

Capita Selecta Recent Arbeidsmarktonderzoek in Vlaanderen

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

Auteur(s): Sam Desiere, Bert Van Landeghem & Ludo Struyven

1. Korte samenvatting van het onderzoek (abstract)

In 2016 stroomden 288.765 werkzoekenden in bij de VDAB, elk met eigen kenmerken, noden en verwachtingen. De doelstelling van het Vlaamse activerend arbeidsmarktbeleid is het ondersteunen van deze werkzoekenden in het proces naar werk. De nood aan en het type van ondersteuning hangt af van het profiel van de werkzoekende en zijn of haar afstand tot de arbeidsmarkt. Eén van de belangrijkste uitdagingen van elk arbeidsmarktbeleid is dan ook het afstemmen van de vraag naar ondersteuning vanuit de werkzoekende en het aanbod van ondersteuning vanuit de twee centrale instanties Departement Werk en Sociale Economie (DWSE) en VDAB. Deze studie onderzoekt **wat het Vlaamse arbeidsmarktbeleid aanbiedt aan wie**.

Daarvoor rangschikt dit onderzoek voor het eerst (alle) maatregelen van het Vlaamse arbeidsmarktbeleid op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt van de bereikte doelgroep. Het begrip afstand tot de arbeidsmarkt wordt daarbij geoperationaliseerd door elke werkzoekende een 'profilingscore' toe te kennen, die de kans voorspelt dat de werkzoekende binnen zes maanden werk zal vinden. Een innovatief statistisch model, ontwikkeld door de VDAB, ligt aan de basis van deze profilingscore en houdt zowel rekening met klassieke kenmerken van de werkzoekende (opleiding, leeftijd, geslacht, talenkennis, ...) als met de individuele arbeidsmarkthistoriek en het gebruik van de VDAB website ('click data'). Het rangschikken van de diverse maatregelen binnen het Vlaamse arbeidsmarktbeleid – gaande van sociale economie, de tenders, werkplekieren, tot doelgroepkortingen – laat toe om op een uniforme manier te analyseren hoe de maatregelen zich t.o.v. elkaar verhouden vanuit het criterium van de nieuw ingestroomde werkzoekenden.

In een tweede fase wordt, eveneens op basis van de profilingscore, geëvalueerd welk 'type' werkzoekende binnen de periode van één jaar niet is bereikt. We stellen onder meer vast dat er een breed aanbod aan (intensieve) ondersteuning bestaat, in het bijzonder voor de kwetsbare werkzoekenden, maar dat het eveneens de kwetsbare werkzoekenden zijn die vaker door de mazen van het net glijpen. We schatten dat 14% tot 24% van de werkzoekenden niet binnen één jaar deelneemt aan een maatregel of uitstroomt uit de werkloosheid/naar werk. In absolute aantallen gaat het om 32.543 tot 69.199 werkzoekenden.

De omvattende analyse van vraag en aanbod van het activeringsbeleid laat toe om de richting voor beleid voor de komende jaren te helpen bepalen. Het rapport bevat daartoe een uitgebreide set aan beleidsvoorstellen.

Key words:

arbeidsmarktbeleid, activering, arbeidsbemiddeling, werkzoekenden, profiling, afstand tot de arbeidsmarkt

2. Doelen van het onderzoek

Het afstemmen van het aanbod aan maatregelen die werkzoekenden ondersteunen in het proces naar werk op de specifieke noden van de verschillende ‘types’ werkzoekenden is één van de belangrijkste uitdagingen van een activerend arbeidsmarktbeleid.

Dit onderzoek in het kader van het Viona-onderzoeksprogramma 2017, brengt voor het eerst de volledige populatie instromende werkzoekenden in kaart op basis van een eenvormige maatstaf, en brengt een koppeling tot stand met het volledige aanbod van beleidsacties of -maatregelen. Op die manier wordt geprobeerd antwoorden te bieden op vragen zoals: *Hoe verhouden vraag naar en aanbod aan dienstverlening zich? Welke maatregelen binnen het Vlaamse activeringsbeleid bereiken zwakke en welke maatregelen bereiken sterkere werkzoekenden? Kunnen de maatregelen logisch t.o.v. elkaar worden geplaatst?* en *Zijn er groepen die onvoldoende bereikt worden?* Anders gesteld, dit onderzoek analyseert **wat het Vlaamse arbeidsmarktbeleid aanbiedt aan wie.**

3. Methoden en data

Dit onderzoek analyseerde gegevens m.b.t. de volledige populatie van werkzoekenden ingestroomd bij VDAB in 2016, waarvan het traject werd opgevolgd t.e.m. januari 2018. Elke maand na het instromen in de werkloosheid weten we of de werkzoekende is uitgestroomd uit de werkloosheid, of de werkzoekende deelnam aan een VDAB-maatregel (tenders, werkplekleren, opleidingen, ...) of uitstroomde naar werk met een DWSE-maatregel (doelgroepkortingen, dienstenchequesector, sociale economie, ...). Om dit te realiseren werden administratieve gegevens van de VDAB over het profiel van de werkzoekende (leeftijd, opleidingsniveau, ...) gekoppeld met administratieve gegevens van de VDAB over het type maatregelen waaraan de werkzoekende deelnam, en met gegevens van het DWSE over maatregelen (dienstencheques, sociale economie, ...) die door dit departement worden geïmplementeerd.

Deze dataset werd verder verrijkt met de ‘profilingscore’ van elke werkzoekende. De profilingscore werd ontwikkeld door de VDAB en schat, op basis van een statistisch model, de kans dat een werkzoekende binnen zes maanden zal uitstromen naar werk (meer precies wordt de kans geschat om aan het werk te zijn exact 215 dagen na instroom in de werkloosheid). Deze samenvatting bespreekt de profilingscore niet in detail. De geïnteresseerde lezer verwijzen we naar deel 1 van het onderzoeksrapport.

Omdat deze studie werkt met gegevens over ‘nieuwe’ werkzoekenden, kunnen er geen uitspraken worden gedaan over de ondersteuning van zeer langdurig werkzoekenden.

Om de resultaten verder te duiden en te interpreteren werd eveneens een workshop voor beleidsexperten en stakeholders van het Vlaamse beleid georganiseerd. Deze workshop vond plaats op 18 oktober in de SERV. Het doel van de workshop was om met de stakeholders op basis van de bevindingen te reflecteren over het actuele activeringsbeleid in Vlaanderen, zonder dat dit een onderdeel vormde van het onderzoeksdesign.

4. Bevindingen

Een heterogene groep werkzoekenden stroomt jaarlijks in bij de VDAB

Dit onderzoek analyseerde gegevens m.b.t. de volledige populatie van werkzoekenden ingestroomd bij VDAB in 2016, waarvan het traject werd opgevolgd t.e.m. januari 2018. In 2016 stroomden 288.765 unieke werkzoekenden in bij VDAB. Deze groep is erg heterogeen. Het gaat voornamelijk om volledig uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (59% van de populatie), werkzoekenden in wachttijd (18%) en vrij-ingeschreven, niet-werkende werkzoekenden (19%). Ongeveer één derde is jonger dan 25 jaar, terwijl een kleine minderheid (5%) ouder is dan 55 jaar. Wat opleidingsniveau betreft is 34% laaggeschoold (ten hoogste een diploma tweede graad secundair onderwijs), 38% middengeschoold (diploma derde graad secundair onderwijs) en 28% hooggeschoold. Bijna drie op vier van de werkzoekenden geeft aan het Nederlands als moedertaal te hebben.

De profilingscore is een goede maatstaf voor het begrip afstand tot de arbeidsmarkt

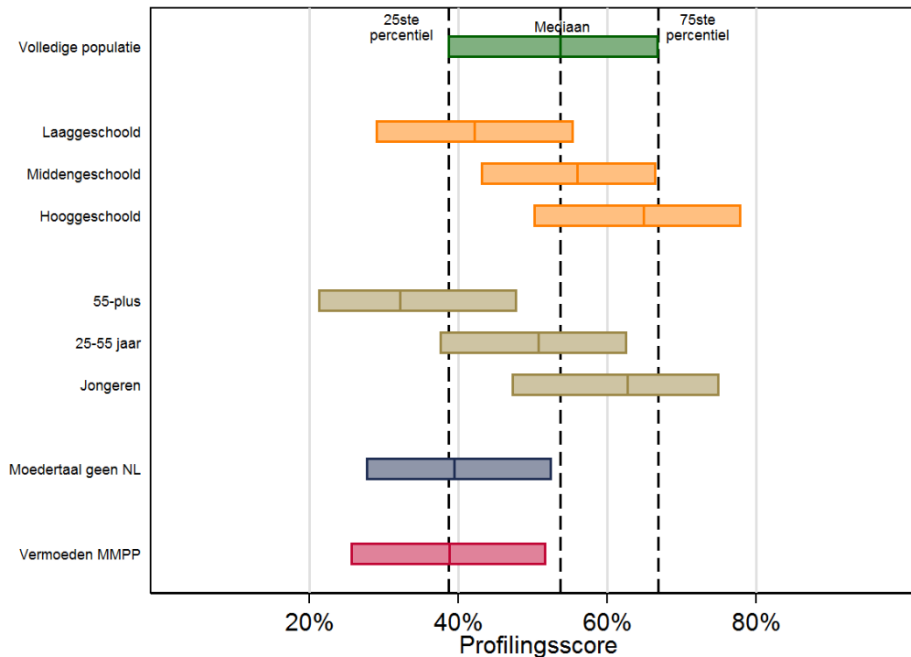
De VDAB ontwikkelde een innovatief statistisch model – ‘Next Steps’ genoemd – dat de kans voorspelt dat een werkzoekende binnen zes maanden werk zal vinden. Deze kans noemen we de ‘profilingscore’, en gebruiken we in dit onderzoek als maatstaf voor het begrip afstand tot de arbeidsmarkt. We definiëren met andere woorden het begrip ‘afstand tot de arbeidsmarkt’ als ‘de geschatte kans om binnen zes maanden werk te vinden’.

De profilingscore wordt door VDAB geschat op basis van zoveel mogelijk gedigitaliseerde informatie waarover de VDAB beschikt. Dit houdt in dat er zowel gebruik wordt gemaakt van klassieke kenmerken van de werkzoekende (opleidingen, talenkennis, leeftijd, regio, ...) als met de individuele arbeidsmarkthistoriek (aantal dagen gewerkt in de afgelopen drie jaar, aantal periodes werkzoekend, ...) en de manier waarop de website van de VDAB wordt gebruikt (aanklikken van

vacatures, aanpassingen in Mijn Loopbaan, ...). Omdat bij de start van dit onderzoek het statistisch model nog volop werd ontwikkeld, gebruiken we niet de meest recente versie. Deze studie steunt op de versie van januari 2018.

Voor dit onderzoek kon aan elke werkzoekende een profilingscore worden toegekend. Onderstaande figuur toont de profilingscore van de volledige populatie en van specifieke groepen, en visualiseert ook de distributie van de scores. Hoe lager de gemiddelde score, hoe lager de kans om uit te stromen naar werk en hoe kwetsbaarder de werkzoekende. Kijken we naar de volledige populatie, dan stellen we vast dat de helft van de werkzoekenden een profilingscore tussen 39% en 67% heeft, terwijl de gemiddelde profilingscore 53% is. Een 'gemiddelde' werkzoekende heeft dus 53% kans om binnen zes maanden werk te vinden. De 25% meest kwetsbare werkzoekenden hebben een profilingscore die lager is dan 39%. Dit betekent dat minder dan 39% van de 25% meest kwetsbare werkzoekenden zullen uitstromen naar werk binnen zes maanden. Omgekeerd, hebben de 25% sterkste werkzoekenden een profilingscore die hoger is dan 67%.

Figuur 1 De afstand tot de arbeidsmarkt voor de volledige populatie en specifieke (doel)groepen



Verder kijken we ook naar de distributie van de profilingscores per studieniveau (laag-, midden- en hooggeschoold), per leeftijdsgroep (jongeren, 25-55 jaar en 55-plussers), voor werkzoekenden die het Nederlands niet als moedertaal hebben en voor werkzoekenden met het vermoeden van een ernstige medische, mentale, psychische en/of psychiatrische problematiek (MMPP). De resultaten bevestigen gekende patronen. Zo staan laaggeschoolden gemiddeld genomen verder van de arbeidsmarkt dan midden- of hooggeschoolden. De gemiddelde profilingscore van laaggeschoolden is 42% t.o.v. 54% voor de midden- en 63% voor de hooggeschoolden. Jongeren staan gemiddeld dan weer dichterbij de arbeidsmarkt dan 25-55 jarigen, die op hun beurt dichterbij de arbeidsmarkt staan dan 55-plussers. Zeker die laatste groep staat erg ver van de arbeidsmarkt: gemiddeld is slechts 35% van de 55-plussers binnen zes maanden aan het werk. Ook werkzoekenden waarvan het Nederlands niet de moedertaal is (gemiddeld heeft 40% werk binnen zes maanden) en werkzoekenden met een vermoeden van MMPP (gemiddeld heeft 39% werk binnen zes maanden) staan ver van de arbeidsmarkt.

De profilingscore toont echter ook aan dat één enkel kenmerk van een werkzoekende, zoals het studieniveau, niet voldoende is om de afstand tot de arbeidsmarkt van een werkzoekende te karakteriseren. De distributies – voorgesteld met balkjes in de figuren – overlappen immers tot op zekere hoogte. Zo stellen we vast dat de helft van de laaggeschoolden dichterbij de arbeidsmarkt staan dan een kwart van de middengeschoolden. We stellen met andere woorden vast dat – gemiddeld genomen – laaggeschoolden een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben dan middengeschoolden, maar dat er desalniettemin veel laaggeschoolden zijn die het minstens even goed doen als een deel van de middengeschoolden. De profilingscore geeft dus een meer volledig beeld van de afstand tot de arbeidsmarkt dan één enkel criterium.

We gebruiken één cijfer, de profilingscore, om de afstand tot de arbeidsmarkt te karakteriseren. Dit laat toe om niet te moeten werken op basis van een klassieke doelgroepenbenadering, waarbij een beperkt aantal categoriale variabelen, zoals het studieniveau en de werkloosheidsduur, worden gebruikt om de afstand tot de arbeidsmarkt te karakteriseren. Het steunen op en het meten van het begrip 'afstand tot de arbeidsmarkt' past ook binnen een ruimere trend. We zien een verschuiving van een beleid op basis van kansen- of doelgroepen, wat zich onder meer vertaalde in het strikt afbakenen van criteria die toegang geven tot specifieke vormen van dienstverlening, naar een aanpak op maat,

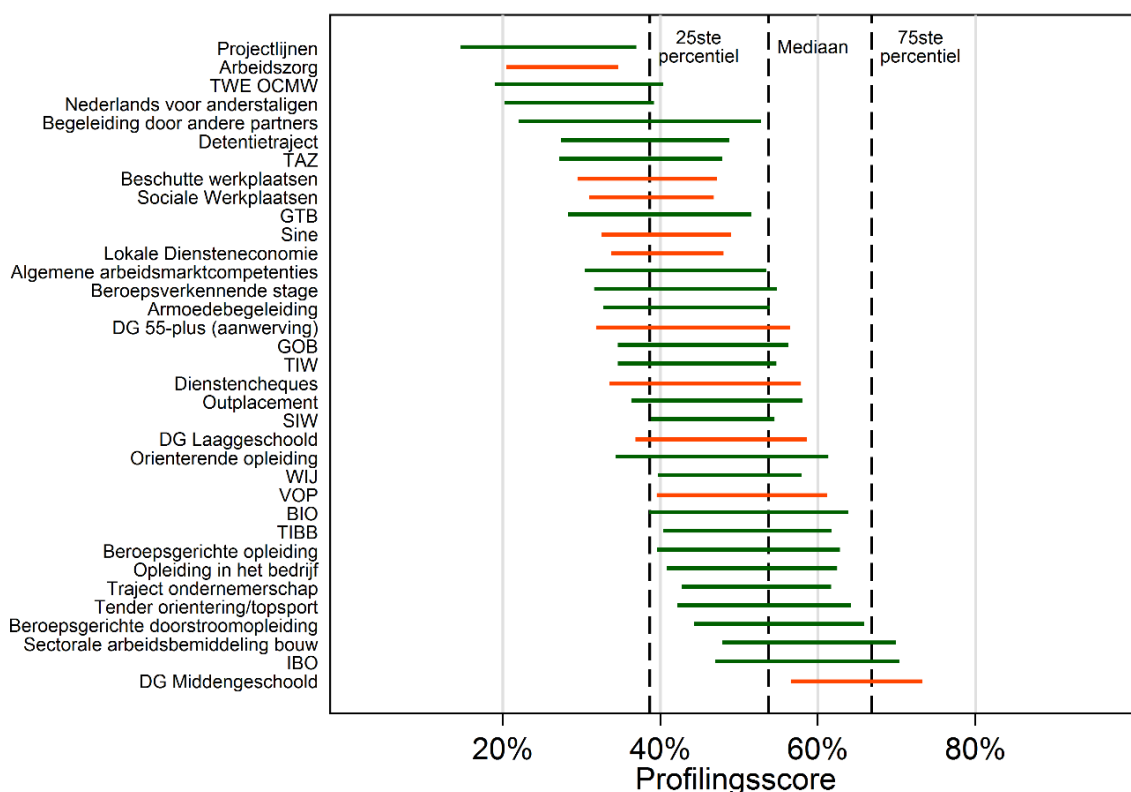
waarbij individuele noden doorslaggevend zijn bij het toeleiden naar de dienstverlening. Maar op het macroniveau blijft een sturing en monitoring van doelgroepen op basis van één of enkele ascriptieve kenmerken noodzakelijk om billijkheidsredenen. En daarnaast blijft voor specifieke maatregelen de afbakening tot welbepaalde doelgroepen nog altijd noodzakelijk om budgettaire, juridische of praktische redenen.

Het Vlaamse arbeidsmarktbeleid kent een ruime waaier aan maatregelen, ook voor kwetsbare werkzoekenden

De maatregelen van het Vlaamse activerende arbeidsmarktbeleid kunnen t.o.v. elkaar worden gepositioneerd in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt, zoals bepaald door de profilingscore. We houden daarbij rekening met alle VDAB-maatregelen zoals IBO's, tenders, opleidingen en armoedetrajecten. Lezers die minder vertrouwd zijn met de modaliteiten en doelstellingen van deze maatregelen verwijzen we naar sectie 5.2 in hoofdstuk 5 van het rapport. We houden geen rekening met andere vormen van dienstverlening naast de maatregelen of acties, zoals de digitale tools of de persoonlijke dienstverlening (al dan niet met formele opvolging). Naast de VDAB-maatregelen, houden we ook rekening met het activerend arbeidsmarktbeleid dat wordt gecoördineerd en geïmplementeerd door het DWSE zoals de doelgroepkorting, de dienstenchequesector en de sociale economie.

Onderstaande figuur rangschikt VDAB (groen) en DWSE-maatregelen (oranje) in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt van de bereikte doelgroep. Maatregelen die bovenaan staan bereiken gemiddeld genomen meer kwetsbare werkzoekenden dan maatregelen die onderaan staan. De verticale stippellijnen geven de distributie van de profilingscore van de volledige populatie. Maatregelen links van het 25ste percentiel bereiken bijvoorbeeld voornamelijk de 25% meest kwetsbare werkzoekenden. De lengte van elk balkje toont de distributie van de profilingscores van de deelnemers aan een actie. Zo hebben de helft van de werkzoekenden in arbeidszorg een profilingscore tussen 21% en 35%, terwijl een kwart een profilingscore lager dan 21% heeft en een ander kwart een profilingscore hoger dan 35% heeft.

Figuur 2 Rangschikking van VDAB (groen) en DWSE-maatregelen (oranje) in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt



Welke inzichten biedt deze figuur nu voor het Vlaamse arbeidsmarktbeleid? Ten eerste stellen we vast dat er een ruime waaier aan maatregelen bestaat, zowel voor de meest kwetsbare als de minder kwetsbare werkzoekenden. Het merendeel van de maatregelen bereikt werkzoekenden die behoren tot de 50% meest kwetsbare werkzoekenden. Een uitzondering op deze regel is de doelgroepkorting voor middengeschoolden waarvan bijna alle begunstigden behoren tot de 50% sterkste werkzoekenden, en bijna de helft van de begunstigden behoren tot de 25% werkzoekenden met de kleinste afstand tot de arbeidsmarkt.

Ten tweede blijkt de rangschikking van de maatregelen t.o.v. elkaar logisch omdat ze appelleert aan de beoogde doelgroep. Zo stellen we vast dat maatregelen die expliciet inzetten op kwetsbare werkzoekenden, zoals arbeidszorg, de TAZ en de sociale economie inderdaad kwetsbare werkzoekenden bereiken. De TIBB, TIW, WIJ en, tot op zeker hoogte, de beroepsgerichte (doorstroom)opleidingen, worden dan weer ingezet voor de 'middengroep'. IBO's, de

sectorale arbeidsbemiddeling bouw en de trajecten ondernemerschap bereiken werkzoekenden die relatief dicht bij de arbeidsmarkt staan.

Ten derde valt op dat er vrij veel 'overlap' is tussen maatregelen. Dit suggereert dat verschillende maatregelen mogelijk eenzelfde doelgroep bereiken. Er bestaat onder meer een grote overlap tussen de TIBB, TIW en WIJ. Hoewel deze maatregelen in principe een andere doelgroep en focus hebben (i.e. TIBB voor alle doelgroepen; TIW voor langdurig werkzoekenden; WIJ voor jongeren), en ook de inschatting door de bemiddelaar het verschil kan maken (zoals bij de WIJ-tender voor jongeren), stellen we vast dat deze tenders tot op zekere hoogte werkzoekenden met een gelijkaardige afstand tot de arbeidsmarkt bereiken. Dit roept de vraag op of deze tenders op termijn niet kunnen worden vervangen door één enkele tender.

Toch valt een deel van de (voornamelijk kwetsbare) werkzoekenden door de mazen van het net

Hoewel het Vlaamse arbeidsmarktbeleid een brede waaier aan maatregelen heeft ontwikkeld, zowel voor kwetsbare als minder kwetsbare werkzoekenden, blijft de vraag of werkzoekenden wel degelijk deelnemen aan deze maatregelen. Om dit na te gaan evalueerden we welk aandeel van de werkzoekenden binnen één jaar na instroom in de werkloosheid niet heeft deelgenomen aan een actie noch (minstens drie opeenvolgende maanden) is uitgestroomd uit de werkloosheid of naar werk. We bekijken twee scenario's. Scenario 1 definieert succes als een werkzoekende die binnen één jaar minstens aan één actie deelneemt of binnen deze periode uitstroomt uit de werkloosheid. Scenario 2 definieert succes als deelnemen aan een actie of uitstromen naar werk. Scenario 2 is dus strikter dan scenario 1 in de zin dat scenario 2 werkzoekenden die uitstromen uit de werkloosheid, maar geen werk vinden niet als een succes definieert. In beide scenario's beschouwen we twee populaties: de volledige populatie van werkzoekenden ingestroomd in 2016 en de populatie van werkzoekenden in wachttijd en de uitkeringsgerechtigde werkzoekenden ingestroomd in 2016. Onderstaande tabel geeft de resultaten voor beide scenario's en populaties.

Tabel 1 Mismatch tussen vraag en aanbod

Populatie	Aantal werkzoekenden ingestroomd in 2016	Werkzoekenden niet bereikt binnen één jaar	
		Scenario 1 (geen deelname aan een actie noch uitgestroomd <u>uit de werkloosheid</u>)	Scenario 1 (geen deelname aan een actie noch uitgestroomd <u>naar werk</u>)
Alle werkzoekenden	288.765	41.359 (14%)	69.199 (24%)
Uitkeringsgerechtigde werkzoekenden en werkzoekenden in wachttijd	221.199	32.543 (15%)	49.471 (21%)

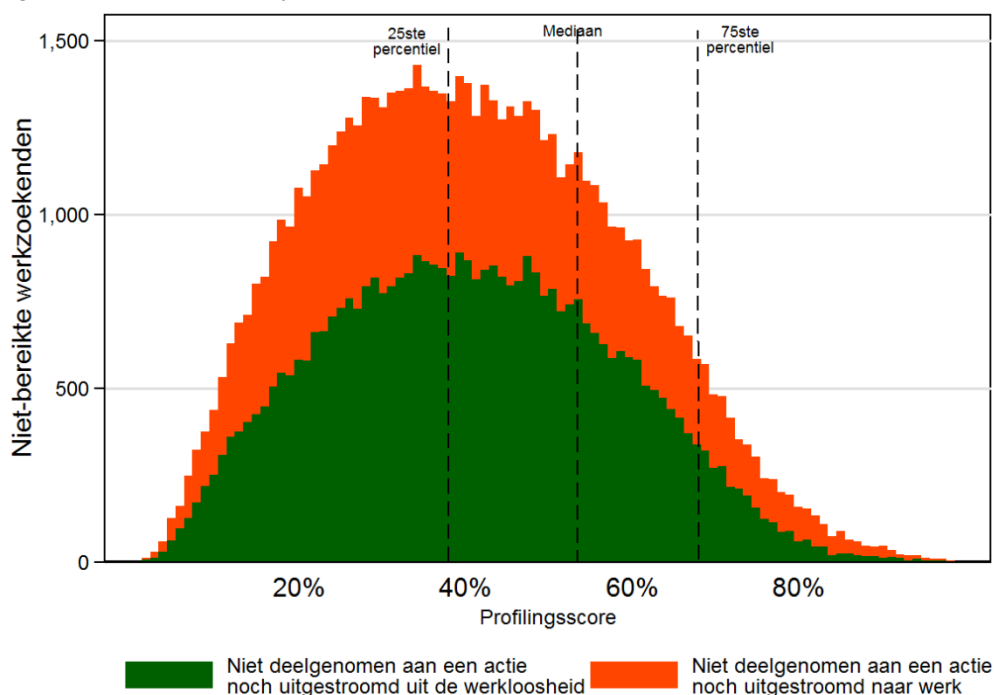
Van de 288.765 werkzoekenden die instroomden in de werkloosheid in 2016, namen 69.199 (24%) werkzoekenden niet deel aan een actie en stroomden ze niet uit naar werk binnen 12 maanden. 41.359 (14%) werkzoekenden namen niet deel aan een actie en stroomden evenmin uit de werkloosheid. Bijgevolg is er een grote groep van 27.840 werkzoekenden die niet deelnamen aan een actie, maar wel uitstroomden uit de werkloosheid zonder ook effectief werk te hebben gevonden. Beperken we de populatie tot de volledig uitkeringsgerechtigde werkzoekenden en werkzoekenden in wachttijd, dan stellen we vast dat van de 221.199 werkzoekenden ingestroomd in 2016, 32.543 (15%) werkzoekenden niet deelnamen aan een actie noch uitstroomden uit de werkloosheid, terwijl 49.471 (21%) werkzoekenden niet deelnamen aan een actie noch uitstroomden naar werk.

Afhankelijk van de manier waarop de populatie van werkzoekenden wordt afgebakend en van het verschil tussen uitstroom naar werk of uitstroom uit de werkloosheid, vinden we dat tussen de 32.543 en 69.199 werkzoekenden niet deelnamen aan een actie noch uitstroomden uit de werkloosheid of naar werk binnen één jaar na instroom in de werkloosheid. In relatieve termen betekent dit dat 14% tot 24% van de werkzoekenden door de mazen van het net glipt. Dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat deze werkzoekenden geen enkele vorm van ondersteuning hebben gekregen, maar wel dat ze niet hebben deelgenomen aan één van de acties opgelijst in Figuur 2.

Onderstaande figuur toont de distributie van de profilingscores van de werkzoekenden die niet deelnamen aan een actie noch uitstroomden naar werk (oranje) of uit de werkloosheid (groen). Het is duidelijk dat het voornamelijk om kwetsbare werkzoekenden gaat. Het merendeel van deze werkzoekenden behoort tot de 50% meest kwetsbare werkzoekende of zelfs tot de 25% meest kwetsbare werkzoekenden. Relatief t.o.v. de totale populatie zijn deze werkzoekenden vaker laaggeschoold, 55-plus of hebben ze het Nederlands niet als moedertaal. Slechts een kwart van de werkzoekenden in deze groep is jonger dan 25 jaar. Niet alle werkzoekenden bevinden zich aan de kant van de lagere profilingscores, een kleiner deel van het niet-bereik zit ook aan de kant van de hogere scores. Toch is de kans groot dat

het ook daar gaat om de meer kwetsbaren, maar dat dit niet correct wordt voorspeld door de profilingscore. Wellicht is hun werkelijke afstand tot de arbeidsmarkt onderschat door het optreden van een selectie-effect. We houden immers enkel werkzoekenden over die niet zijn uitgestroomd naar werk, en die dus wellicht een kwetsbaarder profiel hebben dan initieel was ingeschat, bijvoorbeeld omdat bepaalde persoonlijke kenmerken van de werkzoekenden niet kunnen worden meegenomen bij het schatten van de profilingscore.

Figuur 3 Profilingscores van werkzoekenden die niet deelnamen aan een actie noch uitstroomden uit de werkloosheid (groen) of naar werk (oranje)



De dataset laat niet toe om verder te verfijnen waarom een deel van de werkzoekenden niet deelneemt aan een actie. Het zou zowel kunnen te maken hebben met (1) een gebrek aan capaciteit, en dan in het bijzonder in acties die inzetten op meer kwetsbare werkzoekenden, (2) een aanbod dat niet is aangepast aan de noden van de werkzoekenden, (3) moeilijkheden bij het bereiken van werkzoekenden of (4) het toeleiden van werkzoekenden naar gepaste acties.

5. Conclusies en beleidsimplicaties

Het beleid in Vlaanderen heeft in de recente jaren vooral ingezet op het vereenvoudigen dan wel volledig 'loslaten' van een doelgroepenbenadering gebaseerd op persoonskenmerken (zoals opleidingsniveau, leeftijd of werkloosheidsduur) – denken we maar aan de hervorming van de loonkostsubsidies of van de instrumenten binnen het werkplekcleren. De alternatieve benadering is gebaseerd op een veelheid van individuele kenmerken, waarbij in het extreme geval geen enkele doelgroepenrestrictie meer geldt. De praktijk van het beleid in Vlaanderen houdt momenteel het midden tussen beide benaderingen. Vandaar dat de bevindingen in dit rapport des te relevanter zijn voor wie begaan is met de afstemmingsvraag tussen werkzoekenden en maatregelen, tussen het bereik en het profiel van de werkzoekenden aan de ene kant en de coherentie en differentiatie van het aanbod van maatregelen aan de andere kant. Een belangrijke dimensie bij de activering van werkzoekenden is dat er voldoende geschikt aanbod moet zijn om aan de vraag – hier van de werkzoekenden – te voldoen. Indien niet, dan is er sprake van mismatch tussen werkzoekenden en maatregelen.

De bevindingen in ons onderzoek tonen aan dat het Vlaamse beleid globaal beschouwd eerder de meer kwetsbaren bereikt, maar ook dat er wel degelijk een probleem van mismatch blijft bestaan in het activeringsbeleid. De conclusie is niet dat het beleid faalt, wel dat er nog marge is voor het sluiten van de cascade van niet-bereik van werkzoekenden door in het eerste jaar van de werkloosheid de instroom in langdurige werkloosheid en inactiviteit te stremmen.

Voor de opbouw van de conclusies gaan we te werk in drie stappen. In een eerste stap formuleren we wat er kan gedaan worden voor het meest kwetsbare uiteinde van de verdeling, de groep onder het 25ste percentiel, of de meest kwetsbaren. Vervolgens zoomen we in op wat er kan verbeteren in het aanbod van maatregelen, dus veranderingen op programmatisch vlak. In derde instantie gaan we nog een stap verder door te verkennen waar er meer overkoepelende, structurele veranderingen mogelijk zijn in het systeem van beleidsvoering. De drie beleidssporen staan uiteraard niet los van elkaar. Zeker als de focus ligt bij de mogelijkheden om impact te hebben op de werkzaamheidsgraad en het 'onbenutte arbeidspotentieel', zal een omvattende beleidsambitie die deze of gene maatregel overstijgt, meer dan nodig zijn.

Beleid voor de meest kwetsbaren als eerste speerpunt voor het activeringsbeleid

De belangrijkste bevinding in dit onderzoek heeft te maken met de kwantitatieve mismatch binnen het Vlaamse activeringsbeleid. Ten eerste blijft er een niet-bereik van 14% à 24%. In het meest gunstige scenario wordt 86% van de werkzoekenden binnen een periode van 12 maanden bereikt, of is men intussen zelf aan het werk gegaan. Positief is dat hiermee ook kwetsbaren worden bereikt. Alle maatregelen samen beschouwd, worden met het huidige aanbod al duidelijk de meer kwetsbaren bereikt (zie ook onder). Ook neemt het bereik snel toe naarmate men langer werkloos blijft, althans in het eerste jaar dat men werkloos is. Maar de vaststelling blijft dat het bereik niet sluitend is, en vooral de meest kwetsbaren vallen tussen de mazen van het net. Ten tweede, eens langdurig werkloos nemen de kansen drastisch af in vergelijking met het eerste jaar werkloosheid. Zo blijkt 33% van de groep die langdurig werkloos wordt tussen de 12de en de 18de maand buiten elke maatregel te blijven (mogelijk waren zij wel al eerder bereikt door een actie of maatregel) terwijl men ook niet uitstroomt. Ten derde, voor 10% à 15% eindigt de werkloosheidsperiode om een andere reden dan werk. Hier gaat het om de werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, dus de meest kwetsbaren.

Als een eerste speerpunt voor het activeringsbeleid in de komende jaren is er de prioriteit voor de meest kwetsbaren. Ten dele is het beleid al aan het evolueren in die richting, getuige het versnellingsplan voor de (stock van) langdurig werkzoekenden. Daarnaast dient het decreet vermeld van de werk- en zorgtrajecten, dat uitgaat van een structurele samenwerking met Welzijn om een aanbod te creëren voor personen met medische, mentale, psychische, psychiatrische of sociale problemen. De analyse in dit onderzoek kon met deze evoluties nog geen rekening houden. Bovendien zijn in dit onderzoek de bevindingen gebaseerd op de flow van werkzoekenden die minimaal 12 maanden worden geobserveerd. Wat we daaruit concluderen is dat er nog meer moet worden ingezet op het tijdige en juiste aanbod voor de meest kwetsbaren, om op die manier de aanvoer naar langdurige werkloosheid te stremmen. Dat vergt een systematische en omvattende aanpak van screening, contact en oriëntering door VDAB en partners. Vooral de frequentie en kwaliteit van het contact met de werkzoekende zijn hier cruciaal (Van Parys & Struyven, 2017). Momenteel wordt er al volop ingezet op het opbouwen en onderhouden van contacten met de werkzoekende, vooral dan langs digitale weg. Maar wil men ook doorstoten tot de harde kern, dan zal een meer persoonlijke en betrokken aanpak nodig zijn. Dat geldt a fortiori voor de werkzoekenden die uitstromen uit de werkloosheid door zichzelf uit te schrijven, zonder dat ze aan het werk gaan. Cruciaal is om voor hen een onmiddellijk contact te organiseren op het moment dat de uitschrijving plaatsvindt. De juiste timing dus, en met het juiste kanaal.

Een bijzondere groep onder de werkzoekenden die ingeschreven blijven zijn degenen die na het beëindigen van deelname aan een eerste maatregel toch niet uitstromen. Uit onze analyse blijkt dat 24% niet is uitgestroomd na een actie, en ook niet in een vervolgactie doorstroomt. Wil men ook hen niet van de radar laten verdwijnen, bevelen we aan om een systematische aanpak voor nazorg te voorzien door VDAB en partners. Bij het overwegen van een vervolgactie is het een terechte bekommernis om carousel-effecten te vermijden. Een louter modulaire opbouw van acties of maatregelen is daarom niet aan te bevelen, wel een benadering van activeringstrajecten die worden gebaseerd op in serie geplaatste maatregelen. Het gehele aanbod van bestaande maatregelen zou kunnen worden doorgelicht vanuit het criterium van het serie plaatsen van maatregelen, ook in een perspectief van 'upskilling'.

Onze analyse toont aan dat een aantal bestaande maatregelen de meest kwetsbaren reeds bereiken, zij het onvoldoende. Bestaande maatregelen kunnen worden uitgebreid om meer kwetsbaren te bereiken. De richting voor beleid is daarom tweërlei: verhogen van de contingenten en garanderen van een voldoende stabiele tewerkstelling voor de betrokken werkzoekenden. Vooreerst kunnen het collectief maatwerk (maatwerk-bedrijven) en het (toekomstige) individueel maatwerk (reguliere bedrijven) meer worden aangewend. Op de beleidsworkshop werd ervoor gepleit om beide vormen van maatwerk mogelijk te maken, zonder dat dit ten koste mag gaan van het collectief maatwerk. Bovendien werd gesuggereerd om geen te grote beschotten tussen beide vormen van maatwerk te creëren. Zo zouden maatwerk-bedrijven hun expertise inzake begeleiding ook kunnen aanwenden in reguliere bedrijven. Dat past in het streven naar een inclusieve arbeidsmarkt, met meer tewerkstelling van personen met een beperking op de reguliere arbeidsmarkt. Ten tweede kan het beleid ervoor zorgen dat de betrokkenen kunnen rekenen op een activerende tewerkstelling (onder welke vorm ook) die voldoende stabiliteit biedt en niet (soms herhaaldelijk) stilvalt door de begrensde termijnen. Uit de beleidsworkshop bleek als teneur voor het aanbod dat in aanmerking komt voor de meest kwetsbaren, een te beperkte capaciteit en een vaak te beperkte periode om ervaringen op te doen en arbeidsritme en competenties op te bouwen. Ook het principe van progressieve tewerkstelling zoals dat bestaat in het kader van ziekte en arbeidsongeschiktheid, sluit daarbij aan (zie onder). De huidige situatie in de arbeidsvraag, met heel wat vacatures voor laaggeschoolden, rechtvaardigt om op het reguliere circuit te blijven focussen. In de mate dat doorstroom naar een reguliere tewerkstelling de norm blijft, zal er moeten worden gezorgd voor meer geleidelijke en in de tijd gefaseerde, doorlopende integratietrajecten. Dat alles vergt dus een dubbele beweging: de contingenten fors verhogen met de nodige middelen voor omkadering en begeleiding op de stageplaatsen en tewerkstellingsplaatsen in de bedrijven, en meer stabiele en progressieve activerende tewerkstellingstrajecten.

Naast uitbreiding van bestaande maatregelen kan er ook worden gedacht aan nieuw beleid voor de meest kwetsbaren. Een richting die in het activeringsbeleid nog niet echt aanwezig is, is deze van de geleidelijke inschakeling in het

arbeidscircuit, via een combinatie van deeltijds werk en deeltijdse uitkering of van vrijwilligerswerk en uitkering. Naar analogie met de progressieve tewerkstelling in het kader van de re-integratie van zieken in samenwerking met het Riziv, zou men dit principe ook kunnen invoeren in de werkloosheidsverzekering. De deeltijdse tewerkstelling in combinatie met een inkomensgarantie-uitkering is momenteel zeer beperkt mogelijk. Maatregelen van recentere datum, zoals Wijk-werken, zouden als een mogelijk eerste stap naar progressieve tewerkstelling kunnen fungeren. Het cruciale punt bij het schakelen tussen maatregelen is dat er geen uitval is en dat de betrokkene overstapt naar een positie waarin men zich kan verbeteren. Meer in het algemeen zou progressieve tewerkstelling ook moeten kunnen bij een zelfde werkgever, die daarbij ook een beroep moet kunnen doen op ondersteuning. Ten gronde vergt dit een afstemming van uitkeringsstelsels door het principe van een graduele opbouw van arbeidsdeelname (en opbouw van sociale zekerheidsrechten) ook in te schrijven in de werkloosheidsverzekering.

Vereenvoudiging en differentiatie van het activeringsaanbod als tweede speerpunt

Een volgende reeks aanbevelingen ligt bij de afstemming, samenvoeging en differentiatie van het aanbod van maatregelen. Door de maatregelen op een continuüm te plaatsen op basis van het feitelijke bereik, abstractie makend van doelgroepspecifieke voorwaarden van de maatregel, wordt duidelijk welke maatregelen op gelijkaardige profielen van werkzoekenden inspelen. Op basis van de synthetische maatstaf 'afstand tot de arbeidsmarkt', die rekening houdt met een groot aantal kenmerken, blijkt dat de meeste bestaande acties of maatregelen zich al bij al weinig laten onderscheiden van elkaar, op de uiteinden van de verdeling na. Een veelheid van maatregelen die onderling wel hun eigen kenmerken kunnen hebben, maar weinig verschillen qua feitelijk bereikte groepen is in de eerste plaats voor de betrokkenen moeilijk werkbaar; het staat ook schaalverruiming en optimalisering in de weg. Dit zien we dan ook als een tweede speerpunt voor het activeringsbeleid in de komende jaren: van een uitwaaiing in de breedte van acties of maatregelen naar een uitdieping binnen enkele grotere maatregelen. We pleiten voor minder maatregelen, maar ook voor meer methodische differentiatie binnen een maatregel dan enkel een standaard-aanbod. Methodische differentiatie is nodig om te kunnen inspelen op de uiteenlopende profielen van werkzoekenden. Vereenvoudiging mag niet leiden tot een standaard-aanbod voor grotere groepen. Meer – en meer kwetsbare - werkzoekenden bereiken zal ook niet lukken met louter een standaard-aanbod. Vereenvoudiging en differentiatie binnen maatregelen gaan hand in hand; het kan helpen om afroming en verdringing binnen een maatregel te reduceren.

Voor bepaalde maatregelen - bijvoorbeeld de maatregelen voor personen met een arbeidsbeperking - evolueert het beleid al in de richting van het doorbreken van doelgroepspecifieke beschotten. Bepaalde maatregelen zijn al opengesteld voor elke werkzoekende, ongeacht of deze ressorteert onder de oorspronkelijk vereiste doelgroep. Deze benadering houdt het risico in dat de oorspronkelijke, nauw omschreven doelgroepen worden weggedrukt door de sterkere profielen. Om vervaging van de aandacht voor de meest kwetsbaren te voorkomen, bevelen we een beleid aan dat adequaat inspeelt op de noden van elke werkzoekende: tijdig en op het juiste moment, met het juiste instrument, via het juiste kanaal. Op de beleidsworkshop werd ervoor gepleit om meer te kunnen experimenteren met nieuwe methodieken. De deelnemers suggereerden om aan onvervulde noden tegemoet te komen door de (her)invoering van structurele subsidies voor partners die met bijzondere doelgroepen werken.

Vereenvoudiging van maatregelen kan op verschillende manieren. Een eerste manier is - eenvoudigweg - minder maatregelen door bestaande maatregelen samen te voegen. Ten tweede kan ook vereenvoudigd worden binnen de overgebleven maatregelen. Een voorbeeld waarin beide manieren aanwezig zijn is dat van de tenders. Om de capaciteit flexibel te kunnen uitbreiden is de tender een geschikt instrument. De voorbije jaren zijn er vele verschillende tenders met telkens andere voorwaarden gelanceerd, met eerder kleine schaalgrootte. Onze analyse in dit rapport wijst in de richting van een drastische vereenvoudiging en schaalverruiming van het instrument. Minder detailbemoeden en grotere aantallen passen ook beter bij het tender-instrument omwille van het marktwerkingsprincipe. In plaats van verschillende doelgroepen te beogen, kan meer worden gestimuleerd dat tender-partners samenwerken met gesubsidieerde partners, gespecialiseerd in specifieke problematieken, om een grotere waaier aan methodieken te kunnen aanbieden in functie van de effectieve drempels bij werkzoekenden. Ook de duurzaamheid van grotere partnerschappen vergt de nodige stimulansen.

Net zoals voor de tenders zijn er ook voor andere clusters van maatregelen mogelijkheden tot vereenvoudiging via samenvoeging. Dat geldt in het bijzonder voor het cluster van maatregelen dat werkervaring en werkplekieren aanbiedt. Anderzijds, er blijven wellicht verschillende vormen van werkplekieren nodig. Een eerste vraag die zich stelt is deze van de kwaliteitsvoorwaarden die voor alle vormen van werkplekieren gelden. Een tweede vraag is hoe de zoektocht naar stages en tewerkstellingsplaatsen in bedrijven beter kan worden gecoördineerd. Op de beleidsworkshop werd aangehaald dat bedrijven nu soms overspoeld worden door vragen. Er werd gesuggereerd om de zoektocht naar stageplaatsen bij bedrijven beter te coördineren via een centrale regie of databank. Maar dat zal niet volstaan. De sleutel ligt bij bemiddelaars in hun contact met bedrijven. Er is nog altijd een grote onbekendheid bij werkgevers, naast stereotype beeldvorming. Daarvoor zijn er bemiddelaars nodig die werkgevers kunnen overtuigen. Voor de bemiddelaars ligt de uitdaging erin om werkzoekenden op de juiste manier bij werkgevers te krijgen. Dat vormt de kern van hun profiel voor de toekomst. Momenteel wordt er geëxperimenteerd met IPS (Individual Placement and Support) coaches, uitgevoerd door GTB, die vier vijfde van hun tijd besteden aan contact met bedrijven. Dat is heel

arbeidsintensief, waardoor de norm van het aantal begeleidingen per jaar niet te hoog mag liggen. Een mogelijk beleidsantwoord hierop is om middelen vrij te maken voor bemiddelaars die een aantal bedrijven in portefeuille hebben, werkgevers begeleiden bij de selectie van nieuwe werknemers, plaatsingsmogelijkheden via jobhunting detecteren en nazorg bieden.

Van aanbod- naar vraagfinanciering?

In derde instantie rijst vanuit de bevindingen over hiaten en afstemmingsproblemen in het aanbod de vraag of een groter en juister bereik kan worden gerealiseerd door meer ingrijpende veranderingen in het beleid. Momenteel opereert het beleid vooral langs de kant van de aanbieders en intermediairen, niet langs de kant van de werkzoekenden. Eén van de opties is om aan elke werkzoekende een persoonsvolgend budget ('rugzak-financiering') toe te kennen waarmee diensten kunnen worden ingekocht bij een breed gamma van aanbieders. Voor de inhoud van de 'rugzak' wordt gekeken naar de drempels bij de werkzoekende maar ook best naar de situatie op de arbeidsmarkt en de beoogde effecten op de arbeidsmarkt. De steunmaatregel kan bestaan uit twee delen: een premie voor een bepaalde looptijd, en een tegemoetkoming aan de werkgever om de tewerkstelling in stand te houden nadien. De veralgemening ervan zou een aantal subsidiestromen die nu naar aanbodgerichte maatregelen gaan, kunnen laten samensmelten. Vanuit het oogpunt van vereenvoudiging is dat een goede zaak. Vanuit het oogpunt van empowerment zal moeten worden geïnvesteerd in voldoende ondersteuning voor de werkzoekenden om bij het juiste aanbod te belanden. Een zekere bekwaamheid van de werkzoekende is inherent aan vraagfinanciering. De meer kwetsbaren vereisen bij vraagfinanciering zo mogelijk nog meer actieve ondersteuning, om non-take up te voorkomen. Bij vraagfinanciering komt er een nog groter gewicht te liggen bij de inschatting, oriëntering, doorverwijzing en opvolging van werkzoekenden.

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

Desiere, S., Van Landeghem, B., & Struyven, L. (2019). Wat het beleid aanbiedt aan wie: een onderzoek bij Vlaamse werkzoekenden naar vraag en aanbod van activering. HIVA. KU Leuven.

Desiere, S., Langenbucher, K., & Struyven, L. (2018). Profiling tools for early identification of jobseekers who need extra support. OECD Policy Brief on Activation Policies. <http://www1.oecd.org/employment/emp/OECD-Profiling-policy-brief-DEC-18.pdf>