratieachtergrond. Gelijkaardige resultaten gelden ook voor andere doelgroepen zoals laaggeschoolden of oudere werkzoekenden. Opnieuw werken we met gegevens van alle werkzoekenden ingestroomd bij de VDAB in 2016. Van de 288.765 werkzoekenden, hebben 65.178 werkzoekenden een migratieachtergrond.

Tabel b2.1 (tweede kolom) onderzoekt de reële uitstroom naar werk van werkzoekenden met een migratieachtergrond. Zeven maanden na instroom in de werkloosheid is slechts 37% van deze werkzoekenden uitgestroomd naar werk. Deze werkzoekenden hebben het gemiddeld dus een stuk moeilijker op de arbeidsmarkt dan werkzoekenden zonder migratieachtergrond, waarvan 55% aan het werk is zeven maanden na instroom in de werkloosheid.

**Tabel b2.1 Reële situatie op de arbeidsmarkt (kolom 2) versus voorspelling VDAB model (kolom 3) voor werkzoekenden met en zonder migratieachtergrond<sup>63</sup>**

	Werkelijke uitstroom naar werk (7 maanden na instroom)	Voorspelling VDAB model (dag 215 na instroom)	N
Geen migratieachtergrond	54,8%	55,9%	223.587
Doelgroep migratieachtergrond	36,9%	41,0%	65.178

Het profilingsmodel weerspiegelt deze realiteit. Tabel b2.1 (derde kolom) geeft de profilingscore van werkzoekenden met en zonder migratieachtergrond. Werkzoekenden met migratieachtergrond hebben een gemiddelde profilingscore van 41%, terwijl werkzoekenden zonder migratieachtergrond een gemiddelde score van 56% hebben.

<sup>63</sup> De reële situatie (kolom 2) kan niet één op één worden vergeleken met de voorspelling (kolom 3). De reden is dat er niet op precies hetzelfde moment wordt gemeten. Zie hiervoor ook voetnoot 62.

Om statistische discriminatie in kaart te brengen gaan we na of werkzoekenden met een migratieachtergrond vaker foutief worden gelabeld in vergelijking met werkzoekenden zonder migratieachtergrond. We controleren met andere woorden of (1) werkzoekenden met migratieachtergrond vaker foutief worden gelabeld als werkzoekende met een 'hoog risico' om geen werk te vinden, terwijl ze in werkelijkheid wel werk vinden en (2) werkzoekenden met migratieachtergrond vaker foutief worden gelabeld als werkzoekenden met een 'laag risico' om geen werk te vinden, terwijl ze in werkelijkheid geen werk vinden.

Tabel b2.2 en Tabel b2.3 geven een classificatietabel voor, respectievelijk, werkzoekenden zonder en met migratieachtergrond. Werkzoekenden met een profilingscore boven de 50% worden daarbij geclassificeerd als werkzoekenden met een 'laag risico' om geen werk te vinden; werkzoekenden met een profilingscore lager dan 50% worden geclassificeerd als werkzoekenden met een 'hoog risico' om geen werk te vinden. Deze voorspelling wordt dan vergeleken met de werkelijke situatie zeven maanden na instroom in de werkloosheid. De accuraatheid van het model werd in bijlage 1 op een gelijkaardige manier getest (zie in het bijzonder Tabel b1.1). Op basis van deze gegevens kan ook de accuraatheid, sensitiviteit en specificiteit van het model voor deze specifieke groepen worden berekend (Tabel b2.4).

Van de werkzoekenden zonder migratieachtergrond (Tabel b2.2) worden 66% van de werkzoekenden correct geclassificeerd. Van de werkzoekenden die uiteindelijk geen werk zullen vinden, heeft het model dit correct voorspeld voor 52.835 werkzoekenden en is de voorspelling foutief voor 48.126 werkzoekenden. De sensitiviteit van het model voor werkzoekenden zonder migratieachtergrond is dus 52% ( $=52.835/(52.835+48.126)$ ). Van de werkzoekenden zonder migratieachtergrond die inderdaad werk vinden, heeft het model dit correct voorspeld in 77% van de gevallen ( $=94.936/(94.936+27.690)$ ).

**Tabel b2.2**    **Classificatietabel voor werkzoekenden zonder migratieachtergrond**

	Werkelijke uitkomst	
	Geen werk	Werk
Voorspelling: geen werk	<u>52.835</u>	27.690
Voorspelling Werk	48.126	<u>94.936</u>

\* De onderlijnde cijfers geven de correcte voorspellingen.

Tabel b2.3 toont de resultaten van dezelfde analyses, maar nu voor werkzoekenden met migratieachtergrond. De accuraatheid van het model is erg gelijkaardig als voor werkzoekenden zonder migratieachtergrond: voor 67% van de werkzoekenden is de voorspelling correct. De sensitiviteit en specificiteit van het model is echter wel erg verschillend voor werkzoekenden zonder en met migratieachtergrond (Tabel b2.4). Van alle werkzoekenden met migratieachtergrond die uiteindelijk geen werk vinden zijn 78% correct geclassificeerd door het profilingsmodel (sensitiviteit). Voor werkzoekenden zonder migratieachtergrond is dit slechts 52%. Van alle werkzoekenden met migratieachtergrond die uiteindelijk werk vinden is 49% correct geclassificeerd (specificiteit). Voor werkzoekenden zonder migratieachtergrond is dit 77%.

**Tabel b2.3 Classificatietabel voor werkzoekenden met migratieachtergrond**

	Werkelijke uitkomst	
	Geen werk	Werk
Voorspelling: geen werk	31.951	12.185
Voorspelling Werk	9.185	11.857

\* De onderliggende cijfers geven de correcte voorspellingen.

**Tabel b2.4 De accuraatheid, specificiteit en sensitiviteit van het profilingsmodel voor werkzoekenden zonder en met een migratieachtergrond**

	Zonder migratieachtergrond	Met migratieachtergrond
Accuraatheid	66%	67%
Specificiteit	77%	49%
Sensitiviteit	52%	78%

We kunnen dus concluderen dat de sensitiviteit en specificiteit van het VDAB profilingsmodel verschillend is voor werkzoekenden met en zonder migratieachtergrond. Voor werkzoekenden met migratieachtergrond is de sensitiviteit hoog (78% versus 52% voor werkzoekenden zonder migratieachtergrond) en de specificiteit laag (49% versus 77%).

Dit betekent dat **werkzoekenden met migratieachtergrond die ex-post werk vinden ex-ante vaker foutief zullen worden gelabeld als werkzoekenden met een ‘hoog risico’ om geen werk te vinden.** Van alle werkzoekenden met migratieachtergrond die ex-post werk hebben, wordt ex-ante ongeveer de helft foutief gelabeld door het model als werkzoekenden met een hoog risico. Voor werkzoekenden zonder migratieachtergrond die ex-post werk hebben wordt slechts ongeveer een kwart foutief gelabeld. **Dit betekent dat wanneer de VDAB alle werkzoekenden met een ‘hoog risico’ om geen werk te vinden uitnodigt op gesprek, werkzoekenden met een migratieachtergrond zicht terecht gevisieerd kunnen voelen. Voor deze groep gebeurt het immers veel vaker dat ze foutief ingeschat worden als ‘hoog risico’, terwijl ze in werkelijkheid wel werk zullen vinden.** De keerzijde van de medaille is dan weer dat werkzoekenden zonder migratieachtergrond die uiteindelijk geen werk zullen vinden vaker foutief zijn gelabeld als werkzoekenden met een laag risico, en dus niet de nodige ondersteuning krijgen. **Bijgevolg kunnen werkzoekenden zonder migratieachtergrond die geen werk vinden het terechte gevoel hebben dat ze minder snel ondersteuning krijgen dan werkzoekenden met migratieachtergrond die geen werk vinden.** De fout die het model maakt is dus anders voor werkzoekenden met en zonder migratieachtergrond. Tabel b2.5 vat deze twee elementen samen.

**Tabel b2.5 De fout van het profilingsmodel is anders voor werkzoekenden met en zonder migratieachtergrond**

	Worden uitgenodigd op gesprek (=hoog risico)	Worden niet uitgenodigd op gesprek (=laag risico)
Zonder migratieachtergrond		Grotere kans dat werkzoekenden foutief wordt gelabeld als 'laag risico', maar in werkelijkheid geen werk vinden. <b>Deze werkzoekenden krijgen niet de ondersteuning waar ze nood aan hebben.</b>
Met migratieachtergrond	Grotere kans dat werkzoekenden foutief worden gelabeld als 'hoog risico', maar in werkelijkheid wel werk vinden. <b>Deze werkzoekenden zouden zich geïsoleerd kunnen voelen.</b>	

## bijlage 3 Tabellen bij figuren in hoofdstuk 4

**Tabel b3.1** Statuut van de werkzoekende zes maanden na instroom bij de VDAB in functie van de profilingscore (Figuur 4.8)

Profilings-score	Uitstroom naar werk	Uitstroom naar catwz 78	Uitstroom naar catwz 89	Uitstroom naar andere vormen van werk	Uitstroom om andere redenen	Werkzoekend
0%-10%	7%	5%	0%	1%	19%	76%
10%-20%	13%	9%	1%	3%	18%	72%
20%-30%	22%	16%	2%	4%	14%	66%
30%-40%	33%	24%	4%	5%	10%	59%
40%-50%	43%	31%	6%	6%	6%	51%
50%-60%	54%	39%	9%	6%	4%	43%
60%-70%	64%	46%	10%	8%	3%	34%
70%-80%	74%	54%	10%	10%	2%	24%
80%-90%	82%	63%	5%	14%	2%	16%
90%-100%	89%	70%	2%	17%	1%	11%

**Tabel b3.2** Statuut van de werkzoekende twaalf maanden na instroom bij de VDAB in functie van de profilingscore (Figuur 4.9)

Profilings-score	Uitstroom naar werk	Uitstroom naar catwz 78	Uitstroom naar catwz 89	Uitstroom naar andere vormen van werk	Uitstroom om andere redenen	Werkzoekend
0%-10%	11%	8%	0%	2%	25%	62%
10%-20%	19%	14%	1%	4%	26%	54%
20%-30%	30%	23%	2%	5%	21%	47%
30%-40%	41%	32%	3%	6%	15%	42%
40%-50%	52%	41%	5%	6%	10%	36%
50%-60%	61%	49%	6%	6%	7%	30%
60%-70%	70%	57%	7%	6%	4%	23%
70%-80%	77%	65%	6%	7%	3%	17%
80%-90%	84%	73%	3%	9%	2%	12%
90%-100%	81%	71%	1%	10%	1%	17%

**Tabel b3.3 Duurzame tewerkstelling: aandeel van werkzoekenden die minimaal drie en zes maanden hebben gewerkt in een periode van twaalf maanden in functie van de profilingscore (Figuur 4.11)**

Profilingscore	Drie maanden gewerkt binnen een periode van twaalf maanden	Zes maanden gewerkt binnen een periode van twaalf maanden
0%-10%	9%	6%
10%-20%	18%	12%
20%-30%	30%	21%
30%-40%	43%	32%
40%-50%	57%	43%
50%-60%	70%	55%
60%-70%	80%	66%
70%-80%	88%	77%
80%-90%	93%	86%
90%-100%	96%	92%

## bijlage 4 Groeperen van VDAB-acties

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de acties zoals die in de originele VDAB-dataset worden benoemd (kolom 1). In de analyses in dit rapport worden een aantal acties gegroepeerd (kolom 2). Dit is voornamelijk van belang voor:

- **begeleiding door andere partners:** deze groep bevat in de originele dataset verschillende, erg uiteenlopende acties;
- **Limburg:** deze groep bevat in de originele dataset erg uiteenlopende acties die in het kader van het ‘Strategisch Plan voor Limburg in het Kwadraat’ worden gerealiseerd. Bijlage 5 bevat meer informatie over deze acties.

Tabel b4.1 Groeperen van VDAB-acties

Benaming in VDAB-dataset	Groepering in rapport	Beschrijving
Activeringsstage	Activeringsstage	
Module 5a: algemene arbeidsmarktcompetenties	Algemene arbeidsmarktcompetenties	
Armoedebegeleiding	Armoedebegeleiding	
Beroepsinlevingsovereenkomst	BIO	
BBTBBE	Begeleiding door andere partners	Ervaringsbewijs
BGLAMC	Begeleiding door andere partners	Begeleiding sollicitatie en arbeidsmarktcompetenties
BGLGTR	Begeleiding door andere partners	Begeleiding geletterdheid taal en rekenen
BGLMEN	Begeleiding door andere partners	Begeleiding door mentor
BGLOCI	Begeleiding door andere partners	Begeleiding tijdens oriëntering
BGLOCR	Begeleiding door andere partners	Begeleiding tijdens reguliere oriëntering
BGLTRA	Begeleiding door andere partners	Begeleidingstraject
BGLYEI	Begeleiding door andere partners	Begeleiding Youth Employment Initiative
CVSNT2	Begeleiding door andere partners	Opleiding Nederlands voor anderstaligen
CVSORC	Begeleiding door andere partners	Oriënterende opleiding
CVSSTA	Begeleiding door andere partners	Status CV in KISS
DERART	Begeleiding door andere partners	Begeleiding tewerkstelling art 60§7
DERBOP	Begeleiding door andere partners	Begeleiding tijdens opleiding
DERCOO	Begeleiding door andere partners	Coach/ondersteun ondernemersvorming
DERECM	Begeleiding door andere partners	Begeleiding etnisch-culturele minderheden
DERESF	Begeleiding door andere partners	Begeleiding in kader van ESF
DERIBO	Begeleiding door andere partners	Begeleiding IBO
DERORB	Begeleiding door andere partners	Oriënterende begeleiding



Benaming in VDAB-dataset	Groepering in rapport	Beschrijving
DERWEL	Begeleiding door andere partners	Welzijnsbegeleiding
IBONOV	Begeleiding door andere partners	IBO met taalondersteuning
JOBMAT	Begeleiding door andere partners	Jobmatching
PE0001	Begeleiding door andere partners	ESF oproep 332 kind en taal
PE0339	Begeleiding door andere partners	ESF oproep proeftuinen HOA
PE0359	Begeleiding door andere partners	ESF oproep asielzoekers
PO0359	Begeleiding door andere partners	ESF oproep asielzoekers Gent
WKNTOP	Begeleiding door andere partners	Werknemersopleiding
Module 4a: beroepsgerichte doorstroomopleiding	Beroepsgerichte doorstroomopleiding	
Module 4b: beroepsgerichte opleiding	Beroepsgerichte opleiding	
Beroepsverkennde stage	Beroepsverkennde stage	
Detentietraject	Detentietraject	
GOBbem	GOB	
GTBtraj	GTB	
Individuele Beroepsopleiding	IBO	
Instapopleiding	Instapopleiding	
Instapstage	Instapstage	
Distributiechauffeur C	Limburg	
Werkpad	Limburg	
Winkelverkoop Assistent Filiaalhouder (2)	Limburg	
Winkelverkoop Doe-het-zelf (2)	Limburg	
Vlijtig Vijftig Bis	Limburg	
Winkelverkoop Charcuterie verse vleeswaren	Limburg	
Triple Youth	Limburg	
Winkelverkoop Assistent Filiaalhouder	Limburg	
Schilderen en decoreren	Limburg	
Magazijnmedewerker (Goederenbehandelaar)	Limburg	
Monteur CV en Sanitair	Limburg	
Jongeren Op-Stap	Limburg	
Winkelverkoop Doe-het-zelf	Limburg	
Isolatie technieken	Limburg	
Bouwcoach	Limburg	
Ori-en-zo	Limburg	
Vertegenwoordiger	Limburg	
Vlijtig Vijftig	Limburg	
Module 5n: Nederlands voor anderstaligen	Nederlands voor anderstaligen	
Opleiding in het bedrijf	Opleiding in het bedrijf	
Opleidingsstage	Opleidingsstage	
Module 2: oriënterende opleiding	Oriënterende opleiding	
Outplacement	Outplacement	

Benaming in VDAB-dataset	Groepering in rapport	Beschrijving
Overige stage	Overige stage	
Projectlijnen	Projectlijnen	
SIW-begeleiding	SIW	
Sectorale arbeidsbemiddeling bouw	Sectorale arbeidsbemiddeling bouw	
TAZbis-zorgbegeleiding	TAZ	
TAZtris-zorgbegeleiding	TAZ	
Tibb4	TIBB	
Tibb3	TIBB	
Tibb2	TIBB	
Tibb1	TIBB	
Tibb4A	TIBB	
TIW-begeleiding	TIW	
Tijdelijke werkervaring OCMW	TWE OCMW	
Tender oriëntering/topsport	Tender oriëntering/topsport	
Traject ondernemerschap	Traject ondernemerschap	
Wij2	WIJ	
Wij3	WIJ	
Wij1	WIJ	
Werkervaringsstage	Werkervaringsstage	



## bijlage 5 Acties binnen het 'Strategisch Plan voor Limburg in het Kwadraat'

Tabel b5.1 Omschrijving van de acties binnen het Strategisch Plan voor Limburg in het Kwadraat (SALK)

Actie	Omschrijving
Bouwcoach	Individueel coachen van werkzoekenden bouw naar werk en hen begeleiden op de werkvloer met het oog op een duurzame tewerkstelling. Mogelijkheid tot beroepsverkennde stage. Doelgroep: NWWZ, ex-cursisten bouwopleiding
Jongeren op stap	Intensieve begeleiding en opleiding van 400 jongeren naar werk/IBO/opleiding aan de hand van de find-bind-mind methode Doelgroep: NWWZ jongeren < 30 jaar met nood aan intensieve begeleiding en met een aantal randproblematieken
Orienzo	In house oriëntering van werkzoekenden naar een realistische beroepskeuze met arbeidsmarktgerichte tewerkstellingsperspectieven. Doelgroep: Werkzoekenden die minstens een jaar ingeschreven zijn bij VDAB:
Werkpad	Diepgaande en intensieve trajectbegeleiding op maat en voorzien van een aantal arbeidsmarkt gerelateerde topics waaruit de WZ een keuze kan maken om zijn pad naar werk te verstevigen.
Triple Youth	Het organiseren van een workshop oriëntatie, een workshop assertiviteit/zelfvertrouwen en een workshop sollicitatiebegeleiding die elk 1 week duren. Doelgroep: NWWZ jongeren < 30 jaar die geen nood hebben aan intensieve begeleiding. Alle scholingsgraden, ook voor schoolverlaters
Vlijtig 50	Begeleidingstraject naar werk voor WZ'en die al een (gedeeltelijke) sollicitatietraining en -begeleiding hebben gekregen en dus geen nood hebben aan een gewone sollicitatietraining maar bij wie nog wel specifieke knelpunten kunnen worden weggewerkt. Klant heeft minimum 1 haalbaar jobdoelwit en heeft een basiskennis sollicitatietechnieken. De begeleiding start individueel en kan daarna bestaan uit zowel individuele coaching als groepssessies. De bedoeling is dat er in het traject snel kan overgegaan worden naar jobhunting en -matches. De begeleiding duurt 6 maanden. Doelgroep: NWWZ van 50 tem 59 jaar die geen nood hebben aan een intensief sollicitatietrainingsaanbod maar die wel nood aan intensieve jobhunting en -matching.
Vlijtig 50 bis	Zelfde doelgroep als Vlijtig 50
Opleidingen	Voor niet werkende werkzoekenden
Distributiechauffeur C	
Magazijnmedewerker (Goederenbehandelaar)	
Monteur CV en Sanitair	
Winkelverkoop Charcuterie verse vleeswaren	
Winkelverkoop Doe-het-zelf	
Schilderen en decoreren	
Isolatie technieken	
Vertegenwoordiger	
Winkelverkoop Assistent	
Filiaalhouder	



## bijlage 6 ESF-oproepen

Het rapport groepeerd een aantal acties onder de noemer ‘begeleiding door andere partners’. Onder deze noemer vallen onder meer ESF-oproepen. Hier gaan we iets dieper in op de volgende vijf ESF-oproepen:

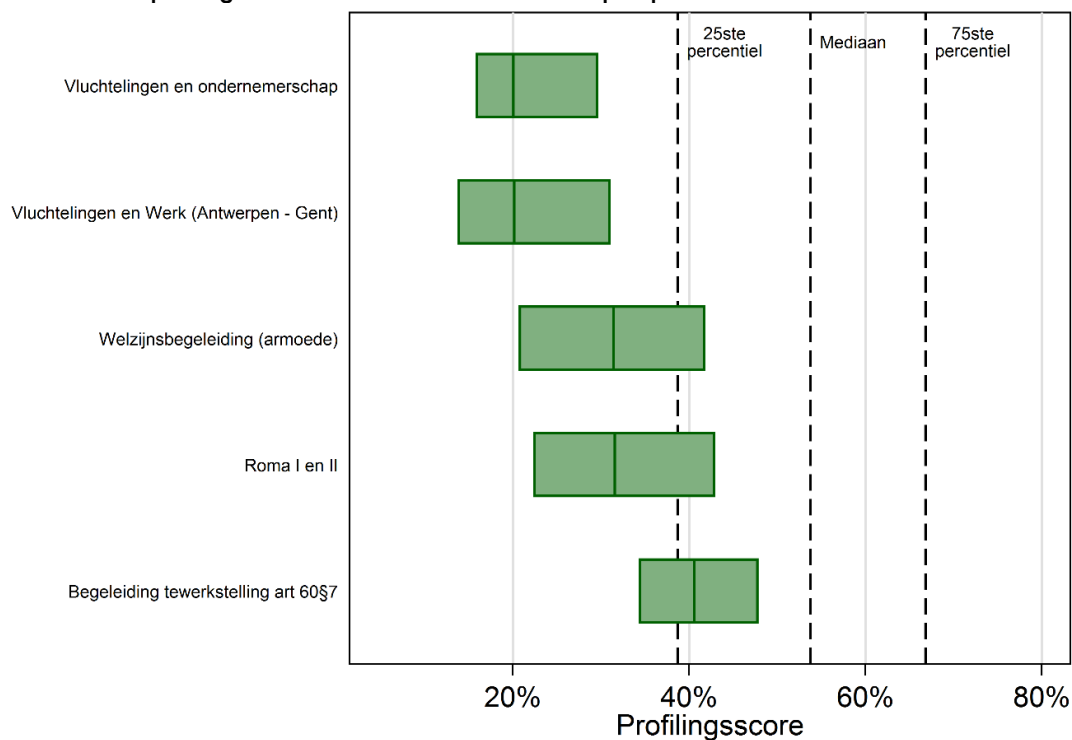
1. Begeleiding tewerkstelling art 60§7
2. Roma I en II
3. Vluchtelingen en ondernemerschap
4. Vluchtelingen en Werk (Antwerpen - Gent)
5. Welzijnsbegeleiding (armoede)

Naar analogie met Figuur 5.6 bepalen we in onderstaande figuur opnieuw de gemiddelde profilingscore van werkzoekenden die hebben deelgenomen aan deze ESF-oproepen. Daarnaast duiden we in onderstaande tabel - analoog aan Tabel 5.4 - het profiel van deze werkzoekenden op basis van een aantal socio-economische kenmerken.

Onderstaande figuur toont aan dat de vijf ESF-oproepen erg kwetsbare werkzoekenden bereiken. De meeste werkzoekenden in deze oproepen, met uitzondering van werkzoekenden in ‘begeleiding tewerkstelling art 60§7’, behoren volgens het profilingsmodel tot de 25% meest kwetsbare werkzoekenden. De kans dat deze werkzoekenden binnen zes maanden uitstromen naar werk is met andere woorden erg laag. De gemiddelde profilingscore van werkzoekenden in ‘Vluchtelingen en werk’ is bijvoorbeeld 24%, wat betekent dat het statistisch model voorspelt dat slechts 24% van deze werkzoekenden uitgestroomd zouden zijn naar werk binnen zes maanden na registratie bij de VDAB.

Het profiel van deze werkzoekenden wordt verder geduid in onderstaande tabel. Van alle werkzoekenden ingestroomd in de werkloosheid in 2016 (n=288.765) en opgevolgd t.e.m. januari 2018, nemen 1.229 werkzoekenden deel aan Vluchtelingen en Werk, 717 aan Roma I of II, 691 aan begeleiding tewerkstelling art 60§7, 199 aan welzijnsbegeleiding en 57 aan Vluchtelingen en Ondernemerschap.

Figuur b6.1 De profilingscore van werkzoekenden in ESF-oproepen



Hoewel de projecten verschillen qua doelgroep, stellen we toch een aantal gelijkenissen vast:

- de projecten bereiken relatief veel jongeren en nauwelijks 55-plussers;
- er worden meer mannen dan vrouwen bereikt, behalve in de ESF-oproep welzijnsbegeleiding (53% vrouwen);
- het gaat voornamelijk om laag- en middengeschoolden. Wel opvallend is dat 45% van de deelnemers aan ‘Vluchtelingen en Werk’ hooggeschoold is;
- de overgrote meerderheid heeft het Nederlands niet als moedertaal, ook in projecten die niet focussen op vluchtelingen;
- in de projecten ‘begeleiding tewerkstelling art60§7’ en ‘welzijnsbegeleiding’ heeft respectievelijk 11% en 9% een arbeidsbeperking. Bij de andere projecten is dit maximaal 3%.

**Tabel b6.1 Profiel van de werkzoekenden per ESF-oproep**

Codes (binnen 'begeleiding door partners')	Maatregel	Aantallen	Profilings- score	Jongeren	55-plus	Vrouwen	Studieniveau			Arbeids beperking	Moeder- taal niet NL	Werkloos- heidsduur (Arvastat)
							Laag	Midden	Hoog			
DERART	Begeleiding tewerkstelling art 60§7	691	41%	22%	3%	34%	60%	28%	12%	11%	71%	30
DERECM; DERESF	Roma I en II	717	33%	27%	2%	44%	67%	24%	9%	3%	93%	246
DERWEL	Welzijnsbegeleiding (armoede)	199	32%	46%	1%	53%	67%	24%	9%	9%	53%	238
BGLTRA; PE0359; PO0359	Vluchtelingen en Werk (Antwerpen - Gent)	1.229	24%	23%	1%	25%	35%	20%	45%	1%	97%	128
DERCOO	Vluchtelingen en ondernemerschap	57	23%	12%	2%	7%	47%	23%	30%	0%	96%	326





## bijlage 7 Combinatie van DWSE-maatregelen binnen hetzelfde kwartaal

Onderstaande tabel bevat een overzicht van DWSE-maatregelen die binnen hetzelfde kwartaal worden gecombineerd. Zo vinden we in de dataset 383 werknemers die binnen eenzelfde kwartaal werken in de dienstenchequesector en genieten van een doelgroepkorting voor middengeschoolde jongeren. Gezien het aantal werkzoekenden dat op een bepaald moment van een DWSE-maatregel gebruik maakt (zie Tabel 5.10) veel groter is dan het aantal werkzoekenden dat maatregelen combineert, kunnen we concluderen dat dergelijke combinaties eerder de uitzondering dan de regel zijn.

**Tabel b7.1 Combinatie van verschillende DWSE-maatregelen in hetzelfde kwartaal**

	Arbeidszorg	Beschutte werkplaats	DG 55-plus	DG Laag	DG Midden	Dienstencheques	LDE	SINE	Sociale werkplaatsen	VOP
Arbeidszorg	0	1	0	0	0	1	0	2	2	1
Beschutte werkplaats		0	0	46	6	0	0	14	2	7
DG 55-plus (aanwerving)			0	0	0	98	0	0	5	3
DG Laageschoold				0	28	304	2	1	7	318
DG Middengeschoold					0	383	0	1	2	35
Dienstencheques						0	0	108	3	90
LDE							0	118	0	0
SINE								0	216	9
Sociale Werkplaatsen									0	0
VOP										0



## bijlage 8 Tabellen bij figuren in hoofdstuk 6

**Tabel b8.1 Aandeel werkzoekenden dat in persoonlijke dienstverlening zit, deelneemt aan een actie of ingeschat is in functie van de werkloosheidsduur (Figuur 6.5)**

Werkloosheidsduur	Doorheen traject			Op een specifieke maand			Observaties
	Persoonlijke dienstverlening	Actie	Inschatting	Persoonlijke dienstverlening	Actie	Inschatting	
Maand 1	17%	9%	3%	17%	9%	3%	246.666
Maand 2	22%	13%	3%	21%	13%	3%	209.146
Maand 3	26%	18%	3%	25%	17%	3%	179.614
Maand 4	28%	21%	4%	28%	20%	4%	158.957
Maand 5	30%	25%	4%	30%	22%	4%	136.276
Maand 6	31%	27%	5%	31%	24%	5%	122.066
Maand 7	31%	30%	5%	31%	25%	5%	109.898
Maand 8	31%	32%	5%	32%	26%	5%	98.870
Maand 9	31%	34%	6%	32%	27%	6%	89.060
Maand 10	30%	35%	6%	32%	28%	6%	80.755
Maand 11	31%	37%	7%	32%	29%	7%	73.860
Maand 12	32%	39%	7%	34%	30%	7%	67.512
Maand 13	33%	41%	8%	36%	31%	8%	61.950
Maand 14	33%	43%	8%	36%	32%	8%	56.722
Maand 15	32%	44%	9%	36%	32%	9%	48.937
Maand 16	32%	45%	10%	35%	33%	10%	41.799
Maand 17	31%	46%	10%	35%	33%	10%	35.072
Maand 18	31%	46%	11%	34%	32%	11%	27.918
Maand 19	31%	46%	12%	35%	32%	12%	23.012
Maand 20	31%	46%	12%	34%	31%	12%	18.211
Maand 21	31%	46%	13%	33%	31%	13%	14.337
Maand 22	30%	46%	14%	33%	31%	14%	11.084
Maand 23	30%	47%	15%	32%	31%	15%	8.232
Maand 24	29%	47%	15%	33%	31%	15%	5.448
Maand 25	29%	48%	15%	34%	30%	15%	2.779

\* Het aantal observaties geeft steeds het aantal werkzoekenden in een bepaalde maand na instroom in de werkloosheid. Het aantal observaties is dus gelijk aan het aantal werkzoekenden ingestroomd in 2016 (288.756) verminderd met het aantal werkzoekenden waarvan het traject is beëindigd en het aantal werkzoekenden dat in de bepaalde maand kortstondig niet meer werkzoekend is (bijvoorbeeld werkzoekenden die die maand toevallig werken of tijdelijk uitstromen wegens ziekte).

**Tabel b8.2** Persoonlijke dienstverlening, acties en inschattingen vier maanden na instroom in de werkloosheid in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt (Figuur 6.6)

	Persoonlijke dienstverlening	Actie	Inschatting	Observaties
0%-10%	15%	48%	19%	1.830
10%-20%	24%	29%	12%	11.669
20%-30%	27%	20%	7%	19.882
30%-40%	27%	19%	5%	25.992
40%-50%	28%	19%	3%	29.533
50%-60%	29%	19%	2%	29.209
60%-70%	29%	17%	1%	23.313
70%-80%	28%	17%	0%	12.223
80%-90%	30%	17%	0%	4.465
90%-100%	37%	11%	0%	841

**Tabel b8.3** Persoonlijke dienstverlening, acties en inschattingen zeven maanden na instroom in de werkloosheid in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt (Figuur 6.7)

	Persoonlijke dienstverlening	Actie	Inschatting	Observaties
0%-10%	16%	53%	17%	1.566
10%-20%	28%	33%	13%	9.337
20%-30%	32%	24%	9%	15.296
30%-40%	32%	23%	6%	19.581
40%-50%	31%	23%	4%	21.410
50%-60%	32%	24%	2%	19.697
60%-70%	32%	25%	1%	14.328
70%-80%	31%	27%	0%	6.526
80%-90%	32%	30%	0%	1.885
90%-100%	33%	24%	0%	272

**Tabel b8.4 Het gebruik van DWSE-maatregelen t.o.v. de totale uitstroom naar werk in functie van de werkloosheidsduur (Figuur 6.9)**

Maand	Uitstroom naar werk	Met een DWSE-maatregel (totaal)	Doelgroepenkorting			Sociale economie					Dienstencheques	VOP
			55-plus (aanwerving)	DG Laaggeschoold	DG Middengeschoold	Arbeidszorg	BW	LDE	SINE	SW		
1	25.398	2.581	170	385	1.173	102	62	4	40	19	497	129
2	36.496	4.340	249	549	2.376	15	55	9	26	13	908	140
3	29.021	3.005	125	368	1.774	13	32	4	28	14	576	71
4	20.249	2.198	116	317	1.181	18	36	8	17	8	441	56
5	15.776	1.668	103	307	801	11	26	2	10	11	355	42
6	12.935	1.489	101	259	685	16	34	4	17	8	327	38
7	10.786	1.285	97	253	562	10	31	4	15	10	276	27
8	9.349	1.146	73	236	525	8	30	1	16	7	227	23
9	8.139	993	65	217	430	14	24	1	9	7	194	32
10	6.531	775	48	144	282	15	36	4	19	7	196	24
11	5.586	667	51	135	211	13	20	1	11	12	190	23
12	5.035	554	41	112	170	14	21	4	13	9	153	17
13	4.440	544	35	116	127	14	23	3	9	3	171	43
14	3.924	434	38	99	105	11	21	4	11	5	115	25
15	3.418	409	31	93	85	6	28	4	8	6	124	24
16	2.657	322	27	57	71	18	11	2	4	3	105	24
17	2.032	232	15	40	53	6	23	4	5	11	75	0
18	1.469	168	8	26	39	4	11	1	3	8	68	0
<b>Totaal</b>	<b>203.241</b>	<b>22.810</b>	<b>1.393</b>	<b>3.713</b>	<b>10.650</b>		<b>524</b>	<b>64</b>	<b>261</b>	<b>161</b>	<b>4.998</b>	<b>738</b>

**Tabel b8.5** Het gebruik van DWSE-maatregelen in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt relatief t.o.v. de totale uitstroom naar werk zeven maanden na instroom in de werkloosheid (Figuur 6.10)

	Uitgestroomd naar werk	DWSE	SEC	VOP	DG	DC
0%-10%	18	3	0	0	2	1
10%-20%	202	36	1	4	9	22
20%-30%	596	105	8	1	38	58
30%-40%	1.125	157	27	4	78	48
40%-50%	1.774	209	24	5	126	54
50%-60%	2.375	266	6	10	205	45
60%-70%	2.368	288	3	1	250	34
70%-80%	1.521	184	1	1	170	12
80%-90%	642	36	0	1	33	2
90%-100%	165	1	0	0	1	0
Totaal	10.786	1.285	70	27	912	276

## **bijlage 9 Dienstverlening in functie van de werkloosheidsduur: uitkeringsgerechtigde versus vrij-ingeschreven NWWZ**

Figuur 6.5 beschrijft het aandeel werkzoekenden in persoonlijke dienstverlening, in een actie of met een inschatting in functie van de werkloosheidsduur. Deze analyses omvatten de volledige populatie aan werkzoekenden, inclusief de vrij-ingeschreven NWWZ. Tabel b8.1 toont aan dat de cijfers nauwelijks verschillen voor vrij-ingeschreven werkzoekenden (catwz 3) in vergelijking met uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (catwz 0). Wel nemen de vrij-ingeschreven werkzoekenden deel aan andere acties dan de uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (Tabel b8.2).



**Tabel b9.1 Aandeel werkzoekenden dat doorheen het traject in persoonlijke dienstverlening zit, deelneemt aan een actie of ingeschat is in functie van de werkloosheidsduur en het statuut van de werkzoekende (catwz 0 versus catwz 3)**

Werkloosheidsduur	Catwz 0: uitkeringsgerechtigde werkzoekenden					Catwz 3: vrij-ingeschreven werkzoekenden					Verschil ondersteuning catwz 3 en catwz 0
	Persoonlijke dienstverlening	Actie	Inschatting	Ondersteund (= som van PD, actie, inschatting)	Observaties	Persoonlijke dienstverlening	Actie	Inschatting	Ondersteund (= som van PD, actie, inschatting)	Observaties	
Maand 1	20%	6%	4%	30%	140.863	16%	10%	2%	29%	47.936	1%
Maand 2	23%	10%	4%	37%	136.276	19%	17%	2%	38%	41.319	-1%
Maand 3	26%	13%	5%	44%	122.066	22%	20%	3%	45%	36.609	-1%
Maand 4	28%	16%	5%	49%	109.898	23%	23%	3%	49%	32.958	0%
Maand 5	30%	19%	5%	54%	98.870	28%	29%	3%	60%	23.990	-6%
Maand 6	31%	21%	6%	58%	89.060	29%	31%	4%	63%	21.364	-6%
Maand 7	31%	23%	6%	61%	80.755	29%	33%	4%	66%	18.946	-5%
Maand 8	31%	25%	7%	63%	73.860	30%	35%	4%	69%	16.546	-5%
Maand 9	31%	27%	7%	66%	67.512	30%	37%	5%	72%	14.380	-6%
Maand 10	31%	29%	8%	68%	61.950	30%	39%	5%	74%	12.778	-6%
Maand 11	32%	30%	8%	71%	56.722	31%	40%	6%	77%	11.365	-6%
Maand 12	35%	32%	9%	76%	48.937	31%	42%	6%	79%	10.167	-3%
Maand 13	36%	35%	9%	80%	41.799	31%	44%	7%	82%	9.082	-2%
Maand 14	36%	37%	10%	83%	35.072	31%	45%	8%	84%	8.152	0%
Maand 15	36%	38%	11%	85%	27.918	30%	46%	8%	85%	6.931	0%
Maand 16	35%	39%	12%	87%	23.012	30%	47%	9%	86%	5.809	1%
Maand 17	35%	41%	12%	88%	18.211	29%	48%	10%	87%	4.760	0%
Maand 18	34%	42%	13%	88%	14.337	29%	49%	9%	88%	3.763	1%
Maand 19	34%	42%	14%	89%	11.084	29%	50%	10%	88%	3.073	1%
Maand 20	33%	42%	15%	90%	8.232	28%	50%	10%	88%	2.471	1%
Maand 21	32%	43%	15%	91%	5.448	29%	48%	11%	88%	1.887	2%
Maand 22	32%	43%	16%	91%	2.779	30%	47%	11%	88%	1.413	3%

Werkloosheids- duur	Catwz 0: uitkeringsgerechtigd werkzoekenden					Catwz 3: vrij-ingeschreven werkzoekenden					Verschil ondersteuning catwz 3 en catwz 0
	Persoonlijke dienst- verlening	Actie	Inschatting	Ondersteund (= som van PD, actie, inschatting)	Observaties	Persoonlijke dienst- verlening	Actie	Inschat- ting	Ondersteund (= som van PD, actie, inschatting)	Observaties	
Maand 23	31%	44%	17%	92%	0	30%	46%	12%	88%	1.014	4%
Maand 24	30%	45%	17%	93%	0	30%	45%	13%	89%	651	4%
Maand 25	31%	44%	17%	93%	0	29%	48%	13%	89%	309	4%

**Tabel b9.2 Type actie zes maanden na instroom voor uitkeringsgerechtigde (catwz 0) en vrij-ingeschreven NWWZ (catwz 3)**

	Catwz 0	Catwz 3	Vershil frequentie acties
Activeringsstage	6 (0,04%)	0 (0%)	0%
Algemene arbeidsmarktcompetenties	126 (0,94%)	32 (0,73%)	0%
Armoedebegeleiding	183 (1,36%)	35 (0,8%)	1%
BIO	134 (1%)	45 (1,03%)	0%
Begeleiding door andere partners	199 (1,48%)	236 (5,38%)	-4%
Beroepsgerichte doorstroomopleiding	336 (2,5%)	43 (0,98%)	2%
Beroepsgerichte opleiding	2.744 (20,43%)	496 (11,3%)	9%
Beroepsverkennde stage	75 (0,56%)	20 (0,46%)	0%
Detentietraject	76 (0,57%)	290 (6,61%)	-6%
GOB	134 (1%)	17 (0,39%)	1%
GTB	1.475 (10,98%)	199 (4,53%)	6%
IBO	93 (0,69%)	40 (0,91%)	0%
Limburg	127 (0,95%)	9 (0,21%)	1%
Nederlands voor anderstaligen	425 (3,16%)	421 (9,59%)	-6%
Opleiding in het be..	23 (0,17%)	3 (0,07%)	0%
Opleidingsstage	716 (5,33%)	94 (2,14%)	3%
Outplacement	2.242 (16,69%)	1.170 (26,65%)	-10%
Projectlijnen	475 (3,54%)	798 (18,18%)	-15%
SIW	127 (0,95%)	5 (0,11%)	1%
Sectorale arbeidsbemiddeling	145 (1,08%)	9 (0,21%)	1%
TAZ	62 (0,46%)	4 (0,09%)	0%
TIBB	2.366 (17,62%)	289 (6,58%)	11%
TIW	318 (2,37%)	30 (0,68%)	2%
TWE OCMW	1 (0,01%)	0 (0%)	0%
Tender oriëntering/topsport	85 (0,63%)	3 (0,07%)	1%
Traject ondernemerschap	222 (1,65%)	13 (0,3%)	1%
WIJ	515 (3,83%)	89 (2,03%)	2%
Totaal	13430 (100%)	4390 (100%)	

## bijlage 10 Upskilling

In sectie 6.6.4.4 werd een onderscheid gemaakt tussen ‘upskilling’ en ‘tweede-kans-acties’. Een tweede-kans-actie wordt daarbij gedefinieerd als de tweede actie die volgt op een eerste actie omdat de eerste actie niet leidde tot uitstroom uit de werkloosheid. ‘Upskilling’ definiëren we als acties die in een serie worden geschakeld om zo geleidelijk aan de afstand tot de arbeidsmarkt van de werkzoekende te verkleinen. Sectie 6.6.4.4 ging in op ‘tweede-kans-acties’. In deze bijlage gaan we in op ‘upskilling’.

Om data-technische redenen definiëren we ‘upskilling’ als VDAB-acties die elkaar naadloos opvolgen. Meer specifiek gaan we na welke VDAB-acties onmiddellijk worden gevolgd door een tweede actie. Wanneer er tijd tussen de twee acties in zit (minimaal één maand) spreken we niet van ‘upskilling’, maar wel van een ‘tweede-kans actie’<sup>64</sup>.

In de dataset stelden we vast dat het voorkomt dat VDAB-acties parallel lopen. Een typisch voorbeeld is een beroepsopleiding die gelijktijdig loopt met een opleidingsstage. Deze combinatie beschouwen we niet als ‘upskilling’.

Tabel b8.2 geeft aan welke eerste acties<sup>65</sup> onmiddellijk gevolgd werden door een tweede actie, en duidt aan om welke tweede actie het dan precies gaat. Eén op vijf acties wordt onmiddellijk gevolgd door een tweede actie (kolom 2). ‘Upskilling’, in de betekenis van het aaneenschakelen van acties, is dus eerder dan uitzondering dan de regel. Wel stellen we grote verschillen vast tussen acties.

In de filosofie van ‘upskilling’ verwachten we dat acties die zicht richten op werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt vaker worden gevolgd door een tweede actie. We testen dit empirisch in Figuur b8.1 door de relatie tussen de afstand tot de arbeidsmarkt van de werkzoekenden binnen een actie en de kans op een tweede actie te bepalen. Deze correlatie – aangeduid met de groene en oranje lijn in Figuur b8.1 - is inderdaad negatief. Dit betekent dat acties gericht op meer kwetsbare werkzoekenden vaker worden gevolgd door een tweede actie dan acties die zicht richten op sterkere werkzoekenden. De twee uitersten zijn de TAZ, waarbij ongeveer 90% van de werkzoekenden na afloop van de TAZ onmiddellijk start met een tweede actie, en de IBO, waarbij slechts 2% na afloop van de IBO start met een tweede actie.

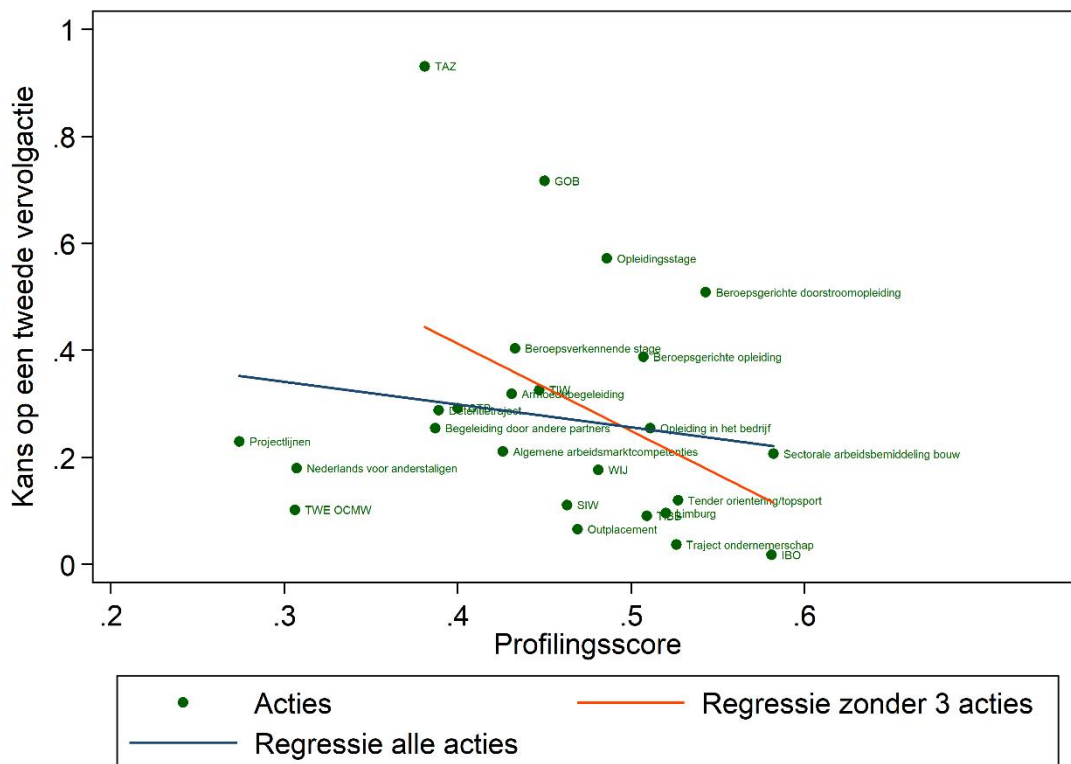
Hoewel we inderdaad een negatieve correlatie zien tussen de kans op een tweede actie en de gemiddelde profilingscore van werkzoekenden in een actie, is de correlatie eerder laag en niet statistisch significant (blauwe lijn, correlatie -0,16; p-waarde 0,45). Dit komt onder meer omdat er drie acties zijn – projectlijnen, Nederlands voor anderstaligen en TWE OCMW – die voornamelijk meer kwetsbare werkzoekenden bereiken, maar waarbij de kans op een tweede actie toch eerder klein is. Dit is niet verbazend voor de ‘projectlijnen’ en ‘TWE OCMW’ die een eigen logica volgen en waarvan een tweede actie niet onmiddellijk de doelstelling is, maar is wel opmerkelijk voor de actie

<sup>64</sup> Het onderscheid tussen ‘upskilling’ en ‘tweede-kans actie’ in dit rapport is vrij ruw. Het is best mogelijk dat een actie die pas enkele maanden na de afloop van een eerste actie volgt, toch past binnen de filosofie van upskilling. Dat beter in kaart brengen vraagt bijkomend onderzoek. Hier wensen we enkel een eerste inkijk te geven.

<sup>65</sup> Een ‘eerste’ actie wordt gedefinieerd als de eerste VDAB-actie die een werkzoekende volgt na instroom in de werkloosheid. We beperken ons tot ‘eerste’ acties om data-technische redenen.

‘Nederlands voor anderstaligen’. We zouden verwachten dat een deel van deze werkzoekenden onmiddellijk doorstroomt naar een andere actie zoals een beroepsopleiding of een tender na afloop van de opleiding Nederlands voor anderstaligen. Houden we geen rekening met de projectlijnen, Nederlands voor anderstaligen en TWE OCMW, dan wordt de negatieve correlatie sterker en wordt ze statistisch significant (oranje lijn, correlatie -0,43; p-waarde 0,048).

**Figuur b10.1** Correlatie tussen de doelgroep van een actie (op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt) en de kans op een tweede actie

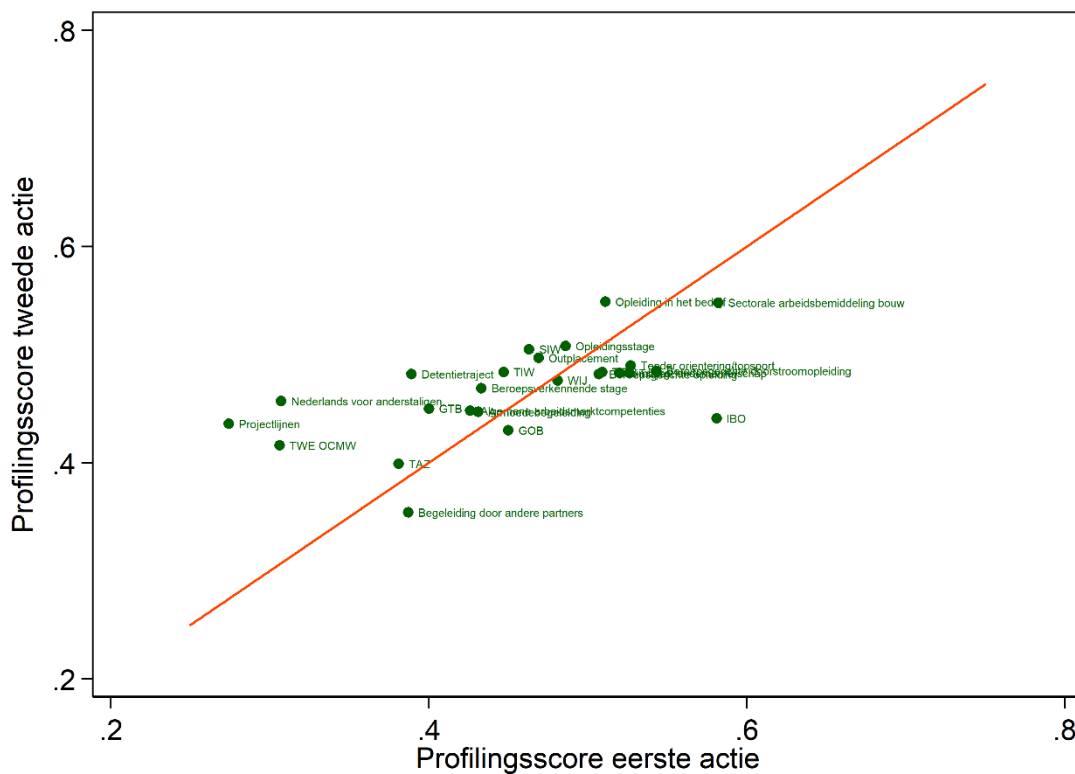


\* De correlatie tussen acties en de kans op upskilling is -0.16 (p-waarde: 0.45). Deze correlatie daalt naar -0.43 (p-waarde: 0.048) wanneer geen rekening wordt gehouden met de ‘projectlijnen’, ‘Nederlands voor anderstaligen’ en ‘TWE OCMW’.

Een tweede principe van upskilling is dat opeenvolgende acties de afstand tot de arbeidsmarkt verkleinen. De tweede actie moet dus in principe ‘moeilijker’ (i.e. werkzoekenden met een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt bereiken) dan de eerste actie. Dat wordt onderzocht in Figuur b8.2. De x-as toont de afstand tot de arbeidsmarkt van de eerste actie; de y-as van de tweede actie<sup>66</sup>. Wanneer de actie boven de diagonale lijn ligt, is er sprake van ‘upskilling’ in de zin dat de tweede actie ‘moeilijker’ is dan de eerste actie. Ligt de eerste actie onder de diagonale lijn, dan kunnen we spreken van ‘downskilling’ in de zin dat de tweede actie gemiddeld genomen meer kwetsbare profielen bereikt dan de eerste actie waaraan de werkzoekende deelnam. We stellen vast dat de meeste acties boven of rond de diagonaal liggen, en er dus een zekere mate van upskilling is. Wanneer acties die erg kwetsbare werkzoekenden bereiken, zoals de actie Nederlands voor anderstaligen of TWE OCMW, worden gevolgd door een tweede actie, gaat het vaak om upskilling. Acties die sterkere werkzoekenden bereiken zoals een IBO worden slechts zelden onmiddellijk gevolgd door een tweede actie (Figuur b8.1). Wanneer dit wel gebeurt, zien we een zekere ‘downskilling’.

<sup>66</sup> De afstand tot de arbeidsmarkt van de tweede actie wordt berekend als een gewogen gemiddelde van alle tweede acties die volgen op de eerste actie.

Figuur b10.2 Upskilling en downskilling: is de tweede actie 'moeilijker' dan de eerste actie?



Tot slot gaan we in op de tweede acties die typisch op een eerste actie volgen. Tabel b8.1 vereenvoudigt Tabel b8.2 door voor elke actie de drie belangrijkste tweede acties te selecteren. We benadrukken opnieuw dat upskilling eerder de uitzondering, en niet de regel is. Slechts ongeveer 20% van de werkzoekenden stromen na afloop van een eerste actie onmiddellijk door naar een tweede actie. Deze tweede acties zijn erg divers, en hangen samen met de eerste acties. Toch zien we volgende patronen:

- IBO wordt vaak gezien als de laatste schakel in 'upskilling'. IBO is inderdaad een belangrijke tweede actie na armoedebegeleiding, beroepsgerichte (doorstroom)opleidingen, beroepsverkenkende stage, Nederlands voor anderstaligen, TAZ, TIBB, tender oriëntering/topsport, traject ondernemerschap en de werkervaringsstage;
- hoewel de tenders TIBB, TIW en WIJ belangrijk zijn qua volume, vormen ze zelden een tweede actie. De TIBB behoort bijvoorbeeld enkel tot de drie belangrijkste tweede acties na de actie algemene arbeidsmarktcompetenties, armoedebegeleiding, GTB, SIW en TWE OCMW;
- beroepsgerichte opleiding worden zeer vaak ingezet binnen de filosofie van upskilling, en volgen dan ook vaak na een eerste actie. Opleidingen behoren tot de drie belangrijkste tweede acties voor het merendeel van de acties.

**Tabel b10.1 De drie belangrijkste tweede acties in functie van de eerste actie (meer details in Tabel b8.2)**

Eerste actie	Drie belangrijkste tweede acties (gerangschikt van belangrijkste tweede actie tot minst belangrijke tweede actie)
Activeringsstage	Armoedebegeleiding; Opleidingsstage; GTB
Algemene arbeidsmarktcompetenties	Algemene arbeidsmarktcompetenties; Beroepsgerichte opleiding; TIBB
Armoedebegeleiding	IBO; TIBB; Begeleiding door andere partners
BIO	Projectlijnen; Beroepsgerichte opleiding; Nederlands voor anderstaligen
Begeleiding door andere partners	Beroepsgerichte opleiding; Outplacement; Beroepsverkennde stage
Beroepsgerichte doorstroomopleiding	Outplacement; IBO; Beroepsverkennde stage
Beroepsgerichte opleiding	IBO; GTB; TWE OCMW
Beroepsverkennde stage	Beroepsgerichte opleiding; IBO; GTB
Detentietraject	GTB; Beroepsverkennde stage; Beroepsgerichte opleiding
GOB	Beroepsverkennde stage; GOB; Beroepsgerichte opleiding
GTB	TIBB; Projectlijnen; WIJ
IBO	IBO; WIJ; Beroepsgerichte opleiding
Instapstage	Algemene arbeidsmarktcompetenties; IBO; Beroepsgerichte opleiding
Limburg	Beroepsgerichte opleiding; Outplacement; Beroepsverkennde stage
Nederlands voor anderstaligen	IBO; Beroepsgerichte opleiding; Outplacement
Opleiding in het bedrijf	Beroepsgerichte opleiding; Beroepsgerichte doorstroomopleiding; IBO
Opleidingsstage	Beroepsgerichte opleiding; IBO; Outplacement
Outplacement	Activeringsstage; Activeringsstage; Activeringsstage
Overige stage	Beroepsgerichte opleiding; Nederlands voor anderstaligen; Begeleiding door andere partners
Projectlijnen	BIO; Beroepsverkennde stage; Beroepsgerichte opleiding
SIW	IBO; TIBB; Beroepsgerichte opleiding
Sectorale arbeidsbemiddeling bouw	GTB; Activeringsstage; Armoedebegeleiding
TAZ	IBO; Beroepsgerichte opleiding; Projectlijnen
TIBB	BIO; Beroepsverkennde stage; IBO
TIW	Beroepsverkennde stage; Projectlijnen; Begeleiding door andere partners
TWE OCMW	TIBB; TIW; Beroepsgerichte opleiding
Tender oriëntering/topsport	IBO; Beroepsgerichte opleiding; GTB
Traject ondernemerschap	IBO; Beroepsgerichte opleiding; BIO
WIJ	TWE OCMW; Activeringsstage; Activeringsstage
Werkervaringsstage	Outplacement; Beroepsgerichte opleiding; IBO

Tabel b10.2 Upskilling: tweede acties in functie van de eerste actie

	Geen vervolg actie	Activeringsstage	Algemene arbeidsmarktcompetenties	Armoedebegeleiding	BIO	Begeleiding door andere partners	Beroepsgerichte doorstroomopleiding	Beroepsgerichte opleiding	Beroepsverkennde stage	Detentietraject	GOB	GTB	IBO	Instapstage	Limburg	Nederlands voor anderstaligen	Opleidingsstage	Ourplacement	Overige stage	Projectlijnen	SIW	Sectorale arbeidsbemiddeling bouw	TAZ	TIBB	TIW	TWE OCMW	Tender oriëntering/topsport	Traject ondernemerschap	WIJ	Werkervaringsstage	Totaal aantal tweede acties (upskilling)	
Activerings-stage	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Algemene arbeidsmarktcompetenties	372	0	0	48	1	2	1	3	2	0	1	8	5	0	6	1	19	4	3	2	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	481
Armoedebegeleiding	217	0	55	0	1	2	0	12	4	0	0	5	4	0	1	2	1	1	0	1	0	2	0	7	3	4	1	0	0	0	0	323
BIO	0	0	0	0	0	4	2	4	4	1	0	5	24	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	4	2	0	0	2	1	0	0	56
Begeleiding door andere partners	1.706	0	2	2	10	0	8	62	15	2	0	11	22	0	1	49	1	12	2	309	0	3	0	35	2	31	1	0	3	0	0	2.289
Beroepsgerichte doorstroomopleiding	470	0	1	0	1	2	0	226	27	0	0	0	12	0	0	0	4	199	1	1	0	0	0	2	0	0	2	0	1	0	0	949
Beroepsgerichte opleiding	6.021	0	14	4	15	12	65	0	87	4	22	49	525	1	4	13	61	2.838	13	47	0	10	0	43	7	7	3	5	8	0	0	9.878
Beroepsverkennde stage	436	0	0	0	20	1	7	27	0	3	23	69	85	0	0	1	1	8	1	4	1	6	0	7	1	47	1	0	2	0	0	751
Detentietraject	218	0	1	2	0	5	1	31	1	0	0	6	16	0	0	3	0	1	0	3	0	3	3	4	4	3	0	0	0	0	0	305
GOB	77	0	0	0	2	0	0	16	53	0	0	105	8	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	264
GTB	2.300	20	28	1	14	8	12	187	295	2	229	0	48	2	0	1	8	13	1	9	0	1	103	1	0	3	0	3	2	0	0	3.291
IBO	10.168	0	0	4	3	13	3	16	4	2	8	13	0	1	5	2	0	0	3	30	3	1	0	51	4	1	2	1	12	0	0	10.350
Instapstage	75	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	4	0	0	87
Limburg	755	0	18	1	4	4	0	11	0	0	0	2	15	0	0	0	4	7	0	0	0	0	0	10	6	0	0	1	0	0	0	838



	Geen vervolg actie	Activeringsstage	Algemene arbeidsmarktcompetenties	Armoedebegeleiding	BIO	Begeleiding door andere partners	Beroepsgerichte doorstroomopleiding	Beroepsgerichte opleiding	Beroepsverkenkende stage	Detentietraject	GOB	GTB	IBO	Instapstage	Limburg	Nederlands voor anderstaligen	Opleidingsstage	Outplacement	Overige stage	Projectlijnen	SIW	Sectorale arbeidsbemiddeling bouw	TAZ	TIBB	TIW	TWE OCMW	Tender oriëntering/topsport	Traject ondernemerschap	WIJ	Werkervaringsstage	Totaal aantal tweede acties (upskilling)
Nederlands voor anderstaligen	2.588	0	12	2	4	42	11	184	53	0	0	0	18	0	0	0	6	104	4	58	0	2	0	45	1	19	0	0	1	0	3.154
Opleiding in het bedrijf	102	0	0	0	1	0	0	3	0	0	0	0	25	0	0	0	0	3	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	136
Opleidings-stage	284	0	0	0	0	1	59	307	0	0	0	1	20	0	1	5	1	0	1	7	0	0	0	5	1	1	0	0	0	0	694
Outplacement	6.881	0	13	1	2	23	18	217	2	0	2	12	68	0	5	13	0	46	0	2	0	3	0	19	4	1	2	24	0	0	7.358
Overige stage	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Projectlijnen	3.755	0	4	0	20	141	7	232	31	1	14	106	122	3	2	172	3	18	1	0	0	19	0	62	14	95	2	2	33	0	4.859
SIW	534	0	0	0	31	0	2	8	14	0	0	1	7	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	601
Sectorale arbeidsbemiddeling bouw	867	0	0	1	0	2	1	13	5	0	0	3	153	0	2	0	0	1	2	8	0	0	0	26	5	0	1	0	2	0	1.092
TAZ	7	16	0	0	0	0	0	1	1	1	0	63	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	89
TIBB	6.889	0	3	4	30	45	9	161	21	0	1	12	234	2	6	9	5	22	1	63	0	0	1	0	11	23	2	2	1	0	7.557
TIW	403	0	1	1	52	7	0	20	58	0	0	0	35	0	0	0	1	2	0	6	0	0	1	1	0	5	0	0	1	19	613
TWE OCMW	251	0	0	1	2	2	0	2	10	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	271
Tender oriëntering/-topsport	574	0	1	2	2	3	1	11	3	0	0	7	5	0	6	0	0	0	0	0	0	1	0	25	13	0	0	0	2	0	656
Traject ondernemerschap	501	0	0	0	0	1	0	4	1	0	0	4	6	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	522
WIJ	1.258	0	0	2	31	4	4	54	1	0	0	6	80	19	2	4	1	4	0	20	0	0	1	2	3	26	0	0	0	0	1.522
Werkervaringsstage	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	
<b>Totaal</b>	<b>47.710</b>	<b>36</b>	<b>153</b>	<b>76</b>	<b>246</b>	<b>324</b>	<b>211</b>	<b>1.812</b>	<b>692</b>	<b>16</b>	<b>300</b>	<b>490</b>	<b>1.543</b>	<b>28</b>	<b>43</b>	<b>275</b>	<b>117</b>	<b>3.289</b>	<b>35</b>	<b>575</b>	<b>4</b>	<b>51</b>	<b>112</b>	<b>355</b>	<b>83</b>	<b>267</b>	<b>18</b>	<b>40</b>	<b>73</b>	<b>19</b>	<b>58.993</b>

# Referenties

- Aigner, D. J., & Cain, G. G.** (1977). Statistical theories of discrimination in labor markets. *ILR Review*, 30(2), 175-187.
- Ajunwa, I., Friedler, S., Scheidegger, C. E., & Venkatasubramanian, S.** (2016). Hiring by algorithm: predicting and preventing disparate impact. Available at SSRN.
- Angwin, J., Larson, J., Mattu, S., & Kirchner, L.** (2016). Machine bias. There's software used across the country to predict future criminals. And it's biased against blacks. *ProPublica*.
- Arni, P., Caliendo, M., Künn, S., & Mahlstedt, R.** (2014). *Predicting the Risk of Long-Term Unemployment: What Can We Learn from Personality Traits, Beliefs and other Behavioral Variables*. Retrieved from
- Asplin, B. R., Magid, D. J., Rhodes, K. V., Solberg, L. I., Lurie, N., & Camargo, C. A.** (2003). A conceptual model of emergency department crowding. *Annals of emergency medicine*, 42(2), 173-180.
- Barnes, S.-A., Wright, S., Irving, P., & Deganis, I.** (2015). Identification of latest trends and current developments in methods to profile jobseekers in European public employment services: final report.
- Behncke, S., Frölich, M., & Lechner, M.** (2010). Statistical assistance for programme selection-for a better targeting of active labour market policies in Switzerland.
- Berger, M. C., Black, D., & Smith, J. A.** (2001). Evaluating profiling as a means of allocating government services. In *Econometric Evaluation of Labour Market Policies* (pp. 59-84): Springer.
- Bimrose, J., and Barnes, S-A.** (2011). *Profiling systems for effective labour market integration: New approaches to profiling and holistic assessment*. Brussels, Belgium: DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Black, D. A., Galdo, J., & Smith, J. A.** (2007). Social insurance programs: Good for workers? Good for the labor market? Evaluating the worker profiling and reemployment services system using a regression discontinuity approach. *The American economic review*, 97(2), 104-107.
- Black, D. A., Smith, J. A., Plesca, M., & Shannon, S.** (2003). Profiling UI Claimants to Allocate Reemployment Services: Evidence and Recommendations for States. *Final Report to United States Department of Labour*.
- Bouckaert, D., Reussens, M., Larnout, D., Heene, L., Schoonbrood, S., Claes, R., Humbeek, G. V.** (2017). VDAB op koers voor een datagedreven aanpak met big data. *Over.Werk*, 2, 64 - 69.
- Brouwer, S., Schellekens, J., Bakker, R., Verheij, N., & Steegen, D.** (2011). Eindrapportage project voorspellers van werkherhaving: Een onderzoek onder werklozen in Noord-Holland. UWV.
- Caliendo, M., Mahlstedt, R., & Mitnik, O. A.** (2017). Unobservable, but unimportant? The relevance of usually unobserved variables for the evaluation of labor market policies. *Labour Economics*, 46, 14-25.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A.** (2010). Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *The economic journal*, 120(548).
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A.** (2015). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*.
- Cockx, B., & Dejemeppe, M.** (2005). Duration dependence in the exit rate out of unemployment in Belgium. Is it true or spurious? *Journal of Applied Econometrics*, 20(1), 1-23.
- Coomans, S., & Bollens, J.** (2012). Tools for Employability Assessment: Instrumenten voor het in kaart brengen van de inzetbaarheid van werkzoekenden- casestudies.
- Desiere, S., Langenbucher, K. & Struyven, L.** (forthcoming). Profiling tools for early identification of jobseekers who need extra support. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, OECD Publishing, Paris.
- Desiere, S., Van Parys, L., & Struyven, L.** (2017). Financieel innoveren om sociaal te excelleren. Voorbereidende studie naar een eerste Sociaal impact Bond voor NEET-jongeren in Antwerpen.
- De Witte, H.** (s.d.). Dé werkloze bestaat niet: op zoek naar types. Mimeo
- De Witte, H.** (1992). Tussen optimisten en teruggetrokkenenen. Een empirisch onderzoek naar het psychosociaal profiel van langdurig werklozen en deelnemers aan de Weerwerkactie in Vlaanderen. Leuven: HIVA
- De Witte, H. & Hooge, J.** (1995). "Een vergelijking van typologieën van kort- en langdurig werklozen: wetenschappelijke en beleidsmatige implicaties", in Van Der Hallen P., De arbeidsmarktonderzoekersdag 1995: verslagboek, Steunpunt WAV dossier nr. 12, Steunpunt WAV, Leuven, pp.127-142.

- Downes, W., & Moran, M.** (2016). Intensive Activity Programme Trial Evaluation: Evidence Synthesis. *DWP Ad Hoc Research Report no. 35, Department for Work and Pensions.*
- Dressel, J., & Farid, H.** (2018). The accuracy, fairness, and limits of predicting recidivism. *Science Advances*, 4(1). doi:10.1126/sciadv.aao5580
- DWSE.** (2018). Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor de buurtdiensten en banen 2016. *Brussels: Departement Werk en Sociale Economie* ([https://www.werk.be/sites/default/files/online\\_diensten/dienstencheques/evaluatie-dienstencheques2016.pdf](https://www.werk.be/sites/default/files/online_diensten/dienstencheques/evaluatie-dienstencheques2016.pdf)).
- Eberts, R. W., O'Leary, C. J., & Wandner, S. A.** (2002). *Targeting employment services*: WE Upjohn Institute.
- Feller, A., Pierson, E., Corbett-Davies, S., & Goel, S.** (2016). A computer program used for bail and sentencing decisions was labeled biased against blacks. It's actually not that clear. *The Washington Post*.
- Fugate, M., Kinicki, A. J., & Ashforth, B. E.** (2004). Employability: A psycho-social construct, its dimensions, and applications. *Journal of Vocational behavior*, 65(1), 14-38.
- Kanfer, R., Wanberg, C.R. & Kantrowitz, T.M.** (2001). Job search and employment: a personality-motivational analysis and meta-analytic review. *Journal of Applied Psychology*, 86(5), 837-55.
- Kluve, J.** (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour economics*, 17(6), 904-918.
- Koen, J., Vianen, A. E. M., & Klehe, U.-C.** (2014). De sleutel tot succesvolle re-integratie: over de cruciale rol van inzetbaarheid bij het vinden van (passend) werk. *Gedrag en Organisatie*, 27(3): 331-351.
- Konle-Seidl, R. K.-S.** (2011). Profiling systems for effective labour market integration: Use of profiling for resource allocation, action planning and matching. *Mutual Learning Programme: DG Employment, Social Affairs and Inclusion*.
- Kuipers, H., van Amelsvoort, P., & Kramer, E.-H.** (2010). *Het nieuwe organiseren, alternatieve voor de bureaucratie*: Acco.
- Lechner, M., & Smith, J.** (2007). What is the value added by caseworkers? *Labour Economics*, 14(2), 135-151. doi:<https://doi.org/10.1016/j.labeco.2004.12.002>
- Leroy, F.** (2006). De sluitende aanpak ontsluit. *Samenleving en Politiek*, 13(7): 3-14.
- Leroy, F.** (2014). *Werk aan werk. Recepten voor leukere loopbanen*. Leuven: LannooCampus
- Leroy, F. & Ranschaert, W.** (2018). Van risicogroepen, kansengroepen en doelgroepen naar doelen, kansen en inclusie. *Over.Werk*, 2018, 1
- Loxha, A., & Morgandi, M.** (2014). Profiling the Unemployed: a review of OECD experiences and implications for emerging economies.
- Matty, S.** (2013). *Predicting Likelihood of Long-term Unemployment: The Development of a UK Jobseekers' Classification Instrument*: Corporate Document Services.
- Mullainathan, S., & Spiess, J.** (2017). Machine learning: an applied econometric approach. *Journal of Economic Perspectives*, 31(2), 87-106.
- O'Connell, P. J., McGuinness, S., & Kelly, E.** (2013). The transition from short-to long-term unemployment: A statistical profiling model for Ireland. *The Economic and Social Review*, 43(1, Spring), 135-164.
- O'Leary, C. J., & Barnow, B. S.** (2016). Lessons from the American Federal-State unemployment insurance system for a European unemployment benefits system.
- O'Neil, C.** (2017). *Weapons of math destruction: How big data increases inequality and threatens democracy*: Broadway Books.
- OECD.** (1998). *Early Identification of Jobseekers at Risk of Long-Term Unemployment: The Role of Profiling*: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Parlementaire vraag 115.** (23 november 2017). Werkplekleeracties volgens type instrument - Overzicht.
- Parlementaire vraag 394.** (16 maart 2018). Individuele beroepsopleiding (in een onderneming) (IBO) - Hervorming.
- Pieterse, W.** (2017). The challenges and obstacles towards PES digitalisation and differentiation: Learning Exchange on "Service differentiation - tailoring online services for the unemployed". *Mutual Learning Programme: DG Employment, Social Affairs and Inclusion*.
- Riipinen, T.** (2011). Risk profiling of long-term unemployment in Finland. *Dialogue Conference Brussels*.
- Rosholm, M.** (2014). Do case workers help the unemployed? *IZA World of Labor*.
- Schellekens, J. M. H., Abma, F., Nijland, M., Postma, G., Van Bebber, J., Mulders, H., Brakel, K.** (2007). Voorspellers voor succesvolle werkhervatting. Een vergelijking tussen langdurig werklozen en snelle werkhervatters. *Groningen: Experimen-tele en Arbeidspsychologie RUG*.

- Schiprowski, A.** (2017). The Role of Caseworkers in Unemployment Insurance: Evidence from Unplanned Absences.
- SERV.** (2016). Advies BVR Tijdelijke werkervaring & BVR Werkervaringsstage.
- SERV.** (2017). Advies BVR Wijk-Werken.
- Struyven, L.** (2004). Trajectbegeleiding voor werkzoekenden. Een antwoord op de nieuwe risico's van globalisering, in: ACV-Vlaams Regionaal Comité (red.), *Globaal werk, vakbondswerk! Globalisering in Vlaanderen*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant, p. 147-159
- Struyven, L. & De Cuyper, P.** (2004). Iedereen een traject? Vlaamse activering van werklozen anno 2003-2004, in: *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 95(8), p. 28-38.
- Struyven, L., Heylen, V., & Van Hemel, L.** (2009). De (nog) niet bemiddelbaren: een verloren groep op de Antwerpse arbeidsmarkt? Leuven: HIVA
- Struyven, L., & Heylen, V.** (2010). Zachte kenmerken van werkzoekenden als drempel voor activering. *Over werk. Tijdschrift van het Steunpunt WSE*(2), 90-95.
- Sullivan, W. F., Coffey, L., Kolovich, L., McGlew, C. W., Sanford, D., & Sullivan, R.** (2007). Worker Profiling and Reemployment Services Evaluation of State Worker Profiling Models: Final Report. *ETA Occasional Paper*(2007-15).
- UWV.** (2015). UWV Kennisverslag special: Bouwstenen voor gerichte dienstverlening.
- UWV.** (2016). UWV Kennisverslag 2016-10: onbewust en irrationeel gedrag (de toepassing van gedragswetenschappelijke inzichten binnen UWV).
- Van den Berg, H. & Van der Veer, K.** (1990). *Hoezo onbemiddelbaar? Een evaluatie van een nieuwe methode van arbeidsbemiddeling voor moeilijk plaatsbare werklozen*. Amsterdam: Free University Press.
- Van Hootegem, G., Huys, R., & Maes, G.** (2014). *Metten en Veranderen. Instrumenten bij het nieuwe organiseren*: Acco.
- Van Parys, L., & Struyven, L.** (2017). De rol en impact van de arbeidsbemiddelaar in het nieuwe begeleidingsmodel van VDAB. Inzicht in de besluitvorming en de interactiestijlen van de individuele VDAB-bemiddelaar obv de resultaten van de websurvey bij bemiddelaars.
- Vandermeersch, H., De Cuyper, P., De Blander, R., & Groenez, S.** (2017). (Kritische succesfactoren in het activeringsbeleid naar mensen met een buitenlandse herkomst).
- VDAB.** (2018). VDAB Jaarverslag 2017.
- Wanberg, C.R., Song, Z., & Hough, L.M.** (2002). Predictive validity of a multidisciplinary model of reemployment success. *Journal of Applied Psychology*, 87, 1100-1120.
- Weber, T.** (2011). Profiling systems for effective labour market integration: Thematic Synthesis Paper. *Mutual Learning Programme: DG Employment, Social Affairs and Inclusion*.
- Wijnhoven, M.** (2016). Presentatie Werkverkenner - infosessie Tineke Van Vooren, Lieve Heene.
- Wijnhoven, M., & Havinga, H.** (2014). The Work Profiler: A digital instrument for selection and diagnosis of the unemployed. *Local Economy*, 29(6-7), 740-749.



