

Evaluatie EAD-projecten

Samenvatting

In opdracht van:

**Vlaamse Overheid, Departement Werk en Sociale
Economie**

Uitgevoerd door:

**Inge Neyens
Ingrid Vanhoren**

Brussel, Juni 2011

1. Het beleidskader

De arbeidsmarkt in Vlaanderen wordt gekenmerkt door een lage arbeidsparticipatie van kansengroepen. Het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van kansengroepen is het laatste decennium steeds een prioriteit geweest van de Vlaamse regering. In het **Pact van Vilvoorde** (2001) engageerden de Vlaamse overheid en sociale partners zich tot twee doelen. Niet alleen beoogden ze een verhoging van de totale werkzaamheidsgraad (tot 70 procent arbeidsdeelname in 2010) maar ook wensten ze de realisatie van een evenredige arbeidsdeelname voor allochtonen, personen met een arbeidshandicap, ouderen (50+) en kortgeschoolden.

Met het **decreet** houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt van 8 mei 2002 startte een structurele en inclusieve benadering op diversiteit. Dit decreet heeft twee doelstellingen: enerzijds wil men via het impulsbeleid een evenredige arbeidsdeelname van kansengroepen tot stand te brengen, anderzijds is het de bedoeling om tegen elke vorm van discriminatie te reageren die plaatsvindt op de werkvloer. Vanaf 2003 worden ook structurele beleidspartners, waaronder de sociale partners en vertegenwoordigende organisaties van kansengroepen betrokken bij de uitvoering van het EAD-beleid via eigen structurele EAD-projecten die het streven naar evenredige participatie van kansengroepen verder willen ondersteunen en uitbouwen. De tussenliggende doelstellingen van deze structurele EAD-projecten zijn:

- Het creëren van draagvlak voor diversiteit;
- Verankering en mainstreaming;
- Professionele beleidspartner in advies en overleg.

Het **Pact 2020** (2009) streeft eveneens naar Evenredige Arbeidsdeelname en Diversiteit door het maximaal aanspreken van het potentieel bij ouderen, kortgeschoolden, allochtonen en personen met een arbeidshandicap. Concreet betekent dit dat de gemiddelde jaarlijkse groei van de werkzaamheidsgraad van kansengroepen tot minstens 1 procentpunt moet verhogen (terwijl deze van de totale bevolking met 0,5 procentpunt moet verhogen). Voor allochtonen bv. betekent dit een jaarlijkse toename in tewerkstelling van 11.200. Daarnaast houdt de EAD-doelstelling ook in dat het diversiteitsbeleid een integraal onderdeel van het HR-beleid van alle ondernemingen in Vlaanderen zou moeten zijn.

2. De doelstelling van het onderzoek

IDEA Consult verrichtte in opdracht van het Departement Werk en Sociale Economie de studie 'Evaluatie van de structurele EAD-projecten'. De doelstelling van deze studie is de werking van één van de instrumenten van het EAD-impulsbeleid, nl. de structurele EAD-projecten (naast de diversiteitsplannen en diversiteitsprojecten) te evalueren.

De vier structurele EAD-projecten zijn:

- Jobkanaal;
- De diversiteitsconsulenten van de vakbonden;
- Work-Up;
- Handicap en Arbeid.

Deze structurele EAD-projecten richten zich voornamelijk op het verbeteren van de situatie op de arbeidsmarkt van drie prioritaire doelgroepen, nl. ouderen, allochtonen en personen met een arbeidshandicap.

Naast de evaluatie van de structurele EAD-projecten formuleert dit onderzoek ook suggesties en aanbevelingen voor het bredere EAD-programma en EAD-impulsbeleid, tenminste daar waar deze relevant zijn voor de werking van de structurele EAD-projecten.

3. De methode van het onderzoek

In het onderzoek worden **vier fasen** onderscheiden. Een eerste fase richt zich op het analyseren van bestaand bronnenmateriaal (beleidsnota's, jaarverslagen en jaarprogramma's). In een tweede fase evalueren de verschillende partners binnen de EAD-projecten hun eigen werking. Deze zelfevaluaties worden gebundeld en gerapporteerd. Bovendien wordt op basis van het bronnenmateriaal en de zelfevaluaties een vergelijkende analyse gemaakt van de structurele EAD-projecten en worden beleidsaanbevelingen geformuleerd. In een derde fase worden focusgroepen georganiseerd met projectontwikkelaars en met vertegenwoordigers van VDAB om te reflecteren over de resultaten van analyse en de aanbevelingen voor het EAD-impulsbeleid. In de laatste fase is er een terugkoppeling van de resultaten naar de verschillende partners van de EAD-projecten en naar de werkgroep, o.a. om tot aanbevelingen te kunnen komen m.b.t. de toekomst van de structurele EAD-projecten.

De **criteria** om de vier structurele EAD-projecten te evalueren zijn effectiviteit (de mate waarin doelstellingen worden bereikt), efficiëntie (de verhouding tussen de ingezette middelen en de output) en meerwaarde (de toegevoegde waarde van de EAD-projecten).

4. De contextgegevens

Om de context te schetsen van de positie van de drie prioritaire kansengroepen (en de kortgeschoolden) op de arbeidsmarkt, nemen we drie arbeidsmarktindicatoren in rekening: de participatie- of activiteitsgraad, de werkzaamheidsgraad en de werkloosheidsgraad.

Wanneer we de verschillende arbeidsmarktindicatoren met elkaar vergelijken, stellen we voor **55-plussers** vast dat zowel de participatie- als de werkzaamheidsgraad in 2009 laag zijn. Wel kennen deze twee indicatoren een sterk stijgende evolutie in het laatste decennium. De lage participatie- en werkzaamheidsgraad verwijzen naar een grote groep van inactieven (vooral bij de 60-64 jarigen). Tot slot ligt de werkloosheidsgraad in 2009 van 50- en 55-plussers niet hoger dan de werkloosheidsgraad van de totale bevolking.

Ook voor **allochtonen** (met een niet EU-27 nationaliteit of een niet EU-27 geboorteland) zien we een relatief lage participatiegraad en een duidelijk lagere werkzaamheidsgraad dan in de totale beroepsbevolking. Merk op dat deze cijfers hoger zijn voor allochtonen die geboren zijn in een niet EU-27 land dan deze die een niet EU-27 nationaliteit hebben. Ook kennen beide indicatoren (participatie- en werkzaamheidsgraad) -net zoals bij 55-plussers- een sterk stijgende evolutie bij allochtonen. Daarnaast stellen we -in tegenstelling tot 55-plussers- wel een zeer hoge werkloosheidsgraad vast bij allochtonen. Toch daalde deze werkloosheidsgraad sterk de afgelopen 10 jaren, een positieve evolutie. Toch heeft de economische crisis een negatief effect gehad op de tewerkstelling van allochtonen. Bovendien scoort Vlaanderen nog erg zwak in Europees vergelijkend perspectief.

Voor **kortgeschoolden** zien we - vergelijkbaar met allochtonen - een lage participatiegraad en werkzaamheidsgraad en een hogere werkloosheidsgraad.

Problematisch is dat we geen evolutie vaststellen van de indicatoren doorheen de tijd, ondanks de vele beleidsmaatregelen (vb. opleidingen) die werden getroffen om deze groep aan het werk te krijgen.

Tot slot vinden we een erg lage participatiegraad en werkzaamheidsgraad terug bij **personen met een handicap**. Ook toont de evolutie van de werkzaamheidsgraad een daling. Ondanks heel wat ontbrekende gegevens besluiten we dat de huidige toestand van deze kansengroep op de arbeidsmarkt problematisch is.

5. De resultaten en aanbevelingen

We onderscheiden bij de evaluatie van de vier structurele EAD-projecten **drie luiken**. Een eerste luik is het **beleidsluik** met de diverse beleidsfora en convenanten (SERV commissie diversiteit regionale commissies diversiteit, sectorale CAO's en sectorconvenanten, ERSV convenanten, verschillende beleidsplatformen van de sociale partners, het Minderhedenforum en het Gebruikersoverleg Handicap en Arbeid). Deze beleidsfora en convenanten dragen alle elementen van diversiteit in zich en zijn m.a.w. gekoppeld aan de EAD-doelstelling. Een tweede luik is het luik van de **netwerken van de EAD-partners**. Hierbij spelen de interne mainstreaming van de sociale partners (werkgevers- en werknemersorganisaties), de verschillende federaties (binnen Work-Up) en o.a. het GRIP (voor Handicap en Arbeid) een belangrijke rol. Een derde luik is het **uitvoeringsluik** waarin we twee stromingen kunnen onderscheiden. Een eerste stroming bevindt zich aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt en betreft de instroom en activering van kansengroepen. Een tweede stroming situeert zich aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt en betreft de rol van HR t.a.v. evenredige arbeidsdeelname en diversiteit. In de structurele EAD-projecten wordt vooral gefocust op de ondersteuning van de vraagzijde. Tijdens de bespreking van de resultaten en aanbevelingen komen deze drie luiken regelmatig naar voor en halen we ze waar nodig aan. Niet alleen is elk van deze drie luiken belangrijk, ook de afstemming tussen deze drie luiken is cruciaal voor een goede werking van de verschillende structurele EAD-projecten.

Globaal gezien is het bij het optimaliseren van de werking van de vier structurele EAD-projecten van belang om 1) beter af te stemmen binnen het EAD-impulsbeleid en 2) de relaties met de andere convenanten (ERSV convenanten, sectorconvenanten) sterker uit te bouwen.

Wanneer we resultaten uit de zelfevaluaties aftoetsen aan de vier belangrijkste **criteria** van onze **evaluatie** besluiten we dat:

- 1) De **meerwaarde en relevantie** van de verschillende EAD-projecten groot is wat dus betekent dat ze elk afzonderlijk een belangrijke bijdrage leveren aan het streven naar Evenredige Arbeidsdeelname en Diversiteit. Een belangrijke meerwaarde van de structurele EAD-projecten is bv. de toegankelijkheid van de eigen netwerken en doelgroepen en daaraan gekoppeld de doelgroepgerichte expertise. Deze sterkte leidt ook tot een breder draagvlak voor diversiteit bij sociale partners en ondernemingen. Voor Work-Up en Handicap en Arbeid is de rol van beleidspartner in verschillende fora een belangrijke meerwaarde in het plaatsen van diversiteit op de agenda.
- 2) De effectiviteit en efficiëntie van de verscheidene projecten nog beter kan door een scherpere taakstelling te definiëren met duidelijke streefcijfers en een transparante rapportering. Ook is het belangrijk om bij de streefcijfers die momenteel niet werden behaald te onderzoeken welke oorzaken hiervan aan de basis liggen en hoe deze kunnen worden aangepakt.

Wat betreft de **effectiviteit**, zijn de doelstellingen en activiteiten inzake sensibilisering en draagvlak naar eigen netwerken moeilijk kwantificeerbaar en meetbaar. Bovendien zijn louter kwantitatieve streefcijfers m.b.t. sensibilisering, draagvlak en mainstreaming onvoldoende om effecten te kunnen meten die vooral kwalitatief van aard zijn. Hierdoor is het moeilijk uitspraken te doen over de effectiviteit van de EAD-projecten op dit vlak. Op het vlak van **efficiëntie** stellen we o.a. vast dat de rapportering sterk verbeterd is over de jaren heen, ondermeer in de gezamenlijke rapportering van streefcijfers en output van de partners per EAD-project. Toch merken we dat de rapportering van de doelstellingen, acties en resultaten - in verhouding tot het budget - minder transparant is voor het luik van de eigen netwerken en het beleidsluik, dan voor het uitvoeringsluik.

- 3) De interne (van het EAD-impulsbeleid) en externe (andere initiatieven) **coherentie** nog sterk verbeterd kan worden door meer afstemming te voorzien in het EAD-impulsbeleid en op subregionaal en sectoraal vlak. Momenteel blijven synergiën onderbenut en is de kwaliteit van de samenwerking regio-afhankelijk. Ook worden regionale commissies diversiteit gekenmerkt door afwezigheid van partners en gebrekkige informatiedoorstroming. Wat betreft de samenwerking tussen enerzijds Jobkanaalconsulenten en diversiteitsconsulenten van de vakbonden en anderzijds de projectontwikkelaars is er soms overlap tussen de acties (opnemen contact bedrijven, relatie diversiteit-sociaal overleg). Wel creëren de drie actoren openingen voor elkaar. Wat betreft de samenwerking met de VDAB, kan deze nog sterker worden uitgebouwd (Jobkanaal, Work-Up en Handicap en Arbeid). Tot slot is er slechts beperkte structurele afstemming met sectoren.

Om te besluiten geven we een overzicht van de verschillende **aanbevelingen** van deze studie.

- De structurele EAD-projecten hebben de tendens om nogal breed te gaan en de drie tussenliggende doelstellingen (zie § 1) op te nemen. Daardoor lijkt het ons als eerste stap cruciaal om de taakstelling scherper en duidelijker af te bakenen (*aanbeveling 1*).
- Het doel en de resultaten dienen geformuleerd te worden in duidelijke streefcijfers, bv. het aantal vacatures, doorverwijzingen en begeleidingen (uitvoeringsluik). Merk wel op dat hierbij niet enkel duidelijke streefcijfers dienen te worden vastgelegd voor het uitvoeringsluik, maar ook voor netwerkings- en beleidsluik, bv. bedrijfsbezoeken, diversiteit op agenda van OR (*aanbeveling 2*).
- Jobkanaal: Wat betreft het uitvoeringsluik van Jobkanaal is het in de toekomst belangrijk om de afstemming met de VDAB scherp te houden en Mastervac verder te optimaliseren (en de dubbele registratiesystemen met derden hierop af te stemmen). Daarnaast dienen zij effectief en efficiënt samen te werken met de projectontwikkelaars voor een inclusief HR-beleid. Wat betreft de interne mainstreaming en verankering, raden we aan om hiervoor duidelijke streefcijfers op te stellen (*aanbeveling 3*).
- Diversiteitsconsulenten van de vakbonden: Wat betreft het uitvoeringsluik van de diversiteitsconsulenten van de vakbond zien we in de toekomst vooral een belangrijke opdracht in de ondersteuning van ondernemingskernen waarbij vakbondsoverschrijdende sensibiliseringscampagnes en -projecten belangrijke instrumenten kunnen zijn. Daarnaast dienen zij -net zoals Jobkanaal- effectief en efficiënt samen te werken met de projectontwikkelaars voor een inclusief HR-beleid. Wat betreft de interne mainstreaming en verankering, raden we aan om hiervoor duidelijke streefcijfers op te stellen (*aanbeveling 4*).
- Work-Up: Ook voor Work-Up is het van belang duidelijkheid te creëren in hun rol- en taakstelling. Hierbij zien we in het uitvoeringsluik hun rol

voornamelijk als toeleiding en begeleiding in activering, in het beleidsluit is dat deze van beleidspartner (met een stem voor de etnisch-culturele minderheden). Wat betreft de netwerking, is de verderzetting van de samenwerking tussen het Minderhedenforum en de federaties van belang. Zij kunnen nog sterker samenwerken met de VDAB om het sluitend maatpak te optimaliseren. Daarnaast zouden zij ook een rol kunnen spelen in tweedelijns-ondersteuning t.a.v. bedrijven rond diversiteitsmanagement. Binnen de huidige budgettaire ruimte is het echter niet mogelijk deze rol op te nemen en is het aangewezen om zich dan vooral te concentreren op het overdragen van kennis aan andere consultants en netwerken (*aanbeveling 5*).

- Handicap en Arbeid: Voor het uitvoeringsluit van Handicap en Arbeid is er momenteel een tweedelijns-ondersteuning t.a.v. verschillende consultants door het Steunpunt Handicap en Arbeid. Daarnaast zou het Steunpunt in de toekomst ook de tweedelijns-ondersteuning rond disability management (of diversiteitsmanagement) t.a.v. bedrijven kunnen opnemen. Dit zou bovendien de zichtbaarheid van het desbetreffende EAD-project verhogen. Deze bijkomende taak zet de aanwezige capaciteit echter onder druk. Een belangrijke overweging hierbij is op welke manier de expertise van het steunpunt kan gebundeld worden met het kenniscentrum dat VDAB uitbouwt. Daarnaast blijft de rol van het Gebruikersoverleg deze van beleidspartner in overleg en advies (met een stem voor personen met een arbeidshandicap)(beleidsluit). Handicap en Arbeid kan ook -net zoals Work-Up- nog sterker samenwerken met de VDAB om het sluitend maatpak te optimaliseren (via sterke contacten en overleg met GTB en stakeholdersoverleg VDAB) (*aanbeveling 6*).
- Synergieën tussen de verschillende EAD-projecten kunnen worden gestimuleerd door ondersteuning en coördinatie door de Vlaamse overheid. Om deze afstemming en samenwerking te verbeteren is het zinvol om een gemeenschappelijke basis in te bouwen in het EAD-programma. Dat kan bv. aan de hand van de diversiteitsprojecten waarbij samenwerking een expliciete voorwaarde is en door het organiseren van consultantendagen. Ook de opvolging van de rapportering met de streefcijfers en resultaten kan sterker worden opgenomen op Vlaams niveau (*aanbeveling 7*).
- De diversiteitsprojecten kunnen een grote meerwaarde bieden bij het ondersteunen van het experimentele karakter in het ontwikkelen van methodieken en instrumenten. Daarnaast zouden deze projecten ook kunnen worden ingezet om samenwerking tussen de verschillende structurele EAD-projecten te verplichten en te verankeren. Dit gebeurt trouwens in verschillende diversiteitsprojecten. Samenwerking kan bv. georganiseerd worden in de diversiteitsprojecten rond regionale ervaringsuitwisseling (*aanbeveling 8*).
- Het lijkt ons zinvol dat de projectontwikkelaars, in hun contacten met de bedrijven, sociale partners meer systematisch betrekken. De regelgeving voorziet nochtans een sterke betrokkenheid van de sociale partners (OR, advies SERR, werkgroep diversiteit, ...). Bovendien worden prospectielijsten verspreid en kan elk diversiteitsplan tussentijds aangevuld en gewijzigd worden. Belangrijk is ons inziens de bestaande mogelijkheden/regels beter aan te wenden. De projectontwikkelaars hebben, naast het afsluiten van diversiteitsplannen, ook een rol te vervullen in de opvolging van de implementatie van diversiteitsplannen (*aanbeveling 9*).
- Een andere optie is een sterkere afstemming tussen de ERSV convenanten en het EAD-programma om op die manier te zorgen voor meer afstemming tussen de structurele EAD-projecten. De EAD-convenants met de regio zijn de vertaling van de EAD-jaarprogramma's: aantal plannen, samenwerking met welke sectoren, focus op welke kansengroepen, welke diversiteitsacties, ... Een sterkere afstemming zou kunnen betekenen dat

de structurele EAD-projecten meer afstemmen op de regionale prioriteiten (*aanbeveling 10*).

- Het is van belang om een diversiteitstoets door te voeren waarbij wordt nagegaan in welke mate er sprake is van evenredige arbeidsdeelname en diversiteit. De vraag stelt zich dan op welk niveau zo een diversiteitstoets best zou plaatsvinden, op niveau van een onderneming of op niveau van een sector/regio. Een diversiteitstoets in een onderneming kan gekoppeld worden aan de goedkeuring van een diversiteitsplan en maakt inspanningen meer afdwingbaar. Een diversiteitstoets op sectorniveau geeft mogelijkheden tot monitoring en benchmarking naar type onderneming en regio per sector, maar maakt afdwingbaarheid van inspanningen minder mogelijk. Belangrijk is alleszins dat zowel op sectorniveau als op ondernemingsniveau duidelijke inspanningen geleverd worden voor duurzame diversiteit. Bovendien moet blijvende aandacht gaan naar anti-discriminatiebeleid, gelinkt aan het EAD-impulsbeleid (*aanbeveling 11*).
- Op subregionaal niveau zijn er de subregionale commissies diversiteit. Hier kan nog gewerkt worden aan de aanwezigheid van de verschillende partners in deze commissies en kan de werking nog worden geoptimaliseerd door de grotere bereidwilligheid om informatie actief te delen en acties af te stemmen. Tot slot zou er een minimumpakket aan communicatie, overleg en dienstverlening kunnen worden opgelegd (*aanbeveling 12*).