



CAPITA SELECTA UIT  
VLAAMS  
ARBEIDSMARKT-  
ONDERZOEK  
2015-2018



## Inleiding

In december 2011 werd een eerste reeks samenvattingen van VIONA-onderzoeksrapporten gebundeld in een *Capita Selecta*<sup>1</sup>, gevolgd door een tweede reeks samenvattingen in januari 2015<sup>2</sup>. Hier volgt nu een derde reeks met alle rapporten vanaf 2015, voor zover we beschikken over samenvattingen in het standaardformat. De integrale tekst van de rapporten is te vinden op [www.werk.be](http://www.werk.be).

1. ["Naar een vernieuwde sectorale insteek voor het Vlaams werkgelegenheidsbeleid"](#) (IDEA Consult), april 2015
2. ["Dienstencheque-ondernemingen onder de loep genomen"](#) (IDEA Consult), juni 2015
3. ["Het PWA-stelsel in kaart gebracht"](#) (IDEA Consult), juni 2015
4. ["Naar een nieuw concept van begeleiding op de werkvloer. BODW participatief doorgelicht"](#) (HIVA), juni 2015
5. Deelrapport 1 - ["De rol en impact van de arbeidsbemiddelaar in het nieuwe begeleidings-model van de VDAB. Inzicht in de besluitvorming en de interactiestijlen van de individuele VDAB-bemiddelaar o.b.v. de resultaten van de websurvey bij bemiddelaars"](#) (HIVA), februari 2017
- Deelrapport 2 - ["De rol en impact van de arbeidsbemiddelaar in het nieuwe begeleidingsmodel van de VDAB. Resultaten van de werkzoekendenbevraging"](#) (HIVA), juni 2017
6. ["De activering uit de arbeidsongeschiktheid: maatschappelijke doelmatigheid in haar sociale en economische aspecten"](#) (HIVA), oktober 2016
7. ["Externe evaluatie van de Vlaamse Jongerengarantie in het kader van het Europese Jonge-rengarantieplan"](#) (HIVA), februari 2017
8. ["Kritische succesfactoren in het activeringsbeleid naar mensen met een buitenlandse Herkomst"](#) (HIVA), augustus 2017
9. ["Leerrendement van opleidingen in het beleidsdomein Werk: een conceptuele analyse en ontwikkeling van een meetsysteem"](#) (HIVA), oktober 2016
10. ["Vanuit de kinderschoenen naar de puberteit. De Vlaamse deeleconomie in kaart gebracht"](#) (IDEA Consult), september 2017
11. ["Wijzigingen in jobs, vacatures en vaardigheden"](#) (Antwerp Management School), december 2017
12. ["Activering van leefloongerechtigden via tijdelijke werkervaring"](#) (IDEA Consult), november 2018
13. ["Techniek Tien jaar later: loopbaanpaden en -uitkomsten van STEM-studenten"](#) (IDEA Consult), december 2018

---

<sup>1</sup> [https://www.werk.be/sites/default/files/rapporten/onderzoeksresultaten-samenvattingen-thematisch\\_overzicht3.pdf](https://www.werk.be/sites/default/files/rapporten/onderzoeksresultaten-samenvattingen-thematisch_overzicht3.pdf)

<sup>2</sup> [https://www.werk.be/sites/default/files/rapporten/capitaselecta\\_2012\\_2014.pdf](https://www.werk.be/sites/default/files/rapporten/capitaselecta_2012_2014.pdf)

# TITEL: NAAR EEN VERNIEUWDE SECTORALE INSTEK VOOR HET VLAAMS WERKGELEGENHEIDSBELEID

Auteur(s): An De Coen & Wim Van der Beken (IDEA Consult) , Luc Sels (KU Leuven)

## 1. Korte samenvatting van het onderzoek (abstract)

Sectoren worden voor de verwezenlijking van competentieontwikkeling aanzien als belangrijke motoren: zij tekenen, o.a. via de sectorconvenants, een beleid uit op zowel het ontwikkelen, onderkennen als inzetten van competenties in hun sector, en dit zowel voor leerlingen, werkzoekenden als werknemers. Sinds 2001 heeft de Vlaamse overheid sectorconvenants ter beschikking als een protocol van samenwerking tussen de sectorale sociale partners en de Vlaamse regering. De sectorconvenants zijn een belangrijk instrument van de Vlaamse overheid ter versterking van het werkgelegenheidsbeleid binnen het sectoraal beleid. Het biedt de mogelijkheid om specifieke beleidsthema's van de domeinen Werk en Sociale Economie, Onderwijs en Gelijke Kansen ingang en doorwerking te laten vinden binnen de verschillende sectoren in de economie. In deze convenants ligt de focus op drie specifieke beleidsthema's die decretaal zijn bepaald:

- een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt;
- het stimuleren van competentieontwikkeling;
- het verhogen van diversiteit op de arbeidsmarkt.

Sinds de invoering van de sectorconvenants kende het instrument een aantal belangrijke evoluties. Zo vormen de omgevingsanalyse en visieontwikkeling van de sector sinds 2010 de basis voor de acties binnen het convenant. Hierdoor werd de focus op maatwerk meer uitgesproken dan voorheen. Deze 'nieuwe stijl' convenants laat door de flexibele aanpak voldoende ruimte voor het beantwoorden van sectorale noden. Het is deze nieuwe generatie convenants (vanaf de generatie 2010-2012) die in deze studie geanalyseerd werden als beleidsinstrument binnen de bredere sectorale werking van de Vlaamse overheid. Hoewel deze analyse vertrok van beschikbare administratieve gegevens, werd de diagnose voornamelijk gesteld op basis van kwalitatieve interviewgegevens. Verschillende beleidsactoren en sociale partners deelden hun ervaringen en verwachtingen m.b.t. de sectorconvenants en – meer algemeen - de interactie tussen de Vlaamse overheid en de sectorale sociale partners. Aan de hand van de voornaamste conclusies komen de onderzoekers tot een aantal pistes die het beleid rond de sectorconvenants en de bredere toekomstige sectorale werking kunnen inspireren. Deze pistes werden uitgewerkt rond de volgende vijf thema's:

- de sectorconvenant als instrument continueren en optimaliseren;
- de hefboomrol van de sectorconvenants versterken;
- van sectorconsulenten naar platformwerking evolueren;
- sectorconvenants als koepelovereenkomst voor de sectorale werking;
- naar een vernieuwd governance kader als gevolg van de 6de staatshervorming.

Via deze pistes reiken de onderzoekers bouwstenen aan voor een vernieuwde sectorale insteek in het Vlaams werkgelegenheidsbeleid.

### Key words:

Sectorconvenants, sociaal overleg, sectoraal beleid

## 2. Doelen van het onderzoek

Dit onderzoek evalueert in de eerste plaats de uitwerking van de sectorconvenants 'nieuwe stijl' - die in 2010 voor het eerst werden afgesloten - ten gronde als beleidsinstrument in het bredere (sectoraal) beleid. De doelstelling van de opdracht is tweeledig:

1. Nagaan hoe het instrument van de sectorconvenants geoptimaliseerd kan worden in de veranderende beleidscontext;
2. Nagaan hoe een (vernieuwd) sectoraal beleid slagkrachtiger kan worden ingezet ten aanzien van nieuwe uitdagingen, gerelateerd aan de overdracht van nieuwe bevoegdheden naar Vlaanderen dankzij de zesde staatshervorming en ontwikkelingen richting meer intersectorale samenwerking.

## Verduidelijking van kernbegrippen + op welke wijze deze aansluiten bij de gangbare internationale definitie(s) + typisch Vlaamse begrippen en structuren

**Sectorconvenants** zijn een protocol van samenwerking tussen de sectorale sociale partners en de Vlaamse regering. Via inspanningsverbintenissen van de sectorale sociale partners geven de convenants vorm aan hun engagement om de prioriteiten van het arbeidsmarktbeleid mee te versterken op sectorniveau. Voor de uitvoering van de acties uit de sectorconvenants stelt de Vlaamse overheid middelen ter beschikking om in totaal 120 (voltijdse) sectorconsulenten te financieren. Zij zijn actief binnen paritair beheerde organen van de 34 sectoren die in 2013 een convenant afsloten (voornamelijk bij de sectorale opleidingsfondsen of fondsen voor bestaanszekerheid).

De convenants worden afgesloten binnen het inhoudelijk kader dat moet worden goedgekeurd door VESOC. Dat inhoudelijk kader is gebaseerd op het decreet op de sectorconvenants en op het Regeerakkoord, de Beleidsnota Werk 2009-2014, het Werkgelegenheids- en Investeringsplan, VIA, Pact 2020, het loopbaanakkoord, etc. Binnen dit kader en de decretale thema's vertrekt de inhoud van de convenants vanuit een omgevingsanalyse en een analyse van de sterktes en zwaktes van de sector. Hiermee worden een set van prioriteiten bepaald die vertaald worden naar specifieke acties.

**VESOC**, het Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomité, is het drieledige overlegorgaan tussen de Vlaamse Regering, de Vlaamse werkgevers- en de Vlaamse werknemersorganisaties.

### 3. Methoden en data

Om de onderzoeksvragen adequaat te beantwoorden, werden verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd.

Via **deskstudie** werden verschillende beleidsdocumenten geanalyseerd rond het inhoudelijk kader van de convenants, samen met de eerste vaststellingen van het Departement WSE omtrent de uitvoering van de (nieuwe stijl) convenants (inclusief verslagen van de sector- en bedrijfsbezoeken) en de resultaten van voorgaand onderzoek (vb. De Rick & Vermaut, 2008).

Bij aanvang van het onderzoek vonden verkennende **interviews** plaats met diverse beleidsactoren.

Via de organisatie van afzonderlijke **focusgroepen** bij de sociale partners werd vanuit verschillende hoeken input verzameld over de werking van de sectorconvenants op het terrein, de perceptie van sectoren en consulenten t.a.v. instrument en de invloed van recente ontwikkelingen op de sectorale werking en sectorconvenants.

Tot slot werden twee **workshops** georganiseerd om de resultaten uit het onderzoek te verwerken en om te zetten naar een visie met concrete aanbevelingen voor de inzet van de sectorconvenants binnen een vernieuwde sectorale insteek voor het Vlaams competentie- en werkgelegenheidsbeleid.

#### Methodische toelichting (bijvoorbeeld type van survey: statistische technieken)

Om informatie te verzamelen vanuit verschillende perspectieven, vonden **diepte-interviews** plaats bij de volgende beleidsactoren: FOD WASO; Departement WSE; Kabinet Werk; Departement O&V; Kabinet Onderwijs; Departement EWJ; Kabinet Economie; VDAB; SYNTRA-Vlaanderen; RTC-netwerk; VLOR; SERV; ESF-agentschap Vlaanderen.

5 **focusgroepen** werden ingericht bij verschillende sociale partners, meer bepaald bij het ACV, het ACLVB, het ABVV, Unizo en VOKA. Elke focusgroep telde 5 tot 10 deelnemers. Bij de samenstelling van de groep werd beoogd om naast vertegenwoordigers uit de respectievelijke organisaties, te streven naar een mix van personen uit grote en kleine sectoren met en zonder sectorconvenant zodat er een representatief beeld gevormd kon worden. Alle deelnemers waren vertrouwd met de Vlaamse sectorconvenants, het breder sectoraal beleid in Vlaanderen en de sectorale werking op federaal niveau, inclusief de bevoegdheden die geregionaliseerd worden in het kader van de zesde staatshervorming.

Concreet werden twee **workshops** georganiseerd, één met de eerder geïnterviewde beleidsactoren en één met de interprofessionele sociale partners. Beide workshops leverden input om constructief en participatief na te denken op basis van de resultaten uit eerdere fases.

## 4. Bevindingen

Zowel beleidsactoren als sociale partners (op sectoraal en interprofessioneel niveau) werden geconsulteerd om hun ervaringen met de sectorconvenants als Vlaams beleidsinstrument voor de interactie met sectoren te analyseren. De verzamelde informatie werd gebruikt om tot een globale diagnose te komen. Hoewel het om algemene vaststellingen gaat, benadrukken we dat de grote diversiteit tussen sectoren doorheen het onderzoek steeds in acht genomen wordt bij de bespreking van de conclusies.

### 1. Sectoren vormen een brug tussen beleid en bedrijven;

De sectorconvenants bieden de Vlaamse overheid een instrument om het competentie- en werkgelegenheidsbeleid te linken aan de werking van de sectorale sociale partners. Deze brugfunctie is volgens verschillende stakeholders cruciaal om de afstand tussen beleidsmakers en bedrijven te verkleinen. Enerzijds pleiten verschillende factoren pleiten voor het inschakelen van sectorale organisaties ter ondersteuning van de implementatie van het Vlaamse arbeidsmarktbeleid, zoals het faciliteren van toegang tot bedrijven, het gericht werken op maat van elke sector, het verhogen van ownership van de acties en het verhogen van de middenveldfunctie van de sectororganisaties. Anderzijds brengt het werken met sectoren als intermediaire instantie ook een aantal aandachtspunten met zich mee, zoals de Belgische structuur die zich laat voelen (bv. op het vlak van de middelen), de sterke autonomie van de paritaire comités en de sectorfondsen, en het zwaar doorwegen van grote bedrijven.

### 2. Sectorconvenants worden beschouwd als een waardevol instrument met ruimte voor verbetering;

Consultatie van beleidsactoren en sociale partners uit diverse sectoren leert dat de sectorconvenants algemeen worden ervaren als een waardevol instrument dat doorheen de jaren positief geëvolueerd is. Om de bevindingen in de juiste context te plaatsen, is het belangrijk om in het achterhoofd te houden dat de ervaring met de convenants op sectoraal niveau gekleurd wordt door de diversiteit binnen sectoren, o.a. m.b.t. de aanwezigheid en het functioneren van de fondsen in de respectievelijke sectoren. Ook de mate waarin sectoren federaal of regionaal georganiseerd zijn, heeft gevolgen voor de ervaringen met de sectorconvenants. De volgende verdiensten worden beschouwd als meerwaarde van de sectorconvenants:

- Introduceren van langetermijnvisie in de sectoren;
- Afsluiten van sectorconvenants via dialoog;
- Plaatsen van nieuwe thema's op de agenda van de sectorale sociale partners;
- Introduceren van acties op maat van de sectorale realiteit;

Toch bleek uit de interviews dat er nog ruimte voor verbetering is, en dit op de volgende vlakken:

- Niet alle sectoren engageren zich;
- Afspraken worden gemaakt via inspanningsverbintenissen, die moeilijk meetbaar en afdwingbaar zijn;
- De korte looptijd (van 2 jaar) staat haaks op de langetermijnvisie.

### 3. Er is meer animo voor consulentenwerking dan voor projectfinanciering;

Uit het onderzoek bleek dat sectorconsulenten een dynamiek op gang brengen in de sector, en dit zowel op operationeel als strategisch vlak. Zo zou er binnen verschillende sectoren veel minder gebeurd zijn rond opleiding, en kunnen de sectorconsulenten door de paritaire aansturing thema's bespreekbaar maken binnen de sector zonder er een stempel van werkgevers- of werknemerszijde op te zetten. Zij vormen een 'neutraal' aanspreekpunt met een bredere blik door hun mandaat via de convenants en hun werking in de sectorale structuur te combineren.

De manier waarop men vanuit de sector naar het convenant en het mandaat van de consulenten kijkt, bepaalt in grote mate de omvang van de actieradius en mogelijke schaalvoordelen. Het is de sector in zijn geheel die een convenant afsluit en zo het takenpakket van de consulenten bepaalt. Daarbij zijn er twee praktijken: de taken strak afbakenen en beperken tot de acties uit het sectorconvenant, en de consulent laten opgaan binnen de sectororganisatie door hem/haar te laten samenwerken met de andere medewerkers binnen de sectororganisaties en alle taken/acties binnen het breder geheel te laten gebeuren. Hoewel beide manieren van werken gehanteerd worden binnen de convenants 2013-2014, opteren veel sectoren voor de tweede manier van werken vanuit de overtuiging (en ervaring) dat de consulenten meer kunnen realiseren wanneer ze integraal deel uitmaken van de respectievelijke sectororganisaties. Op die manier laat het financieren van consulenten de Vlaamse overheid toe om de bredere sectorale middelen indirect te mobiliseren. Deze integratie maakt de monitoring evenwel zeer moeilijk omdat het niet altijd duidelijk is wat er extra gepresteerd werd dat anders niet zou gebeuren.

Naast de directe financiering van consulenten worden de sectoren ook ondersteund via projectfinanciering. Een belangrijk voordeel van projectfinanciering is de rechtstreekse link tussen input en output. Toch zijn er ook een aantal aandachtspunten die niet uit het oog mogen worden verloren. Zo moet er bij projectfinanciering worden gewaakt over het risico om dubbele financiering te verstrekken voor bepaalde activiteiten. Het algemeen aanvoelen is dat projectfinanciering complementair aan de consulentenwerking. Het kan bijvoorbeeld gebruikt worden als instrument om intersectorale samenwerking te stimuleren door er afzonderlijke financiering voor te verstrekken en sectoren zo een 'buy-in' te bieden.

## 4. Bevindingen (vervolg)

### 4. De 6de staatshervorming gaat gepaard met uitdagingen voor de sectorale werking;

Op 1 juli 2014 werden via de zesde staatshervorming officieel meer bevoegdheden overgeheveld naar de gemeenschappen en gewesten. Het gaat om de grootste overdracht van bevoegdheden sinds de derde staatshervorming uit 1988. Samen met de bevoegdheden – die sectoraal moeten worden ingevuld – komen ook de daaraan gekoppelde budgetten over. Zowel inhoudelijk als financieel zal het belang van de regionale werkgelegenheidsakkoorden in grote mate toenemen, wat het belangrijk maakt om er een sectorale doorslag van te hebben. Aangezien een aantal overkomende bevoegdheden, zoals het betaald educatief verlof (BEV) en het industrieel leerlingenwezen (ILW), een sterke sectorale component hebben, is het belangrijk om na te gaan hoe de sectorale invulling en implementatie van de bevoegdheden op een succesvolle manier kan gebeuren.

### 5. Er is een gestage opgang van intersectorale werking;

Het afsluiten van sectorconvenants op het niveau van paritaire comités zorgt ervoor dat de afgesproken acties op maat van de sector gebeuren. Deze focus op de eigen sector creëert echter ook de kritiek dat het intersectorale aspect van de sectorconvenants kan versterkt worden, ook al is er al meer samenwerking dan vroeger. Sectoren worden immers vaak geconfronteerd worden met gemeenschappelijke problemen (vb. het vinden van technische profielen of de uitstoot van laaggeschoolden) en sectoroverschrijdende behoeften (vb. m.b.t. veiligheid).

Een blik op de activiteiten van beleidsactoren en sociale partners leert dat er op verschillende vlakken ontwikkelingen plaatsvonden in de richting van clusterwerking, en dit zowel op Vlaams als federaal niveau. Analoog is er vanuit verschillende hoeken vraag naar meer intersectorale samenwerking, enerzijds bij wijze van tegemoetkoming aan de realiteit op de werkvloer en binnen het onderwijs, anderzijds om de neuzen in dezelfde richting te krijgen om gemeenschappelijke problemen en uitdagingen aan te pakken. Hoewel men het erover eens is dat er verder ingezet moet worden op intersectorale samenwerking, blijft het een uitdaging om een gepast instrument en/of platform te vinden dat de samenwerking tussen sectoren (al dan niet via de consultants) stimuleert. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn de aandacht voor een bottom-up benadering en het realiseren van ownership bij de betrokken actoren.

### 6. De sectorconvenants moeten duidelijk gepositioneerd zijn t.o.v. de sectorale werking uit andere beleidsdomeinen.

Naast de sectorconvenants worden er nog andere overeenkomsten afgesloten tussen beleidsactoren van de Vlaamse overheid en actoren op sectorniveau.

- Parallel aan de sectorconvenants stelt het **Departement Onderwijs en Vorming** onderwijsconvenants ter beschikking, die een eigen werking en finaliteit hebben. Sectoren kunnen een onderwijsconvenant hebben zonder een sectorconvenant af te sluiten en vice versa; er is geen één-op één relatie tussen beide. De koppeling tussen onderwijsconvenants en sectorconvenants kan worden versterkt, maar ze hebben elk een duidelijke finaliteit. Algemeen is de visie omtrent de onderwijsconvenants dat ze de verdere concretisering van de sectorconvenants zijn.
- Vanuit het **Departement Economie, Wetenschap en Innovatie** wordt er gegeven de thema's vooral samengewerkt met werkgeversorganisaties, die dan met de betrokken agentschappen contact opnemen. Hoewel er binnen het departement geen prominent sectorinstrument aanwezig is, wordt er wel beleidsondersteuning geboden en wordt er een projectmatige aanpak gehanteerd: sectorfederaties doen mee aan oproepen, vb. rond lichte structuren gefinancierd door IWT. Nu Werk en Economie onder de bevoegdheid van dezelfde minister vallen, wordt er naar de toekomst toe wel meer op zoek gegaan naar dwarsverbanden aangezien meer integratie gewenst is.

## 5. Conclusies en beleidsimplicaties

Aan de hand van de voornaamste bevindingen worden een aantal pistes geformuleerd die het beleid rond de sectorconvenants en de bredere toekomstige sectorale werking kunnen inspireren.

### 1. Sectorconvenant als instrument continueren en optimaliseren;

Aangezien de convenants algemeen beschouwd werden als een waardevol beleidsinstrument, is het aangewezen om het instrument te continueren, mits evenwel het doorvoeren van enkele belangrijke aanpassingen die het instrument effectiever en efficiënter kunnen maken, en dit op vlak van volgende bouwstenen:

- *Flexibele menusetting.* Wanneer er wordt ingezet op thematieken die leven binnen de sector, is de kans ook groter dat de beoogde resultaten gerealiseerd worden. Het blijft bijgevolg belangrijk dat elke sector nagaat welke acties kunnen verbonden worden aan de drie decretale thema's. Voor thema's die minder leven binnen de sector bestaat immers het risico dat het proces in 'pro forma' intenties resulteert die dode letter blijven, wat uiteraard moet worden vermeden. Het stimuleren van een intersectorale reflex kan hiertoe soelaas bieden door de blik te verruimen naar bredere acties.;
- *Verlenging van de looptijd.* Om de invulling van de convenants optimaal af te stemmen op de implementatie van het beleid, zouden de sectorconvenants kunnen worden benaderd als wetgeving. De convenants zouden één jaar na de indiensttreding van de nieuwe regering van start kunnen gaan zodat ze via een looptijd van 5 jaar een doorstart maken tot na het eerste jaar van de volgende legislatuur. De nieuwe regering krijgt zo voldoende tijd voor de ontwikkeling van een nieuw kader;
- *Behoud van werken met sectorconsulenten, veeleer dan projectfinanciering.* Aangezien de consulentenwerking algemeen positief geëvalueerd wordt, moet projectfinanciering dan wel complementair worden ingezet. Projectfinanciering zou tijdelijk kunnen worden ingezet om bepaalde thematische noden op te vangen, bijvoorbeeld voor het opzetten van sectoroverschrijdende proefprojecten rond duaal leren of het aanpakken van de knelpuntvacatures. Het zou in het bijzonder ook intersectorale samenwerking kunnen faciliteren. Indien wordt ingezet op de piste van projectfinanciering, is het belangrijk om sectoroverschrijdend te werken en de administratieve lasten tot een minimum te beperken;
- *Versterking van de intersectorale samenwerking van sectorconsulenten.* Zeker voor kleine sectoren – met bijvoorbeeld slechts één consulent – zou samenwerking met andere sectoren kunnen zorgen voor voldoende kritische massa. Een team van consulenten kan immers meer realiseren op het vlak van de drie decretale thema's. Zo zou er bijvoorbeeld een minimale kritische massa kunnen bepaald worden voor het afsluiten van een sectorconvenant door kleine sectoren bij verwante sectoren te laten aansluiten. Anderzijds kan ook het type acties in convenants gebruikt worden om intersectorale samenwerking te stimuleren. Zo zouden acties rond studie- en beroepskeuze enkel in convenants kunnen worden opgenomen als ze sectoroverschrijdend zijn.

### 2. De hefboomrol van de sectorconvenants versterken;

Met de overdracht van nieuwe bevoegdheden in het werkgelegenheidsbeleid (zoals ILW, doelgroepenbeleid en betaald educatief verlof) naar Vlaanderen, ligt het in de lijn der verwachtingen dat deze hefboomrol verder kan versterkt worden, en dit langs verschillende lijnen:

- De integratie van deze nieuwe bevoegdheden als werkvelden in de convenants, gesteund op een gezamenlijke actie van de sectorale partners en de Vlaamse overheid;
- Met deze nieuwe Vlaamse bevoegdheden is het ook te verwachten dat de aandacht van de sectorale sociale partners meer zal verschoven worden naar deze regionale materies;
- In dezelfde lijn is een verdere synchronisatie met andere initiatieven in het Vlaams arbeidsmarktbeleid een blijvende opgave, zoals het STEM-actieplan.

### 3. Van sectorconsulenten naar platformwerking evolueren;

Gezien een aantal arbeidsmarktuitedagingen, zoals het versneld invullen van de 50 à 60 knelpuntberoepen sectordoorsnijdend zijn, lijkt de huidige werking per PC suboptimaal is om op een efficiënte manier tot een oplossing te komen. Daar waar convenants nu ontstaan op basis van de sectorale realiteit (paritaire comités), zouden de sectorale sociale partners kunnen uitgenodigd worden om een visie te ontwikkelen rond versterkt publiek-privaat partnerschap gezien de groeiende Vlaamse arbeidsmarktmatieries. Concreet kan dat in de zin van:

- De inzet van de sectorconsulenten, zowel voor de sector als in een intersectoraal samenwerkingsverband;
- De pooling van de publieke en private middelen rond de thema's van de sectorconvenants;
- De samenwerking met publieke partners als VDAB, Syntra, ESF, maar ook met onderwijspartners;
- De eigen structuur en werking van de sectorale organisaties, gegeven de nieuwe regionale bevoegdheden in het werkgelegenheidsbeleid, die tevens alsmaar in belang stijgen;
- Op termijn kan er in overleg met de sectoren geëvolueerd worden naar een intersectorale platformwerking.

## 5. Conclusies en beleidsimplicaties (vervolg)

### 4. Sectorconvenants als koepelovereenkomst voor de sectorale werking;

Binnen de Vlaamse overheid zijn er verschillende actoren die overeenkomsten afsluiten op sectorniveau en dit via uiteenlopende instrumenten. Men zou het sectorconvenant als kaderovereenkomst kunnen beschouwen die de sectorale werking structureert, conform de oorspronkelijke gedachte dat het een kapstok is waarop andere overeenkomsten kunnen inhaken. Het lijkt immers weinig waarschijnlijk dat men de sectorconvenants kan laten doorwerken door vanuit de sectoren afzonderlijke overeenkomsten af te sluiten met elke betrokken actor. Het zou bovendien de transparantie verhogen naar alle betrokkenen zodat het duidelijk is welke acties verlopen via welke actoren en instrumenten. Op die manier kan er bijvoorbeeld afstemming komen tussen het werkgelegenheidsbeleid en het competentieluik in de economische clusterwerking, maar ook met het onderwijsconvenant van de sector.

Finaal kan er dus gewerkt worden naar een drie-trapsraket, waarbij (1) het kader van het publiek-privaat partnerschap bepaald wordt in een VESOC-akkoord, dat vervolgens geconcretiseerd wordt in (2) het sectorconvenant met engagementen van de zijde van de overheid (financiering en inzet van publieke organisaties) en van de sectorale structuren, die tot slot aangevuld kunnen worden met (3) thematische akkoorden met bijvoorbeeld onderwijsactoren, of ook met intersectorale projecten rond bijvoorbeeld duaal leren, aanpak van knelpuntvacatures of de promotie van de STEM-richtingen.

### 5. Naar een vernieuwd governance kader als gevolg van de 6de staatshervorming.

Uit onze consultatie van de stakeholders is gebleken dat:

- Het belangrijk is om nu keuzes in de juiste richting te maken voor de organisatie van het Vlaams sectoraal overleg;
- Er weinig animo is om nieuwe structuren in het leven te roepen of federale structuren te dupliceren op Vlaams niveau, zeker zolang men kan terugvallen op bestaande structuren zoals de sectorale fondsen. De sectorale sociale partners geven aan dat het belangrijk is om pragmatisch te blijven;
- Er behoefte is aan het uitklaren van de rol van elke partner in het huis van het Vlaams interprofessioneel en sectoraal sociaal overleg en arbeidsmarktbeleid (vb. beleid versus sociale partners, interprofessioneel versus sectoraal);
- Er een groot verschil is tussen de materies van het federaal sociaal overleg (lonen en arbeidsvoorwaarden, de zogenaamde 'harde materies') en de regionaal sociaal overleg (opleiding, doelgroepen,... of de zogenaamde 'zachte materies')

Dankzij de zesde staatshervorming en de overgehevelde arbeidsmarktmateries stelt zich nu een unieke opportuniteit om een verrijkte sociale overlegstructuur in Vlaanderen te bouwen. Deze kan steunen op de volgende pijlers:

- Een inspirerend kader van de Vlaamse overheid voor het sociaal overleg, geflankeerd door de inschakeling van de administraties en agentschappen voor de uitvoering van de afspraken;
- De juiste personen aan de overlegtafel, zowel voor de sociale partners als de Vlaamse overheid;
- VESOC fungeert als integrerend platform tussen de Vlaamse overheid en de interprofessionele sociale partners;
- De sectorale sociale partners schakelen zich op termijn in de nieuwe realiteit van regionale werking gecombineerd met platformwerking;
- Het op termijn werken met consulenten gebundeld in platformen zou ook als voordeel hebben dat er een werking ontstaat met voldoende kritische massa aan consulenten per platform, en meer synergie tussen de consulenten.

*Volledige referentie van onderzoeksrapport(en) of paper(s) en andere sleutelpublicaties van het hier samengevatte onderzoek*

De Rick, K. & Vermaut, H. (2008). De dynamische kracht van sectorconvenants. Onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma. HIVA, Leuven.



# TITEL: DIENSTENCHEQUE-ONDERNEMINGEN ONDER DE LOEP GENOMEN

*Auteur(s): Maarten Gerard, Daphné Valsamis & An De Coen (IDEA Consult)*

## 1. Korte samenvatting van het onderzoek (abstract)

In het kader van de zesde staatshervorming is het dienstencheque-systeem samen met verschillende andere arbeidsmarktbevoegdheden wettelijk overgedragen naar de Gewesten. Dit betekent dat Vlaanderen vanaf 1 juli 2014 zal instaan voor de werking van het systeem met meer dan 600.000 gebruikers in Vlaanderen aangesloten bij één van de 968 Vlaamse ondernemingen die nog actief waren eind 2014. De laatste tewerkstellingsgegevens van 2013 geven aan dat er bijna 89.000 dienstencheque-werknemers woonachtig zijn in Vlaanderen.

De overdracht van het systeem brengt echter verschillende uitdagingen met zich mee. De rendabiliteit van de dienstencheque-ondernemingen staat onder druk en indicatoren uit vorig onderzoek geven aan dat ook de kwaliteit van de tewerkstelling hieronder te lijden heeft. Tegelijk is de slagkracht van de Vlaamse overheid om het systeem bijkomend te financieren, beperkt. Vlaanderen neemt het federale regelgevende kader over, maar krijgt slechts een deel van de bijhorende financiering.

Dit onderzoek brengt de rendabiliteit van de Vlaamse dienstencheque-ondernemingen in kaart en hun bedrijfsvoering op het vlak van ondersteuning voor werknemers, zoals opleiding en omkadering, kwaliteit en financieel beleid. Het doel is te komen tot een accurate schets van de huidige situatie en beleidsaanbevelingen te formuleren voor de Vlaamse overheid. Dit gebeurt aan de hand van administratieve gegevens, interviews, een workshop met stakeholders en een online enquête. De rendabiliteit daalt doorheen de jaren, vooral door de stijgende loonkost en onder indexatie van de inruilwaarde van de cheques. Vooral in 2014 lijkt ze na stabilisatie in 2013 opnieuw terug te vallen. De terugval is vooral op te merken bij de non profit ondernemingen die ook ruimere opleiding, omkadering en loonvoorwaarden voorzien voor hun werknemers. Ondernemingen proberen reeds met verschillende acties hun resultaat te versterken, maar de overheid kan hen hierin bijspringen via verschillende in het onderzoek geïdentificeerde pistes.

### **Key words:**

Dienstencheques

## 2. Doelen van het onderzoek

Om de duurzaamheid van het dienstencheque-systeem in Vlaanderen te verzekeren, dient te worden bepaald wat nodig is om de rentabiliteit van de ondernemingen te versterken, zonder afbreuk te doen op de kwaliteit van de jobs. Daarbij staan in dit onderzoek volgende onderzoeksvragen centraal:

- Wat is de rentabiliteits-situatie bij DCH-ondernemingen? Wat zijn verklaringen en mogelijke oplossingen?
- Hoe ziet het bedrijfsbeleid er uit op vlak van professionalisering en kwaliteit van jobs? Hoe beïnvloedt dit beleid de jobkwaliteit voor de werknemers en de dienstverlening naar gebruikers?
- Hoe beïnvloedt de regelgeving de bedrijfsprocessen en de rentabiliteit? Kunnen de administratieve lasten op vlak van erkenning en opleiding worden vereenvoudigd?
- Hoe draagt het opleidingsaanbod bij ten voordele van de kwaliteit van de jobs en de professionalisering van de sector? Hoe kan dit worden verbeterd?

## Verduidelijking van kernbegrippen

- De **dienstencheque-gebruiker**: De gebruiker is een natuurlijk persoon die bij een door de overheid aangestelde uitgiftemaatschappij dienstencheques kan aankopen. In 2014 ging het om een waarde van €9 per cheque voor de eerste 400 cheques en €10 voor de daaropvolgende cheques, met een limiet van 500 cheques. Eén dienstencheque staat gelijk aan één uur prestatie van een dienstencheque-activiteit.
- De **dienstencheque-onderneming**: Iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon kan dienstencheque-activiteiten uitoefenen, indien ze hiervoor een erkenning hebben gekregen vanuit de bevoegde overheid. Dit betekent dat in de praktijk zeer verschillende ondernemingen actief zijn in het systeem. De RVA classificeert de ondernemingen volgens 8 types: Commerciële ondernemingen, Interim bedrijven, Invoegondernemingen, VZW's, Gemeenten, OCMW's, PWA's en Natuurlijke personen.  
De dienstencheque-ondernemingen kunnen de cheques die worden binnengebracht door hun werknemers omwisselen voor een inruilwaarde van €22,04 (2014) die is opgebouwd uit de bijdrage van de gebruiker (€9) en een bijdrage van de overheid (€13,04).
- De **dienstencheque-werknemer**: De dienstencheque-werknemer is een natuurlijke persoon, contractueel verbonden aan een dienstencheque-onderneming. De werknemer wordt toegewezen aan een gebruiker en levert daar de afgesproken prestaties. Per gewerkt uur ontvangt de werknemer een dienstencheque van de gebruiker die bij de onderneming wordt ingeleverd. Het loon van de werknemer is echter contractueel bepaald en niet verbonden aan het aantal cheques.

## 3. Methoden en data

Voor de verzameling van informatie en gegevens over de dienstencheque-ondernemingen in Vlaanderen, werden verschillende methodieken gebruikt:

- Verzameling en analyse van administratieve gegevens van de RVA, RSZ en jaarrekeningen van ondernemingen via Bel-First. Deze gegevens werden gebruikt om een overzicht te geven van de grootte van de sector, een beeld te schetsen van de kwaliteit van de tewerkstelling, en de rendabiliteit van ondernemingen tot en met 2013 te berekenen.
- Diepte-interviews met 10 dienstencheque-ondernemingen om inzicht te verwerven in hun bedrijfsbeleid, de financiële situatie van ondernemingen en de oorzaken van de dalende rendabiliteit
- Diepte-interviews met overheidsadministraties om een beter overzicht te krijgen van de regelgeving en mogelijkheden ter vereenvoudiging
- Diepte-interviews met vakbonden en sectorfederaties om meer inzicht te krijgen in de kwaliteitsaspecten van de tewerkstelling, de rendabiliteitssituatie en het bedrijfsbeleid.
- Een online bevraging van de dienstencheque-ondernemingen actief in Vlaanderen om hun bedrijfsbeleid (omkadering, opleiding, loon, aanwerving & kwaliteit) in kaart te brengen, samen met hun rendabiliteit in 2014
- Workshop met stakeholders om de conclusies aan te vullen en beleidsaanbevelingen te formuleren.

### Methodische toelichting

- Voor de 10 **diepte-interviews** bij dienstencheque-ondernemingen gebeurde de selectie aan de hand van twee criteria, nl. de grootte en het type van dienstencheque-onderneming. De diepte-interviews bij administraties en andere actoren vonden plaats bij de volgende instanties: RVA buurt- en nabijheidsdiensten, Departement WSE en het Vormingsfonds Dienstencheques. De diepte-interviews bij werknemersfederaties werden afgenomen bij ABVV en ACV en met de sectorfederaties Federgon, Verso, PWA Platform, VVSG en FBT.
- Voor het verspreiden van de **online enquête** werden de contactgegevens van de dienstencheque-ondernemingen actief in 2014 verkregen van de RVA. Alle ondernemingen in Vlaanderen werden aangeschreven. Ook de ondernemingen gevestigd in Brussel die actief zijn in Vlaanderen, kregen de mogelijkheid om deel te nemen. In totaal vulden 352 ondernemingen de enquête in, goed voor een respons van 36% van de 967 Vlaamse dienstencheque-ondernemingen. De samenstelling van de populatie en respondenten stemt in grote mate overeen in termen van type ondernemingen en grootte. PWA's zijn iets sterker vertegenwoordigd in de steekproef dan in de hele populatie dienstencheque-ondernemingen, terwijl kleine ondernemingen licht ondervertegenwoordigd zijn.
- De deelnemers aan de workshop bestonden uit vertegenwoordigers van de overheid (Departement WSE, RVA en Kabinet Werk), sectorfederaties (Federgon, Verso, PWA Platform, VVSG) en vakbonden (ACV, ABVV) en het vormingsfonds dienstencheques.

## 4. Bevindingen

### **De regelgeving bepaalt het kader voor ondernemingen**

De kern van het dienstencheque-systeem bestaat uit de wisselwerking tussen gebruikers, werknemers en ondernemingen die met elkaar zijn verbonden via de dienstencheque als betaalmiddel. De ondernemingen zijn allemaal onderworpen aan dezelfde regelgeving, maar verschillen onderling wel sterk van elkaar naargelang hun juridische structuur en het Paritair Comité waarbij ze zijn aangesloten. De overheid financiert en beheert het systeem via verschillende instanties. Centraal in de dienstencheque-wetgeving staan de prijsvoorwaarden, waarbij de overheid de prijs voor de gebruiker en de inruilwaarde voor de onderneming bepaalt. Een pijnpunt daarbij is de onvolledige indexatie van de inruilwaarde voor ondernemingen. Tot slot zijn er ook algemene bepalingen zoals tewerkstellingsmaatregelen, tijdelijke werkloosheid en arbeidswetgeving rond het eenheidsstatuut. Deze hebben ook een impact op de sector, aangezien de tewerkstellingsmaatregelen en tijdelijke werkloosheid de rendabiliteit versterken. De regelgeving is echter niet altijd afgestemd op de dienstencheque-sector, waardoor sommige ondernemingen geen beroep kunnen doen op bepaalde premies en tijdelijke werkloosheid niet altijd kan worden ingezet.

### **Het dienstencheque-systeem is een sterk ingeburgerd systeem bij Vlaamse huishoudens**

Het dienstencheque-systeem is sterk verankerd in Vlaanderen met 603.132 gebruikers in 2014, 968 ondernemingen en 88.985 werknemers (in 2013). De Vlaamse dienstencheque-sector vertegenwoordigt ongeveer 60% van de sector in België, op het vlak van gebruikers, cheques en werknemers. Op het vlak van ondernemingen zijn verschillende ondernemingen actief in Vlaanderen, maar gevestigd in Brussel. In 2014 maakte 12% van de Vlaamse bevolking ouder dan 20 jaar gebruik van het dienstencheque-systeem. Hoewel het aantal dienstencheque-gebruikers in Vlaanderen jaarlijks blijft toenemen, in 2014 nog met 3,6%, daalt het aantal aangekochte cheques. Dit weerspiegelt zich in een lagere intensiteit van gebruik van cheques. Tot slot is bijna 1 op 3 gebruikers van dienstencheques in Vlaanderen ouder dan 65 jaar. Het aandeel oudere gebruikers blijkt bovendien jaar na jaar te stijgen, wat aangeeft dat de dienstencheques steeds meer ouderen aantrekken, maar ook dat de populatie gebruikers stabiel is en verouderd.

### **Het aantal dienstencheque-spelers krimpt en de sector consolideert**

Sinds 2012 is de markt van de dienstencheques zich aan het consolideren. Hoewel het aantal gebruikers nog blijft toenemen, daalt het aantal actieve ondernemingen. In 2014 waren er op het einde van het jaar nog 968 ondernemingen actief ten opzichte van het hoogtepunt van 1.198 ondernemingen in 2011. Er worden weinig nieuwe ondernemingen opgestart en steeds meer ondernemingen stoppen of worden overgenomen. De overblijvende ondernemingen nemen dan ook toe in grootte. In 2013 hadden reeds 31% van de ondernemingen meer dan 50 werknemers in dienst. De sector wordt ook duidelijk gedomineerd door commerciële ondernemingen. In 2014 waren ongeveer 59% van de Vlaamse dienstencheque-ondernemingen private commerciële ondernemingen of natuurlijke personen. Deze vertegenwoordigen samen ook 65% van de tewerkstelling in 2013. De meeste dienstencheque-ondernemingen concentreren zich op poetsen aan huis als kernactiviteit. Deze wordt door 83% van de ondernemingen aangeboden.

### **Steeds vaker opleiding aangeboden aan werknemers**

Dienstencheque-ondernemingen geven steeds vaker opleidingen aan hun werknemers. 78% van de ondernemingen die via de enquête bevestigd werden, gaf in 2014 opleiding, vooral gericht op het versterken van hun technische vaardigheden. Dit is sterk gestegen sinds de laatste enquête bij dienstencheque-ondernemingen in 2010. Toen beweerde slechts 53% van de ondernemingen opleidingen te geven aan hun werknemers. Een mogelijke oorzaak kan liggen in de recente verplichting volgens de CAO van mei 2014 binnen PC 322.01 om nieuwe werknemers minstens 9u opleiding te geven. De geïnterviewde ondernemingen gaven aan dat de sleutel van een succesvolle onderneming bestond uit competente en tevreden huishoudhulpen, want dat zorgt ook voor het behoud van tevreden klanten, wat deze evolutie ook deels kan verklaren. Er zijn echter nog duidelijke verschillen tussen types ondernemingen.

Aan alle opleidingen samen nam 73% van de werknemers van de betrokken ondernemingen deel. De meeste ondernemingen vroegen voor deze opleidingen retributie aan het federaal opleidingsfonds (64%) of een sectoraal vormingsfonds (34%). De opleidingen zelf worden meestal extern georganiseerd (65%). Er is wel een groeiende vraag naar meer opleidingen voor de dienstencheque-werknemers, zowel formeel als op de werkvloer (82%), al benadrukken commerciële ondernemingen en natuurlijk personen vooral de nood aan opleiding op de werkvloer. 79% van de ondernemingen vindt het bestaande opleidingsaanbod voldoende, maar wanneer er toch nood is aan bijkomende opleidingen, zijn ondernemingen vragende partij voor coaching op de werkvloer i.p.v. opleiding in opleidingscentra en opleidingen rond specifieke problematieken.

## 4. Bevindingen (vervolg)

### **Divers beeld wat de kwaliteit van tewerkstelling betreft**

Er zijn verschillende manieren om te kijken naar de kwaliteit van een dienstencheque-job. We kijken enerzijds naar de objectieve voorwaarden die worden aangeboden zoals de loon- en arbeidsvoorwaarden, de contracten en het arbeidsregime. Anderzijds kijken we naar kenmerken die kunnen wijzen op minder interessante werkomstandigheden zoals het ziekteverzuim, het beleid bij het wegvallen van een prestatie en het verloop.

Op het vlak van de voorwaarden is enkel het gemiddelde bruto uurloon voor een dienstencheque-werknemer in België beschikbaar. In 2013 bedroeg dit 11,06 euro, een stijging van 2,2% ten opzichte van 2012. Daarnaast geven driekwart ondernemingen aan bijkomende voorwaarden toe te kennen. Een deel hiervan is echter ook vastgelegd in de akkoorden van het paritair Comité en kan dus niet als aanvullend worden beschouwd. Het gaat hier vooral om maaltijdcheques, de verplaatsing woon-werkverkeer en werkkledij. Hier zijn echter grote verschillen op te merken naar type onderneming. Publieke ondernemingen (96%) en non profit ondernemingen (78%-88%) bieden vaker bijkomende voordelen, terwijl natuurlijke personen (40%) en commerciële ondernemingen (65%) dit minder vaak doen.

Het gebruik van tijdelijke contracten blijft prevalent in de sector in de eerste maanden van de tewerkstelling. Nieuwe werknemers kregen in 2013 gemiddeld 7,3 contracten aangeboden. Na drie maanden zijn werkgevers echter verplicht contracten van onbepaalde duur te bieden aan hun werknemers. Ook hier zijn verschillende praktijken op te merken tussen types ondernemingen met een veelvuldige gebruik van tijdelijke contracten (soms wekelijks of dagelijks) door private ondernemingen in de eerste drie maanden van de tewerkstelling. Daarnaast is deeltijds werk ook de norm. Slechts 8,4% van de werknemers werkt voltijds. Dit komt het meeste voor bij OCMW's/ gemeenten en natuurlijke personen. Eerdere enquêtegegevens bij werknemers geven wel aan dat dit meestal een eigen keuze is van de werknemer. Het arbeidsverzuim en ziekteverzuim lijken met respectievelijk 16% en 12% redelijk stabiel te zijn in vergelijking met 2010, onder andere een gevolg van de inspanningen van bedrijven om verzuim tegen te gaan en hun rendabiliteit te behouden. Hoewel het verloop in het systeem is gedaald over de jaren, was de uitstroom in 2013 toch voor het eerst groter dan de instroom, mogelijk ook door het grote aantal stoppende ondernemingen

### **Zeer divers omkaderingsbeleid in de sector**

Op het vlak van omkadering voorzien ondernemingen gemiddeld 1 omkaderingspersoneelslid voor 38 dienstencheque-werknemers (in 2013). De verhoudingen kunnen echter sterk verschillen naargelang het type onderneming. De laagste omkaderingsgraad vinden we bij natuurlijke personen met 1 omkaderingspersoneelslid voor 65 dienstencheque-werknemers, het hoogste bij OCMW's en gemeenten met een verhouding van 1 op 26. De omkadering houdt zich vooral bezig met de planning en de administratieve opvolging van de werknemers. Ook evaluatie en coaching gebeuren regelmatig door hen. In 60% van de ondernemingen voeren deze personeelsleden ook plaatsbezoeken bij de gebruikers uit. In driekwart van de gevallen gebeurt dit bij elke nieuwe klant. De grote meerderheid van de ondernemingen (76%) geeft aan dat hun omkaderingspersoneel de dienstencheque-werknemers minstens één keer om de twee weken ziet, al kan de aard van het contact verschillen.

### **Weinig ruimte voor additionele inkomsten naast de inruilwaarde voor dienstencheques**

Het financieel beleid van dienstencheque-ondernemingen bestaat uit het verwerven van bijkomende inkomsten, hetzij uit bijkomende vergoedingen, hetzij via tewerkstellingspremies. Een kwart van de ondernemingen vraagt een bijkomende vergoeding, vooral voor administratie en verplaatsing, nog eens 10% overweegt het. Gemiddeld bedraagt zo een vergoeding 0,66 euro per cheque. Opvallend is wel dat maar liefst twee op drie ondernemingen zelfs niet overwegen om een bijkomende vergoeding te vragen. Toch zien we de groep die wel een vergoeding vraagt, stijgen. In 2010 ging het nog om slechts 10% van de ondernemingen.

Op het vlak van tewerkstellingsmaatregelen wordt vooral beroep gedaan op Activa en RSZ-kortingen voor ouderen. Slechts 14% van de ondernemingen geeft aan geen enkele tewerkstellingspremie te ontvangen. De RSZ-kortingen voor ouderen hebben betrekking op 4,2% van alle dienstencheque-werknemers, de Activa-kortingen op 2,5%. 1 op 4 ondernemingen geeft ook aan dat het recht op tewerkstellingsmaatregelen een belangrijk criterium is bij het aanwerven van een werknemer. Via de tewerkstellingsmaatregelen is het voor hen eenvoudiger de rendabiliteit op peil te houden. Volgens de bevroegde ondernemingen is het echter veel moeilijker geworden om goede kandidaten te vinden met recht op tewerkstellingsmaatregelen dan bij de start van het systeem, waardoor ondernemingen zich niet meer kunnen blindstaren op deze factor.

## 4. Bevindingen (vervolg)

### **Grote verschillen in de rendabiliteit van dienstencheque-ondernemingen**

Administratieve gegevens uit de jaarrekeningen van Bel-First geven aan dat de marges in de sector jaarlijks daalden. In 2013 stabiliseerden de resultaten echter voor de sector als geheel. Voor sommige types ondernemingen zoals de PWA's, werden gemiddeld negatieve marges opgemeten. Een enquête bij dienstencheque-ondernemingen geeft aan dat het resultaat in 2014 opnieuw zou gedaald zijn. Gemiddeld haalde de groep bevraagde ondernemingen nog een winstmarge van 0,04 euro per cheque. Het exacte gemiddelde over alle ondernemingen kan echter pas later worden bevestigd na indiening van de jaarrekeningen. We zien dat de daling in het resultaat in 2014 samenvalt met bepaalde veranderingen in het systeem of voor de ondernemingen. Zo is de prijs voor de gebruiker in 2014 gestegen, wat een deel van de gebruikers deed afhaken of hun gebruik verminderen. Bovendien is in 2014 ook het eenheidsstatuut ingevoerd. Voor dienstencheque-ondernemingen met veel kortlopende ziekteperiodes bij de werknemers, betekende dit plots het uitbetalen van de werknemers vanaf de eerste dag door het afschaffen van de carensdag voor arbeiders. Tegelijk zijn er grote verschillen tussen de types ondernemingen op te merken in de enquêteresultaten m.b.t. 2014. Natuurlijke personen en commerciële ondernemingen slagen erin positieve marges te behouden. De reden hiervoor is dat rendabiliteit en continuïteit hun basisdoelstelling is, zonder gebonden te zijn aan andere doeleinden zoals bij OCMW's of VZW's. Ze zitten ook vooral in PC 322.01, wat hun kosten beperkt ten opzichte van de VZW's in PC 318 of de ondernemingen in de publieke sector. De non profit ondernemingen boeken daarentegen gemiddeld allemaal verlies. Uit de interviews blijkt ook dat de activiteiten een grote rol spelen bij de rendabiliteit. Over het algemeen zijn poetsactiviteiten het meest rendabel, gevolgd door strijken buitenshuis, terwijl mindermobielenvervoer zeer onrendabel is. De oorzaak hiervoor ligt bij de verschillende kostenstructuur voor deze activiteiten. Strijken buitenshuis vraagt additionele kosten en Mindermobielen vervoer heeft dan weer vooral een probleem met de onproductieve uren. De verschillen in rendabiliteit tussen de types ondernemingen worden weerspiegeld in een verschillend bedrijfsbeleid en vice versa. Zo zullen profit ondernemingen minder omkadering aanbieden en gemiddeld minder additionele loonvoorwaarden en opleiding geven. Non profit ondernemingen geven meer opleiding, bieden vaker additionele loonvoorwaarden en stellen meer omkadering te werk, maar vragen echter ook wel vaker bijkomende vergoedingen om de additionele kost te compenseren.

### **Onder-indexering en stijgende loonkosten zorgen voor structurele daling van de marges**

Algemeen zien we duidelijk dat de rendabiliteit een neerwaartse trend vertoont voor alle ondernemingen van 2008 tot 2012, met een kleine opwaartse evolutie tussen 2012 en 2013. De operationele marges per dienstencheque, alleen rekening houdend met de directe kosten en opbrengsten, zijn gedaald van 1,63 euro per cheque in 2008 tot 0,55 euro in 2013. Dezelfde evolutie is op te merken in de winst die is teruggevallen van 1,57 euro naar 0,36 euro. De verdeling naar type toont systematisch lagere marges voor niet-commerciële ondernemingen ten opzichte van private ondernemingen. De verdeling naar grootte toont een dualiteit in de sector. Na initieel hoge marges voor alle ondernemingen in 2008 vallen deze sterk terug in de daaropvolgende jaren, maar vooral voor de middelgrote en grote ondernemingen. Zeer grote ondernemingen gaan er echter wel op vooruit, wat een indicatie kan zijn van hun schaalvoordeel binnen dalende marges. De daling van het resultaat is het gevolg van enkele structurele oorzaken aan de inkomens- en de kostenzijde. De belangrijkste inkomstenbron voor ondernemingen is de inruilwaarde van de dienstencheque. Deze waarde wordt echter slechts voor 73% geïndexeerd, wat zorgt voor een structurele erosie op de marges. Daarnaast kampt ook de kostenzijde met een stijgende loonkost en stijgende ziektekosten. Ondernemingen in de dienstencheque-sector worden ook geconfronteerd met een hoog ziekteverzuim. De dienstencheque-job is een zware job. De veroudering van het werknemersbestand doet het aantal afwezigheden wegens ziekte toenemen volgens de ondernemingen in de interviews.

### **Dienstencheque-ondernemingen ondernemen diverse acties om hun resultaten te verbeteren**

De meeste ondernemingen hebben in de laatste jaren verschillende acties ondernomen om hun resultaat te verbeteren. De belangrijkste acties zijn in de eerste plaats het beperken van de onproductieve uren door sterker in te zetten op het terugdringen van ziekteverzuim, een betere planning van de verplaatsingen en een strikter beleid naar de gebruikers omtrent het afzeggen van een prestatie. Een tweede belangrijke actieveld is het nauwer opvolgen van de verschillende kosten en opbrengsten, wat 44% van de ondernemingen aangeeft te doen. Het gaat dan om de registratie van alle kosten en opbrengsten, soms op werknemersniveau om de productiviteit op te volgen en tijdig in te grijpen. Een derde actieveld betreft het aantrekken van nieuwe klanten, wat 40% van de ondernemingen nu al zegt te doen en nog een derde in de toekomst zal proberen. Hoewel het systeem volgens veel ondernemingen verzadigd is, proberen ze toch bijkomende klanten te werven. Het gaat dan om echte nieuwe gebruikers, maar ook om het aantrekken van gebruikers van andere ondernemingen. Hiervoor worden marketingcampagnes ingezet of incentives voor werknemers die nieuwe klanten aanbrengen. Ook een strikter aanwervingsbeleid, de beperking van de werkingskosten, en een strakker loonbeleid worden door verschillende ondernemingen aangehaald. Andere ondernemingen (8%) geven aan bepaalde activiteiten (vooral strijkateliers) of zelfs hun onderneming gewoon stop te zetten of over te laten aan een andere onderneming.

## 5. Beleidsimplicaties

Om de continuïteit van het dienstencheque-stelsel in Vlaanderen te bewaren, moeten wijzigingen worden aangebracht in de werking van het systeem. De rendabiliteits situatie brengt momenteel reeds verschillende ondernemingen in de problemen. Bovendien toont de evolutie dat de dalende trend zich doorzet. Zonder ingrepen bestaat het risico dat de sector zich niet zal kunnen handhaven. Daarnaast moet ook verder ingezet worden op de professionalisering van de ondernemingen, zodat aan alle werknemers duurzame en kwaliteitsvolle tewerkstelling kan worden geboden.

Tegelijk is de kost van het systeem voor de overheid aanzienlijk. Voor 2013 wezen berekeningen op een kost van 1,2 miljard euro, zonder rekening te houden met de terugverdieneffecten. Om het systeem leefbaar te houden, dient ook deze kost onder controle te worden gehouden. In de mate van het mogelijke dienen de ingrepen ter versterking van de rendabiliteit en kwaliteit in het systeem een stijging van de kosten te vermijden. In het onderzoek kwamen verschillende pistes aan bod om deze rendabiliteit te versterken en ondernemingen verder te professionaliseren. Op basis van de voorstellen uit het onderzoek, verzameld via de verschillende onderzoeksmethoden, presenteren we hier de voorstellen die ons op korte termijn, of eerder op middellange of lange termijn haalbaar lijken. Tot slot geven we ook enkele pistes mee die nog onvoldoende uitgeklaard zijn, maar wel mogelijkheden bieden voor de toekomst. Op korte termijn zijn onderstaande ingrepen mogelijk:

- De meest voor de hand liggende optie is de invoering van de volledige indexatie van de inruilwaarde van de dienstencheque. Dit maakt een einde aan de geleidelijke erosie van de marges. Om de kost voor de overheid te beperken zou deze indexatie best worden gekoppeld aan de indexatie van de gebruikersprijzen. Dit vereist echter de mogelijkheid om de chequesprijzen regelmatig te kunnen verhogen met onregelmatige bedragen. Dit is bijna onmogelijk met een systeem van papieren cheques die maanden in circulatie blijven. Dit element kan dus pas worden toegevoegd op middellange termijn, indien het gepaard gaat met een digitalisering van het systeem. Dit zou toelaten deze wijzigingen te verrekenen en de kost voor de overheid te beperken.
- De professionalisering van ondernemingen is gediend bij een betere omkadering. Een middel daartoe is het openstellen van de opleidingen gesteund door het Regionaal Opleidingsfonds voor omkaderingspersoneel. Dit is een eenvoudige ingreep voor de overheid die ondernemingen reeds snel kunnen invoeren binnen de bestaande middelen.
- Ondernemingen kunnen worden aangemoedigd om verder in te zetten op een preventief welzijnsbeleid voor hun werknemers. Dit verhoogt de kwaliteit van de tewerkstelling en beperkt hierdoor het ziekteverzuim. De overheid kan hier een sensibiliserend beleid rond voeren. In tweede instantie kunnen hier andere pistes aan worden gekoppeld, zoals bijkomende financiering voor omkadering of een kwaliteitslabel.
- Een belangrijke rol voor de overheid is ook het opvolgen en controleren van de (nieuwe) ondernemingen. Het uitwiden van oneerlijke praktijken kan enkel de correcte ondernemingen verder ten goede komen.
- Momenteel bestaan er verschillende praktijken op het vlak van bijkomende vergoedingen en de wijze waarop gebruikers worden aangesproken bij het wegvallen van een prestatie. Er kan een duidelijker kader worden gecreëerd voor beide die de transparantie van dit beleid voor gebruikers en ondernemingen vergroten.
- Tot slot kan ook op korte termijn een definitief kader worden gezocht waarin de strijktiviteiten buitenshuis en het mindermobielenvervoer kunnen worden geplaatst zodat de regelgeving beter afgestemd is op de specificiteit van deze activiteiten.

Op de middellange termijn kunnen verdere aanpassingen worden aangebracht:

- Het cheque-systeem zelf - en vooral in de huidige papieren vorm - is niet evident. Het verhindert ook het invoeren van een indexatiemechanisme voor de prijsbepaling. Er zou kunnen werk gemaakt worden van een nieuw digitaal systeem. Zelfs oudere gebruikers kunnen met de juiste digitale drager mee in zulk systeem stappen. Het lijkt wel aangewezen om het principe van één uur werk voor één cheque of token te behouden, zodat opvolging en controle mogelijk blijft. De verwerking zou dan veel eenvoudiger kunnen gebeuren. De kostenbesparing bij overheid zou dan bovendien kunnen gaan naar betere voorwaarden voor ondernemingen. Tegelijk zouden ook ondernemingen zelf besparen door een vlottere werking van het systeem.
- Er kan ook efficiëntiewinst worden gehaald uit het samenvoegen van het Regionale opleidingsfonds met de sectorale vormingsfondsen. Er kan daarbij gedacht worden aan een overheveling van de middelen naar verschillende sectorale fondsen of naar één fonds. Voorwaarden zijn wel een gelijk zeggenschap en toegang over de terugbetaling voor alle dienstencheque-ondernemingen voor deze middelen.
- Er kan ook bijkomende enveloppefinanciering worden voorzien voor omkadering. Dit vereist wel een duidelijke definitie van de taken en noden die deze omkadering moeten vervullen en van de criteria om deze middelen toe te wijzen. Op deze manier kan tegelijk sterker ingezet worden op vorming op de werkvloer als het verlichten van de omkaderingskost voor de ondernemingen die hierin investeren. Een optie is om deze financiering in te passen in het bredere kader rond maatwerk.

## 5. Beleidsimplicaties (vervolg)

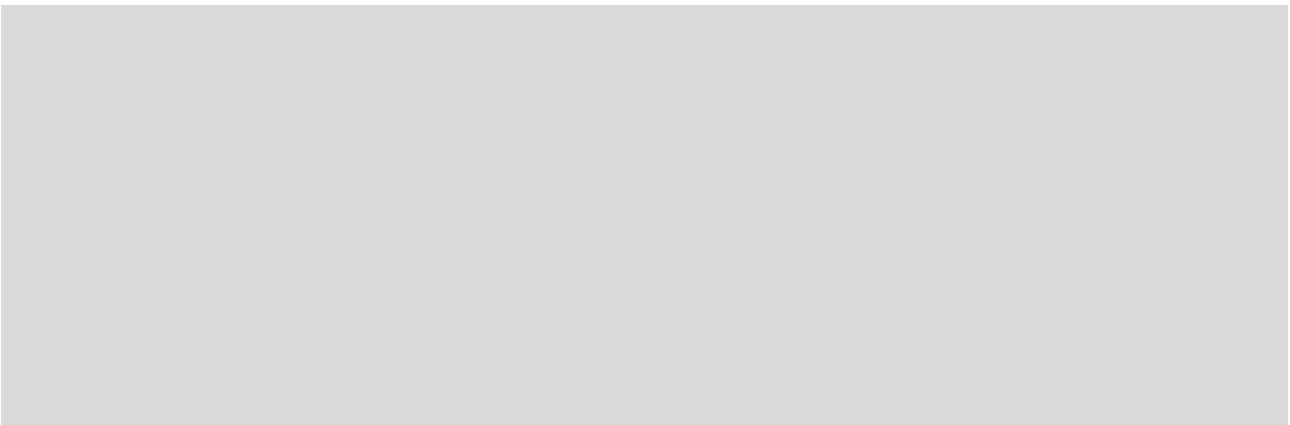
Tot slot zijn er ook enkele pistes die interessante mogelijkheden bieden, maar verder moeten worden uitgeklaard:

- Er zou een betere balans kunnen worden gezocht tussen de kosten van de verschillende actoren in het systeem door de fiscale aftrek te verminderen of af te schaffen. De bespaarde middelen kan men naar de ondernemingen laten vloeien via een hogere inruilwaarde. Mogelijk heeft zulke wijziging echter een nefast effect op het gebruik van het systeem. Een optie hier is af te wachten wat het effect is in Wallonië waar het fiscaal voordeel van 30% naar 10% is herleid; zo kan de mogelijke impact beter worden afgewogen.
- Een interessante piste voor de financiering van het dienstencheque-systeem is het invoeren van een derde betaler-systeem. Dit vereist echter de erkenning van dienstencheques als extralegaal voordeel. Het vraagt ook een afstemming tussen de prijs van de gebruiker, de overheid en de hoogte van de inruilwaarde. Bovendien moet worden bepaald wat de impact zou zijn op het gebruik van het systeem en hoe niet-werkende gebruikers nog in het systeem zouden passen. Een mogelijkheid die kan worden onderzocht is de medewerking van OCMW's en ziekenfondsen als derde betaler. De relatie tussen het systeem, de gebruikers en de aanvullende thuiszorg mag daarbij niet uit het oog worden verloren.
- Er kan worden onderzocht of de invoering van een kwaliteitslabel de professionalisering van de ondernemingen kan versterken. Een kwaliteitslabel kan ondernemingen verder aanzetten om zich in te spannen voor het welzijn van de werknemer en de gebruiker. De criteria voor dit label moeten dan echter verder worden geobjectiveerd en uitgeklaard.
- Een piste die door verschillende, maar niet alle, stakeholders als interessant wordt gezien is het invoeren van gedifferentieerde inruilwaardes. Dit geeft de overheid de mogelijkheid te sturen naar bepaalde gewenste aspecten in de bedrijfsvoering, zoals meer coaching of omkadering. Er is echter nog geen consensus tussen de stakeholders over welke criteria gehanteerd zouden kunnen worden. Bovendien verhoogt zulke differentiatie ook de complexiteit van het systeem.

De overheid beschikt dus over verschillende pistes om het systeem in de toekomst te ondersteunen. Elke piste moet echter grondig worden afgewogen zodat de wetgeving eenduidig kan worden ingevoerd en daarna niet meteen meer hoeft te worden gewijzigd. Ondernemingen geven aan nood te hebben aan stabiliteit in de regelgeving.

Tot slot kan de overheid ook inzetten op duidelijke en positieve communicatie naar de burger. Het dienstencheque-systeem is sterk gesubsidieerd, maar is de laatste jaren vaak negatief in het licht gesteld. Gebruikers klagen ook over de verhoogde prijs en stellen hogere eisen aan hun werknemers, zonder zich bewust te zijn van de discrepantie tussen hun persoonlijke bijdrage en de werkelijke kost van het systeem. Het sensibiliseren van gebruikers van dienstencheques zou deze perceptie kunnen verzachten.

## Volledige referentie van onderzoeksrapport(en) of paper(s) en andere sleutelpublicaties van het hier samengevatte onderzoek



# TITEL: HET PWA-STELSEL IN KAART GEBRACHT

*Auteur(s): An De Coen, Maarten Gerard en Daphné Valsamis (IDEA Consult)*

## 1. Korte samenvatting van het onderzoek (abstract)

In 1987 werd op federaal niveau het systeem van de Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen (PWA's) ingevoerd. Dit gebeurde onder meer vanuit de behoefte om een antwoord bieden op een aantal noden van natuurlijke personen en rechtspersonen waaraan de reguliere arbeidsmarkt niet of onvoldoende tegemoet kon komen. Doorheen de jaren kenden zowel de maatregel als de context belangrijke evoluties, zoals de introductie van het systeem van de dienstencheques, de hervorming van de sociale economie, en meer recent ook de het overdragen van de maatregel naar de gewesten via de zesde staatshervorming. In het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 werd een hervorming van het PWA-systeem aangekondigd om op termijn te komen tot één systeem van tijdelijke werkervaring.

Om de geplande hervorming vlot en efficiënt te laten verlopen, is een goed begrip noodzakelijk van de werking van de PWA-vzw's, het bereik van die werking in termen van PWA-werknemers, gebruikers en activiteiten, en de situering van het PWA-stelsel t.o.v. andere gelijkaardige maatregelen. Aangezien er onvoldoende informatie beschikbaar is bij de betrokken instanties, brengt dit onderzoek dit accuraat in kaart door de verschillende aspecten elk afzonderlijk te belichten. Dit gebeurt door het analyseren van administratieve gegevens en input van PWA-beambten via interviews en een online enquête. Naast de grote onderlinge verschillen tussen PWA's valt vooral het specifieke karakter op van het gebruikersprofiel en van de PWA-werknemers. PWA-activiteiten worden vooral uitgevoerd door vijftigplussers, vrouwen en laagopgeleiden die langdurig werkloos zijn. De vraag naar de activiteiten komt vooral van 65-plussers, alleenstaanden en personen uit lagere inkomensgroepen. Bij eventuele hervormingen van het stelsel moet erover gewaakt worden dat zowel de PWA-werknemers als de gebruikers een plaats krijgen in het nieuwe systeem.

### **Key words:**

Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap (PWA)

## 2. Doelen van het onderzoek

De centrale vraag in dit onderzoek is deze naar de morfologie van het instrument, met klemtoon op de profielkenmerken van de PWA-werknemers en -gebruikers. Meer specifiek beantwoordt dit onderzoek via de verzameling van diverse data, de volgende onderzoeksvragen:

- Wat is het socio-economisch profiel van de PWA-werknemer?
- Voor welke activiteiten worden PWA-werknemers ingezet?
- Wat is het profiel van de gebruikers van diensten die door PWA-vzw's aangeboden worden naar activiteit?
- Hoe wordt de samenwerking tussen de PWA's en andere beleidsactoren (VDAB, OCMW, LDE) ingevuld?
- Hoe verloopt de begeleiding, de omkadering, de financiering en de bestuurlijke organisatie binnen diverse PWA-entiteiten?
- Hoe verhoudt het profiel van de PWA-werknemers en gebruikers zich tot het profiel van werknemers en gebruikers binnen aanverwante instrumenten (dienstencheques, Art. 60/61, WEP+, LDE, ...)?
- Waarin verschilt het PWA-stelsel op de belangrijkste kenmerken van deze instrumenten?



## Verduidelijking van kernbegrippen

Het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap (**PWA**) is in samenwerking met de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) bevoegd voor de organisatie en de controle van activiteiten die niet voorzien zijn in het reguliere arbeidscircuit.

Binnen een PWA zijn één of meer **PWA-beambten** actief, die door de RVA vanuit het lokaal werkloosheidsbureau (WB) worden gedetacheerd om de administratieve taken in het PWA uit te voeren

De doelgroep van het PWA-stelsel bestaat uit drie afgebakende groepen **PWA-werknemers**:

- uitkeringsgerechtigde volledig werklozen die sinds 2 jaar (of 6 maand vanaf 45 jaar) inschakelingsuitkeringen of werkloosheidsuitkeringen genieten;
- uitkeringsgerechtigde volledig werklozen die in de loop van de 36 maanden voorafgaand aan hun inschrijving in een PWA gedurende minstens 24 maanden werden vergoed;
- personen die het leefloon of financiële sociale bijstand van het OCMW genieten, en die ingeschreven zijn als niet-werkende werkzoekende (uitgezonderd vreemdelingen).

PWA-werknemers kunnen hun diensten aanbieden aan verschillende **gebruikers**, nl. natuurlijke personen, lokale overheden (gemeenten, OCMW's), VZW's en andere niet-commerciële verenigingen, onderwijsinstellingen, en land- of tuinbouwbedrijven.

## 3. Methoden en data

Voor de verzameling van informatie en gegevens over het PWA-stelsel, werden verschillende methodieken gebruikt:

- verzameling en analyse van administratieve gegevens van de RVA, de Kruispuntbank Sociale Zekerheid en het Departement WSE. Deze gegevens werden gebruikt om de PWA-vzw's te beschrijven en de kenmerken van de PWA-werknemers en de gebruikers te analyseren.
- Verkennende interviews met relevante instanties om inzicht te verwerven in de werking van het PWA-systeem
- Diepte-interviews met PWA-beambten om informatie te verzamelen m.b.t. de werking van de PWA's in termen van begeleiding, omkadering, financiering, bestuurlijke organisatie, alsook de samenwerking met andere beleidsactoren.
- Een online bevraging van de Vlaamse PWA's over het profiel van PWA-werknemers, gebruikers, activiteiten, maar ook aangeboden opleidingen en omkadering binnen elk PWA

### Methodische toelichting

- De **verkennende interviews** vonden plaats bij de volgende instanties: Edenred, de RVA, VVSG, VDAB en de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid.
- Voor de 9 **diepte-interviews** gebeurde de selectie van PWA's aan de hand van drie criteria, nl. de omgeving waarbinnen het PWA actief is, de aan-/afwezigheid van formele samenwerkingsverbanden en de aan-/afwezigheid van een dienstencheque-onderneming.
- Voor het verspreiden van de online **enquête** werden de contactgegevens van de PWA's verkregen via de RVA zodat de bevraging via e-mail naar alle 286 PWA's kon doorgestuurd worden. Voor elk PWA werd aan de verantwoordelijke beambte gevraagd om de enquête in te vullen. We zorgden voor een goede opvolging van de deelname van de PWA's aan de bevraging, promootten de bevraging vanuit de VVSG en stuurden herinneringsmails om deel te nemen. Dankzij deze aanpak namen 249 beambten uit verschillende PWA's deel aan de enquête, wat overeenkomt met een responsgraad van 87%. De steekproef van bereikte PWA's is representatief voor de volledige PWA-populatie in termen van locatie.

## 4. Bevindingen

### **'Hét PWA' bestaat niet**

Doorheen de verschillende fasen van het onderzoek werd herhaaldelijk duidelijk hoe groot de onderlinge verschillen zijn tussen PWA's. Deze verschillen uiten zich in de mate van vraag en aanbod m.b.t. PWA-activiteiten op de lokale arbeidsmarkt, maar ook in termen van grootte en de manier van werken. Zo zijn er PWA's die honderden PWA-werknemers tewerkstellen, maar zijn er ook enkele PWA's met minder PWA-werknemers dan bestuursleden. Er zijn PWA's die meerdere PWA-beambten ter beschikking hebben voor de dagelijkse werking, maar verschillende PWA's moeten PWA-beambten delen omdat ze geen voltijdse PWA-beambte in dienst hebben. Over alle PWA's heen is er immers gemiddeld minder dan 1 FTE per PWA om alle taken uit te voeren. De grote verschillen in personeelsbezetting laten zich voelen in de manier van werken, bijvoorbeeld op het vlak van de opvolging van PWA-werknemers. De PWA's doen hun naam bijgevolg alle eer aan gezien de cruciale rol van de plaatselijke situatie. Dit mag niet uit het oog verloren worden bij de interpretatie van de cijfers in dit rapport.

### **PWA als partner in lokaal werkgelegenheidsbeleid**

De verantwoordelijkheden van het PWA betreffen voornamelijk de organisatie van de dienstverlening en de matching van PWA-werknemers aan activiteiten en gebruikers. Dat neemt echter niet weg dat de meeste PWA's ook actief zijn in diverse partnerschappen. Minstens 95% heeft één lokale partner, al gaat het daarbij hoofdzakelijk om samenwerking op onregelmatige basis. Vooral andere PWA's worden als partner beschouwd (nl. door 79% van de PWA's), gevolgd door het OCMW (69%), VDAB (68%), de stad of gemeente (67%) en GTB (52%). Het betreft grotendeels sporadische contacten en onderlinge doorverwijzing van (potentiële) PWA-werknemers. Ook hier is de diversiteit tussen verschillende PWA's groot. In sommige steden/gemeenten is het PWA een structurele partner in een sterk lokaal uitgebouwd netwerk, terwijl ze elders los van andere actoren kunnen opereren. Ook de motivatie achter de beslissing tot samenwerking kan erg uiteenlopend zijn en variëren van een intrinsieke, strategische keuze om samen te werken, tot een noodgedwongen samenwerking wegens een gebrek aan mankracht.

### **Activering is geen primaire doelstelling, maar wordt wel in zekere mate gerealiseerd**

Hoewel er geen uitgesproken activeringsdoelstelling is, zijn PWA's zijn ook actief op het vlak van activering. Zo investeert 14% van de PWA's in tewerkstellingstrajecten. Dit gebeurt vooral via het OCMW of de stad/gemeente waar het PWA gevestigd is. Bovendien realiseert het stelsel 6 maanden na uitstroom een aandeel van 16% ex-PWA-werknemers die aan het werk zijn. De kans op werk na uitstroom is evenwel aanzienlijk lager voor 55-plussers. Daarnaast is ook het verschil in uitstroom met andere instrumenten duidelijk. Van de uitstromers uit het artikel 60-statuut en uit WEP zijn er 6 maanden na uitstroom 34% aan het werk, tegenover 47% bij uitstromers uit LDE en 55% bij ex-GESCO-werknemers. Elk van deze stelsels bereikt echter een ander publiek, wat deze uitstroomcijfers ongetwijfeld beïnvloedt. Zo telt het PWA-stelsel in vergelijking met de andere stelsels opvallend veel vijftigplussers die bovendien ook langdurig werkloos zijn.

### **PWA-werknemers vormen een specifieke doelgroep, ook in termen van begeleiding**

Het PWA-stelsel stelt vooral langdurig werklozen tewerk, met een oververtegenwoordiging van vrouwen, vijftigplussers en laaggeschoolden. Tijdens de interviews gaven PWA-beambten aan dat zij de deelname van jongeren in het PWA-systeem niet stimuleren, tenzij zeer tijdelijk. Jongere werkzoekenden worden zo snel mogelijk doorverwezen naar VDAB en andere partners. Binnen het PWA-systeem is er sprake van een zekere dualiteit: een grote groep PWA-werknemers probeert het systeem eens uit, maar stopt er ook snel mee, terwijl een andere grote groep ervoor kiest om langdurig in het systeem actief te blijven.

Het specifieke profiel van de PWA-werknemers laat zich voelen in de problemen waarmee ze volgens de PWA-werknemers te maken hebben op de lokale arbeidsmarkt. Drie op vier PWA-beambten ervaren dat de PWA-werknemers vooral geconfronteerd worden met gezondheidsproblemen en een tekort aan generieke competenties, zoals een goede (werk)attitude of communicatieve vaardigheden. Toch meende nagenoeg de helft (46%) van de bevroegde beambten dat slechts een minderheid van de PWA-werknemers begeleiding nodig heeft. Wanneer het gaat over nuttige begeleiding, wordt voornamelijk verwezen naar een persoonlijk gesprek dat de PWA-werknemers een klankbord biedt, of opleiding. Dat neemt echter niet weg dat de opleidingsinspanningen om uiteenlopende redenen beperkt bleven, ook al heeft een grote groep PWA-werknemers te kampen met een tekort aan competenties. In 2014 bood 'slechts' één op twee PWA's opleiding aan aan de meeste of alle PWA-werknemers. De meest aangehaalde redenen om geen opleiding aan te bieden, waren een gebrek aan interesse bij de PWA-werknemers (64%) en het reeds aangeboden hebben van alle relevante opleidingen (32%).

## 4. Bevindingen (vervolg)

### **Gebruikersprofiel geeft aan dat PWA's geen luxedienst leveren**

Na een daling in volume tussen 2012 en 2013, stabiliseerde het aantal gepresteerde PWA-uren in de periode 2013-2014. In 2014 deden 13.130 private gebruikers beroep op PWA-activiteiten met gemiddeld 70 cheques per gebruiker. Zij vormen de grootste groep (78%) gebruikers en tellen opvallend veel 65-plussers (48%), alleenstaanden (42%) en personen uit lagere inkomensgroepen. Bij wijze van benchmark kan er naar het profiel van dienstenchequegebruikers gekeken worden, waarbinnen 26% 65-plussers actief waren, 24% alleenstaanden en een kleinere groep gebruikers uit lagere inkomensgroepen. Bovendien is 'slechts' 42% van de PWA-gebruikers aan het werk, tegenover 66% van de dienstenchequegebruikers, wat aangeeft dat beide stelsels een ander publiek bereiken. Het PWA-stelsel bereikt met vooral alleenstaanden, 65-plussers en personen uit lagere inkomensklassen een kwetsbare groep van gebruikers.

Natuurlijke personen gebruiken 29% van de cheques, de helft daarvan gaat naar activiteiten m.b.t. tuinonderhoud. 58% van de cheques wordt gebruikt door 3.662 rechtspersonen, waarbij onderwijsinstellingen de helft van de cheques gebruiken. In veel gemeenten doen zijn beroep op PWA-werknemers voor de begeleiding aan de schoolpoort en de voor-en naschoolse opvang. Het gaat daarbij telkens om een beperkt aantal werkuren, maar wel voor een lange periode (i.e. het schooljaar). Daarbij komen ook nog kleine meer tijdelijke opdrachten zoals klusjes in de school of ondersteuning bij een evenement, waardoor zij al snel een groot volume cheques gebruiken. Het gaat om activiteiten waarvoor niemand kan worden aangeworven om budgettaire redenen of door de beperkte omvang van de opdracht.

De overige 13% van de cheques zijn naamloze cheques, die niet gekoppeld kunnen worden aan een gebruiker. Ze worden voornamelijk gebruikt voor oudere private gebruikers die zelf moeilijk een bestelling kunnen plaatsen, of voor activiteiten die te beperkt zijn (minder dan de verplichte afname van 10 cheques) of op te korte termijn plaatsvinden om cheques op naam te bestellen. De mogelijkheid om dergelijke cheques aan te kopen biedt gebruikers een erg grote flexibiliteit.

### **Aanhoudende vraag naar (nieuwe) PWA-activiteiten**

De gebruikers vinden vooral hun weg naar het systeem door de betaalbaarheid en de flexibiliteit van het PWA-stelsel, wat in lijn ligt met het profiel van de gebruikers (vaak alleenstaand, 65+, uit lagere inkomensgroepen) en de mogelijkheid om ad hoc naamloze cheques aan te kopen. De aard van het activiteitenaanbod lijkt eerder bij rechtspersonen dan bij private gebruikers een rol te spelen in de beslissing om van het PWA-stelsel gebruik te maken. De helft van de bevraagde PWA-beambten acht het moeilijk voor rechtspersonen om vrijwilligers te vinden voor de activiteiten, waardoor ze bij het PWA terecht komen. 40% meent dat rechtspersonen hun weg vinden naar het systeem omdat het de enige aanbieder is van de gevraagde activiteiten, tegenover één op drie beambten die meent dat private gebruikers hun weg vinden naar het PWA-stelsel omdat het in de regio de enige aanbieder is voor het type activiteiten. Bij één op vier PWA's beschouwt men de beperkte schaal van de activiteiten als één van de drie belangrijkste redenen voor private personen om gebruik te maken van het systeem.

PWA's geven in de enquête ook aan dat ze meer mensen zouden kunnen tewerkstellen en meer uren zouden presteren als ze de mankracht hadden om de PWA's te bemannen. Momenteel zijn er in 76% van de PWA's onvoldoende PWA-werknemers om aan de vraag van de gebruikers te voldoen. Nog eens 21% gaf aan dat vraag en aanbod in evenwicht zijn aangezien er voldoende PWA-werknemers zijn om aan de van de gebruikers te voldoen. Slechts 4% van de PWA's zou geconfronteerd worden met een tekort aan gebruikers gegeven het hogere arbeidsaanbod van PWA-werknemers. Het tekort aan PWA-werknemers laat zich het sterkst voelen wanneer het gaat over hulp bij tuinonderhoud, terwijl de nood aan meer gebruikers het hoogst is voor hulp bij administratieve formaliteiten. De ervaring van PWA-beambten leert bovendien dat 1 op 3 PWA's geconfronteerd wordt met gebruikers die een breder dienstenaanbod vragen. Er is vooral vraag naar huishoudelijke zaken zoals poetshulp, op hoogte werken (bijvoorbeeld voor snoeiwerk of om dakgoten uit te kuisen), grote klussen zoals schilderen en behangen, en vervoer (bijvoorbeeld naar het lokale containerpark of in het kader van een verhuis).

## 5. Beleidsimplicaties

In het Regeerakkoord 2014-2019 beslist de Vlaamse overheid om de PWA's drastisch te hervormen. Daarbij wordt uitgegaan van een vereenvoudiging van bestaande arbeidsmarktinstrumenten (WEP+, Art. 60 en 61, PWA...) naar één systeem van tijdelijke werkervaring. Het onderzoek brengt echter enkele duidelijke kenmerken naar voor die het PWA-stelsel doen verschillen van andere tewerkstellingsmaatregelen. De eigenheid van het PWA-systeem – met de bijhorende sterkten en zwakten – mag bijgevolg niet uit het oog verloren worden bij de hervormingen. We geven alvast enkele belangrijke aandachtspunten mee voor het toekomstig beleid:

Doorheen het onderzoek werd duidelijk dat het systeem een antwoord biedt voor reële noden bij gebruikers, zowel bij natuurlijke personen als rechtspersonen. Een eerste aandachtspunt heeft betrekking op de specifieke aard van de activiteiten en de gebruikers.

- Gebruikers vinden een activiteitsaanbod dat niet in de reguliere economie aangeboden wordt. Bovendien is het systeem erg flexibel en betaalbaar. Zo ontlast het niet alleen de gebruikers, maar gebeurt dit ook op een manier die het systeem toegankelijk maakt voor kwetsbare gebruikersgroepen, zoals 65-plussers, alleenstaanden en personen uit lagere inkomensgroepen. Bovendien verzorgt het PWA een beperkte, laagdrempelige dienstverlening (kleine klussen, beperkt tuinonderhoud) voor de inwoners van de gemeente, waar meestal oudere en/of hulpbehoevende personen gebruik van maken. Er is geen bestaande alternatieve dienstverlening waar deze personen beroep op kunnen doen voor onderhoud in de tuin en/of kleine klussen in huis. Het wegvallen van de PWA-activiteiten zou voor verschillende gebruikers dus gelijk staan aan het wegvallen van een vorm van sociale dienstverlening. Een plotse stopzetting zonder aandacht voor de heroriëntatie van gebruikers of vervanging van de activiteiten lijkt daarom niet aangewezen.
- Ook voor rechtspersonen vullen de PWA-activiteiten een belangrijke lacune op. Onderwijsinstellingen, OCMW's en gemeenten, die al zware besparingen achter de rug hebben, worden geconfronteerd met een reële vraag en beschikken zelden over een alternatief in de reguliere economie. Voor de gemeente, het OCMW en onderwijsinstellingen verzorgt het PWA een dienstverlening waarvoor ze door budgettaire redenen en omwille van de omvang en/of eenmaligheid van de opdracht, niemand kunnen aanwerven. Deze dienstverlening is echter wel belangrijk op lokaal niveau. De know how die op lokaal vlak werd ontwikkeld m.b.t. de dienstverlening, kan een startpunt bieden voor de discussie over bijvoorbeeld buurtdiensten.

Een tweede aandachtspunt is het profiel van de PWA-werknemers zelf. Uit de cijfers blijkt dat het profiel van de werknemers in de verschillende instrumenten sterk verschilt, wat zich ook uit in het verschil in uitstroomcijfers. Er moet dus de nodige aandacht worden besteed aan de specificiteit van de doelgroep:

- Het PWA-systeem herbergt een groot aantal werknemers die wegens hun profiel niet meer in aanmerking komen voor tewerkstelling in het reguliere circuit. Bovendien zorgen lange wachtlijsten in de sociale economie er doorgaans voor dat deze personen ook niet terecht kunnen in bijvoorbeeld maatwerkbedrijven wanneer ze hiervoor het geschikte profiel hebben. Bij de geplande hervorming mogen de PWA-werknemers die niet inzetbaar zijn in het reguliere arbeidscircuit, bijgevolg niet uit het oog verloren worden zodat ook zij zinvolle activiteiten kunnen verrichten tijdens een werkloosheidsperiode. Verschillende PWA-beambten beschouwen het als een 'vangnet voor sociaal zwakkeren'. In verschillende PWA's worden potentiële PWA-werknemers zorgvuldig gescreend zodat men kan inschatten welke personen extra begeleiding nodig hebben. Die personen tracht men te plaatsen in een omgeving waar meer omkadering is, zoals een vzw of school, zodat de begeleiding ook daar voor een deel terecht komt. Het PWA-werk biedt personen de mogelijkheid om binnen de grenzen van hun beperkingen zinvolle activiteiten uit te oefenen. Het biedt hen ook de mogelijkheid tot sociaal contact en draagt bij tot hun eigenwaarde.
- PWA-beambten ervaren ook dat de PWA-werknemers nood hebben aan lokale begeleiding nu onder meer de landelijke werkinkwinkels gesloten zijn. Ze vinden niet altijd de weg naar het centrale gebouw van VDAB. Het PWA wordt gezien als een tussenschakel om de werkzoekenden de weg te wijzen naar andere instanties. Een minimum aan lokale dienstverlening moet ook na een hervorming van het stelsel voorzien worden.
- Bij de activering van de doelgroep mag ook de rol van de vergoeding niet onderschat worden. Ze vormt niet alleen de grootste stimulans, maar ook grootste drempel om PWA-werk uit te voeren. 9 op 10 respondenten beschouwt de financiële vergoeding als één van de drie voornaamste redenen waarom langdurig werkzoekenden PWA-activiteiten verrichten; 85% geeft aan dat werklozen weigeren door de beperkte vergoeding. Hoewel de vergoeding nauwelijks is gestegen sinds de invoer van het systeem, blijkt ze wel nodig om de doelgroep aan het werk te krijgen. Voor verschillende PWA-werknemers is het PWA-werk ook een financiële noodzaak, wat wijst op de precare situatie van een deel van de populatie.

Ondanks deze aandachtspunten werd doorheen het onderzoek duidelijk dat er een onmiskenbare nood is aan structurele samenwerking tussen organisaties die met werkzoekenden werken. Zo ervaren PWA-beambten dat het profiel van de ambtshalve ingeschreven werklozen de afgelopen jaren veranderde. Steeds meer mensen hebben 1 op 1 coaching nodig omwille van een levenssituatie die aandacht vraagt en waarbij een traject naar werk intensieve begeleiding van meerdere actoren (VDAB, GTB, OCMW, ACW, etc.) vraagt. Elke instantie kan vanuit de eigen expertise werkzoekenden begeleiden of doorverwijzen, zodat 'arbeidsmarkttrijpe' personen hun weg vinden naar het reguliere arbeidscircuit. Daarbij mag echter de opvang en omkadering van personen die niet in het reguliere circuit terecht kunnen, maar wel nog zinvolle activiteiten kunnen uitvoeren niet uit het oog worden verloren.

# TITEL: NAAR EEN NIEUW CONCEPT VAN BEGELEIDING OP DE WERKVLOER? BODW PARTIPATIEF DOORGELICHT

Auteur(s): Annelies Droogmans, Greet Van Dooren, Peter De Cuyper, Hanne Van Waeyenberg

## 1. Korte samenvatting van het onderzoek (abstract)

Het beleid van de nieuwe Vlaamse regering wil hoog inzetten op investeren in werknemers en activeren van potentiële werknemers, ook voor moeilijk inzetbare doelgroepen. Eén van de instrumenten die daartoe zou moeten bijdragen is begeleiding op de werkvloer (BODW). Er is echter weinig zicht op wat de huidige instrumenten die onder deze noemer vallen precies inhouden en of ze wel aansluiten bij de noden van werkgevers. In deze VIONA studie gaan we, op basis van beschikbare gegevens en ervaringskennis van betrokkenen in het werkveld na hoe BODW er idealiter kan uitzien. We hanteren hiervoor een participatieve aanpak. Aan de hand van een documentanalyse, een beperkte kwantitatieve analyse van beschikbare administratieve data en verkennende interviews komen we tot een eerste uitvoeringsconcept. Dit is een minimaal concept dat weergeeft hoe BODW vormgegeven zou mogen worden om tot de beoogde effecten te komen. Dit uitvoeringsconcept wordt afgetoetst en aangevuld aan de hand van kwalitatieve data die we verkregen aan de hand van semi-gestructureerde interviews, focusgroepen met experts, sectorpanels met werkgevers (voor de sectoren zorg, bouw, horeca en dienstencheques) en een workshop met diverse beleidsactoren. Uit de resultaten blijkt dat werkgevers een grote vraag hebben naar BODW om te kunnen investeren in moeilijk inzetbare werkzoekenden. Concreet hebben zij nood aan tijd en gespecialiseerde expertise. Een BODW dient dus aan beide noden tegemoet te komen. Op basis van een uitgebreide bevraging van werkgevers en professionals komen we tot een vereenvoudigd aanbod, bestaande uit drie devormen van BODW, namelijk generieke jobcoaching; talige jobcoaching (voor anderstaligen) en gespecialiseerde jobcoaching (voor personen met een handicap). BODW kan meerdere keren ingezet worden doorheen een loopbaan en dit zowel in functie van aanwerving als in functie van jobbehoud. Het aanbod van BODW kan extern opgezet worden of intern uitgebouwd worden door een werkgever. We besluiten dat een centrale regie noodzakelijk is met aandacht en ruimte voor een sectorale invulling van BODW.

In Flanders, many labour market policies are designed and implemented as an activation strategy. One of these labour market strategies is on-the-job-coaching (OJC). The instruments that are used for OJC are so far unknown. Moreover, it is not clear in what degree they match the needs of employers. In this VIONA study we develop an ideal model for OJC. Through a small quantitative analysis of available data and a qualitative analysis of policy documents and interviews, we designed a first conceptualization of OJC. In a next step we confronted our model with the point of view of experts, employers (of the healthcare sector, horeca sector, building sector, and the service voucher sector) and policy makers. To this aim, we organized different focus groups. The results of these analyses show a high need for OJC among employers. To activate unemployed with a large distance to the labour market, employers demand time and specialized expertise. OJC can be organized in three different forms: general OJC, OJC with a focus on language acquisition and a specialized form of OJC for people with disabilities. Each employee has to get the right to use OJC multiple times during his/her career.

### Key words:

Tewerkstelling, werkzoekenden met afstand tot arbeidsmarkt, begeleiding op de werkvloer, jobcoaching, noden werkgevers

Employment, unemployed with a large distance to the labour market, on the job coaching, needs of employers

## 2. Doelen van het onderzoek

In dit onderzoek wensen we ten eerste te komen tot een beter inzicht in de bestaande maatregelen. BODW is immers een begrip dat verschillende vormen van begeleiding omvat en gericht is op uiteenlopende doelgroepen. Deze studie heeft daarnaast tot doel de (gepercipieerde) effectiviteit van de huidige maatregelen af te toetsen en na te gaan wat al dan niet werkt. Tot slot wensen we in dit onderzoek de relevantie van BODW na te gaan: in welke mate beantwoordt het aanbod m.a.w. aan de noden van werknemers en werkgevers. Op basis hiervan wensen we te komen tot aanbevelingen over hoe BODW er idealiter uit zou zien en hoe het kan gemonitord worden.

Om deze doelen te bereiken stonden volgende onderzoeksvragen centraal:

- Welke vormen van BODW zijn er, welke doelen worden er mee nagestreefd en hoe werken ze precies?
- Zijn de vormen van BODW die op dit moment worden ingezet effectief gezien de doelstellingen?
- Wat zijn de noden bij de werkgevers? Sluiten bestaande instrumenten aan bij deze noden?
- Hoe kan BODW best worden gemonitord?

Bedoeling was om op basis van het antwoord op deze onderzoeksvragen tot een 'uitvoeringsconcept' van BODW te komen. Dit is een minimaal concept dat weergeeft hoe BODW vormgegeven zou moeten worden om tot de beoogde effecten te komen. Het is een systematisch plan om personeel, middelen, organisaties, ... in te zetten om het beoogde doelpubliek te bereiken en de interventie, in casu begeleiding op de werkvloer, te kunnen uitvoeren (Chen, 2006). Een dergelijk uitvoeringsconcept bevat een aantal elementen als:

- Het uitvoerend personeel, hun kwalificaties en competenties die noodzakelijk zijn voor BODW, zoals de vraag of het best om interne of externe begeleiders gaat etc.;
- De kenmerken van de doelgroep voor BODW;
- Kenmerken van hoe BODW er moet uitzien naar intensiteit, inhoud, aantal uren, hoe de doelgroep wordt toegeleid, hoe werkgevers best worden benaderd etc.;
- De kenmerken van middelen en randvoorwaarden die noodzakelijk zijn om BODW te realiseren
- ...

### *Verduidelijking van kernbegrippen + op welke wijze deze aansluiten bij de gangbare internationale definitie(s) + typisch Vlaamse begrippen en structuren*

BODW = begeleiding op de werkvloer

Bij het afbakenen van BODW bleek al snel dat dit een erg breed concept is dat vele vormen en maatregelen kent binnen verschillende beleidsdomeinen: instapstages, NODW, job- en taalcoaching, peter/meter, mentoring, etc. Om gerichte aanbevelingen te kunnen formuleren over BODW was het noodzakelijk om dit concept scherp te definiëren en af te bakken. Op basis van de literatuur en beleidsnota's werden enkele noodzakelijke elementen gevonden die tot BODW behoren, maar dit bleef erg breed. Daarom werd in samenspraak met de opdrachtgever beslist dat het te ontwikkelen concept binnen het individueel maatwerk moet passen. In dit opzicht gaat het om begeleiding die gericht is op een reguliere tewerkstelling in het NEC, maatregelen waarbij de begeleiding plaatsvindt op een werkvloer in het SEC worden dus niet meegenomen. Daarnaast beperken we ons tot het onderzoeken van bestaande tewerkstellingsmaatregelen. Een bijkomend criterium voor de afbakening van ons onderzoek bestaat er in dat er sprake moet zijn van een finaliteitstewerkstelling of een tewerkstelling bij een werkgever die zal leiden tot een vast contract bij diezelfde werkgever. We sluiten hiermee doorstroomprogramma's en stagevormen uit van ons onderzoek. Tenslotte focussen we ons niet op vaktechnische opleidingen. De begeleiding dient minimum gericht te zijn op generieke en/of talige competenties

Op basis van bovenstaande elementen, kwamen we tot volgende afbakening en definitie van BODW:

Begeleiding op de werkvloer is een vorm van begeleiding die plaatsvindt op de **werkvloer** en gericht is op **professionele ontwikkeling van een werknemer**, waarbij minimaal gewerkt wordt aan het versterken van **generieke of talige competenties** in functie van een **duurzame finaliteitstewerkstelling binnen het NEC**

Door deze afbakening toe te passen op de bestaande tewerkstellingsmaatregelen, kwamen we tot volgende selectie van maatregelen die we meenamen in ons onderzoek: IBO, GIBO, gespecialiseerde jobcoaching, IBOT, NODW, job- en taalcoaching.

### 3. Methoden en data

Om het antwoord op de onderzoeksvragen te vinden, hanteerden we een participatieve aanpak. We baseerden ons vooral op kwalitatieve data.

We startten het onderzoek met een documentanalyse en een beperkte kwantitatieve analyse van de beschikbare administratieve data mbt begeleiding op de werkvloer. Deze gegevens vulden we aan met verkennende gesprekken op centraal niveau (VDAB, SLN, FEGOB) en semi-gestructureerde interviews met experts en intermediaire actoren.

Op basis van deze verkennende fase kregen we een eerste beeld van BODW. We gingen vervolgens na hoe BODW in de praktijk concreet vorm wordt gegeven door enkele cases te bestuderen die een zekere traditie hebben ontwikkeld met BODW.

Zo kwamen we tot een eerste uitvoeringsconcept dat afgetoetst werd in focusgroepen met BODW- experts (n=29) en werkgevers uit de sectoren: zorg, bouw, horeca en dienstencheques (n=37). We zijn er ons van bewust dat we ons voor de werkgeverszijde baseren op informatie uit een beperkt aantal specifieke sectoren. Anderzijds is het wel zo dat de informatie werd getoetst aan meerdere onafhankelijk van elkaar verkregen waarnemingen uit de focusgroepen, experten, ... Via het gebruik van bronnentriangulatie hebben we dus getracht de validiteit van dit onderzoek te verhogen.

Op basis van deze stappen kwamen we tot een uitvoeringsconcept waarin rekening wordt gehouden met wat werkt en wat niet, alsook de noden van de werkgevers. In een laatste stap werd een feedbacksessie georganiseerd met stakeholders op beleidsniveau. Deze sessie had tot doel om (1) de resultaten toe te lichten (2) het uitvoeringsconcept af te toetsen (3) dieper in te gaan op de structurele inbedding van begeleiding op de werkvloer. De samenstelling van deze werkgroep werd in samenspraak met de opdrachtgever beslist. Concreet namen de opdrachtgever, vertegenwoordigers van de betrokken organisaties, de sociale partners en de SERV deel aan de werkgroep.

#### *Methodische toelichting (bijvoorbeeld type van survey: statistische technieken)*

- Exploratieve fase:
  - o Documentanalyse
  - o Kwantitatieve analyse van beschikbare data
  - o Semi-gestructureerde face to face interviews
- Verdiepende fase: Semi- gestructureerde face to face interviews met 3 bedrijfscases
- Focusgroepen met experts:
  - o Focusgroep job- en taalcoaches
  - o Focusgroep NT2
  - o Focusgroep gespecialiseerde begeleiding
- Sectorpanels met werkgevers:
  - o Zorg
  - o Bouw
  - o Horeca
  - o Dienstencheques
- Feedbacksessie beleid

## 4. Bevindingen

### Huidig aanbod onder de loep

De kwantitatieve analyse van het huidige aanbod van BODW was niet evident onder meer door het feit dat de informatie verspreid zit over de verschillende aanbieders: VDAB, SLN en GOB. Aangezien een centrale monitoring ontbreekt, moet de informatie opgevraagd worden bij diverse aanbieders. Bovendien wordt in de beschikbare data niet altijd onderscheid gemaakt tussen de verschillende unieke werkvormen (vb. job-en taalcoachings worden samen geteld). Vervolgens ontbreken er sommige data (zoals het bereik van de doelgroep) of worden de data niet eenduidig geregistreerd (vb. doorlooptijden van de begeleiding). Tenslotte zijn er geen monitoringgegevens beschikbaar over de duurzaamheid van de tewerkstelling.

Op basis van de administratieve data was het bijgevolg slechts mogelijk een partieel beeld te schetsen van BODW. Uitspraken over de resultaten of effectiviteit van BODW waren op basis van de administratieve data niet mogelijk.

Ook tijdens de interviews en focusgroepen werd duidelijk dat het landschap van BODW erg versnipperd is. De combinatie tussen verschillende vormen, financieringsbronnen en aanbieders werkt verwarrend. Wanneer we het huidige aanbod bestudeerden, kwamen we tot volgende vaststellingen:

- Een eerste vaststelling is dat we in het huidige aanbod van BODW 3 grote vormen kunnen onderscheiden: generieke jobcoaching, talige jobcoaching en gespecialiseerde jobcoaching. Deze vormen hebben allen jobcoaching als gemeenschappelijke basis. In de talige jobcoaching en gespecialiseerde jobcoaching is deze basis verder uitgewerkt i.f.v. de noden van twee bijzondere doelgroepen, namelijk anderstaligen enerzijds en personen met een arbeidshandicap anderzijds.
- Als we IBO niet meerekenen dan is het volume van begeleidingen binnen deze drie grote vormen vrij beperkt. Het aantal begeleidingen voor arbeidsgehandicapten bedroeg in 2014 656, het aantal talige begeleidingen en jobcoaching zal vermoedelijk per vorm tussen de 1000 tot 1500 begeleidingen op jaarbasis liggen. Wanneer we de sectorale inzet bekijken, stellen we vast dat elke sector andere keuzes maakt m.b.t. BODW en dat i.f.v. de specifieke eigenheid van de sector. Daarnaast stellen we vast dat hoewel de nood aan BODW volgens werkgevers(organisaties) groot is, de inzet van de maatregelen Naar moment waarop de maatregelen worden ingezet wordt op basis van onderstaande samenvattende tabel dat het grootste deel van het aanbod wordt ingezet voor aanwerving en in mindere mate voor jobbehoud.

<i>Vorm</i> Doelstelling	<i>Jobcoaching</i>	<i>Taalcoaching</i>	<i>Gespecialiseerde begeleiding</i>
Aanwerving	IBO Jobcoaching SLN	IBO T Taalcoaching SLN	GIBO
Jobbehoud	???	NODW	Gespecialiseerde jobcoaching

Nochtans blijkt er een duidelijke nood te bestaan aan een aanbod in het kader van jobbehoud. Door de respondenten wordt onder meer aangehaald dat de impact van een beperking op werk hetzelfde blijft of dat een functie kan veranderen waardoor talige ondersteuning weer nodig wordt etc

- Als we naar de eigenlijke invulling van het aanbod kijken dan valt op dat hoewel we spreken van begeleiding op de werkvloer, dit in de praktijk niet altijd haalbaar blijkt en de begeleiding voor ongeveer de helft van de tijd plaats heeft naast de werkvloer maar wel erg nabij de werkvloer. Belangrijk daarbij is dat de reële werksituatie telkens wel centraal staat doorheen het coachingstraject, dit wordt door werkgevers en coaches als een kritische succesfactor naar voor geschoven voor een succesvol traject. Daarnaast blijkt tijdens het coachingstraject niet enkel de werknemer maar ook de werkgever en breder de werkomgeving ondersteund te worden (bv tijdens job- en taalcoaching, help module etc). Ook dit wordt als een kritische succesfactor naar voor geschoven. De begeleiding zelf vindt in de regel individueel plaats, uitzondering vormt NODW dat omwille van de kostprijs ook in groep plaatsvindt. Aan individuele begeleidingen wordt het hoogste rendement toegeschreven.



## 4. Bevindingen (vervolg)

- Naar intensiteit zien we grote verschillen. Zo vindt NODW gemiddeld twee maal per week plaats, een jobcoaching door SLN ongeveer 1 keer per maand, ibo-consulenten komen dan weer vooral op de werkvloer vanaf het moment dat er problemen zijn. Wat wel gemeenschappelijk is, dat we bij elke vorm een afbouwscenario zien. De intensiteit van de BODW is hoger aan het begin van het traject en neemt af naar het einde toe. Een goede start wordt in dit opzicht als belangrijk gezien. Qua doorlooptijd zien we dat job-en taalcoaching vaak een doorlooptijd tussen de 6 maanden voor jobcoaching en 1 jaar voor taalcoaching heeft, in het geval van een gespecialiseerde begeleiding merken we dat er meer tijd nodig is en blijkt het vaak om trajecten van minimum 1 jaar te gaan. NODW en IBO-T hebben met een zestal weken een kortere doorlooptijd. Hoewel dit aanbod een stuk intensiever is, wordt toch door werkgevers aangegeven dat het pakket van 20 uur vaak niet voldoende is.

### Werkgevers hebben nood aan BODW

Aan de drie bovengenoemde vormen van begeleiding bestaat een duidelijke nood aan werkgeverszijde. De deelnemende werkgevers in dit onderzoek percipiëren in toenemende mate personeelsnoden die moeilijk kunnen worden ingevuld. Zij verruimen hun pool aan potentiële kandidaten door bewust of uit noodzaak in te zetten op personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het aanwerven van en investeren in personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is voor werkgevers echter niet evident. Enerzijds trachten werkgevers een verkeerde aanwerving te vermijden. Vooraleer de samenwerking beëindigd wordt, gaat er immers vaak een grote investering aan vooraf. Anderzijds schuilt er gevaar voor productiviteitsverlies. Om te kunnen investeren in de zogenaamde moeilijk inzetbare werkzoekenden hebben werkgevers nood aan tijd en gespecialiseerde expertise. Een begeleiding op de werkvloer dient dus aan beide voorwaarden tegemoet te komen.

De **nood aan expertise** bevindt zich op het vlak van attitudeproblemen, randproblematieken, communicatie, talige ondersteuning, ondersteuning voor personen met een arbeidshandicap en ondersteuning binnen het HR beleid. Het bestaande aanbod speelt hier op in en wordt ook algemeen positief gewaardeerd omwille van eerder aangehaalde elementen als de specifieke expertise, de link met de reële werksituatie, het feit dat de bredere omgeving wordt betrokken en de bijhorende HR ondersteuning. Het aanbod blijkt evenwel niet altijd even goed gekend te zijn.

Naast de nood aan expertise, wordt de **nood aan tijd** aangegeven. Er is namelijk tijd nodig om voldoende omkadering te kunnen bieden voor BODW zowel door de direct leidinggevende de collega's als HR, dit brengt een hoge tijdsinvestering met zich mee. Hoewel het bestaande aanbod, met uitzondering van BODW, gratis is, gaat hier dus toch een vrij grote kost mee gepaard, die niet altijd voldoende gecompenseerd wordt door de huidige maatregelen. In dit opzicht is gratis dus niet gratis.

De organisatie van het aanbod wordt als minder positief ervaren. Werkgevers botsen op een versnip-perd aanbod van aanbieders (VDAB, SLN, GOB), informatiekanaalen (VDAB, RESOC, Job-kanaal, ...), financieringsbronnen (VDAB, ESF, VIA middelen, RIZIV, ...) en vormen van BODW. De combinatie tussen verschillende vormen, financieringsbronnen en aanbieders werkt verwarrend. Werkgevers weten dan ook niet altijd waar ze met hun vraag terecht kunnen. Daarenboven vinden zij moeilijk hun weg in de complexe administratie (bv. aanvraagprocedures, contracten en overeenkomsten, opstellen opleidingsplannen, ...). Er lijkt dan ook een nood aan een gecentraliseerd aanspreek-punt zodat vraag en aanbod elkaar sneller en gericht kunnen vinden. Bovendien is het huidige aanbod te divers. Werkgevers uiten de nood aan vereenvoudiging. Naast de kost voor de tijdsinvestering is er dus ook een duidelijke informatiekost. Werkgevers die wel de weg vinden naar het aanbod, melden dan weer het probleem dat zij soms overbevraagd worden door verschillende aanbieders.

## 4. Bevindingen (vervolg)

Tot slot blijkt het bestaande aanbod ook niet alle begeleidingsnoden in te vullen. Een eerste ontbrekende begeleidingsvorm is een vorm die het werken aan vaktechnische competenties combineert met een vrij intensieve jobcoaching en eventuele talige coaching. Op dit moment is er al een aanbod IBO, maar hierbij blijkt de begeleiding niet altijd even intensief. Daarnaast bestaat er jobcoaching maar daar ligt de focus niet op vaktechnische competenties. Een tussenvorm (IBO-J?) lijkt dus aangewezen. Daarnaast werd ook de noodgeuit aan een 'proeftijd' of een korte kennismakingsstage vóór BODW van start gaat zodat de werkgever een inschatting kan maken van het functioneren op de werkvloer en de kans op een foute aanwerving kan vermijden. Dit kan de werkgever over de drempel halen. BODW kan immers een remediërend effect hebben op het functioneren van de werknemer maar nooit een foute match compenseren. In dit opzicht is men vragende partij om beroeps-verkennende stages breder in te kunnen zetten.

We merken hierbij op dat dé werkgever niet bestaat. Verschillen tussen werkgevers zien we weerspiegeld in verschillende keuzes in het aanbod BODW. Zo zien we dat werkgevers met een grote onderneming andere noden hebben ifv BODW dan werkgevers met een micro-onderneming. Voor deze laatste betekent BODW bijvoorbeeld een grotere belasting op de personeelskost. Verder zien we enerzijds werkgevers die voor BODW kiezen uit sociaal engagement en anderzijds werkgevers die dit doen uit noodzaak omdat ze alleen beschikken over een pool van kandidaten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Daarnaast zien we ook verschillen in keuzes voor BODW tussen werkgevers die eenmalig een nood aan BODW hebben, dan wel voor wie BODW een systematische nood vormt. Tenslotte zien we ook verschillen tussen sectoren. Zo is er in de zorg bijvoorbeeld nood aan begeleiding op de werkvloer ifv een vlotte doorstroom vanuit het onderwijs, terwijl de horeca dan weer geconfronteerd wordt met veel anderstaligen op de werkvloer.

## 5. Conclusies en beleidsimplicaties

### Naar een nieuw concept van BODW

#### *Uitgangspunten*

Bij het uittekenen van een ideaalmodel BODW stellen we op basis van een uitgebreide bevraging volgende uitgangspunten voorop:

- een eerste uitgangspunt is de vereenvoudiging van het aanbod.
- ten tweede beschouwen we BODW als een loopbaanmaatregel: elke werknemer kan op een bepaald moment in zijn of haar loopbaan geconfronteerd met een probleem en zou dan beroep moeten kunnen doen op BODW. De maatregel zou in dit opzicht ook meerdere keren tijdens de loopbaan moeten kunnen ingezet worden;
- naar organisatie van aanbod stappen we af van het exclusieve externe aanbod en wordt de mogelijkheid voorzien voor werkgevers om intern een aanbod uit te bouwen;
- tot slot zien we BODW als een maatregel voor de werkgever, in dit opzicht onderscheidt het zich van begeleidingsvormen als loopbaanbegeleiding die specifiek gericht zijn op werknemers.

#### *Minimale elementen*

Inhoudelijk dient een BODW minimaal uit volgende elementen te bestaan:

- Doorheen de begeleiding wordt gewerkt aan de ontwikkeling van generieke en/of talige competenties. De begeleiding op de werkvloer moet minimaal gericht zijn op de versterking van generieke of talige competenties.
- De begeleiding is gericht op de professionele ontwikkeling van de werkzoekende/werknemer en heeft een duurzame tewerkstelling van de werknemer tot doel.
- De begeleiding vindt plaats op de werkvloer of zo dicht mogelijk bij de werkvloer. Belangrijk is dat de reële werksituatie centraal staat in de begeleiding. In dit opzicht is een BODW per definitie altijd op maat.
- Een eerste bijkomend element is dat om te kunnen spreken van BODW er altijd sprake moet zijn van een 'meersporenbeleid'. De begeleiding richt zich met andere woorden niet enkel tot de werknemer maar tot meerdere betrokkenen. Afhankelijk van het bedrijf zijn dat ook collega's, direct leidinggevenden, en de HR dienst. Minimaal dient de direct leidinggevende betrokken te zijn.
- Wij beschouwen de generieke jobcoaching als de gemeenschappelijke basis voor de drie vormen van BODW. De talige jobcoaching en gespecialiseerde jobcoaching zijn vertalingen van deze basis die zich elk richten tot een specifieke doelgroep met bijzondere noden, met name anderstaligen en personen met een arbeidshandicap. In dit opzicht is een minimaal element van BODW generieke jobcoaching.

#### *3 deelvormen*

We onderscheiden in BODW 3 mogelijke deelvormen, namelijk: generieke jobcoaching, talige jobcoaching en gespecialiseerde jobcoaching. Hoewel deze 3 vormen duidelijk jobcoaching als basis hebben, zien we duidelijke verschillen in de expertise die nodig is voor elk van deze vormen.

In volgende tabel worden de modaliteiten naar doorlooptijd, frequentie en begeleidingsvorm weergegeven.

	<b>Generieke jobcoaching</b>	<b>Talige jobcoaching</b>	<b>Gespecialiseerde jobcoaching</b>
Doorlooptijd	6 maanden met verlenging mogelijk	3 maanden tot 1 jaar	minimaal 1 jaar
Frequentie	2 keer per maand bij de start, met een afbouwscenario	minimaal wekelijks bij de start, met een afbouwscenario (eventueel online?)	vrij te bepalen in functie van de problematiek
Individueel/in groep	Individueel	Individueel, indien in groep: max. 4 personen	Individueel

## 5. Conclusies en beleidsimplicaties (vervolg)

### *Doelgroep*

BODW richt zich tot burgers op beroepsactieve leeftijd die in aanmerking komen voor de arbeidsmarkt én die minimaal nood hebben aan een generieke jobcoaching. Gezien we jobcoaching als minimale basis naar voor schuiven dient hier ook een minimale nood voor aanwezig te zijn. Naast de nood aan generieke jobcoaching richten de beschreven vormen zich elk tot een tot een andere doelgroep met specifieke noden.

<i>Vorm</i> Doelstelling	<i>Generieke jobcoaching</i>	<i>Talige jobcoaching</i>	<i>Gespecialiseerde jobcoaching</i>
Aanwerving	Wz met afstand tot de arbeidsmarkt	Anderstalige wz'en (ook nieuwe EU'ers)	WZ PmAH
Jobbehoud	Alle werknemers	Anderstalige wn'ers	WN PmAH

### *Organisatie van het aanbod*

Wij stellen voor om zowel (1) een extern aanbod te voorzien als (2) ondersteuningsmaatregelen te voorzien voor werkgevers die een eigen aanbod willen uitbouwen. Dit nemen we als uitgangspunt voor de organisatie van het BODW aanbod.

Voor het externe aanbod verwachten werkgevers een netwerk van professionals waar zij op een eenvoudige manier een beroep op kunnen doen.. Daarnaast lijkt het aangewezen dat er een centraal aanspreekpunt is waar werkgevers terecht kunnen indien zij vragen hebben over een mogelijke BODW en van waaruit werkgevers op regelmatige basis geïnformeerd worden over het bestaande aanbod. Als centraal aanspreekpunt stellen we één centrale regisseur voor die de generieke, talige en gespecialiseerde jobcoaching aanstuurt. Deze overkoepelende regisseur dient minimaal in te staan voor:

- de monitoring van BODW (cf. infra);
- de promotie van BODW;
- het voorzien en updaten van een online platform waarop alle informatie m.b.t. het aanbod van BODW terug te vinden is.

Daarnaast is er de vraag of deze centrale regisseur ook als aanspreekpunt moet fungeren voor BODW om advies te geven op maat van bedrijven. Gezien de uiteenlopende expertisedomeinen zou een optie kunnen zijn om te werken met een centraal aanspreekpunt per werkvorm. Toch gaven werkgevers aan dat zelfs in dat geval nood is aan één centraal punt van waaruit het aanbod van deze drie vormen gecommuniceerd, aangestuurd en opgevolgd wordt, dit aanspreekpunt kan de diverse vragen dan verder dispatchen.

Verder lijkt een sectorale insteek van belang. Vanuit de sectorpanels kwam het belang van een goede afstemming van BODW op de realiteit van elke sector naar voor. Vraag is waar deze 'accountmanagers' gesitueerd moeten zijn, dit kan zowel binnen de sectorfondsen als binnen VDAB.

### *Monitoring*

Gezien de nood om BODW te implementeren als een loopbaanmaatregel en het huidige gebrek aan overzicht bij werkgevers, raden wij aan om de BODW trajecten te registreren in 'Mijn Loopbaan' (VDAB).

Vanuit de lacunes in de huidige monitoring stellen we voor om minimaal het volgende te registreren:

- de inhoudelijke aspecten van de begeleiding, voor de 3 vormen: generiek, talig of gespecialiseerd;
- begin en einddatum van begeleiding;
- de doelgroep;
- intensiteit van begeleiding: aantal uur per week;
- sector van begeleiding;
- grootte van bedrijf waarin begeleiding plaatsvindt;
- totaal aantal uren gespendeerd aan daadwerkelijke begeleiding die op/naast de werkvloer plaats-vindt;
- de duurzaamheid van de tewerkstelling gemeten na bijvoorbeeld een half jaar en een jaar na de interventie.

*Volledige referentie van onderzoeksrapport(en) of paper(s) en andere sleutelpublicaties van het hier samengevatte onderzoek*

**Chen T.** (2005), Practical Program Evaluation: asses and improve program planning, implementation and effectiveness, Sage, Thousand Oaks, CA.

**De Cuyper P. & Jacobs L.** (2011), Het NT2 aanbod in Vlaanderen: passend voor werkenden en werkzoekenden? HIVA, Leuven.

**Raets K.** (2015), Evaluatie van taalcoaching op de werkvloer binnen de zorgsector. Praktijkonderzoek: alle betrokkenen aan het woord, KHL, Leuven.

**Van Regenmortel T., Hermans K. & Steens R.** (2013), Het concept 'empowerende academische werkplaats'. Een innovatieve vorm van samenwerken aan werkzame kennis, Tijdschrift voor Welzijnswerk, jg 37, nr 333.

**TITEL: 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 O.B.V. DE RESULTATEN VAN DE WEB-SURVEY BIJ BEMIDDELAARS**

*Auteur(s): Liesbeth Van Parys en Ludo Struyven; met dank aan Karolien Driesmans*

## 1. Korte samenvatting van het onderzoek (abstract)

Onder de noemer 'Iedereen Bemiddelaar' voert VDAB een on-going hervormingsproces door met belangrijke gevolgen voor de functie en de positie van de bemiddelaars. Dit hervormingsproces vormde dan ook de aanleiding voor de VIONA O&O onderzoeksopdracht om **de black box van de implementatie** van het Vlaams activeringsbeleid te openen en na te gaan wat de impact is van de VDAB-bemiddelaars en hun directe omgeving op de uitkomsten van de begeleiding en opvolging van werkzoekenden. Typisch aan het werk van 'street-level bureaucraten' zoals bemiddelaars is inderdaad dat de wetgever hen 'discretionaire ruimte' (beoordelingsvrijheid) toekent om algemene regels te kunnen toepassen op reële cases. Daarnaast ontstaat ook onbedoeld beoordelingsvrijheid omdat tegenstrijdige regels of een kloof tussen noden en middelen bemiddelaars voor dilemma's stellen. In dit onderzoek gingen we concreet na *in welke mate VDAB-bemiddelaars zelf **discretionaire ruimte** en voldoende **capaciteit** ervaren bij het uitvoeren van het activeringsbeleid. Daarnaast onderzochten we ook de diversiteit in hun **acties** en **beslissingen** en in hun **interactiestijlen**.*

De **data** om de drie onderzoeksvragen te beantwoorden werden verzameld aan de hand van een websurvey bij bemiddelaars van VDAB in de zomer van 2016. 1436 VDAB-medewerkers die potentieel tot de beoogde doelgroep van bemiddelaars behoren, werden uitgenodigd. 595 medewerkers behorend tot de beoogde doelgroep namen deel en 394 vulden de vragenlijst volledig in. Rekening houdend met het feit dat minimaal 13% van de uitgenodigde medewerkers niet tot de doelgroep behoorden, bedroeg de respons 48%. Deze data werden aangevuld met administratieve gegevens over de bemiddelaars uit het personeelsbestand. De data werden afhankelijk van de onderzoeksvraag **geanalyseerd** met samenvattingsmaten en (3-staps) latente klasse-analyse.

De **resultaten** tonen aan dat VDAB-bemiddelaars over het algemeen *discretionaire ruimte* ervaren in het uitvoeren van hun activeringswerk. Deze discretionaire ruimte is van belang om op maat van werkzoekenden te kunnen werken, maar er zijn ook aanwijzingen dat een teveel aan discretionaire ruimte met betrekking tot bepaalde beslissingen dreigt te leiden tot ongelijke behandeling van werkzoekenden in gelijke situaties. Zo verschillen bemiddelaars in de mate en wijze waarin ze bepalen of een werkzoekende wordt uitgenodigd; de mate en wijze waarop ze overgaan tot persoonlijke dienstverlening met formele opvolging; en de mate waarin ze keuze verlenen m.b.t. het jobdoelwit en het aantal te bewijzen sollicitaties. Omgekeerd stellen we vast de bemiddelaars te weinig discretionaire ruimte ervaren wat betreft de doorverwijzing van werkzoekenden naar tenderpartners omwille van de hoge druk die uitgaat van de tenderquota.

De discretionaire ruimte van bemiddelaars laat zich niet alleen zien in specifieke acties en beslissingen van bemiddelaars, maar ook in hun *interactiestijlen*. De latente klasse-analyses tonen aan dat de bemiddelaars niet echt verschillen in de mate waarin ze keuze verlenen, maar dat wel zeven verschillende types bemiddelaars kunnen onderscheiden worden omdat ze in verschillende mate inzetten op: 'gedragsmatige controle' (i.e. toezicht houden op het naleven van afspraken), 'psychologische druk' (dreigen met sancties en aanpraten van schuld- en/of schaamtegevoel) en 'verantwoording voor keuzebeperking'.

Wat de ervaren *capaciteit* betreft, geven de bemiddelaars hun algemene werklast gemiddeld een score van 6,2 op een schaal van 1 (helemaal geen werklast) tot 10 (onhoudbare werklast). Opvallend, bijna dertig procent van de bemiddelaars ervaart de werklast als (quasi) onhoudbaar (score 8, 9 of 10). Specifieke werklastbronnen situeren zich in de eerste plaats buiten de organisatie: te weinig respons bij werkgevers om klanten een kans te geven, en (zij het in beperktere mate) te weinig motivatie bij werkzoekenden om stappen naar werk te zetten. De belangrijkste interne werklastbronnen zijn de tijdsdruk die uitgaat van het registratiewerk; de druk die uitgaat van streefcijfers en de druk om digitaal te werk te gaan. In tweede instantie ervaren bemiddelaars druk omwille van onduidelijke procedures en richtlijnen en omwille van onvoldoende mogelijkheden in het aanbod om werkzoekenden te kunnen helpen. Concrete beleidsaanbevelingen vindt de lezer hieronder (sectie 5) terug.

De **academische meerwaarde** van dit onderzoek ligt in de ontwikkeling en validatie van twee complementaire survey-instrumenten voor het meten van de interactiestijlen van bemiddelaars in het kader van activering en de bevindingen m.b.t. verklaringen voor de verschillen in interactiestijlen.

## Key words:

activering – implementatie – street-level bureaucracy – discretionaire ruimte – interactiestijl – latente klasse-analyse

## 2. Doelen van het onderzoek

De VIONA O&O-oproep waarop voorliggend onderzoek geënt is, wierp de vraag op of de uitkomsten van begeleiding en bemiddeling beïnvloed worden door individuele kenmerken van de consultant / bemiddelaar (micro-niveau) en door kenmerken in zijn/haar onmiddellijke omgeving (meso-niveau). In lijn met de oproep situeert dit onderzoeksvorstel 'de uitkomsten van begeleiding en bemiddeling' op twee niveaus.

- Een eerste uitkomst is het activeringsbeleid zoals het wordt geproduceerd door de bemiddelaars in interactie met de werkzoekende. Het gaat hier om hun activeringsaanpak waarin twee componenten te onderscheiden zijn: de interactiestijl (bejegeningswijze) en de genomen beslissingen en acties (ingezette kanalenmix, doorverwijzingen, opdrachten/afspraken, respons op knipperlichten, transmissie).
- Een tweede uitkomst van begeleiding en bemiddeling door de bemiddelaars zijn de resultaten bij de werkzoekende. In dit onderzoek richten we de focus op direct beïnvloedbare resultaten die beoogd worden in het kader van iedereen bemiddelaar, namelijk: de mate waarin de werkzoekende maatwerk en eigenaarschap ervaart, de mate waarin de werkzoekende gemotiveerd wordt en de mate waarin de werkzoekende meewerkt aan het activeringstraject.

De tweede set van uitkomsten vormt het voorwerp van het tweede luik van deze studie. Deze samenvatting heeft betrekking op het eerste luik van het onderzoek dat het eerste niveau van uitkomsten als voorwerp had, namelijk het gedrag van de bemiddelaars. Concreet beoogde dit eerste luik van het onderzoek volgende drie doelen (cf. onderzoeksvragen hierboven).

- Nagaan in welke mate de bemiddelaars daadwerkelijk discretionaire ruimte en capaciteit ervaren in het uitvoeren van het activeringsbeleid
- Inzicht verwerven in de variëteit aan activeringsaanpak (stijl en concrete acties) die door de bemiddelaars worden gehanteerd
- Nagaan welke micro- en meso-factoren de gevonden variëteit in de interactiestijl bepalen

Deze doelen werden vertaald in drie concrete onderzoeksvragen (zie onder):

- Onderzoeksvraag 1: Hoe groot is (de variatie in) de gepercipieerde discretionaire ruimte en de capaciteit bij bemiddelaars?
- Onderzoeksvraag 2: In welke mate is er sprake van variatie in activeringsaanpak bij bemiddelaars wat betreft hun stijl en acties? Kan deze variatie worden gevat in een typologie?
- Onderzoeksvraag 3: In welke mate wordt variatie in de interactiestijl bepaald door de ervaren discretionaire ruimte en capaciteit, gecontroleerd voor socio-demografische kenmerken en arbeidsregime en -contracttype?

Het bestuderen van de uitkomsten op twee niveaus is in twee opzichten beleidsmatig relevant. In de eerste plaats geeft het inzicht in de (oorzaken van) diversiteit van de uitvoering van het activeringsbeleid met implicaties voor (on)gelijke behandeling. In de tweede plaats geeft het inzicht in de effectiviteit van het beleid, namelijk de invloed op de motivatie en het gedrag van werkzoekenden.

**Street-level bureaucrats** voeren een publieke opdracht uit (al dan niet in een publieke instelling) in direct contact met de beoogde doelgroep (burgers, klanten, cliënten, leerlingen, patiënten ...) en hebben daar tot op zekere hoogte een formele opleiding in gekregen (Hupe et al., 2016). Typisch aan hun werk is dat ze over discretionaire ruimte beschikken om formeel beleid toe te passen op individuele cases en op die manier als medebeleidsmakers kunnen worden beschouwd (ibid.).

**Discretionaire ruimte** is de beoordelingsvrijheid die bemiddelaars hebben bij het toepassen van regels op individuele klantencases. Dit concept wordt op heel uiteenlopende manieren gedefinieerd (Hupe, 2013). Van belang hier is dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen formele discretionaire ruimte en feitelijke discretionaire ruimte. De eerste is de beoordelingsruimte die formeel wordt toegekend aan de bemiddelaar omdat de wetgever onmogelijk elke individuele situatie kan voorzien. In de praktijk kan de beoordelingsruimte echter ruimer zijn bijvoorbeeld omdat de bemiddelaar moet omgaan met conflicterende regels of met een kloof tussen zijn opdracht en de beschikbare middelen. Street-level implementatie-onderzoek focust typisch op 'discretion-as-used' veeleer dan de formele discretionaire ruimte. Hier bekijken we twee aspecten van deze discretion-as-used, namelijk de concrete beslissingen die bemiddelaars nemen en hun interactiestijlen.

De **activeringsaanpak** van bemiddelaars verwijst enerzijds naar de beslissingen die ze nemen en anderzijds naar hun interactiestijl. Bouwend op Winter (1999) omschrijven we een **interactiestijl** (ook wel motivatiestijl genoemd) als het karakter van de dagelijkse interacties van bemiddelaars met hun klanten. Bouwend op het onderzoek naar motivatiestijlen vanuit het perspectief van de sociaal-psychologische zelfdeterminatie (Deci & Ryan, 1985; Vansteenkiste & Van den Broeck, 2014) kiezen we om te focussen op die aspecten die verondersteld worden een invloed te hebben op de kwaliteit van de motivatie van de werkzoekende klanten. Concreet onderzochten we de mate waarin bemiddelaars autonomie-ondersteunend (keuze verlenen en keuzebeperking verantwoorden) en psychologisch en gedragsmatig controlerend interageren.



### 3. Methoden en data

#### ***Dataverzameling***

Het dataverzamelinginstrument voor dit onderzoek bestond uit een web-survey met hoofdzakelijk gesloten vragen. Voor het meten van de interactiestijlen van de bemiddelaars werden twee nieuw meetinstrumenten ontwikkeld bouwend op eerder onderzoek. Een eerste instrument is een batterij van stellingen in de vorm van Likert-items die ontwikkeld werd bouwend op het doctoraatsonderzoek van de eerste auteur (Van Parys, 2016). Het tweede instrument bestond uit twee scenario's die de respondenten dienden te beoordelen aan de hand van een set van Likert-items. Deze methode bouwt voort op onderzoek van Reeve et al. (2014) naar de interactiestijlen van leerkrachten. Beide instrumenten werden afgetoetst bij een expert en bij een bemiddelaars en een teamleider in een testfase.

De web-survey liep van maandag 22 augustus 2016 tot en met vrijdag 14 oktober 2016. In totaal werden 1436 VDAB-personeelsleden uitgenodigd per mail om aan deze survey deel te nemen. Deze populatie is enerzijds ruimer dan de beoogde doelgroep van bemiddelaars omdat de administratieve data niet toelieten om deze doelgroep af te bakenen. Anderzijds is deze populatie ook enger omdat van 423 medewerkers (potentieel bemiddelaars) geen emailadres beschikbaar was. In totaal namen 656 VDAB-medewerkers deel aan de survey. 595 van hen behoorden tot de beoogde doelgroep van bemiddelaars; 454 bemiddelaars vulden de survey volledig in. Rekening houdend met de bevinding dat minimum 13% van de uitgenodigde VDAB-medewerkers niet behoort tot de beoogde doelgroep van bemiddelaars, bedraagt de respons op de survey dus 48%.

Naast de data verzameld via de web-survey maken we voor dit onderzoek ook gebruik van administratieve personeelsdata die VDAB ter beschikking stelde voor enkele variabelen (werklocatie en statuut).

#### ***Data-analyse***

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen die een beschrijvende analyse veronderstelden, maakten we gebruik van samenvattingsmaten (frequenties, mediaan, gemiddelde en kwartielen). Voor het analyseren en verklaren van de types interactiestijlen van de bemiddelaars maakten we gebruik van latente klasse analyse (zie kader).

### *Methodische toelichting (bijvoorbeeld type van survey, statistische technieken)*

Latente klasse analyse (ook wel 'mixture model' genoemd) is een statistische methode die toelaat om op een systematische manier onderzoeksobjecten in te delen in homogene groepen die klassen of types worden genoemd (Vermunt, 2004; Magidson & Vermunt, 2004). De techniek wijst onderzoeksobjecten (hier: bemiddelaars) toe aan wederzijds exclusieve klassen zodat de objecten binnen een klasse zo sterk mogelijk op elkaar lijken terwijl objecten uit verschillende klassen zo sterk mogelijk van elkaar verschillen. Concreet worden objecten toegewezen aan de klasse waarvoor ze de hoogst geschatte kans op lidmaatschap hebben. De klassen worden 'latent' genoemd omdat ze de onderzoeksobjecten indelen op basis van een niet direct waarneembaar kenmerk. In de plaats wordt dit kenmerk afgeleid uit combinaties van waarneembare indicatoren van dit kenmerk. Zo kan bijvoorbeeld niet direct worden waargenomen of iemand al dan niet depressief is, maar wordt dit afgeleid uit de combinatie van scores van het individu met betrekking tot verschillende symptomen (bijv. slapeloosheid, gebrek aan eetlust en neerslachtigheid; *ibid.*). In dit onderzoek was het doel om VDAB-bemiddelaars in te delen in types op basis van hun interactiestijl. Deze interactiestijlen werd afgeleid uit de antwoorden van de bemiddelaars op een set van stellingen (Likert-items) over hoe ze omgaan met hun werkzoekende klanten. De antwoorden van de bemiddelaars op deze stellingen werden door middel van exploratorische en confirmatorische factoranalyse eerst herleid tot (factor)scores m.b.t. verschillende interactiestijldimensies (bijv. mate van keuzeverlening en mate van psychologische controle). Deze factorscores werden vervolgens geanalyseerd aan de hand van latente klasse analyse om verschillende types interactiestijlen langsheen die dimensies te onderscheiden.

In dit onderzoek pasten we ook de 3-stapsbenadering (Vermunt, 2010; Bakk et al., 2013; Bakk et al., 2014) in latente klasse analyse toe om de variatie in gevonden interactiestijlen te kunnen verklaren. Deze methode laat toe om stapsgewijs het verband te onderzoeken tussen de gevonden typologie en andere, geobserveerde, kenmerken van de onderzoeksobjecten.

## 4. Bevindingen

### **Onderzoeksvraag 1: Hoe groot is (de variatie in) de gepercipieerde discretionaire ruimte en de capaciteit bij bemiddelaars?**

#### **De ervaren mate van discretionaire ruimte**

##### *Algemene ervaring van discretionaire ruimte*

De ervaring van operationele machteloosheid – de beleving dat men onvoldoende discretionaire ruimte heeft om eigen inschattingen te maken bij het toepassen van het activeringsbeleid op individuele cases en te weinig ruimte heeft om maatwerk te leveren – onder de bemiddelaars is eerder laag (gemiddelde score van 2,4 op 5). De ervaring van autonomie (psychologische vrijheid) in het werk is eerder hoog (gemiddelde score van 3,7 op 5).

##### *Discretionaire ruimte m.b.t. specifieke beslissingen*

Ook wanneer we kijken naar de bevindingen m.b.t. de discretionaire ruimte van bemiddelaars in het kader van specifieke beslissingen, stellen we vast dat bemiddelaars behoorlijk wat beleidsvrijheid ervaren. Toch zijn er ook enkele interessante verschillen:

De contactname met werkzoekenden:

- Negen op de tien bemiddelaars beslissen zelf wanneer ze een werkzoekende uitnodigen. Bij een derde kunnen werkzoekenden (ook) zelf een afspraak inboeken via ‘you can book me’.
- Meer dan acht op de tien bemiddelaars neemt de beslissing wie moet worden uitgenodigd op basis van een eigen inschatting van de urgentie van het klantendossier. Zes op de tien laat zich (ook) leiden door rode knipperlichten. Opvallend, 27% van de bemiddelaars nodigt werkzoekenden uit in functie van een tender.

Drie courante beslissingen i.k.v. de begeleiding en bemiddeling:

- 76% van de bemiddelaars meent dat er richtlijnen zijn m.b.t. het bepalen of een werkzoekende in een traject bij een tenderpartner dient te stappen; 53% meent dat er richtlijnen zijn voor het bepalen van het jobdoelwit; en slechts 27% meent dat richtlijnen gelden voor het bepalen van het aantal te bewijzen sollicitaties.
- Meer dan drie kwart van de bemiddelaars stelt zich ook aan deze richtlijnen te houden.

Twee courante beslissingen i.k.v. de opvolging en controle van werkzoekenden:

- Wat het gebruik van ‘persoonlijke dienstverlening met formele opvolging’ betreft, valt op dat bemiddelaars in eerste instantie de beslissing maken op basis van hun eigen inschatting en pas in tweede instantie op basis van richtlijnen of in overleg met een leidinggevende. De belangrijkste reden voor bemiddelaars om over te gaan tot PDV met formele dienstverlening is een vermoeden dat een werkzoekende klant niet bereid is voldoende inspanningen te leveren. Het instrument wordt daarnaast ook door een vijfde van de bemiddelaars gebruikt als vorm van ‘intensere begeleiding’.
- Wat de toepassing van transmissie bij onvoldoende medewerking betreft, blijkt dat bemiddelaars in de eerste plaats de richtlijnen van de organisatie volgen en in tweede instantie voortgaan op hun eigen inschatting.

## 4. Bevindingen (vervolg)

### De ervaren mate van capaciteit

#### *Algemene werklustbeleving*

Wat algemene werklustbeleving betreft, geven de bemiddelaars een gemiddelde score van 6,2 op 10; maar een groep ter grootte van bijna dertig procent van de bemiddelaars geeft een score van 8,9 op 10 op de werklastschaal wat wijst op een (quasi) onhoudbare werklust.

#### *Specifieke bronnen van werklust*

Naast algemene werklust onderzochten we ook enkele specifieke bronnen van werklust en dilemma's:

- De belangrijkste specifieke bron van werklust situeert zich buiten de organisatie: 61% van de bemiddelaars ervaart 'te weinig respons bij werkgevers om de klanten een kans te geven' als een eerder tot zeer sterke bron van druk. Te weinig respons van werkzoekenden op een aanbod wordt slechts door 35% van de bemiddelaars als een eerder tot zeer sterke bron van druk ervaren. Wel ervaart 45% druk omdat 'te weinig klanten uit zichzelf gemotiveerd zijn om terug aan het werk te geraken'.
- De tweede belangrijkste set van bronnen van werklust situeert zich wel binnen de organisatie.
  - Volgens de subjectieve ervaring van 54% van de bemiddelaars is de caseload eerder tot zeer hoog. Wat objectieve caseload betreft, is een twaalf procent van de bemiddelaars die hun eigen caseload kunnen inschatten verantwoordelijk voor meer dan 200 werkzoekenden; een vijfde voor 100 tot 200 werkzoekenden en meer dan een derde voor minder dan 100 werkzoekenden. Gemiddeld genomen kunnen bemiddelaars 62% van hun werktijd besteden aan persoonlijk contact (langs diverse kanalen) met werkzoekenden. Slechts de helft van de bemiddelaars is eerder tot helemaal akkoord dat de tijd die men kan besteden aan persoonlijk contact voldoende is.
  - De helft van de bemiddelaars ervaart twee (sterke) spanningen m.b.t. het registratiewerk. Ten eerste is er een spanning tussen de tijd die nodig is voor persoonlijk contact en de tijd die het registratiewerk vergt. Ten tweede is er een spanning tussen wat bemiddelaars willen en kunnen registreren/kiezen in Mijn Loopbaan. De helft van de bemiddelaars ervaart een (sterke) spanning tussen het beantwoorden van de noden van werkzoekenden en het behalen van streefcijfers. Om welke streefcijfers het exact gaat, kan niet worden afgeleid uit de vraag, maar de tenderquota blijken op basis van antwoorden op andere vragen in de survey in elk geval mee te spelen.
- Een tweede set van organisatie-interne werklustbronnen wordt door een derde of minder van de bemiddelaars in zekere tot sterke mate ervaren
  - Een derde van de bemiddelaars is (in sterke mate) van mening dat er onvoldoende mogelijkheden zijn in het aanbod om klanten op maat te kunnen helpen.
  - Een vijfde van de bemiddelaars ervaart (in sterke mate) te weinig ondersteuning door de leidinggevende.

## 4. Bevindingen (vervolg)

### Digitalisering

Het digitale transformatieproces dat VDAB ondergaat, heeft gevolgen voor de discretionaire ruimte en de ervaren capaciteit van bemiddelaars. Gezien het belang van deze transformatie staan we er hier even apart bij stil. In het kader van dit onderzoek stelden we vast dat de transformatie niet beperkt blijft tot de (co-)creatie van enkele applicaties voor jonge werkzoekenden. Uit het vooronderzoek blijkt dat de digitalisering ook op een meer ingrijpende manier inwerkt op het dienstverleningsmodel.

Werkzoekenden worden zoveel mogelijk aangezet om zich online in te schrijven, thuis of aan een zelfhulp-pc in de werkwinkel. Ook worden werkzoekenden aangezet om een emailadres op te geven als correspondentie-adres waarna alle communicatie inclusief uitnodigingen voor afspraken per mail worden bezorgd. Aan de hand van de websurvey stellen we vast dat invloed op de kanalenmix waarlangs bemiddelaars voor het begeleiden en opvolgen contact houden met werkzoekenden vooralsnog beperkt blijft. De twee belangrijkste kanalen die bemiddelaars inzetten blijven face-to-face (vaak tot (bijna) altijd gebruikt door 88% van de bemiddelaars) en telefonisch (vaak tot (bijna) altijd gebruikt door 72% van de bemiddelaars). Meer dan 90% van de bemiddelaars maakt (bijna) nooit gebruik van Skype/Hangout of (video)chat.

Bemiddelaars onderschrijven het voordeel van toenemende digitale communicatie dat het toelaat om sneller contact te hebben met werkzoekenden. De bemiddelaars zijn echter verdeeld als het aankomt op drie andere beoogde voordelen van digitalisering van de communicatie, namelijk (1) contact met meer werkzoekenden; (2) meer face-to-face contact met een beperktere groep werkzoekenden; (3) meer maatwerk. De belangrijkste bedenkingen die bemiddelaars hebben bij de toenemende digitalisering zijn dat (1) een belangrijk aandeel werkzoekenden niet digitaal vaardig zijn, te weinig kennis van het Nederlands hebben en/of geen toegang hebben tot digitale kanalen; en (2) dat het inschatten en opvolgen van werkzoekenden diepgaander en kwalitatiever gebeurt in face to face contacten. Typisch voor België is dat omwille van de onbeperkte van de werkloosheidsuitkering in de tijd de doelgroep waar de regionale arbeidsvoorzieningen voor verantwoordelijk is, moeilijker is en bijgevolg (wellicht) minder digitaalvaardig is en minder toegang heeft tot digitale kanalen dan de doelgroep van voorzieningen in andere landen. Daarom bevelen we aan om de invloed van digitalisering op de dienstverlening op minder zelfredzame doelgroepen diepgaander te bekijken en zo nodig reeds ondernomen en aankomende transformaties bij te sturen.

***Onderzoeksvraag 2: In welke mate is er sprake van variatie in activeringsaanpak bij bemiddelaars wat betreft hun stijl en acties? Kan deze variatie worden gevat in een typologie van activeringsaanpak?***

### De acties en beslissingen van de bemiddelaars

*Acties en beslissingen i.k.v. de contactname met werkzoekenden*

Frequentie van contactname met werkzoekenden (face to face, skype/hangout, telefoon): Bemiddelaars hebben gemiddeld genomen met 4,5 op 10 werkzoekenden (minstens) maandelijks contact. Met gemiddeld 1,8 op 10 werkzoekenden hebben de bemiddelaars slechts eenmalig contact. Het gemiddeld aantal werkzoekenden waarmee de bemiddelaars geen contact hebben, blijft beperkt tot 0,5 op 10 klanten. Deze frequenties zouden nader moeten onderzocht worden in verhouding tot het aandeel zelfredzame klanten om in te schatten of de contactfrequentie voldoende is.

Het belangrijkste contactkanaal is face-to-face contact gevolgd door telefonisch contact. Van de digitale contactkanalen blijkt enkel email een veel gebruikt contactkanaal. Niettegenstaande de toenemende digitalisering hebben zeer weinig bemiddelaars contact met werkzoekenden via Skype/Hangout of video(chat).

## 4. Bevindingen (vervolg)

### *Acties en beslissingen i.k.v. de opvolging en controle van werkzoekenden*

Wat het gebruik van 'persoonlijke dienstverlening met formele opvolging' betreft, geeft bijna één op vier van de bemiddelaars aan dat ze dit zelden tot nooit gebruiken; en 13% dat dit niet van toepassing is in hun functie. Ook in het vooronderzoek vernamen we via diepte-interviews dat dit type opvolging minder vaak wordt ingezet dan op wordt aangestuurd door de organisatie. Bemiddelaars die zelden tot nooit overgaan tot dit type PDV doen dit vooreerst vanuit de overtuiging dat het niet helpt om een betere medewerking te verkrijgen of omdat men de meerwaarde ten opzichte van gewone PDV niet ziet. Ten tweede geven bemiddelaars ook aan dat het teveel administratie vergt of dat ze tijdsgebrek hebben. Verder geven bemiddelaars aan dat dit type van PDV niet nodig is bij de eigen doelgroep wegens goede medewerking of niet zinvol is voor de eigen doelgroep omdat ze geen uitkering hebben of tot een kwetsbare groep behoren.

Wat het gebruik van transmissie bij onvoldoende medewerking betreft, stellen slechts 5% van de bemiddelaars zelden tot nooit gebruik te maken van transmissie in deze situatie; en 8% dat dit instrument niet van toepassing is bij de functie.

### **De interactiestijlen van de bemiddelaars**

#### *De mate van gedragsmatige controle, psychologische controle, verantwoording van keuzebeperking en keuzeverlening en hun samenhang*

Als het aankomt op gedragsmatige controle blijkt dat de bemiddelaars gemiddeld genomen 'vaker wel dan niet' tot 'bijna altijd' controleren of werkzoekenden gemaakte afspraken nakomen. Er zijn zo goed als geen bemiddelaars die dit 'vaker niet dan wel' nagaan. Daarentegen gaat één op vier bemiddelaars (bijna) altijd na of afspraken worden nagekomen.

Gemiddeld genomen zetten de bemiddelaars minder vaak in op psychologische controle dan op gedragsmatige controle. Het gaat hier om het dreigen met sancties en het aanwakkeren van een schuld/schaamtegevoel waarvan we verwachten dat het de nood van werkzoekenden aan autonomie (psychologische vrijheid, eigenaarschap) frustreert. Concreet oefenen bemiddelaars gemiddeld net meer 'vaker wel dan niet' psychologische druk uit, en slechts om en bij de 5% '(bijna) nooit' of 'vaker niet dan wel'. Omgekeerd oefent ook slechts 5% van de bemiddelaars '(bijna) altijd' psychologische druk uit.

In tegenstelling tot bij psychologische controle gaan bemiddelaars net autonomie-ondersteunend te werk als ze werkzoekenden (zinvolle) keuze verlenen. Echter, van de vier dimensies scoren de bemiddelaars gemiddeld genomen het laagst op deze dimensie. Het gros van de bemiddelaars scoort matig wat keuzeverlening betreft: ze geven aan 'evenveel wel als niet' tot 'vaker wel dan niet' keuze te verlenen. Daarmee zetten bemiddelaars quasi even vaak in op keuzeverlening als op psychologische controle. Een tiende van de bemiddelaars geeft vaker wel dan niet tot (bijna) altijd keuze. Er zijn wel amper bemiddelaars die (bijna) nooit keuze verlenen.

We hebben in dit onderzoek niet alleen de algemene mate van keuzeverlening gemeten. We hebben daarnaast ook nagegaan in welke mate bemiddelaars inspraak verlenen met betrekking tot drie courante beslissingen in het kader van de bemiddeling en begeleiding. In sectie 4.2 stelden we vast dat bemiddelaars het meest inspraak geven aan werkzoekenden bij het bepalen van het jobdoelwit en het minst bij het nemen van de beslissing om de werkzoekende door te verwijzen naar een tenderpartner. 75% van de bemiddelaars geven veel inspraak bij de bepaling van het jobdoelwit; 30% bij het bepalen van het aantal te bewijzen sollicitaties en 15% bij het beslissen of de werkzoekende in een traject bij een tenderpartner start.

Bemiddelaars kunnen duidelijk niet in elke besluitvorming ruimte maken voor keuze en inspraak van de werkzoekende. Om alsnog autonomie-ondersteunend te werk te gaan, is het van belang dat ze aan de werkzoekende verantwoorden (=uitleggen) waarmee ze geen keuze kunnen verlenen. De bevindingen tonen aan dat bemiddelaars gemiddeld genomen vaker wel dan niet tot (bijna) altijd verantwoording geven voor keuzebeperking. Er zijn geen bemiddelaars die dit 'vaker wel dan niet' tot 'bijna nooit doen'. Bijna één op drie stelt '(bijna) altijd' keuzebeperking te verantwoorden

## 4. Bevindingen (vervolg)

*De attitude van de bemiddelaars tegenover het autonomie-ondersteunend en controlerend scenario en de samenhang met gedrag*

Gemiddeld genomen staan de bevroegde bemiddelaars positief tegenover het autonomie-ondersteunend scenario en matig positief tegenover het controlerend scenario. We stellen een negatieve samenhang vast tussen de scores op beide scenario's wat erop wijst dat bemiddelaars die positiever staan tegenover de aanpak beschreven in het autonomie-ondersteunend scenario negatiever staan tegenover de aanpak beschreven in het controlerend scenario.

### **De onderscheiden types bemiddelaars**

*De typologie op basis van de interactiestijldimensies gedragsmatige controle, psychologische controle en verantwoording voor keuzebeperking*

Met latente profielanalyse onderscheidde we 7 types interactiestijlen onder de bemiddelaars. Deze types verschillen wat betreft de mate van gedragsmatige controle, psychologische controle en verantwoording voor keuzebeperking, maar niet in de mate van keuzeverlening.

- Een eerste groep van ongeveer 90 bemiddelaars (25%) bestaat uit twee types (Klassen 2 en 6 in het 7-klassemodel). Van alle types zetten zij het meest in op gedragsmatige en psychologische controle, maar ook op verantwoording voor beperking van keuze. Concreet doen ze dit vaker wel dan niet tot bijna altijd. Afhankelijk van de kwaliteit van de beperking van de keuzeverantwoording en de toon waarop psychologische druk wordt gezet zal deze stijl bij werkzoekenden overkomen als 'streng, maar rechtvaardig' dan wel 'hardvochtig'. De laatste stijl is autonomie-frustrerend terwijl de eerste autonomie-ondersteunend kan zijn.
- Een tweede groep (klasse 7 van het 7-klassemodel) kenmerkt zich door een tegenovergestelde stijl. Deze kleine groep van zo'n 26 bemiddelaars (7,5%) oefent in vergelijking met alle andere types het minst gedragsmatige en psychologische controle uit, maar verantwoordt ook het minst keuzebeperking. Ze oefenen even vaak wel als niet gedragsmatige controle uit, eerder niet dan wel psychologische controle en verantwoorden eerder vaker wel dan niet keuzebeperking. We typeren ze als 'laissez-faire' omdat ze werkzoekenden lijken vrij te laten, weinig bakens zetten.
- De derde groep bestaat uit vier gematigde types (Klassen 1, 3, 4 en 5 in het 7-klassemodel) in de zin dat ze vallen tussen bovengenoemde extremere types. Klasse 5 omvat 44 bemiddelaars (13%) die sterker inzetten op controle dan op verantwoording. Eén subgroep van 19 bemiddelaars is potentieel autonomie-frustrerend want zet evenzeer in op gedragsmatige als psychologische controle en zet in vergelijking met de eerste groep bemiddelaars minder in op verantwoording van keuzebeperking en het minst van alle groepen op keuzeverlening. Klassen 1, 3 en 4 – samen goed voor 189 bemiddelaars (>50%) – scoren wat gedragsmatige en psychologische controle betreft rond of net onder het gemiddelde over alle bemiddelaars heen. Ze zetten iets vaker wel dan niet in op gedragsmatige controle en even vaak wel als niet tot vaker wel dan niet in op psychologische controle. Klassen 1 en 3 (142 bemiddelaars) scoren ook gemiddeld voor de mate van verantwoording van keuzebeperking (i.e. vaker wel dan niet). We typeren ze algemeen als 'gematigd'. In vergelijking met de bemiddelaars in Klasse 1 en Klasse 3 zetten de bemiddelaars in Klasse 4 (47 bemiddelaars) daarentegen sterk in op verantwoording van keuzebeperking, namelijk (bijna) altijd zoals de bemiddelaars in Klasse 2. Omdat Klasse 4 bemiddelaars ook het sterkst van alle bemiddelaars inzetten op keuzeverlening, typeren we Klasse 4 als 'autonomie-ondersteunend'.

## 4. Bevindingen (vervolg)

### *De typologie naar attitude tegenover het autonomie-ondersteunend en controlerend scenario*

Op basis van de attitudes van de bemiddelaars tegenover de aanpak beschreven in respectievelijk het autonomie-ondersteunend en controlerend scenario onderscheidde we 6 types bemiddelaars. De bemiddelaars van Klassen 4 en 5 staan duidelijk positiever tegenover de autonomie-ondersteunende dan de controlerende aanpak; Klasse 3 staat net positiever tegenover de controlerende dan de autonomie-ondersteunende aanpak; Klassen 1 en 2 staan tegenover beide (eerder) positief en Klasse 6 tegenover beide ambivalent (tot negatief). De attitudes van de bemiddelaars van de respectievelijke klassen tegenover de aanpakken beschreven in de scenario's lopen parallel met de mate waarin ze effectief zelf de in de scenario's beschreven aanpak hanteren.

### **Onderzoeksvraag 3: In welke mate wordt variatie in de interactiestijl bepaald door de ervaren discretionaire ruimte en capaciteit, gecontroleerd voor socio-demografische kenmerken en arbeidsregime en -contracttype?**

Aan de hand van de 3-staps-procedure i.k.v. latente profielanalyse gingen we na welke factoren de variatie in interactiestijlen mogelijk kunnen verklaren.

Wat betreft **de typologie van bemiddelaars op basis van de interactiestijldimensies** gedragsmatige controle, psychologische controle en verantwoording voor keuzebeperking vonden we een verband met:

- De mate waarin bemiddelaars autonomie ervaren in hun job: de klassen 3 en 6 die sterker inzetten op psychologische druk dan op gedragsmatige controle en verantwoording van keuzebeperking ervaren minder autonomie bij het uitoefenen van hun job.
- Een sterke ervaring dat werkzoekenden te weinig uit zichzelf gemotiveerd zijn om terug aan het werk te geraken: opnieuw gaat het vooral om klasse 3 en 6 bemiddelaars die deze mening zijn toegedaan. Zij ervaren dus niet alleen minder autonomie, maar ervaren werkzoekenden ook vaker als minder gemotiveerd
- Hoge caseloads (i.e. >100): klassen 2, 3 en 4 hebben een hogere (objectieve) caseload. Het profiel van deze klassen verschilt echter sterk waardoor geen verklarende lijn te trekken valt m.b.t. dit verband.
- Het aandeel mannen is lager in de klassen met de extremere waarden, namelijk 2, 6 en 7. Klassen 2 en 6 zetten (op één na) het sterkst in op gedragsmatige controle, psychologische druk en verantwoording. Klasse 7 hanteert de laissez-faire aanpak.

Er werd geen verband gevonden met de overige specifieke bronnen van werklast noch met algemene werklastervaring en de dilemma's. Wat socio-demografische gegevens betreft, vinden we geen verband met diploma. Er is ook geen verband met statuut (contractuele/statutaire tewerkstelling) en arbeidsregime.

Wat betreft **de typologie van bemiddelaars op basis van de attitudes** tegenover de aanpakken beschreven in de twee scenario's vinden we twee verbanden.

- Een sterke ervaring van 'te weinig respons bij de klanten op een aanbod': deze ervaring is het grootst bij bemiddelaars in klassen 2 en 6 die meer voorstander zijn van de controlerende dan de autonomie-ondersteunende aanpak. De vraag rijst of de lage ervaren respons bij werkzoekenden eigenlijk wel een verklaring is in deze analyse? In lijn met de zelfdeterminatietheorie (Vansteenkiste & Van den Broeck, 2014) en de resultaten van een eerder doctoraatsonderzoek (Van Parys, 2016a)) verwachten we dat bemiddelaars die een controlerende aanpak hanteren veeleer dan een autonomie-ondersteunende aanpak inderdaad meer op verzet (lip-service, afhaken) zullen stuiten bij werkzoekenden. We stelden ook eerder vast dat bemiddelaars met een sterke attitude tegenover de controlerende aanpak ook vaker de controlerende aanpak hanteren (cf. **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**).



#### 4. Bevindingen (vervolg)

- Meer dan 10 jaar werkervaring: het aandeel bemiddelaars met veel werkervaring is het hoogst in klassen 4, 5 en 1 en dit zijn de klassen waarin de bemiddelaars positiever staan tegenover de autonomie-ondersteunende dan de controlerende aanpak; en die van alle klassen het positiefst staan tegenover het autonomie-ondersteunende scenario. De verklaring kan verschillende kanten opgaan. Of veel ervaring met het begeleiden en opvolgen van werkzoekenden maakt bemiddelaars autonomie-ondersteunender; of in het verleden werd een ander profiel bemiddelaars geselecteerd dan in recentere tijden; of werkzoekenden stellen zich anders op tegenover de bemiddelaar dan in het verleden.

Er werd opnieuw geen verband gevonden met de overige specifieke bronnen van werklast noch met algemene werklastervaring en de dilemma's. Wat socio-demografische gegevens betreft, vonden we geen verband met leeftijd, geslacht en diploma. Er is ook geen verband met statuut (contractuele/statutaire tewerkstelling) en arbeidsregime.

### **TITEL: ACTIVERING UIT ARBEIDSONGESCHIKTHEID: HOE DE DUBBELE HANDICAP OVERWONNEN WORDT. MAATSCHAPPELIJKE DOELMATIGHEID IN HAAR SOCIALE EN ECONOMISCHE ASPECTEN.**

*Auteur(s): Annelies De Coninck, Frederic De Wispelaere, Jozef Pacolet, Miet Lamberts*

## 1. Korte samenvatting van het onderzoek (abstract)

De jongste tien jaar is zowel het aantal personen in primaire arbeidsongeschiktheid als in invaliditeit aanzienlijk gestegen. Zowel vanuit de Belgische Ziekte- en invaliditeitsverzekering als vanuit het regionale Vlaamse, arbeidsmarktbeleid, ontstond een groeiende bekommernis om het risico op langdurige arbeidsongeschiktheid in te perken door de personen zo snel mogelijk terug naar werk te leiden. Het terugleiden naar werk van personen in arbeidsongeschiktheid was immers een gedeelde verantwoordelijkheid, om niet te zeggen een kerntaak.

Vanaf 2009 werden een reeks van samenwerkingsinitiatieven genomen tussen de ziekteverzekering, RIZIV, de ziekenfondsen (VI's), en de Vlaamse partners voor arbeidsbemiddeling en opleiding, VDAB en GTB. Hierbij engageerden de VDAB en GTB zich om, via oriëntering, begeleiding en opleiding, personen in arbeidsongeschiktheid naar werk toe te leiden, in nauwe samenwerking met de VI's en de betrokkenen zelf. In ruil voorzag het RIZIV in een extra financiering van zowel de oriëntering als de opleiding.

Voorliggend onderzoek maakt een balans op van de kosten en de baten van dit samenwerkingsakkoord, en dan voornamelijk de periode 2013-2014. Tevens wordt via interviews met de voornaamste stakeholders maar ook met een aantal cliënten die participeren aan de integratietrajecten, een kwalitatieve inschatting gemaakt van de knelpunten en opportuniteiten.

### **Key words:**

Arbeidsongeschiktheid, re-integratie, activering

## 2. Doelen van het onderzoek

Het VIONA-onderzoeksprogramma stelde de vraag om een sociale kosten-baten studie te maken van de VDAB- inspanningen in het kader van deze samenwerkingsovereenkomst, door enerzijds de kosten in beeld te brengen van de inspanningen voor re-integratie die zij deed, de compensatie daarvan door de ziekteverzekering, en de baten die zouden kunnen ontstaan door de gereduceerde arbeidsongeschiktheid en de baten van extra werk. Dit onderzoek stelt een sociale kosten-baten ('societal cost-benefit') analyse voor die ruimer gaat dan de impact op de publieke financiën van de direct betrokken instanties, maar die ook de kosten en baten voor de persoon met arbeidsongeschiktheid in beeld brengt.

De doelgroep van deze acties en de impact van de acties, zijn in dit onderzoek in beeld gebracht. Binnen de samenwerkingsovereenkomst zijn acties mogelijk zowel voor personen die nog een *arbeidscontract* hebben met hun vorige werkgever als voor personen die *geen arbeidscontract* meer hebben met hun vorige werkgever. In de verdere analyse wordt de tweedeling tussen de personen die nog werk, of een werkgever, hebben en diegenen die geen werk hebben, een belangrijk onderscheid. Het wordt duidelijk dat de personen in deze doelgroep niet alleen arbeidsongeschikt zijn maar ook in toenemende mate uit de werkloosheid komen of meer en meer de band verliezen met hun vroegere werkgever. **Het is een dubbele handicap.**

### *Verduidelijking van kernbegrippen + op welke wijze deze aansluiten bij de gangbare internationale definitie(s) + typisch Vlaamse begrippen en structuren*

De samenwerkingsovereenkomst definieert de doelgroep als volgt: *“een erkende arbeidsongeschikte persoon, in primaire arbeidsongeschiktheid of invaliditeit, die zich klaar voelt om opnieuw de stap te zetten naar werk alsook goedkeuring heeft van zijn adviserend geneesbeest, kan bij de VDAB terecht voor het begeleiden en opleiden naar (nieuw) werk, zelfs al heeft de persoon nog een contract met een werkgever”*. Men hoeft dus niet noodzakelijk werkloos te zijn, maar wel werkzoekend. Re-integratie beoogt de terugkeer naar werk en deze kan in dezelfde of een andere functie of onderneming plaatsvinden. Het doel van re-integratie is arbeidsongeschiktheid geleidelijk om te zetten in arbeidsgeschiktheid *door het werk (gedeeltelijk) te hervatten* of door een *begeleiding* te voorzien. Binnen de samenwerkingsovereenkomst zijn acties mogelijk voor personen die nog een *arbeidscontract* hebben met hun vorige werkgever als voor personen die *geen arbeidscontract* meer hebben met hun vorige werkgever.

## 3. Methoden en data

Reeds vóór de meer geformaliseerde samenwerking met de VI's en het RIZIV, begeleidde de VDAB personen die werkzoekende waren en tegelijk arbeidsongeschikt. Vanaf 2009 werd een aparte registratie opgezet van deze doelgroep (PRJZIV), en de diverse stappen die deze personen doorliepen: van aanmelding, over oriëntering, begeleiding in een basistraject of een opleidingstraject tot het vroegtijdig of volledig afronden van het traject.

Deze VDAB-informatie werd in dit onderzoek gekoppeld aan de administratieve gegevens over de arbeidsmarkt en socialezekerheidssituatie van betrokkenen via de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ). De KSZ laat toe om verder in de tijd een beeld te schetsen van de loopbaan van de betrokkenen. Informatie werd opgevraagd, per kwartaal, vanaf het eerste kwartaal 2006 tot het laatste kwartaal van 2014. **Dit laat toe de situatie van de personen voor, tijdens als na het traject in beeld te brengen.**

Vier perioden in het samenwerkingsakkoord werden onderscheiden, de pilootfase, het eerste jaar (2012Q4 - 2013Q4), het tweede en het derde jaar. Het onderscheid werd gemaakt tussen beëindigde en nog open trajecten. Via de KSZ werd de situatie in de arbeidsmarkt en sociale zekerheid in beeld gebracht voor, tijdens en na het traject, het laatste uiteraard enkel voor de afgesloten trajecten. Het voordeel van te werken met administratieve gegevens van de KSZ is de gedetailleerde, exhaustieve beschikbaarheid van informatie over de werkelijke situatie, zonder apart de administraties of de betrokkenen zelf te bevragen. Het nadeel is wel dat de informatie met een zekere vertraging beschikbaar is voor onderzoek. Wij hebben hier de informatie kunnen gebruiken tot en met het vierde kwartaal 2014. Het is vooral de eerste periode van het samenwerkingsakkoord, 2013, die wij het meest gedetailleerd in beeld hebben kunnen brengen, in de situatie voordien en in de situatie nadien, in 2014.

In wat beschouwd wordt als een kwalitatieve verbreding van de onderzoeksbevindingen, werden een aantal verkennende gesprekken gevoerd met zowel de professionelen, de verantwoordelijken in de partners van de samenwerkingsovereenkomst, een aantal bemiddelaars, als met een aantal *klanten* (personen in arbeidsongeschiktheid). Hierbij werd gestreefd naar een zo ruim mogelijk palet van feiten en opinies, maar uiteraard was dit enkel *terreinverkend*. Toch leverde deze eerste kwalitatieve bevraging een eerste duidelijk profiel op. Deze kwalitatieve ronde leverde pluspunten maar ook knelpunten op die in een meer ruime bevraging verder dienen gevalideerd te worden.

## 4. Bevindingen

Na de beperkte pilootfase is er een sterke toename van het aantal personen, rond de 500 nieuwe dossiers per kwartaal, die na een aantal kwartalen ook terug uitstromen, hetzij terug in de arbeidsongeschiktheid, hetzij naar werk of werkloosheid. Na de start van het samenwerkingsakkoord in 2012 liep het aantal dossiers op tot een ruime tweeduizend, terwijl het aantal dossiers een nieuwe boost kreeg in 2015. In totaal zijn 6 627 personen weerhouden in de analyse. De totale groep is iets ruimer omdat wij de analyse enkel uitvoerden op een selectie van 90% van de populatie, en omdat er een aantal observaties wegens fouten en vergissingen geschrapt werden in de databank. Van 3 727 personen is het traject reeds volledig afgelopen voor eind 2015 en kunnen wij hun situatie voor, tijdens maar vooral ook vaak na het doorlopen van het traject bekijken. Een eerste opmerkelijke vaststelling is dat het vooral personen in langdurige arbeidsongeschiktheid, invaliditeit, waren die de weg hebben gevonden naar deze trajectbegeleiding. Een 80% van de personen bevonden zich in invaliditeit, en 20% waren bij de start van het traject nog in primaire arbeidsongeschiktheid.

Allen bevinden zich in een situatie van arbeidsongeschikt en zoekend naar een nieuwe of gepaste job. Hoe kunnen zij de dubbele handicap overwinnen?

- Gemiddeld genomen is de eerste erkenning van arbeidsongeschiktheid, 3,5 jaar voor de start van het begeleidingstraject toegekend. De mediaan ligt een jaar lager, namelijk op 2,5 jaar, wat aangeeft dat een aantal 'outliers', met een zeer vroege startdatum van ziekte, het gemiddelde optrekken.
- Een gemiddelde ziekteduur van 3,5 jaar betekent overigens niet dat men al 3,5 jaar continue arbeidsongeschikt is. Periodes van ziekte wisselen zich doorgaans af met periodes van arbeidsgeschiktheid. De duur van de laatst gekende aaneengesloten periode van arbeidsongeschiktheid ligt gemiddeld op 2 jaar voor het traject.

## 4. Bevindingen (vervolg)

- De duur van de laatste aaneengesloten periode van arbeidsongeschiktheid wordt langer doorheen de tijd: blijkbaar vinden steeds meer personen die reeds langer arbeidsongeschikt waren de weg naar deze vorm van begeleiding.
- Van de personen in invaliditeit weten wij ook welke de aandoeningen zijn waarvoor zij arbeidsongeschikt werden: meer dan 45% zijn personen met psychische aandoeningen, wat 10 procentpunt meer is dan in de totale populatie van het RIZIV; de tweede grootste groep zijn personen met een ziekte van het bewegingsstelsel en het bindweefsel (30%).
- 23% heeft nog een contract met zijn werkgever *bij het begin van het traject*. Wij zien ook dat naarmate het traject loopt en de periode van arbeidsongeschiktheid langer wordt, steeds meer personen de band met hun werkgever verliezen.
- *Bij het begin van de arbeidsongeschiktheid* had nog 46% een contract met een werkgever, een jaar later is dit gedaald tot 31%.
- 41% was voor de start van de arbeidsongeschiktheid minimum een volledig jaar aan het werk. Bijna een derde (23%) van de groep was in het jaar voorafgaand aan de arbeidsongeschiktheid nooit aan het werk.
- In het jaar voor de laatste aaneengesloten periode van arbeidsongeschiktheid zien wij het percentage van personen dat nog aan het werk is, licht afnemen van 62% naar 58%.

Alhoewel er 3 727 trajecten volledig zijn afgesloten, weten wij maar van 2 120 personen exact waar zij terecht gekomen zijn. Van deze 2 120 personen stroomde 29% uit naar werk, 12% kwam in de werkloosheid terecht terwijl 59% arbeidsongeschikt bleef. Bij wijze van boutade zou men kunnen zeggen dat zelfs een 'VDAB-kuur' de mensen niet zal genezen. Een groot aantal personen blijft arbeidsongeschikt. Verder blijkt dat het percentage dat werk heeft, respectievelijk werkloos en arbeidsongeschikt is, redelijk stabiel blijft. Verder valt op dat er in het tweede, derde of vierde kwartaal na het afsluiten van het traject telkens een 10% nieuwe personen werk gevonden heeft. Dus een bijkomende groep heeft niet noodzakelijk in het kwartaal na het stoppen van het traject werk gevonden, maar één of meer kwartalen later. Het is een soort 'na-ijleffect' dat kan toegevoegd worden aan het effect onmiddellijk na het beëindigen van het traject. De grote mate van terugstroom naar arbeidsongeschiktheid is ook te merken bij zowel de personen die stoppen na het traject bij de aanmelding (57%), de oriënterende fase (65%) en zelfs na een basistraject (60%). Enkel bij diegenen die een opleidingstraject volgen is dit percentage 'maar' 47%. Vermoedelijk speelt de gezondheidssituatie ook een rol bij het (vroegtijdig) stoppen van het traject, of het wel kiezen voor een opleidingstraject. Opmerkelijk is evenwel dat men maar in geringe mate opnieuw aan de slag gaat bij zijn vroegere werkgever. Van diegenen die terug werk gevonden hebben is slechts 14% terug aan het werk bij zijn vorige werkgever.

Finaal kunnen wij ook de kosten en baten in beeld brengen van het traject naar werk. Voor 1 938 personen die gemiddeld ongeveer een traject doorliepen bij de VDAB van 4 kwartalen, en dit hoofzakelijk in de periode 2013, kunnen wij dank zij de koppeling met de databanken van de KSZ, hun traject naar al dan niet werk volgen tot het 4de kwartaal 2014.

Voor die groep schatten wij een berekende kost voor de VDAB aan begeleiding en opleiding op 5,7 miljoen euro in ongeveer een jaar. De terugbetaling van deze uitgaven door het RIZIV was in dat jaar 2,8 miljoen euro. De totale berekende baat voor deze trajecten naar werk omvat de vermeden uitkeringen en de extra ontvangsten aan sociale bijdragen. De fiscale meerontvangsten konden wij niet berekenen, maar een vroegere raming van het Federaal Planbureau schat die op nog eens 60% van de sociale bijdragen. Op basis van deze aannamen schatten wij de totale baat voor de overheid, abstractie makend van de fiscale meerontvangsten, op niet minder dan 3,2 miljoen euro per kwartaal, waarvan 2,6 miljoen euro minder uitgaven voor het RIZIV, weliswaar 0,7 miljoen euro meeruitgaven voor de RVA (personen in arbeidsongeschiktheid gedurende het traject worden (terug) werkloos) en extra ontvangen sociale bijdragen voor 1,4 miljoen euro. Het budget dat het RIZIV ten laste nam van de kosten van de VDAB is in het eerste jaar bijgevolg al teruggewonnen via de vermeden uitgaven aan ziekte-uitkeringen voor het RIZIV zelf voor het 1ste kwartaal. In volgende kwartalen stijgen die opbrengsten verder.

## 4. Bevindingen (vervolg)

Wij differentiëren de kosten en baten ook naar gevolgd traject: enkel aanmelding, oriëntering, basistraject van begeleiding en een opleidingstraject. Het gros van de kosten situeren zich in de opleiding, gevolgd door de groep die stopt na de oriëntering. Verhoudingsgewijs is het beste resultaat in termen van vinden van werk of deeltijdse werkhervatting te vinden bij het basistraject en vooral het opleidingstraject. De verhouding tussen de investering in begeleiding (op één jaar!) en de baten (zoals boven berekend, op één kwartaal!) is bijna in evenwicht voor de eerste drie type trajecten. Enkel voor diegenen die de opleiding volgen is na 1 kwartaal nog maar een dik kwart terugverdiend. Het zal ongeveer 4 kwartalen duren voor deze kosten zijn teruggewonnen.

Achter deze cijfers zit ook de kost van arbeidsongeschiktheid. De gemiddelde uitkering arbeidsongeschiktheid over een kwartaal bedraagt 3 699 euro. De gemiddelde werkgevers- en werknemers bijdragen die gederfd worden bedragen respectievelijk 2 180 en 850 euro per kwartaal. Een vroegere raming van het Federaal Planbureau schat de fiscale minderontvangsten nog eens op ongeveer 60% van de sociale bijdragen. Wie werk vindt na het traject ziet zijn inkomen stijgen tot 5 763 euro per kwartaal.

Bij zowel de eigen interpretatie als de kwalitatieve bevraging bij de stakeholders en de participanten aan dit begeleidingstraject, kwamen heel wat onduidelijkheden en onzekerheden bij de personen in arbeidsongeschiktheid naar boven, die illustratief zijn voor het activeringsdebat. Onduidelijkheden en onzekerheden over welke opleidingen wel of niet in aanmerking komen, wat de impact is op de uitkering, wanneer men wel of niet kan participeren aan het traject en de opleiding, in welke mate deeltijdse werkhervatting een belangrijk en volwaardig traject is, wat de impact is op uitkering,... waren aan de orde. De toeleiding naar de begeleiding haperde ook. De informatiestromen tussen de partners liepen stroef, maar dit is radicaal aangepast in de nieuwe procedures die deel uitmaken van het nieuwe raamakkoord (2016).

In het kwantitatieve deel observeren wij een significante en op het eerste zicht een snelle 'return on investment' in monetaire termen. Wij zeggen niet of hier het maximale resultaat is bereikt. Het kwalitatieve luik suggereert misschien zelfs *dat er nog meer succes kan geboekt worden, individueel of collectief, bijvoorbeeld ook door een goede voorafgaande screening of door een vroegere interventie*. Onze kosten-baten analyse heeft niet de inhoud van het begeleidingstraject in beeld gebracht. Het kwalitatieve luik leverde daaromtrent wel een eerste beeld op. Het valt vooreerst op dat de duur van het traject lang is, wat misschien niet abnormaal is, en misschien zelfs relatief kort in verhouding tot het traject dat men al achter de rug heeft. Toch wordt door de enkele betrokkenen die wij interviewden gesignaleerd dat er tijdswinst zou kunnen geboekt worden, dat er wachttijden zijn, wachttijden voor begeleiding, voor een opleiding, etc. Men vreest dat de lange duur verder zorgt voor een hiaat in zijn CV dat de kans op werk hypothekeert. Ook valt in de enkele cases op hoe ziekte vaak al gepaard ging met ontslag, wat wij ook kwantitatief vaststelden, en dat men ook weinig illusies had om opnieuw aan het werk te gaan bij zijn vroegere werkgever (of het misschien al geprobeerd had wat na vallen en opstaan toch geleid had tot ontslag) en eerder uitkeek naar een nieuwe werkgever en zelfs een nieuwe sector. Ook de te overwegen kansen van stages, vrijwilligerswerk, eventueel een zelfstandigenstatuut, vielen op. Een verdergaande kwalitatieve maar ook kwantitatieve analyse zou deze informatie eventueel via de VDAB kunnen verzamelen, om de doeltreffendheid van deze alternatieve vormen van re-integratie te bestuderen.

## 5. Conclusies en beleidsimplicaties

Na de interne evaluaties die de VDAB over de samenwerking heeft uitgevoerd, is dit de eerste externe beschrijving van de samenwerkingsovereenkomst omtrent de arbeidsbemiddeling en opleiding voor personen in arbeidsongeschiktheid, wat de doelgroep is, hun situatie vooraf en hun situatie achteraf, dus van de impact van het bemiddelingstraject. Wij realiseren ons vooral dat de doelgroep een dubbele handicap heeft, met name arbeidsongeschikt én werkloos. Wij hadden het kunnen vermoeden.

Daarmee ontdekte dit rapport de realiteit van twee werelden, die van het RIZIV en die van de arbeidsbemiddeling, die in het rapport, maar meer nog in de samenwerkingsovereenkomst, moeten verzoend worden. De betrokkenen zelf zeggen dat dit nog gescheiden werelden blijven, die mekaar nog te weinig kennen, waar de betrokkene behoefte voelt aan een begeleider (en coördinator van de begeleiders), waarbij de verzekeringsinstellingen en zeker de adviserend geneesheer riskeren hun rol onvoldoende duidelijk in te vullen, en waar er misverstanden en communicatieproblemen zijn over de regels en de mogelijkheden, wat kan en wat mag, en wat hierover éénduidig wordt meegedeeld aan de betrokkenen. Eenduidige interpretatie van regels uit twee werelden, voor de professionals van deze twee werelden, is duidelijk nog niet aanwezig. Zo struikelden veel dossiers over de gebrekkige communicatie tussen de bemiddelaar en de adviserend geneesheer (wat nu alvast voor de uitrol van de trajecten is opgelost door het nieuwe raamakkoord).

De bemiddelaars onderlijnen het belang van *de multidisciplinaire aanpak*, waar ook de medische discipline in aanwezig is, waardoor de communicatie tussen al deze werelden verbetert. De patiënten, nu klant geworden, onderlijnen de cruciale rol van de adviserend geneesheer die bij hen niet altijd werd opgenomen, en waar in het algemeen de vraag kan gesteld worden of zij voldoende geïnformeerd zijn over deze trajecten naar werk, en hun rol daarin. Het huidige raamakkoord wijzigt deze rol niet maar voorziet een snellere administratieve afhandeling. Het blijven immers samenwerkingssakkoorden tussen de arbeidsbemiddelaars, verzekeringsinstellingen en het RIZIV. We onderlijnen de cases waarin de adviserend geneesheer zeker geen druk uitoefent om een traject te aanvaarden, zodat het vrijwillige karakter gegarandeerd blijft. De bemiddelaars signaleren dat hun klanten wel die druk voel(d)en of vrezen. Het vrijwillige karakter kan overigens een impact hebben op de motivatie en het succes van de begeleiding, dus de 'outcome'. Wanneer de zieke een "coördinator vraagt voor de coördinatoren, een goede toeleider naar de begeleider en een begeleider voor al de begeleiders", kan de vraag worden gesteld of er toch niet een betere communicatie en taakverdeling moet georganiseerd worden. In het licht van de kwetsbaarheid die wij beluisteren, kan de vraag ook worden gesteld of niet meer zelfredzaamheid moet bevorderd worden in plaats van afhankelijkheid.

De (auto?)-selectie naar leeftijd valt op. Het is juist de oudere groep die meer zal geconfronteerd worden met arbeidsongeschiktheid en invaliditeit. Maar ook met werkloosheid. Zij zijn in deze doelgroep verhoudingsgewijs minder aanwezig. Het riskeert een driedubbele handicap te worden. Dit verdient verder aandacht. Daarnaast verdienen de jongeren deze aandacht omdat zij zelf vrezen, en de overheid moet het met hen doen, dat zij soms nog met een halve loopbaan voor de boeg, riskeren niet meer aan de bak te komen omwille van de opgelopen 'littekens door langdurige afwezigheid', of zelfs uitgesloten te worden voor de arbeidsongeschiktheid. Ook de werkgevers dienen hierin een verantwoordelijkheid op te nemen; activering mist doel als de deuren van de arbeidsmarkt verder gesloten blijven of de drempel te hoog blijkt om opnieuw aan de slag te mogen gaan.

De gesprekken met de stakeholders onderlijnen de noodzaak van snelle interventie om in het begin van de arbeidsongeschiktheid al na te gaan wat de herinschakelbaarheid is. Het beleid legt daar zelf nu ook meer en meer het accent op. Hier wordt een andere doelgroep in beeld gebracht. Beide zijn belangrijke mogelijkheden, en laat ons er de piste van preventie liefst nog aan toevoegen.

De kwantitatieve analyse toont aan dat men niet gemakkelijk terug kan naar zijn vroegere werkgever, als men al niet voor de laatste periode van arbeidsongeschiktheid in de werkloosheid is terecht gekomen. Naarmate men ook in het traject zit verliest men verder de contractuele band met de vorige werkgever. De gevalstudies brengen het verhaal van achtereenvolgende perioden van herval, pogingen tot werkhervatting en finaal het ontslag. Om terug aan het werk te gaan rekent men zelfs op vrijwilligerswerk.

De lange duur van het traject valt op, en die komt bovenop de ziekte duur, al dan niet met herval, die reeds langdurig was. Maar ook de toeleiding naar de VDAB, door gebrek aan informatie, duurde volgens de gesprekken zelf te lang. En dan stuit men op wachtlijsten en gebrek aan capaciteit.

## 5. Conclusies en beleidsimplicaties (vervolg)

Dit brengt ons bij de extra financiering van het RIZIV. Haar doelstellingen waren oorspronkelijk weinig ambitieus in aantallen maar de terugbetaling per module leek voldoende. Er werden echter minder dossiers ter financiering ingediend zodat de financiering van het RIZIV beneden de werkelijk gemaakte kosten lag. De extra financiële middelen waren in alle geval additioneel, afgezien ook van de vraag of de arbeidsbemiddeling voor deze personen al niet de basisopdracht is voor de VDAB. Dit moet de capaciteit hebben kunnen uitbreiden. In het nieuwe raamakkoord is de financiering overigens aanzienlijk opgetrokken, maar dit moet ook verder bekeken worden met de vraag in welke mate deze personen met arbeidsongeschiktheid een uitbreiding van de doelgroep van arbeidsbemiddeling door de VDAB vormen.

Er is grote onduidelijkheid over wie of wat wel of niet toegelaten is. Er is heel wat aarzeling of deeltijdse werkhervatting al dan niet toegelaten is, voor welk percentage, of men zich nestelt in de deeltijdse werkhervatting, alhoewel zij tegelijk niet echt aantrekkelijk is door dat de uitkering aan een oplopend percentage wordt afgetopt naarmate men meer verdient.

Ook de drempels bij de werkgever (individueel bedoelen de respondenten, ook collectief bedoelen de auteurs van dit rapport) is aan de orde. Bereidheid tot het aanbieden van stageplaatsen, aanpassingen van de werkomstandigheden, een aangepaste job; men kan er niet altijd voor terecht bij zijn huidige werkgever en het is dan ook des te verdienstelijker dat het wel lukt bij een nieuwe werkgever. Zoals zo vaak in arbeidsmarktonderzoek hebben wij ons hier geconcentreerd op de aanbieder van arbeid, de arbeidsongeschikte die werk zoekt, maar ook de vraagzijde moet een deel zijn van de analyse, en van het beleid.

Het is moeilijk te begrijpen hoe de samenwerkingstrajecten en de administratieve afhandeling struikelt op de verplichting van individuele opvolging, terwijl dit op dergelijke 'platformen' toch de kern zou moeten zijn van de samenwerking. Deze impliceert immers goede communicatie. In het raamakkoord 2016 lezen wij dat nu de aandacht gaat naar 'inhoud en kwaliteit'. Blijkbaar schortte het alvast daaraan bij de administratieve communicatie. Deze wordt gemedieerd door een 'globale factuur en een lijst van betrokkenen'. De vraag is of de werkelijke informatiedoorstroming daarmee verbeterd wordt.

De adviserend geneesheer (en de behandelende arts?) heeft een voorname rol bij zowel de nieuwe of kortstondige arbeidsongeschiktheid, als bij de langdurige arbeidsongeschiktheid die hier vooral aan de orde was. Essentieel in deze regeling van re-integratie via het samenwerkingsakkoord is de vrijwilligheid. De bemiddelaars onderlijnen zelf dat de motivering om zelf werk te zoeken zal bijdragen tot het succes. De enkele getuigen vertellen ons dat zij geen druk van de adviserend geneesheer ondervinden. Opvallend is dat de personen in arbeidsongeschiktheid, die talrijker worden naarmate men ouder wordt, verhoudingsgewijs minder aanwezig zijn in deze trajecten. Het kan te maken hebben met 'self-selectie'. Wij moeten echter evenzeer vermijden dat zij geen kansen meer krijgen om heringeschakeld te worden. Soms werd gesuggereerd dat een betere screening vooraf de kans op werk vinden verbeterd Maar moet gewoon niet iedereen de kans gegeven worden?

De kwantitatieve analyse zet de langdurigheid van de arbeidsongeschiktheid (80% van de doelgroep zijn personen in invaliditeit) in de verf. Wij ontdekken een relatieve ondervertegenwoordiging van de oudere personen in de doelgroep, terwijl zij in toenemende mate arbeidsongeschikt worden. Het beleid en onze gesprekspartners zijn vol van de idee om snel na de eerste arbeidsongeschiktheid de mensen terug naar werk te leiden. Wij kunnen er gerust een beleid van preventie aan toe voegen. Het ene doen hoeft niet te impliceren om het andere te laten, integendeel. Op deze drie domeinen is werk aan de winkel.

Deze studie toont aan dat de opbrengst van dergelijke actie snel de kosten kan compenseren. Zo verdient het RIZIV de terugbetaalde kosten van het eerste werkjaar terug op één kwartaal aan vermeden uitkeringen, en is de totale geraamde kost in het eerste werkjaar al gecompenseerd door de totale baat over twee kwartalen.

*Volledige referentie van onderzoeksrapport(en) of paper(s) en andere sleutelpublicaties van het hier samengevatte onderzoek*

Annelies De Coninck, Frederic De Wispelaere, Jozef Pacolet, Miet Lamberts (2016), Activering uit arbeidsongeschiktheid: hoe de dubbele handicap overwonnen wordt. Maatschappelijke doelmatigheid in haar sociale en economische aspecten, HIVA – KU Leuven, Leuven, 185 p.



## 5. Conclusies en beleidsimplicaties

### **Conclusies en aanbevelingen m.b.t. de discretionaire ruimte van bemiddelaars**

Vanuit het perspectief van jobmotivatie en welbevinden op het werk is het een positieve bevinding dat de bemiddelaars een eerder lage mate van operationele machteloosheid (Tummers, 2012) ervaren en een hoge mate van autonomie (Van den Broeck et al., 2016) bij het uitoefenen van hun job. Voldoende discretionaire ruimte is ook wenselijk om op maat van de individuele noden en capaciteiten van elke werkzoekende te kunnen werken. De keerzijde van de medaille is echter een gevaar voor ongelijke behandeling van werkzoekenden in een gelijke situatie.

Dit onderzoek laat niet toe om de mate van onrechtvaardige ongelijke behandeling in te schatten, maar meerdere bevindingen signaleren dat waakzaamheid zo niet ingrijpen geboden is:

- Een eerste signaal is de vaststelling dat slechts 27% van de bemiddelaars meent dat er richtlijnen gelden voor het bepalen van het aantal te bewijzen sollicitaties. Maatwerk ten aanzien van de werkzoekende is wenselijk als het aankomt op dit aantal, maar dat daaromtrent weinig tot geen richtlijnen gelden, impliceert willekeur: afhankelijk van de bemiddelaar bij wie je als werkzoekende terecht komt, kan je andere opdrachten krijgen en dus meer of minder streng geactiveerd worden ter controle van het recht op dezelfde uitkering.
- Ook wat betreft het overgaan tot persoonlijke dienstverlening met formele opvolging doet de helft van de bemiddelaars dit op basis van eigen inschatting, terwijl maar 36% zich (ook) gebonden voelt door richtlijnen van de organisatie.
- De variëteit aan types interactiestijlen die bemiddelaars hanteren
- Mogelijk is het probleem niet zozeer of niet uitsluitend dat er geen richtlijnen of procedures zijn, maar wel dat die onduidelijk zijn. 40% van de bemiddelaars stelt immers (eerder) in sterke mate te ervaren dat er onduidelijkheid is over de te volgen richtlijnen en/of procedures.
- Een derde van de bemiddelaars geeft zelf aan een (sterke) spanning te ervaren tussen het principe van gelijke behandeling van werkzoekenden en het werken op maat. 43% van de bemiddelaars ervaart een (sterke) spanning tussen de taak om werkzoekenden te ondersteunen en te controleren.

Om ongelijke behandeling van werkzoekenden in gelijke situaties te voorkomen, stellen we voor om tools te ontwikkelen met concrete richtlijnen en beslissingsbomen om bemiddelaars te ondersteunen en sturen bij het nemen van de belangrijkste beslissingen. Het aantal tools moet wel beperkt blijven opdat ze de taaklast van bemiddelaars niet zou overbelasten en daarmee ongebruikt blijven.

Ten slotte willen we nog even stilstaan bij een beslissingsdomein waarbij geen teveel, maar net een tekort aan discretionaire ruimte wordt vastgesteld. Het betreft de doorverwijzing van werkzoekenden naar een traject bij een tenderpartner. Meerdere bevindingen in het onderzoek wijzen erop dat bemiddelaars op dit vlak onvoldoende beoordelingsruimte hebben ten gevolge van stringente quota. Dit pijnpunt werd ten eerste aangehaald in diepte-interviews en groeps gesprekken tijdens het vooronderzoek. Ten tweede blijkt het uit de vaststelling dat 76% van de bemiddelaars meent dat hierrond richtlijnen zijn én dat 89% deze ook navolgt. Ook blijkt dat slechts 15% van de bemiddelaars werkzoekende hieromtrent inspraak geeft. Verder blijkt dat 27% van de bemiddelaars werkzoekenden uitnodigen specifiek naar aanleiding van een tenderaanbod. Dit laatste hoeft niet slecht te zijn op voorwaarde dat deze werkzoekenden grondig worden gescreend en enkel worden doorverwezen als hun noden daadwerkelijk bij het tenderaanbod aansluiten.

### **Conclusies en aanbevelingen m.b.t. de capaciteit van bemiddelaars**

Hoewel de algemene werklastbeleving op een schaal van 1 tot 10 gemiddeld 6,2 bedraagt, wijst de bevinding dat bijna dertig procent van de bemiddelaars een bijna onhoudbare werklast ervaart erop dat een werklastverlaging voor deze subgroep aan de orde is. VDAB kan deze werklast intern aanpakken door te waken over een haalbare caseload, door het verder afstemmen van het registratiewerk op de begeleidings- en bemiddelingstaak en door streefcijfers (hoofdzakelijk tenderquota?) realistischer te maken. Daarnaast wijst het onderzoek uit dat een belangrijke werklastbron zich ook bij werkgevers situeert. Een versterkte samenwerking kan er via wederzijds leren toe leiden dat meer realistische eisen worden opgenomen in vacatures en dat een ruimere groep van werkzoekenden wordt uitgenodigd.

## 5. Conclusies en beleidsimplicaties (vervolg)

Concreet denken we aan meer (pro-)actieve samenwerking van VDAB met werkgevers voor het invullen van vacatures. Een meer doorgedreven dienstverlening aan werkgevers bestaat hiervoor reeds op meerdere VDAB-locaties maar kan worden uitgebreid. Deze dienstverlening bestaat uit het samen opmaken van vacatures en het gezamenlijk organiseren van het sollicitatieproces. Ook nazorg op maat kan na selectie vanuit VDAB worden aangeboden. VDAB leert de werkzoekenden ook beter kennen via het sollicitatieproces.

### ***Conclusies en aanbevelingen m.b.t. variatie in activeringsaanpak van de bemiddelaars***

Hoewel de verschillen tussen de types niet overdreven mogen worden, wijzen de bevindingen erop dat werkzoekenden anders bejegend worden naargelang de bemiddelaar bij wie ze terecht komen. Wat de typologie op basis van de interactiestijldimensies (gedragmatige controle, psychologische controle en verantwoording voor keuzebeperking) betreft, liggen op één na alle gemiddelde item-scores van alle types bemiddelaars tussen scores 3 en 5 en niet tussen 1 en 5. In de typologie op basis van de attitudes tegenover de autonomie-ondersteunende en de controlerende aanpak zijn de verschillen tussen de types groter: de gemiddelde item scores gaan van 2,26 tot 5,84 op een schaal van 1-7.

Naast het risico op ongelijke behandeling van werkzoekenden in gelijke situaties, is het aansturen van interactiestijlen van belang om te bekomen dat bemiddelaars een autonome motivatie ('een willen') veeleer dan een gecontroleerde motivatie ('een moeten') aanwakkeren. Daarom bevelen we aan om op organisatie- en teamniveau tot afspraken te komen over de mate van gedragmatige controle en keuzeverlening. Let wel, wat keuzeverlening betreft, is het niet louter een kwestie van kwantiteit, maar evenzeer van kwaliteit: teveel keuze of niet zinvolle keuze-opties zijn niet autonomie-ondersteunend. Daarnaast kunnen teamleiders gesprekken van bemiddelaars en werkzoekenden meevolgen om na te gaan of bemiddelaars niet psychologische controlerend te werk gaan. Elke werkzoekende dient in voldoende mate geïnformeerd te worden over zijn rechten en plichten en over het daaraan gekoppelde opvolgingssysteem en sanctiemechanisme. Om niet autonomie-frustrerend te zijn mag dit informeren echter niet omslaan in een dreiging met sancties of het aanpraten van schuld of schaamte. Ook kunnen teamleiders door het bijwonen van gesprekken opvolgen of bemiddelaars voldoende verantwoording geven bij de beperking van keuze. Verder kan op teamniveau ook geregeld intervisie worden gehouden door teamleiders en bemiddelaars om tips en ervaringen uit te wisselen en zo interactiestijlen af te stemmen en te verbeteren.

Ten slotte is dit onderzoek een belangrijke aanvulling op, maar deels ook een waarschuwing aan het adres van de (quasi-)experimentele effectstudies van activeringsbeleid. De black box van de implementatie blijft in deze studies gesloten: 1) er wordt niet uitgegaan van diversiteit in de uitvoering van beleid, 2) het effect van interactiestijlen op beleidsuitkomsten wordt niet onderscheiden van het effect van de beleidsinterventie zoals bijv. een vacature-aanbod, stage of opleiding; en 3) klantenmotivatie wordt gedecontextualiseerd i.e. geïnterpreteerd als louter beïnvloed door informatieve economische prikkels en dus niet als deels interrelationeel.

### **Conclusies en aanbevelingen m.b.t. verklaringen voor de variatie in activeringsaanpak van de bemiddelaars**

De bevindingen over de verklarende factoren voor variatie in de interactiestijlen van bemiddelaars wijzen uit dat deze factoren zich op drie niveaus situeren: bij de bemiddelaar zelf, bij de organisatie en extern bij de werkzoekende klant. Verder onderzoek is echter nodig om meer inzicht te verwerven in deze factoren. In eerder onderzoek (Van Parys, 2016a) werd eveneens een verband gevonden met leeftijd en caseload. Naast deze socio-demografische en organisatorische kenmerken van bemiddelaars wordt in toekomstig onderzoek best ook gekeken naar persoonlijkheid en beleidsvisie. Zo stelde Van Parys (2016a) ook een verband vast met de mate waarin bemiddelaars het beleid als zinloos ervaren, de mate waarin ze druk ervaren om snel veeleer dan duurzaam te activeren en de mate waarin bemiddelaars belang hechten aan reciprociteit en maatwerk. In het bijzonder de bemiddelaars die zich eerder afzijdig opstelden (cf. laissez-faire type hier) waren gemiddeld ouder, hadden hogere caseloads, beschouwden het beleid als minder zinvol en waren meer pro sterke reciprociteit in activering. Het verband dat in dit onderzoek gevonden werd tussen de typologieën en de mate waarin bemiddelaars ervaren dat werkzoekenden te weinig gemotiveerd zijn of te weinig responsief zijn voor hun aanbod wijst op een laatste relevante piste voor toekomstig onderzoek naar de verklarende factoren. Namelijk door middel van observaties dient te worden nagegaan wat de invloed is van de werkzoekenden op de door de bemiddelaars gehanteerde interactiestijl. Interacties vereisen immers minstens twee partijen en die beïnvloeden elkaar.

*Volledige referentie van onderzoeksrapport(en) of paper(s) en andere sleutelpublicaties van het hier samengevatte onderzoek*

## **TITEL: EXTERNE EVALUATIE VAN DE VLAAMSE JONGERENGARANTIE IN HET KADER VAN HET EUROPESE JONGERENGARANTIEPLAN**

*Auteur(s): Sam Desiere, Amber Van Dessel, Sam Coomans, Ludo Struyven*

## 1. Korte samenvatting van het onderzoek (abstract)

De jongerengarantie, gelanceerd als een Europese aanbeveling in 2013, stelt als doel een kwaliteitsvolle baan, opleiding of stage aan te bieden aan elke jongere onder de 25 jaar binnen de vier maanden na het afstuderen of het (her)betreden van de arbeidsmarkt.

Dit onderzoek focust op twee centrale onderzoeksvragen. De eerste vraag is op welke manier de jongerengarantie kan worden gemonitord, waarbij de sterktes en zwaktes van de huidige indicatoren werden geëvalueerd. De tweede vraag is hoe en rond welke thema's de verschillende lokale actoren (i.e. VDAB, OCMW en lokale besturen) samenwerken voor het realiseren van de jongerengarantie op lokaal niveau, en hoe deze kan worden verbeterd. Deze tweede vraag werd beantwoord op basis van case studies in Antwerpen, Gent en de provincie Limburg.

Monitoring van de jongerengarantie door de VDAB vereist dat drie indicatoren worden opgevolgd: (1) coverage (het aantal jongeren dat wordt bereikt), (2) implementation (welk deel van de jongeren krijgt een gepast aanbod binnen de vier maanden) en (3) follow-up (de situatie van de jongeren 6, 12 en 18 maanden na doorstroom naar de arbeidsmarkt). We stelden vast dat het meten van de coverage op basis van de administratieve data van de VDAB niet mogelijk is doordat een deel van de werkloze jongeren niet geregistreerd is bij de VDAB. Op basis van de Labour Force Survey lijkt het er bovendien op dat minder jongeren de weg vinden naar de VDAB, waardoor deze niet begeleid worden. Implementation werd gemeten als de dienstverlening aangeboden aan geregistreerde jongeren binnen de vier maanden. Hier stelden we vast dat de succesgraad erg afhangt van de gebruikte definities. Volgens de VDAB definities krijgt 90% van de jongeren een gepast aanbod binnen de vier maanden, terwijl volgens de Europese definities dit rond de 60% schommelt. Dit komt doordat de VDAB 'persoonlijke dienstverlening' meerekent, terwijl de Europese definities enkel doorstroom naar werk, opleiding of stage als volwaardige outcome zien. Follow-up, tenslotte, wordt gemeten door de status van de jongeren te bepalen 6, 12 en 18 maanden na doorstroom naar werk. Over deze cijfers kan voorlopig weinig worden gezegd, daar we enkel volledige cijfers hebben voor 2015 en de jongerengarantie pas volledig geïmplementeerd was eind 2014.

Het realiseren van de jongerengarantie vereist samenwerkingen op lokaal niveau. We stelden vast dat in Gent en Antwerpen, in tegenstelling tot de provincie Limburg, de jongerengarantie niet geleid heeft tot bijkomende samenwerkingen. Jongeren stonden daar ook voor 2013 reeds hoog op de agenda. Hoewel er reeds samenwerkingen bestaan tussen verschillende lokale actoren, waaronder OCMW, VDAB en de lokale besturen, kunnen deze op een aantal punten nog verder worden verbeterd. Eén belangrijk aandachtspunt is de focus op vindplaatsgericht werken, waarbij jongeren die niet geregistreerd zijn bij bevoegde diensten toch worden bereikt. Vindplaatsgericht werken is een belangrijk element voor het bereiken van kwetsbare groepen, maar het is onvoldoende duidelijk welke actor hier de leiding neemt, waardoor er onvoldoende op wordt ingezet. Daarnaast zijn de meer informele overlegfora tussen de verschillende (kleinere) spelers belangrijk om bottom-up initiatieven te kanaliseren en toe te laten te experimenteren met nieuwe acties voor het ondersteunen van jongeren in de zoektocht naar werk.

**Key words: jongerengarantie, jeugdwerkloosheid, monitoring, transversale samenwerkingen, OCMW, VDAB, lokale besturen**

## 2. Doelen van het onderzoek

De jongerengarantie stelt als doel een kwaliteitsvolle baan, opleiding of stage aan te bieden aan elke jongere binnen de vier maanden na het afstuderen of het (her)betreden van de arbeidsmarkt. Deze Europese aanbeveling, gelanceerd in 2013, was het antwoord van de Europese Commissie op het stijgend aantal NEET-jongeren (Not in Employment, Education or Training) sinds de financiële en economische crisis. Ook in Vlaanderen werd de jongerengarantie aangegrepen om het beleid inzake jongerenwerkloosheid, en in het bijzonder het beleid rond de NEET, verder te versterken.

Dit VIONA-onderzoek heeft als doel bij te dragen tot de evaluatie van de implementatie van de jongerengarantie. We focussen daarbij op twee centrale onderzoeksvragen. Enerzijds gaan we na in welke mate de jongerengarantie wordt gerealiseerd, en hoe het meetvraagstuk kan worden opgelost uitgaande van de sterktes en zwaktes van de huidige indicatoren voor de monitoring en (interne) kwantitatieve evaluatie van de jongerengarantie. Anderzijds wordt onderzocht – op basis van case studies in Antwerpen, Gent en de provincie Limburg – hoe en rond welke thema's de verschillende lokale actoren samenwerken voor het realiseren van de jongerengarantie op lokaal niveau, en hoe deze kan worden verbeterd, uitgaande van kritische en toegewijde actoren.

*Verduidelijking van kernbegrippen + op welke wijze deze aansluiten bij de gangbare internationale definitie(s) + typisch Vlaamse begrippen en structuren*

NEET: NEET staat voor Not in Employment, Education or Training. Meestal wordt de groep afgebakend als jongeren onder de 25 jaar, hoewel sommige landen de cesuur op 30 jaar leggen. De jongerengarantie stelt als doel om alle NEET-jongeren te bereiken binnen de vier maanden na het verlies van een job of afstuderen.

## 3. Methoden en data

Voor de eerste onderzoeksvraag, het monitoren van de jongerengarantie, werd gewerkt met administratieve data van de VDAB en geaggregeerde data van de Labour Force Survey beschikbaar op de website van Steunpunt Werk. Daar we in de eerste plaats focussen op een evaluatie van de methodologie die wordt gebruikt bij het opstellen van de bestaande indicatoren zijn de cijfers in de eerste plaat illustratief.

Voor de tweede onderzoeksvraag, de transversale samenwerkingen op lokaal niveau, werkt gewerkt met semigestructureerde interviews bij stakeholders van VDAB (Vlaams en lokaal), OCMW en lokale besturen in Antwerpen, Gent en de provincie Limburg.

## 4. Bevindingen

De jongerengarantie stelt als doel een kwaliteitsvolle baan, opleiding of stage aan te bieden aan elke jongere binnen de vier maanden na het afstuderen of het (her)betreden van de arbeidsmarkt. Deze Europese aanbeveling, gelanceerd in 2013, was het antwoord van de Europese Commissie op het stijgend aantal NEET-jongeren (Not in Employment, Education or Training) sinds de financiële en economische crisis. Het aantal NEET-jongeren in de EU piekte in 2012 op 13%. Naar Europese normen werd de aanbeveling in de meeste Europese lidstaten snel geïmplementeerd en wordt daarom als een succesverhaal gezien. De concrete invulling werd echter aan de lidstaten zelf overgelaten, die zo voldoende flexibiliteit hadden om in te spelen op de noden van de lokale arbeidsmarkten en de capaciteit en tradities van de eigen arbeidsbemiddelingsdiensten. Ook in Vlaanderen werd de jongerengarantie aangegrepen om het beleid inzake jongerenwerkloosheid, en in het bijzonder het beleid rond de NEET, verder te versterken.

Zoals hierboven al vermeld heeft dit VIONA-onderzoek als doel bij te dragen tot de evaluatie van de implementatie van de jongerengarantie. We focussen daarbij op twee centrale onderzoeksvragen. Enerzijds gaan we na in welke mate de jongerengarantie wordt gerealiseerd, en hoe het meetvraagstuk kan worden opgelost uitgaande van de sterktes en zwaktes van de huidige indicatoren voor de monitoring en (interne) kwantitatieve evaluatie van de jongerengarantie. Anderzijds wordt onderzocht – op basis van case studies in Antwerpen, Gent en de provincie Limburg – hoe en rond welke thema's de verschillende lokale actoren samenwerken voor het realiseren van de jongerengarantie op lokaal niveau, en hoe deze kan worden verbeterd, uitgaande van kritische en toegewijde actoren.

Vlaanderen focust reeds sinds 2004 op jongerenwerkloosheid, onder meer dankzij de invoering van het Jeugdwerkplan in 2008, en paste de jongerengarantie dan ook in binnen de bestaande actieplannen. In het algemeen kan worden gesteld dat de Europese jongerengarantie niet leidde tot een fundamenteel andere manier van werken binnen de VDAB of sterk heeft bijgedragen tot het verhogen van de aandacht (en middelen) voor jongeren. Binnen de VDAB was de belangrijkste inhoudelijke wijziging de ambitie om bij alle geregistreerde jongeren, en niet meer enkel de laag- en middengediplomeerden, de dienstverlening in te schatten binnen de vier maanden. Bij andere stakeholders, waaronder OCMW's en lokale besturen, is het effect van de 'jongerengarantie' beperkt en heeft het nauwelijks geleid tot bijkomende acties. Kortom, in Vlaanderen – in tegenstelling tot het beleid in een aantal andere Europese regio's, waaronder tot op zekere hoogte in Brussel – kan de jongerengarantie niet als een game changer worden beschouwd. Het is eerder een bijkomend instrument om de problematiek van jongerenwerkloosheid hoog op de (politieke) agenda te houden.

### **Monitoren van de jongerengarantie**

De eerste belangrijke onderzoeksvraag is welke indicatoren best geschikt zijn voor het vormgeven en opvolgen van het beleid voor NEET-jongeren. Hier maken we een onderscheid tussen beleidsindicatoren en operationele indicatoren. De eerste groep van indicatoren laten toe om het beleid voor NEET-jongeren vorm te geven, terwijl de tweede set van indicatoren toelaten om de efficiëntie van de operationele processen van de VDAB op te volgen.

De belangrijkste bron voor de beleidsindicatoren is de LFS (Labour Force Survey), gecoördineerd door Eurostat, waarbinnen een random sample van jongeren wordt bevestigd. Binnen de LFS worden NEET-jongeren gedefinieerd als jongeren onder de 25 jaar die niet hebben gewerkt of een opleiding/stage hebben gevolgd in de voorbije vier weken. Het grootste voordeel van deze bron is dat het een representatief beeld schetst van NEET-jongeren in Vlaanderen. Hierdoor kan de LFS survey gebruikt worden om trends in het aantal NEET-jongeren te bestuderen, Europese landen onderling te vergelijken en, indien gewenst, een doelgroepenbeleid te ontwikkelen. Anderzijds dient te worden opgemerkt dat het aantal bevestigde NEET-jongeren binnen deze survey beperkt is (ongeveer 500), waardoor enkel cijfers op globaal Vlaams niveau voldoende accuraat zijn. De survey laat dus niet toe om het aantal NEET-jongeren op gemeentelijk niveau te schatten.

Operationele indicatoren zijn dan weer gebaseerd op administratieve data van de VDAB. Deze data laten toe om te monitoren welk aanbod jongeren krijgen binnen de vier maanden na instroom bij de VDAB, en is dus, tot op zekere hoogte, geschikt voor het monitoren van de implementatie van de jongerengarantie. Het grootste struikelblok binnen de administratieve VDAB data is dat enkel jongeren geregistreerd bij de VDAB worden opgenomen. Een aanzienlijk deel van de NEET-jongeren - een recente studie van Tempera spreekt van 1/3 van de Antwerpse NEET-jongeren - is echter niet ingeschreven bij de VDAB, waardoor de noemer verkleint. Hierdoor is het evolueren van trends m.b.t. de implementatie van de jongerengarantie moeilijk. Een verbetering van de doorstroom van jongeren binnen de vier maanden naar werk kan er immers zowel op wijzen dat de VDAB diensten efficiënter werken, maar kan er ook op wijzen dat de meest kwetsbare NEET-jongeren niet langer door de VDAB worden bereikt.

## 4. Bevindingen (vervolg)

Zowel de Europese Commissie als de VDAB gebruiken administratieve data voor de monitoring van de jongerengarantie, maar er bestaan belangrijke verschillen tussen de methodologieën van beide instanties. Beide methodologieën hebben voor- en nadelen, waar in detail op wordt ingegaan in hoofdstuk 2 van dit rapport. De methodologie van de VDAB is echter veel intuïtiever en geniet onze voorkeur. Alle cijfers in deze samenvatting maken dan ook gebruik van de methodologie van de VDAB.

De bestaande beleids- en operationele indicatoren laten toe de situatie in Vlaanderen te schetsen. De beleidsindicatoren op basis van de Labour Force Survey tonen aan dat Vlaanderen met een jeugdwerkloosheid van om en bij de 15% (EU-gemiddelde: 20%) en een NEET-ratio van ongeveer 9.5% (EU-gemiddelde: 12%) in 2015 behoort bij de betere middenmotors in het Europese peloton. Opvallend is wel dat de cijfers van de Labour Force Survey suggereren dat de NEET-ratio in Vlaanderen in stijgende lijn gaat sinds 2008, terwijl deze stijging veel minder uitgesproken is in de EU of in de andere Belgische gewesten. Administratieve gegevens van de VDAB bevestigen bovendien dat het aantal geregistreerde NEET-jongeren bij de VDAB veel minder sterk is toegenomen dan het totaal aantal NEET-jongeren, wat opnieuw suggereert dat het bereik van NEET-jongeren door de VDAB daalt. Indien deze vaststelling inderdaad klopt, heeft dit implicaties voor het VDAB beleid en de implementatie van de jongerengarantie. Voor de jongerengarantie betekent dit dat de coverage daalt, waardoor minder jongeren (intensief) begeleid worden door de VDAB. Bovendien zijn het wellicht de meest kwetsbare groepen die uit de boot vallen.

Wat betreft de implementatie van de jongerengarantie, kijken we naar de operationele indicator, implementation, die aangeeft welke deel van de geregistreerde jongeren een gepast aanbod kreeg binnen de vier maanden. Volgens de VDAB krijgt 9 op 10 jongeren een kwaliteitsvol aanbod binnen de vier maanden. Deze erg positieve cijfers zijn echter deels te wijten aan de ruime definitie die de VDAB hanteert voor 'kwaliteitsvol aanbod'. Volgens de VDAB behoort het inschatten van de dienstverlening eveneens tot een kwaliteitsvol aanbod. Volgens de Europese definities is dergelijke dienstverlening echter onvoldoende en tellen enkel jobs, stages of opleidingen als een kwaliteitsvol aanbod. Bovendien worden jongeren die binnen de vier maanden de zoektocht naar werk opgeven (inactieve jongeren) ook meegeteld door de VDAB als bereikt binnen de vier maanden. Wanneer we de striktere EU-definities volgen, nog steeds gebruikmakend van de VDAB methodologie, voldoet ongeveer 60% van de jongeren aan de jongerengarantie. Er is bovendien een groot verschil tussen hoog- en laaggeschoolden. In deze eerste groep stroomt ongeveer 80% door naar werk en of opleiding/stage, terwijl dit in de tweede groep slechts 50% is.

### **Implementatie van de jongerengarantie op lokaal niveau**

De tweede centrale onderzoeksvraag gaat na of en hoe lokale stakeholders (VDAB, OCMW, lokale besturen) samenwerken om acties te realiseren op lokaal niveau in de strijd tegen jongerenwerkloosheid. Dit gebeurde op basis van kwalitatieve case studies in Antwerpen, Gent en de provincie Limburg, drie cases waar het aantal NEET-jongeren hoog is en verschillende actoren betrokken zijn bij deze problematiek. De verschillende types acties werden in kaart gebracht alsook de samenwerkingen op het terrein.

In de drie cases onderscheiden we drie types aan acties (1) preventieve acties, (2) curatieve acties en (3) nazorg. Het doel van dit onderzoek is niet elk van deze acties te evalueren – dit zou telkens een onderzoek op zich vergen. Het rapport gaat in de eerste plaats dieper in op de samenwerkingen die nodig zijn voor het realiseren van de curatieve acties. Er wordt minder gefocust op de samenwerkingen m.b.t. de preventieve acties en de nazorg. Een deel van de preventieve acties – naast een aantal acties van de VDAB gericht op het informeren van leerkrachten – wordt immers gecoördineerd door de scholen zelf, die we in dit onderzoek niet bevroegen. Nazorg bundelt alle acties die jongeren verder begeleiden nadat zij werk hebben gevonden. We stelden echter vast dat geen van de actoren die van belang zijn bij het realiseren van deze actie, met name de VDAB en de werkgevers, nazorg als een prioriteit beschouwt, en kunnen daardoor niet verder ingaan op deze actie.

Curatieve acties begeleiden NEET-jongeren naar werk. Van de zes geïdentificeerde acties, lichten we er hier drie verder toe: (1) het intensief begeleiden van jongeren, (2) het aanbieden van stages en (3) vindplaatsgericht werken. De andere geïdentificeerde acties - opleidingen, trajecten voor ondernemerschap, en opbouwen van netwerken - bereiken minder jongeren, of hangen sterk samen met intensieve begeleiding van jongeren (i.e. opleidingen).

## 4. Bevindingen (vervolg)

Het intensief begeleiden van jongeren is een eerste prominente curatieve actie, waar zowel de VDAB, en haar (tender) partners als het OCMW, beiden kritische en toegewijde actoren, op inzetten. Elk van de actoren heeft zijn eigen dienstverlening, die gedeeltelijk werkt met een andere doelgroep en waarvan de werking tot op zekere hoogte complementair is. Beide actoren gaven in alle cases aan dat de operationele samenwerking (i.e. uitwisselen van informatie, doorverwijzen cliënten naar werking van de andere actor, ...) vrij vlot verliep, waardoor onder meer wordt vermeden dat werkzoekenden parallel door verschillende diensten worden begeleid. Deze bevinding is in tegenstelling tot eerder onderzoek rond samenwerkingen tussen OCMW's en de VDAB, waarin werd vastgesteld dat deze samenwerking niet steeds vlot liep (Van Mellaert, Kuppens, & Struyven, 2012). Een mogelijke verklaring is dat ons onderzoek focust op grootsteden, terwijl het vorig onderzoek plaatsvond in minder stedelijke gebieden, waar zowel de OCMW als VDAB diensten kleiner zijn.

Het aanbieden van stages als een eerste werkervaring is een tweede curatieve actie, waar sterk wordt op ingezet. Opnieuw spelen de OCMW's en de VDAB een belangrijke rol, en is samenwerking tussen deze actoren belangrijk, voornamelijk in het kader van een warme overdracht van een Artikel 60-tewerkstelling naar een reguliere tewerkstelling. We stelden vast dat zowel het OCMW (voor Artikel 60 tewerkstellingen) als de VDAB via de IBO's/BIO's sterk inzetten op werkpleklers. Het verder promoten van werkpleklers, en het overtuigen van werkgevers om deze plaatsen aan te bieden blijft wel een belangrijk aandachtspunt.

Vindplaatsgericht werken, ten slotte, is een derde belangrijke curatieve actie, waarbij actief op zoek wordt gegaan naar jongeren die niet gekend zijn bij de bevoegde diensten. Het is opvallend dat zowel in Antwerpen als in Gent dit soort acties sterk werd en wordt gecoördineerd vanuit het stadsbestuur, terwijl de OCMW's en VDAB hier veel minder op inzetten.

Uit de analyse van de curatieve acties komen drie aandachtspunten naar voor, één punt inzake het aanbod van acties en twee punten inzake het operationaliseren van de acties. Inzake het aanbod werd vastgesteld dat de meeste acties gericht zijn naar laag- en middengeschoolde jongeren, terwijl hooggeschoolde jongeren in de eerste plaats worden doorverwezen naar de digitale dienstverlening. Dit is op zich een logische keuze, daar hooggeschoolden gemiddeld genomen ook zonder intensieve begeleiding sneller doorstromen naar werk.

De vraag is echter of er niet moet worden nagedacht over een aanvullend intensiever aanbod voor die hooggeschoolde jongeren die ook na een aantal maanden nog geen werk hebben gevonden. Initiatieven zoals de jobbar van de VDAB in Antwerpen en het ondersteunen van bottom-up initiatieven zoals co-searching gaan reeds gedeeltelijk in die richting. Inzake het operationaliseren van de acties is de grootste uitdaging het bereiken van jongeren. Enerzijds zijn er veel NEET-jongeren simpelweg niet ingeschreven bij de bevoegde diensten, en krijgen ze dus ook geen adequate begeleiding. Hoewel we geen duidelijke cijfers hebben gevonden, blijken de middelen voor Vindplaatsgericht werken zowel in Antwerpen als Gent onvoldoende om een groot deel van de niet-geregistreerde jongeren te bereiken. Anderzijds stellen er zich ook problemen bij het bereiken van de jongeren die wel degelijk zijn geregistreerd bij de VDAB. Zowel in Gent, Antwerpen en Limburg blijkt dat veel jongeren niet komen opdagen. Waar dit precies aan ligt en hoe dit kan worden verbeterd is onduidelijk, maar het dient wel prioritair te worden aangepakt.

Voor het realiseren van deze curatieve acties zijn overlegplatforms tussen de verschillende actoren van essentieel belang. Zowel in Antwerpen als in Gent bestaan er enerzijds de meer formele top-down overlegstructuren tussen de officiële spelers en bredere overlegfora waar meerdere actoren een rol spelen en er eerder bottom-up wordt gewerkt. De formele structuren zijn vastgelegd door middel van convenanten tussen de VDAB, het OCMW en de stad. Hierdoor wordt onder meer regelmatig overleg tussen deze drie belangrijke actoren gefaciliteerd. Deze structuren laten toe om acties te stroomlijnen, zowel op strategisch als operationeel vlak, en hebben in dat opzicht - ondanks verschillen in visie en bevoegdheid - een meerwaarde. Deze structuren laten echter niet toe om ook andere, vaak kleinere, actoren een rol te laten spelen.



Om deze actoren ook een stem te geven proberen Gent - via Gent Stad in Werking - en Antwerpen - via het stakeholdersforum - hen te betrekken bij het beleid. Dergelijke overlegplatformen zijn iets flexibeler, waardoor er wellicht meer mogelijkheden zijn om te experimenteren met nieuwe initiatieven. Zeker bij Gent Stad in Werking zien we dat een aantal nieuwe acties, die initieel binnen dit kader werden uitgewerkt, later zijn opgenomen in de reguliere werking van de VDAB of de stad. In Antwerpen blijft het voorlopig meer zoeken naar de rol en functie van het stakeholdersforum, hoewel het er wel al toe heeft geleid dat de verschillende stakeholders elkaars werking iets beter kennen. Gezien de nood aan samenwerkingen, in de eerste plaats om te vermijden dat er 'hiaten' zijn in het aanbod, blijft het verder experimenteren met en uitbouwen van overlegplatformen ook in de toekomst belangrijk.

## 5. Conclusies en beleidsimplicaties

Beide onderzoeksvragen, i.e. monitoren van de jongerengarantie en de implementatie van de jongerengarantie op lokaal niveau, leiden tot een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen worden per onderzoeksvraag uitgebreid besproken in dit rapport (zie sectie 2.4 voor aanbevelingen bij de eerste onderzoeksvraag en sectie 3.6 voor aanbevelingen bij de tweede onderzoeksvraag). Hier bespreken we de belangrijkste aanbevelingen. We geven daarbij aanbevelingen rond drie thema's die als een rode lijn doorheen het rapport lopen: (1) bereik van NEET-jongeren, (2) monitoring van de jongerengarantie en (3) samenwerkingen op lokaal niveau.

De VDAB bereikt veel NEET-jongeren niet. Enerzijds gaat het om jongeren die eenvoudigweg niet geregistreerd zijn bij de VDAB. Anderzijds gaat het om NEET-jongeren die wel geregistreerd zijn, maar niet komen opdagen en daardoor ook niet kunnen worden bereikt door de VDAB. Deze vaststelling leidt tot vier aanbevelingen:

- de cijfers lijken te suggereren dat het aantal niet-geregistreerde NEET-jongeren toeneemt. Dit moet verder worden onderzocht en opgevolgd. Indien deze trend wordt bevestigd, is het aan te bevelen verder na te denken over nieuwe acties om niet-geregistreerde jongeren alsnog te bereiken;
- de niet-geregistreerde NEET-jongeren worden nu niet opgenomen in de cijfers. Dit zou ervoor kunnen zorgen dat deze groep wordt 'vergeten', en dat de jongerengarantie in de praktijk enkel geldt voor de geregistreerde jongeren. Om dit te vermijden raden wij aan dat in VDAB rapporten en bij antwoorden op parlementaire vragen systematisch wordt aangegeven – op basis van een schatting – welk deel van de jongeren niet wordt bereikt. Deze systematische rapportage laat toe om acties zoals Vindplaatsgericht werken in de verf te zetten, en tijdig in te grijpen wanneer het aantal geregistreerde NEET-jongeren bij de VDAB daalt;
- het koppelen van de VDAB en onderwijsdatasets voor laaggeschoolde jongeren (in volle ontwikkeling) kan ervoor zorgen dat meer jongeren worden geregistreerd. Registratie alleen is echter niet voldoende voor het succesvol 'bereiken' van deze jongeren. Gezien de huidige uitdagingen bij het motiveren van geregistreerde jongeren om actief deel te nemen aan de VDAB dienstverlening, stellen wij voor om op een experimentele manier na te gaan welke methodes (telefoon, bief, stijl van de brief, huisbezoeken, contacteren van de ouders, ...) en communicatiestijlen (autonomie-ondersteunend versus autonomie-frustrerend en controlerend) het best werken om deze jongeren te bereiken;
- vindplaatsgericht werken zal echter de enige manier blijven om de meest kwetsbare NEET-jongeren te bereiken, maar staat momenteel onder druk. Indien de VDAB/lokale besturen de ambitie hebben om alle jongeren te bereiken (en niet in de eerste plaats willen focussen op jongeren die zelf een eerste stap zetten naar de VDAB) zal meer moeten worden geïnvesteerd in Vindplaatsgericht werken. Op dit moment is niet steeds duidelijk of de VDAB dan wel het lokaal bestuur de leiding heeft bij het realiseren van deze actie. Gezien Vindplaatsgericht werken veel kennis vraagt van de lokale problematiek en het vaak om jongeren gaat met een brede problematiek lijkt het ons aanbevolen dat het lokale bestuur Vindplaatsgericht werken implementeert, met voldoende (inclusief financiële) ondersteuning vanuit de VDAB.

Het opvolgen van de implementatie van de jongerengarantie vereist een adequaat meetinstrument. Zowel Europa als de VDAB hebben een eigen methode ontwikkeld, waarbij wij de VDAB methode als de meest intuïtieve beschouwen. Toch zien we nog een aantal punten waarop de VDAB methode kan worden aangescherpt:

- de VDAB definieert de jongerengarantie minder strikt dan de EC. De VDAB telt 'persoonlijke dienstverlening' mee, terwijl de EC enkel jobs en stages meetelt onder de jongerengarantie. De strikte Europese definitie zorgt ervoor dat alle vormen van VDAB begeleiding (ook de zeer intensieve begeleidingen) niet meetellen, terwijl de VDAB definitie te algemeen is en ook zeer dienstverlening meetelt die weinig intensief is. Idealiter, wordt een evenwicht gevonden tussen deze twee definities waarbij sommige vormen van VDAB dienstverlening wel en andere niet worden meegeteld. In elk geval lijkt het zinvol om ook steeds de cijfers op basis van de Europese definitie te rapporteren;
- de VDAB telt ook uitstroom uit werkloosheid binnen de vier maanden om "andere redenen" mee. Vaak gaat het hier echter niet om duurzame uitstroom naar werk of onderwijs. Om die reden mag deze uitstroom niet worden meegeteld binnen de jongerengarantie;
- het opvolgen van de jongerengarantie laat niet toe te begrijpen welke maatregelen werken en voor welke jongeren. Hiervoor is bijkomend kwalitatief en kwantitatief onderzoek nodig. Gezien de beschikbaarheid van data bij de VDAB, zijn er nog bijkomende mogelijkheden om op een kwantitatieve manier het effect van specifieke maatregelen te evalueren (zie sectie 2.4 in rapport voor een aantal voorbeelden).

## 5. Conclusies en beleidsimplicaties (vervolg)

Enkel (intense) samenwerkingen tussen alle stakeholders laten toe op een efficiënte manier alle NEET-jongeren te bereiken en ondersteunen. We merken hierbij het volgende op:

- de convenanten zijn een goede manier om formele samenwerking tussen VDAB, OCMW en lokale besturen te optimaliseren. Het verder inzetten op deze samenwerkingen kan toelaten om (1) capaciteit te verhogen, (2) nieuwe doelgroepen te bereiken (waaronder hooggeschoolden) en (3) vernieuwende acties (financieel) te ondersteunen;
- daarnaast is er nood aan bredere fora, waar meer stakeholders een inbreng doen, en waar kan worden geëxperimenteerd met innovatievere projecten. Het lokale bestuur (eerder dan de VDAB) dient dit proces te faciliteren en bottom-up initiatieven te versterken;
- de problematiek van de NEET-groep valt zowat tussen alle actoren in; daarom pleiten we ervoor om ook met het Vlaamse beleidsniveau tot convenanten te komen waardoor instanties die niet zelf de leiding nemen zich toch nauw betrokken worden op het lokale niveau. Dat is vooral wenselijk voor de betrokkenheid van VDAB en de Vlaamse departementen voor Onderwijs, Werk en Welzijn bij elk van deze lokale problematieken. Het is ook op dit Vlaams-lokale niveau dat de 'garantie' expliciet gestalte kan krijgen, in tegenstelling tot het louter impliciet karakter ervan momenteel.

Op verschillende pertinente vragen biedt dit rapport geen antwoord. Ten eerste bevroegen we geen VDAB- of OCMW-bemiddelaars, waardoor niet kan worden geëvalueerd hoe zij de samenwerking tussen de diensten ervaren. Ten tweede kwamen ook de NEET-jongeren zelf niet aan het woord, waardoor we onder meer niet kunnen verklaren waarom veel jongeren niet opdagen bij de VDAB of niet geregistreerd zijn. Beide vraagstukken komen aan bod in de interne evaluatie van de VDAB, die zowel VDAB-bemiddelaars als jongeren zal bevragen. Ten derde evalueert dit rapport geen specifieke projecten zoals de automatische matching, de persoonlijke dienstverlening, de TIBB-tenders of de IBO's, waarmee veel jongeren worden bereikt. Het garanderen van een hoge kwaliteit van elk aspect van de reguliere werking is niettemin van primordiaal belang voor een succesvolle implementatie van de jongerengarantie.

*Volledige referentie van onderzoeksrapport(en) of paper(s) en andere sleutelpublicaties van het hier samengevatte onderzoek*

Sam Desiere, Amber van Dessel, Sam Coomans & Ludo Struyven (2017), **Externe evaluatie van de Vlaamse jongerengarantie in het kader van het Europese jongerengarantieplan**, Leuven: HIVA.

**TITEL: KRITISCHE SUCCESFACTOREN IN HET ACTIVERINGSBELEID NAAR MENSEN MET EEN BUITENLANDSE HERKOMST**

*Auteur(s): Hanne Vandermeerschen, Peter De Cuyper, Rembert De Blander & Steven Groenez*

## 1. Korte samenvatting van het onderzoek (abstract)

Bijna één op vijf personen van de potentiële beroepsbevolking in Vlaanderen heeft een buitenlandse herkomst (Djait, 2015). De arbeidsmarktintegratie van deze doelgroep loopt echter niet altijd van een leien dakje: er is sprake van een lage werkzaamheidsgraad en een hoge werkloosheid bij personen van buitenlandse herkomst. Hoewel er uitgebreid onderzoek werd verricht naar hindernissen op vlak van arbeidsmarktintegratie op individueel niveau, is er relatief weinig onderzoek naar succesvolle beleidsstrategieën in de activering van mensen van buitenlandse herkomst (Heinesen e.a., 2013; Thomsen e.a., 2013). We gingen daarom op zoek naar welke maatregelen het meest effectief zijn met betrekking tot de arbeidsmarktintegratie van personen van buitenlandse herkomst, en gingen hierbij na of er verschillen zijn naar effectiviteit naargelang het profiel. Kort samengevat luidt de centrale onderzoeksvraag: 'wat werkt voor wie, en waarom?' We maakten gebruik van een dataset opgebouwd op basis van gegevens afkomstig van VDAB, aangevuld met informatie uit de Kruispuntbank Sociale Zekerheid. We analyseren de gegevens van werkzoekenden ingestroomd bij VDAB tussen 2008 en 2012. De steekproef bestond uit 243.915 werkzoekenden, waarvan 140.268 werkzoekenden van buitenlandse herkomst. Voorafgaand aan de analyse van administratieve data werd een literatuurstudie uitgevoerd, alsook twee focusgroepen met ervaren VDAB-consulenten. Aan de hand van de bevindingen hiervan werden zeven trajecttypes afgebakend voor de empirische analyses, waarbij de deelname aan beroepsopleiding, Individuele Beroepsopleiding (IBO), een competentieversterkende stage, of een combinatie van deze elementen de onderscheidende factor vormde. We evalueerden de kans op werk tijdens en na het volgen van deze trajecten, en dit voor verschillende subgroepen van werkzoekenden: 1) autochtone werkzoekenden, 2) EU'ers, 3) tweede generatie niet-EU'ers, 4) eerste generatie niet-EU'ers, met een verblijfsduur in België van minstens vijf jaar ('oudkomers'), en 5) eerste generatie niet-EU'ers met een verblijfsduur in België van minder dan vijf jaar ('nieuwkomers').

Resultaten op basis van beschrijvende analyses bevestigen dat er een duidelijk verschil is in uitstroompercentages tussen personen van buitenlandse herkomst enerzijds, en Belgen (zonder buitenlandse herkomst) anderzijds, waarbij uitstroompercentages beduidend hoger liggen bij Belgische werkzoekenden. Op basis van multivariate analyses stellen we vast dat het volgen van een VDAB-traject de kansen op werk verhoogt: elk onderzocht trajecttype leidt tot een hogere kans op uitstroom, in vergelijking met geen interventie, en dit voor elke herkomstgroep. De hogere kans op uitstroom geldt zowel tijdens als na het traject. Er zijn echter wel verschillen in effectiviteit tussen de verschillende trajecttypes, en de effectiviteit van trajecten verschilt ook naargelang de doelgroep. Nieuwkomers blijken na het beëindigen van de verschillende trajecttypes een vrij grote kans op werk te hebben, in heel wat gevallen zelfs groter dan Belgen, de verschillende trajecten zijn dus relatief gezien effectief voor nieuwkomers. Het tegengestelde beeld zien we bij de tweede generatie migranten: zij lijken voor de meeste trajecten (met uitzondering van trajecten zonder IBO, beroepsopleiding of competentieversterkende stage) de minste kans op werk te hebben en minder succesvol te zijn dan andere herkomstgroepen. Algemeen genomen komt het traject dat een IBO omvat als meest effectief naar voor, maar voor nieuwkomers springt in het bijzonder de effectiviteit van beroepsopleiding in het oog. Algemeen geldt dat beroepsopleiding doorslaggevend blijkt dan een competentieversterkende stage. Een opvallende vaststelling aan de hand van de resultaten is verder dat een relatief groot aandeel van de werkzoekenden niet deelneemt aan het VDAB-aanbod (voor ongeveer 4 op de 10 is dit niet het geval). Deelname aan het VDAB-aanbod, en aan de afgebakende trajecten, hangt eveneens samen met herkomst. Werkzoekenden van de tweede generatie volgen relatief gezien vaker enkel begeleiding, en geen andere acties. Nieuwkomers maken het vaakst gebruik van het opleidings- en stage-aanbod.

### **Key words:**

Activering, personen van buitenlandse herkomst, kritische succesfactoren, beroepsopleiding, stage

## 2. Doelen van het onderzoek

Het doel van deze studie is om kritische succesfactoren in het activeringsbeleid naar personen met een vreemde herkomst te identificeren. Het is echter cruciaal om een onderscheid te maken tussen verschillende deelgroepen (binnen de groep van werkzoekenden van buitenlandse herkomst). De centrale onderzoeksvraag kan dan ook samengevat worden als: 'wat werkt voor wie, en waarom?' Meer in detail vormden deze drie deelvragen de leidraad van voorliggende studie:

1. Welke instrumenten of maatregelen zijn het meest effectief met betrekking tot de arbeidsmarktintegratie van personen van vreemde herkomst? Zijn er verschillen naar effectiviteit naargelang het profiel van de personen van vreemde herkomst? (*wat werkt, en voor wie?*)
2. Welke verklaringen zijn er voor het al dan niet effectief zijn van bepaalde maatregelen? (*wat werkt voor wie en waarom?*)
3. Welke aanbevelingen kunnen we op basis van bovenstaande formuleren? Wat leren we uit buitenlandse praktijken?

*Verduidelijking van kernbegrippen + op welke wijze deze aansluiten bij de gangbare internationale definitie(s) + typisch Vlaamse begrippen en structuren*

## 3. Methoden en data

In de eerste fase van dit onderzoek werd een literatuurstudie uitgevoerd, alsook twee focusgroepen met VDAB-consulenten met een uitgebreide ervaring in het werken met (verschillende deelgroepen van) personen van buitenlandse herkomst. Deze eerste onderzoeksfase was noodzakelijk om richting te geven aan de analyses: door de grote hoeveelheid aan (combinaties van) maatregelen en subgroepen was het immers noodzakelijk om gerichte, onderbouwde keuzes te maken wat de afbakening van zowel subgroepen als VDAB-interventies betreft.

In een tweede fase van het onderzoek stonden de analyses op administratieve data centraal. De dataset is opgebouwd op basis van gegevens afkomstig van de VDAB, aangevuld met informatie uit de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (o.m. om de herkomst te bepalen). Het gaat om VDAB-instromers tussen 2008 en 2012. De steekproef bevat 243.915 werkzoekenden, waarvan 140.268 werkzoekenden van buitenlandse herkomst. Voor autochtone werkzoekenden gaat het om een random sample van 10 procent; voor werkzoekenden van buitenlandse herkomst werd een steekproef van 50 procent getrokken, gestratificeerd op verblijfsduur en een variabele die weergeeft of iemand al dan niet een asielaanvraag heeft ingediend. De data laten toe om deze groep te volgen wat zowel gevolgde acties als uitstroom naar werk betreft, tot en met het derde kwartaal van 2016.

Er werd zowel beroep gedaan op beschrijvende als multivariate analyses.

De achterliggende keuzes en processen bij het uitvoeren van de multivariate analyses vergen wat bijkomende toelichting. In de analyses zijn we ervan uitgegaan dat de toewijzing van werkzoekenden aan maatregelen of VDAB-modules geen willekeurig, random proces is, maar eerder kan omschreven worden als een gericht, selectief proces. Zo zullen sommige modules voornamelijk gevolgd worden door werkzoekenden met een sterker profiel (bv. hoger initieel opleidingsniveau of hogere werkervaring), of net omgekeerd. Een dergelijke selectieve deelname kan een invloed hebben op de effectiviteit en efficiëntie van de gevolgde modules. We controleren daarom voor de effecten van dergelijke selectiviteit op basis van geobserveerde kenmerken (i.e. 'selection on observables'), door deze variabelen op te nemen in de uitkomstvergelijking (i.e. kans op werk). Op die manier kunnen we het directe effect van bijvoorbeeld diploma, geslacht, leeftijd,... scheiden van het indirecte effect via deelname aan succesvollere modules.

Daarnaast kunnen we niet uitsluiten dat er bij toewijzing van individuen aan modules ook voor de onderzoeker niet-geobserveerde criteria of persoonskenmerken worden gehanteerd, of dat bijvoorbeeld de "beste" of meest "gewenste" werklozen systematisch kiezen voor de meest aantrekkelijke en succesvolle modules (i.e. 'selection on unobservables'). Om het effect van de niet-geobserveerde variabelen op de uitkomst te ondervangen werd de uitkomst (i.e. de vraag wat werkt) samen gemodelleerd met de treatment variabele(n) (i.e. de vraag wie krijgt wat). Hierdoor kunnen we de niet-geobserveerde factoren die beide processen beïnvloeden (zogenaamde "unobserved confounders") met mekaar relateren en zo controleren voor hun effect op de uitkomst (kans op werk).

In deze studie splitsen we het volledige gezamenlijke model voor 'treatment' (i.c. het gevolgde VDAB-traject) en uitkomst (kans op werk) op in een marginaal model voor het treatment ("wie krijgt wat") en een conditioneel model voor de uitkomst (kans op werk), gegeven het treatment (i.e. gegeven het gevolgde traject). In dit laatste model verschijnt op die manier een correctie-term (gebaseerd op de "wie krijgt wat") die het effect van de niet-geobserveerde variabelen op de uitkomst (kans op werk) capteert en zo de geschatte effecten van het treatment (i.c. het gevolgde VDAB-traject) zuivert van vertekening.

## 4. Bevindingen

### Deelname aan het VDAB-aanbod

Uit de cijfers blijkt dat ruim 4 op de 10 werkzoekenden (43,2%) aan geen enkele actie deelneemt. Een kwart van de werkzoekenden (25,0%) volgt een begeleidingstraject, maar stroomt niet verder door naar andere acties. Iets minder dan 1 op 3 (31,9%) neemt deel aan een opleiding en/of een stage. De overgrote meerderheid van deze laatste groep neemt overigens ook deel aan een begeleidingstraject. Er zijn echter noemenswaardige verschillen in de deelname aan acties naargelang de herkomst van de werkzoekenden. Belgen en mensen met een EU-herkomst hebben relatief gezien vaker geen enkele deelname, noch aan begeleidingstrajecten, noch aan andere acties. Mensen met een migratie-achtergrond buiten de EU maken daarentegen relatief gezien vaker gebruik van het opleidings- en/of stage-aanbod. De oververtegenwoordiging is - zoals enigszins te verwachten - het sterkst bij eerste generatie migranten, in het bijzonder bij nieuwkomers: 44,5% van de nieuwkomers (met herkomst buiten de EU) volgt minstens één opleiding of stage (beroepsopleiding, oriënterende opleiding, sollicitatietraining, competentieversterkende stage, oriënterende stage, Nederlands op de werkvloer,...).

Kijken we specifiek naar beroepsopleidingen, dan zien we dat in totaal 18 procent van de werkzoekenden een dergelijke module volgt. Het totale aandeel werkzoekenden dat doorstroomt naar een beroepsopleiding verschilt niet (of nauwelijks) naargelang de herkomstgroep, maar opvallend is wel dat er verschillen zijn in profiel van wie doorstroomt. Hoog opgeleide eerste generatie migranten zijn vaker terug te vinden in beroepsopleidingen dan laag- en middenopgeleide migranten, terwijl we het omgekeerde patroon zien bij Belgen en tweede generatie migranten, met name een lagere deelname aan beroepsopleiding bij hoge opleidingsgraad (geen verschil bij mensen met een EU-herkomst). Voor competentieversterkende stages dringt een vergelijkbare vaststelling zich op. Ook hier stijgt voor de eerste generatie de kans op deelname met een hoger opleidingsniveau, terwijl we bij Belgen en tweede generatie migranten een omgekeerd patroon zien (lagere deelname bij hoog opleidingsniveau).

## 4. Bevindingen (vervolg)

Voor laag opgeleiden maakt herkomst weinig of geen verschil wat deelname aan competentieversterkende stage betreft (we zien met andere woorden een vergelijkbaar aandeel bij de verschillende herkomstgroepen). Gemiddeld (over alle opleidingsniveaus en herkomstgroepen heen) start 9 procent van de werkzoekenden een competentieversterkende stage, en ongeveer 8 procent een Individuele Beroepsopleiding (IBO) (opmerking: in deze cijfers houden we enkel rekening met instroom, niet met de slaagcijfers, noch met de duur of intensiteit van de stage of opleiding).

### Uitstroom naar werk

Wanneer we de uitstroom naar werk bekijken naar herkomstgroep op verschillende meetmomenten, meer bepaald 6,12 en 24 maanden na instroom (onafhankelijk van welke trajecten men eventueel heeft gevolgd), zijn er grote verschillen naar herkomst. 54% van de Belgen stroomt uit na 6 maanden tegenover 34,5% van de personen van buitenlandse herkomst, na 24 maanden is dit respectievelijk 66,2 (Belgische herkomst) en 48,0% (buitenlandse herkomst). De Belg stroomt gemiddeld 7,4 maanden na instroom terug uit; voor een persoon van buitenlandse herkomst is dit gemiddeld na 11,6 maanden. Als we enkel de groep van personen van buitenlandse herkomst in beschouwing nemen, dan is een opvallende vaststelling dat de resultaten slechts in beperkte mate verschillen tussen de 1e generatie (nieuwkomers en oudkomers) en de 2e generatie niet-EU'ers. We zouden kunnen verwachten dat de 2e generatie meer landenspecifiek kapitaal heeft verworven en dus hogere uitstroompercentages zou vertonen, maar dit blijkt dus slechts in beperkte mate het geval. Tweede generatie niet-EU'ers lijken in dit opzicht meer aan te leunen bij de eerste generatie dan bij de autochtonen wat uitstroomresultaten betreft. EU'ers nemen een middenpositie in.

### Wie volgt welk traject?

In de analyses onderscheiden we 7 trajecten, naargelang men al dan niet een beroepsopleiding, competentieversterkende stage of IBO heeft gevolgd (en met succes volbracht), of een combinatie. Traject 1 is een traject dat één of meerdere opleidingen of stages omvat (zoals solliciteren en werkattitudes, oriënterende stage of oriënterende opleiding, Nederlands voor anderstaligen, enz.), maar geen beroepsopleiding, competentieversterkende stage of IBO. Traject 2 is een traject waarbij men een beroepsopleiding, competentieversterkende stage of een IBO start, maar hier niet voor geslaagd is, of deze actie niet afwerkt. Het kan ook gaan om een beroepsopleiding met een totale duur van minder dan 28 kalenderdagen. In dit trajecttype is er dus een 'contact' met beroepsopleiding, competentieversterkende stage en/of IBO, maar heeft de werkzoekende dit niet volledig volbracht. Werkzoekenden die Traject 3 hebben gevolgd, hebben een beroepsopleiding afgewerkt (geslaagd en minimum 28 kalenderdagen), mogelijk in combinatie met andere opleidingen of een oriënterende stage, maar geen competentieversterkende stage of IBO. Traject 4 omvat een competentieversterkende stage (met succes volbracht), mogelijk in combinatie met andere opleidingen of een oriënterende stage, maar geen beroepsopleiding of IBO. Traject 5 verwijst naar het succesvol afwerken van een IBO, mogelijk in combinatie met andere acties, maar geen beroepsopleiding. Werkzoekenden die Traject 6 hebben gevolgd, hebben een beroepsopleiding en een competentieversterkende stage volbracht (al dan niet in combinatie met andere opleidingen of een oriënterende stage), maar geen IBO. Traject 7 tenslotte is een traject waarbij de werkzoekende zowel een beroepsopleiding als een IBO met succes volbracht heeft (al dan niet in combinatie met andere acties). Naast de 7 trajecten onderscheiden we ook twee 'controlegroepen', namelijk voor wie geen enkele interventie heeft gevolgd, of enkel begeleiding.

Uit de resultaten blijkt dat, wanneer we controleren voor andere variabelen (d.w.z. het effect van herkomstgroep apart bekijken, en 'isoleren' van andere effecten zoals opleiding, geslacht,...), herkomstgroep een duidelijk effect heeft op de kans op de verschillende trajecttypes, geen interventie of enkel begeleiding. Belgische herkomst en EU-herkomst verhoogt beduidend de kans op 'geen interventie' (dit is in lijn met de resultaten van de beschrijvende analyses, zoals hierboven weergegeven). Met uitzondering van nieuwkomers, hebben werkzoekenden met een migratie-achtergrond dan weer meer kans op het volgen van uitsluitend begeleiding in vergelijking met Belgen, als we de andere variabelen constant houden. De tweede generatie spant de kroon wat het volgen van enkel begeleiding betreft, gevolgd door eerste generatie oudkomers.

## 4. Bevindingen (vervolg)

In vergelijking met andere herkomstgroepen, hebben nieuwkomers de laagste kans op zowel 'geen interventie' als 'enkel begeleiding'. Dit impliceert dat deze groep sterker vertegenwoordigd is in de trajecttypes. De groep nieuwkomers heeft voor alle zeven trajecttypes de hoogste score, in vergelijking met de andere herkomstgroepen, maar steekt er voornamelijk in traject 1 (geen stage, beroepsopleiding of IBO, wel andere acties) bovenuit.

### Wat werkt, en voor wie?

We berekenden de kans op werk voor de verschillende herkomstgroepen en trajecttypes, controlerend voor de andere variabelen. De kans op werk betekent hier de kans op (onmiddellijke) uitstroom, of anders gezegd de kans dat een werkzoekende de volgende maand werk vindt, gegeven dat hij deze maand nog werkzoekend is. Dit werd gemodelleerd *tijdens* en *na* het traject (en rekening houdend met selectiviteit van deelname).

Uit de resultaten blijkt onder meer dat het volgen van een VDAB-traject de kansen op werk verhoogt, ongeacht welk type traject en ongeacht de herkomstgroep. Elk onderzocht trajecttype leidt tot een hogere kans op uitstroom, in vergelijking met geen interventie. De hogere kans op uitstroom geldt zowel tijdens als na het traject. Het loont ook om het traject te beëindigen: ook al is er een gunstig effect tijdens het traject, toch zien we na het traject nog een additionele boost in de kans op uitstroom naar werk. Er zijn echter wel verschillen in effectiviteit tussen de verschillende trajecttypes, en de effectiviteit van trajecten verschilt ook naargelang de doelgroep. Voor de verschillende herkomstgroepen (enigszins met uitzondering van nieuwkomers) blijkt een traject dat een IBO omvat (meer bepaald traject 5) het meest effectief. De hoge cijfers zijn niet geheel verwonderlijk, gezien IBO een engagement inhoudt van de werkgever om (bij succesvol beëindigen) de werknemer na afloop in dienst te nemen. Succesvolle IBO's blijken bovendien ook te leiden tot duurzame tewerkstelling: op een periode van 3 jaar (36 maanden) na het beëindigen van het traject, zijn werkzoekenden gemiddeld 32 maanden aan het werk. Het gemiddelde ligt iets hoger voor Belgen (33 maanden) dan voor werkzoekenden van buitenlandse herkomst (30 maanden), maar alle herkomstgroepen behalen een zeer hoog aantal gewerkte maanden in de eerstvolgende drie jaar.

Voor nieuwkomers is het trajecttype dat een beroepsopleiding omvat (maar geen IBO of competentieversterkende stage), de interventie die het best werkt (traject 3). De effectiviteit van beroepsopleiding voor nieuwkomers is niet geheel verwonderlijk, aangezien deze groep wellicht vaak vanuit een achterstandspositie vertrekt en meest 'in te halen' heeft in vergelijking met andere groepen. Nieuwkomers hebben 40 procent kans op uitstroom naar werk, na het beëindigen van een dergelijk traject. Op basis van de beschrijvende analyses ligt het gemiddeld aantal gewerkte maanden op een periode van drie jaar echter wel lager in vergelijking met IBO, met name op 22 maanden voor nieuwkomers. Ook Belgen, Eu'ers en oudkomers hebben overigens duidelijk baat bij een beroepsopleiding. In combinatie met een stage blijkt beroepsopleiding voor deze groepen de meest effectieve actie na een IBO. Beroepsopleidingen blijken daarentegen minder effectief (al dan niet met stage) voor de tweede generatie niet-EU'ers.

Algemeen lijkt een beroepsopleiding ook doorslaggevend dan een competentieversterkende stage. Zowel beroepsopleidingen alsook de cluster van 'andere acties' genereren betere resultaten dan trajecten met een stage (maar geen beroepsopleiding). Dit impliceert niet dat stages hun nut niet hebben, maar ze blijken stukken effectiever als er een opleiding aan vooraf gaat, en een opleiding blijkt *an sich* effectiever dan een stage.

Opvallend is verder ook dat nieuwkomers in de verschillende trajecttypes een vrij hoge kans op werk hebben. Nieuwkomers hebben voor de meeste trajecttypes zelfs een hogere kans op werk na het beëindigen van het traject dan Belgen. De verschillende trajecten zijn dus relatief gezien effectief voor nieuwkomers. Tegelijk lijken de telkens terugkerende hoge kansen op werk na de verschillende trajecten ook een indicatie dat nieuwkomers een sterke groep vormen. Met betrekking tot werkzoekenden van de tweede generatie (niet-EU) dringt een omgekeerde vaststelling zich op. De tweede generatie migranten hebben in de meeste gevallen de laagste kans op werk, de meeste trajecten lijken minder succesvol voor tweede generatie werkzoekenden in vergelijking met andere herkomstgroepen.



## 5. Conclusies en beleidsimplicaties

### Personen van buitenlandse herkomst vormen een diverse groep – nood aan systematische monitoring

In dit onderzoek stelden we grote verschillen vast naar uitstroom, participatie aan diverse maatregelen, en zelfs effectiviteit van maatregelen; uit de resultaten blijkt duidelijk dat de groep van personen van buitenlandse herkomst een diverse groep is. Knelpunt is dat VDAB geen zicht heeft op de samenstelling van deze groep. VDAB heeft wel de nationaliteit van personen, maar beschikt niet over de herkomst, de verblijfsduur of reden van migratie in hun databanken. Dit betekent dat noch de samenstelling van het werkzoekendenbestand, noch de participatie aan diverse acties, noch de effectiviteit van acties in kaart kan worden gebracht (werkt bijvoorbeeld de 'integration through work' aanpak?). Inzicht hierin is echter van fundamenteel belang in functie van een adequate inzet van middelen, maar ook gerichte bijsturing, beleidsleren, en benchmarking. In dit opzicht bevelen we een systematische monitoring aan, minimum volgens de door ons vooropgestelde categorieën, en dit zowel naar participatie aan acties als naar uitstroomresultaten. Gezien het structurele karakter van de lagere arbeidsmarktparticipatie van personen van buitenlandse herkomst, lijkt dit ons een absolute noodzaak. Ook aandacht voor de kwaliteit van de uitstroom is overigens van belang. Een beperkt aantal nieuwkomers werkt aan loonvoorwaarden die kunnen vergeleken worden met deze van de Vlaamse bevolking, maar de overgrote meerderheid werkt aan lage lonen. Vanuit dit oogpunt is het noodzakelijk om zicht te hebben op de opleidingen die midden- en hogeschoolden volgen en na te gaan of die al dan niet op niveau zijn van de nieuwkomer.

### Nieuwkomers: positieve resultaten op basis van bestudeerde trajecten - bijkomend inzetten op beroepsopleidingen?

De groep eerste generatie niet-EU'ers maakt een opvallend groot deel uit van de werkzoekendenpopulatie, althans op basis van het aantal instromers ('flow', niet de 'stock'). Eén van de belangrijkste knelpunten voor de eerste generatie is het feit dat hun werkervaring en diploma's vaak niet of moeilijk transfereerbaar zijn. Zo zijn er verschillen in skills, maar ook meer technische verwachtingen op de werkvloer kunnen anders zijn. Daarnaast is onze arbeidsmarkt ook erg specialistisch. Als dit gecombineerd wordt met de diplomacultuur in Vlaanderen is het niet verwonderlijk dat beroepsopleidingen een hoog rendement halen voor nieuwkomers, meer nog dan stages. In dit opzicht lijkt het investeren in beroepsopleidingen dus aangewezen wat de eerste generatie en zeker wat nieuwkomers betreft. Een probleem hierbij is echter wel dat er een zekere mate van selectiviteit blijkt te spelen, waarbij voornamelijk 'sterkere profielen' worden toegelaten tot opleidingen (afroming). Dit blijkt uit het feit dat hoog- en middengeschoolde nieuwkomers veel sterker doorstromen naar beroepsopleidingen. Ook in de focusgroepen werd gesteld dat de instapvoorwaarden vaak hoog zijn. De discussie rond de instapdrempels en selectiviteit bij instroom in beroepsopleidingen is niet nieuw (zie De Cuyper: 2007). Het evenwicht vinden tussen enerzijds het rendement van de opleiding en anderzijds het breed toegankelijk maken van opleidingen is niet evident. In dit opzicht pleiten we niet zozeer voor het automatisch of lineair verlagen van instapvoorwaarden. Het heeft bijvoorbeeld geen zin om personen met onvoldoende leervermogen toe te laten tot beroepsopleidingen. Belangrijk is wel dat personen die voldoende leervermogen hebben en mogelijk een zekere technische bagage, kans krijgen om tot de opleiding toegelaten te worden, en dit ondanks het feit dat hun Nederlands bijvoorbeeld nog niet perfect is, ze dringend financiële middelen nodig hebben, etc. Gezien de grote effectiviteit van opleidingen (en de mogelijke terugverdieneffecten), zou een opleidingsvergoeding voor personen die niet gerechtigd zijn op een werkloosheidsuitkering bijvoorbeeld een optie kunnen zijn. We merken immers dat langere trajecten voor nieuwkomers niet altijd een optie zijn omwille van financiële redenen.

Stages lijken de meest aangewezen optie voor nieuwkomers met een lager leervermogen, die enkel inzetbaar zijn in manuele, minder technische jobs en die de nodige landenspecifieke werkervaring/competenties willen opdoen. Knelpunt is hier evenwel dat we ook bij stages selectiviteit zien, waarbij voornamelijk midden- en hogeschoolden doorstromen naar stages. Het openstellen van stages voor nieuwkomers met een lager leervermogen (met de nodige begeleiding), lijkt in dit opzicht dus een belangrijk aandachtspunt.

### Tweede generatie: uitstroomresultaten sluiten eerder aan bij eerste generatie dan bij autochtonen en de bestudeerde acties slaan minder goed aan bij deze doelgroep

De instroom van de tweede generatie niet-EU'ers in de VDAB dienstverlening lijkt eerder beperkt. Naar schatting - gebaseerd op de populatiegegevens voor 2008 - zou het aandeel tweede generatie (niet-EU) om een 6% van de ingestroomde populatie op jaarbasis gaan (12 377 instromers in 2008), of 28 procent van de populatie met een niet-EU herkomst. Opvallend is alvast dat in de literatuur naar effectiviteit van maatregelen de groep van tweede generatie niet-EU vaak onderbelicht blijft. Ook in de VDAB dienstverlening valt deze groep onder de 'reguliere' werking, terwijl de uitstroomresultaten eerder aansluiten bij de eerste generatie nieuwkomers dan bij de autochtonen of EU'ers. Problematisch is dat de bestudeerde acties, namelijk IBO, beroepsopleiding of competentieversterkende stages, minder goed aanslaan bij deze doelgroep. Een uitzondering vormen de 'andere acties' die een geheel van acties bevatten maar geen IBO, beroepsopleiding of competentieversterkende stage. Verder onderzoek zou moeten uitwijzen welke acties die binnen deze cluster zitten, het meest effectief zijn voor deze doelgroep. Algemeen lijkt kennisopbouw over de begeleiding van deze doelgroep noodzakelijk, en dit overigens niet enkel op Vlaams niveau. Nu wordt de begeleiding opgenomen in de reguliere werking. Gezien de slechte uitstroomresultaten moet mogelijk ook voor deze doelgroep gedacht worden aan een specifieke aanpak.

### Personen van buitenlandse herkomst als prioritaire doelgroep binnen het sluitend maatpak?

Door VDAB wordt in de dienstverlening een 'sluitend maatpak' vooropgesteld waarbij de intensiteit van de bemiddeling of begeleiding wordt aangepast aan de behoeften van de werkzoekende; men kiest voor een aanpak op maat. Deze visie werd doorgetrokken in het doelgroepenbeleid waarbij het kenmerk 'allochtoon' wordt losgelaten en een competentiegerichte aanpak centraal staat, een hooggeschoolde nieuwkomer is immers niet hetzelfde als een laaggeschoolde allochtone schoolverlater. Uit dit onderzoek blijkt dat een grote groep van werkzoekenden noch een begeleidingsactie krijgt, noch een trajectactie en dit 9 maanden na instroom. Het sluitend maken van dit maatpak lijkt dus noodzakelijk. Dit kan bijvoorbeeld door niet enkel 'prioritaire knipperlichten' in de dienstverlening te installeren voor jongeren of ouderen, maar ook voor instromers met een niet-EU herkomst. Gezien hun slechte uitstroomresultaten lijkt dit o.i. gelegitimeerd. Daarnaast is het zo dat een individualisering van de begeleiding niet voorbij mag en kan gaan aan gemeenschappelijke groepskenmerken; het blijft van belang om ook oog te hebben voor groepskenmerken die een moeilijkere intrede op de arbeidsmarkt verklaren, zoals bijvoorbeeld taalproblemen, het feit dat kwalificaties verworven in het thuisland niet zo makkelijk overzetbaar zijn naar het gastland, het gebrek aan een sociaal netwerk, ervaringen van discriminatie op de arbeidsmarkt, ... Door de aandacht voor individuele kenmerken bestaat het gevaar dat deze problematiek geïndividualiseerd wordt. Slechts door oog te hebben voor deze gemeenschappelijke kenmerken, kan een adequaat instrumentarium worden ontwikkeld (specifieke competentiescreenings, mentoring, etc.) en kan effectief een aanbod op maat worden ontwikkeld en aangeboden.

*Volledige referentie van onderzoeksrapport(en) of paper(s) en andere sleutelpublicaties van het hier samengevatte onderzoek*

Vandermeersch, H., De Cuyper, P., De Blander, R. & Groenez, S. (2017). *Kritische succesfactoren in het activeringsbeleid naar mensen met een buitenlandse herkomst*. Onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister bevoegd voor Werk, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma. Leuven: HIVA – KU Leuven.

# TITEL: HET RENDEMENT VAN OPLEIDINGEN IN HET BELEIDSDOMEIN 'WERK'

*Auteur(s): Katleen De Rick, Deni Mazrekaj, Kristof De Witte*

## 1. Korte samenvatting van het onderzoek (abstract)

Het Vlaams Regeerakkoord benadrukt het belang van competentie-ontwikkeling. Competentie-ontwikkeling moet er ten eerste voor zorgen dat mensen (gelijke) toegang krijgen tot de arbeidsmarkt en ten tweede dat werknemers lange en werkbare loopbanen hebben. Uiteindelijk moet door een hogere toegankelijkheid van de arbeidsmarkt en door de langere loopbanen een stijging komen van de werkzaamheidsgraad. Via het Beleidsdomein Werk wordt een breed gamma van opleidingen aangeboden aan werkzoekenden, werknemers en ondernemers. De aanbieders zijn in dit geval VDAB en SYNTRA Vlaanderen. De overheid heeft er belang bij om inzicht te hebben in de effectiviteit en efficiëntie van de opleidingen, om te kunnen beslissen over het al dan niet verder gaan met het gevoerde beleid (en op welke manier). De realiteit is echter zo dat we op dit moment weinig weten over de effectiviteit en efficiëntie van opleidingen in het domein Werk.

Om de rendementsmetingen te kunnen verbeteren, is er ten eerste inzicht nodig in hoe rendement tot uiting komt, of met andere woorden in het concept 'rendement'. Ten tweede moet het rendement op een betrouwbare en geldige manier gemeten worden. Ook efficiëntiemetingen dienen doordacht opgezet te worden. Dergelijke rendementsmetingen moeten leiden tot aanknopingspunten voor verbetering: wat werkt en wat werkt niet?

Dit rapport is bedoeld om de overheid en de aanbieders van opleidingen in het beleidsdomein Werk inzicht te geven in het meten van de effectiviteit en efficiëntie van opleidingen. Eerst bieden we inzicht in het rendement van opleidingen. Rendement kan bekeken worden vanuit verschillende perspectieven (de persoon die de opleiding gevolgd heeft, het bedrijf dat personen die opleiding gevolgd hebben rekruteert of wil rekruteren, de overheid en de samenleving). Daarna gaan we in op de rendementsmetingen die nu uitgevoerd worden door VDAB en door SYNTRA Vlaanderen. We zien dat de huidige rendementsmetingen beperkt zijn. Door op een gepaste manier gebruik te maken van goede methoden voor effectiviteits- en efficiëntie-analyse kan met de beschikbare data veel meer inzicht gekregen worden in het rendement van de opleidingen dan nu het geval is. Dit rapport geeft een overzicht van de beschikbare methoden.

De kwaliteit van rendementsmetingen hangt ook samen met de kwaliteit van de data. Aangezien zowel VDAB als SYNTRA Vlaanderen systematisch data verzamelen, loont het de moeite om de kwaliteit van de beschikbare data te verbeteren. Naargelang de interesse van overheid en aanbieders kan het ook relevant zijn om bijkomende gegevens te registreren. De kwaliteitsaspecten die in het oog moeten worden gehouden bij registratie en dataverzameling worden eveneens behandeld. Omdat het interessant kan zijn om (ad hoc) bijkomende data te verzamelen om een aantal aspecten van rendement op een meer diepgaande manier te bekijken, geven we ook zicht op indicatoren en meetinstrumenten die hiervoor gebruikt kunnen worden. Het opzetten van een goede effect- of efficiëntiemeting vereist dat op een systematische manier een aantal keuzes gemaakt worden. Hiervoor bieden we een stappenplan. Het rapport eindigt met een aantal globale aanbevelingen om ervoor te zorgen dat er een goed fundament is voor rendementsmetingen.

### **Key words:**

opleiding, rendement, VDAB, SYNTRA Vlaanderen, meten, statistische analyse, concepten, stappenplan

## 2. Doelen van het onderzoek

Het doel van de studieopdracht is drieledig:

- 1) Inzicht geven in het concept 'rendement van opleidingen'
- 2) Een overzicht geven van de mogelijkheden die er zijn om effectiviteit en efficiëntie te meten
- 3) Opstellen van een model om effectiviteits- en efficiëntiemetingen op te zetten

*Verduidelijking van kernbegrippen + op welke wijze deze aansluiten bij de gangbare internationale definitie(s) + typisch Vlaamse begrippen en structuren*

## 3. Methoden en data

Eerst werd het concept 'rendement van opleidingen' uitgediept op basis van wetenschappelijke literatuur, en dit vanuit verschillende perspectieven: het perspectief van de lerende, het perspectief van het bedrijf, het perspectief van de overheid en het perspectief van de brede samenleving.

Vervolgens werd nagegaan welke rendementsmetingen op dit moment al gebeuren bij VDAB en bij SYNTRA Vlaanderen. Hiervoor werden in beide organisaties professionals geconsulteerd die een goed zicht hebben op dataverzameling, monitoring en onderzoek.

Daarna werd op basis van methodologische literatuur een overzicht gemaakt van analysetechnieken om effectiviteit en efficiëntie van opleidingen te meten. Elke techniek werd geïllustreerd met een mogelijke toepassing voor VDAB of voor SYNTRA Vlaanderen. Omdat de kwaliteit van de data van groot belang is, werd ook een overzicht gemaakt van de voorwaarden waaraan de data moeten voldoen. Voor een aantal vormen van rendement die complex zijn, zochten we in het wetenschappelijk (beleidsgericht) onderzoek naar voorbeelden van goede instrumenten die bij effect- en efficiëntiemetingen gebruikt kunnen worden.

Tot slot werd een stappenplan ontwikkeld aan de hand waarvan een effect- en/of efficiëntiemeting kan worden opgezet.

## 4. Bevindingen

### Conceptualisering van 'rendement van opleidingen'

De effecten van opleidingen kunnen worden gemeten aan de hand van meerdere benaderingen. In de wetenschappelijke literatuur wordt doorgaans het onderscheid gemaakt tussen drie economische benaderingen: een micro-economische benadering, een meso-economische benadering en een macro-economische benadering. In de micro-economische benadering worden de effecten gemeten op het niveau van het individu. Welke baten zijn waarneembaar bij de directe begunstigden van bepaalde beleidsmaatregelen? In het geval van opleidingen gaat het over de effecten die zichtbaar zijn bij de deelnemers aan de opleiding. Daarnaast hebben we in dit geval ook nog effecten op een mesoniveau, namelijk het niveau van de bedrijven die eveneens 'begunstigden' zijn van de beroepsopleidingen in het beleidsdomein Werk. Ten slotte bestudeert de macro-economische benadering of de effecten die gemeten worden op het micro- en het mesoniveau ook bijdragen tot effecten op bijvoorbeeld het niveau van de samenleving (zoals een verhoging van de werkzaamheidsgraad).

Niettemin er al veel onderzoek is gebeurd over het rendement van opleidingen kan men niet zeggen dat er algemeen aanvaarde conceptuele modellen zijn. In de wetenschappelijke literatuur is er soms ook controverse over hoe concepten moeten worden gedefinieerd, en vaak worden verschillende termen gebruikt voor hetzelfde begrip of worden met hetzelfde begrip toch fundamenteel andere zaken bedoeld. Uiteindelijk kwamen we tot de volgende 'inventaris' van vormen van rendement:

*Rendement voor de deelnemer aan de opleiding:*

Menselijk kapitaal:

- Verwerven van competenties, kennis en vaardigheden
- Behalen van kwalificaties
- Participeren aan andere opleidingen

Economisch kapitaal:

- Deelname aan arbeid (ondernemerschap, reguliere tewerkstelling, gesubsidieerde of ondersteunde tewerkstelling)
- Een job die match met de competenties
- Goede (of betere) arbeidsvoorwaarden (loon, arbeidscontract, opleidingsmogelijkheden)

**Loopbaankapitaal:**

- Loopbaancompetenties (motievenreflectie, kwaliteitenreflectie, arbeidsmarktexploratie, loopbaansturing en netwerken)
- Aanpassingsvermogen

***Rendement voor de bedrijven:***

- Invulling van vacatures en jobcreatie
- Goede match tussen vacature en werknemer
- Verhoogde productiviteit en winstgevendheid
- Verhoogd rendement van de investering in opleiding in het bedrijf
- Verhoogde concurrentiekracht en innovatievermogen

***Rendement voor de samenleving:***

- Markteffecten (toename van de werkzaamheidsgraad, lager werkloosheidspercentage, meer evenredige arbeidsdeelname, afname van de openstaande vraag naar arbeidskrachten, toename van de omvang van het arbeidsaanbod, toename van de totale werkgelegenheid, loonvorming, macro-economische productie en economische groei)
- Niet-markteffecten (betere gezondheid, welbevinden en kwaliteit van leven, burgerschap en wenselijk sociaal gedrag)
- Specifieke overheidseffecten (belastinginkomsten, meer bijdragen voor de sociale zekerheid, meer inkomsten uit consumptie van goederen en diensten, vermindering van uitgaven voor bijvoorbeeld werkloosheidsuitkeringen of gezondheidszorg)

## 4. Bevindingen (vervolg)

### Huidige metingen van het rendement van opleidingen in het domein Werk

VDAB en SYNTRA Vlaanderen focussen zich vooral op gegevensverzameling rond drie concepten: uitstroom naar werk en ondernemerschap, tevredenheid van de cursisten, en de kosten van de opleidingen. Twee problemen doen zich voor. Aan de ene kant, zijn deze gegevens vooral nuttig voor de meting van de micro-economische effecten, namelijk rendementen voor de deelnemer aan de opleiding zelf. Niettemin kan de meting van andere rendementen, namelijk rendementen voor bedrijven en voor de samenleving, tot interessante conclusies leiden. Aan de andere kant zijn de metingen van VDAB en SYNTRA Vlaanderen slechts beschrijvend. Ze proberen rendementen weer te geven, maar houden geen rekening met factoren zoals bijvoorbeeld kenmerken van de opleiding, kenmerken van de cursist, en de socio-economische omgeving die deze rendementen kunnen vertekenen. Bijgevolg kan er niet gesproken worden van oorzakelijke verbanden wat ertoe kan leiden dat VDAB en SYNTRA Vlaanderen verkeerde conclusies uit de cijfers trekken.

### Adequate technieken voor analyse van effectiviteit en efficiëntie

Bij het meten van rendementen maken we een onderscheid tussen effectiviteit en efficiëntie. Met effectiviteit doelen we op de mate waarin er bepaalde rendementen behaald worden. Met efficiëntie doelen we op de mate waarin middelen ingezet worden om rendementen te verkrijgen. Effectiviteit heeft met andere woorden betrekking op de uitkomst van het proces, en efficiëntie op het proces zelf.

De verschillende methoden om de effectiviteit te meten kunnen worden gerangschikt op basis van hun bewijskracht. We maken een onderscheid tussen vier soorten van onderzoek: beschrijvend onderzoek, correlatieel onderzoek, quasi-experimenteel onderzoek, en experimenteel onderzoek.

De eenvoudigste vorm van onderzoek met het minst bewijskracht is beschrijvend (descriptief) onderzoek, waarbij fenomenen worden beschreven, maar niet verklaard. Bijgevolg kunnen we met beschrijvend onderzoek geen causale verbanden aantonen.

Bij het correlatieel onderzoek gaan we verder dan het louter beschrijven van fenomenen, maar proberen we ze ook te verklaren. Er worden expliciet data verzameld over factoren die voor vertekening kunnen zorgen. Vervolgens wordt in een tweede stap voor deze variabelen gecontroleerd in specifieke modellen. Bijgevolg worden effecten geïnterpreteerd netto van de effecten van andere factoren. Naargelang de specifieke codering van de variabele waarin we geïnteresseerd zijn, kunnen we drie methoden onderscheiden, namelijk de lineaire regressie (continue afhankelijke variabele), de logistische regressie (binair afhankelijke variabele) en duurmodellen (afhankelijke variabele stelt een duur voor). Hoewel correlatieel onderzoek een goede manier is om het verband tussen variabelen te kwantificeren, is dit verband niet noodzakelijk oorzakelijk (ook causaal genoemd). Als correlatieel onderzoek een significant verband oplevert tussen twee variabelen, kunnen drie mechanismen een rol spelen: causaliteit (variabele A beïnvloedt variabele B), omgekeerde causaliteit (variabele B beïnvloedt variabele A), en het effect van mediërende variabelen die niet geobserveerd zijn (variabele C beïnvloedt zowel variabele A als variabele B). Bijgevolg is enige voorzichtigheid nodig bij het interpreteren van deze resultaten.

Deze tekortkomingen van het correlatieel onderzoek worden grotendeels opgelost door quasi-experimentele technieken. In deze technieken wordt de steekproef verdeeld in twee groepen, namelijk een experimentele groep die een bepaalde interventie ondergaat, en een controlegroep die heel gelijkaardig is aan de experimentele groep, maar deze interventie niet ondergaat. De toewijzing van individuen aan de verschillende groepen is echter niet volledig willekeurig. De onderzoeker maakt gebruik van de zogenaamde natuurlijke experimenten om de groepen in te delen. Meer specifiek worden bij een natuurlijk experiment de groepen ingedeeld door toevallige omstandigheden die niet door de individuen zelf kunnen worden gecontroleerd, zoals bijvoorbeeld elementen uit de regelgeving of populatieveranderingen. We onderscheiden vijf technieken:

- Regression Discontinuity Design (RDD): bij RDD gebeurt de toewijzing van individuen aan een experimentele en een controlegroep op basis van een bepaald omslagpunt of discontinuïteit (bijvoorbeeld geven van bijlessen op basis van een slaagpercentage op het eindexamen van 50%). Zo kunnen we individuen net boven (experimentele groep) of net beneden (controlegroep) de discontinuïteit met elkaar kunnen vergelijken.
- Difference-in-Differences (DiD): Bij DiD zijn we op zoek naar trendbreuken. Een trendbreuk is bijvoorbeeld een beleidsmaatregel die wordt ingevoerd of afgeschaft. We bestuderen het effect van de interventie door de uitkomst van de individuen na de trendbreuk (experimentele groep) te vergelijken met de uitkomst van de individuen voor de trendbreuk (controlegroep). Dit is het zogenaamde eerste verschil (first difference). Niettemin is het mogelijk dat de uitkomst zou stijgen of dalen ongeacht de interventie. Om dit op te lossen, gebruiken we een additionele controlegroep. Dit zijn individuen die gelijkaardig zijn aan de individuen die de interventie hebben gekregen, alleen hebben ze de interventie nooit gekregen. Ook voor deze controlegroep vergelijken we de uitkomst van de individuen na de trendbreuk met de uitkomst van de individuen voor de trendbreuk. Dit is het zogenaamde tweede verschil (second difference). Het vergelijken van het eerste verschil met het tweede verschil geeft de zogenaamde verschil-in-verschillen analyse (difference-in-differences).

## 4. Bevindingen (vervolg)

- Matching: matching is een quasi-experimentele methode die op basis van waarneembare kenmerken van individuen een controlegroep probeert te simuleren. We zoeken dus voor ieder individu dat de interventie heeft gekregen, een zo gelijkaardig mogelijk individu dat de interventie niet heeft gekregen.
- Instrumentele Variabelen (IV): via IV proberen we om het vertekende (endogene) deel van een correlatie te verwijderen zodat enkel het causale deel overblijft. De endogeniteit kan voortkomen uit zelfselectie, omgekeerde causaliteit en verborgen variabelen. Gegeven dat de interventie endogeen is (bijvoorbeeld door zelfselectie), proberen we in de IV-methode een andere variabele te vinden (die noemen we een 'instrument') die sterk samenhangt met de interventie, maar die niet door de observatie zelf wordt bepaald. Vervolgens gebeurt de schatting in twee stappen (Two-Stage Least Squares - 2SLS). In de eerste stap schatten we het effect van het instrument op de interventie. Op die manier wordt het endogene deel van de correlatie verwijderd. In de tweede stap schatten we het werkelijk effect van de behandeling op de uitkomst.

Combinaties: ieder quasi-experimentele methode krijgt te kampen met een aantal tekortkomingen. Bijgevolg proberen onderzoekers om de beperkingen van één methode te neutraliseren door het te combineren met een andere methode bijvoorbeeld door matching te combineren met Difference-in-Differences (matched DiD), DiD te combineren met RDD (DiD RDD), of IV te combineren met DiD (IV DiD).

Een belangrijke tekortkoming van quasi-experimenteel onderzoek is het niet volledig willekeurig toewijzen van observaties (bv. individuen, opleidingen) aan een experimentele en een controlegroep. De onderzoeker maakt immers gebruik van natuurlijke experimenten. Hierbij wijst een externe partij, anders dan de onderzoeker, de observaties toe aan de twee groepen. Hoewel dit een goede benadering is voor het willekeurig toewijzen van observaties, is deze procedure vaak niet volledig willekeurig.

Deze tekortkoming wordt opgevangen door experimenteel onderzoek. Bij een gerandomiseerd experiment worden observaties door de onderzoeker zelf willekeurig toegewezen aan een experimentele en een controlegroep. Door deze randomisatie zijn beide groepen gelijkaardig op alle observeerbare en niet-observeerbare kenmerken buiten de gekregen interventie. Bijgevolg kunnen we het bekomen effect volledig aan de interventie toeschrijven. Bovendien is dit effect oorzakelijk, waardoor experimenteel onderzoek over het sterkste bewijskracht beschikt. Daarom wordt een gerandomiseerd experiment (Randomized Control Trial - RCT) als de gouden standaard beschouwd in het onderzoek.

Voor efficiëntieanalyse onderscheiden we twee technieken: Data Envelopment Analysis (DEA) en Stochastic Frontier Analysis (SFA). Het startpunt bij beide methoden is het definiëren van een input en een output. Inputs zijn typisch de middelen, terwijl outputs de resultaten zijn. Vervolgens schatten we een grens van 'best practices' of de potentiële output die een individu gegeven de input zou kunnen behalen. Ten slotte bepalen we de inefficiëntie. Deze kan op twee manieren worden gedefinieerd. Enerzijds kunnen we vaststellen dat een individu een hogere output zou kunnen behalen met dezelfde input (outputoriëntatie). Anderzijds kunnen we vaststellen dat een individu dezelfde output kan behalen met minder input (inputoriëntatie). Het grote voordeel van DEA is dat het gebaseerd is op zeer weinig assumpties (niet-parametrisch). Het nadeel echter is dat het geen rekening houdt met meetfouten en dat het moeilijker is om te controleren voor omgevingsvariabelen. Beide problemen kunnen worden opgelost door SFA. Aan de andere kant is het grote nadeel van SFA dat het zeer veel assumpties veronderstelt (parametrisch).

### Indicatoren en instrumenten voor het meten van complexe vormen van rendement

Om effectiviteits- en efficiëntiemetingen te kunnen doen, is het nodig dat er goede gegevens beschikbaar zijn. Om van goede kwaliteit te zijn moeten de data aan de volgende voorwaarden voldoen: ze moeten geldig zijn en betrouwbaar, de metingen moeten nauwkeurig zijn en het meetniveau zo hoog mogelijk. Voor het meten van complexe vormen van rendement (bijvoorbeeld omdat ze multidimensionaal zijn), is het aangewezen om meetinstrumenten te gebruiken die daarmee rekening houden en uit verschillende indicatoren bestaan die gezamenlijk de complexiteit van het betreffende concept zo goed mogelijk proberen te vatten. In wetenschappelijk (beleidsgericht) onderzoek zijn verschillende van dergelijke instrumenten terug te vinden, al is niet altijd de validiteit in dezelfde mate op een systematische manier getoetst.

### Het model voor effect- en efficiëntiemetingen

Het opzetten van effect- en efficiëntiemetingen kan – ongeacht wat men precies wil meten – telkens verlopen volgens een vast model waarbij op basis van wat men wil meten en de data die men heeft, een aantal beslissingen genomen worden. Bijgevolg hebben we een stappenplan ontwikkeld die een gestructureerde manier biedt om een effect- en/of efficiëntiemeting aan te pakken. Aan de hand van deze stappen kan worden bepaald wat het voorwerp van de effect- of efficiëntiemeting is, het niveau van evaluatie en de aard van analyse is (bijvoorbeeld correlatie, causaliteit).

Het stappenplan bestaat uit 3 sequentiële fases:

- 1) bepalen van het voorwerp van de effect- of efficiëntiemeting,
- 2) selectie van de benodigde data,
- 3) bepalen van de gepaste analysemethode op basis van een aantal criteria.



## 5. Conclusies en beleidsimplicaties

We kwamen tot de conclusie dat leerrendement een multidimensionaal concept is dat vanuit verschillende perspectieven bekeken kan worden. De rendementsmetingen die VDAB en SYNTRA Vlaanderen tot nu toe uitvoeren zijn echter beperkt. Er is nochtans een heel gamma aan analysetechnieken beschikbaar die gebruikt kunnen worden om zowel effectiviteit van opleidingen als de efficiëntie ervan te gaan meten. Om die analysetechnieken op een goede manier in te zetten, is het wel nodig dat ook de kwaliteit van de data bewaakt wordt en dat indien nodig met degelijke meetinstrumenten bijkomende gegevens verzameld worden. We formuleren de volgende aanbevelingen voor dataverzameling en voor analyse:

### Aanbevelingen voor dataverzameling

*Zet administratieve gegevensverzameling zo op dat ze zo veel mogelijk bruikbaar is voor effect- en efficiëntiemetingen.*

Zorg ervoor dat de gegevens zodanig geregistreerd worden zodat ze vlot bruikbaar zijn als variabelen in rendementsmetingen. Hou bijvoorbeeld rekening met het meetniveau van de variabelen.

Zorg ervoor dat cruciale effecten die gemakkelijk geregistreerd kunnen worden ook systematisch bijgehouden worden.

Zorg ervoor dat van elk gegeven duidelijk is wat ermee bedoeld wordt. Documenteer de databank en neem definities, antwoordmogelijkheden, etc. op in een codeboek.

Stem verschillende databanken waar mogelijk op elkaar af: gebruik dezelfde naam voor dezelfde variabele, gebruik dezelfde definitie, gebruik dezelfde antwoordmogelijkheden, ...

Anticipeer op mogelijke koppeling van databanken en stimuleer koppeling van databanken.

### *Verzamel gegevens op beredeneerde tijdstippen*

Bekijk welke gegevens het best ongoing verzameld worden, welke gegevens via momentmetingen bijgehouden kunnen worden en welk moment dan het meest geschikt is, ... Wat het laatste betreft, moet men er bijvoorbeeld rekening mee houden dat de meting gebeurt op het moment dat het effect zich inderdaad heeft kunnen manifesteren, maar dat de tijd tussen interventie en effect ook niet zo lang is dat het moeilijk wordt om het effect nog aan de interventie te kunnen relateren.

Zorg voor nulmetingen zodat (de omvang van) het effect van interventies ook goed geïnterpreteerd kan worden.

### Aanbevelingen voor analyse

1. Begin bij innovaties in opleidingen met een *kleinschalige opzet*, zodat effectiviteit en efficiëntie zo goed mogelijk getest kunnen worden. Pas als de maatregelen bewezen zijn, kunnen ze op grotere schaal uitgezet worden. Als maatregelen direct voor alle observaties gelden, is het onmogelijk om hun effectiviteit goed te toetsen.

Geef de voorkeur aan effectmetingen die het mogelijk maken om een effect ook daadwerkelijk aan een interventie toe te schrijven. Onderzoeksdesigns zitten best steeds *zo hoog mogelijk in de kennispiramide*. Op die manier kunnen de uitkomsten als causale relaties geïnterpreteerd worden, eerder dan als correlaties. Ga na of het opzetten van een *experiment* mogelijk is om zo veel mogelijk factoren onder controle te kunnen houden.

Voor er een innovatie wordt opgezet, is er een *voormeting* vereist. Enkel via een voormeting kunnen initiële verschillen in de populatie achterhaald worden.

*Volledige referentie van onderzoeksrapport(en) of paper(s) en andere sleutelpublicaties van het hier samengevatte onderzoek*

De Rick, K., Mazrekaj, D., De Witte, K. (2016). Het rendement van opleidingen in het beleidsdomein 'Werk'. Een conceptuele analyse en de ontwikkeling van een meetmodel. Leuven: KU Leuven.

**TITEL: VANUIT DE KINDERSCHOENEN NAAR DE PUBERTEIT**

**DE VLAAMSE DEELECONOMIE IN KAART GEBRACHT**

*Auteur(s): An De Coen, Valentijn Vanoeteren, Ella Broos & Isabelle Devoldere (IDEA Consult)*

**1. Korte samenvatting van het onderzoek (abstract)**

De toenemende digitalisering en de economische crisis droegen bij tot de opkomst en uitbouw van de deeleconomie. Ook in Vlaanderen zijn de afgelopen jaren verschillende deelinitiatieven ontstaan, en dit rond verschillende activiteiten. Denk bijvoorbeeld aan Peerby voor het delen van spullen tussen burens, Blablacar voor het delen van wagens, Couchsurfing om een slaappleats te delen, Listminut voor het delen van expertise, FLAVR voor het delen van maaltijden, Floop2 om bedrijfsmaterieel en diensten te delen, Launchdesk voor het delen van kantoorruimte, etc.

Met die sterke groei gaan echter heel wat vragen en bezorgdheden gepaard. Hoewel al deze initiatieven onder de noemer 'deeleconomie' ondergebracht worden, zijn er grote onderlinge verschillen. Deze verschillen zorgen ervoor dat het concept 'deeleconomie' momenteel een containerbegrip is, waar geen duidelijke definitie voor bestaat. Zo'n definitie is nochtans nodig om te kunnen meten in welke mate Vlamingen reeds actief zijn in de deeleconomie. Bovendien creëert de groeiende deeleconomie ook heel wat uitdagingen voor overheden op verschillende niveaus.

Met deze verkennende studie, ondersteunen we de Vlaamse Overheid in het definiëren en afbakenen van het concept deeleconomie. Daarnaast brengen we de kenmerken van de Vlaamse deeleconomie in kaart in termen van de doelstellingen, activiteiten, subsectoren, financieringsvormen en de betrokken actoren (aanbieders, gebruikers en deelplatformen). On die manier maakt deze verkennende studie voor

## Key words:

Deeconomie, deelplatformen

## 2. Doelen van het onderzoek

Om de Vlaamse deeconomie in kaart te brengen, beantwoordt deze studie de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe kan de deeconomie als concept gedefinieerd worden? Hoe kan het worden afgebakend?
- Hoe wordt de deeconomie in het buitenland geconceptualiseerd en geoperationaliseerd?
- Welke kenmerken heeft de Vlaamse deeconomie in termen van sectoren, activiteiten, financieringsvormen, actoren, gebruikers, doelstellingen (for profit, social profit, ...)? Hoe verhoudt de Vlaamse deeconomie zich tot het traditioneel economisch circuit?
- Welke rol speelt digitalisering in de Vlaamse deeconomie?
- Wat zijn de verwachte effecten op de Vlaamse arbeidsmarkt en op verwante beleidsdomeinen?

*Verduidelijking van kernbegrippen + op welke wijze deze aansluiten bij de gangbare internationale definitie(s) + typisch Vlaamse begrippen en structuren*

In deze studie bakenen we de deeconomie af als elk systeem waarin personen en bedrijven elkaar via een online platform tijdelijk toegang geven tot hun onderbenutte eigendom, goederen en diensten, al dan niet tegen betaling.

We beschouwen deze overkoepelende definitie in eerste instantie als een werkdefinitie, die voor elke transactie afzonderlijk bepaalt wanneer het gaat om deeconomie. Op platformen als Airbnb worden immers kamers en woningen verhuurd die tijdelijk leeg staan (deeconomie), maar ook appartementen

## 3. Methoden en data

Ondanks de 'big data' die digitale platforms produceren, zijn er weinig cijfers beschikbaar over de omvang van de deeconomie en het profiel van gebruikers en aanbieders. Voor deze verkennende studie werden daarom bijkomende data verzameld via een combinatie van verschillende onderzoeksmethoden.

- Naast desk research werden ook interviews uitgevoerd met verschillende stakeholders en vertegenwoordigers van de deelplatformen.
- Verschillende stakeholders namen deel aan een workshop die gericht was op het valideren en aanvullen van de verwachte effecten van de deeconomie op Vlaams niveau, die via deskonderzoek en interviews werden geïdentificeerd.
- Bovendien werd via een panelbevraging bij 1.000 Vlamingen tussen 18 en 75 jaar oud nagegaan in

*Methodische toelichting (bijvoorbeeld type van survey: statistische technieken)*

- De interviews vonden plaats in maart en april 2017
- De enquête werd gelanceerd op 19 juni 2017 en stond een maand online tot een representatieve steekproef van 1.000 Vlamingen tussen 18 en 75 jaar oud werd bereikt.
- De steekproef is representatief naar geslacht, leeftijd, provincie en studieniveau (hoogopgeleiden versus lager geschoolden). De quota die aangeven in welke mate de verschillende bevolkingsgroepen in Vlaanderen vertegenwoordigd zijn in de steekproef, werden gekruist. Op die manier werd er binnen elke provincie voor gezorgd dat zowel voor mannen als vrouwen het aandeel hooggeschoolden per

## 4. Bevindingen

### **De deeleconomie bereikt in Vlaanderen een selecte groep die vooral jong en hoogopgeleid is**

De enquêteresultaten tonen dat de meerderheid van de Vlamingen (55%) nog nooit van de term 'deeleconomie' gehoord had. Slechts 17% gaf aan te weten wat eronder wordt verstaan. De term is vooral weinig bekend bij kwetsbare groepen zoals kortgeschoolden en personen uit lagere inkomensgroepen. Wanneer het gaat over effectieve deelname, stellen we vast dat één op tien Vlamingen de afgelopen 12 maanden actief was in de deeleconomie als aanbieder, gebruiker of beide. Meer specifiek was 8% het afgelopen jaar actief als gebruiker, terwijl 4% iets aanbood. Eén op vier gebruikers (26,5%) bood ook iets aan, terwijl één op twee aanbieders (55%) ook iets van anderen gebruikte. Zowel de aanbieders als de gebruikers situeren zich voornamelijk in de jongere leeftijdsgroepen en bij hoogopgeleiden. Deze cijfers sluiten qua grootteorde aan bij de cijfers voor België in voorgaand Europees onderzoek. Daaruit bleek bovendien dat België zich in de staart van het peloton bevindt als het gaat om de mate waarin de bevolking actief is op deelplatformen.

### **Principiële bezwaren weerhouden Vlamingen ervan te delen**

De meeste Vlamingen deelden het afgelopen jaar niets als aanbieder (76%) of gebruiker (63%) en zijn ook niet van plan om dat in de toekomst wel te doen. De grootste drempel om iets van anderen te gebruiken via deelplatformen, blijkt een gebrek aan vertrouwen. Daarnaast willen ze geen dingen van vreemden gebruiken of aansprakelijk zijn voor schade. Analoog is een gebrek aan vertrouwen ook de grootste drempel om zelf iets ter beschikking te stellen van anderen, samen met er niet van houden om vreemden hun spullen te laten gebruiken.

Opvallend is wel dat een vierde van de personen die niets delen, nooit stilstond bij de mogelijkheid om dat wel te doen. Bij aanbieders vinden we een gelijkaardige situatie, maar dat onontgonnen potentieel blijkt wel groter bij gebruikers. Vier op tien gebruikers gaf aan nooit te hebben stilgestaan bij wat ze verder nog kunnen delen.

### **Altruïstische motivatie bij aanbieders contrasteert met economische motieven van gebruikers**

Deelname aan de deeleconomie wordt traditioneel gemotiveerd vanuit de driehoek 'people-planet-profit'. Volgens onderzoek deelden mensen initieel vooral vanuit een streven naar meer duurzaam gedrag en sociaal contact, wat aansluit bij de filosofie van deelplatformen als Couchsurfing en Blablacar, respectievelijk opgericht in 2004 en 2006. Later kwam extrinsieke motivatie, zoals het streven naar winst, steeds meer op de voorgrond, samen met de opkomst van commerciële platformen (Airbnb en Uber werden opgericht in 2008 en 2009). Onderzoekers besluiten daarom dat ideologische, altruïstische

## 4. Bevindingen (vervolg)

Personen die iets aanbieden doen dat vooral omdat het volgens hen beter is om iets te delen dan het niet te gebruiken. Samen met de mogelijkheid om iets bij te verdienen, staat het sociaal aspect op de tweede plaats. Aanbieders stellen hun goederen of diensten ter beschikking aan anderen omdat ze liever elkaar helpen dan via het commerciële circuit tewerk te gaan en omdat ze meer contact met anderen zoeken. Net als bij potentiële gebruikers, speelt het duurzaamheidsaspect vooral bij potentiële aanbieders: zij zien delen als een manier om verspilling tegen te gaan en milieubewust te handelen.

### **Gebruikers delen vooral woningen, gereedschap en auto's, maar niet altijd tegen een vergoeding**

In lijn met internationaal onderzoek zijn het ook in Vlaanderen vooral jongere en hoogopgeleide personen die iets van anderen gebruiken. De vergoeding en frequentie van het gebruik variëren sterk tussen deelactiviteiten.

- Het gebruiken van een (deel van de) woning is naast de populairste transactie ook die waar het vaakst een geldelijke vergoeding voor wordt betaald (ongeveer 80% van de gevallen). De intensiteit van het gebruik is eerder laag: 5 op 6 gebruikers delen hoogstens een paar keer per jaar een woning (of een deel ervan).
- Zaken als auto's, gereedschap, huishoudapparaten, maaltijden en diensten worden meestal minstens een paar keer maand gebruikt. Voor auto's en maaltijden wordt in ruwweg de helft van de transacties een geldelijke vergoeding betaald. Voor diensten wordt relatief vaak gebruik gemaakt van een niet-geldelijke vergoeding. Voor het delen van gereedschap en andere zaken wordt zelden een vergoeding gevraagd.

### **Aanbieders delen vooral gereedschap en diensten, maar niet als primaire bron van inkomsten**

Vlamingen boden het afgelopen jaar vooral gereedschap en diensten aan op deelplatformen en dat zijn ook de zaken die potentiële aanbieders willen delen. Woningen en auto's, de meest gebruikte items, worden opvallend weinig ter beschikking gesteld aan anderen. In lijn met de motivatie om iets aan te bieden, vraagt 'slechts' één op drie personen een vergoeding om iets bij te verdienen, terwijl 28% een vergoeding vraagt om de kosten te dekken. Twee op vijf transacties gebeurden dus gratis. Bij personen die overwegen om iets aan te bieden, zou slechts één op vijf transacties gratis zijn. Het economisch motief lijkt dus ook bij aanbieders belangrijker te worden.

Hoewel het aantal aanbieders in het bevroegde panel relatief beperkt is, stellen we in lijn met internationaal onderzoek vast dat activiteiten in de deeleconomie voor de meeste aanbieders niet volstaan als primaire bron van inkomsten. De enquêteresultaten suggereren bovendien dat de meeste aanbieders, voornamelijk jongeren en hogeschoolden, er hun beroep niet van willen maken. Qua competenties zijn naast digitale vaardigheden ook sociale vaardigheden en ondernemersvaardigheden nodig om iets aan te bieden. Men moet in staat zijn om een aanbod in de markt te kunnen plaatsen, opportuniteiten te identificeren en creatief te zijn.

### **De deeleconomie biedt personen, organisaties en de samenleving opportuniteiten...**

Hoewel er (nog) geen impactstudies beschikbaar zijn, tonen individuele cases en theoretische denkoefeningen het potentieel voor personen en organisaties, maar ook voor de arbeidsmarkt en de bredere samenleving. Personen hebben via de deeleconomie bijvoorbeeld toegang tot een ruimer aanbod tegen een lagere prijs. Deze lagere prijs wordt door Vlamingen ook het vaakst genoemd als troef van de deeleconomie. Het biedt hen ook de mogelijkheid om buiten hun vertrouwd netwerk sociale contacten uit te bouwen. Organisaties hebben via de deeleconomie de mogelijkheid om zelf te delen of partnerschappen aan te gaan met deelplatformen. Bovendien kunnen de nieuwe ondernemingsvormen hen inspireren om innovatiever en efficiënter te werken.

In termen van werkgelegenheid reikt de deeleconomie personen een complementair aanbod van werk aan, dat gekenmerkt wordt door een hogere flexibiliteit en grotere autonomie. Op deze manier kan het aanwezige arbeidspotentieel optimaal benut worden door de drempel naar de arbeidsmarkt te verlagen. Op maatschappelijk vlak worden vooral ecologische en sociale voordelen benadrukt. Verspilling tegengaan is voor Vlamingen een belangrijke troef van de deeleconomie. Daarnaast wordt ook gewezen op het potentieel van de deeleconomie om marktfaalingen op te vangen door burgers de mogelijkheid te geven om zich onderling te organiseren.

## 4. Bevindingen (vervolg)

een juridisch vacuüm actief, wat veel onduidelijkheid met zich meebrengt en het huidige wettelijk kader onder druk zet. Sommige onderzoekers waarschuwen ook voor een groeiende economische ongelijkheid onder de bevolking, maar het is momenteel moeilijk in te schatten in welke mate dit zich zal doorzetten.

### **Deelplatformen werking binnen een atypisch financieel model**

In tegenstelling tot wat velen verwachten, maakt de overgrote meerderheid van de deelplatformen systematisch verlies, ook diegene met een duidelijke winstgedreven insteek. Dat kadert binnen de monopoliestrategie die kenmerkend is voor de deeleconomie. Deelplatformen zetten in op expansie en zoeken kapitaal om een monopolie uit te bouwen. Hoe groter de community die op het platform actief is, hoe interessanter het wordt om via het platform te delen. Een hoger aantal aanbieders en gebruikers zorgt er immers voor dat de matching vlotter kan gebeuren. Deze werkwijze geeft aan waarom marketing en communicatie een belangrijke uitgavepost zijn, naast de uitbouw en het onderhoud van de digitale infrastructuur. De bronnen van inkomsten zijn erg divers en omvatten onder meer durfkapitaal, commissie op de transactiewaarde (gemiddeld 15%), advertenties en partnerschappen.

De tijd zal moeten uitwijzen welke bedrijfsmodellen in de deeleconomie voldoende levensvatbaar zijn op financieel vlak. Sociaal georiënteerde deelplatformen ervaren bijvoorbeeld dat het moeilijk is om financieel rond te komen omdat ze veel maatschappelijke, maar weinig economische waarde genereren. Veel platformen ervaren gaandeweg welk verdienmodel hun werking kan financieren door te experimenteren met verschillende formules.

### **Deelplatformen bouwen succes op ‘vertrouwen’ en ‘reputatie’**

In Vlaanderen blijkt een gebrek aan vertrouwen één van de belangrijkste drempels die personen ervan weerhouden om actief te zijn in de deeleconomie. Dat vertrouwen is nodig om via digitale platformen met vreemden te delen. Het waarborgen van vertrouwen tussen aanbieders en gebruikers is dan ook één van de kerntaken van digitale deelplatformen. Hiervoor zetten ze in op verschillende mechanismen, zoals ratings en reviewsystemen, het vermelden van persoonlijke gegevens, het hanteren van een intern berichtensysteem, etc. Via deze mechanismen kunnen personen een online reputatie opbouwen. De keerzijde is wel dat de rigiditeit van dergelijke beoordelingssystemen aanbieders en gebruikers aan deelplatformen bindt, wat de positie van deelplatformen in de markt versterkt. Het zijn immers de platformen die de beoordelingen beheren, waardoor de opgebouwde reputatie enkel op het platform geldt. Dat beperkt de bewegingsvrijheid van personen aangezien het voor hen veel tijd en inspanning vraagt om op een ander deelplatform opnieuw een reputatie op te bouwen.

### **Consensus over continuerende groei**

Doorheen het onderzoek werd de algemene verwachting bevestigd dat de deeleconomie de komende jaren verder zal groeien, ook in Vlaanderen. 5 op 6 personen die momenteel actief zijn als aanbieder en/of gebruiker zouden anderen aanbevelen om ook iets met anderen te delen. Bovendien verwachten 1 op 3 gebruikers het komende jaar meer te delen; bij aanbieders gaat het om 1 op 4 personen. Parallel aan de verwachte groei vanuit de huidige community, is er ook een substantiële groep binnen het panel van 1.000 Vlamingen die nog niet actief is in de deeleconomie, maar wel van plan is om via een digitaal platform te delen als gebruiker (26%) en/of aanbieder (18%). Als zij dat ook effectief doen, zou dat een exponentiële groei impliceren. Volgens de enquêteresultaten kan die groei vooral verwacht worden bij

## 5. Conclusies en beleidsimplicaties

De schaal die de deeleconomie intussen bereikt heeft, geeft aan dat de deelplatformen na een felle groeispurt niet langer in de kinderschoenen staan, maar veeleer de puberteit bereikt hebben, met alle voor- en nadelen die daarmee gepaard gaan. Als overheid is het niet evident om daarmee omgaan. We reiken via deze studie daarom zes richtlijnen aan die hen daarbij kunnen ondersteunen.

### **Nieuwe initiatieven met open blik benaderen**

Het bekritisieren van de ‘jeugd van tegenwoordig’ is van alle tijden en keert elke generatie terug. De berichtgeving over de deeleconomie naar het brede publiek focust vooral op de negatieve effecten. Hoewel er wel degelijk groeipijnen zijn, tonen cases ook een glimp van het aanwezige potentieel op

fenomeen blijkt uit de sterke groei. De frisse blik van de puber die de deeleconomie intussen geworden is, mag daarom niet zomaar van tafel geveegd worden, ook al breekt ze met de traditionele manier van werken.

### **Informer en sensibiliseren als prioriteit**

Niet alleen de deelplatformen, maar ook (potentiële) aanbieders en gebruikers vragen naar duidelijkheid over hun situatie. Veel personen weten bijvoorbeeld niet aan welke regels ze zich moeten houden. Dergelijke informatie is nochtans cruciaal om op een doordachte manier te kunnen beslissen om wel of niet actief te zijn op deelplatformen. Doorheen het onderzoek werd expliciet de vraag gesteld naar een toegankelijk portaal met daarop alle relevante informatie voor ondernemers die een deelplatform willen starten, maar ook voor personen die op de platformen actief zijn. Verwarring over fiscaliteit of de impact van activiteiten op hun uitkering of vrijwilligersstatuut, kan de verdere ontwikkeling van de deeleconomie hypothekeren.

### **Kansen bieden door te investeren in digitale vaardigheden, sociale vaardigheden en creativiteit**

De digitale aard van deelplatformen brengt een aantal voordelen met zich mee voor aanbieders en gebruikers, zoals het brede bereik via de online community, de gebruiksvriendelijkheid, de real time matching, etc. Terzelfdertijd creëert de digitale werking ook drempels, die bepaalde groepen van de bevolking kunnen uitsluiten van deelname. Er is bijvoorbeeld een computer of smartphone nodig om toegang te krijgen tot deelplatformen. Daarnaast is er ook een minimum aan digitale vaardigheden nodig om wegwijs te raken op het platform en een profiel aan te maken, een oproep te kunnen lanceren of erop te reageren. Het promoten van de digitale geletterdheid zou bijgevolg voor een aanzienlijk deel van de bevolking nieuwe mogelijkheden creëren door hen de keuze te laten om zich al dan niet te registreren op deelplatformen. Toch zijn personen pas 'inzetbaar' in de deeleconomie wanneer ze ook beschikken over de nodige sociale vaardigheden en ondernemersvaardigheden.

### **Nood aan monitoring om overheidsrol scherp te kunnen stellen**

Net als pubers staan deelplatformen op hun privacy. Onderzoekers en beleidsactoren stellen herhaaldelijk een gebrek aan data vast. Dat maakt het moeilijk om te begrijpen hoe de deeleconomie evolueert, wie erin actief is als aanbieder of gebruiker en in welke mate. Door de grote diversiteit aan deelactiviteiten, is vooral op transactieniveau informatie nodig om te kunnen inschatten wat er gebeurt. Samenwerking met deelplatformen is daarom cruciaal; zij registreren alle transacties en beschikken over de nodige informatie.

Daarnaast is het aangewezen om de evolutie van de deeleconomie in Vlaanderen verder op te volgen na deze verkennende studie, die als nulmeting beschouwd kan worden. Zo kan worden nagegaan aan welk tempo de bekendheid en het gebruik van de deeleconomie groeien, bij welke bevolkingsgroepen het ingang vindt en op termijn ook welke effecten zich manifesteren. Door de vinger aan de pols te houden, zal duidelijk worden in welke mate de opportuniteiten benut worden en de risico's realiteit worden, ook op het niveau van de arbeidsmarkt.

### **Ruimte geven voor verdere ontwikkeling...**

Hoewel enkele deelplatformen echte 'multinationals' zijn, zijn veel platformen nog kmo's in de start- of groeifase van hun onderneming. Dat vraagt veel energie, maar ook ruimte om hun mogelijkheden te verkennen. Bovendien opent er een nieuw speelveld omdat er veel producten zijn waar het model van de deelplatformen nog niet op toegepast werd. Vooral jongeren zien veel opportuniteiten, wat tot een nieuwe dynamiek rond starters leidt. Het zou zonde zijn om het aanwezige potentieel af te remmen door beperkende regels op te leggen, vooral omdat verschillende initiatieven beantwoorden aan behoeften van consumenten waar de klassieke markt geen antwoord op heeft. Bovendien zijn onderzoekers het erover eens dat het nog te vroeg is om effecten te meten, waardoor het ook nog niet duidelijk is of het de goede of slechte richting uitgaat. Door de markt te laten spelen, zal ook blijken in welke mate platformen er via zelfregulering in slagen om de goede werking te garanderen.

### **... maar waar nodig ook duidelijke grenzen stellen**

*Pubers hebben niet alleen ruimte nodig om zich te ontwikkelen, maar ook duidelijke regels en structuur*

## 5. Conclusies en beleidsimplicaties (vervolg)

De ervaring leert dat het moeilijk is om bestaande regelingen rond consumentenbescherming, veiligheid en kwaliteitsgarantie te vertalen naar de deeleconomie door het decentrale karakter van de markt en de vaak informele aard van de transacties. Dat zorgt ervoor dat deelplatformen als Uber de grenzen opzoeken en gebruik maken van de verouderde wetgeving om hun activiteiten uit te rollen. Bovendien kent de deeleconomie nieuwe uitdagingen, waarop de wetgeving niet voorzien is, zoals bescherming van de e-reputatie van personen en bedrijven, het gebruik van ratings en aansprakelijkheid bij problemen. Deze uitdagingen creëren een momentum om de regelgeving te herzien en na te gaan welke regelgeving relevant is.

### **... en ervoor zorgen dat die grenzen proportioneel zijn met de aard van de deelactiviteiten**

Uit deze studie blijkt duidelijk dat de ene transactie de andere niet is. Wanneer besloten wordt om van overheidswege tussen te komen, moet de regelgeving proportioneel zijn met de aard van de activiteiten. Hier ligt de grote uitdaging. Op fiscaal vlak maakt de nieuwe regeling voor de deeleconomie een duidelijk onderscheid tussen 'peers' en 'professionals' voor dienstverlening via een erkend deelplatform tussen particulieren. Niet alle deelplatformen situeren zich echter in de dienstensector, waardoor heel wat activiteiten onder de radar blijven. Bovendien roept dit de vraag op waarom de grens op 5.100 euro gelegd werd en waarom andere starters, die niet via een app of website werken, geen gunsttarief krijgen onder die grens. Het is belangrijk om in het achterhoofd te houden dat de aandacht van beleidsactoren vooral moet gaan naar transacties die frequent plaatsvinden vanuit een commercieel motief, waardoor ze in het vaarwater komen van professionele aanbieders, die wel aan de huidige regels moeten voldoen.

Het afbakenen van de criteria om te bepalen wanneer activiteiten 'frequent' uitgevoerd worden of 'winstgedreven' zijn, dient te gebeuren in overleg met de betrokken stakeholders, inclusief de deelplatformen. Naast de aanbieders zijn zij immers de enige die zicht hebben op de frequentie waaraan aanbieders actief zijn in de deeleconomie en op de vergoeding die ze daarvoor krijgen. Bovendien mag niet uit het oog verloren worden dat personen hun diensten op meerdere platformen kunnen aanbieden, wat de monitoring er niet eenvoudiger op maakt. Het biedt alleszins een bijkomend argument om erover te waken dat het contact met de groeiende puber, die de deeleconomie intussen is, niet te verliezen zodat het verdere groeiproces op een duurzame manier kan gebeuren. Zo kan de deeleconomie uitgroeien tot een volwassen speler in de Vlaamse markt, die een waardevolle bijdrage levert voor de maatschappij.

### **Samengevat**

Deze studie toont dat de deeleconomie een beperkt, maar snel groeiend deel van de bevolking bereikt en dat het fenomeen niet zomaar zal verdwijnen. Integendeel, er wordt algemeen uitgegaan van verdere groei. Beleidsactoren kunnen de verdere ontwikkeling van de deeleconomie op verschillende manieren ondersteunen. In eerste instantie is het belangrijk om voldoende duidelijkheid te creëren voor deelplatformen, maar ook voor (potentiële) aanbieders en gebruikers. De vragen die zij momenteel nog hebben rond aansprakelijkheid bij schade en andere verplichtingen, schrikken vele Vlamingen af om te delen via digitale platformen. Daarnaast is het ook belangrijk om een gelijk speelveld te creëren voor gelijkaardige professionele activiteiten, of zij nu via een deelplatform georganiseerd zijn of niet. Een doorlichting van de huidige regelgeving is daarvoor een aangewezen stap. Daarnaast mag ook het flankerend beleid niet uit het oog verloren worden, bijvoorbeeld rond ondernemerschap en het statuut van zelfstandige. Verdere monitoring kan tot slot tonen hoe de deeleconomie zich verder ontwikkelt in Vlaanderen.

Doorheen het onderzoek was het algemene discours dat de meeste dienstverleners onvoldoende taken uitvoeren om de aangeboden activiteiten als job te beschouwen. Het blijft vaak bij occasionele taken die zich in de hobbysfeer bevinden. Weinig aanbieders ambiëren een loopbaan in de richting van hun deelactiviteiten. Toch zijn er enkele indicaties dat het aanbieden van activiteiten in de deeleconomie voor verschillende personen een opstap is naar een zelfstandigenstatuut. Bovendien is er mogelijk ook een groep aanbieders die de deeleconomie als toevlucht ziet wegens een gebrek aan kansen in de reguliere arbeidsmarkt. De verkennende aard van deze studie op het niveau van de Vlaamse bevolking, laat niet toe dit dieper uit te spitten. Samenwerking met deelplatformen zou het mogelijk maken de aanbieders te identificeren en dieper door te vragen naar hun activiteiten in de deeleconomie, wat in deze studie slechts één luik van de bevraging was.



# TITEL: WIJZIGINGEN IN JOBS, VACATURES EN VAARDIGHEDEN

Auteur(s): Sara Bastiaensens, Nele Cannuarts, Ans De Vos (Antwerp Management School), m.m.v. Filip De Geijter, Klim Zaporjets (Actonomy)

## 1. Korte samenvatting van het onderzoek (abstract)

Voorliggend VIONA-rapport heeft als doel inzicht te verschaffen in de (kwalitatieve) wijzigingen in vaardigheden die gevraagd worden op de Vlaamse arbeidsmarkt onder invloed van tendensen zoals digitalisering, nieuwe technologieën, globalisering en toenemende (internationale) reguleringen. Meer specifiek (1) brengen we de wijzigingen in vacatures in kaart vanaf 2010, en (2) onderzoeken we welke gevraagde competenties/competentieclusters voornamelijk aan wijziging onderhevig zijn versus stabiel blijven in vacatures. Hiertoe werd een mixed-method benadering gehanteerd met enerzijds een kwantitatief data-analytisch semantisch onderzoek van vacatures en anderzijds een kwalitatieve studie om resultaten te interpreteren en projecties naar toekomstige evoluties en implicaties daarvan te maken. Naast een aantal algemene tendenzen voor het geheel van de vacaturemarkt, gaat het rapport uitgebreider in op vier strategische domeinen waarin Vlaanderen internationaal sterk staat: 'Engineering & Technology', 'Food', 'Life Sciences & Health', 'Sustainable Resources, Materials & Chemistry' en 'Smart logistics'.

De resultaten tonen aan dat over de jaren heen, in alle vacatures gemiddeld significant hogere eisen worden gesteld: niet enkel de vraag naar hard skills is toegenomen, ook de vraag naar soft skills kent een significante stijging. De groei in vacatures, zo blijkt uit de interviews met experts, is zowel een gevolg van economische en technologische ontwikkelingen, als van socio-demografische evoluties die samen maken dat er heel wat openstaande vacatures zijn. Trends zijn echter deels sector-specifiek en de impact ervan is afhankelijk is van hoe evoluties inwerken op de sector, hun jobs en bijgevolg vacatures. Wel komt er een belangrijke rode draad naar voor, het toenemend belang van leervermogen en aanpassingsvermogen.

Deze studie levert relevante inzichten op met het oog op matching tussen vraag en aanbod van competenties van toekomstige maar ook huidige werknemers. Ze toont ook het belang aan van een gepaste methodologie om tot gefundeerde inzichten te komen.

**Key words: wijzigingen in competenties, soft skills, hard skills, vraagzijde, vacatures**

## 2. Doelen van het onderzoek

Voorliggend VIONA-rapport heeft als doel inzicht te verschaffen in de (kwalitatieve) wijzigingen in jobs, vacatures en vaardigheden gevraagd worden op de Vlaamse arbeidsmarkt in het algemeen en in vier strategische domeinen of groeisectoren in het bijzonder. Meer specifiek (1) brengen we de wijzigingen in vacatures in kaart vanaf 2010, en (2) onderzoeken we welke gevraagde competenties/competentieclusters voornamelijk aan wijziging onderhevig zijn versus stabiel blijven in vacatures.

De resultaten zijn belangrijk voor alle stakeholders die betrokken zijn en belang hebben bij een vloeiend werkende arbeidsmarkt, zowel langs vraag- als langs aanbodzijde: beleidsmakers, ondernemingen, sectoren, intermediairen, werknemersvertegenwoordigers, onderwijs. Een beter inzicht in welke wijzigingen zich – kwantitatief en kwalitatief – voordoen in jobs en gevraagde competenties laat immers toe om gericht te werken aan inzetbaarheid van de huidige en toekomstige beroepsbevolking.

### Verduidelijking van kernbegrippen

- Hard skills of competenties: dit zijn de 'hard facts' of harde criteria die te maken hebben met kennis of ervaring. Voorbeelden zijn: software development, lessen, sales management, tekstverwerking.
- Soft skills of softe competenties: dit zijn alle softe criteria gaande van persoonlijkheid, vaardigheden en fit met corporate culture. Deze criteria worden in de studie naast elkaar gebruikt als onderdeel van dit type van criteria. Daar waar mogelijk werd een mapping voorzien met de VDAB 'sleutelvaardigheden'. Bij de analyse van vacatureteksten worden dan ook de sleutelvaardigheden weergegeven.
- 

## 3. Methoden en data

We volgen een 'mixed method' design waarbij semantische analyse op een uitgebreide set vacatures combineren met diepte-interviews en focusgroepen.

De semantische analyse komt aan bod in een eerste onderzoeksfase en tracht een zo comprehensief en breed mogelijk beeld te geven van de wijzigingen in vacatures en competentievereisten binnen vacatures in Vlaanderen. Dit gebeurde op basis van een uitgebreide set van meer dan 4 miljoen vacatures, voor de periode 2010-2016, die door VDAB ter beschikking werden gesteld. Deze fase resulteerde in de identificatie van opkomende en afnemende competenties, onderverdeeld in zogenaamde 'hard' en 'soft' skills. Naast de resultaten die in dit rapport worden opgenomen, worden als onderdeel van dit project ook alle data opgeleverd in het interactief te raadplegen 'Tableau' waardoor bijkomende analyses voor specifieke jobs, organisaties of sectoren mogelijk zijn via de website van het departement WSE. De kwalitatieve onderzoeksfase bestaat uit tien gestructureerde interviews met experts en vier focusgroepen met stakeholders uit de vier strategische domeinen waarop het onderzoek zich richtte. De kwalitatieve analyses creëren een diepgang in het interpreteren en uitwerken van de mogelijke verklaringen achter de kwantitatief gedetecteerde wijzigingen. Ook projecties van toekomstige evoluties, en de implicaties van wijzigende competentiebehoeften voor de recrutering van nieuwe medewerkers, voor het onderwijs en voor het bedrijfsinterne opleidings- en ontwikkelingsbeleid werden hierbij besproken.

### Methodische toelichting

De kwantitatieve analyse maakt gebruik van een semantische analyse van de vacature (Foltz, 1996). Daarbij wordt de syntactische structuur van een zin/tekst geanalyseerd en worden de relaties tussen woorden in kaart gebracht. Op basis van die 'eenheden' worden hier betekenisvolle begrippen aan gekoppeld. Een syntactische analyse maakt onderliggend gebruik van de taalregels en de betekenis die ontstaat door woorden als zinnen te verwerken. Een semantische analyse heeft als doel de kernbegrippen uit een tekst – in dit geval een vacaturetekst – te halen en die te gaan onderverdelen in bepaalde categorieën om nadien op een gestructureerde manier analyses en rapporten te maken.

-

## 4. Bevindingen

Algemeen blijkt uit de resultaten dat er, na een daling tussen 2011 en 2013, een toenemend aantal vacatures is op de Vlaamse arbeidsmarkt. Sectoren waarin deze groei het sterkst toeneemt zijn de transportsector en de bouwsector. Voor de gekozen groeisectoren is de situatie licht anders. Wanneer we kijken naar de absolute aantallen vacatures dan zijn de meeste vacatures te vinden in de sector 'Smart Logistics'. Een belangrijke nuance hierbij is dat enkel de fluctuaties van de sector 'Life Sciences & Health' significant zijn, daar groeien de vacatures elk jaar significant en is er dus een significant verschil in aantal vacatures tussen 2010- 2016. In alle andere sectoren zijn de fluctuaties niet significant en zien we ook dat het absoluut aantal vacatures zowel daalt als toeneemt tussen 2010-2016.

Vervolgens zoomen we in op inhoudelijke wijzigingen in vacatures, met name de wijzigingen in de vraag naar hard skills en soft skills. We brengen deze wijzigingen in kaart, en zoomen ook in op de hard en soft skills die het meest frequent worden gevraagd in vacatures. Onze voornaamste bevindingen hierbij zijn dat over de jaren heen, in alle vacatures gemiddeld significant hogere eisen worden gesteld: niet enkel de vraag naar hard skills is toegenomen, ook de vraag naar soft skills kent een significante stijging.

De groei in vacatures, zo blijkt uit de interviews met experts, is zowel een gevolg van economische en technologische ontwikkelingen, als van socio-demografische evoluties die samen maken dat er heel wat openstaande vacatures zijn. Het samenvallen van deze evoluties verklaart ook het toenemend belang van zowel hard skills als soft skills in heel wat vacatures. Denk aan globalisering, die bijvoorbeeld het kunnen samenwerken in internationale teams belangrijker maakt, de opkomst van e-commerce die om andere skills vraagt, digitalisering die nieuwe technische kennis van mensen vraagt en die het belang van interpreteren van data verhoogt. Dit zijn slechts enkele specifieke voorbeelden en uiteraard variëren de gevraagde competenties sterk tussen jobs. Trends zijn ook sector-specifiek en de impact ervan is afhankelijk is van hoe evoluties inwerken op de sector, hun jobs en bijgevolg vacatures. Wel komt er een belangrijke rode draad naar voor, het toenemend belang van leervermogen en aanpassingsvermogen. Er wordt hier ook opgemerkt dat deze vaardigheden weliswaar onder de noemer 'soft skills' vallen, maar in feite zeer 'harde' competenties zijn.

De sectorspecifieke analyses tonen aan dat afhankelijk van de sector, er zich specifieke uitdagingen stellen. Binnen 'Engineering en Technology' bevestigt de focusgroep bijvoorbeeld de eerdere vaststelling dat terminologie in vacatures soms te weinig doordacht is, dat hard skills nog steeds meer gevraagd worden dan soft skills, maar dat beide een stijging kennen als gevolg van technologische evoluties. De krapte op de arbeidsmarkt wat technische profielen betreft, vormt een grote uitdaging binnen deze sector maar vooralsnog leidt dit niet tot een drastische verandering in competentievereisten die in vacatures worden gesteld.

Binnen het domein 'Food' is het verhaal ietwat anders, daar worden er meer soft skills gevraagd dan hard skills. De bevroegde experts geven aan dat de juiste attitude sterk van belang is voor de meeste jobs in de sector, de rest kan worden aangeleerd via opleiding. Leervermogen vormt daarom een cruciale vaardigheid, onder andere ook door stijgende techniciteit. Men benadrukt wel de nood om de betekenis van soft skills te concretiseren, en ook standaarden te ontwikkelen. Tenslotte ziet men hier grote verschillen tussen grote en kleine ondernemingen binnen de sector, waar bij deze laatste door gebrek aan een professioneel HR-beleid de vraag in vacatures niet altijd overeenstemt met de reële nood.

In het domein 'Life sciences & Health' is het aantal vacatures beperkter in vergelijking met de andere sectoren die de focus vormen van dit onderzoek, al merkt men wel op dat een deel van de aanwervingen niet via gepubliceerde vacatures verloopt. Binnen 'Sustainable Resources, Materials & Chemistry' ligt het aantal vacatures hoger, er zijn wel meer schommelingen naargelang het jaar. Experts geven aan dat de hoge eisen die worden gesteld op vlak van hard en soft skills in vacatures te wijten zijn aan de toenemende complexiteit van functies, waarvoor tegelijk heel wat technische expertise nodig is en medewerkers tegelijk qua attitude en softe vaardigheden de nodige kwaliteiten moeten hebben. Voor het merendeel van de functies worden hoogopgeleide profielen gezocht waarvoor men een krapte op de arbeidsmarkt ervaart. Ook globalisering laat zich hier voelen, en brengt uitdagingen met zich mee op vlak van soft skills zoals interculturele vaardigheden en teamwerk.

Tenslotte kenmerkt het domein 'Smart Logistics' zich door een sterke stijging in de vraag naar zowel soft skills als hard skills. Men merkt hierbij op dat deels uit noodzaak (veel knelpuntberoepen) er meer naar soft skills wordt gekeken en er na aanwerving wordt geïnvesteerd in het aanleren van de vereiste hard skills. Verder wordt net zoals bij de voedingssector het verschil in kwaliteit van vacatures tussen grote en kleine ondernemingen aangehaald. In deze laatste, die de grootste groep uitmaken binnen de sector, is er nog een grote weg af te leggen wat HR-beleid in het algemeen betreft, en zeker ook wat betreft het recruteringsproces.

## 4. Bevindingen (vervolg)

Op basis van de semantische analyses en de kwalitatieve duiding ervan, kunnen we concluderen dat de VUCA wereld zich doorzet in wijzigende competentiebehoeften. Er is zowel een kwantitatief effect, er wordt meer gevraagd qua competenties, als een kwalitatief effect: er tekenen zich wijzigingen af wat betreft het soort competenties dat minder of meer van belang wordt. We kunnen uit onze resultaten de volgende conclusies trekken en implicaties formuleren.

Ten eerste zijn onze empirische vaststellingen in lijn met de algemene aannames die zowel in internationale rapporten worden gesteld als in eerder onderzoek binnen Vlaanderen. Ze suggereren met name dat jobs en bijgevolg vacatures niet zozeer zullen verdwijnen maar dat incrementele wijzigingen de bovenhand hebben. De incrementele wijzigingen die zich voordoen wat inhoud van vacatures betreft, betreffen zowel een toename van het aantal competenties dat wordt gevraagd, als een relatieve toename van gevraagde soft skills. Wel zijn hierbij verschillen te bemerken tussen de onderzochte sectoren. We benadrukken dan ook dat het belangrijk is om geen te algemene conclusies te trekken, maar eerder in te zoomen op specifieke jobs of sectoren.

Ten tweede concluderen we dat vacatures niet altijd de gevraagde realiteit weerspiegelen, zo blijkt uit de resultaten van het kwalitatieve luik. Met name het toenemend belang van soft skills of meer generieke competenties zoals 'leervermogen' worden in de focusgroepen sterker benadrukt dan dat we deze tendensen zien terugkomen in de semantische analyses. Er lijkt een discrepantie te zijn tussen wat vandaag relevant is voor het functioneren in de job, en wat in de toekomst belangrijk wordt, maar dat laatste zien we nog niet in vacatures.

Een derde conclusie is dat vacatures doorgaans weinig 'hiërarchie' in vereiste competenties omvatten. Er wordt met andere woorden zelden aangegeven welke competenties essentieel zijn, en wat *nice to have* is. Hierdoor worden kandidaten mogelijks te snel afgeschrikt omdat ze niet aan alle vereisten voldoen, wat de match tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt niet ten goede komt.

Ten vierde, wat betreft de gekozen methodiek, besluiten we op basis van deze studie dat semantische analyses een goed inzicht geven in de gevraagde skills per functie en/ of functiecluster en derhalve een valide basis biedt om een aantal conclusies te trekken in het licht van onze onderzoeksvragen. Wat we via deze methode echter ook moeten concluderen is dat vacatureteksten doorgaans te beperkt zijn qua inhoud om een voldoende exhaustieve analyse te maken van wijzigingen in gevraagde competenties. Ook zijn soft skills moeilijk of niet eenduidig te extraheren omwille van een vaak zeer beperkte inhoud van een vacaturetekst. De aanvulling met kwalitatief onderzoek was daarom essentieel voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvragen.

We merken tenslotte op dat het belangrijk is om wijzigende competentiebehoeften niet enkel te bekijken vanuit de externe arbeidsmarkt en de vacatures die daar verschijnen, maar ook de interne arbeidsmarkt in rekening te brengen. Anders gesteld, wijzigende competentiebehoeften hebben niet enkel gevolgen voor wie vandaag solliciteert op de externe arbeidsmarkt, maar minstens evenzeer voor wie al aan de slag is. Aandacht voor de gevolgen voor de inzetbaarheid van alle werknemers en de manier waarop organisaties hier intern mee aan de slag gaan is minstens even belangrijk.

## Volledige referentie van onderzoeksrapport(en) of paper(s) en andere sleutelpublicaties van het hier samengevatte onderzoek

Bastiaensens, S., Cannaerts, N., De Vos, A. (2018). Viona studieopdracht: Wijzigingen in jobs, vacatures en vaardigheden. *Onderzoeksrapport in het kader van het VIONA arbeidsmarktonderzoeksprogramma, Vlaamse Overheid, Departement WSE.*

### TITEL: ACTIVERING VAN LEEFLOONGERECHTIGDEN VIA TIJDELIJKE WERKERVARING

*Auteur(s): An De Coen, Valentijn Vanoeteren, Daphné Valsamis (IDEA Consult)*

## 1. Korte samenvatting van het onderzoek (abstract)

De OCMW's beschikken met Artikel 60§7 over een instrument om leefloongerechtigden via tewerkstelling rechten in de sociale zekerheid te laten opbouwen. Dit instrument was echter aan vernieuwing toe. Meer en meer wordt er op de arbeidsmarkt de focus gelegd in termen van loopbanen, competenties en competentieprofielen, elders verworven competenties en –ervaringen, (werkplek)leren...

Na de zesde staatshervorming werd besloten om de tewerkstelling in het kader van Artikel 60§7 enkel mogelijk te maken met toelage in het stelsel van Tijdelijke Werkervaring. Dit heeft tot gevolg dat een OCMW eerst een traject tijdelijke werkervaring moet opstarten met de betrokkene, om dan over te gaan tot de arbeidsovereenkomst Artikel 60§7. Op deze manier wordt er voor gezorgd dat een betrokkene niet slechts een tewerkstelling krijgt om voldoende gewerkte dagen te kunnen aantonen in functie van het verkrijgen van een recht op werkloosheidsuitkeringen, maar voortaan ook de zekerheid heeft dat hij in een overkoepelend traject naar activering en inzet op de arbeidsmarkt terechtkomt. Ook na een traject Artikel 60§7, voor zover dit binnen een totale termijn van 2 jaar valt, blijft het OCMW verantwoordelijk voor de begeleiding. Dit is dus een uitbreiding van de taak van OCMW's waarvoor ze ook bijkomende financiering krijgen.

Tijdelijke werkervaring voor leefloongerechtigden biedt dus een nieuw kader van samenwerking tussen VDAB en OCMW's. Het betekent een aanpassing in de begeleidingsaanpak van leefloongerechtigden

### **Key words:**

Tijdelijke werkervaring, Artikel 60§7, leefloongerechtigden, activering, activeringsbegeleiding

## 2. Doelen van het onderzoek

Deze studie focust op onderstaande onderzoeksvragen:

- ▶ Welke begeleiding wordt door de OCMW's aangeboden? Wat is de filosofie en aanpak van de begeleiding? In welke mate is ze anders sinds de opstart van TWE? Hoe wordt deze ervaren? Hoe verschilt het tussen OCMW's?
- ▶ Wat zijn de vaststellingen, knelpunten, sterke punten na 1 jaar? Wat leren we hieruit over de doelgroep? Is de doelstelling richting NEC haalbaar?
- ▶ Welke extra afsprakenkaders zijn uitgewerkt in 2017? Welke onderwerpen zijn verder uitgediept/vormgegeven?
- ▶ Hoe verloopt het partnerschap en de samenwerking VDAB-OCMW?

Tot slot worden concrete aanbevelingen naar OCMW's toe, maar ook naar de samenwerking tussen de OCMW's en VDAB en naar de Vlaamse overheid geformuleerd.

*Verduidelijking van kernbegrippen + op welke wijze deze aansluiten bij de gangbare internationale definitie(s) + typisch Vlaamse begrippen en structuren*

**Tijdelijke werkervaring:** Tijdelijke Werkervaring is een activeringstraject die zich richt op werkzoekenden en leefloongerechtigden die door een gebrek aan (recente) werkervaring en arbeidsattitudes niet onmiddellijk aan de slag kunnen in het normaal economisch circuit. Het traject heeft als doelstelling om deze doelgroep competenties en werkervaring te laten opbouwen binnen een reële werkomgeving.

**Artikel 60§7:** Tewerkstelling overeenkomstig Artikel 60§7 is een vorm van maatschappelijke dienstverlening waarbij het OCMW een baan bezorgt aan iemand die uit de arbeidsmarkt is gestapt of gevallen, met als doel deze terug in te schakelen in het stelsel van de sociale zekerheid en in het arbeidsproces. Wettelijke basis: organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, artikel 60 § 7.

**Leefloongerechtigde:** Wanneer een tewerkstelling niet of nog niet mogelijk is, hebben

### 3. Methoden en data

Voor deze evaluatie werd een **triangulatie van methoden** (een mix van kwantitatieve en kwalitatieve methodes) gebruikt. Triangulatie van methodes verhoogt de geldigheid en betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten. Meer specifiek werden volgende methoden ingezet:

- ▶ **Analyse van administratieve data:** Gegevens van de VDAB werden verzameld en geanalyseerd m.b.t. alle TWE-OCMW-trajecten voor leefloongerechtigden opgestart tussen januari 2017 en 30 juni 2018. Ook werden gegevens m.b.t. het aantal Artikel 60§7 contracten van de POD MI verzameld en geanalyseerd.
- ▶ **Exploratieve interviews:** Verschillende stakeholders werden bevestigd om eerste inzichten te verwerven in de probleemstelling, de werking van het nieuwe stelsel, de meerwaarde en knelpunten die worden ervaren, enz.:
- ▶ **Online enquête:** Alle Vlaamse OCMW's werden uitgenodigd om deel te nemen aan een online enquête. OCMW's werden hierbij bevestigd omtrent volgende topics: Het gebruik van TWE/Artikel 60§7 contracten; De aangeboden begeleiding in het kader van TWE; De aanpassingen in hun begeleiding sinds de invoering van TWE; De implementatie van de principes van de afsprakenkaders; Hun tevredenheid m.b.t. TWE; Hun samenwerking met VDAB.
- ▶ **Focusgroepen en diepgaande interviews:** Om diepgaande informatie te verkrijgen bij OCMW's over de gehanteerde begeleiding en mogelijke knelpunten van TWE, werden vervolgens focusgroepen en diepgaande interviews georganiseerd met 23 OCMW's, waarvan 7 centrumsteden, 8 middelgrote gemeentes en 8 Kleine gemeentes/clustergemeentes.
- ▶ **Case studie analyses:** 3 OCMW's werden geselecteerd voor een case study analyse (Gent, Wetteren en Sociale Activering Cluster Hageland (SACHA)). Bij elk van de cases werden een drietal maatschappelijke werkers, private en publieke werkgevers en leefloongerechtigden gesproken. Het doel van deze cases is om verdieping en kwalitatieve aanvulling te geven op de inzichten uit de enquête, focusgroepen en data. Hierbij is het niet de bedoeling om de resultaten van deze 3 cases te extrapoleren voor alle OCMW's maar eerder interessante goede praktijken te identificeren en ervaringen van de bevestigde stakeholders te belichten.
- ▶ **Workshop:** Tot slot werden verschillende stakeholders uitgenodigd op een finale workshop met als doelstelling de resultaten van ons onderzoek te bevestigden en aanbevelingen te identificeren.

*Methodische toelichting (bijvoorbeeld type van survey: statistische technieken)*

- In totaal vulden 170 OCMW's, of 55% van alle OCMW's, de enquête volledig in. Bovendien maakten 15 respondenten deel uit van een cluster van gemeentes en vertegenwoordigden 41 unieke OCMW's. De enquête werd voornamelijk door trajectbegeleiders of maatschappelijke werkers ingevuld.
- Er is een relatief evenwichtige spreiding in de respondenten over kleine OCMW's, middelgrote OCMW's en OCMW's van de centrumsteden, indien er rekening wordt gehouden met clusters van gemeentes.

## 4. Bevindingen

### **TWE is een belangrijke hefboom in het lokaal activeringsbeleid**

Tussen 1 januari 2017 en 30 juni 2018 werden 8.388 TWE-OCMW-trajecten voor leefloongerechtigden opgestart door 268 OCMW's, wat overeenkomt met 87% van alle Vlaamse OCMW's<sup>3</sup>. Ter vergelijking boden 293 OCMW's minstens 1 Artikel 60§7 contract in 2016 (of 95% van alle OCMW's). Het [merendeel OCMW's zijn dus actief bezig met TWE](#).

De invoering van het TWE beleid had bovendien een [grote impact op de werking van de Vlaamse OCMW's](#). Bij 83% van de OCMW's zorgde dit voor een wijziging in de manier waarop ze hun trajectbegeleiding organiseren en uitvoeren. Nog eens 11% was op het moment van de enquête van plan om hun werking aan te passen.

Het TWE beleid biedt een [duidelijker algemeen kader](#) voor de activering van leefloongerechtigden aan de OCMW's. De invulling ervan loopt in de praktijk wel sterk uiteen naar grootte, historiek van de activeringsaanpak en specifieke lokale context bij de OCMW's. In heel wat OCMW's (vooral grotere) was de evolutie naar meer doel- en klantgericht werken en richting NEC al gaande ook zonder TWE.

Onder impuls van TWE zette zich een [professionalisering](#) voort van de trajectbegeleiding bij OCMW's. Vooral het gebruik van het persoonlijk ontwikkelingsplan (POP) als manier om in overleg met de cliënt doelen te stellen en de progressie tijdens een traject te evalueren vond brede ingang en werd positief onthaald. Het bijsturen van het takenpakket of een nieuwe werkplek zoeken in functie van de evolutie van een leefloongerechtigde binnen TWE was voor bijna de helft van de OCMW's een grote aanpassing. Een aantal principes van TWE waren voor de meeste OCMW's dan weer vooral een verankering of formalisering van de bestaande werking. Zo zijn de begeleiding door 1 begeleider, de bepaling van het jobdoelwit in overleg met leefloongerechtigde en de 6-maandelijks evaluatie voor de meeste OCMW's al standaardpraktijken. Het aantal gesprekken en evaluaties met leefloongerechtigden zijn wel gestegen bij 1 op 4 OCMW's. OCMW's zijn in het algemeen intensiever bezig met de begeleiding en de trajecten hebben een duidelijker doelstelling. Verschillende instrumenten werden dan ook door OCMW's ontwikkeld om hen hierin te ondersteunen (bvb. functieprofielen met duidelijke evoluties van competenties en taken doorheen het traject).

De verandering bij OCMW's zit echter niet alleen in de aanpak en instrumenten, maar ook in de [cultuur](#). OCMW's geven aan dat er een evolutie is richting (nog) meer doel- en klantgericht werken. Er wordt minder uitgegaan van het aanbod van werkplekken, en meer van de noden en mogelijkheden van de cliënt. Er is ook een grote bereidheid en openheid om met private werkgevers samen te werken.

De [openheid naar private werkgevers](#) toe uit zich ook in de cijfers. Het aandeel private werkgevers groeit bij 20% van de OCMW's. 4 op 10 OCMW's vragen ook geen vergoeding aan private werkgevers om deze aan te zetten om werkplekken aan te bieden. Toch blijft het aandeel private werkgevers heel beperkt (8% van de aangeboden werkplekken). OCMW's ervaren dan ook heel wat uitdagingen bij het vinden van private werkgevers. Het ontbreekt hen vaak aan tijd of aan netwerken van private werkgevers. Bij private werkgevers vormen vooroordelen of gebrek aan omkadering voor sociale tewerkstelling belangrijke drempels. Daarnaast zijn ook de verschillende vergoedingen naar werkgevers per OCMW een aandachtspunt. Deze verschillen maken het voor bedrijven complex, vooral voor degene die over verschillende regio's actief zijn. Dit leidt bovendien tot een vorm van concurrentie tussen OCMW's. Daarnaast zijn er ook verschillen met de vergoedingen gevraagd door de VDAB. Dit maakt het landschap weinig transparant voor bedrijven.

### **Toegenomen doelgerichtheid door TWE is mes dat aan twee kanten snijdt**

TWE-OCMW-trajecten zijn er expliciet op gericht om de [doorstroom naar het normaal economisch circuit \(NEC\) te verhogen](#). Kandidaten moeten voldoende leerpotentieel hebben om na maximum 2 jaar op een duurzame manier tewerk gesteld te zijn in het NEC.

Voor definitieve conclusies uit de [uitstroomresultaten](#) komt dit onderzoek nog te vroeg. Opvallend is wel dat, in tegenstelling tot andere tewerkstellingsmaatregelen, leefloongerechtigden met een [migratieachtergrond vaker aan het werk geraken na hun traject dan leefloongerechtigden zonder](#)

<sup>3</sup> Hierbij verwijzen we naar het aantal OCMW's waarbij minstens 1 leefloongerechtigde een traject heeft opgestart, ongeacht of dit in cluster is of niet.



## 4. Bevindingen (vervolg)

Een belangrijke keerzijde aan de doelstelling om door te stromen naar het normaal economisch circuit (NEC) is dat OCMW's ervaren dat vooral sterkere profielen in aanmerking komen voor TWE en dat **veel leefloongerechtigden uit de boot vallen** met het nieuwe TWE-beleid. De eerste cijfers tonen alvast aan dat de instroom in Artikel 60§7 contracten lager is dan vóór de invoer van TWE. Zo werden 9.382 Artikel 60§7 contracten afgesloten in 2017, waaronder 3.522 onder het nieuwe systeem. Dit is een daling met 12,9% sinds 2016, toen het aantal afgesloten Artikel 60§7 contracten 10.766 bedroeg. Parallel aan de daling van het aantal Artikel 60§7 contracten in de periode 2016-2017 is het aantal leefloongerechtigden echter met 7,5% gestegen in Vlaanderen in dezelfde periode. Als gevolg is het bereik van leefloongerechtigden met Artikel 60§7 contracten gedaald van 15,8% in 2016 naar 13,3% in 2017.

De **lagere instroom in Artikel 60§7 contracten** is volgens OCMW's vooral te verklaren door de striktere voorwaarden in TWE-OCMW-trajecten. 84% van de Vlaamse OCMW's ervaart dat vooral sterkere profielen in aanmerking komen voor TWE. Als gevolg van de striktere instroomcriteria die zich vooral richten op de sterkste leefloongerechtigden, is de 'restgroep' van leefloongerechtigden die niet in aanmerking komen voor TWE steeds groter aan het worden. Zo is 67% van de OCMW's van mening dat met het nieuwe TWE-beleid veel leefloongerechtigden uit de boot vallen. Bij grote OCMW's stijgt dit aandeel tot 78%. Volgens de OCMW's komen volgende groepen van leefloongerechtigden die vroeger wel binnen Artikel 60§7 pasten, veel moeilijker in aanmerking voor TWE. We denken onder andere aan leefloongerechtigden die een opleiding willen volgen na Artikel 60§7, vluchtelingen voor wie de taalkennis een te grote drempel vormt, enz.

Volgens de OCMW's bestaan er in theorie **alternatieven voor deze doelgroepen**, maar in de praktijk zijn er niet genoeg plaatsen beschikbaar (vb. Sociale economie, beschutte werkplaatsen,...). Bovendien zijn een aantal alternatieven voor deze doelgroepen wel beschikbaar maar niet afgestemd op zwakkere doelgroepen door een gebrek aan begeleiding (vb. vrijwilligerswerk, wijk-werken,...). Als gevolg zijn verschillende OCMW's zelf projecten aan het ontwikkelen via alternatieve financieringen (vb. ESF).

### Risico dat de groeipijnen van TWE-beleid permanente knelpunten worden

De **algemene tevredenheid bij OCMW's over het TWE-beleid is eerder laag**. Slechts 1 op 3 onder hen geeft aan tevreden te zijn met TWE, 1 op 4 geeft daarentegen aan ontevreden te zijn, terwijl de rest dit nog niet kan inschatten. Opvallend is dat kleine OCMW's vaker minder tevreden zijn over TWE dan grote en middelgrote OCMW's. Verandering gaat natuurlijk altijd gepaard met groeipijnen. Er heerst ook een zekere veranderingsmoetheid bij een deel van de Vlaamse OCMW's na een aantal drastische hervormingen, waarvan het nieuwe TWE-beleid er één van is. De combinatie van nieuwe maatregelen zoals de inkanteling van OCMW en gemeente, de uitbreiding van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie, de hervorming van PWA, enz.... legt een grote druk op de normale werking van de OCMW's. Maar dit is slechts een deel van de verklaring. Heel wat groeipijnen dreigen permanente knelpunten te worden als ze niet aangepakt worden.

De ontevredenheid bij OCMW's kan samengevat worden in **3 grote uitdagingen** die hieronder worden toegelicht, namelijk:

- ▶ De administratieve lasten die gepaard gaan met het proces;
- ▶ Het kader van TWE dat op een aantal punten als te beperkend wordt ervaren;
- ▶ De onduidelijkheid over de invulling van TWE;

De meest uitgesproken klacht van de OCMW's zijn de **administratieve lasten** die gepaard gaan met het proces. Zo zijn 92% OCMW's van mening dat TWE te veel administratieve lasten met zich mee brengt. Trajectbegeleiders geven aan dat ze een groter deel van hun tijd moeten spenderen aan administratie en registratie. Dit verhoogt de werkdruk en gaat in het slechtste geval ten koste van de tijd die aan begeleiding van de cliënt kan besteed worden. Dit kan voor een stuk verklaard worden door veel dubbele registratie. Een aantal instrumenten van OCMW's moeten nog worden aangepast aan het nieuwe systeem of de instrumenten van de VDAB. Er zijn echter ook belangrijke privacy-issues bij de informatieoverdracht naar de VDAB toe, waardoor OCMW's moeilijk anders kunnen dan dubbel werk doen. TWE zorgde ook voor een formalisatie van bestaande praktijken, die voordien gebeurden maar

## 4. Bevindingen (vervolg)

Daarnaast geven de meeste OCMW's ook aan dat er nog heel wat [onduidelijkheid is over de invulling van TWE](#). Dit heeft een aantal oorzaken:

- ▶ De OCMW's ervaren de communicatie over TWE vaak als laattijdig en onduidelijk. Zo is er op dit moment nog weinig informatie over de invulling van de nazorg vanuit het OCMW. Ook dat de informatie verschillen tussen regio's.
- ▶ TWE vereist nieuwe expertise van de OCMW's. Consultanten beschikken niet altijd over de nodige ervaring en informatie voor een kwaliteitsvolle begeleiding. We denken bijvoorbeeld aan informatie over IBO, relevante evoluties op de arbeidsmarkt, enz.
- ▶ Het is voor consultants niet altijd duidelijk wat kan en niet kan in TWE. Zo leven er onder OCMW's nog heel wat misverstanden over namelijk de precieze invulling van de jobrotatie. Er wordt soms nog verkeerdelijk vanuit gegaan dat het verplicht is om van werkgever te veranderen na 6 maanden. Het gebrek aan kennis m.b.t. TWE binnen OCMW's blijkt ook uit de resultaten van de enquête. Zo heeft 1/3<sup>de</sup> van de OCMW's reeds van de principes van de afsprakenkaders gehoord, maar weet niet wat ze precies inhouden<sup>4</sup>. 4% heeft er zelf nog nooit van gehoord. Vooral kleinere OCMW's kennen het afsprakenkader minder goed.

Dit uit zich dan ook in ontevredenheden m.b.t. de [samenwerking met VDAB](#). Over het algemeen zijn de OCMW's eerder tevreden over de 'basisondersteuning' door de VDAB. De beide organisaties spreken echter nog een andere taal. De expertise-uitwisseling verloopt vaak moeizaam of is onvoldoende. Ook het opleidingsaanbod strookt niet met de noden van de OCMW's. Om TWE succesvol te maken, is een goed partnerschap tussen de OCMW's en de VDAB echter onontbeerlijk.

### **TWE is een complex gegeven voor kleine OCMW's**

[Kleinere OCMW's zijn nog niet volledig mee in het TWE verhaal](#). 1 op 4 van de kleine OCMW's startte nog geen TWE trajecten op meer dan 1 jaar na de lancering van de maatregel. Het aantal Artikel 60§7 contracten is er dan ook opmerkelijk gedaald tussen 2016 en 2017. Zo is het aantal Artikel 60§7 contracten in kleine OCMW's met 19,3% gedaald tussen 2016 en 2017, terwijl deze daling in grote OCMW's beperkt bleef tot 10,6% en bij middelgrote tot 14,6%. TWE bereikt dan ook minder leefloongerechtigden in kleine OCMW's (5,7% van alle leefloongerechtigden in 2017) dan in middelgrote OCMW's (7% leefloongerechtigden) en vooral in centrumsteden (7,8%).

Het lagere bereik van TWE in kleine gemeentes valt voor een stuk te verklaren door een [beperkte kennis over TWE bij deze OCMW's](#). Zo geeft de grote meerderheid kleine OCMW's (7 op 10) aan dat ze TWE-OCMW-trajecten onvoldoende in de vingers hebben, waardoor Artikel 60§7 contracten minder worden aangeboden in hun gemeente. Deze bevindingen tonen aan dat kleine OCMW's nog niet volledig mee zijn met het TWE-verhaal, wat in fine repercussies heeft op het aanbod van gepaste trajecten voor leefloongerechtigden in deze gemeentes.

Kleine OCMW's hebben ook minder vaak hun begeleiding aan TWE aangepast. Zij ervaren dan ook de meeste moeite om te bepalen wie al dan niet kan instromen in TWE (1 op 3) vooral omdat ze over [onvoldoende nuttige instrumenten](#) hiervoor beschikken (1 op 2 OCMW's). Het ontbreekt hen aan capaciteit om de nodige kennis op te doen en de instrumenten/methodieken die hiervoor nodig zijn te ontwikkelen. Trajectbegeleiding is voor hen vaak slechts een (klein) deel van het takenpakket. De eerder gespecialiseerde kennis die dan nodig is voor sommige dossiers ontbreekt. Dit uit zich dan ook in een grotere ontevredenheid bij kleine OCMW's wat TWE betreft.

Een aanzienlijk deel van de kleine OCMW's lossen dit capaciteitsgebrek op door beroep te doen op externe partners voor delen van hun traject (1 op 2 kleine OCMW's) of zich te engageren in [samenwerkingsverbanden](#). De schaal waarop ze dit doen, loopt sterk uiteen. Een kwalitatief activeringsbeleid is dan meer dan enkel een capaciteitsvraagstuk, maar hangt ook af van lokale ambities

<sup>4</sup> Of alleszins 1/3de van de maatschappelijke werkers of trajectbegeleiders die werden bevraagd.

## 5. Conclusies en beleidsimplicaties

Voor elk van bovenstaande bevindingen werden verschillende aanbevelingen geïdentificeerd:

- ▶ Verder verspreiding van goede praktijken, bijvoorbeeld functieprofielen met duidelijke evoluties van competenties en taken, instrumenten voor screening, enz. Het ontwikkelen van instrumenten is zeer tijdsintensief en OCMW's kunnen veel meer van elkaar leren (vooral kleine OCMW's). Het lerend netwerk is een goede stap, maar het omvat momenteel onvoldoende overkoepelende kennisdelingen.
- ▶ Sensibiliseren van private werkgevers om ze te stimuleren om meer private werkplaatsen aan te bieden, bvb. door de promotie van succesverhalen.
- ▶ OCMW's uit zelfde regio aansporen om zelfde vergoeding aan te vragen aan private werkgevers en zelfde verloningsbeleid te hanteren naar leefloongerechtigden toe om transparantie te vergroten naar (private) werkplekken en onnodige concurrentie tussen OCMW's te vermijden.
- ▶ Een grondige analyse voorzien van de uitstroomresultaten van TWE vanaf 2019, 2 jaar na de invoering van TWE.
- ▶ Artikel 60§7 contracten worden gericht ingezet dan vroeger. Als gevolg is het bereik van leefloongerechtigden met deze maatregel gedaald en vallen een aantal leefloongerechtigden – voor wie er geen alternatieven meer bestaan - uit de boot. Deze situatie dringt een beleidskeuze op: een gepast alternatief en structureel aanbod voorzien voor leefloongerechtigden die niet meer in aanmerking komen voor Artikel 60§7 binnen het kader van TWE of een bredere invulling voorzien van wat er onder duurzame uitstroom begrepen wordt (bvb. opleidingen toelaten).
- ▶ Een analyse voorzien van het profiel van leefloongerechtigden om beter zicht te hebben op wie de (nieuwe) leefloongerechtigden zijn en wat het meest passend aanbod is voor hen.
- ▶ Administratieve lasten inperken door:
  - Nagaan welke administratieve documenten overbodig zijn, bvb. talloze contracten en administratieve documenten die door leefloongerechtigden getekend moeten worden;
  - Vereenvoudiging van de administratie voor beroepsverkennde stages;
  - OCMW's aanzetten om dubbele registratie te vermijden door een betere integratie van hun tools in TWE te voorzien;
  - MLP beter afstemmen op de noden van OCMW's. Bvb. het mogelijk maken om noodzakelijke informatie uit MLP te kunnen halen en te monitoren, ook met oog op andere verantwoording en registratie (vb. naar de federale overheid toe of Europese subsidiedossiers). Daarnaast ook een vertrouwelijke zone in MLP voorzien, die OCMW's wel kunnen raadplegen maar VDAB niet.
- ▶ Bepaalde aspecten die als te rigide door OCMW's worden ervaren aanpakken:
  - De vaste duurtijd van 2 jaar voor TWE aanpassen en eerder een nazorgtraject van 1 jaar voorzien na Artikel 60§7;
  - Meer flexibiliteit voorzien om langere opleidingen binnen TWE traject toe te laten. Een doordachte opleiding kan op langere termijn tot een duurzamer tewerkstelling leiden.
- ▶ De communicatie en informatie m.b.t. TWE verbeteren:
  - Alle aspecten van TWE, alsook wat kan en niet kan binnen TWE, op een éénduidige manier opnemen in een draaiboek en communiceren naar alle medewerkers betrokken met TWE binnen OCMW's;
  - Een directere communicatie voorzien, bvb. via een mailing of Intranet waarbij belangrijke informatie of mogelijke aanpassingen worden gecommuniceerd;
  - Een duidelijke contactpersoon of infolijn voor TWE binnen VDAB toewijzen aan elk OCMW;
  - OCMW's op eigen verantwoordelijkheid wijzen: ze hebben autonomie en expertise, ze kunnen aan bepaalde zaken zelf invulling geven binnen het algemeen kader van TWE.
- ▶ Meer expertise-uitwisseling voorzien met de VDAB:
  - Meer praktijkgerichte opleidingen voorzien, namelijk rond nazorg, IBO, tools van de VDAB, enz.;
  - Netwerk van werkgevers en expertise rond werken met private werkgevers delen;
  - Samen met VDAB gezamenlijke campagne voeren bij werkgevers omtrent TWE.
- ▶ Stimuleren van uitwisseling van goede praktijken en nuttige instrumenten, specifiek gericht op kleine OCMW's.
- ▶ Kleine OCMW's stimuleren om krachten te bundelen via samenwerkingsverbanden.

# TITEL: TECHNIEK 10 JAAR LATER:

## LOOPBAANPADEN EN –UITKOMSTEN VAN STEM-STUDENTEN

Auteur(s): An De Coen, Kathy Goffin en Miriam Van Hoed (IDEA Consult)

m.m.v. Anneleen Forrier (KU Leuven)

### 1. Korte samenvatting van het onderzoek (abstract)

Tal van maatschappelijke uitdagingen doen de vraag naar STEM-profielen stijgen. Terzelfdertijd schiet het aanbod tekort om aan de vraag te voldoen. Om de inspanningen op het vlak van STEM te laten renderen en tegemoet te komen aan de behoeften van de arbeidsmarkt, is het belangrijk dat afgestudeerden uit STEM-richtingen hun weg vinden naar STEM-jobs. De focus van deze studie ligt daarom op de loopbaanpaden en -uitkomsten voor schoolverlaters, met speciale aandacht voor afgestudeerden uit STEM-studierichtingen uit verschillende onderwijsniveaus. Analooq is er ook nood aan informatie om te begrijpen waarom personen zonder STEM-diploma toch in een STEM-job terecht komen.

Door de match en mismatch bij STEM-afgestudeerden in kaart te brengen, sluiten de resultaten uit deze studie en de daaruit voortvloeiende vaststellingen aan bij de doelstelling van het STEM-actieplan om tegen 2020 het proces van loopbaankeuze te verbeteren.

De resultaten uit deze studie komen voort uit een grootschalige panelbevraging bij Vlaamse werkenden die gemiddeld 10 jaar actief zijn op de arbeidsmarkt. Aan de hand van de enquêteresultaten brachten we in kaart hoeveel STEM-afgestudeerden actief zijn in een job die aansluit bij hun studies of ervan afwijkt in termen van niveau en/of studiegebied. Zo wordt duidelijk in welke mate STEM-afgestudeerden doorstromen naar STEM-beroepen. Daarnaast wordt geanalyseerd wie in een situatie van mismatch terecht komt en welke redenen aan de basis liggen van dergelijke loopbaanstap. Het onderzoek maakt bovendien zichtbaar welke van deze onderliggende factoren beïnvloedbaar zijn door externe partijen (beleid, stakeholders), zodat desgewenst doeltreffende en relevante acties door deze partijen kunnen uitgewerkt worden.

#### Key words:

Loopbanen, STEM, jobkeuze, match, mismatch, loopbaanuitkomsten, employability, schoolverlaters

### 2. Doelen van het onderzoek

Dit rapport formuleert een antwoord op onderstaande onderzoeksvragen:

1. Hoeveel schoolverlaters hebben na afstuderen een beroep dat “past” bij hun studies?
  - In welke mate wisselen situaties van match en mismatch elkaar af?
  - In welke mate stromen STEM-afgestudeerden door naar STEM-jobs?
  - In welke mate worden STEM-jobs uitgeoefend door personen zonder STEM-diploma (zij-instroom)?
2. Welke factoren verklaren waarom personen terecht komen in een beroep dat niet (meer) past bij hun studies? Is de situatie gelijkaardig voor de eerste job en veranderingen doorheen de verdere loopbaan?
3. Hoe evalueren de respondenten hun eigen loopbaan? In welke mate wordt mismatch als negatief ervaren?
4. Hoe kan de doorstroom van STEM-afgestudeerden naar STEM-beroepen verbeterd worden?

## Verduidelijking van kernbegrippen + op welke wijze deze aansluiten bij de gangbare internationale definitie(s) + typisch Vlaamse begrippen en structuren

- STEM-diploma's werden geïdentificeerd volgens de indeling die VDAB gebruikt voor o.a. de opvolging van schoolverlaters. Deze classificatie is gebaseerd op de definitie van STEM die werd gehanteerd in de studie die in 2012 werd uitgevoerd in opdracht van de toenmalige VRWI (Vlaamse Raad voor Wetenschap en Innovatie). Opleidingen die niet binnen het acroniem 'STEM' vallen, en dus niet (hoofdzakelijk) gericht zijn op wiskunde, exacte wetenschappen, ingenieurswetenschappen, techniek en technologie, worden niet als STEM beschouwd. De focus ligt m.a.w. op 'zuivere'/'harde' STEM en niet op 'zorg-STEM' of 'lichte STEM'
- STEM-beroepen werden analoog geïdentificeerd aan de hand van de beroepenlijst van de VDAB en de STEM-classificatie die voortkomt uit de VRWI-studie.
- In deze studie betreft een job tewerkstelling als werknemer of zelfstandige met een duur van minstens zes maanden om te verzekeren dat het om 'duurzaam' werk gaat. Daarnaast werden specifieke vormen van tewerkstelling, zoals stages, studentenjobs en uitzendwerk (met elk een zeer specifieke doelgroep) niet meegenomen in de analyses om zoveel mogelijk zicht te krijgen op de reguliere arbeidsmarkt. Het werd aan de respondenten overgelaten om te beslissen wat ze meetelden als verschillende jobs. Een verandering van job betekent dus niet noodzakelijk een verandering van werkgever.
- Match en mismatch. In deze studie ligt de focus op 'onderwijsmismatch', i.e. de mate waarin iemands beroep aansluit bij iemands behaalde diploma. Iemand die actief is in een beroep dat aansluit bij zijn of haar interesses of ervaring, maar niet bij het behaalde diploma, bevindt zich in deze context dus toch in een situatie van mismatch. Op het vlak van onderwijsmismatch maken onderzoekers een onderscheid tussen twee dimensies:
  - Horizontale mismatch doet zich voor wanneer het studiegebied waarin werkenden hun diploma behaalden, niet het meest geschikte studiegebied is voor de uitoefening van hun job.
  - Werkenden met een verticale mismatch zijn actief in een job die een ander onderwijsniveau vraagt dan het niveau waarop ze hun hoogste diploma behaalden. Als het meest geschikte niveau om de job uit te voeren hoger is dan het behaalde diploma, gaat het om onderscholing. Omgekeerd is er sprake van overscholing wanneer het meest geschikte niveau om de job uit te voeren lager is dan het behaalde diploma.

### 3. Methoden en data

Om op een kwantitatieve manier de (mis)match rond STEM in kaart te brengen, ook op middellange termijn na het afstuderen, werden zowel desk research van bestaande databronnen als nieuwe bevragingen ingezet.

- De analyse van beleidsdocumenten liet toe om op een efficiënte manier een overzicht te krijgen van de evolutie in het Vlaamse STEM-beleid en de monitoring die tot dusver gebeurde. Een bredere documentenanalyse verschafte een eerste beeld van de mate van mismatch en de processen die loopbaanbeslissingen helpen verklaren.
- Via verkennende diepte-interviews werd het perspectief van beleidsmakers, belanghebbende organisaties en sectoren van bij de start van het onderzoek meegenomen in de analyse.
- Aan de hand van een online panelbevraging werden de nodige gegevens verzameld om een duidelijk beeld te krijgen van de loopbaanpaden en –uitkomsten van schoolverlaters in Vlaanderen.
- Om de resultaten van de online bevraging te verdiepen, werden acht respondenten die bereid waren om hun antwoorden toe te lichten, telefonisch gecontacteerd voor een opvolgingsinterview.

#### Methodische toelichting (bijvoorbeeld type van survey: statistische technieken)

- De enquête werd gelanceerd op 5 juni 2018 en stond een 3 maanden online tot een voldoende grote steekproef gerealiseerd werd binnen de drie beoogde panels, nl. bij 410 STEM-afgestudeerden, een controlegroep van 444 afgestudeerden met een niet-STEM diploma en 146 STEM-werkers die gemiddeld 10 jaar aan het werk zijn, waardoor de steekproef in totaal (over alle panels) heen 416 STEM-werkers telt.
- De steekproef is representatief naar geslacht en studieniveau (hoogopgeleiden versus lager geschoolden) op basis van quota die werden bepaald op basis van de STEM-monitor en doorstroomcijfers van het secundair naar het hoger onderweg. Bij gebrek aan cijfers over de populatie STEM-werkers, werden voor STEM-werkers dezelfde quota gehanteerd.

## 4. Bevindingen

### **Nood aan eenduidige maatstaven**

Uit voorgaand onderzoek bleek al dat de manier waarop mismatch gemeten wordt, de omvang van de gemeten mismatch beïnvloedt. De enquêteresultaten bevestigden dit: het aandeel personen dat een horizontale mismatch ervaarde, was op basis van de VRWI-indeling van STEM-diploma's en STEM-beroepen bijna dubbel zo hoog als op basis van zelfrapportering. Het gebrek aan een eenduidige meting zorgt ervoor dat de gerapporteerde cijfers voorzichtig benaderd moeten worden. Eerder dan zich vast te pinnen op exacte percentages, kan men lessen trekken uit de grootteorde en de significante verbanden met bijvoorbeeld loopbaanuitkomsten. De resultaten moeten daarom steeds vanuit het juiste perspectief benaderd worden.

### **Minder mismatch bij STEM-afgestudeerden, maar nog marge voor verbetering**

3 op 4 STEM-afgestudeerden hebben een eerste job binnen hun eigen studiegebied, terwijl 1 op 2 STEM-afgestudeerden start in een job die qua niveau en studiegebied aansluit bij hun diploma. De doorstroom naar een matchende job is daarmee significant hoger dan bij personen uit de controlegroep. Slechts een derde van de respondenten betrad de arbeidsmarkt na de inwerkingtreding van het STEM-actieplan. De impact van de initiatieven die sindsdien genomen werden, vraagt tijd en komt bijgevolg nauwelijks tot uiting in deze resultaten.

In de huidige job, i.e. de job die men op het moment van de bevraging uitoefende, blijkt een gelijkaardig aandeel personen actief te zijn in een job die afwijkt van het behaalde diploma qua niveau en studierichting.

### **De situatie in de eerste job blijkt bepalend voor het vervolg van de loopbaan**

Er blijkt een sterk verband te zijn tussen de situatie qua (mis)match in de eerste en in de huidige job. In veel gevallen wordt een mismatch uit de eerste job meegesleept doorheen de verdere loopbaan.

- Op het vlak van horizontale mismatch stellen we vast dat drie op vier STEM-afgestudeerden (met meer dan 1 job) sinds hun eerste job nog steeds in dezelfde situatie (match of mismatch) verkeerden.
- De enquêteresultaten tonen een grotere dynamiek qua verticale mismatch: op dit vlak kenden drie op vijf STEM-afgestudeerden nog steeds dezelfde situatie qua (mis)match.
- In beide gevallen is de groep die startte in een situatie van mismatch en nadien terechtkwam in een job die wel aansloot bij de studies, nagenoeg even groot als de groep die de omgekeerde beweging maakte.

Deze resultaten wijzen op een situatie van 'padafhankelijkheid': personen bouwen in hun eerste job ervaring op en benutten en ontwikkelen daardoor bepaalde competenties. Hun netwerk en de verworven competenties bepalen hun positie op de arbeidsmarkt, waardoor ze geneigd zijn om hun verdere loopbaan in die richting uit te bouwen, eerder dan terug te grijpen naar hun diploma, dat door de jaren heen steeds meer verouderd.

### **Vooralsnog beperkte zij-instroom, maar potentieel aanbod is er wel**

De huidige jobsituaties van STEM-afgestudeerden en personen met een ander diploma uit de controlegroep doen vermoeden dat de uitstroom van STEM-gediplomeerden (naar niet-STEM jobs) groter is dan de zij-instroom in STEM-beroepen. Mogelijk zien personen zonder STEM-ervaring hoge toetredingsdrempels om in een STEM-job te starten. STEM wordt vaak gelinkt aan snel opeenvolgende innovaties en schoolvakken die velen als moeilijk beschouwen, zoals wiskunde en wetenschappen. Hierdoor ontstaat het risico dat personen zichzelf uitschakelen voor STEM-jobs als ze niet recent een positieve ervaring hadden op het vlak van STEM.

Terzelfdertijd tonen de enquêteresultaten dat er ook heel wat potentieel aan zij-instroom is. Concreet werd nagegaan hoe groot het aandeel werkenden is dat momenteel geen STEM-beroep heeft, maar wel interesse toont om in de toekomst in een STEM-job te werken. Ruim de helft van de STEM-afgestudeerden zou in de toekomst bereid zijn om opnieuw een STEM-job uit te voeren. Daarnaast zou één op drie werkenden met een ander (niet-STEM) diploma in de toekomst geïnteresseerd zijn in een meer technische, technologische of wetenschappelijke job. Daarbij zitten wel heel wat personen die vinden ze dat al een STEM-beroep hebben, zoals werknemers uit de gezondheidszorg of leerkrachten die STEM-vakken doceren.

### **Vooraf diplomaniveau en positionering op de arbeidsmarkt bepalen (mis)match in de eerste job**

Om te achterhalen welke factoren samenhangen met mismatch in de eerste job, voerden we een multinomiale logistische regressie uit. De analyseresultaten toonden welke factoren gepaard gaan met een hoger (lager) risico op mismatch onder controle van de andere factoren. Die analyse leert dat socio-demografische variabelen zoals geslacht, leeftijd en origine geen rol spelen. De loopbaandiscussie over mismatch bij STEM-afgestudeerden draait bijgevolg rond andere factoren dan diegene die centraal staan bij het maken van een studiekeuze. Daarbij zijn meisjes een specifieke doelgroep (zie bv. het STEM-actieplan en de STEM-monitor).

## 4. Bevindingen (vervolg)

Het risico op mismatch in de eerste job hangt wel samen met het diplomaniveau en de positionering van afgestudeerden op de arbeidsmarkt tijdens hun zoektocht naar hun eerste job, i.e. de school-werk transitie:

- Middengediplomeerden blijken meer kans te hebben op een volledige mismatch en op een horizontale mismatch. Mogelijk is het studiegebied een minder relevant 'signaal' voor werkgevers bij de rekrutering van middengediplomeerden om hun capaciteiten in te schatten. Zij zijn ook gemakkelijker herop te leiden en hebben minder tijd en middelen in hun opleiding geïnvesteerd dan hooggeschoolden, waardoor ze mogelijk ook meer bereid zijn om een job te aanvaarden die inhoudelijk afwijkt van hun studies, maar bijvoorbeeld wel in de buurt is en werkzekerheid biedt. Daarnaast mag ook niet uit het oog verloren worden dat de beschikbare jobs voor middengediplomeerden dreigen af te nemen door de aanhoudende digitalisering van de arbeidsmarkt en het verdwijnen van routinetaken door automatisering. Dit brengt een verdringingseffect met zich mee, waardoor middengediplomeerden terechtkomen in jobs die afwijken van hun studieniveau en/of studiegebied.
- Een lagere gepercipieerde inzetbaarheid blijkt bij STEM-afgestudeerden gepaard te gaan met een hoger risico op elke vorm van mismatch. STEM-afgestudeerden zijn op een aantal vlakken onzeker wanneer ze de arbeidsmarkt betreden, zoals het inschatten van de jobmogelijkheden in hun domein. Wanneer schoolverlaters hun kans op werk lager inschatten (al dan niet terecht), is het risico reëel dat ze de jobopportunities grijpen die zich aandienen. Het is daarom cruciaal dat afgestudeerden een correcte inschatting kunnen maken van hun kansen op de arbeidsmarkt.
- Tot slot hebben ook personen die zich flexibeler opstellen tijdens het zoeken naar werk, meer te maken met een volledige mismatch in hun eerste job. Deze bevinding sluit aan bij voorgaand onderzoek van het Steunpunt Werk, waarin werd aangegeven dat een hogere zoekflexibiliteit negatieve gevolgen kan hebben voor de werkzoekende, bijvoorbeeld wat betreft de kwaliteit van (her)tewerkstelling.

### **Opbouwen van werkervaring en werkzekerheid verklaren keuze voor 1ste job die afwijkt van studies**

Tal van redenen verklaren waarom personen in hun eerste job in een situatie van mismatch belandden. Vaak is de jobkeuze het resultaat van een weldoordachte afweging van de voor- en nadelen in functie van persoonlijke interesses, professionele ambities en voorkeuren. Soms zijn het echter pragmatische keuzes die de doorslag geven, bv. uit de noodzaak (vb. na ontslag) of om dicht bij huis te kunnen werken. De enquêteresultaten tonen dat werkzekerheid en de kans om ervaring op te bouwen algemeen bijzonder belangrijke drijfveren zijn om de eerste job te aanvaarden. De meeste respondenten betraden de arbeidsmarkt in de economisch meer onzekere periode 2006-2016, wat deze resultaten mee verklaart. STEM-afgestudeerden blijken wel vaker te kiezen voor een eerste job die aansloot bij hun interesses (die niet noodzakelijk aansluiten bij de gevolgde studies).

- STEM-afgestudeerden wiens eerste job geen STEM-job was, hebben het in eerste instantie over een pragmatische keuze uit voorkeur voor werkzekerheid, de kans om ervaring op te bouwen en het vinden van een job in de buurt. In tweede instantie geven ze aan te hebben gekozen voor een job in lijn met hun persoonlijke interesses en voor een job met doorgroeimogelijkheden.
- Het opbouwen van werkervaring en bekomen van werkzekerheid blijken tegelijk ook de meest aangehaalde redenen voor personen met een ander (niet-STEM) diploma om een STEM-job te aanvaarden als eerste job. De keuze voor een STEM-job wordt daarnaast ook in grote mate toegeschreven aan aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden en werkomstandigheden (loon, voldoende afwisseling en kunnen bijleren in de job).

### **Naast arbeidsvoorwaarden zorgen vooral persoonlijke interesses voor zij-instroom**

Personen met een STEM-job als huidige job, die eerder in een job buiten STEM actief waren, schrijven die carrièreswitch vooral toe aan een betere aansluiting van de job bij hun interesses en/of bij de eigen capaciteiten. Daarnaast werden heel wat zij-instromers aangetrokken door veel aantrekkelijkere arbeidsvoorwaarden (loon, verlof, etc.). Eén op zes STEM-gediplomeerden wou opnieuw meer aansluiting bij de studies. Deze redenen geven aan dat de instroom in een STEM-beroep in vele gevallen een bewuste keuze is, waar personen een duidelijk voordeel in zien (intrinsiek of extrinsiek). Als ze de meerwaarde van de STEM-job zien, blijken ze dus wel de stap te zetten en hun loopbaan een andere richting uit te sturen.

Personen die niet in een STEM-job werken, maar dat voordien wel deden, verklaarden die loopbaanstap vooral door de nood aan iets anders en de voorkeur voor meer werkzekerheid. In tweede instantie spelen arbeidsvoorwaarden en werkomstandigheden een rol. 1 op 10 personen zag op dat moment geen andere opties.

## 4. Bevindingen (vervolg)

### **Vooraf opleiding en vrijetijdsactiviteiten faciliteren het maken van een carrièreswitch**

Twee op drie personen ondernamen specifieke activiteiten om hun loopbaan een andere richting uit te sturen en de overstap te maken van een STEM-job naar een andere job of omgekeerd. De meest aangehaalde activiteiten zijn zelfstudie en opleidingen op de werkvloer bij de nieuwe werkgever, al werd ook verwezen naar andere vormen van opleiding zoals VDAB-opleiding, opleiding georganiseerd door de sector en opleiding buiten de werkuren terwijl ze werkten. Ook vrijetijdsactiviteiten of hobby's blijken 1 op 10 personen te ondersteunen bij hun carrièreswitch, wat meteen ook een 'pool' van potentiële zij-instroom vormt.

### **Vooraf volledige mismatch gaat gepaard met negatieve loopbaanuitkomsten**

'Mismatch' heeft een negatieve connotatie, maar hoeft niet per se negatief te zijn. Als we het hebben over zij-instroom of over verticale promotie, klinkt het discours positiever. Daarom gingen we na in welke mate (mis)match effectief samenhangt met verschillende loopbaanuitkomsten. Die analyse leert dat volledige mismatch systematisch lager scoort dan volledige match. Het is daarom enorm belangrijk om te vermijden dat schoolverlaters in een negatieve loopbaanspiraal terechtkomen door hun loopbaan te starten in een job die qua niveau en studiegebied afwijkt van hun behaalde diploma.

Voor horizontale en verticale mismatch is er geen consistent patroon: ze scoren elk afzonderlijk beter op andere loopbaanuitkomsten dan volledige mismatch. Het ervaren van (mis)match blijkt wel slechts een fractie te verklaren van de score op de verschillende loopbaanuitkomsten. Dat is op zich niet verrassend omdat de link met het diploma verwatert doorheen de loopbaan en er mogelijk wel een match is qua ervaring, interesses, ambities etc. Bovendien werd slechts een beperkte set verklarende variabelen in de modellen opgenomen.

Doorheen deze analyse blijkt (mis)match vooral bij hooggeschoolden negatieve loopbaanuitkomsten te impliceren. Middengeschoolden bevinden zich vaker in een situatie van mismatch, maar ze ervaren dat doorgaans minder negatief dan hooggeschoolden, die ook meer tijd en middelen in hun opleiding investeerden. De analyse leert verder dat ook het type job een rol speelt: bij STEM-werkers relateert (mis)match minder met loopbaanuitkomsten dan bij werkenden uit de controlegroep. Personen die in een STEM-job werken, maar een andere achtergrond hebben, blijken zich dus op minder vlakken afgestraft te voelen dan personen uit de controlegroep.

## 5. Conclusies en beleidsimplicaties

Zowel onderwijs- als arbeidsmarktactoren kunnen gerichte acties ondernemen om de toeleiding van STEM-afgestudeerden naar STEM-jobs te verbeteren. We denken daarbij concreet aan de volgende acties:

### **Vorbereiden van studenten op het zoeken naar werk**

De resultaten tonen dat personen die zich meer inzetbaar vinden, minder vaak starten in een eerste job die afwijkt van hun studies. Het is daarom belangrijk dat studenten een duidelijk beeld hebben van de arbeidsmarkt, de actoren die daarop actief zijn en hun positie op de arbeidsmarkt. Dit vergt specifieke loopbaanvaardigheden, die ze zich idealiter al tijdens de schoolloopbaan eigen maken. Zo kunnen ze zich voorbereiden op hun (toekomstige) activiteiten op de arbeidsmarkt. De nieuwe eindtermen maken het mogelijk om hier al binnen het secundair onderwijs werk van te maken. Die eindtermen zijn immers gebaseerd zijn op 16 sleutelcompetenties, waaronder "zelfbewustzijn en zelfexpressie, zelfsturing en wendbaarheid". De VDAB zou scholen hierin kunnen ondersteunen. Vanuit hun schoolverlatersrapport beschikken zij reeds over bijzonder interessant cijfermateriaal om laatstejaarsstudenten realistische verwachtingen te geven over de vraag naar kandidaten met hun profiel. Ook binnen het hoger onderwijs is het aangewezen om bv. vanuit 'career centers' de nodige ondersteuning te voorzien om studenten voor te bereiden op de arbeidsmarkt. Dat kan via begeleiding, via vakken, maar ook via stages in verschillende professionele rollen om hen concrete ervaringen te laten opdoen.

### **Doordachte grenzen stellen aan gevraagde flexibiliteit van schoolverlaters**

Personen die in een situatie van mismatch starten, blijken die mismatch vaak mee te slepen doorheen hun verdere loopbaan. Mogelijk bouwen zij verder op de opgedane ervaring, waardoor de link met de studies verder verwatert, en het belang van de verworven competenties toeneemt. Zo riskeert men STEM-afgestudeerden te verliezen voor STEM-jobs wanneer ze niet in een STEM-job starten. Dat maakt het bijzonder belangrijk om samen met afgestudeerden te bekijken voor welke STEM-jobs ze in aanmerking kunnen komen, zodat ze die jobs minstens in overweging nemen. Ook verder in de loopbaan is dat aangewezen. In dat kader wordt herhaaldelijk gewezen op de 'wet van de passende betrekking', die werkzoekenden na 3 tot 5 maanden werkloosheid verplicht om een jobaanbod aan te nemen op basis van hun competenties, die niet noodzakelijk aansluiten bij hun studies, interesses of beroepsvoorkeur. Dit kan tot een onvrijwillige horizontale mismatch leiden en mee bepalen waarom STEM-afgestudeerden na een (lange) periode van werkloosheid in een job buiten STEM starten.



Ook binnen de meer competentiegerichte werking van o.a. VDAB is het daarom belangrijk om oog te hebben voor de kwaliteit van de (her)tewerkstelling om te vermijden dat schoolverlaters van bij de start in een negatieve loopbaanspiraal terecht komen. Dat kan door werkzoekenden te coachen naar de voor hen aangewezen zoekstrategie. Voorgaand onderzoek bij Vlaamse werkzoekenden stelde immers vast dat de kwaliteit van het zoekgedrag samenhangt met de kwaliteit van (her)tewerkstelling. Schoolverlaters zouden bijvoorbeeld niet alleen voordeel halen uit een exploratieve zoekstrategie, waarbij ze doordacht verschillende opties verkennen, maar ook uit een gefocuste strategie, waarbij ze specifieke jobs voor ogen hebben. Hoewel deze strategieën enige tijd vragen om resultaat op te leveren, leiden ze wel tot jobs die als meer kwaliteitsvol ervaren worden.

#### **Loopbaancompetenties aanscherpen bij werkenden**

Net als bij STEM-studenten, is het belangrijk om STEM-werkers te ondersteunen bij de ontwikkeling van hun loopbaancompetenties. De interviews leren dat ze na het maken van een zijsporging in hun loopbaan, vaak vrezen ze dat er geen weg meer terug is. Ze vonden het bijvoorbeeld moeilijk om een realistische inschatting te maken van hun kansen op de arbeidsmarkt en de vraag naar iemand met hun profiel. Ook de vrees voor vaardigheidsveroudering weerhield hen ervan om nog een STEM-job te overwegen. Op basis van dergelijk subjectief aanvoelen, schakelen ze zichzelf bijgevolg uit. Naast bredere sensibilisering en informatiecampagnes kunnen ook online tools – bv. via een scan – helpen om personen zich te laten situeren op de arbeidsmarkt en feiten van fictie te helpen onderscheiden.

#### **Blijven investeren in de kwaliteit van STEM-jobs**

Uit de enquêteresultaten bleek dat STEM-werkers gemiddeld genomen niet noodzakelijk slechter scoren dan andere werkenden op een aantal jobkenmerken en loopbaanuitkomsten. Terzelfdertijd blijken de arbeidsvoorwaarden en werkomstandigheden vaak wel doorslaggevend te zijn om een STEM-job in te ruilen voor een job buiten STEM. Het blijft daarom een aandachtspunt om te investeren in de kwaliteit van die jobs zodat niet alleen extrinsieke factoren zoals loon, verlof etc. een aantrekkingskracht uitoefenen voor STEM-jobs. Het zou ook de retentie in STEM-jobs promoten. Tijdens de interviews gaven enkele STEM-geïndiceerden aan dat ze niet langer actief waren in hun job omdat ze meer uitdaging en verantwoordelijkheden zochten (bovenop de technische competenties). Als dit niet kan binnen een STEM-job, nemen ze bijvoorbeeld managementfuncties op in beroepen die weinig of niet aansluiten bij hun studies.

Om meer zij-instroom te realiseren, zijn er verschillende bestaande instrumenten waarop ingehaakt kan worden. We geven hieronder aan hoe vanuit het beleid kan ingespeeld worden op bestaande initiatieven.

#### **Investeren in STEM-monitoring voor werkenden**

In navolging van het STEM-actieplan werd de afgelopen jaren sterk ingezet op monitoring m.b.t. STEM. De STEM-monitor biedt bijvoorbeeld gedetailleerde informatie over STEM-studies en het schoolverlatersrapport van VDAB vermeldt expliciet resultaten voor STEM-afgestudeerden. Om een duidelijk en betrouwbaar beeld te krijgen van STEM-werkers en STEM-jobs is het aangewezen om de monitoringactiviteiten uit te breiden naar de werkendenpopulatie. We denken dan concreet aan een STEM-luik binnen de werkbaarheidsmonitor van de SERV, en aandacht voor STEM binnen de monitoringactiviteiten van het Steunpunt Werk. Dit vergt op zijn beurt meer gegevens over beroepen binnen het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming, en binnen grootschalige bevestigingen zoals de Enquête naar de arbeidskrachten (EAK). Alleen zo komt STEM op de radar van arbeidsmarktstudies gericht op werkenden, en zullen beleidsactoren over voldoende gedetailleerde informatie beschikken om onderbouwde, evidence-based beslissingen te kunnen nemen.

#### **Inspireren van potentiële STEM-werkers**

Om zij-instroom op een structurele manier te faciliteren, is een actieve wervende aanpak vereist. Uit de enquêteresultaten bleek bijvoorbeeld dat personen tijdens hun loopbaan de overstap maakten naar een STEM-job via zelfstudie en vrijetijdsactiviteiten/hobby's. Personen die hun loopbaan een andere richting uitstuurden, kozen voor een job die aansloot bij hun interesses. Het is daarom belangrijk om de activiteiten die dergelijke personen vanuit hun interesse voor STEM ondernemen, aan te grijpen om hen te inspireren over professionele activiteiten die kaderen binnen STEM. De Vlaamse opleidingsincentives maken bijvoorbeeld zichtbaar wie in zijn of haar vrije tijd opleidingen volgt die een opstap kunnen zijn naar een STEM-job. Dergelijke opleidingen zouden een bepaald aantal uren kunnen besteden aan professionele activiteiten die kaderen binnen de gevolgde cursus (bv. in samenwerking met een lokale ondernemingen, sectororganisaties, VDAB, beroepsfederaties, etc.) Ook binnen postinitieel onderwijs is het m.a.w. aangewezen om aandacht te hebben voor de school-werk transitie.

## 5. Conclusies en beleidsimplicaties (vervolg)

Daarnaast zouden ook activiteiten in het kader van wetenschapscommunicatie kunnen aangegrepen worden om personen met STEM-ervaring of –interesse te informeren over recente evoluties in hun expertiseveld en over de relevantie van de door hen verworven competenties. Om dit te realiseren zouden arbeidsmarktactoren vertegenwoordigd kunnen zijn op grootschalige activiteiten zoals de Dag van de Wetenschap. Daarnaast zouden er ook initiatieven kunnen opgezet worden om hen te leren programmeren etc. (initiatieven die nu voornamelijk op jongeren gericht zijn).

### **Ontwikkelen van een tool om loopbaanmogelijkheden te verkennen**

Personen kunnen vaak moeilijk inschatten hoe groot de stap naar een andere job is, vooral wanneer die job zich in een ander expertisedomein situeert. Risico-averse personen, die mogelijk wel geïnteresseerd zijn in een STEM-job, zullen daarom niet snel de stap durven zetten. Het zou daarom een grote meerwaarde zijn om op een laagdrempelige manier personen te informeren over de competentiekloof die ze zouden moeten overbruggen om de stap te zetten. Als ze hun weg vinden naar trajecten van loopbaanbegeleiding of outplacement, wordt dit via persoonlijke begeleiding opgevangen. Deze trajecten blijven hoe dan ook belangrijk om personen een open blik op hun professionele opties te bieden op sleutelmomenten in hun loopbaan. Niet iedereen vindt echter zijn of haar weg naar dergelijke begeleidingstrajecten. Daarom is er nood aan complementaire initiatieven die minder tijdsintensief zijn en minder engagement vragen, maar werkenden wel duidelijk tonen hoe ver ze staan om de stap naar een andere job te zetten.

Een concreet initiatief dat inspirerend kan werken is de OECD tool, gebaseerd op de ‘skills for jobs database’, die toont welke competenties personen moeten versterken om van het ene beroep naar het andere over te stappen. Naast dergelijke generieke tool, zou de VDAB voor bepaalde beroepen vanuit haar competentiewerking een tool kunnen ontwikkelen met een gelijkaardige finaliteit, nl. tonen waar de competentiekloof zit tussen de huidige job en de beoogde job, en daarbij ook doorverwijzen naar kanalen/actoren/activiteiten die hen kunnen helpen om de kloof te overbruggen.

Vb. via link <https://www.oecdskillsforjobsdatabase.org/#BE/>

*Volledige referentie van onderzoeksrapport(en) of paper(s) en andere sleutelpublicaties van het hier samengevatte onderzoek*

Van den Berghe, W. (Tilkon) & De Martelaere, D. (MAS) (2012). Kiezen voor STEM. De keuze van jongeren voor technische en wetenschappelijke studies. Rapport opgemaakt in opdracht van de VRWI - Vlaamse Raad voor Wetenschap en Innovatie.

# Colofon

## **Samenstelling**

Vlaamse overheid  
Departement Werk en Sociale Economie  
Koning Albert II-laan 35 bus 20  
1030 Brussel  
02 553 42 56  
viona@wse.vlaanderen.be  
www.werk.be

## **Verantwoordelijke uitgever**

Dirk Vanderpoorten  
Secretaris-generaal

Uitgave  
april 2019  
depotnummer D/2019/3241/128