

Arbeidsmarktcongres 2015

Woensdag 11 februari 2015 – Provinciehuis Leuven

Twintig jaar VIONA: een stand van zaken

Gonzalez Garibay, M., Samoy, E., Troch, J., Boey, R. & De Klerck, W.

Departement Werk en Sociale Economie

De twintigste verjaardag van VIONA, in het teken waarvan het jaarlijkse Arbeidsmarktcongres van 2015 plaatsvindt, biedt een aanleiding voor een reflectie over het onderzoeksprogramma in een veranderde en veranderende context. Deze tekst geeft in dit kader een summier stand van zaken weer. Wat kenmerkt de huidige werking van het programma? Welke zijn de belangrijkste realisaties van het programma tot nu toe? Welke uitdagingen gaat VIONA tegemoet?

De tekst is ingedeeld in vier paragrafen. Na een inleiding over het ontstaan van VIONA, wordt de huidige werking van VIONA toegelicht. Een volgende paragraaf staat stil bij de realisaties in het kader van de onderzoeksoproepen in projectmatige en budgettaire termen. Bij wijze van conclusie behandelt de laatste paragraaf de belangrijkste uitdagingen die het onderzoeksprogramma de komende jaren tegemoet gaat.

1. Inleiding

De band tussen wetenschappelijk onderzoek en beleidsuitvoering is heden ten dage niet meer weg te denken uit het beleidslandschap. Concepten zoals *policy-oriented research* (beleidsrelevant onderzoek), *policy monitoring and evaluation* (beleidsmonitoring en -evaluatie) en *evidence-based policy* behoren tot het dagelijks discours en de praktijk van nationale en internationale administraties. Het Vlaamse arbeidsmarktbeleid vormt hierop geen uitzondering. De eerste stappen naar de uitbouw van een institutionele link tussen beleid en wetenschappelijk onderzoek in Vlaanderen werden gezet in 1994 in navolging op het protocol van de Vlaamse Werkgelegenheidsconferentie van 17 maart 1993, met de oprichting van het ‘Vlaams Interuniversitair Onderzoeksnetwork Arbeidsmarkttrappering’ (VIONA). Kenmerkend voor dit netwerk is de tripartiete betrokkenheid. Het VIONA-onderzoeksprogramma is immers het product van een gezamenlijke beslissing van de Vlaamse regering en de sociale partners.

De kern van VIONA was bij de aanvang het garanderen van “een goede kennis van de arbeidsmarkt” (Geldof, 2002) om de kwaliteit van beleidsbeslissingen te verhogen (Vranken, Jans & van der Hallen, 2005). VIONA probeerde zo tegemoet te komen aan drie uitdagingen: de “versnippering van

onderzoeksinitiatieven op het vlak van arbeidsmarktbeleid, een gebrekkige aansluiting tussen het onderzoek en het concrete beleid en het probleem van ontsluiting van het rijke statistische materiaal” (van der Hallen, 2001).

Voor de implementatie van het programma werd een drievoudige structuur opgezet:

- een stuurgroep strategisch arbeidsmarktonderzoek, samengesteld uit de relevante administraties en kabinetten en de sociale partners, met een onafhankelijke expert als voorzitter. Via de stuurgroep werden er jaarlijkse onderzoeksoproepen gelanceerd met betrekking tot specifieke beleidsrelevante thema's, die open staan voor zowel publieke als privé onderzoeksinstellingen;
- een Interuniversitaire Begeleidingsgroep belast met wetenschappelijke raadgeving;
- een Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming (Steunpunt WAV) dat instond voor de exploitatie en valorisatie van statistisch materiaal.

Deze structuur werd operationeel beheerd door de SERV, die instond voor de voorbereiding en opvolging van de werkzaamheden van de stuurgroep en de jaarlijkse oproep, en de Katholieke Universiteit Leuven, waar het Steunpunt WAV werd ingebed. De belangrijkste financieringsbronnen waren de Vlaamse overheid en het Europees Sociaal Fonds (ESF).

Twintig jaar later merken we dat er zich grote contextuele, organisatorische en inhoudelijke veranderingen hebben voorgedaan:

- a) Al sinds 1996 bevindt het beheer van VIONA zich niet meer in de schoot van de SERV, maar onder de hoede van de Administratie Werkgelegenheid van het Departement Economie, Werkgelegenheid, Binnenlandse Aangelegenheden en Landbouw (vandaag het Departement Werk en Sociale Economie).
- b) De 'verzelfstandiging' van het Steunpunt. In 2007 verving het Steunpunt WAV tot het huidige Steunpunt WSE, dat niet enkel de monitoring van de arbeidsmarkt op zich neemt, maar ook wetenschappelijk onderzoek verricht, en dat via aparte kanalen wordt gefinancierd en beheerd. Het meerjarige karakter van het Steunpunt laat toe om meer en beter langetermijnonderzoek te verrichten, waardoor het VIONA-programma zich voornamelijk ging toespitsen op onderzoek dat aansluit bij actuele beleidsvragen. Dit gaat gepaard met het uitschrijven van meerdere onderzoeksoproepen per jaar.
- c) De veranderende cofinanciering. Sinds 2007 vindt er geen cofinanciering meer plaats door het ESF en komen de VIONA-middelen uitsluitend van de Vlaamse Overheid.
- d) De monitoring van de arbeidsmarktdynamiek op Vlaams, Belgisch en Europees niveau is geëvolueerd op basis van een veelheid aan rijke, gestructureerde bronnen (Datawarehouse Arbeidsmarkt & Sociale Bescherming, Vlaamse Arbeidsrekening, Europese Labour Force Survey). Deze bronnen en het arbeidsmarktonderzoek zijn onlosmakelijk met elkaar vergroeid.

2. Werking

Twee keer per jaar wordt een brede oproep gedaan naar voorstellen van onderzoektopics (onder andere via de brievenbus op www.werk.be/onderzoek/onderzoeksoproepen). Uit de voorstellen worden er enkele geselecteerd die door de administratie omgezet worden in een onderzoeksoproep die bij onderzoeksinstellingen wordt verspreid. Bij de selectie van voorstellen die omgezet worden in oproepen voor studies en onderzoeken en bij de concrete uitwerking van die oproepen worden zowel de sociale partners als het beleid en de administratie betrokken (via de VIONA-stuurgroep). Op dit niveau zijn er dus al garanties dat de studies en onderzoeken zullen aansluiten bij reële beleidsvragen en dat VIONA-onderzoek geen vrijblijvende academische bezigheid is. Op basis van een vaste procedure kiest de VIONA-stuurgroep uit de inzendingen de projecten die voor financiering in aanmerking komen. Tijdens de uitvoering wordt elk project opgevolgd in een werkgroep waarin naast vertegenwoordigers van de minister, de sociale partners en de administratie, vaak ook vertegenwoordigers van het te onderzoeken maatschappelijk veld worden betrokken. Deze sturing maakt het mogelijk te waken over de 'bruikbaarheid' van de onderzoeksresultaten. En ten slotte hoort bij elk project een voorstel voor bekendmaking en verspreiding van de resultaten waarbij het Departement Werk en Sociale Economie een beleidsadvies opmaakt voor de minister(s).

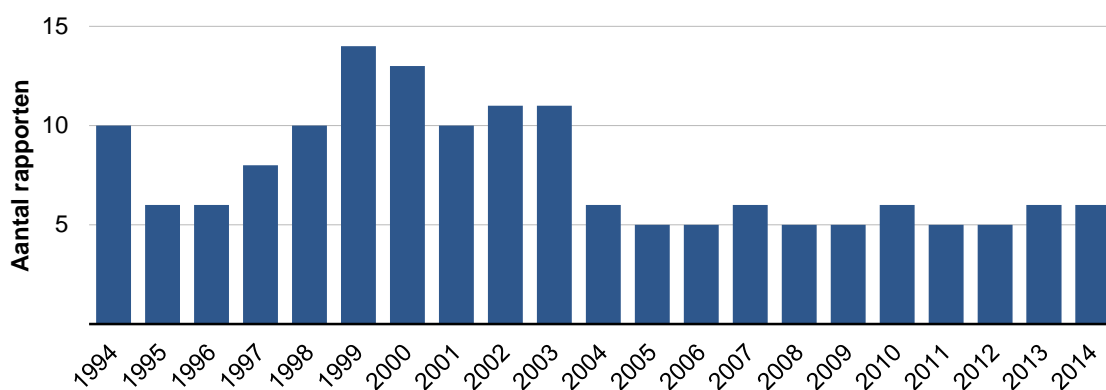
3. Realisaties

Deze paragraaf geeft een kort overzicht van de belangrijkste realisaties van het VIONA-onderzoeksprogramma. We kijken naar de realisaties zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve termen.

Hoeveel opdrachten?

Sinds 1994 zijn er in totaal 159 studie- en onderzoeksopdrachten uitgeschreven en gegund door de VIONA-stuurgroep via de jaarlijkse onderzoeksoproep. In figuur 1 geven we het aantal opdrachten per jaar weer.

Figuur 1. Gegunde VIONA onderzoeksopdrachten 1994-2014 (N=159)



Bron: Departement Werk en Sociale Economie

De grafiek toont een duidelijke evolutie. Na een goede start stijgt het aantal opdrachten tot 1999, blijft daarna enkele jaren op een hoog niveau, met vervolgens een scherpe daling in 2004. Vanaf dat jaar ligt het aantal opdrachten vast op vijf of zes, wat lager is dan het gemiddelde over alle jaren heen (7,5 opdrachten).

Van bij de start in 1994 en tot en met 2003 was vanuit Vlaanderen jaarlijks 565 000 euro beschikbaar voor het VIONA-onderzoeksprogramma (het Steunpunt WAV kreeg aparte werkingssubsidies). Bovenop deze Vlaamse middelen werd nog 45% ESF-cofinanciering voorzien, waardoor het totaal beschikbare budget voor VIONA-onderzoek jaarlijks schommelde tussen 941 500 euro (minimum) en 974 000 euro (maximum). Vanaf 2004 werden de Vlaamse VIONA-middelen gehalveerd tot 283 000 euro. Door die halvering werd ook de ESF-cofinanciering voor arbeidsmarktonderzoek fors verminderd zodat de jaarlijks beschikbare middelen voor VIONA-onderzoek sindsdien schommelden tussen 471 500 euro (minimum) en 488 000 euro (maximum). Vanaf 2007 was er geen ESF-cofinanciering meer en het VIONA-budget daalde van dan af tot juist onder de 400 000 euro. In datzelfde jaar ging echter ook het Steunpunt WSE in opvolging van het WAV van start, met een apart budget voor monitoring van de arbeidsmarkt (zoals voor het WAV), maar ook een niet onaanzienlijk budget voor arbeidsmarktonderzoek (sinds 2007 jaarlijks ongeveer 400 000 euro). Vanaf 2012 en tot op heden bedraagt het VIONA-budget 373 000 euro.

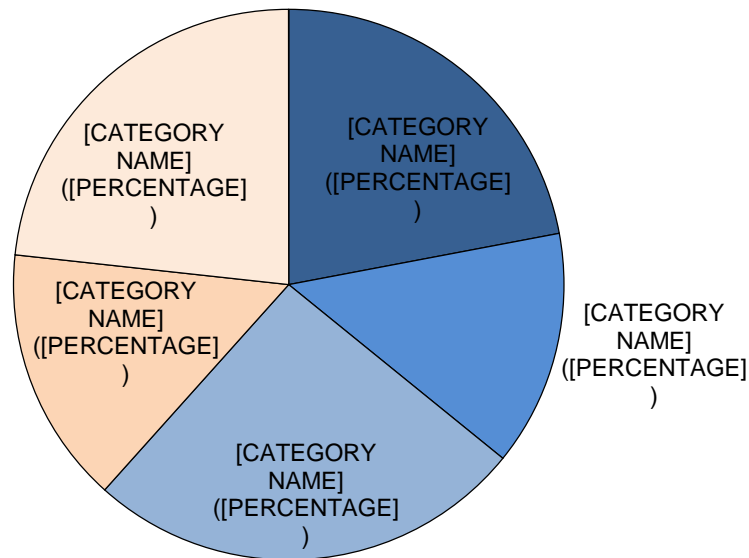
Welke opdrachten?

Een terugblik op de VIONA-onderzoeken die doorheen de jaren werden uitgevoerd, leert ons welke thema's er in elke periode actueel waren en toont ook welke invloed het VIONA-programma heeft gehad.

Van de 159 VIONA-opdrachten hebben er 155 betrekking op het domein Werk en vier op het domein Sociale Economie.¹ Bij de terugblik op VIONA in 2005 maakten Vranken, Jans en van der Hallen een onderscheid tussen de volgende thema's: de arbeidsmarkt en zijn instituties, gelijke kansen, toegang tot de arbeidsmarkt en de (mis)match tussen vraag en aanbod, tewerkstelling en ondernemerschap, maatschappelijk verantwoord ondernemen en duurzame tewerkstelling, kwaliteit van de arbeid, loopbanen en werk-privé balans, gebruik en ontwikkeling van talenten, innovatie en arbeidsorganisatie, en de internationale context van de Vlaamse arbeidsmarkt en het arbeidsmarktbeleid. Indien we de onderzoeksoopdrachten tot en met 2014 indelen in deze categorieën komen we tot figuur 2.

¹ De vier opdrachten die betrekking hebben op het domein Sociale Economie zijn verspreid over de thema's Gelijke Kansen (één opdracht) en Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (drie opdrachten).

Figuur 2. VIONA-opdrachten naar thema, 1994-2014 (N=159)

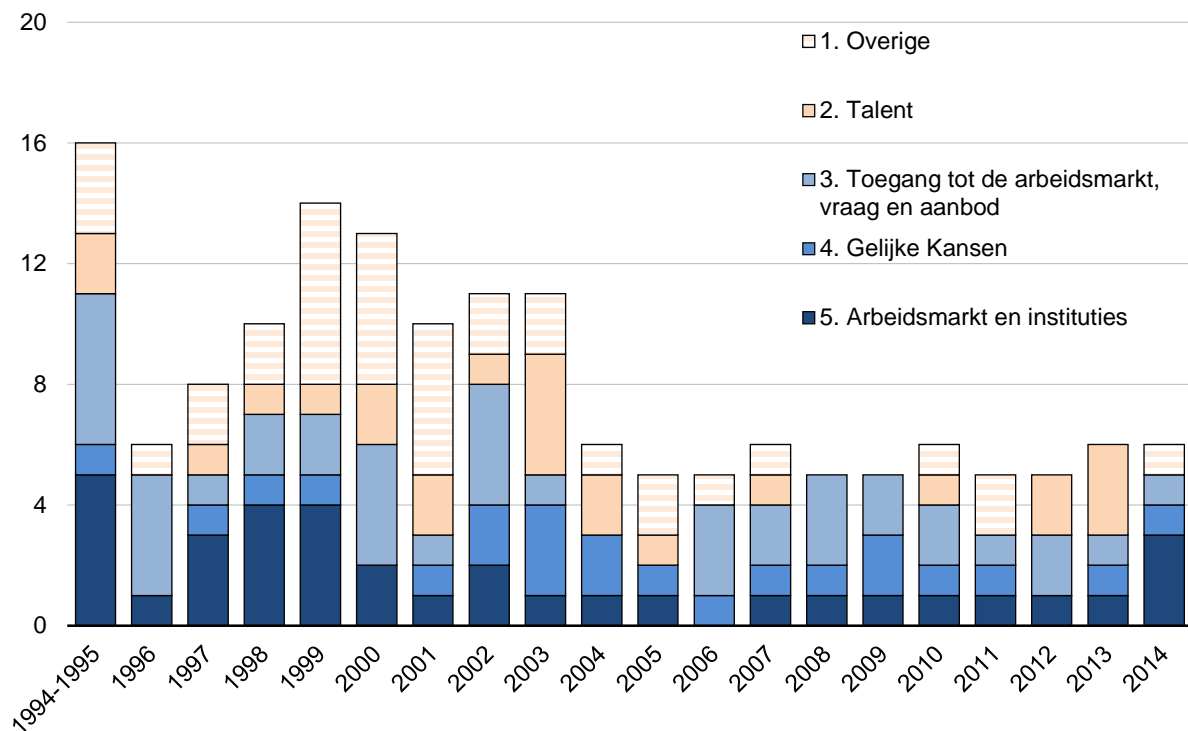


Bron: Departement Werk en Sociale Economie

De figuur laat zien dat de opdrachten geconcentreerd zijn in vier categorieën: toegang tot de arbeidsmarkt en vraag en aanbod (26%), arbeidsmarkt en instituties (22%), talent (15%) en gelijke kansen (14%), die gezamenlijk driekwart van de VIONA-opdrachten vertegenwoordigen.

Een kwart van de studies richt zich op de toegang tot de arbeidsmarkt en de aansluiting van vraag en aanbod. Daaronder vallen zowel kwantitatieve studies (zoals verkenningen van de noden van een bepaalde sector of evaluaties van de tewerkstellingseffecten van een bepaalde maatregel) als kwalitatieve evaluaties van beleidsmaatregelen (tewerkstellingscellen, werkervaring). De studie van de arbeidsmarkt en zijn instituties, vaak vanuit een 'governance' oogpunt (evaluatie van de werkwinkels, subregionaal beleid), vormt de tweede talrijkste categorie. Op de derde plaats komt het gebruik en de ontwikkeling van talenten (bijvoorbeeld in studies over levenslang leren, loopbaanbegeleiding, leren en werken, EVC, enzovoort) en op de vierde plaats komt de categorie gelijke kansen. De diverse overige thema's vertegenwoordigen 23% van het totaal.

Figuur 3. VIONA-opdrachten naar thema, 1994-2014 (N=159)



Bron: Departement Werk en Sociale Economie

Figuur 3 verschaft een thematische indeling per jaar. Uit de grafiek kunnen we enkele opvallende vaststellingen afleiden. Ten eerste blijven ‘toegang tot de arbeidsmarkt, vraag en aanbod’, ‘arbeidsmarkt en instituties’ en ‘gelijke kansen’ aanwezig in elk onderzoeksjaar. Het onderzoek naar talent is de meeste jaren eveneens prominent aanwezig. Ten tweede is het onderzoek rond de overige thema’s zoals kwaliteit van de arbeid, innovatie of maatschappelijk verantwoord ondernemen voornamelijk geconcentreerd tussen 1997 en 2003.

Indien we de lijst van VIONA-studies onder de loep nemen komen we tot enkele additionele vaststellingen.² We zien in eerste instantie een sterke samenhang tussen de beleidsagenda en de onderzoekagenda. Tijdens de jaren negentig lag de focus op arbeid en tewerkstellingsbeleid (met onderwerpen zoals arbeidsherverdeling). Deze focus veranderde tijdens het decennium 2000-2010 naar activering en activeringsbeleid (met opdrachten over, onder andere, de ruimtelijke spreiding van de werkwinkels, de trajectbenadering van VDAB en de rol van derden in het arbeidsmarktbeleid). Tussen 2010 en 2014 lag de klemtoon op competenties, loopbanen en loopbaanbeleid (met onderzoek naar loopbaanbegeleiding, opleidingskrediet, opleidingsincentives voor werkenden, PIAAC, enzovoort). In de huidige context van de staatshervorming zijn er meerdere onderzoeken gericht op de overgedragen bevoegdheden (dienstencheques, PWA, doelgroepenbeleid).

Ten tweede is er een grote diversiteit met betrekking tot de bestuurskundige aard van de VIONA-opdrachten: ze worden gebruikt voor wetenschappelijke beleidsevaluatie van concrete maatregelen

² De volledige lijst van de projecten is te vinden op: www.werk.be/onderzoek.

(diversiteitsplannen, sectorconvenants, werkervaring, trajectbenadering), maar evenzeer voor beleidsvoorbereiding (vormgeving van loopbaanbegeleiding, ontwikkeling van een arbeidsmarktinstrument voor de luchthaven) en verkenning van buitenlandse cases (modellen van EVC³, faciliteren van transitie).

Ten derde heeft VIONA ook gediend als een platform voor kruisbestuiving met andere actoren uit het arbeidsmarktbeleid, en zelfs met andere beleidsdomeinen. Zo werd de ontwikkeling van de eerste werkbaarheidsmonitor van de Stichting Innovatie (bij de SERV) mee gefinancierd met VIONA-middelen. De eerste evaluatie van het inburgeringsbeleid, waarop het huidige beleid grotendeels is gebaseerd, werd als VIONA-onderzoeksopdracht uitgeschreven. De analyse van het aanbod Nederlands Tweede Taal is evenzeer het product van een VIONA-onderzoek.

Ten vierde is er zowel regelmaat als verandering in de thema's. Sommige blijven actueel, of komen al dan niet regelmatig terug. Een thema als jobcreatie en -destructie, dat nu door het DynaM-project onderzocht wordt, werd al in 1998 in een VIONA-onderzoek bestudeerd. Werkervaring is verschillende malen (1994-1995, 1998, 2009) op de agenda verschenen. Ook actief arbeidsmarktbeleid ('wat werkt, wat niet') kwam meermaals onder verschillende vormen aan bod (aanwervingssubsidies, begeleiding, trajectbenadering, enzovoort). Andere thema's zijn recenter. Inspectie heeft bijvoorbeeld pas in 2012 zijn intrede gedaan, en met de recente staats hervorming komen nieuwe maatregelen (doelgroepkortingen, dienstencheques, PWA) op de voorgrond.

Er zijn ook onderwerpen die naar de achtergrond verzeild zijn. Het is ondertussen veertien jaar geleden dat er nog eens een onderzoek over gender is geweest, en ook in 2001 werd de eerste en enige studie over 'mobbing en ongewenst gedrag op het werk' gepubliceerd.

Af en toe valt er in de oude VIONA-onderzoeken iets te lezen dat vandaag wellicht niet meer op die manier neergeschreven zou worden. Zo werd in 2003 een onderzoek gepubliceerd met de titel 'Weerstand bij werknemers tegen allochtonen'. Anderzijds zijn er toen ook thema's onderzocht die nu hoog op de beleidsagenda staan (zoals het vormingsbeleid van sectoren in 1997 of de 'teruggetrokken' werkzoekenden in 1995).

De concrete weerslag van de resultaten van de VIONA-onderzoeken in het beleid is niet gemakkelijk te achterhalen wegens de hoge complexiteit van beleidsprocessen. De procedure voor toekenning van de projecten, de opvolging in stuurgroepen, de wijze van bekendmaking en de beleidsadviezen die de administratie opmaakt voor de bevoegde minister garanderen in ieder geval dat de meeste rapporten niet 'ongebruikt in de kast blijven liggen'. Er zijn ook veel indicaties (verwijzingen in SERV-adviezen en beleidsnota's, gebruik in parlementaire vragen) dat de onderzoeksresultaten integraal deel uitmaken van het maatschappelijke debat.

³ Erkenning van Verworven Competenties

4. De toekomst

Zoals vermeld, werd VIONA opgericht om tegemoet te komen aan de “versnippering van onderzoeksinitiatieven, een gebrekkige aansluiting tussen het onderzoek en het concrete beleid en het probleem van ontsluiting van het rijke statistische materiaal” (van der Hallen, 2001). Twintig jaar later hebben deze doelstellingen zeker en vast niet aan relevantie verloren en blijven ze richtinggevend voor het programma, maar het landschap waarbinnen ze gerealiseerd kunnen worden is wel drastisch gewijzigd.

In veel beleidsonderzoek wordt gebruik gemaakt van secundair bronnenmateriaal. Door de activiteiten van de steunpunten WAV en WSE is dit soort materiaal nu veel omvangrijker en veel beter toegankelijk dan vroeger. Het Datawarehouse Arbeidsmarkt & Sociale Bescherming en de Vlaamse Arbeidsrekening bestonden gewoonweg niet toen VIONA van start ging en enquêtes zoals die naar de Arbeidskrachten werden nauwelijks geëxploiteerd. Ook de studiedienst van de VDAB heeft veel nieuw materiaal ontsloten, zowel over de eigen werking en die van het Vlaams Subsidieagentschap WSE (nu opgenomen in WSE) alsook ruim bruikbare metingen van de uitstroom naar werk. Het is voor het beleidsonderzoek van cruciaal belang dat dit soort activiteiten van ‘ontsluiting van statistisch materiaal’ even intens verder worden gezet.

De werkwijze van het VIONA-programma inzake selectie en opvolging van de projecten bevat veel garanties voor een goede aansluiting tussen het onderzoek en het concrete beleid. Indien er op dit punt al een knelpunt te detecteren valt, dan is dit het gevaar dat de beleidsvragen de wetenschappelijke vraagstelling gaan verdringen. De korter wordende looptijd van de projecten (de laatste tijd lijkt zes maand een standaard te worden) laat nog maar weinig ruimte voor grondige studie.

Het VIONA-kader heeft er zeker toe bijgedragen dat het onderzoek minder ‘versnipperd’ is dan tevoren. De relevantie van voorgestelde onderzoeksthema’s wordt in de stuurgroep getoetst aan reeds bestaand onderzoek op hetzelfde domein, dat op die manier gevaloriseerd kan worden en waardoor duplicering wordt vermeden. De samenvattingen van de resultaten op de website van het Departement WSE en de verslagen in *Over.Werk* (het tijdschrift van het Steunpunt WSE) over verricht onderzoek dragen hiertoe bij.

De continuïteit in de VIONA-financiering en ook de financiering van het Steunpunt WAV-WSE heeft ertoe bijgedragen dat er aan diverse instellingen onderzoeksgroepen zijn gevormd die snel en accuraat kunnen inspelen op vragen naar beleidsgericht onderzoek. Het is van het grootste belang dat de financieringsstromen niet opdrogen om de verworven wetenschappelijke deskundigheid niet te zien verloren gaan. De ‘massa’ overgedragen maatregelen in de staatshervorming (een budgetverhoging van 1,6 naar 4 miljard euro voor het beleidsdomein) brengt ook veel nieuwe uitdagingen voor de onderzoekagenda met zich mee.

Bibliografie

Geldof, D. (2002). Een toeleidingstraject naar arbeidsmarktonderzoek. In Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (Ed.), *Werkt de arbeidsmarkt? Strategisch arbeidsmarktonderzoek in Vlaanderen*: 9-14. Antwerpen: Standaard Uitgeverij.

van der Hallen, P. (2001). *De arbeidsmarkt in Vlaanderen - Jaarreeks 2001. Deel 1: ICT en werkgelegenheid*. Antwerpen: Garant Uitgevers.

Vranken, J., Jans, M., & van der Hallen, P. (2005). Beauty Lies in the Eyes of VIONA. In J.Vranken, M. Jans & P. van der Hallen (Eds.), *Labour Market Research and Policy Making in Flanders*: 7-30. Antwerpen: Garant Uitgevers.