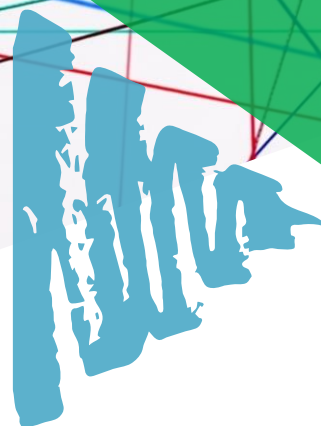




Evaluatie REACT-EU

Finaal eindrapport | Februari 2025
Depotnummer D/2025/3241/099

In opdracht van

Departement Werk en Sociale Economie
Afdeling Europese programma's (Europa WSE)
Koning Albert II laan 35 (bus 20)
1030 Schaarbeek, België

IDEA 
CONSULT thinking ahead
member of
IDEAGROUP

Deze studie werd uitgevoerd door:

Kathy Goffin
Marieke Carpentier
Emma De Rouck
Yolène Sempels

Jozef II-straat 40 B1
1000 Brussel
T: +32 2 282 17 10
info@ideaconsult.be
www.ideaconsult.be

**EUROPA
WERK &
SOCIALE
ECONOMIE**



**Medegefinancierd door
de Europese Unie**

Inhoud

1 /	Managementsamenvatting	4
2 /	Inleiding	11
2.1.	Situering van de opdracht	11
2.2.	Conceptueel kader beleidsontwikkeling	13
2.3.	Conceptueel kader evaluatie actieplan	23
2.4.	Methodologie	24
2.5.	Leeswijzer	30
3 /	Procesevaluatie van de beleidsontwikkeling van het REACT-EU actieplan	31
3.1.	Beschrijving van het beleidsontwikkelingsproces	31
3.2.	Beleidsbasis per actie	35
3.3.	Beïnvloedende factoren bij de selectie van te financieren acties	37
3.4.	Grondbeginselen in de praktijk	40
4 /	Evaluatie van de beleidsacties in het actieplan	52
4.1.	Actie 1: Eenmalige verhoging en verruiming van de stagebonus	52
4.2.	Actie 2: Knelpuntopleidingen	58
4.3.	Actie 3: Opleidingen van de toekomst	64
4.4.	Actie 4: Opleidingen telewerk	73
4.5.	Actie 5: Versterking begeleidingscapaciteit VDAB	80
4.6.	Actie 6: Capacity Building - Ondersteuning arbeidsmarkt lokale besturen	94
4.7.	Actie 7a: Versterking VDAB in kader van Oekraïne crisis	99
4.8.	Actie 7b: Versterking WSE in kader van Oekraïne crisis	106
4.9.	Actie 7c: Versterking sectoren in kader van Oekraïne crisis via addendum Oekraïne	113
4.10.	Actie 7d: Voorbereiding gemeenschapsdienst	121
4.11.	Globale analyse van het actieplan	126
5 /	Conclusies en beleidslessen	131
5.1.	Conclusies	131
5.2.	Beleidslessen	137

Bijlagen	140
A.1 / Meetinstrumenten procesevaluatie beleidsontwikkeling	141
A.1.1 Verkennende online diepte-interviews	141
A.1.2 Diepte-interviews	143
A.2 / Meetinstrumenten evaluatie van de beleidsacties	146
A.2.1 Verkennende diepte-interviews	146
A.2.2 Diepte-interviews/focusgroepen	147
A.3 / Overzicht Monitoringdata	148
A.4 / Analyse doelstellingen beleid - REACT-EU acties	151
A.5 / Bronnen	154

1 / Managementsamenvatting

CONTEXT EN SITUERING

Het Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe, of kortweg REACT-EU, kadert binnen het NextGenerationEU plan waarmee de Europese Unie beoogde om **sterker en weerbaarder uit de coronacrisis te komen**. Dit tijdelijke herstelinstrument moest de Europese economie doorheen de crisis sturen richting een meer groene, meer digitale en veerkrachtige economie. In tweede instantie werd financiering aan dit instrument toegevoegd om de vluchtelingen naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne op te vangen en te begeleiden. In totaal bestond het programma in Vlaanderen zo uit 7 acties met een totaalbudget van €122,5 miljoen:

1. Eenmalige verhoging en verruiming van de stagebonus
2. Aanbod knelpuntopleidingen van VDAB
3. Opleidingen van de toekomst
4. Opleidingen telewerk
5. Versterking begeleidingscapaciteit VDAB en regierol REACT-EU
6. Capacity Building - Ondersteuning arbeidsmarkt lokale besturen
7. Ondersteunen van de arbeidsmarkttoegang vluchtelingen Oekraïne; waaronder de versterking van VDAB, van DWSE, van de sectoren, en de voorbereiding van de gemeenschapsdienst

In Vlaanderen werd dit programma beheerd door het **beleidsdomein Werk**. Het is ook in opdracht van het Departement Werk en Sociale Economie dat er een evaluatie uitgevoerd is in opdracht van IDEA Consult. Deze opdracht was tweeledig:

- ▶ In kader van **beleidsleren** wilde men op basis van het doorlopen beleidsproces aandachtspunten en geleerde lessen capteren rond het ontwikkelen, beheren en uitvoeren van toekomstig (crisis)beleid.
- ▶ Ter **verantwoording** van het inzetten van de REACT-EU middelen t.a.v. de Europese Commissie, diende deze evaluatie daarnaast een duidelijk en helder overzicht te geven van de behaalde resultaten op niveau van het actieplan en de individuele acties. Hiervoor werden de acties geëvalueerd op hun relevantie, coherentie, beheerskwaliteit en op hun effectiviteit en impact.

METHODOLOGIE

Er werd een mix van methoden toegepast om de opdracht uit te voeren:

- ▶ Voor de **beleidsevaluatie**: een studie van de wetenschappelijke literatuur rond beleidsplanning, twee verdiepende interviews met de verantwoordelijken van Europa WSE en VDAB, een documentenanalyse van relevante beleidsdocumenten, 11 diepte-interviews met geïdentificeerde stakeholders met waar nodig bijkomende opvolging.
- ▶ Voor de **evaluatie van het actieplan**: verkennend helikopterinterview met DWSE en VDAB, een documentenanalyse van de relevante oproepfiches, projectvoorstellen, voortgangrapportages etc., een inventarisatie en analyse van de beschikbare monitoringdata en -rapporten, en 12 diepte-interviews of focusgroepen met de beheerders van de acties binnen het actieplan.

CONCLUSIES

Het onderzoek maakt volgende conclusies over het beleidsontwikkelingsproces en de evaluatie van de verschillende acties:

- ▶ **Het REACT-EU actieplan is geen coherent geheel, wel een compilatie van acties.** De REACT-EU financiering was één van de verschillende financieringsstromen die te midden van de Corona- en Oekraïne crisis door het Vlaams beleid konden worden aangewend, naast middelen vanuit andere Europese fondsen en Vlaamse middelen. Dit resulteerde in een onsamenhangend geheel aan acties die via REACT-EU werden gefinancierd.
- ▶ Gezien het REACT-EU actieplan een compilatie is van verschillende acties, is het **niet passend om het actieplan als geheel te evalueren**. In onderstaande tabel tonen we een overzicht van hoe de individuele acties op elk van de evaluatiecriteria scoren. We werken met volgende kleurcode:
 - **Groen**: de actie voldoet overwegend wel aan het evaluatiecriterium.
 - **Oranje**: de actie voldoet voor een deel aan het evaluatiecriterium, of er is onvoldoende informatie om een uitspraak te kunnen doen over het evaluatiecriterium.
 - **Rood**: de actie voldoet overwegend niet aan het evaluatiecriterium.Voor extra duiding en meer nuance bij de evaluatieresultaten verwijzen we naar de evaluaties van de individuele acties in het rapport.

Tabel 1: Overzicht van de evaluatie van elk van de acties in het actieplan

Actie	Oproep	Effectiviteit en impact	Relevantie en adequaatheid	Coherentie	Beheerskwaliteit
Actie 1: Eenmalige verhoging en verruiming stagebonus	547 – Aanvullende en verruimde stagebonus				
Actie 2: Knelpuntopleidingen	568 – Aanbieden knelpuntopleidingen				
Actie 3: Opleiding van de toekomst	566 – Opleidingen van de toekomst				
Actie 4: Opleidingen telewerk	533 – Opleidingen telewerk				
Actie 5: Versterking begeleidingscapaciteit VDAB	568 - Versterking begeleidingscapaciteit van VDAB				
	555 – VDAB regie REACT-EU				
Actie 6: Ondersteuning arbeidsmarkt lokale besturen	548 – Capacity Building Lokale Partnerschappen				
Actie 7: Versterking arbeidsmarkttoegang vluchtelingen Oekraïne	567 – Versterking VDAB i.k.v. Oekraïne crisis				
	569 – Versterking DWSE i.k.v. Oekraïne crisis				
	569 - Versterking sectoren i.k.v. Oekraïne crisis				
	572 – VDAB Voorbereiding Gemeenschapsdienst				

- ▶ **Het actieplan bevat zowel acties ontwikkeld als expliciet antwoord op de crisis, als acties die los van de crisis werden ontwikkeld.** Een deel van de acties kwam voort uit een expliciete reactie op de crisis met als doelstelling om (tijdelijk) een antwoord te bieden op de crisismomenten. Andere acties kenden hun beleidsbasis in principe los van de crisis, met als doelstelling om maatregelen op de lange termijn voor te bereiden. De urgentie van die acties werd kunstmatig opgedreven door de maximale einddatum van de besteding van de middelen eind 2023 en vormde voor de operationalisering van deze acties een aanzienlijke drempel.
- ▶ **De acties werden beheerd door verschillende instanties, wat uitdagingen in opvolging met zich meebracht.** Een aantal acties werden door Europa WSE zelf beheerd. Deze acties werden opgenomen in een 'klassieke' ESF-oproep. Andere acties werden opgenomen door de bevoegde diensten van DWSE, waarbij Europa WSE als onderdeel van DWSE deze acties van nabij kon opvolgen. Verder werden een aantal acties beheerd door VDAB. Europa WSE had minder zicht op de uitrol van deze acties. De acties werden bij VDAB NL niet als dusdanig afgebakend van andere initiatieven m.b.t. de crisissen.
- ▶ **Administratieve en technische vereisten zijn de belangrijkste factor die de keuze voor acties heeft bepaald.** De inhoudelijke doelstellingen van REACT-EU waren breed en het bleek relatief gemakkelijk om acties in deze brede doelstellingen te passen. De beperkte tijd om de middelen te besteden speelde echter wel een cruciale rol in het selecteren van acties. Hierdoor was er relatief weinig ruimte om nieuwe acties te ontwikkelen (dit geldt zeker voor de 2e schijf). Dit resulteerde in het financieren van acties die reeds bestaande waren, of acties die via incrementele aanpassingen aan bestaande initiatieven konden worden gelanceerd. Er waren ook andere technische en administratieve regels gelinkt aan de REACT-EU middelen. Omdat REACT-EU een uitbreiding van het ESF-programma betrof, is het uitgebreide pakket aan technische en administratieve regels dezelfde als opgelegd aan dat regulier ESF-programma. Het gaat over standaarden op vlak van kosten (incl. beschikbaar bewijs), te rapporteren indicatoren, incl. specifieke gegevens over finale begunstigden, bewijs dat er geen dubbelfinanciering is, alsook communicatieverplichtingen naar begunstigden. Deze vereisten sloten van bij voorbaat heel wat mogelijk initiatieven uit.
- ▶ **De beleidsontwikkeling van de beleidslijnen waarin de acties van het REACT-EU actieplan zich situeren, waren reeds voor het uitbreken van de crisissen ontwikkeld.** De meeste acties die met REACT-EU middelen zijn gefinancierd, situeren zich in beleidslijnen die reeds waren ontwikkeld voor de crisis. Het inpassen van lopende beleidspistes in REACT-EU is op zich een valabele keuze. De coronacrisis en Oekraïne-crisis betekenden voor het arbeidsmarktbeleid immers in beperkte mate compleet nieuwe, ongekende uitdagingen die compleet nieuwe oplossingen vergden. In plaats daarvan gaat het om een toename of verscherping van reeds bestaande uitdagingen, waar het lopende beleid al langere tijd rond denkt en werkt.
- ▶ **Een groot deel van de acties komt voort uit VESOC-akkoorden, die het gewoonlijke beleidsontwikkelingsproces doorliepen.** Om te beoordelen of de acties in het REACT-EU actieplan via de grondbeginselen van goed beleid werden ontwikkeld, is het voor een aantal acties belangrijk om ook het beleidsproces voorafgaand aan de bekendmaking van de REACT-EU middelen mee te nemen. De twee VESOC-akkoorden Alle Hens Aan Dek en het Werkgelegenheidsakkoord zijn belangrijk in de totstandkoming van een groot deel van de acties. De grondbeginselen duidelijke doelstellingen, stakeholderbetrokkenheid en rolverdeling, en de grondige evidence-based beoordeling en rigoureuze beleidsontwerp werden in dit proces in relatief sterke mate gerespecteerd.
- ▶ **De acties m.b.t. Oekraïne werden vanuit de Taskforce Oekraïne opgezet.** De tijd tussen de start van de oorlog in Oekraïne en het vrijkomen van de extra middelen was kort en de 'crisiscontext' is bij de ontwikkeling van de Oekraïne-acties sterker weerspiegeld. De acties in het kader van de Oekraïne-crisis sluiten aan bij het werk van de beleidsdomeinoverschrijdende taskforce Oekraïne, die op niveau van de Vlaamse regering werd opgericht om een beleidsdomeinoverschrijdend antwoord te bieden op de uitdagingen. Voor het beleidsdomein Werk werden de acties voorbereid door VDAB, het kabinet en departement Werk. De acties

werden daarnaast voorgelegd in de interkabinettenwerkgroep. Zoals bij de eerste schijf werden ook hier eerst de acties geïdentificeerd, en pas in een tweede stadium gekoppeld aan de REACT-EU middelen. De beleidsontwikkeling van de Oekraïne-acties kan, gegeven de uitdagende crisiscontext, met ook goed beoordeeld worden. Dit voornamelijk door de snelle opstart van een beleidsdomeinoverschrijdende taskforce dat een inspirerend verhaal uitdroeg, het betrekken van de bevoegde stakeholders bij het uitwerken van relevante acties (hoewel het lokale niveau via betrokkenheid van VVSG ontbrak), en het gaandeweg leren en opvolgen van de crisis en de noden.

- ▶ **Actie 'Vorbereiding Gemeenschapsdienst' werd niet gebaseerd op een grondige beoordeeling, op rigoureu beleidsontwerp, en kende beperkte stakeholderbetrokkenheid.** Voor de beleidsontwikkeling van de oproep voorbereiding gemeenschapsdienst (actie 7d) worden heel wat bedenkingen gemaakt. De beslissing om hierop in te zetten was politiek. Er kwam veel reactie, waarin diverse actoren hun bezorgdheden uitten, onder meer vanuit de SERV, de arbeidsmarktexperten, VDAB en VVSG. Toch werd de actie doorgevoerd. Bij de vormgeving werd weliswaar rekening gehouden met de inbreng van de sociale partners die voorstelden om gemeenschapsdienst bij GLOW onder te brengen. Niettemin bleek er uiteindelijk erg weinig draagvlak te zijn voor de actie bij de actoren op het terrein, wat een enorm knelpunt was voor de impact van de actie. Het beperkte draagvlak zorgde ervoor dat het een uitdaging was om lokale besturen te overtuigen om in te tekenen op de oproep. Ook bij de GLOW-partners was het draagvlak beperkt, waardoor zij beperkt doorverwezen naar Gemeenschapsdienst.
- ▶ **Uitgebreide evaluatie van de acties na afloop, maar relatief beperkte feedbackmechanismen doorheen de looptijd.** Door de korte looptijd van de REACT-EU middelen werd er weinig ruimte ervaren om lopende beleidsacties tijdig bij te sturen op basis van monitoring of feedback. Actie 7a, de versterking van de begeleidingscapaciteit bij VDAB in kader van de Oekraïne-crisis, is hierop een uitzondering, zoals hierboven werd aangehaald. Wel zijn er een aantal acties die een expliciet lerende insteek in zich droegen. De continue feedbackmechanismen waren bij de meeste acties relatief beperkt, maar er werden wel uitgebreide evaluatiemechanismen van (een deel van) de acties voorzien (zoals bv. operationele controle).
- ▶ **ESF biedt niet het gepaste kader voor de uitrol van de crisisfinanciering REACT-EU.** ESF blijkt minder geschikt als instrument voor crisisfinanciering, gezien het fonds en de regels niet passend blijken voor crisisbeleid waarbij wendbaarheid, snelheid, maar ook onzekerheid centraal staan. De strikte vereisten vanuit Europa vormen een drempel om snel te kunnen schakelen en beperken te sterk de mogelijkheden wat er gefinancierd kan worden. Ook in de uitvoering van de acties komen de administratieve voorschriften en de beperkte tijd stevast als knelpunten naar voor. Bovendien vraagt de uitgebreide operationele controle veel werk voor de beheerders en uitvoerders, waarbij, zeker in het geval van crisisfinanciering, de vraag gesteld worden of de werklust gelinkt aan dergelijke audits voldoende opweegt tegen de voordelen ervan (nl. het voorkomen van wantoestanden en verspilling van middelen).
- ▶ **Andere beleidsdomeinen werden te laat betrokken.** Een belangrijke les voor het beleidsvoorbereidingsproces is dan ook dat de andere beleidsdomeinen te laat en onvoldoende betrokken werden. Gezien de multidisciplinaire aard van crisissituaties, zoals de coronacrisis, was dit een gemiste kans. Hoewel de beperkte betrokkenheid begrijpelijk is gezien de noodzaak om snel te handelen, had het vroegtijdig betrekken van meerdere actoren kunnen helpen bij het identificeren van alternatieve oplossingen voor onderbenutting van de middelen.
- ▶ **Europa WSE stond op een lastige positie.** Aangezien de REACT-EU middelen een uitbreiding waren van het ESF-programma, was het vanzelfsprekend dat Europa WSE werd aangesteld om de middelen te beheren. Een uitdaging voor de beheersautoriteit van Europa WSE was echter dat ze in een positie staat waar ze belangen moet bemiddelen tussen de Europese Commissie en Vlaanderen. Tegelijk wordt deze rol binnen Vlaanderen hiërarchisch aangestuurd door de secretaris-generaal van het departement Werk en Sociale

Economie en de Vlaamse regering. Aangezien de beheersautoriteit als eindverantwoordelijke optreedt in de ogen van de Commissie, maakte dat het soms als uitdagend werd ervaren om de verschillende verwachtingen van alle stakeholders te verzoenen. Verder werd een deel van de activiteiten opgenomen door VDAB. Vanuit VDAB is er rechtstreeks overleg met het kabinet. Daar wordt bekeken welke acties uit de akkoorden via REACT-EU kunnen worden gefinancierd. Vanuit Europa WSE werd beperkter vat ervaren op de acties die bij VDAB liepen. Een extra uitdaging was dat, bij het versturen van de oproep voor voorstellen naar andere beleidsdomeinen door het kabinet, er niet duidelijk werd gecommuniceerd welke voorwaarden van toepassing waren. Dit leidde tot inefficiëntie, omdat Europa WSE veel voorstellen ontving die niet voldeden aan de criteria.

LESSEN VOOR HET BELEID

Op basis van deze conclusies worden een aantal lessen getrokken m.b.t. de beleidsontwikkeling in crisissituaties, zowel voor het Vlaams als voor het Europees beleid.

Voor het Vlaams beleid:

- ▶ **Transversale crisisstrategie ook koppelen aan een transversale financieringsstrategie.** In een toekomstige crisissituatie is het aan te raden om van in het begin relevante beleidsdomeinen samen te brengen in een taskforce om gezamenlijk prioriteiten te bepalen en acties te identificeren die kunnen bijdragen aan het aanpakken van de problemen die zich (sterker) stellen door de crisis. Crisissen vragen doorgaans immers een multidisciplinaire aanpak. Gekoppeld aan de transversale crisisstrategie, is er echter ook nood aan een transversale financieringsstrategie. Tijdens de Coronacrisis werden veel middelen vrijgemaakt vanuit verschillende hoeken. Om het geheel aan financiering zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten, dient de financiering als geheel strategisch worden ingezet. Op die manier kan de onderbesteding van middelen, alsook het laattijdig betrekken van andere beleidsdomeinen, vermeden worden.
- ▶ **Verhoog in crisistijd de capaciteit voor het inwinnen van correcte informatie, beleidsontwerp, operationele vertaling en monitoring.** In crisistijd moet op korte tijd informatie bijeengebracht en verwerkt worden. Op basis van de inzichten moet beleid zo snel mogelijk ontworpen en operationeel vertaald worden. Ook tijdens de implementatie en uitvoering is er tijd nodig voor continue monitoring en bijsturing indien nodig. Om dit gedegen te doen, is voldoende capaciteit nodig. Capaciteitsverhoging kan onder meer gerealiseerd worden via het betrekken van externe experts (zoals bv. het relancecomité), een spoedprocedure om in crisistijd (tijdelijk) personeel aan te werven, het verhogen van de capaciteit binnen de bevoegde instanties door te schuiven in prioriteiten. Tot slot is het een goede praktijk om de operationele vertaling van de acties en het beheer van de initiatieven over meerdere instanties te verdelen.
- ▶ **Zet waar mogelijk en relevant in op het versterken van wat er reeds bestaat.** Verschillende acties van het REACT-EU actieplan waren acties die het bestaande aanbod versterkten of incrementele aanpassingen inhielden van bestaande maatregelen of initiatieven. Gezien de uitdagingen die de Coronacrisis en Oekraïne crisis stelden voor de arbeidsmarkt geen totaal nieuwe, ongekende uitdagingen waren, was een versterking van bestaande oplossingen relevant. Zulke versterking heeft enkele voordelen, zoals het snel, efficiënt en kwaliteitsvol kunnen implementeren van de acties, leereffecten bij de bevoegde instanties, en het makkelijker afbouwen ervan (i.t.t. volledig nieuwe maatregelen).
- ▶ **Vul hiaten op met nieuwe oplossingen.** Voor waar bestaande oplossingen geen antwoord bieden op de uitdagingen van een crisis, zijn nieuwe oplossingen nodig. Hiervoor dient de nodige capaciteit en expertise te worden vrijgemaakt. Daarnaast is flexibiliteit in het kader belangrijk, om gaandeweg te kunnen leren en bijsturen.

- ▶ **Strategische samenwerking tussen Europa WSE en het kabinet.** Een goede samenwerking en constructieve dialoog tussen kabinet en Europa WSE is wenselijk voor acties die worden opgenomen in het ESF-programma. Europa WSE is immers eindverantwoordelijke ten aanzien van de Europese Commissie. Indien andere instanties een deel van het beheer van de acties opnemen (in dit geval was dat VDAB), is het aangeraden dat Europa WSE in de gesprekken met kabinet betrokken wordt.
- ▶ **Tijd vrijmaken om samen te leren uit crisisaanpak.** Er leeft een bezorgdheid dat er te weinig op een overkoepelend niveau geleerd wordt uit de aanpak van de crisissen. De vraag is of er geen lessen gemist worden over bijvoorbeeld de samenwerking tussen DWSE, kabinet en VDAB, maar ook tussen verschillende beleidsdomeinen. Een lerende evaluatie van de transversale crisisaanpak (i.k.v. Corona of Oekraïne) is nodig om te leren uit de ervaringen voor toekomstig crisisbeleid. Zowel de aanpak binnen beleidsdomein werk, als beleidsdomeinoverschrijdend, is interessant om uit te leren. Het zou zonde zijn om de ervaringen niet optimaal te kunnen benutten bij volgende crisissen. De inspanningen die plaatsvonden binnen sommige entiteiten (bv. bij VDAB) om hier lessen uit te trekken, kunnen als input dienen.

Voor het Europees beleid:

- ▶ **Coördineer de verschillende Europese financieringsstromen.** De finaliteit van de verschillende Europese financieringsstromen tijdens de Coronacrisis lijken inhoudelijk te overlappen. Het lijkt wenselijk om de verschillende financieringsstromen meer op elkaar af te stemmen en vervolgens administratieve en technische vereisten te voorzien die coherent zijn aan de (brede) doelstelling van iedere financieringsbron.
- ▶ **Pas administratieve en technische regels aan aan crisissomstandigheden.** De strikte ESF-regels bleken ongeschikt voor een korte termijn respons op de crisissituatie. We raden daarom aan om beleidsregels te herzien of uitzonderingen te creëren die meer flexibiliteit toelaten in crisissomstandigheden, om zo een effectiever crisisbeleid te realiseren.



2 / Inleiding

2.1. Situering van de opdracht

2.1.1 Context van de evaluatie

Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe, of kortweg REACT-EU, kadert binnen het NextGenerationEU plan waarmee de Europese Unie beoogd om sterker en weerbaarder uit de coronacrisis te komen. Dit tijdelijke herstelinstrument moet de Europese economie doorheen de crisis sturen richting een meer groene, meer digitale en veerkrachtige economie. Het merendeel van de geldmiddelen uit dit fonds worden gebruikt voor het Recovery and Resilience Facility (RRF). Het doel van dit instrument is om structurele investeringen en hervormingen te ondersteunen richting die meer groene, digitale en veerkrachtige toekomst. Dit via langdurige investeringen in onder meer onderwijs, infrastructuur, gezondheid en digitale en groene transitie. RRF is dan ook meer gericht op de lange termijn, via diepgaande hervormingen en structurele aanpassingen. Naast RRF werden ook middelen vrijgemaakt voor andere EU-programma's, zoals het Just Transition Fund, Horizon Europe, InvestEU, RescEU en ook REACT-EU. Met REACT-EU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe) voorzag de Europese Unie extra middelen voor het economisch herstel van de regio's na de corona-epidemie, met een focus op werkgelegenheidssteun, gezondheidszorg en hulp aan het bedrijfsleven. In tegenstelling tot het RRF, richt REACT-EU zich op de onmiddellijke economische en sociale gevolgen van de coronacrisis, via het bieden van financiële middelen op de korte termijn die snel beschikbaar werden gesteld. In 2022 werd het herstelfonds REACT-EU verder uitgebreid om ook de socio-economische integratie van Oekraïense vluchtelingen te bevorderen.

REACT-EU werd niet vormgegeven als een nieuwe subsidiemogelijkheid, maar als een additie op het ESF Operationeel Programma 2014-2020, het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO – in Vlaanderen beheert door Vlaio) 2014-2020 en het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD – beheert door POD Maatschappelijke Integratie). ESF Vlaanderen ontving een totaal van 122 508 947 euro (schijf 1 en 2 samen, inclusief technische bijstand).

In mei 2021 werd het Vlaamse ESF Operationeel Programma 2014-2020 aangepast met de toevoeging van een extra investeringsprioriteit, '**investeringsprioriteit 13**¹', met 3 thematische doelstellingen rond opleiding, competenties en arbeidsmarkt. Binnen deze extra investeringsprioriteit werden 7 acties opgenomen:

1. Eenmalige verhoging en verruiming van de stagebonus voor ondernemingen die een leerwerplek aanbieden
2. Knelpuntopleidingen
3. Opleidingen van de toekomst
4. Opleidingen telewerk
5. Versterking begeleidingscapaciteit VDAB en regierol REACT-EU
6. Ondersteuning arbeidsmarkt lokale besturen (capacity building)
7. Versterking arbeidsmarkttoegang vluchtelingen Oekraïne
 - Versterking VDAB
 - Versterking WSE
 - Versterking sectoren
 - Voorbereiding gemeenschapsdienst

In Vlaanderen wordt het ESF-programma beheerd door het beleidsdomein Werk². De Europese afdeling van het Departement Werk en Sociale Economie, Europa WSE, is beheerder van het ESF-fonds. Europa WSE beheert dan ook de middelen van REACT EU, doch werd het beheer van een deel van de middelen gedelegeerd aan VDAB omwille van diens specifieke positie. Dit maakt dat VDAB (mee) verantwoordelijk is voor het beheer van een aantal van bovenstaande acties.

De Europese wetgeving vereist dat lidstaten een evaluatie uitvoeren van de met REACT-EU gefinancierde acties, wat de aanleiding vormde voor deze evaluatie.

2.1.2 Doelstellingen van de evaluatie

De doelstellingen van de evaluatie zijn gericht op beleidsleren enerzijds, en verantwoording anderzijds.

In kader van **beleidsleren** wil Europa WSE op basis van ervaringen met het beleidsplanningsproces dat werd doorlopen om te komen tot het actieplan onder 'investeringsprioriteit 13' aandachtspunten en geleerde lessen rond het ontwikkelen, beheren en uitvoeren van toekomstig (crisis)beleid capteren.

Ter **verantwoording** van het inzetten van de REACT-EU middelen t.a.v. de Europese Commissie, dient deze evaluatie daarnaast een duidelijk en helder overzicht te geven van de behaalde resultaten op niveau van het actieplan en de individuele acties.

Om aan deze doelstellingen te voldoen, werden twee deelevaluaties uitgevoerd:

1. Een procesevaluatie van het beleidsontwikkelingsproces

Voor de evaluatie van het beleidsplannings- en beheersproces wordt een merit assessment benadering vooropgesteld (Chen, 2015). Merit assessments richten zich op het beantwoorden van de vraag: "Hebben we het goed gedaan?". Meer specifiek zetten we voor het overkoepelende beleidsproces in op een fidelity

¹ Investeringsprioriteit 13: Crisisherstel bevorderen in de context van de COVID 19-pandemie en de sociale gevolgen ervan, en het voorbereiden van een groen, digitaal en veerkrachtig herstel van de economie

² ESF richt zich naast werk ook op sociaal, onderwijs en competentiebeleid. In Vlaanderen zijn deze beleidsdomeinen gesplitst, maar bij andere landen is dit niet altijd het geval. Dit maakt dat de lokale prioriteiten of besteding van de middelen verschilt.

evaluation (i.e. normatieve evaluatie van het doorlopen proces). Hiervoor vertrekken we vanuit bestaande normatieve kaders rond strategische (beleids)planning.

2. Een evaluatie van de beleidsinterventie, nl. de beleidsacties in het actieplan

De benadering van de evaluatie van de effectiviteit en impact van de 7 acties in het actieplan betreft een merit assessment. Doel is in te schatten in welke mate vooropgestelde doelen bereikt werden.

Naast deze twee deelevaluaties werd in het kader van deze opdracht nog een aparte evaluatie uitgevoerd: een procesevaluatie van het partnerschapsvormingsproces in kader van de ESF-oproep Opleidingen van de toekomst. De doelstelling van deze evaluatie viel eveneens onder beleidsleren. De resultaten van deze evaluatie werden in een apart rapport gepubliceerd.

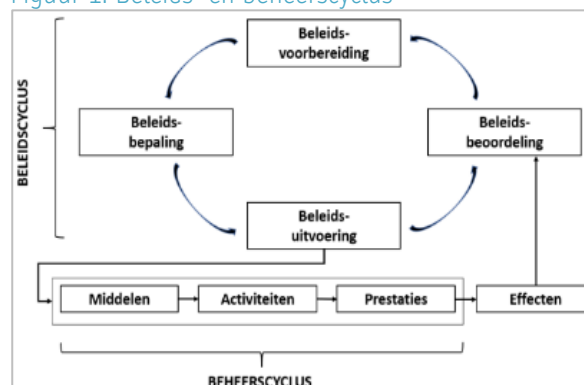
2.2. Conceptueel kader beleidsontwikkeling

In wat volgt gaan we in op literatuur rond beleidsontwikkeling. Specifiek bespreken we eerst het gekende kader van de beleidscyclus, waarna we de verschillende elementen ervan bespreken. Dit levert conceptuele handvaten om het beleidsplanningsproces te structureren en te analyseren, en inzicht in de diversiteit aan factoren die het proces kunnen beïnvloeden. Vervolgens bespreken we grondbeginselen voor een goed beleid, en komen we tot een normatief kader voor het beleidsplanningsproces.

2.2.1 De beleidscyclus

Een gekend kader voor beleidsvoering is de beleidscyclus (EC, 2017). Het beleidsplanningsproces wordt daarin voorgesteld als een aantal stappen die elkaar opvolgen. Er is sprake van een doorlopend cyclisch proces, waarbij het einde van een beleidscyclus, input levert voor een volgende. [Figuur 1](#) toont een weergave van zo een beleidscyclus, die een opdeling maakt tussen de beleids- en de beheerscyclus. De beleidscyclus is strategisch van aard en omvat de stappen: beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en uiteindelijk beleidsbeoordeling. De stap agendasetting (voor beleidsvoorbereiding) is niet opgenomen in de figuur, maar is wel veelvuldig gehanteerd (Jann & Wegrich, 2006). De beheerscyclus is operationeel en omvat de stappen: middelen, activiteiten, prestaties en effecten. Beide haken op elkaar in. Het beleidsplanningsproces binnen het REACT-EU programma waarbinnen de beleidsmakers uiteindelijk gekomen zijn tot de 7 acties, kunnen we situeren op niveau van de beleidscyclus. De concrete implementatie en beheer van de acties situeert zich in de beheerscyclus.

Figuur 1: Beleids- en beheerscyclus



Bron: EWI (2021) Eindrapport Vlaamse Brede Heroverweging

Het idee van verschillende stappen in een beleidsproces is ontstaan in de jaren '50 (Lasswell, 1956). Initieel was er sprake van een normatieve insteek. Men stelde dat 'goede beleidsplanning', in lijn met rationele planning en besluitvorming, vorm hoort te krijgen volgens vooropgestelde stappen. De beleidscyclus als kader is een zeer nuttige tool om empirisch materiaal te structureren en om specifieke processen diepgaand onder de loep te nemen. Diverse academici zijn echter ook kritisch voor het kader, omdat het niet als een echt theoretisch model

is ontwikkeld en geen testbare hypothesen oplevert. Daarnaast is duidelijk geworden dat het kader met de afgebakende en opeenvolgende stappen niet overeenstemt met de realiteit (Jann & Wegrich, 2006).

Beleidsprocessen zijn in de praktijk echter heel wat complexer dan dit kader doet vermoeden. Beleid wordt niet ontwikkeld in een vacuüm, maar wordt ontwikkeld en uitgerold binnen complexe maatschappelijke systemen. Vanwege de vele onzekerheden en dynamieken, is het nodig dat een overheid de uitdagingen samen met diverse actoren aanpakt en inzet op al doende leren. Jann en Wegrich (2006) stellen bijgevolg: *"Policies are perpetually reformulated, implemented, evaluated and adapted. But these processes do not evolve in a pattern of clear-cut sequences; instead, the stages are constantly meshed and entangled in an ongoing process."* (p. 44). In realiteit lopen de stappen in een beleidsproces dus door elkaar. Het al dan niet hebben gevolgd van chronologische, aparte stappen, kan niet dienen als een normatief kader om een doorlopen proces tegen af te wegen.

Men is zich dus sterk bewust van de tekortkomingen van het cyclische en stapsgewijze model van beleidsvoering, zeker wanneer dit als een weergave van de realiteit en/of dé weg naar goede beleidsvoering wordt beschouwd. Anderzijds erkent de literatuur het nut van dit kader om informatie te structureren en factoren te identificeren die een beleidsplanningsproces kunnen beïnvloeden. Hieronder bespreken we beknopt de verschillende stappen en stippen we enkele aandachtspunten aan.

- **Agendasetting.** Vooraleer een thema kans maakt om op de beleidsagenda te komen, is het nodig dat het als een maatschappelijk probleem beschouwd wordt en dat men ervaart dat er nood is aan overheidsinterventie. Wanneer dat het geval is, wordt de kwestie toegevoegd op een lange imaginaire lijst van zaken waarop publieke actie kan inzetten. Belangrijk is dat agendasetting geen puur rationele selectie is van thema's of uitdagingen. Kingdon (1995) stelt dat een thema meer kans maakt om opgepikt te worden, wanneer 3 'stromen' samenkomen (Baumgartner, 2016). Thema's maken het meeste kans om in ogenschouw genomen te worden, wanneer een probleem als dusdanig wordt erkend (de probleemstroom), een oplossing beschikbaar is (de oplossingenstroom), en het politieke klimaat de juiste context voor verandering brengt (bv. veranderingen in overheid, publieke opinie, ...). Als de drie stromen gealigneerd zijn op een bepaald moment, is er nood aan bewuste acties om de opportuniteit aan te grijpen. Dit gebeurt door zogenaamde "beleidsondernemers" die er hun schouders onder zetten. De punctuated equilibrium theory (PET) beschrijft hoe dat maatschappelijke schokken, zoals een pandemie, kunnen zorgen dat grote veranderingen in publiek beleid sneller doorgevoerd worden (waar dat beleidsvoering gewoonlijk eerder incrementeel van aard is; Golden, 2023).
- **Beleidsformulering en beleidsbepaling** omvat het formuleren van doelstellingen, het overwegen van verschillende alternatieve acties en een beleidsbeslissing nemen. Zoals gevisualiseerd in de bovenstaande figuur, wordt deze stap vaak opgesplitst in twee aparte delen. Jann en Wegrich (2006) stellen echter dat beleidsformulering en beleidsbepaling (of beslissing) zo sterk verweven zijn, dat ze beter samengenomen worden.

In een louter rationeel beleidsuniversum, bestaat deze stap uit ontwerpanalyses en kosten-batenanalyses. Politieke wetenschappers stellen echter vast dat beleidsontwerp en -beslissingen niet enkel gebeuren aan de hand van ingewonnen informatie en analyse. De menselijke rationaliteit is begrensd door o.a. beperkte kennis en aandacht, waardoor steeds bepaalde aspecten over het hoofd gezien zullen worden. Om daaraan tegemoet te komen, trachten onderzoekers analysemethodes en -stappen naar voor te schuiven om het beleidsproces te structureren en het minder van toeval en buikgevoel te laten afhangen (bv. reguleringssimpactanalyse; DKBV, 2012). Daarbij stelt men dat een systematisch ontwerp en afweging van beleidsalternatieven leidt tot betere beslissingen en resultaten. Naast het systematisch vergelijken van opties, is er echter vaak nood aan creativiteit en innovatie om nieuwe passende antwoorden te creëren binnen de specifieke context. Welke actoren al dan niet betrokken werden in het proces en hun competenties, draagt bij aan de loop en uitkomsten van een beleidsproces (bv. analytische, innovatie,

leverings- en toezichtcapaciteiten van beleidsmakers; Hallsworth & Rutter, 2011). Verder stelt de literatuur dat een zogenaamd objectief beste optie vaak ontbreekt, percepties worden beïnvloed door gangbare ideeën over haalbaarheid, over beïnvloedde groepen, dominante juridische interpretaties etc. (Sidney, 2006).

Diverse andere factoren beïnvloeden welke beleidsopties overwogen en geselecteerd worden: politieke en juridische vrijheidsgraden, bestaande beleidsmaatregelen, verdeling van bevoegdheden, beschikbare personele en financiële middelen, invloed vanuit publieke opinie, wetenschap, ... (o.a. Jann & Wegrich, 2006). Er kunnen interacties spelen tussen beleidsmatige activiteiten op verschillende bestuurniveaus of -regio's (cfr. Policy diffusion theories; Fundytus, Santamaria-Plaza & McLaren, 2023).

Wisselwerking tussen overheid en stakeholders, zijn niet enkel een realistisch patroon in beleidsmaking, maar worden ook normatief beschouwd als een effectieve manier van beleid maken (Jann & Wegrich, 2006). Hoeveel en hoe sterk diverse actoren betrokken zijn bij de beleidsformulering en -bepaling, hangt af van de publieke aandacht voor het thema. Meer betrokkenen leidt vaak tot diverse, vaak tegengestelde, alternatieve beleidskeuzes. Beleidsformulering gaat daarbij vaak over het oplossen van conflicten tussen diverse actoren. De uitdaging is dan tot een oplossing te komen die de gewenste uitkomsten bereikt (i.p.v. een compromis dat niet de optimale resultaten waarmaakt). Wanneer er daarentegen op een thema géén betrokkenheid is van het brede en politieke publiek, en enkel ambtenaren het beleid vorm geven, kan het democratisch karakter in gedrang komen en de implementeerbaarheid. Algemeen wordt gesteld dat er minder actoren betrokken zijn bij de beleidsformulering, dan bij agendasetting. De actoren die het vaakst betrokken zijn, zijn administraties, maar ook eventuele belangengroepen, commissies, denktanken ... (Dye 2002). Mayntz & Scharpf (1975) stelden dat samenwerking tussen verschillende overheidsdepartementen in het beleidsontwikkelingsproces vaker vorm krijgt in reacties op een beleidsvoorstel, wat een mindere sterke vorm van samenwerking is dan samen, vanuit de probleemstelling(en) beleid ontwikkelen.

- **Implementatie** is de uitvoering van beleid. In de beheerscyclus uit bovenstaande figuur wordt dit verder opgesplitst in middelen, activiteiten en prestaties. Onderzoek naar implementatie van beleid ontstond vanuit de frustratie dat beleid niet tot de verwachte resultaten leidde (Pülzl & Treib, 2006). Uitvoering is belangrijk, want er zit regelmatig heel wat ruimte voor interpretatie tussen het beleid zoals dat wordt uit- of voorgeschreven en de uiteindelijke toepassing ervan. Het actiemodel in de programmatheorie van Chen (2015) toont diverse categorieën van factoren die de implementatie en de resultaten van een programma of interventie kunnen beïnvloeden: middelen, omgevingsfactoren (bv. ook interactie met andere beleidsinitiatieven of wetten), uitvoerende organisaties, uitvoerders, partners, contextfactoren op micro, meso en macroniveau, het implementatieprotocol en de doelgroepen. Vaak wordt implementatie ook bijgestuurd op basis van allerlei ervaringen tijdens het implementatieproces. Afhankelijk van de gekozen beleidstool zijn er specifieke implementatie-uitdagingen (bv. handhaving van regelgeving). Het inzicht dat implementatie beleid (mee) vorm geeft, duidt wederom aan dat een beleidsplanningsmodel met afzonderlijke stappen die elkaar opvolgen, tekort schiet.
- **Beleidsbeoordeling of -evaluatie** geeft inzicht in een beleidsontwerp in de praktijk en/of de eventuele resultaten. Evaluaties kunnen verschillende doelen dienen: nagaan dat middelen efficiënt ingezet worden, de effectiviteit van interventies verbeteren, leren over hoe interventies werken om toekomstige interventies beter te ontwerpen en implementeren, het versterken van de deelnemers en instituten, verantwoording – aantonen in hoeverre doelstellingen werden bereikt (EC, 2013). Evaluatie kan terugblikken of vooruitblikken, waarbij ze input bieden om het beleid bij te stellen of te beëindigen. Evaluaties kunnen zich richten op elke stap in de beleidscyclus en omvatten wetenschappelijke evaluaties, maar ook minder gestructureerde vormen van reflectie (bv. in politieke proces, het politieke debat ...). Er kunnen diverse motieven spelen, ook de kwaliteit van de analyses varieert in de praktijk sterk.

2.2.2 Grondbeginselen van goed beleid

Gegeven de complexiteit en onvoorspelbaarheid van het beleidsplanningsproces, volstaat een abstract model niet om zo'n proces te begrijpen en te verklaren. Ook is het niet mogelijk om één model te hanteren dat voorschrijft 'hoe het moet'. Die complexiteit in rekening brengend, stellen Hallsworth & Rutter (2011) een flexibel kwaliteitskader voor goed beleid voor aan de hand van 7 grondbeginselen: duidelijke doelen, evidence-based, rigoureuze beleidsontwerp (denk hierbij bv. aan het gebruik van interventie-logica), betrokkenheid van externen, grondige beoordeling, duidelijke rollen en feedbackmechanismen. Het kader toont bovendien heel wat overlap met andere richtlijnen rond goed beleid, zoals de *Key dimensions of better regulation* uit de Better Regulation Toolbox van de Europese Commissie (2023) en de (meer planmatige) Regulerings- en impactanalyse (2012). Hieronder koppelen we de 7 grondbeginselen aan relevante elementen uit de regulerings- en impactanalyse en de Better Regulation Toolbox. Zo tonen we de overeenkomsten tussen deze 3 kaders en komen we tot een rijker kader om het beleids- en beheerproces te evalueren.

Tabel 1: Grondbeginselen gelinkt aan factoren uit andere kaders

Grondbeginsel	Vragen Hallsworth & Rutter	Regulerings- en impactanalyse	Centrale dimensies van 'better regulations' ECC
Duidelijke doelen	Is de uitdaging adequaat gedefinieerd en goed gekaderd? Hoe zal het beleid de finale ('high-level') doelstellingen van de overheid verwezenlijken?	Is er bepaald en beschreven wat de gewenste resultaten van het beleid zijn dat gevoerd zou moeten worden? Is er bepaald en beschreven wie de doelgroep is van het beleid? Gebeurde er een probleembeschrijving? (<i>incl. : Welk maatschappelijk probleem? Wie ondervindt nadeel? Wat zijn de risico's van de huidige toestand? Wat is de verwachte evolutie?</i>) Gebeurde er een probleemanalyse? (<i>incl. Wat is de oorzaak? Wat zijn onderliggende verklaringen? Welk menselijk gedrag ligt aan de grondslag?</i>)	Strategisch en 'vooruit kijkend': Het integreren van strategische vooruitziendheid in beleidsvorming zodat beleidsmakers kunnen anticiperen op veranderingen en de toekomstige ontwikkelingen proactief kunnen vormgeven.
Evidence-based	Is het beleidsproces gebaseerd op bewijsmateriaal dat van hoge kwaliteit en actueel is? Is er rekening gehouden met evaluaties van eerder beleid? Is er ingezet op innovatieve ideeën binnenbrengen? Hebben beleidsmakers ideeën en ervaringen van de praktijk of andere overheden opgezocht en geanalyseerd?	Werd gebruik gemaakt van input uit wets- en beleidsevaluaties? Werd de nodige relevante informatie ingewonnen?	Instrumenten moeten gebaseerd zijn op het beste beschikbare bewijsmateriaal. Zij moeten transparant uitleggen waarom bepaald bewijsmateriaal niet beschikbaar is. 'Evidence' verwijst naar meerdere bronnen, waaronder kwantitatieve gegevens zoals statistieken en metingen, kwalitatieve gegevens zoals meningen, inbreng van

			belanghebbenden, conclusies van evaluaties, evenals wetenschappelijk en deskundig advies.
Rigoreus beleidsontwerp	Testten en beoordeelden beleidsmakers rigoreus of het beleidsontwerp realistisch is? Werden daarbij uitvoerders en/of eindgebruikers betrokken? Hebben beleidsmakers aandacht gehad voor vaak voorkomende implementatieproblemen? Is het ontwerp bestand tegen aanpassing / eigen invulling door uitvoerders?	Gebeurde er een omgevingsanalyse? (<i>incl. Wat is de beleidscontext? Waarom voldoen de huidige regelgeving en inspanningen niet? Wat is de politieke en juridische beleidsruimte?</i>)	Volgende financiële en personele middelen en goed genoeg georganiseerd met oog op een tijdig en kwalitatief resultaat. Coherentie tussen verschillende beleidsdomeinen en tussen gerelateerde beleidsinstrumenten is essentieel.
Betrokkenheid van externen	Zijn degenen die door het beleid worden beïnvloed, bij het proces betrokken? Hebben beleidsmakers hun visie geïdentificeerd en er redelijk op gereageerd?	Werd input gebruikt van stakeholders? Werden uitvoerders en handhavers betrokken vanaf een vroege fase (bij analyse van het probleem en visie op de oplossing)?	Participatief/open voor de standpunten van belanghebbenden: alle relevante partijen hebben de gelegenheid gehad hun mening te uiten en kregen voldoende tijd om te reageren.
Grondige beoordeling	Is er een instrumentenafweging geweest? Zijn de opties robuust geanalyseerd en beoordeeld? Zijn ze kosteneffectief over de juiste tijdshorizon? Zijn ze bestand tegen veranderingen in de externe omgeving? Zijn de risico's geïdentificeerd en eerlijk afgewogen tegen de potentiële voordelen?	Werden verschillende inhoudelijke beleidsalternatieven overwogen (<i>incl. diverse beleidsinstrumenten</i>) en uitgewerkt (<i>inclusief nuloptie</i>)? Werden de beleidsalternatieven geanalyseerd en vergeleken? (<i>incl. zo veel mogelijk gekwantificeerde voor- en nadelen en andere effecten i.v.m. de nuloptie; incl. analyse van mogelijke impact op duurzame ontwikkeling</i>) Zijn verschillende opties afgewogen? Is de uiteindelijke beleidsbepaling (besluitvorming) democratisch verlopen?	Alle relevante gevolgen van alternatieve beleidsoplossingen moeten in overweging worden genomen, inclusief economische, sociale en ecologische gevolgen (cfr. <i>sustainability</i>).
Duidelijke rollen en verantwoordelijkheden	Hebben beleidsmakers het juiste niveau van betrokkenheid van de Vlaamse overheid beoordeeld? Is het duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is, wie hen	/	Respect voor de principes van subsidiariteit en proportionaliteit

	ter verantwoording zal roepen en hoe?		
Feedback mechanismes	<i>[Om correcties toe te laten indien beleid in praktijk te ver afwijkt van vooropgestelde doel.]</i> Is er een realistisch plan om tijdig feedback te krijgen over de wijze waarop het beleid in de praktijk wordt gerealiseerd? Maakt het beleid effectieve evaluatie mogelijk, zelfs als de overheid dit niet doet?	/	Beleid wordt ontwikkeld als deel van de beleidscyclus: lessen vanuit implementatie en evaluaties maken deel uit van de 'eerst-evalueren' aanpak van beleidsontwikkeling. Transparant zijn naar de buitenwereld is belangrijk als initiatieven begrepen en geloofwaardig willen zijn. De resultaten van evaluaties, effectbeoordelingen en raadplegingen moeten openbaar beschikbaar zijn. De redenen waarom beleidsmakers het niet eens zijn met alternatieve standpunten moeten worden uitgelegd.

Bronnen: Institute for government – Hallsworth & Rutter (2011). Making Policy Better; Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken (2012). Leidraad voor de opmaak van een reguleringsimpactanalyse; Europese Commissie (2023) Better regulation Toolbox.

2.2.3 Besluitvorming in crisissituaties

Voor een goed begrip en analyse van het doorlopen beleidsontwikkelingsproces is het cruciaal om de crisiscontext in rekening te brengen, REACT-EU is immers crisisfinanciering. Een crisis wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van 3 kerncomponenten: een gepercipieerde *bedreiging* van kernwaardes of cruciale functies van een systeem, een gevoel van *urgentie*, en *onzekerheid* over de aard van de crisis en andere factoren (Boin, Stern, & Sundelius, 2016). Om deze specifieke context mee in rekening te brengen, integreren we de aspecten van de theorie over enerzijds niet-rationele besluitvorming (zie onderstaande box) en anderzijds beleidsvoering in crisissituaties volgens Boin, t Hart, Stern en Sundelius (2017)³ in het bovenstaand analysekader gebaseerd op de grondbeginselen van goed beleid.

Box 1: Modellen van niet-rationele besluitvorming

Bovenstaande 'grondbeginselen van goed beleid' gaan uit van een context waarin men rationele beslissingen kan nemen. Dat is in realiteit in de context van een crisis echter niet het geval. Door de urgentie en onzekerheid verwachten we in een crisissituatie kenmerken terug te zien van niet-rationele besluitvorming. Relevante modellen van niet-rationele besluitvorming zijn o.m. bounded rationality, incrementalisme en het garbage can model (Wauters, 2019). De modellen voor niet-rationele besluitvorming dragen bij aan een meer genuanceerde interpretatie van de basisprincipes voor effectief beleid in een crisissituatie.

- **Bounded rationality** (of begrensde rationaliteit) maakt aannames over individuen en hun omgeving. Het ziet beleidsvorming als een samenspel van individuele beslissingen en hoe besluiten beïnvloed worden door kenmerken op een institutioneel niveau. Cognitieve beperkingen beïnvloeden de manier waarop

³ The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure

mensen informatie zoeken, verwerken en keuzes maken. Het erkent dat beleidsmakers niet over alle informatie beschikken of in staat zijn deze volledig te verwerken. Ook zorgen organisatiekenmerken (bv. aanwezigheid van bepaalde middelen) dat sommige oplossingen verkozen worden boven andere (Zahariadis, 2016).

- ▶ **Incrementalisme:** Beslissingnemers vertrekken vanuit de huidige situatie en maken slechts kleine aanpassingen. Er worden een beperkt aantal alternatieven overwogen die geen groot verschil inhouden t.o.v. hoe het er nu aan toe gaat. Men heeft hierbij meer aandacht voor de problemen die verholpen moeten worden, dan voor het realiseren van positief geformuleerde objectieven. Men probeert zaken uit (trial and error; Daft et al., 2017; Wauters, 2019).
- ▶ **Garbage can model** van besluitvorming stelt dat beslissingen niet het gevolg zijn van een geordende openvolging van stappen, maar dat het voortkomt uit een interactie tussen vier onderling onafhankelijke 'stromen': problemen, oplossingen, deelnemers en keuzemogelijkheden (Zahariadis, 2016).

DUIDELIJKE DOELEN

Modellen van niet-rationele besluitvorming benadrukken de complexiteit van het vaststellen van doelen. In crisissituaties is het definiëren van duidelijke doelen bijzonder uitdagend vanwege de ambiguïteit. Het 'Garbage Can'-model geeft aan dat in situaties van hoge onzekerheid, doelen en problemen niet duidelijk gedefinieerd zijn vanaf het begin. Niet-rationele besluitvormingsmodellen erkennen dat beslissingen vaak focussen op wat 'mogelijk en aanvaardbaar' is, eerder dan wat 'ideaal' is (Wauters, 2019). Ook in het model van incrementalisme (Daft et al., 2017) worden doelen niet zozeer expliciet geformuleerd, maar evolueren ze op basis van beschikbare middelen en geleidelijke aanpassingen.

In een crisissituatie staan beleidsmakers voor de taak om in deze onzekere omstandigheden betekenis te geven aan wat er gebeurt. Het formuleren van expliciete, afgelijnde doelen wordt ondergeschikt aan het creëren van een overtuigend en inspirerend verhaal dat richting kan geven en steun kan mobiliseren. Dit wordt 'meaning making' genoemd, en is cruciaal om de betrokkenen een houvast te bieden en collectieve actie te bevorderen (Boin et al., 2017).

BETROKKENHEID VAN DIVERSE ACTOREN & DUIDELIJKE ROLLEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

Het 'Garbage Can'-model stelt dat in situaties van ambiguïteit actoren op basis van hun eigen interesses oplossingen aanbrengen en bespreken. Vanwege tijdsdruk en andere beperkingen zijn bovendien niet alle relevante deelnemers altijd volledig betrokken, wat de uiteindelijke besluiten beïnvloedt (Wauters, 2019). Dit illustreert de complexiteit van het betrekken en managen van diverse actoren met verschillende prioriteiten en belangen in crisissituaties.

Toch stellen Boin et al. (2017) dat zeker in crisistijd het betrekken van een breed spectrum aan actoren op verschillende niveaus bijdraagt aan de kwaliteit en legitimiteit van beslissingen. Er is nood aan flexibele structuren die adaptieve en inclusieve besluitvormingsprocessen faciliteren. De overheid heeft niet altijd controle over het crisisresponsproces: veel beslissingen worden niet genomen door de overheid, maar daarbuiten (Rosenthal et al. 1989; Rosenthal et al. 2001 in Boin et al. 2017).

Voor een effectieve delegatie van beslissingsbevoegdheden is een goede structurering nodig om een tijdige, samenhangende en legitieme respons te waarborgen (Weick & Sutcliffe, 2007 in Boin et al. 2017). Verder is er nood aan een zorgvuldige afwegingen over macht, verantwoordelijkheid, gedragsregels en taakverdeling om een geordende interactie binnen en tussen organisaties te bewerkstelligen. Publieke instellingen zullen niet

automatisch het vermeende overkoepelende doel van een gecoördineerde crisisrespons nastreven; dit vereist gerichte inspanningen van beleidsmakers (Boin et al, 2017).

EVIDENCE-BASED, GRONDIGE BEOORDELING & RIGOREUS BELEIDSONTWERP

In crisissituaties veronderstellen we eveneens dat er extra uitdagingen zijn m.b.t. de grondbeginselen evidence-based beleid, grondige beoordeling, rigoreus beleidsontwerp en feedback mechanismes/evaluatie. Zoals hierboven gesteld, erkent begrensde rationaliteit de inherente beperkingen waarmee besluitvormers worden geconfronteerd: de benodigde informatie om een volledig geïnformeerde en onderbouwde beslissing te nemen is vaak onvolledig, niet tijdig toegankelijk of ambigu. De beperkte menselijke cognitieve capaciteiten en 'biases' vormen een bijkomend obstakel. Het Garbage can model stelt eveneens dat beslissingen gestuurd kunnen worden door een samenloop van omstandigheden binnen de organisatie, zoals wie er toevallig aanwezig is, welke oplossing op een specifiek moment onder de aandacht staat ..., in de plaats van een zorgvuldige en systematische beoordeling. Het concept 'satisficing' krijgt een belangrijke plaats. Het erkent dat het zoeken naar een optimale beslissing in veel gevallen onpraktisch of onmogelijk is vanwege beperkingen, daarom gaat men voor een 'goed genoeg' oplossing (Wauters, 2019).

Ondanks de moeilijkheden is in crisissituaties het verzamelen van accurate en actuele informatie van groot belang. Boin et al. (2017) benadrukken het proces van 'sensemaking', waarbij beleidsmakers informatie verzamelen én interpreteren om zo een samenhangend en geïntegreerd beeld te vormen van de complexe en voortdurend veranderende situatie. Dit proces is fundamenteel voor het ontwikkelen van effectieve strategieën en het nemen van weloverwogen beslissingen in een crisiscontext.

FEEDBACK MACHANISMES & EVALUATIE

De beperkingen die hierboven beschreven worden, gelden ook voor het monitoren en interpreteren van (tussentijdse) resultaten. Incrementalisme toont hoe mogelijke feedbackmechanismen bestaan uit iteratieve, kleine stapjes die zich richten op korte termijn resultaten. Deze aanpak maakt geleidelijke aanpassingen mogelijk over tijd, wat helpt om rekening te houden met de beperkte capaciteit van beslissingsnemers om complexe informatie te verwerken (Wauters, 2019).

Boin et al. (2017) benadrukken dat tijdens crisissituaties continue monitoring en opvolging belangrijk zijn. Door de inherente onzekerheid, is actief monitoren van de respons cruciaal. Dit stelt beleidsmakers in staat om op basis van continu leren, de sterke en zwakke punten van de crisisreacties te evalueren en daaruit corrigerende maatregelen te nemen (Boin et al, 2017).

2.2.4 Conceptueel kader voor de huidige studie

Door de beschikbare informatie te integreren, komen we tot een uitwerking van de grondbeginselen voor de huidige evaluatie. Onderstaande tabel geeft voor elk grondbeginsel de ideale situatie. Deze omschrijving dient als achtergrond voor de uitwerking van meetinstrumenten en de analyses. In onze analyses houden we ook rekening met de hierboven besproken mogelijke beperkingen uit de niet-rationele besluitvorming.

Tabel 2: Uitgewerkte grondbeginselen voor goed beleid REACT-EU

Grondbeginsel	
Duidelijke doelen	De probleemstelling is helder en er is een duidelijke definitie van de doelen en de prioriteiten op niveau van het actieplan als geheel. <i>In een crisissituatie, wanneer het niet mogelijk is om duidelijke problemen en doelen te identificeren, wordt werk gemaakt van een overtuigend en inspirerend verhaal (meaning making).</i>
Betrokkenheid van diverse actoren &	Stakeholders van het beleid werden betrokken in het beleidsplanningsproces en de besluitvorming. Beleidsmakers hebben hun visie gecapteerd en hebben er 'redelijk' gereageerd (i.e. mee genomen in de vormgeving van het beleid en teruggekoppeld waarom wel/niet). Er

duidelijke rollen en verantwoordelijkheden	werd nagedacht over of de Vlaamse overheid het juiste niveau is om de thema's en acties op te nemen. Voor elke actie werd nagedacht wie de best geplaatste uitvoerder was. Het is duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is, wie hen ter verantwoording zal roepen en op welke manier. In een crisissituatie is het niet wenselijk dat het centrale niveau alle besluiten neemt, maar integendeel, hierbij ook de actoren 'ernaast en eronder' betreft. Er dient voldoende aandacht te gaan naar het coördineren van rollen en verantwoordelijkheden.
Evidence-based, grondige beoordeling en rigoreus beleidsontwerp	Het beleidsproces is gebaseerd op actueel en kwalitatief bewijsmateriaal en er is rekening gehouden met evaluaties van eerder beleid. Men heeft verschillende beleidsinstrumenten opgesteld en afgewogen (om de doelen te bereiken). Daarbij was er aandacht voor kosteneffectiviteit, voordelen, en mogelijke externaliteiten. Er gebeurde een grondige beoordeling. De combinatie van acties werden als geheel beoordeeld (incl tegenstrijdigheden, complementariteit). Beleidsmakers hebben beleid getest en beoordeeld op rigoureuze wijze. Beleidmakers hebben in het ontwerp aandacht gehad voor vaak voorkomende implementatieproblemen en er is nagedacht over kosteneffectiviteit. Het beleidsontwerp is bestand tegen verandering in de omgeving, en tegen van de doelstellingen afwijkende aanpassingen door uitvoerders. In een crisissituatie, met hoge urgentie en onzekerheid, is de beschikbare informatie doorgaans beperkt. Dan dient zoveel mogelijk informatie verzameld en geïnterpreteerd om een geïntegreerd beeld te vormen van de complexe situatie (sense making).
Feedbackmechanismen Evaluatie	Er is een realistisch plan om tijdig feedback te krijgen op de wijze waarop het beleid in de praktijk wordt gerealiseerd. Het beleid wordt bijgestuurd of beëindigd o.b.v. deze feedback. Er is een continue opvolging/monitoring van de situatie, dit is zeker van belang in een crisissituatie waarbij er onzekerheid is en beperkte informatie. Continue monitoring en bijsturing is belangrijk.

2.2.5 Evaluatievragen

Op basis van de doelstellingen en vragen opgenomen in het bestek, het ontwikkeld conceptueel kader en inzichten uit de verkennende gesprekken werden de evaluatievragen voor de procesevaluatie van de beleidsontwikkeling gefinaliseerd. De evaluatievragen worden opgenomen in onderstaande tabel.

Tabel 3: Evaluatievragen Procesevaluatie van de beleidsontwikkeling

OV1	Hoe zag het beleidsontwikkelingsproces voor de totstandkoming van het actieplan gefinancierd met middelen van REACT-EU eruit? Wie was er bij betrokken en in welke rol?
OV2	In welke mate is het proces voor de totstandkoming van het actieplan gefinancierd met middelen van REACT-EU verlopen volgens de standaarden inzake goed beleid, rekening houdend met de crisissituatie? I.e. in welke mate kregen de grondbeginselen voldoende aandacht in het proces: duidelijke doelen, betrokkenheid van diverse actoren en duidelijke rollen en verantwoordelijkheden, evidence-based, grondige beoordelingen rigoreus beleidsontwerp, en feedback mechanismen? Op welke manier en in welke mate heeft de crisiscontext een invloed gehad op deze standaarden? In welke mate zijn de betrokken beleidsactoren hiermee kunnen omgaan?
OV3	In welke mate was Europa WSE de geschikte actor om de projecten uit te rollen onder de crisisfinanciering REACT-EU? Waarom wel/niet? Welke lessen kunnen er getrokken worden naar toekomstige crisissen en het beheer van crisisfondsen?
OV4	Welke specifieke aspecten van het gelopen beleidsontwikkelingsproces hebben de selectie van de te financieren acties op een doorslaggevende manier beïnvloed? Hoe gebeurde dat?

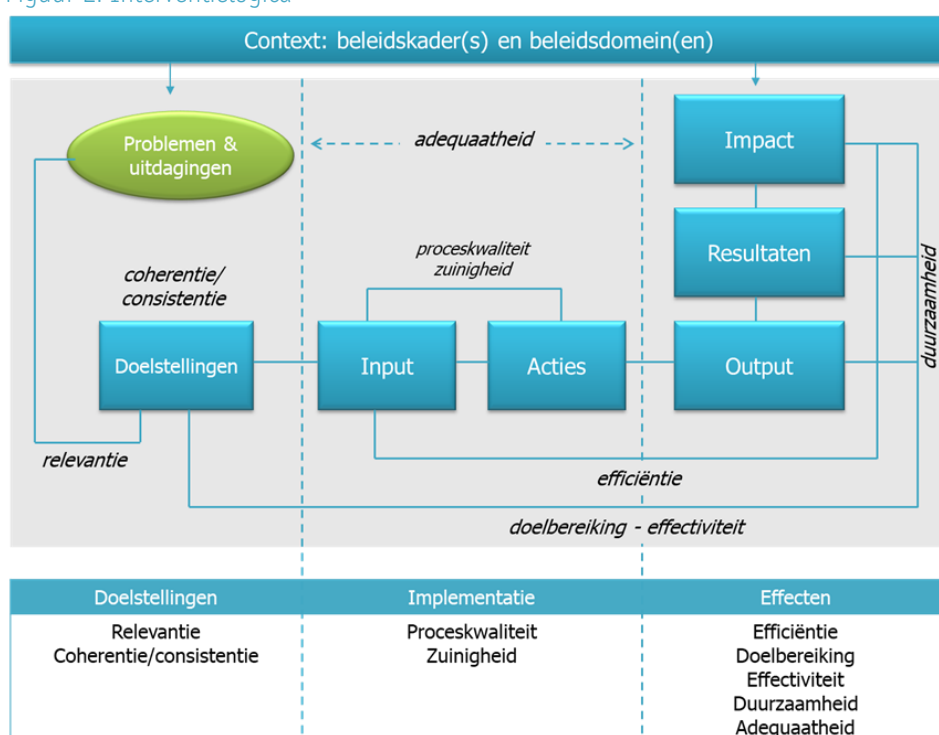
2.3. Conceptueel kader evaluatie actieplan

Hieronder bespreken we het conceptueel kader van de evaluatie van het REACT-EU actieplan en geven we de evaluatievragen weer.

2.3.1 Interventiologica

Voor dit luik van de evaluatie hanteren we de interventiologica als kader. Een interventiologica expliciteert de link tussen de uitdagingen, de doelstellingen, het uitgevoerde beleid, de vertaling in de praktijk en gerealiseerde uitkomsten op output niveau (realisaties rechtstreeks gelinkt aan de acties), resultaatniveau (zoals veranderingen in attitudes of gedrag) en ten slotte impactniveau (langetermijnveranderingen).

Figuur 2: Interventiologica



Bron: IDEA Consult

Dit kader geeft een plaats aan de evaluatiecriteria opgenomen in de onderzoeksvragen van dit evaluatieluik. Op niveau van de doelstellingen: relevantie en adequaatheid, interne en externe coherentie; en op niveau van de effecten: effectiviteit en impact. We voegen hierbij een bijkomend relevant criterium voor de evaluatie van de acties op het niveau van de implementatie nl. proceskwaliteit.

- **Relevantie:** Komen de doelstellingen tegemoet aan de problemen en uitdagingen?
- **Adequaatheid:** Beantwoorden de effecten aan de noden en uitdagingen?
- **Coherentie:**
 - **Intern:** Vormen de strategische en operationele doelstellingen een coherent geheel?
 - **Extern:** Zijn de doelstellingen compatibel met andere beleidsprogramma's/maatregelen?
- **Proceskwaliteit:** Werden de beoogde acties uitgevoerd? Is de uitvoering vlot en kwaliteitsvol verlopen (kwaliteit van bestuur en administratie)?

- **Effectiviteit en impact:** Zijn de doelstellingen bereikt? In welke mate dragen de acties en hun outputs bij tot het bereiken van de doelstellingen?

2.3.2 Evaluatievragen

De evaluatievragen voor de evaluatie van het REACT-EU actieplan worden opgenomen in onderstaande tabel.

Tabel 4: Evaluatievragen van de beleidsacties

	Criteria	Onderzoeksvragen
OV1	Relevantie en adequaatheid	In welke mate is de selectie van gefinancierde acties relevant en adequaat i.f.v. het bestrijden van de maatschappelijke gevolgen van de COVID-crisis?
OV2	Relevantie en adequaatheid	In welke mate is de selectie van gefinancierde acties toekomstgericht met het oog op een duurzaam effect o.v.v. de groene en digitale transitie?
OV3	Coherentie	M.b.t. interne coherentie, in welke mate vormen de gefinancierde acties een samenhangend geheel met een duidelijke strategie voor (het bij te dragen aan) het behalen van de doelstellingen van REACT-EU?
OV4	Coherentie	M.b.t. externe coherentie, in welke mate is de selectie van gefinancierde acties coherent met ander regulier beleid binnen de betrokken beleidsdomeinen?
OV5	Beheerskwaliteit	In welke mate werden de beoogde acties uitgevoerd? In welke mate is de uitvoering van de acties vlot en kwaliteitsvol verlopen (kwaliteit van bestuur en administratie)?
OV6	Effectiviteit en impact	Wat zijn de behaalde resultaten op het vlak van inputs, outputs, bereikte doelgroepen, samenwerking met partners, enzoverder van de individuele gefinancierde acties?
OV7	Effectiviteit en impact	Wat zijn belangrijke knelpunten en hefboomen op het niveau van de individuele acties en op het niveau van het actieplan bij het behalen van de vooropgestelde resultaten en doelstellingen?

2.4. Methodologie

In deze paragraaf beschrijven we de methodologie van de evaluaties.. We starten met de methodologie van de procesevaluatie van de beleidsontwikkeling, en gaan daarna in op de methodologie van de evaluatie van het actieplan.

2.4.1 Procesevaluatie beleidsontwikkeling

We bespreken achtereenvolgens de aanpak voor de dataverzameling in de implementatiefase en het data-analyseplan.

2.4.1.1 Dataverzameling

Voor het luik rond de procesevaluatie van de beleidsontwikkeling maken we gebruik van 2 onderzoeksmethodes. We bespreken deze kort hieronder, inclusief de analysemethode.

- ▶ Er werd een **literatuurstudie** van de wetenschappelijke literatuur rond beleidsplanning uitgevoerd met als doel het conceptueel kader van de studie verder te verfijnen en factoren en mechanismes te identificeren die toelaten om later de resultaten beter te kunnen kaderen. Er werd gefocust op de literatuur rond de beleidscyclus en de grondbeginselen voor goed beleid.
- ▶ Er werden twee **verkennde diepte-interviews** (van elk 1,5 uur, via Teams) met de verantwoordelijken voor REACT-EU georganiseerd: met de verantwoordelijken van Europa WSE en met de verantwoordelijken van VDAB. Hiervoor hanteerden we semigestructureerde topiclijsten (zie bijlage A.1). De interviews hadden tot doel een beeld te krijgen van het doorlopen beleidsplanningsproces en identificatie van de belangrijkste betrokkenen en identificatie van mogelijke relevante bronnen. De interviewverslagen in Word werden gehanteerd om de tijdslijn van het beleidsplanningsproces op te stellen en om een overzicht te maken van de stakeholders die ons verder inzicht kunnen verschaffen in het beleidsplanningsproces en verantwoordelijk zijn voor de acties.
- ▶ **Documentanalyse** van relevante documenten wordt ingezet om de evaluatie van de beleidsplanningsproces als de evaluatie van de beleidsacties grondig te informeren. Onderstaande tabel bevat de geanalyseerde documenten. De analyse gebeurde a.d.h.v. de onderzoeksvragen.

Tabel 5: Oplijsting documenten voor documentanalyse

Bron	Datum van uitgifte	Naam
VDAB	01/2020	Kwaliteitshandboek VDAB
VDAB	Meerdere documenten	Tenderdossiers VDAB
VDAB	Meerdere documenten 09/2023	Onderzoek Oekraïne VDAB
VDAB	07/03/2022 t.e.m. 27/09/2020	<i>[Interne documenten]</i> Verslagen werkgroep beleidscoördinatie
VDAB	n.d.	<i>[Interne documenten]</i> Aanzet prijs*kwantiteitsmatrix Oekraïne crisis
VDAB	n.d.	Nota aan de Vlaamse Regering: betreft maatregelen VDAB nav Oekraïne crisis voor 2022
WSE	02/2024	Kwaliteitshandboek Europese Commissie Europa WSE
WSE	Meerdere documenten	Tenderdossiers Europa WSE
WSE	25/02/2021	Nota REACT-EU wijziging operationeel programma ESF Vlaanderen 1 ^e tranche (versie 1)
WSE	27/05/2021	Nota REACT-EU wijziging operationeel programma ESF Vlaanderen 1 ^e tranche (finale versie)
WSE	24/05/2022	Nota REACT-EU wijzigingen n.a.v. 2 ^e tranche
WSE	n.d.	<i>[Intern document]</i> Figuur Europa WSE verdeling middelen REACT-EU & RRF
WSE	24/02/2023	Ondernemingsplan DWSE: Evaluatie 2022 en planning 2023
SERV	22/06/2019	SERV-akkoord: Iedereen aan boord
VESOC	02/2020	VESOC-engagementsverklaring: Iedereen aan boord
SERV	25/05/2020	SERV-advies: Iedereen terug aan boord
Arbeidsmarkt-experten	30/06/2020	Expertadvies relancebeleid Vlaamse arbeidsmarkt
SERV	14/12/2020	VESOC-akkoord: Alle hens aan dek

Vlaamse regering	09/2020	Relanceplan Vlaamse Veerkracht
Arbeidsmarkt-experten	09/07/2021	Naar een leer- en loopbaanoffensief: Tweede advies arbeidsmarktexperten
VESOC	01/06/2022	VESOC-Werkgelegenheidsakkoord: Iedereen nodig, iedereen mee
Europese Commissie	n.d.	Website REACT-EU
Europese Commissie	n.d.	Website CARE
Vlaamse Overheid	06/2021	Belgium's recovery and resilience plan (RRF)
Europese Unie	14/12/2020 23/12/2020 06/04/2022	Europese Verordeningen (2020/2094, 2020/2221, 2022/562)

- **Diepte-interviews** met de geïdentificeerde stakeholders werden ingezet om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Het betrof online (groeps)interviews. De duurtijd schommelde tussen 1 uur en 2 uur. We hanteerden een semigestructureerde topiclijst (zie bijlage A.1). Deze werd flexibel aangepast o.b.v. de actor die we spraken. Waar nodig, werkten we met bijkomende pragmatische follow-up vragen aan specifieke actoren, per mail, via Teams of telefonisch.

De interviewverslagen werden gecodeerd in Nvivo, aan de hand van deductieve codering (onderzoeksvragen en kader van de beleidscyclus) en inductieve codering (thema's die vanuit de data naar voor komen).

Een overzicht van de geïnterviewde actoren i.k.v. het beleidsontwikkelingsproces is opgenomen in onderstaande tabel.

Tabel 6: Geïnterviewde actoren beleidsontwikkelingsproces⁴

Interview	Organisatie	Persoon	Functie	Rol REACT-EU
1	SERV	Sandra Hellings	Medewerker studiedienst	Opmaak werkgelegenheidsakkoorden (zicht op betrokkenheid sociale partners)
2	Europese Commissie	Dirk-Jan-Robert Reyntjens	Country Desk Officer	Contactpersoon Europese commissie (pas na een tijdje op REACT-EU): informeren, feedback voorgestelde acties, onderhandelen, opvolgen
3	Kabinet Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw	Daan Blomme	Kabinetsmedewerker	Betrokkene in voorbereiding (o.a. vanaf bekendmaking REACT-EU middelen tot selectie van acties)
4	DWSE	Willem De Klerck	Diensthooft studiedienst	Beetrokken opmaak acties "Alle hens aan dek"
	DWSE	Steven De Bock	ESF impact evaluatie	Zicht op planning van de evaluatie
5	Europa WSE	Sara Depelsemaeker	Diensthooft werkend leren, activering en inclusie	Betrokken 1e schijf operationalisering
6	Europa WSE	Benedict Wauters	Afdelingshooft Europa WSE	Betrokken 2e schijf, o.a. zicht op ontstaan actie 6

⁴ Twee actoren die we initieel identificeerden, konden we niet spreken. De eerste was voormalig algemeen directeur van het ESF-agentschap Louis Vervloet. Hij was verantwoordelijk voor het bepalen van de acties onder de eerste schijf REACT-EU. Tijdens de evaluatie was hij echter al op pensioen. Verder was contactpersoon Evelien De Ras bij Departement Zorg, die als contactpersoon optrad in de verkenning voor eventuele financiering van acties onder de tweede schijf, in ouderschapsverlof op het moment van deze evaluatie.

7	VDAB	Carine Doucet	Manager Samenwerking	Contacten dienst Europa WSE
	VDAB	Liesbeth De Pauw	Expert arbeidsmarktregie	Beheer van dossiers, afstemming rond audit, planning rapportering
	VDAB	Els De Bie	Beleidsadviseur team Beleid en strategie	Betrokken bij opmaak werkgelegenheidsakkoorden en opvolgen uitvoering
8	VDAB	Gunter Elebaut	Financieel directeur	Belangrijke gesprekspartner vanaf dat er concretisering plaatsvindt m.b.t. middelen en mensen (niet beleidsvoorbereidend) + Vertegenwoordiger VDAB in werkgroepen over middelen verdeling Oekraïne.
9	VDAB	Willem Vansina	Manager planning	Opvolging vanuit monitoring
	VDAB	Michiel Bonte	Manager Zorg en onderwijs, NT2/Integratie	Betrokken AHAD, Actie 7 (Oekraïne) – uitwerken acties Alle Hens aan Dek – uitwerken acties
	VDAB	Martine Geers	Expert-coördinator Ontwikkeling Dienstverlening Centrale Diensten	Actie 7 (Oekraïne) – uitwerken acties Alle Hens aan Dek – uitwerken acties
	VDAB	Alexander Suykens	Centrale coördinator #SamenSterkvoorOekraïne 2023-2024	Actie 7 (Oekraïne) – centrale werking
10	VVSG	Dries Van Gool	Stafmedewerker Werk & activering	Vorbereiding en uitwerking actie 6
11	Departement Onderwijs en vorming	Carl Lamote	Teamcoördinator Onderwijsinhoud en -context, voormalig coördinator Europese subsidies	Contactpersoon Europa WSE. Betrokken om eventuele acties te laten financieren door REACT-EU, maar zonder succes

2.4.1.2 Data-analyse

Tot slot geeft onderstaande tabel het data-analyseplan weer.

Tabel 7: Data-analyseplan

Fase	OV	Datacollectie methode	Datacollectie moment	Data-analyse
Designfase	Achtergrond OV2, OV3	Literatuurstudie	11/2023	Analyse in Word
	OV1	2 verkennend diepte-groepsinterviews DWSE, VDAB	20/11/2023; 22/11/2023	Opmaak timeline en overzicht stakeholders
Implementatie-fase	OV1, OV2, OV3	Documentanalyse	11/2023; 03-04/2024	Analyse in Word
	OV2, OV3	Diepte-interviews (10-tal)	05-07/2024	Deductieve en inductieve codering in Nvivo

2.4.2 Evaluatie REACT-EU actieplan

Voor het luik rond de evaluatie van het actieplan maakten we gebruik van verschillende onderzoeksmethodes. We bespreken deze kort hieronder, inclusief de analysemethode.

2.4.2.1 Dataverzameling

- ▶ **Verkennd helikopterinterview** met vertegenwoordigers van DWSE en VDAB die een overzicht op het geheel van de acties en de uitvoering van het volledige REACT-EU programma. Dit interview was bedoeld om een globaal zicht te krijgen, de doelstellingen duidelijker te maken en reeds tijdig specifieke aandachtspunten te identificeren.
- ▶ **Documentanalyse** van de relevante oproepfiches, projectvoorstellen, voorgangrapportages werd aanvullend ingezet om de acties nog beter te begrijpen en een eerste aanzet te doen in het beantwoorden van de onderzoeksvragen. De documenten werden geanalyseerd a.d.h.v. een template gebaseerd op de onderzoeksvragen en conceptueel kader.
- ▶ Bij een **eerste inventarisatie monitoringdata en -rapporten** werden de verschillende indicatoren waarover de promotoren van de acties rapporteren, in kaart gebracht. Ook de additionele beschikbare gegevens m.b.t. de input, output en resultaten van de projecten werden verzameld. De projectvoorstellen en de oproepfiches waren een belangrijke bron. Daarnaast werd contact opgenomen met Europa WSE, voor toegang tot de ESF-applicatie m.b.t. oproepen en projecten, en met VDAB, voor het opvragen van de eigen beschikbare variabelen.
- ▶ **Diepte-interviews en focusgroepen** met promotoren en partners van de acties binnen het actieplan werden ingezet om de documentanalyse en data-analyse aan te vullen. We maakten gebruik van semigestructureerde topiclijsten (cf. bijlage A.2). De topiclijst werd flexibel op maat verfijnd afhankelijk van de te bespreken actie en interviewees. Op basis van de stakeholderanalyse die we uitvoerden a.d.h.v. verkennende interviews en verkennende documentanalyse, voerden we in totaal 12 online (groeps)interviews uit (twee hiervan dienden ook voor het beleidsontwikkelingsproces). Onderstaande tabel toont een overzicht van de interviews.

- In een volgende fase werd verder ingezet op het inwinnen van de beschikbare monitoringdata, alsook de **analyse van deze data** om inzicht te krijgen in de bereikte doelgroepen en outputs van de acties. Data van VDAB en DWSE werden samengebracht en geanalyseerd in Excel. In bijlage A.3. geven we een overzicht van de monitoringdata voor de verschillende acties, o.b.v. de verkregen informatie.

Tabel 8: Geïnterviewde actoren i.h.k.v. evaluatie van het actieplan

Actie	Oproep	Persoon	Organisatie	Rol
1	Stagebonus	Dorine Samyn	DWSE	Dienst stagebonus
		Elke Schets		Dienst stagebonus
2	Knelpuntopleidingen	Aangesloten bij het interview met Michiel Bonte en Martine Geers (beleidsontwikkeling)	VDAB	
3	Opleidingen van de toekomst	Sofie Bogaerts	Europa WSE	Beheerders
		Tom De Bruyn		
		Lotte Verstraeten		
4	Opleidingen telewerk	Tom De Bruyn	Europa WSE	Beheerders
		Simon Swennen		
5	555 – VDAB-Regie REACT-EU (Vlaanderen en Brussel) en 568 – Versterking begeleidingscapaciteit	Liesbeth Depauw	VDAB	Projectverantwoordelijke Dienst samenwerkingen VDAB
	572- Voorbereiding Gemeenschapsdienst	Carine Doucet	VDAB	Verantwoordelijke organisatie klankbordgroepen en leermomenten
		Tinne Lommelein	Lokaal bestuur	Uitvoerder
		Wouter Vanhecke	Lokaal bestuur	Uitvoerder
		Fabio Contipelli	VVSG	Stafmedewerker Werk & Sociale Economie
		Tine Kelchtermans	VVSG	Stafmedewerker Werk & Activering
6	Ondersteuning arbeidsmarkt lokale besturen (capacity building)	Jelle Debaenst	Europa WSE	Verantwoordelijke oproep lokale partnerschappen
		Dries Van Gool	VVSG	Projectleider vanuit VVSG en coördinator van de oproep
		Luk Kelles	VDAB (extern)	Projectleider vanuit VDAB
		Hannah Van Borm	Stad Antwerpen	Kwaliteitscoach
		Tina Demeersman	Stad Gent	Uitvoerder van een lokaal partnerschap en lid kerngroep
7	567- REACT-EU maatregelen VDAB Oekraïne-crisis	Michiel Bonte	VDAB	Projectleider
		Martine Geers		Projectleider
		Alexander Stuykens		Externe projectleider

569- DWSE Omkadering Vlaamse Sociale Inspectie	Koen Van Osselaer	DWSE	Coördinatie Oekraïne binnen VSI
569- DWSE Omkadering Economische Migratie	Ann Bogman	DWSE	Team Economische migratie
569- Ondersteuning sectorconvenanten	Lore Tack	DWSE	Coördinator addendum Oekraïne

2.4.2.2 Data-analyse

Onderstaande tabel beschrijft vervolgens ons data-analyseplan voor de evaluatie van het actieplan.

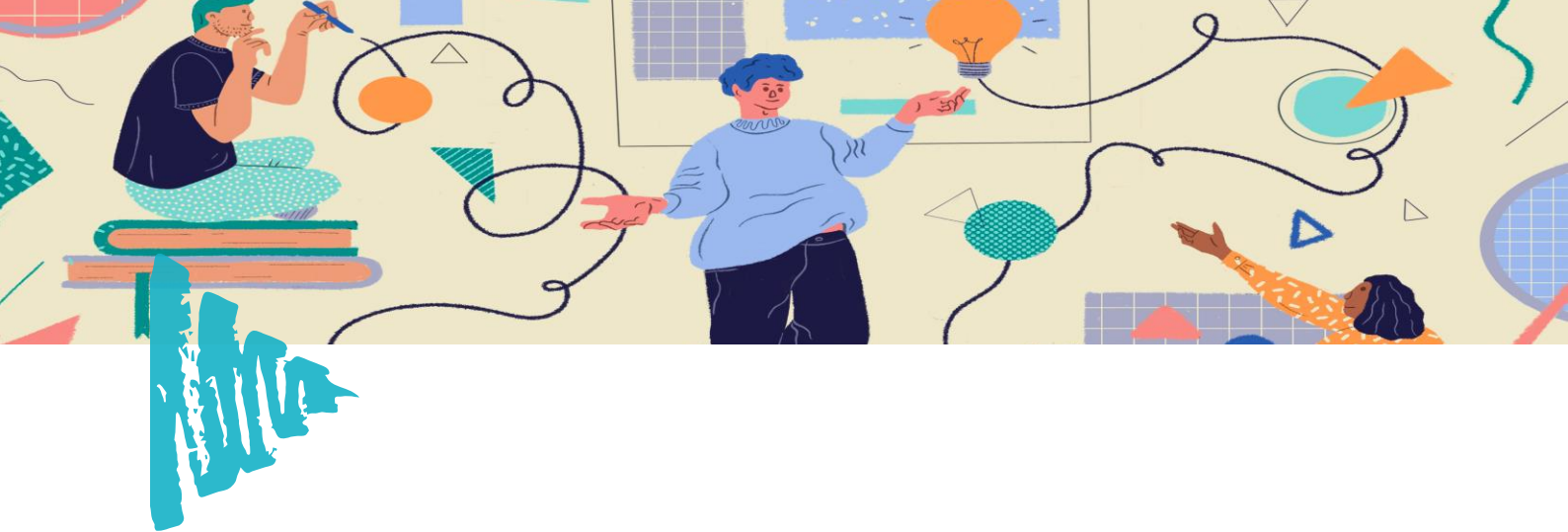
Tabel 9: Data-analyseplan

OV	Datacollectie methode	Datacollectie moment	Acties	Data-analyse/ evaluatiebenadering
OV1, OV2, OV3, OV4	Documentenanalyse	Maart/april 2024	Allen	Analyse in Word
OV1, OV2, OV3, OV4, OV5, OV7	Verkennd diepte-interview	Maart/april 2024	Allen	Analyse in Word
OV1, OV2, OV3, OV4, OV5, OV7	Diepte-interviews focusgroepen en	Mei/juni 2024	Allen	Analyse in Word
OV6	Analyse monitoringdata	Maart - augustus 2024	Allen	Analyse in Excel

2.5. Leeswijzer

De rest van dit rapport is opgebouwd uit volgende hoofdstukken:

- ▶ [Hoofdstuk 3](#): Procesevaluatie van de beleidsontwikkeling van het REACT-EU actieplan
- ▶ [Hoofdstuk 4](#): Evaluatie van de beleidsacties in het actieplan
- ▶ [Hoofdstuk 5](#): Conclusies en lessen voor beleid



3 / Procesevaluatie van de beleidsontwikkeling van het REACT-EU actieplan

Dit hoofdstuk bespreekt het beleidsontwikkelingsproces van het REACT-EU-actieplan. Het blijkt niet eenvoudig om een volledig beeld te krijgen van het beleidsplanningsproces van het actieplan. Het REACT-EU-actieplan is geen uniform geheel, maar bestaat uit diverse acties met verschillende beleidsgronden. Hierdoor zijn gegevens en informatie versnipperd. Ook zijn sommige stappen of beslissingen niet officieel gedocumenteerd. Een belangrijk deel van de beleidsplanning vond bovendien enkele jaren voor uitvoeren van dit onderzoek plaats (2020, 2021, 2022), waardoor sommige zaken zijn vergeten of waardoor de geïnterviewden over sommige gebeurtenissen niet meer zijn. Gedurende het proces hebben zich verschuivingen in functies voorgedaan. Zo is één van de centrale betrokkenen, de voormalig algemeen directeur van het ESF-agentschap, inmiddels met pensioen gegaan. Via interviews met verschillende betrokkenen kregen we telkens zicht op een deel van de puzzel. Hieronder voegen we deze puzzelstukjes samen. Dit laat ons toe lessen te trekken, hoewel er dus nog stukjes kunnen ontbreken. Deze beperkingen zijn aandachtspunten die de lezer in het achterhoofd moet houden bij het lezen van deze evaluatie.

Het hoofdstuk is als volgt ingedeeld: eerst brengen we het doorlopen beleidsplanningsproces in kaart. Vervolgens beschrijven we de factoren die de selectie van de acties binnen het REACT-EU-actieplan hebben beïnvloed. Daarna gaan we in op de grondbeginselen van goed beleid en crisisbeleid binnen het doorlopen proces. We sluiten af met conclusies en aanbevelingen.

3.1. Beschrijving van het beleidsontwikkelingsproces

In dit deel beschrijven we het doorlopen beleidsontwikkelingsproces. REACT-EU betrof een financiële uitbreiding van het operationeel programma ESF Vlaanderen 2014-2020. In Vlaanderen wordt het ESF-programma, en dus ook de uitbreiding n.a.v. REACT-EU, beheerd door het beleidsdomein Werk. Europa WSE is hierbij aangesteld als de beheersautoriteit en wordt bijgestaan door het ESF-monitoringscomité (of ook Comité van Toezicht genoemd).

In kader van het NextGenerationEU plan (of in het Nederlands ook wel de Herstel- en veerkrachtfaciliteit genoemd) werkte Vlaanderen het Vlaams herstelplan 'Vlaamse Veerkracht' uit. Naast dit transversale Vlaamse Veerkrachtplan, werd binnen het beleidsdomein Werk door VESOC gewerkt aan strategieën voor het arbeidsmarktbeleid die opgenomen worden in VESOC-akkoorden. Hieruit vloeiden verschillende acties voort, waarvoor vanuit de verschillende fondsen (waaronder RRF en REACT-EU, maar ook Vlaamse middelen) financiering werd gezocht.

De acties die gefinancierd werden met REACT-EU middelen waren m.a.w. reeds ontwikkelde beleidspistes, waaraan later de middelen werden toegekend. Er is met andere woorden geen overkoepelend beleidsplan voor de

besteding van de REACT-EU middelen. Om zicht te krijgen op hoe de acties tot stand kwamen, is daarom het beleidsproces *voorafgaand aan* de bekendmaking van de REACT-EU middelen van belang.

Met name twee VESOC-akkoorden spelen een belangrijke rol: Alle Hens Aan Dek (AHAD) gepubliceerd in december 2020 en het Werkgelegenheidsakkoord gepubliceerd in juni 2022. VESOC staat voor Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomité. In kader van VESOC voeren de vakbonden en werkgeversorganisaties het sociaal overleg met de Vlaamse Regering over sociaaleconomische thema's. In de praktijk volgt zo'n beleidsproces steeds dezelfde grote lijnen: er worden prioriteiten geformuleerd vanuit het sociaal overleg, vervolgens vindt er overleg plaats binnen de Vlaamse regering, en ten slotte volgt er een tripartite bespreking waaruit een engagementsverklaring of akkoord met concrete beleidsacties voortvloeit. In een stap daarna zal de Vlaamse regering zich buigen over de budgettering.

Voor Vlaanderen kunnen we globaal gezien twee fases onderscheiden.

- ▶ De 1e schijf REACT-EU middelen ter waarde van 89,1 miljoen euro (incl. technische bijstand) die leidden tot de eerste wijziging van het operationeel ESF-programma, bekendgemaakt mei 2021.
- ▶ De bekendmaking van CARE – waarmee de REACT-EU middelen uit de eerste schijf ingezet mochten worden voor de ondersteuning van Oekraïense vluchtelingen - en kort daarop de 2e schijf REACT-EU middelen ter waarde van 33,4 miljoen euro (incl. technische bijstand): die samen leidden tot een tweede wijziging van het operationeel programma, bekendgemaakt mei 2022.

In wat volgt beschrijven we chronologisch en meer in detail de stappen van het beleidsproces. De tijdslijn met belangrijke mijlpalen wordt weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 10: Tijdslijn beleidsontwikkeling

Proces tot aan goedkeuring eerste schijf REACT-EU	Juni 2019	SERV-akkoord 'Iedereen aan boord'
	Februari 2020	VESOC-engagementsverklaring 'Iedereen aan boord'
	Maart 2020	Start coronacrisis
	Mei 2020	SERV-advies 'Iedereen terug aan boord'
	Juni 2020	Expertadvies relancebeleid Vlaamse arbeidsmarkt
	September 2020	Relanceplan Vlaamse Veerkracht
	December 2020	VESOC-akkoord 'Alle hens aan dek' (AHAD)
	December 2020	Europese Verordening: bekendmaking REACT-EU middelen
	Februari 2021	Start onderhandelingen beheersautoriteit en Comité van Toezicht
	Mei 2021	Nota REACT-EU wijziging operationeel programma ESF Vlaanderen
	Juli 2021	Formele goedkeuring wijziging programma
CARE & tweede schijf REACT-EU	Juli 2021	Naar een leer- en loopbaanoffensief: tweede advies arbeidsmarktexperten
	Februari 2022	Start oorlog Oekraïne
	Maart 2022	Oprichting Vlaams Taskforce Oekraïne
	Maart 2022	Europese Verordening: Cohesion's Act for Refugees in Europe (CARE)
	Mei 2022	Nota REACT-EU tweede schijf
	Mei 2022	Formele goedkeuring wijziging programma
	Juni 2022	VESOC-Werkgelegenheidsakkoord 'Iedereen nodig, iedereen mee'

Noot: Witte vakken: Vlaams beleid; Donkerblauwe vakken: stappen rechtstreeks gelinkt aan REACT-EU

3.1.1 Proces tot aan goedkeuring eerste schijf REACT-EU

Net voor de coronapandemie, in februari 2020, werd de [VESOC-engagementsverklaring 'Iedereen aan boord'](#) gepubliceerd (in navolging van het gelijknamige [SERV-akkoord](#) dat werd gepubliceerd in juni 2019). De Vlaamse Regering en de Vlaamse sociale partners van de SERV beogen om een werkzaamheidsgraad van 80 procent te kunnen bereiken, maar ook om blijvend in te zetten op de aanpak van de krapte en de mismatches op de arbeidsmarkt en het duurzaam aan boord krijgen van iedereen. Dit omvat onder andere samen investeren in een meervoudig en breed participatie- en activeringsbeleid, goed bestuur van arbeidsmarktbeleid, werkbaar werk, ontwikkelen van levenslang leren, en iedereen meekrijgen in de digitalisering.

De lockdown ging van start in maart 2020, met heel wat onzekerheden en uitdagingen voor de arbeidsmarkt tot gevolg. Naar aanleiding van de coronacrisis publiceerde de SERV in mei 2020 het advies '[Iedereen terug aan boord](#)', waarin de focus op een succesvolle heropstart en een krachtig relancebeleid ligt, maar waarbij het voordien afgesloten VESOC-akkoord wel als kader blijft gelden voor de middellange en lange termijn. In juni werd vervolgens op vraag van Vlaams minister van werk een eerste adviesrapport gepubliceerd door zes [arbeidsmarktexperten](#). Hierin werden drie opgaves geïdentificeerd voor het Vlaams arbeidsmarktbeleid, namelijk de juiste keuzes maken om ontwrichting te beheersen, het momentum aangrijpen voor arbeidsintensief herstel en de doorbraak realiseren voor de structurele arbeidsmarktuitedagingen. Dit expertenadvies gaf gewicht aan de beleidsprioriteiten. Er vond ook overleg plaats tussen arbeidsmarktexperten, sociale partners en beleid over de geformuleerde adviezen.

In september 2020 werd vervolgens het '[Vlaamse Veerkracht](#)'-plan gelanceerd. Dit investeringsplan maakte 4,3 miljard euro vrij om de economische en maatschappelijke schade die de coronacrisis aanrichtte aan te pakken. 1,72 miljard hiervan werd gefinancierd vanuit het Europese herstellfonds RRF (Recovery en Resilience Facility)⁵.

Omwille van de uitdagingen die de coronacrisis en de lockdowns stelden voor de arbeidsmarkt, werd in december 2020 het [VESOC-akkoord 'Alle hens aan dek' \(AHAD\)](#) gepubliceerd, met daarin een lijst van speerpunten die pasten binnen 3 prioriteiten, namelijk 'een opleidings- en loopbaanoffensief', 'Vlaanderen digitaal transformeren' en 'iedereen (duurzaam) aan het werk'. Er wordt verder gebouwd op het SERV-advies 'Iedereen terug aan boord' en het eerste advies van arbeidsmarktexperten. Daarnaast omvat het akkoord maatregelen die op korte termijn zuurstof moeten geven en dus snel gerealiseerd kunnen worden (maar met resultaten ook op (middel)lange termijn). Ook VDAB gaf input bij het ontwikkelingsproces. AHAD omvatte in belangrijke mate een verzameling van reeds bestaande inspanningen.

Op dat moment was er nog geen sprake van REACT-EU-middelen. Ondertussen gebeurde er wel een wijziging in Europese Verordeningen (2020/558), waardoor lidstaten extra flexibiliteit kregen bij de aanwending van onder meer het Europees Sociaal Fonds (ESF). Zo kon bijvoorbeeld niet-benutte steun uit de fondsen gemobiliseerd worden, en werden de procedurele vereisten rond uitvoering en audit vereenvoudigd. Toevallig gelijktijdig met de publicatie van het VESOC-akkoord AHAD, op 14 december 2020, werd via Europese Verordening (2020/2094) officieel bekend gemaakt dat REACT-EU middelen beschikbaar kwamen. Deze middelen zijn afkomstig uit het herstelinstrument van de Europese Unie, naar aanleiding van de goedkeuring van de 'Routekaart naar herstel' door de Europese Raad. In België werd onderhandeld hoe de middelen zouden worden verdeeld tussen het

⁵ [RRF \(Recovery and Resilience Facility\)](#) is het grootste onderdeel van het "NextGenerationEU" herstellpakket. Het RRF is gericht op economische en sociale veerkracht op lange termijn. Het ondersteunt structurele hervormingen en investeringen die de groene en digitale transitie bevorderen, de veerkracht van lidstaten versterken en economische herstelmaatregelen mogelijk maken. T.o.v. REACT-EU dat meer gericht is op korte-termijnherstel en onmiddellijke steun voor werkgelegenheid en economische veerkracht, is RRF meer gericht op herstel op de lange termijn en op structurele hervormingen en investeringen.

federale niveau en de regio's. In Vlaanderen werd het geld uit de eerste schijf (115 mio euro) verdeeld tussen ESF en EFRO.⁶ Het Operationeel Programma ESF Vlaanderen 2014-2020 werd uitgebreid met de REACT-EU middelen, inclusief technische bijstand, voor een bedrag van 89.095.301 euro. Het vergoedingspercentage voor subsidiabele activiteiten bedraagt 100 procent en de middelen kunnen gebruikt worden tot ten laatste 31 december 2023. Wanneer we verder in dit deel spreken over het beleidsontwikkelingsproces, focussen we op de acties gefinancierd door REACT-EU onder ESF.

Gelijktijdig met de verdeling van de middelen over de verschillende regio's, werd ook onderhandeld over de concrete bestemming van de middelen. Deze onderhandelingen startten eind februari 2021. Deze financiële verdeling gebeurde voornamelijk door het kabinet en het voormalig afdelingshoofd van de afdeling Europa WSE. Op Vlaams niveau werd een voorstel gedaan om een deel van de bestaande acties voortkomende uit o.a. het VESOC-akkoord AHAD te financieren met de REACT-EU middelen. Overige acties binnen het akkoord werden gefinancierd met RRF-middelen (Recovery and Resilience Facility) of met middelen afkomstig vanuit de Vlaamse begroting. Omdat REACT-EU een noodfonds was, konden ook acties die al in implementatiefase zaten, ingebracht worden.

Dit voorstel voor de besteding van de middelen gelinkt aan ESF werd verder uitgewerkt in een nota. Deze nota werd vanuit de ESF-beheersautoriteit (i.e. persoon verantwoordelijk voor ESF bij Europa WSE) voorgesteld aan het ESF-monitoringcomité⁷. Ter voorbereiding van de nota vond er al afstemming plaats tussen de Europese Commissie en de beheersautoriteit rond de acties die zouden worden voorgesteld. De uiteindelijke wijzigingen van het programma dienden te worden goedgekeurd door zowel het Comité als door de Europese Commissie. Op 27 mei 2021 werd finaal gecommuniceerd welke acties gefinancierd zouden worden binnen de eerste schijf van de ESF REACT-EU middelen, waarna de wijzigingen op 5 juli 2021 formeel werden goedgekeurd door de Europese Commissie.

3.1.2 CARE & tweede schijf REACT-EU

Meteen na de start van de oorlog in Oekraïne eind februari 2022 werd in Vlaanderen door het kabinet van de minister van werk aan alle beleidsdomeinen gevraagd een inschatting te maken van de acties die ze moesten nemen om de verwachte vluchtelingen te kunnen bedienen (vóór de bekendmaking van CARE). Zo werd een lijst met acties opgesteld, specifiek voor ontheemden. Hieronder vielen ook bestaande maatregelen, instrumenten en dienstverlening waarvoor een uitbreiding van de capaciteit nodig geacht werd, met een globale prognose voor het benodigde budget en capaciteit voor de Oekraïense vluchtelingen. Ook VDAB werd vanaf het begin betrokken vanuit het kabinet. Binnen VDAB werd een tijdelijke werkgroep gevormd met enkele sleutelfiguren uit de organisatie om te onderzoeken welke uitbreidingen van het bestaande aanbod nodig waren voor Oekraïense vluchtelingen en welke nieuwe initiatieven vereist waren.

Op 7 maart 2022 richtte de Vlaamse Regering de Vlaamse Taskforce Oekraïne op om de coördinatie van de vluchtelingenuitdaging in goede banen te leiden. Deze taskforce bestaat uit de leidende ambtenaren (of hun afgevaardigden) van de relevante Vlaamse beleidsdomeinen. In een interkabinettenwerkgroep, met de kabinetten van de bevoegde ministers, werd gekozen op welke acties men zou inzetten en hoeveel financiering daarvoor

⁶ <https://www.vlaio.be/nl/vlaio-netwerk/europees-fonds-voor-regionale-ontwikkeling/react-eu/react-eu#:~:text=Vlaanderen%20kan%20rekenen%20op%20%E2%82%AC,in%20nasleep%20van%20de%20coronacrisis>.

⁷ Of ook het Comité van Toezicht genoemd. Voor meer informatie over de samenstelling van dit comité, zie [hier](#).

naar elk beleidsdomein ging. Op vraag van het Departement Financiën hebben DWSE en VDAB voor hun eigen acties een gedetailleerde kostprijsberekening moeten uitwerken (Kostprijs * Verwachte kwantiteit).

Vanuit Europa werd vervolgens in maart 2022 “CARE” toegevoegd aan REACT-EU. Daarmee kon men ook acties voor Oekraïense vluchtelingen financieren met de REACT-EU middelen (i.e. actie 7). Deze toevoeging zorgde voor extra flexibiliteit bij de REACT-EU middelen en maakten opnieuw wijzigingen in het operationeel programma mogelijk.

Het [VESOC-Werkgelegenheidsakkoord ‘Iedereen nodig, Iedereen mee’](#) werd gepubliceerd eind mei 2022. Aan dit tripartiete akkoord ging geen bipartiet akkoord vooraf (zoals dat soms het geval is bij VESOC akkoorden, zeker als men snelheid wil maken). Het akkoord wilde een antwoord bieden op de arbeidsmarkttuitdagingen die steeds meer prangend en structureler worden (o.a. de krapte op de arbeidsmarkt, de grote groep niet beroepsactieven, werkbaar werk en levenslang leren) in combinatie met de nieuwe uitdagingen n.a.v. de Oekraïne-crisis. Dit akkoord onderschreef het belang van de reeds geïncorporeerde acties binnen het REACT-EU actieplan. Ook hier werd VDAB mee betrokken in de inhoudelijke voorbereiding, o.a. met het oog op haalbaarheid van de voorstellen.

Naast CARE werd bekend gemaakt dat er een tweede schijf REACT-EU middelen beschikbaar zou komen (t.w.v. 33,4 miljoen euro, als aanvulling op de eerste schijf). Op 24 mei 2022 werd in een nota aan de leden van het ESF Comité van Toezicht een tweede wijziging van het Operationeel Programma gecommuniceerd, waarin het initiële actieplan werd uitgebreid met acties voor een versterkte arbeidsmarkttoegang voor Oekraïense vluchtelingen (acties 7a, 7b en 7c), en met acties vanuit het Werkgelegenheidsakkoord en het regeerakkoord van de vorige legislatuur (actie 2 ‘Knelpuntopleidingen’ en een aanpassing aan actie 5 ‘Versterking begeleidingscapaciteit VDAB’).

Tijdens de uitvoering van de acties in het REACT-EU actieplan werd echter duidelijk dat niet alle geplande kosten ook effectief gemaakt zouden worden. Daarom werd vanuit het kabinet van beleidsdomein Werk gecommuniceerd naar andere beleidsdomeinen dat ze acties konden voorstellen. Er kwam heel wat reactie op, maar voor de meeste acties was het meteen duidelijk dat ze niet zouden voldoen aan de inhoudelijke of vormelijke vereisten van REACT-EU. Twee verkennende pistes werden bewandeld met beleidsdomein Onderwijs en met beleidsdomein Welzijn, maar uiteindelijk is men niet tot financierbare acties gekomen. Een deel van het Vlaamse REACT-EU budget kon dus niet opgebruikt worden.

3.2. Beleidsbasis per actie

Tabel 11 geeft een overzicht van elke actie en haar beleidsbasis. We duiden in het vet aan welke bron als de hoofdbron wordt gezien voor de actie zoals opgenomen in het REACT-EU actieplan.

Heel wat thema's werd reeds vermeld binnen het SERV-akkoord ‘Iedereen aan boord’ en de meeste acties zijn opgenomen in het VESOC-akkoord AHAD en/of het Werkgelegenheidsakkoord. Uitzonderingen hierop zijn:

- ▶ Actie 7a, 7b en 7c in kader van de versterking van de arbeidsmarkttoegang van Oekraïense vluchtelingen. Deze werden op vraag van de regering of het kabinet Werk uitgewerkt.
- ▶ Actie 7d: Voorbereiding gemeenschapsdienst. Deze wordt enkel vermeld in het regeerakkoord. Bestaande adviezen maken geen vermelding, of uiten zelfs hun twijfels bij de effectiviteit van de maatregel.

Onderstaande tabel toont het overzicht.

Tabel 11: Beleidsbasis per actie

Actie	Oproep	Beleidsbasis
Actie 1: Eenmalige verhoging en verruiming stagebonus	547 – Aanvullende stagebonus	- Iedereen aan boord vermelding belang kwalitatief werkplekieren VESOC-akkoord AHAD pleit voor verhoging en verruiming stagebonus in 2021 (speerpunt 1) - Valt onder Vlaamse Veerkracht objectief 'opleidingsoffensief arbeidsmarkt'
Actie 2: Knelpuntopleidingen	568 – REACT-EU maatregelen VDAB Werkgelegenheidsakkoord (deel Groeipad Knelpuntopleidingen)	VESOC Werkgelegenheidsakkoord pleit voor een groeipad voor knelpuntopleidingen, voorzien ruim en toegankelijk opleidingsaanbod VDAB
Actie 3: Opleiding van de toekomst	566 – Opleidingen van de toekomst	- Iedereen aan boord: sterke focus op de competenties van de toekomst - VESOC-akkoord AHAD: levenslang leren binnen een breed partnerschap met onderwijs- en opleidingsverstrekkers gaande van CVO's, CBE's, hogescholen, universiteiten, VDAB, Syntra's, sectoren tot private opleidingsverstrekkers en ondernemingen - Partnerschapswerking sluit aan bij strategie Europa WSE
Actie 4: Opleidingen telewerk	533 – Opleidingen telewerk	VESOC-akkoord AHAD: werken aan toegankelijkheid telewerken (i.h.k.v e-inclusie en digitale geletterdheid) (speerpunt 11 en 17) - Valt onder Vlaamse Veerkracht objectief 'opleidingsoffensief arbeidsmarkt'
Actie 5: Versterking begeleidingscapaciteit VDAB	568 - Versterking begeleidingscapaciteit van VDAB	- Iedereen aan boord: nood versterking VDAB als rol arbeidsregisseur en opnemen activeringsbeleid - Vermelding uitbreiding rol VDAB in relanceplan Vlaamse Veerkracht. Valt onder Vlaamse Veerkracht objectief 'opleidingsoffensief arbeidsmarkt' VESOC-akkoord AHAD: inzetten op begeleiding tijdelijke werklozen door VDAB (speerpunt 13 en 16) VESOC Werkgelegenheidsakkoord: sterkere uitbouw begeleidingsproces VDAB
	568 & 555 – VDAB regie REACT-EU	
Actie 6: Ondersteuning arbeidsmarkt lokale besturen	548 – Capacity Building Lokale Partnerschappen	- VESOC-akkoord AHAD: versterking samenwerking VDAB en lokale besturen i.f.v. inclusieve arbeidsmarkt (speerpunt 14) - Uitgewerkt binnen toekomststrategie Europa WSE 2021-2027 (richting partnerschappen) - Bekrachtiging in VESOC Werkgelegenheidsakkoord: verdere uitbouw samenwerkingsovereenkomsten en partnerschappen VDAB en lokale besturen

Actie 7a: Versterking VDAB in kader van Oekraïne crisis	567 – REACT-EU maatregelen VDAB Oekraïne crisis	► Taskforce Vlaamse regering Oekraïne crisis
Actie 7b: Versterking WSE in kader van Oekraïne crisis	569 – REACT-EU maatregelen DWSE Oekraïne crisis	
Actie 7c: Versterking sectoren in kader van Oekraïne crisis via addendum	569 – REACT-EU maatregelen DWSE Oekraïne crisis	
Actie 7d: Voorbereiding gemeenschapsdienst	572 – VDAB Voorbereiding Gemeenschapsdienst	► Vlaams Regeerakkoord (Vlaamse regering 2019-2024 en 2014-2019), later vertaald in Conceptnota Gemeenschapsdienst (december 2021) ► Geen vermelding in andere akkoorden of adviezen, m.u.v. 1^{ste} expertenadvies, waar vermeld wordt “globaal niet te geloven in het activerende karakter van gemeenschapsdienst”.

3.3. Beïnvloedende factoren bij de selectie van te financieren acties

Hieronder belichten we de factoren die de selectie van acties onder REACT-EU hebben beïnvloed. In het algemeen werd een pragmatische benadering gevolgd, waarbij werd overwogen welke acties konden voldoen aan de Europese vereisten. Een cruciaal element bij de selectie van acties waren de Europese voorschriften met betrekking tot rapportage, communicatie en inhoudelijke richtlijnen. Daarnaast speelden ook de korte looptijd en politieke keuzes eveneens een rol.

3.3.1 Voorschriften vanuit Europa

Binnen de Europese voorschriften maken we een onderscheid tussen rapportageverplichtingen, communicatieverplichtingen en inhoudelijke factoren.

RAPPORTAGEVERPLICHTINGEN

De acties moesten aan dezelfde rapportageverplichtingen voldoen als het reguliere ESF-programma. Dit gaat bijvoorbeeld over de standaarden voor in te dienen kosten en de benodigde informatie van begunstigen. Sommige acties kunnen relatief gemakkelijk voldoen aan de verplichtingen, zoals acties met enkel loonkosten (Capacity building) of relatief eenvoudige tenders (VDAB regie). Bij de keuze van acties werd op zeker gespeeld, aangezien het niet kunnen voldoen aan de rapportageverplichtingen ertoe kan leiden dat bepaalde kosten ook niet gefinancierd worden. Dit scenario wil men absoluut vermijden. VDAB werd vanuit Europa WSE beschouwd als een geschikte partner voor REACT-EU omdat ze veel gegevens al systematisch bijhouden.

“In functie van de audit kiezen we de dossiers die het gemakkelijkst te auditen zijn [...] het risico zo laag mogelijk.” – Betrokkene beleidsplanningsproces.

Een uitdaging bij REACT-EU was dat de meeste acties al uitgeschreven waren voordat het duidelijk werd dat ze gefinancierd zouden worden via REACT-EU. Hierdoor waren er aanpassingen nodig, zoals verdere onderbouwing van de geschatte kosten, wat een aanzienlijke tijdsinvestering vroeg. Ook blijkt dat de vereisten soms pas heel wat later duidelijk gecommuniceerd werden vanuit Europa.

"Retroactief hebben we dan moeten zorgen dat alles in orde kwam." - Betrokkene beleidsplanningsproces.

Sommige acties werden niet gefinancierd door REACT-EU vanwege de inschatting dat ze niet zouden voldoen aan de rapportageverplichtingen. Voorbeelden hiervan vermeld in de interviews zijn het talenplan van VDAB om nieuwkomers te activeren, Tijdelijke Werkervaring OCMW of een premie voor studenten verpleegkunde. In deze gevallen werd gekozen voor alternatieve financieringsbronnen. Daarnaast werden acties niet ingediend wanneer men niet kon aantonen dat er geen sprake was van dubbelfinanciering. Met name m.b.t. de ingezette RRF-middelen in Vlaanderen kon men niet steeds bewijzen dat er geen sprake was van dubbelfinanciering.⁸

"Talenplan had VDAB al allerlei prijzen erop gezet met Vlaamse Regering, als we dan vragen hoe zijn die opgebouwd zeiden ze "dat is ongeveer dit...". Dat kan niet binnen Europese cohesieprogramma's. Dat is te weinig onderbouwd allemaal, onvoldoende audit-proof om daarmee te financieren." - Betrokkene beleidsplanningsproces.

De substantiële rapporteringsvereisten en de druk die dit meebracht voor betrokken personeel vormden een aanzienlijke belemmering om tot bijkomende acties te komen. Deze uitdaging speelde niet alleen binnen het beleidsdomein Werk, maar ook binnen andere sectoren. Toen de vraag vanuit het beleidsdomein Werk werd gesteld of er nog aanvullende acties vanuit andere domeinen mogelijk waren, bleek dit bijvoorbeeld binnen het beleidsdomein onderwijs een belangrijke remmende factor te zijn. De traditie binnen het onderwijsbeleid, waarbij scholen veel vrijheid hebben in hun aanpak en de controlemechanismen een zeer eigen karakter hebben, speelde een rol. Bovendien biedt het departement geen directe dienstverlening aan scholen of individuen, maar opereert het voornamelijk via koepels, waardoor er niet gemakkelijk informatie over bijvoorbeeld begunstigden kan worden verzameld.

"Audit en controle, procedurevereisten [...], plan- en rapporteringslast bij de mensen, ... Dat heeft meegespeeld in bereidheid van mensen om te gaan zoeken naar eventuele inzet. [...] Het staat ook haaks op hoe wij middelen aan scholen toekennen. Het is een heel vrij systeem en de controle gebeurt op een andere manier en is beperkter dan bij ESF." - Betrokkene beleidsplanningsproces.

⁸ De herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience facility, RRF) is een Europees instrument om de lidstaten te helpen de economische en sociale gevolgen van de COVID-19- pandemie te verlichten. Een deel van het Relanceplan Vlaamse Veerkracht werd ermee gefinancierd. Dit ging soms over erg brede inzet van middelen.

COMMUNICATIEVERPLICHTINGEN

Om acties te laten financieren door REACT-EU moest men voldoen aan strikte communicatieverplichtingen, zoals het gebruik van de juiste logo's en informeren van de eindgebruikers over de financieringsbron. Dit zorgde ervoor dat het moeilijk was om reeds afgeronde acties te financieren, hoewel dat toegelaten was.

“Zoiets moet echt op voorhand geweten worden. We hebben niet het nieuwe juist EU-logo gebruikt”- Betrokkene beleidsplanningsproces

INHOUDELIJKE FACTOREN

De acties moesten een link hebben met de REACT-EU-doelstellingen. Het bleek gemakkelijk om bestaande acties te vinden die pasten binnen deze breed geformuleerde doelstellingen. Voor de meeste voorgestelde acties, wanneer ze konden voldoen aan de rapportage en communicatieverplichtingen, bleek dat ze ook wel inhoudelijk ingepast konden worden. Vanuit de commissie hoorden we dat ze zich ook wel extra flexibel probeerden op te stellen, gegeven de crisiscontext. Enkel projecten rond digitale infrastructuur (bij VDAB of bij overheid) zijn projecten die even werden overwogen, maar uiteindelijk niet werden opgenomen vanuit inhoudelijke overwegingen: deze thema's passen namelijk niet binnen de inhoudelijke scope van ESF.

3.3.2 Kosten kunnen maken op korte termijn

Met als deadline eind 2023 was de beperkte duur waarin de middelen besteed konden worden, eveneens een bepalende factor voor de keuze van acties. De korte looptijd van de middelen liet onvoldoende tijd om nieuwe projecten voor te bereiden en op te starten. Niet alle potentieel relevante acties konden daardoor tijdig uitgerold worden. Daarom heeft men gekozen voor acties waarvoor reeds een beleidsplanningsproces werd doorlopen.

“Sommige dingen wel zinvol om er geld in te steken, maar dat ging dan eigenlijk niet, omdat dat te korte termijn was.” - Interview beleidsontwikkelingsproces

Daarbij kwam nog eens dat er een veelheid aan middelen vrijkwam op zeer korte termijn. Naast REACT-EU waren er de reguliere middelen van ESF, RRF, en middelen vanuit Vlaamse Veerkracht. Om dergelijke hoeveelheid aan middelen te kunnen besteden is er tijd en capaciteit nodig om beleid uit te werken en uit te voeren. Niet-gebruikte middelen binnen de eerste schijf kon men nog verschuiven naar andere acties omdat er nog tijd was, maar voor de 2e schijf kon niet al het geld opgebruikt worden.

“Die 2de schijf was echt een probleem. Veel geld en allemaal opmaken binnen een jaar, dat is niet evident.” - Interview beleidsontwikkelingsproces

Bovendien moesten alle kosten ook effectief gefactureerd zijn vóór eind 2023. Aangezien bij uitbesteding de betaling traditioneel pas gebeurt na afronding, zorgde dit voor problemen bij VDAB, waarbij de kosten van januari 2024 gelinkt aan de actie uiteindelijk door eigen middelen betaald moesten worden. Bovendien was deze reglementering pas laattijdig bekend, vernamen we van VDAB.

3.3.3 Politieke & beleidsmatige keuzes

Bij de selectie van acties onder REACT-EU spelen politieke keuzes een rol. Zo lag in eerste instantie de focus op acties binnen beleidsdomein Werk, aangezien Europa WSE aangestuurd wordt door de minister van werk. Men streefde ernaar de beschikbare middelen binnen dit domein te benutten. Pas toen duidelijk werd dat er overschotten zouden zijn, werd naar andere beleidsdomeinen gekeken. In sommige gevallen bleek het echter te laat om nog acties uit te werken, waardoor er opportuniteiten gemist zijn. Eén geïnterviewde merkte bijvoorbeeld op dat als men meer (en eerder) met EFRO had samengezeten, zij mogelijk wel nog meer middelen hadden kunnen besteden.

Verder is men voorzichtig met het financieren van eenmalige acties, aangezien dit verwachtingen naar voortzetting creëert bij de begunstigden. Vanuit dat oogpunt beschouwt men het soms beter niets te financieren dan een losstaand eenmalige actie die toch geen vervolg kan krijgen. Aangezien men acties liet financieren door REACT-EU die reeds werden opgemaakt binnen het reguliere beleid, speelde daar minder die eenmaligheid en werd in de meeste gevallen ook al gekeken naar hoe men dit ook na de financiering kan verduurzamen.

3.4. Grondbeginselen in de praktijk

In wat volgt beschrijven we of en hoe de grondbeginselen van goed beleid, zoals geïntroduceerd in ons conceptueel kader, van toepassing zijn in het beleidsontwikkelingsproces rond het REACT-EU actieplan. Achtereenvolgens bespreken we volgende grondbeginselen:

- ▶ Duidelijke doelen
- ▶ Betrokkenheid van diverse actoren & duidelijke rollen en verantwoordelijkheden
- ▶ Evidence-based, grondige boordeling & rigoureuus beleidsontwerp
- ▶ Feedback mechanismes & evaluatie

We vatten eerst kort samen hoe de grondbeginselen opgenomen zijn in ons conceptueel kader, vervolgens beschrijven we de bevindingen binnen het doorlopen beleidsvoorbereidend proces van REACT-EU.

3.4.1 Duidelijke doelen

Zoals beschreven in het conceptueel kader, is een duidelijke probleemstelling en definitie van doelen en de prioriteiten op het niveau van het actieplan als geheel belangrijk. Echter is het niet steeds haalbaar in een crisissituatie om duidelijke probleemstelling en doelen te identificeren. Toch is het belangrijk in een crisiscontext om werk te maken van een overtuigend en inspirerend verhaal.

De Covidpandemie en de oorlog in Oekraïne zijn twee crisissen die elkaar opvolgden. Uit de huidige evaluatie blijkt dat deze crisissen eerder beperkt aanleiding waren voor totaal nieuwe probleemstellingen voor het arbeidsmarktbeleid. Eerder is het zo dat reeds bestaande noden groter werden, zoals tijdelijk meer werkzoekenden, toename bepaalde knelpuntberoepen en een grotere instroom anderstaligen die ondersteund moeten worden naar werk. De REACT-EU middelen werden ingezet om deze uitdagingen die toegenomen waren in grootte, een antwoord te bieden. We kunnen voor het REACT-EU actieplan voor het merendeel van de acties dus spreken van incrementele aanpassingen van reeds bestaand beleid en/of voortzetting van evoluties die reeds gaande waren, weliswaar met een link naar de uitdagingen die de crisissen stelden voor de Vlaamse arbeidsmarkt of het arbeidsmarktbeleid.

“De covid-specifieke maatregelen zitten niet bij het arbeidsmarktbeleid. Veel van arbeidsmarktmaatregelen pikken in op een andere strategie. Stagebonus bijvoorbeeld zat al in andere beleidsstrategie. [...] Voor het sociaal beleid was er een veel directere nood, maar dat zit niet zozeer in ons beleidsdomein. Telewerk was actueel in covidcrisis, dat is vrij duidelijk, maar dat kaderde al in het actieplan of de beleidsstrategie rond werkbaar werk.” - Betrokkene beleidsplanningsproces.

Aangezien de acties niet opgezet werden voor REACT-EU specifiek, maar een beleidsbasis hebben in verschillende beleidsinitiatieven, is het niet passend om de doelstellingen van het REACT-EU actieplan als geheel te bekijken. Ook was er geen “inspirerend verhaal” rond het REACT-EU actieplan. Met Vlaamse veerkracht werd hier, binnen een breder kader van de coronacrisis, wel op ingezet. Aangezien de REACT-EU acties hun oorsprong hebben in andere beleidsbasissen, zorgt dit dat de acties aansluiten bij de beleidsdoelstellingen van de Vlaamse overheid: 80% tewerkstellingsgraad en de prioriteiten in de VESOC-akkoorden.

Een geïnterviewde geeft aan dat hij het juist een sterkte vindt om niet meteen met nieuwe, losse acties te starten als antwoord op een crisis, maar eerst te kijken wat er binnen de huidige manier van werken al beschikbaar is om de noden binnen deze crisis te beantwoorden en die reguliere werking uit te breiden. Zo sluit de begeleiding van Oekraïners naar werk sterk aan bij de reguliere werking van VDAB. Nieuwe zaken creëren, is pas iets wat volgens hem in tweede instantie aan de orde is, om hiaten in te vullen die met een (uitbreiding van) het bestaande aanbod niet gecapteerd worden.

We kunnen wel de doelstellingen op niveau van elk van de acties bekijken. Uit een analyse van de VESOC-akkoorden AHAD en Werkgelegenheidsakkoord blijkt echter dat de doelstellingen in deze akkoorden algemeen en kort geformuleerd zijn, waardoor de afstand tussen de concrete actie en de doelstellingen (“Aan welk onderdeel van de doelstelling gaat de actie juist bijdragen?”) meestal groot is. Ook lopen in de VESOC-akkoorden de beschrijving van probleemstelling, doelstelling en te ondernemen acties door elkaar.⁹ Ook in de interviews werd gesteld dat de VESOC prioriteiten of doelstellingen vaak op een hoog niveau blijven. Een geïnterviewde gaf aan dat momenteel de nood wordt ervaren om het anders aan te pakken om een betere monitoring en evaluatie van de uitvoering van de akkoorden toe te laten. De concretisering van de VESOC-akkoorden vindt plaats als het akkoord vertaald wordt in decreten, uitvoeringsbesluiten en oproepfiches.

“Wat wel is, binnen de SERV zijn we ons er hoe langer hoe meer bewust van dat het belangrijk is om de aandacht te hebben voor de mate waarin acties gemonitord en geëvalueerd kunnen worden. Het is een leerproces bij ons om er meer aandacht voor te hebben en we hebben er al stappen in genomen.” - Betrokkene beleidsplanningsproces

Op niveau van de uitgewerkte individuele REACT-EU acties waren de operationele doelstellingen van de meeste acties wel duidelijk geformuleerd. De doelstellingen van elk van de acties zal worden besproken in het volgende hoofdstuk (4 /Evaluatie van de beleidsacties in het actieplan).

⁹ Zie Bijlage A.4 voor een oplijsting van de doelstellingen uit de akkoorden die als beleidsbasis dienen voor de acties in het REACT-EU actieplan.

3.4.2 Betrokkenheid van diverse actoren & duidelijke rollen en verantwoordelijkheden

Volgens de grondbeginselen van goed beleid moeten stakeholders van het beleid betrokken worden in het beleidsplanningsproces en de besluitvorming en wordt er 'redelijk' gereageerd op hun input. Verder overweegt men idealiter of het beleidsniveau aan zet het best geplaatst is voor de thema's voorhanden. Ook is het van belang dat duidelijk is hoe verschillende rollen en verantwoordelijkheden zijn verdeeld. Volgens de literatuur rond crisisbeleid is het in een crisissituatie eveneens zeer wenselijk dat niet enkel het centrale niveau besluiten neemt, maar dat deze daarbij een breed spectrum aan actoren op verschillende niveaus betreft, wat bijdraagt aan de kwaliteit en legitimiteit van beslissingen.

Het beleidsplanningsproces beschreven in paragraaf 2.1 kwam tot stand met de betrokkenheid van diverse beleidsactoren. Aangezien de meeste van de geselecteerde acties voortkwamen uit werkgelegenheidsakkoorden waren de meeste acties gezamenlijk afgestemd met belangrijke stakeholders in het arbeidsmarktlandschap, zoals dat voor de gewoonlijke beleidsontwikkeling gebeurt. De rollen zijn in dit proces ook vrij helder. In wat volgt geven we meer toelichting over de manier waarop die betrokkenheid vorm kreeg in het proces. In de interviews gaf niemand aan dat er, wat de acties uit de VESOC-akkoorden betreft, belangrijke actoren m.b.t. het beleidsdomein werk *niet* betrokken werden. Toch werden er enkele kritische aandachtspunten geplaatst op vlak van stakeholderbetrokkenheid, rollen en verantwoordelijkheden, met name voor acties die niet uit VESOC voortvloeiden. Voor REACT-EU als geheel horen we dat het betrekken van andere beleidsdomeinen beter kon, met name i.v.m. het tijdig betrekken van andere beleidsdomeinen bij de beschikbare REACT-EU middelen. Ten slotte bespreken we ook de rol van Europa WSE voor het beheer van de middelen in het kader van crisisfinanciering.

VESOC-AKKOORDEN: IN EERSTE INSTANTIE MET BETROKKENHEID VAN SOCIALE PARTNERS (INCL. SERV) EN DE VLAAMSE REGERING

De meeste acties hebben een directe beleidsbasis in de VESOC-akkoorden AHAD of Werkgelegenheidsakkoord, namelijk actie 1 Stagebonus, 2 Knelpuntopleidingen, 3 Opleidingen van de toekomst, 4 Opleidingen Telewerk en 5 Versterking begeleidingscapaciteit VDAB.

De sociale partners, inclusief de SERV, speelden een belangrijke rol in de agendasetting m.b.t. de acties omdat de meeste REACT-EU acties uit VESOC-akkoorden komen. De sociale partners nemen zo een cruciale rol op. Vanuit het sociale overleg worden prioriteiten bepaald (bv. *“er moet iets rond telewerk gebeuren”*), waarna een nota wordt geschreven als voorstel. Vervolgens vindt overleg plaats binnen de regering, waarbij kabinetten op basis van die nota bijkomende accenten leggen of zaken schrappen. Daarna zijn er tripartiete gesprekken om tot een finaal akkoord te komen. Deze betrokkenheid wordt als sterkte beschouwd, o.a. omdat de sociale partners voeling hebben met wat er leeft op de werkvloeren en zo nuttige inzichten binnenbrengen ook in een crisiscontext. De mate waarin een regering kiest om de voorstellen van sociale partners te volgen of om vanuit een eigen strategie of visie bij te sturen, betreft politieke afwegingen.

*“Dat is typisch voor ons domein, voor onderbouwd of overlegd beleid dat veel van die dingen tot stand komen samen met vakbonden en werkgeversorganisaties die op zo'n moment sterke voelsprietten hebben en weten wat er leeft. We komen met mekaar al tot consensus. Dat is dus dankbaar voor het beleid om daar gebruik van te maken.” -
Betrokkene beleidsplanningsproces.*

De SERV begeleidt het VESOC-proces. Ze doet ook voorbereidend beleidswerk, waaronder het schrijven van adviezen. Eén voorbeeld gelinkt aan een REACT-EU actie is dat men adviseerde om de capaciteit van VDAB te

vergroten. De SERV-adviezen vinden niet enkel plaats bij de agendasetting of beleidsvoorbereiding, ze volgen ook de uitrol op en geven adviezen op basis van die inzichten.

“Wij hebben ook in verschillende adviezen gevraagd naar extra capaciteit voor VDAB.”
- Betrokkene beleidsplanningsproces.

Sociale partners (maar niet de SERV) spelen verder een rol m.b.t. de opvolging van acties, aangezien er vertegenwoordiging is van sociale partners in het ESF-monitoringcomité. Daardoor blijven ze vaak op de hoogte van acties.

Ook de VESOC-werkgroep wordt door de administratie op de hoogte gehouden van de uitrol van de akkoorden. Al bleek dat voor AHAD vooral te gaan om hen te informeren, meer dan dat er echt veel discussies kwamen die vervolgens ook een impact hadden op de acties in uitrol. Een reden hiervoor was dat men veel te veel acties moest overlopen, waardoor diepgaande discussie of opvolging niet mogelijk was. Vanuit dit oogpunt werd voor het volgende VESOC akkoord (werkgelensakkoord) het format van terugkoppeling aan de VESOC werkgroep aangepast, waarbij de 12 meest prioritaire acties toegelicht werden.

“Kon zijn actie in bijzonder, of zijn van we merken hier toch dat het op zijn geheel niet genoeg vooruitgaat door opname middelen. Dat soort bedenkingen kwamen er ook aan bod.”
- interview beleidsplanningsproces

De Vlaamse regering speelt uiteraard ook een belangrijke rol in het VESOC-beleidsproces. Zoals hierboven reeds besproken, is de Vlaamse regering betrokken in het tripartiete VESOC-overleg. De regering heeft bovendien het primaat om de budgetten voor de acties te bepalen. De sociale partners en de SERV hebben geen beslissende rol op dat vlak, wel kunnen ze adviseren. Voor de toewijzing van de REACT-budgetten lag de beslissing ook bij het kabinet van de bevoegde minister. Vertegenwoordigers van de Vlaamse regering zitten in de VESOC-werkgroep en er is een brede vertegenwoordiging in het ESF-Monitoringcomité. Voor de uitwerking van concrete acties gebeurden soms ook extra consultaties. Dit lijkt zeker niet voor elke actie het geval, al hebben we hierover geen gegevens voor elke actie. We hoorden ter illustratie dat voor de concretisering van de actie rond het thema Telewerk het kabinet de SERV consulteerde. Ook enkele sectoren werden bevraagd.

VDAB werd naar eigen zeggen voldoende betrokken bij de totstandkoming van de verschillende acties. VDAB was ook reeds goed betrokken bij de opmaak van de VESOC-akkoorden. Vanuit VDAB is er goede uitwisseling met het kabinet van de minister van werk. Als uitvoerder van enkele acties hadden ze de regie over de uitwerking en operationalisering van die acties.

In het algemeen is er voor de VESOC-akkoorden sprake van vaste rollen en verantwoordelijkheden: onderhandelingen tussen sociale partners, advies vanuit de SERV, onderhandelingen met overheid en budgetbeslissingen door de regering. Doordat REACT-EU verder borduurde op deze, voor het beleidsdomein werk, conventionele manier van werken, was er een goede stakeholderbetrokkenheid en waren de rollen en verantwoordelijkheden duidelijk.

WISSELENDE STAKEHOLDERBETROKKENHEID BIJ DE BELEIDSVOORBEREIDING VAN ACTIES MET BELEIDSBASIS NIET IN VESOC

Enkele acties kennen niet of in mindere mate hun oorsprong in een VESOC-akkoord: actie 6 Capacity building, acties 7a, 7b en 7c in kader van de versterking van de arbeidsmarkttoegang van Oekraïense vluchtelingen en actie 7d voorbereiding gemeenschapsdienst.

Voor de voorbereiding van actie 6 'Capacity building' was de initiële betrokkenheid van de sociale partners en/of SERV niet gebeurd zoals vooropgesteld was, zo werd ons verteld in een interview. Dit is erna wel aangepast, waarna een goede samenwerking is opgestart tussen SERV en VVSG. Om de actie Capacity building vorm te geven consulteerde Europa WSE diverse actoren. Ook is de actie zelf ontwikkelend van aard: de actie is er op gericht om de toekomstige werking in lokale partnerschappen voor te bereiden. Hierbij is er nog heel wat uit te zoeken en bij te leren. In dit lerend proces zijn VDAB en VVSG en twee lokale besturen betrokken. De actie is ook bekrachtigd door de Vlaamse Regering en zo uiteindelijk toch opgenomen in een VESOC-akkoord. Kortom, ondanks dat sociale partners initieel iets minder betrokken waren, is er uiteindelijk wel sprake van een sterke stakeholderbetrokkenheid.

Dat Gemeenschapsdienst (actie 7) er moest komen, was een puur politieke keuze. Deze beslissing op zich bleek te weinig afgestemd met stakeholders. Er is vervolgens wel een proces gestart, waarin verschillende stakeholders zoals VDAB, VVSG, de arbeidsmarktexperten (en zelfs Europa) hun kritische visie hebben overgebracht. Desondanks werd de actie toch uitgerold. Vanuit de sociale partners werd ingebracht dat gemeenschapsdienst moest vallen onder het GLOW-project (Glow staat voor Groeien en leren op de werkvloer). De GLOW-partners waren echter ook niet betrokken in de beleidsvoorbereiding. Dit stroeve voorbereidende beleidsproces resulteerde in een actie met beperkt draagvlak bij alle betrokken actoren en aldus een beperkte impact (cf. infra, paragraaf 3.10).

De acties in het licht van de Oekraïne-crisis (acties 7a, 7b en 7c) werden snel opgesteld. Voor de actie uitgevoerd door VDAB (actie 7a), nam VDAB voornamelijk zelf een grote rol in het uitwerken van een voorstel voor het kabinet. VDAB nam zelf ook deel aan het interkabinettenwerkgroep. Veel stakeholderconsultaties waren er niet. Wel is het zo dat de sociale partners ook in de raad van bestuur van VDAB zitten, en zo ook de werking daar mee opvolgen. De uitbereiding van de dienst economische migratie en en handhaving en toezicht (actie 7b) werd, naar aanleiding van wantoestanden met de tewerkstelling van Oekraïners die zich in de praktijk voordeden, door de regering beslist. Ook het addendum Oekraïne bij de sectorconvenants (actie 7c) kwam er op initiatief van het kabinet van de minister van Werk. VVSG miste de betrokkenheid van lokale besturen bij het uitwerken van de Oekraïne-strategie.

GEEN TIJDIGE BETROKKENHEID ANDERE BELEIDSDOMEINEN

Volgens een aantal geïnterviewden werd er te laat ingezet op samenwerking met andere beleidsdomeinen dan werk om te overleggen over de besteding van de middelen. Zo verwees men bijvoorbeeld naar potentieel gemiste opportuniteiten bij EWI, meer specifiek EFRO, maar ook bij de departementen onderwijs en welzijn in kader van de coronacrisis en bij lokale besturen en OCMW's in kader van de ondersteuning Oekraïense vluchtelingen naar werk. Hoewel er, zoals beschreven in paragraaf 2.1, uiteindelijk wel een oproep gedaan is aan andere beleidsdomeinen, gebeurde dit laat in het proces. Vanuit departement Onderwijs hoorden we dat de beperkte tijd om een voorstel in te dienen het moeilijk maakte om creatief te zoeken naar manieren om de middelen in te zetten. Ze hebben er relatief veel tijd geïnvesteerd, maar konden uiteindelijk niets indienen. Tegelijkertijd werd opgemerkt dat niet alleen de timing een rol speelde, maar dat ook de technische voorschriften en tijdelijke aard van de middelen het sowieso lastig maakten.

“Die vraag is heel laat bij ons toegekomen. Het hing wel in de lucht al van er is restbudget. Maar wij gaan mensen niet aan de slag zetten tot die vraag officieel bij ons kwam. Tussen die datum en voorstel uitwerken periode van pakweg 3 weken. Dat lijkt lang maar in degelijke situaties en voor een juiste beleidsbeslissing is dat kort dag.” - Betrokkene beleidsplanningsproces.

REACT-EU WAS EEN MOEILIJKE TAAK VOOR EUROPA WSE GEZIEN ESF MINDER GESCHIKT IS ALS CRISISFONDS

Hoewel alle geïnterviewden van mening waren dat Europa WSE de meest geschikte actor was om REACT-EU te beheren, gezien hun uitgebreide vertrouwdeheid met de Europese regelgeving, de directe koppeling van de middelen aan het ESF-fonds en de ervaring van Europa WSE met het ontwikkelen van oproepen die vaak eenmalig en innovatief van aard zijn, werd REACT-EU door Europa WSE zelf heel anders ervaren dan de reguliere werking. Waar dat de structuurfondsen instrumenten zijn die een lange termijnvisie vooropstellen, is REACT-EU net erg op korte termijn gericht. Doordat echter dezelfde vereisten gesteld werden, zorgden de REACT-EU middelen voor heel wat extra belasting bij Europa WSE. Ook bij VDAB bleken er heel wat uitdagingen te zijn.

Verder werden enkele uitdagingen aangestipt m.b.t. de positie van Europa WSE en REACT-EU. De beheersautoriteit is het aanspreekpunt voor Europa rond ESF, waarbij hij de eindverantwoordelijkheid draagt voor ESF in Vlaanderen. Tegelijk wordt deze rol binnen Vlaanderen hiërarchisch aangestuurd door de secretaris-generaal van het departement Werk en Sociale Economie en de Vlaamse regering. Aangezien de beheersautoriteit als eindverantwoordelijke optreedt in de ogen van de commissie, maakte dat het soms als uitdagend werd ervaren om de verschillende verwachtingen van alle stakeholders te verzoenen. Verder werd een deel van de activiteiten opgenomen door VDAB. Vanuit VDAB is er rechtstreeks overleg met het kabinet. Daar wordt bekeken welke acties uit de akkoorden via REACT-EU kunnen worden gefinancierd. Vanuit Europa WSE werd beperktere vat ervaren op de acties die bij VDAB liepen.

Een extra uitdaging was dat bij het versturen van de oproep naar andere beleidsdomeinen voor het gebruik van de middelen door het kabinet, niet duidelijk werd gecommuniceerd welke voorwaarden van toepassing waren. Dit leidde tot inefficiëntie bij Europa WSE, omdat zij veel voorstellen ontvingen die niet voldeden aan de criteria.

Aangezien REACT-EU onder ESF werd ingebracht, was Europa WSE de logische beheerder. De vraag die zich echter stelt, en die bovendien ook op Europees niveau leeft, is de vraag of ESF wel het juiste instrument is voor een noodfonds. De uitgebreide rapporteringsvereisten maken het geen flexibel instrument, terwijl flexibiliteit net nodig is in tijden van crisis. Uit het interview met de contactpersoon bij de Europese commissie blijkt dat ook op Europees niveau reflecties zijn of de cohesiepolitiek de juiste plaats is voor een noodfonds. Doordat er veel capaciteit naar REACT-EU moest gaan, merkt men dat de reguliere programma's vertraging hebben opgelopen.

3.4.3 Evidence-based, grondige boordeling & rigoureuus beleidsontwerp

In een ideale situatie is beleid gebaseerd op actuele en kwalitatieve informatie. Bovendien worden er idealiter verschillende beleidsinstrumenten afgewogen en gebeurt de finale keuze op basis van een grondige beoordeling van de voorstellen voorhanden, waarbij rekening gehouden wordt met diverse criteria. In een crisissituatie, gekenmerkt door urgentie en onzekerheid, is de beschikbare informatie om beleid te onderbouwen doorgaans beperkt. In een dergelijke context dient wel zoveel mogelijk informatie verzameld en geïnterpreteerd te worden om een beeld te vormen van de complexe situatie.

In dit deel bespreken we of en hoe de acties tot stand gekomen zijn op basis van kwalitatieve informatie, aan de hand van een rigoureuze beleidsontwerp en een grondige beoordeling, vooraleer ze werden geïmplementeerd.

De meeste acties onder REACT-EU werden onderbouwd zoals deze in de beleidsontwikkelingsfase op dezelfde manier onderbouwd werden. Ook in de gangbare manier van beleidmaken, is niet alles het resultaat van grondige beoordeling en rigoureuze beleidsontwerp, maar spelen ook politieke keuzes en onderhandelingen een belangrijke rol. Eigen aan crisissituaties, waren niet alle gegevens beschikbaar om sterk geïnformeerde beleidskeuzes te maken en ook tijdsdruk en beperkte personeelscapaciteit maakten het niet steeds mogelijk een grondig ontwerp te realiseren. Gegeven de scope van dit luik van de evaluatie, hebben we echter geen zicht op concrete analyses die plaatsvonden ter voorbereiding. We baseren ons voornamelijk op input uit de interviews. Daarom kunnen we geen sluitende conclusies trekken over in welke mate de analyses op een kwalitatieve en grondige manier zijn gebeurd.

VESOC-AKKOORDEN: IN EERSTE INSTANTIE RESULTAAT VAN ONDERHANDELING, MAAR OOK MET INBRENG VAN BESTAANDE INFORMATIE

Verschillende acties komen voort vanuit VESOC akkoorden en kennen hun oorsprong dus in het sociaal overleg. Aangezien we binnen de scope van deze evaluatie niet met de sociale partners zelf hebben gesproken over hoe ze tot de uiteindelijk thema's kwamen die opgenomen werden in de akkoorden, hebben we geen zicht op de mate waarin zij gebruik maakten van beschikbare informatie en analyses.

SERV-adviezen gaven input voor AHAD en het werkgelegenheidsakkoord. Deze adviezen zijn mede gestoffeerd aan de hand van onderzoek rond subthema's, waarvoor men o.a. bestaande arbeidsmarktstudies en advies van Steunpunt Werk consulteerde. Voor adviezen die raken aan lokale besturen wint de SERV informatie in via samenwerking met VVSG.

"Voor het thema werk worden we goed gevoed met cijfer- en onderzoeksmateriaal. [...] Ook nauwe lijn met Sarah van steunpunt werk. We vragen cijfermateriaal of haar bevindingen" - Betrokkene beleidsplanningsproces.

Vanuit kabinet en DWSE wordt er ook informatie ingewonnen ter aanvulling op het tripartiete overleg. De bestaande kennis van het departement (opgebouwd via onderzoek van of gecoördineerd door de studiedienst, en via jarenlange opbouw van expertise in de beleidsthema's) wordt ingebracht in het proces. Het kabinet illustreerde de onderbouwing van een REACT-EU actie Knelpuntopleidingen waarin initieel ook voorzien was om een premie aan werkzoekenden te geven die een knelpuntopleiding zouden volgen. In kader daarvan werd gezocht naar voorbeelden in internationale literatuur over gelijkaardige premies, omdat men het risico inzag van *dead weight* effecten van dergelijke premies. Voor de onderbouwing van het werkgelegenheidsakkoord verwijst men naar het economische en maatschappelijke relancecomité en het expertenadvies relancebeleid Vlaamse Arbeidsmarkt die als input dienden. In het advies ging het bijvoorbeeld over opleiding van tijdelijk werklozen en opleiding en begeleiding in het algemeen. Dat is doorgesijpeld in AHAD. Niet enkel is er de publicatie van het advies, ook was er overleg tussen de experts, de sociale partners en het beleid over de adviezen.

Toch betekent dit niet dat alle pistes in de VESOC-akkoorden gebaseerd zijn op uitgebreid studiewerk en analyses. Een geïnterviewde geeft aan dat politieke keuzes uiteindelijk toch voornamelijk de doorslag geven bij het bepalen van acties, tot stand gekomen in onderhandelingen tussen regering en sociale partners.

STRATEGIE PROGRAMMATIE 2021-2024 EUROPA WSE: GEBASEERD OP BESTAANDE KENNIS EN LERENDE INSTEEL

Specifiek voor actie 6 Capacity building - een actie die haar oorsprong kent in de door het kabinet goedgekeurde nieuwe strategie van Europa WSE- vernamen we van enkele geïnterviewden dat deze sterk vertrekt vanuit bestaande kennis. Zo werd er gekeken naar literatuur en onderzoek (bv. rond financieringsinstrumenten), adviezen vanuit het partnerschap Levenslang Leren, bestaande evaluaties (bv. impactevaluatie Inclusieve Ondernemingen) en vanuit de arbeidsmarktexperten. Ondanks dat er heel wat studiewerk en consultaties aan vooraf gingen, zag men in dat er nog veel te leren valt rond lokale partnerschappen. Daarom kreeg deze actie een sterk 'al doende leren' insteek met de verschillende betrokken actoren.

OEKRAÏNECRISIS: SNEL SCHAKELN, WEINIG INITIËLE ANALYSE, MAAR MET GAANDEWEG INWINNEN VAN INFORMATIE

De acties onder de Oekraïne crisis betroffen voornamelijk een uitbreiding van de bestaande werking. Bovendien ging men heel snel over naar uitvoering. Hierdoor was er geen sprake van een uitgebreide of diepgaande analyse in de voorbereidende fase. Een concreet voorbeeld was het aanstellen van 10 sociale inspecteurs, onder meer nadat er wantoestanden m.b.t. de tewerkstelling van ontheemden aan het licht waren gekomen. Het was dus een pragmatische beslissing – niet per se gebaseerd op grondige analyses over de benodigde extra capaciteit. De benodigde capaciteit was op dat moment dan ook moeilijk in te schatten.

Gegeven de crisiscontext en de soms beperkte info voorhanden, zette VDAB en overheid zich in om relevante informatie en inspiratie te verzamelen (sense making). Zo vernamen we dat VDAB informatie heeft ingewonnen via een uitwisseling met Nederland om inzicht te krijgen in hun aanpak, iets wat als zeer leerrijk werd beschouwd, zoals onderstaande quote illustreert. Daarnaast heeft VDAB op vraag van de Vlaamse regering een studie uitgevoerd naar de ervaringen en drempels voor Oekraïeners in de stappen naar werk.

"We hebben ook eens gekeken in Nederland, wat ze deden met de vluchtelingen. En dat was ook handig om te zien wat ze daar aan het doen waren. [...] We zijn dan ook op uitwisselingsbezoek naar Nederland gegaan, dat was heel verrijkend." - Betrokkene beleidsplanningsproces.

NIET ALLE NODIGE INFO BESCHIKBAAR

Soms was niet alle nodige informatie beschikbaar. Met name door de crisissituatie was er soms sprake van heel wat onzekerheid. Zo was er bij het ontwerp van de actie rond Telewerk bijvoorbeeld weinig informatie beschikbaar rond welke profielen tijdens de coronapandemie konden telewerken. Daarnaast werd in het kader van de acties m.b.t. Oekraïne meermaals verwezen naar onzekere cijfers. Men is snel naar actie overgegaan, met slechts beperkte informatie voorhanden. Zo hoorden we dat het niet mogelijk was om correct te voorspellen hoeveel vluchtelingen er zouden zijn. Er werd door VDAB gebruik gemaakt van prognostisch cijfermateriaal op Vlaams niveau. Men maakte een inschatting van het aantal personen dat extra ondersteund zou moeten worden om het benodigde budget te bepalen, maar dat aantal bleek achteraf een overschatting. Bovendien werden er verkeerde inschattingen gemaakt rond hoe snel mensen stappen naar werk zouden (kunnen) zetten. Het proces bleek langer te duren doordat mensen bijvoorbeeld eerst taalopleidingen gingen volgen. VDAB maakte gebruik van Statbel (KSZ-data) om de instroom van Oekraïense vluchtelingen op te volgen. Echter was deze informatie steeds pas beschikbaar 6 maanden na datum, waardoor het niet voldoende actueel was om dringende beslissingen op te baseren tijdens de crisis.

BENODIGDE SNELHEID EN BEPERKTE PERSONEELSCAPACITEIT STAAN RIGOREUS BELEIDSONTWERP IN DE WEG

Een belangrijk kenmerk van beleid in crisistijd, dat ook ter sprake kwam bij de acties onder REACT-EU, was de urgentie en tijdsdruk waaronder beslissingen genomen moesten worden en acties worden uitgevoerd. Door deze tijdsdruk was het niet mogelijk om een grondig beleidsontwerp te realiseren. Zo kregen de VESOC-akkoorden op relatief korte tijd vorm. Ook de acties i.f.v. de Oekraïenecrisis werden snel ontwikkeld omdat men snel wenste te reageren (bv. snel verplichte inschrijving van vluchtelingen bij VDAB). Een sterkte van de REACT-EU middelen was dat ze toelieten om snel te schakelen rond de begeleiding van Oekraïne en er ook meer budgettaire marge creëerden.

“De covid-crisis gaf echt druk om dit VESOC akkoord snel invulling te geven” - Betrokkene beleidsplanningsproces.

Omdat de acties uit bestaand beleid komen, hadden de acties eigenlijk al grotendeels vormgekregen op het moment dat de REACT-EU middelen bekend werden. Een belangrijk deel van de ervaren tijdsdruk in het kader van de REACT-EU financiering kwam dus doordat budgetten op korte termijn ingezet moesten worden. Het gevoel van urgentie binnen het kader van REACT-EU kwam dus niet alleen voort uit de stijging van de uitdagingen die het beleid wilde aanpakken, maar voor een significant deel uit de regels en uitgebreide vereisten gelinkt aan de budgetten (cf. 3.3 Beïnvloedende factoren bij de selectie van te financieren acties). Zeker met de uitgebreide en complexe rapportagevereisten was het uitdagend om te voldoen aan de snelle besteding van de middelen. Men moest snel acties identificeren om te financieren, én deze moesten kunnen voldoen aan de administratieve voorschriften. Hierdoor waren soms achteraf administratieve aanpassingen nodig aan reeds ontwikkelde acties en konden veel acties niet in aanmerking komen of durfde men deze niet te selecteren uit angst dat er achteraf niet voldaan zou worden aan de vereisten. Niet in het minst zorgde dit voor heel wat druk op de betrokken personeelsleden. De beperkte personeelscapaciteit was een beperkende factor m.b.t. de voorbereiding. Bovendien maakte een rekruteringsstop bij de Vlaamse overheid het moeilijk om het benodigde extra personeel aan te stellen, ondanks dat hier eigenlijk wel middelen voor waren, zo vernamen we vanuit VDAB.

“Bij de opstart [...] de tijd die je krijgt om inhoudelijk voor te bereiden en naar personeelscapaciteit heel beperkt. Dat maakt dat je niet altijd even solide oefeningen hebt.” - Betrokkene beleidsplanningsproces

“We hebben wel niet nagedacht ‘hoe pakken we dit [de Oekraïenecrisis] het best aan’; ook toekomstgericht [...]. We moesten ook wel zorgen dat alles snel ging, dus we konden er ook niet over nadenken.”[...] Andere arbeidsakkoorden worden vaak gekauwd en herkauwd, maar nu hadden we echt maar een paar weken.” - Betrokkene beleidsplanningsproces.

3.4.4 Feedbackmechanismes & evaluatie

Het is belangrijk dat er bij beleidsontwerp aandacht gaat naar mechanismes voor voldoende feedback. In een ideale situatie is er dan ook een realistisch plan om tijdig feedback te krijgen over de wijze waarop het beleid in de praktijk wordt gerealiseerd. Ook wordt het beleid idealiter bijgestuurd of beëindigd op basis van deze feedback.

Zeker in tijden van crisis, wanneer er sprake is van onzekerheid en beperkte informatie, is continue opvolging of monitoring van de situatie belangrijk.

Er was geen overkoepelend feedbackmechanisme voor het REACT-EU actieplan als geheel tijdens de looptijd van de acties. Ook achteraf blijkt dat alle gegevens zeer versnipperd zijn. De gehele puzzel voor het actieplan als geheel is niet eenvoudig te leggen.

VERSCHILLENDE INITIATIEVEN DIE (EEN DEEL VAN) DE ACTIES BINNEN REACT-EU OPVOLGEN

Ten eerste voorziet de Europese regelgeving in verschillende vormen van opvolging van ESF-programma's, en dus ook het actieplan. Er wordt een operationele controle per actie en een overkoepelende evaluatie verwacht.

- ▶ Voor de operationele controle dient er voor iedere actie jaarlijks gerapporteerd te worden over de kosten en een aantal vooraf bepaalde indicatoren. Daarna volgt een audit, die in meerdere rondes kan gebeuren. Er is een eerstelijnscontrole van Europa WSE (uitgevoerd door Deloitte), een tweedelijnscontrole door de Vlaamse auditautoriteit, en vervolgens kan een derde controle plaatsvinden van de Europese Commissie zelf. Een verantwoordelijke van de Oekraïne-acties haalde aan dat de controle en het aanbrengen van de nodige bewijsstukken veel werk met zich meebracht. Zeker in het geval van crisisfinanciering kan de vraag gesteld worden of de werklast gelinkt aan dergelijke audits voldoende opweegt tegen de voordelen ervan (i.e. wantoestanden en verspilling van middelen voorkomen).

“Voor Oekraïne heeft Deloitte voor elk deel naar inkoopproces gekeken, naar bewijsdocumenten, personeelskosten. Hier is een 100%-controle op uitgevoerd, voor 200 man zijn dan personeelsgegevens opgevraagd moeten worden en dat was dan lastig. Ook omdat dit zoveel verschillende projecten zijn, was dit wel een zware audit.” - Betrokkene beleidsplanningsproces

- ▶ Verder is er een overkoepelende evaluatieverplichting. In het kader van deze verplichting werd door Europa WSE de huidige evaluatieopdracht in de markt gezet. Naast een evaluatie van het actieplan, werd een procesevaluatie van het beleidsontwikkelingsproces en van de partnerschapsvorming in het kader van de ESF-oproep opleidingen van de toekomst gevraagd. Deze procesevaluaties laten toe om toekomstgericht te leren uit het gelopen beleidsontwikkelingsproces in crisistijd en uit de werking met partnerschappen, passend binnen de strategie van Europa WSE. Het is een meerwaarde dat de evaluatie niet enkel ingevuld wordt om te voldoen aan de Europese verplichtingen, maar ook gebruikt wordt om te leren voor toekomstig Vlaams beleid.
- ▶ Ook is er het ESF-monitoringcomité, waarvan de taken o.a. bestaan uit vooruitgang bij de uitvoering van de ESF-projecten opvolgen, alsook evaluaties, de vorderingen van evaluaties en wat er gebeurt met de bevindingen opvolgen.¹⁰ Volgens de country desk officer van de Europese Commissie is het ESF-monitoringcomité in Vlaanderen erg betrokken in vergelijking met andere lidstaten.

Ten tweede is er opvolging van de VESOC-akkoorden, waar sommige acties deel van uitmaken. DWSE koppelt terug over de stand van zaken m.b.t. alle acties uit de akkoorden aan de VESOC-werkgroep. Waar dit voor AHAD

¹⁰ Reglement van orde Monitoringcomité ESF+ 2021-2027

<https://www.europawse.be/sites/default/files/2023-03/Reglement%20van%20Orde%20MC%20ESFplus%20versie%2020230228.pdf>

nog een terugkoppeling was van een lange lijst acties, zonder al te veel discussie of interactie, focust men voor het Werkgelegenheidsakkoord op 12 prioritaire acties om meer interactie te kunnen genereren.

Ten derde heeft VDAB een organisatie-intern evaluatietraject opgezet om in het geheel te leren van de werking i.v.m. de Oekraïne-crisis, waarvan actie 7a deel uit maakt. Hiervoor heeft men binnen de organisatie breed bevestigingen georganiseerd met als doel te leren met het oog op toekomst en verbetering van de processen. Specifiek personeel is aangesteld om een draaiboek te maken. Zo kunnen geleerde lessen maximaal benut worden.

Specifiek voor actie 6, Capacity building, werd tot slot een inherent lerende aanpak (passend binnen de strategie van Europa WSE) gebruikt, waarbij men verschillende evaluatiemomenten heeft georganiseerd en waarbij ook Europa WSE betrokken was.

WEINIG RUIMTE OM LOPENDE BELEIDSACTIES TIJDIG BIJ TE STUREN O.B.V. MONITORING OF FEEDBACK

In het algemeen was er weinig ruimte om beleidsacties tijdig bij te sturen o.b.v. monitoring of feedback tijdens de uitrol door de korte looptijd. Een voorbeeld is de aanpak voor Oekraïene door VDAB. Toen tijdens de uitrol bleek dat de instroom van Oekraïners bij VDAB lager was dan verwacht, was de flexibiliteit om middelen snel te heralloceren beperkt. Men had de middelen kunnen inzetten voor andere nuttige acties voor ontheemden (zoals opleidingen voor de doelgroep), maar gegeven de krappe deadline voor REACT-EU was dat niet meer mogelijk. Uiteindelijk werd een deel van de middelen wel overgeheveld naar actie 2 (knelpuntopleidingen).

INDICATIES VAN TOENEMENDE TREND OP VLAK VAN OPVOLGING EN EVALUATIE IN VLAAMSE ARBEIDSMARKTBELEID

Uit de interviews bleek dat er in Vlaanderen een toenemende trend is op vlak van evaluatie, die ook binnen REACT-EU te zien is. Zo blijkt dat de terugkoppeling en opvolging van de VESOC-akkoorden in de VESOC-werkgroep hoger is dan bij voorgaande akkoorden. Toch blijkt de opvolging van het werkgelegenheidsakkoord af te zwakken na een tijdje. Zo verminderden de terugkoppelmomenten sterk in frequentie eens de politieke aandacht afzwakte.

“AHAD en het werkgelegenheidsakkoord worden veel strikter opgevolgd bij VESOC dan de akkoorden daarvoor.” - Betrokkene beleidsplanningsproces.

“In het begin was dit 6-wekelijks, maar nu is het al heel wat minder, want de politieke aandacht is er wat voor gaan liggen.” - Betrokkene beleidsplanningsproces.

De impact van de opvolging van de acties binnen een akkoord toont zich niet altijd in het realiseren van bijsturing (bv. door gebrek aan tijd of middelen). Toch kan de opvolging zich wel vertalen in wat men inbrengt voor een volgend akkoord, dat zien we bijvoorbeeld ook in acties in het Werkgelegenheidsakkoord die een voortzetting zijn van acties uit AHAD. In dat opzicht is het een leerproces over langere termijn, waarin wel wordt voortgebouwd op vorige ervaringen. Echter blijkt een gedetailleerde monitoring en evaluatie van de VESOC-akkoorden niet eenvoudig, doordat de akkoorden in algemene termen zijn opgesteld (zie ook 2.4.1 Duidelijke doelen en Bijlage 4). Men werkt niet met concrete en meetbare doelen. Vanuit de SERV geeft men aan hier bewust over te zijn en er de laatste tijd al meer aandacht voor te hebben.

Ook in het kader van ESF in Vlaanderen is er een versterkte inzet op opvolgen, bijsturen en bijleren. In het verleden werd door Europa WSE meer ingezet op losstaande projecten. In het licht van het nieuwe ESF-programma 2021-2027 werd een overkoepelende strategie opgesteld voor Europa WSE, van waaruit het programma vorm kreeg. Daarbinnen wordt meer dan voorheen ingezet op bijleren en bijsturen tijdens het programma. Er is meer inhoudelijk toezicht op de projecten vanuit de administratie

BEZORGDHEID DAT ER TE WEINIG OP EEN OVERKOPELEND NIVEAU GELEERD WORDT UIT DE AANPAK VAN DE CRISSEN

Ten slotte leeft de bezorgdheid bij enkele geïnterviewden dat er te weinig op een overkoepelend niveau geleerd wordt uit de aanpak van de crisissen (organisatie- en domeinoverschrijdend), met het oog op toekomstig beleid. Hierbij gaat het over leren over de bredere aanpak rond Corona en Oekraïne (niet enkel REACT-EU). Er is veel gebeurd op korte tijd, waardoor er niet altijd ruimte was voor reflectie. Het is een sterkte dat men binnen VDAB een VDAB-breed evaluatietraject heeft opgezet rond de aanpak van de Oekraïne-crisis. Toch zijn er nog opportuniteiten om ook samen met administratie en politiek te leren. Ook over beleidsniveaus heen ziet men een meerwaarde om samen te zitten en de opgedane kennis te borgen. Het risico is groot dat eens een nieuwe regering is aangesteld, bepaalde ervaringen niet meer benut, en dus vergeten zullen worden.

“In crisisperiodes ligt de focus heel vaak op snelheid en korte termijn. Wat logisch is, maar denk wel dat het belangrijk is om daarna in niet crisisperiode moment van reflectie in te bouwen en aandacht te hebben voor lange termijnperspectief. Lessen trekken uit hetgeen we gedaan hebben. Leren we hier voldoende uit? Wordt de kennis voldoende geborgen? Stel dat we nu in volgende legislatuur een heel ander beleidssamenstelling krijgen, wordt dat voldoende geborgen over de legislaturen heen?” - Betrokkene beleidsplanningsproces

De huidige procesevaluatie van het doorlopen beleidsproces is al een stap in deze richting. Toch kan de huidige studie geen afdoende antwoord bieden aan de nood om echt vanuit de betrokkenen samen te leren uit de volledige crisisaanpak en die kennis te borgen in en over de betrokken instanties, onder meer omdat we hier focussen op enkel de acties onder REACT-EU. Wel kwam in de interviews een geplande evaluatie van de interdepartementale werking tijdens de Oekraïne-crisis aan bod, waarbij men zou focussen op de werking van de groep zelf (en niet op de werking binnen de verschillende beleidsdomeinen). Ondanks dat de scope dus wat beperkt zou blijven, zullen hier mogelijks wel zeer interessante lessen uit geleerd kunnen worden.



4 / Evaluatie van de beleidsacties in het actieplan

In dit hoofdstuk wordt de evaluatie van het actieplan en elk van de acties in het actieplan opgenomen. We starten met de evaluatie van elk van de afzonderlijke acties en eindigen met een globale analyse van het actieplan.

4.1. Actie 1: Eenmalige verhoging en verruiming van de stagebonus

	Oproep	547 Aanvullende stagebonus
	Beheerder	Departement Werk en Sociale Economie
	Timing	► Financiering van een aanvullende en verruimde stagebonus in schooljaar 2020-2021 ► Financiering van de verruimde stagebonus 2021-2022 en 2022-2023
	Budget	Begroot: 6,5 miljoen euro Besteed: 4,63 miljoen euro
	Doelgroep	Werkgevers die een leerwerkplek (blijven) aanbieden voor leerlingen uit het secundair onderwijs in het kader van alternerend of duaal leren

4.1.1 Beschrijving

Deze actie betreft de verhoging en verruiming van de stagebonus, respectievelijk in schooljaar 2020-2021 (verhoging + verruiming) en in schooljaren 2021-2022 en 2022-2023 (verruiming). De stagebonus was een premie die elke Vlaamse werkgever (met vestigingsplaats in het Vlaamse Gewest) kon krijgen die een jongere opleidt op de werkvloer in het kader van een duale of alternerende opleiding. De werkgever kon de premie maximum driemaal ontvangen per jongere. Voordat de stagebonus verruimd werd, was de premie enkel geldig voor jongeren onder 18 jaar (de jongere mocht nog geen 18 jaar zijn op 1 september van het schooljaar waarin de bonus voor het eerst werd uitbetaald). De premie bedroeg €500 bij de eerste twee toekenningen en €750 bij de derde keer.

De REACT-EU middelen werden ingezet om de stagebonus één jaar te verhogen en voor drie jaren te verruimen:

- In het schooljaar 2020-2021 werd de stagebonus zowel verhoogd in bedrag als uitgebreid in doelgroep. De bestaande stagebonus werd verhoogd tot 1.000 euro. Ook werd de scope van de stagebonus uitgebreid: ook voor jongeren boven 18 jaar in een alternerende opleiding, konden de werkgevers de premie ontvangen.
- Voor de schooljaren van 2021-2023 werd beslist om de uitbreiding van de stagebonus niet langer te verhogen tot 1.000 euro, maar wel om de stagebonus mogelijk te maken voor jongeren ouder dan 18 jaar. De verhoging van de premie tot 1.000 euro werd dus niet verlengd.

Box 2: Situering stagebonus binnen duaal en alternerend leren^{11,12}

Via duaal of alternerend leren kan een leerling een beroep aanleren door een theoretische opleiding te koppelen aan een praktische opleiding in een onderneming. Het doel van duaal of alternerend leren is om leerlingen beter voor te bereiden op de arbeidsmarkt door hen relevante werkervaring op te laten doen tijdens hun opleiding. Dit sluit aan bij de vraag vanuit diverse sectoren naar goed opgeleide vakmensen. Ondersteunend aan het duaal en alternerend leren, voorzag de Vlaamse overheid een start- en een stagebonus. De startbonus was een premie voor een jongere die een duale of alternerende opleiding volgde bij een werkgever. De stagebonus was een premie voor elke werkgever die een jongere opleidde of tewerkstelde in het kader van een duale of alternerende opleiding, en die in het kader van deze actie werd verhoogd en verruimd. Sinds 1 september 2023 werd de stagebonus vervangen door de premie kwalificerend werkplekleren en de startbonus door de Leerlingenpremie alternerende opleiding, met oog op verdere verbreding van de doelgroep en administratieve vereenvoudiging.

4.1.2 Doelstellingen

De doelstelling van de stagebonus is om werkgevers te stimuleren om werkplekken voor jongeren in een duale of alternerende opvolging open te zetten. Het doel van de verhoging en verruiming van de stagebonus was om werkgevers, ondanks de moeilijke context in de Coronacrisis, te stimuleren om de werkplekken en begeleiding voor de jongeren te blijven aanbieden.

Aangezien er voorwaarden zijn om een leerwerkplek aan te bieden (werkgevers moeten zich registreren), had de administratie vooral voor ogen om werkgevers die al leerwerkplekken aanboden te overtuigen om deze plekken te blijven aanbieden. Wegens de snelle ingang van de actie kon immers verwacht worden dat het voor nieuwe bedrijven uitdagend was om in de context van de Coronacrisis nog een erkenningsproces te doorlopen.

4.1.3 Evaluatie

4.1.3.1 Resultaten en effectiviteit

Onderstaande tabel geeft aan hoeveel werkplekken gefinancierd werden met een stagebonus tussen 2018 en 2023, door de aanvullende en/of verruimde. De reguliere stagebonus liep door tot 31/08/2022, en werd niet met REACT-EU-middelen gefinancierd.

- ▶ In het schooljaar 2020-2021 werd de aanvullende stagebonus ingezet voor 3308 leerwerkplekken. Hierbij zien we voornamelijk een hoog aantal van jongeren van 18 jaar of ouder, namelijk 1324. Het hoger bedrag kon echter niet verhelpen dat de aanvragen zakten voor jongeren onder de 18 jaar, in vergelijking met het jaar ervoor. Maar het verhogen van de leeftijdslimiet deed het totaal aantal plekken zo ongeveer gelijk blijven in vergelijking met het jaar ervoor.
- ▶ In de schooljaren 2021-2022 en 2022-2023, viel de stagebonus terug op het oorspronkelijke bedrag, maar kon het wel ingezet worden voor het opleiden van 18+'ers. Zo werden REACT-EU middelen gebruikt voor het financieren van de plekken voor jongeren gelijk aan, of ouder dan 18. Zo werden respectievelijk 1416 en 1227 stagebonussen voor 18+'ers gefinancierd met REACT-EU. Het lagere bedrag deed het aantal werkplekken wel significant zakken. We kunnen stellen dat het bedrag wel belangrijk was voor werknemers.

¹¹ <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/organiseer-duaal-leren/van-leren-en-werken-naar-duaal-leren>

¹² <https://www.vlaanderen.be/publicaties/programmatie-duaal-leren-gewoon-en-buitengewoon-secundair-onderwijs-schooljaar-2023-2024-advies-en-annex-serv>

Het aantal leerwerkplekken is in de schooljaren waarin Corona een grote uitdaging vormde op werkvloeren met andere woorden niet gedaald t.a.v. het voorgaande schooljaar (nl. 3419 in schooljaar 2019-2020). Voornamelijk het wegnemen van de leeftijdsgrens voor de stagebonus, de verruiming, blijkt een invloed te hebben op dit stabiel aantal leerwerkplekken. We zien immers dat het aantal stagebonussen voor jongeren tot 18 jaar daalde van 3419 plekken in schooljaar 2019-2020 naar iets meer dan 2000 plekken in de daaropvolgende schooljaren. De daling werd opgevangen door meer stagebonussen bij jongeren van 18 jaar en ouder.

Tabel 12 Gefinancierde werkplekken via een stagebonus tussen 2018 en 2023

	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Aanvullende en verruimde stagebonus (€1000, alle leeftijden)		3308 (18+: 1324 <18 : 1984)		
Verruimde stagebonus (€500, jongeren vanaf 18 jaar)			1416	1227
Reguliere stagebonus (€500, jongeren < 18 jaar)	3419		2069	2001
Totaal plekken	3419	3308	3485	3228
Totale financiering i.k.v. REACT-EU		€ 3 308 000	€ 708 000	€ 613 500

Bron: reguliere stagebonus: datadienst WSE, 2019-2023: rapportering ESF

Onderstaande tabel geeft de evolutie van het aantal unieke ondernemingen aan die minstens één plek aanboden en het gemiddeld aantal plekken per onderneming. Het aantal gemiddelde plekken per onderneming is sinds de start van de Coronacrisis gedaald van 1,8 plaatsen in schooljaar 2018-2019 en 2,1 plaatsen in schooljaar 2019-2020 naar 1,4 plaatsen in de schooljaren nadien. Wel is er een opvallende stijging zichtbaar in het aantal unieke ondernemingen dat een stagebonus ontving vanaf het invoeren van de maatregel. Hoewel DWSE vooral voor ogen had om bestaande ondernemingen te stimuleren om stageplekken te *blijven* aanbieden, blijkt dat de impact van de maatregel zich vooral situeert bij het bereiken van nieuwe ondernemingen. De stijging in het aantal unieke ondernemingen komt waarschijnlijk vooral door bedrijven die al stageplekken aanboden aan 18-plussers en na de verruiming van de maatregel nu in aanmerking kwamen voor een (verruimde) stagebonus.

Tabel 13. Gemiddeld aantal gefinancierde werkplekken per onderneming, en aantal unieke ondernemingen

	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Unieke ondernemingen	1094	1628	2338	2489	2282
Gemiddelde per onderneming	1,8	2,1	1,4	1,4	1,4

Bron: datadienst WSE

De maatregel bereikte ondernemingen in diverse sectoren. Onderstaande tabel toont dat de meeste aanvullende of verruimde bonussen doorheen de periode van REACT-EU gegeven werden in de 'Menselijke gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening' (21,6%), de 'Groot- en detailhandel; reparatie van auto's en motorfietsen' (20,0%) en in de 'Bouwnijverheid' (18,9%).

Tabel 14. De 10 sectoren met hoogste aantal leerwerkplekken i.k.v. de aanvullende en verruimde stagebonus (2020 - 2023)

Economische activiteit	Aantal	Aandeel (%)
Q - Menselijke gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening	1287	21.6%
G - Groot- en detailhandel; reparatie van auto's en motorfietsen	1191	20.0%

F - Bouwnijverheid	1124	18.9%
C - Industrie	514	8.6%
S - Overige diensten	405	6.8%
I - Verschaffen van accommodatie en maaltijden	379	6.4%
O - Openbaar bestuur en defensie; verplichte sociale verzekeringen	310	5.2%
N - Administratieve en ondersteunende diensten	224	3.8%
M - Vrije beroepen en wetenschappelijke en technische activiteiten	104	1.7%
H - Vervoer en opslag	92	1.5%

Bron: datadienst WSE

4.1.3.2 Relevantie en adequaatheid

Om het duaal en alternerend leren op koers te houden tijdens de Coronapandemie was het van belang dat er voldoende duurzame leerwerkplekken beschikbaar bleven. Het was immers uitdagend voor ondernemingen om leerwerkplekken aan te bieden tijdens de pandemie: tijdens de lockdowns mocht er in principe niet fysiek gewerkt worden op de werkvloer tenzij dit niet anders kon en in ondernemingen die wél open mochten blijven was men niet happig om stagiairs toe te laten. De leerling moest immers idealiter fysiek op de plek kunnen werken en begeleid worden door een mentor van het bedrijf. Dit knelpunt werd door onderwijsverstrekkers aangekaart bij DWSE. Het was m.a.w. relevant om actie te ondernemen om het aanbieden van leerwerkplekken tijdens de Coronapandemie te stimuleren.

De relevantie van het verhogen en verruimen van de stagebonus om deze doelstelling te bereiken, is genuanceerd: het verhogen van het bedrag lijkt in beperkte mate relevant, gezien de beperkte impact van deze verhoging op het globale kostenplaatje van een stage voor een onderneming. Wel had de verhoging een sensibiliserend effect. De verruiming van de doelgroep is relevant.

► Relevantie van het verhogen van het bedrag

Een premie om een leerwerkplek aan te bieden, kan een stimulans zijn voor werkgevers. In de uitdagende context van Covid-19 was de financiële ruimte voor ondernemingen om leerwerkplekken aan te bieden, mogelijks beperkt. Echter, de oorspronkelijke premie van €500, noch de verhoogde premie van €1.000 van de stagebonus dekken de korte-termijn kosten voor ondernemingen. Het aanbieden van een leerwerkplek en het voorzien van kwaliteitsvolle begeleiding door een mentor vraagt een tijdsinvestering en dus ook de besteding van middelen voor ondernemingen. Naast de loonkosten voor de mentor, kunnen de kosten voor ondernemingen ook een leervergoeding voor de leerling en rekruterings- en administratieve kosten inhouden^{13,14}. Dit doet vermoeden dat de financiële boost zelf geen doorslaggevende factor was voor ondernemingen om leerwerkplekken te blijven aanbieden. Wel vermoed de verantwoordelijke van DWSE dat de verhoging sensibiliserend werkte voor ondernemingen.

► Relevantie van het verruimen van de leeftijd

Het verruimen van de stagebonus bleek een relevante maatregel, ongeacht de impact van de coronapandemie op de arbeidsmarkt. De verantwoordelijke voor de stagebonus gaf in het interview aan dat de grens van 18 jaar sowieso een verouderde voorwaarde was, omdat de gemiddelde leeftijd waarop jongeren afstuderen stijgt. De

¹³ IDEA Consult (2020). Kosten, baten en financiering van duaal leren. <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/40338>

¹⁴ In een studie rond alternerend leren komt wel naar voor dat de helft van de ondernemingen bevraagd in een enquête aangeeft dat zij geloven dat de investeringen in het aanbieden van een leerwerkplek op lange termijn worden terugverdiend, zeker indien de leerling beslist om na de stage in het bedrijf aan de slag te gaan. KU Leuven HIVA (2020). Ervaringen van bedrijven met alternerend leren: een enquête. <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/53742>

leeftijdsgrens van 18 jaar stond in de weg voor jongeren die een leerwerkplek zochten eenmaal ze ouder waren dan deze leeftijdsgrens.

Toch versterkte de impact van de coronapandemie de relevantie van het wegnemen van de leeftijdsgrens, aldus de verantwoordelijke in het interview. Er werd een heropleving van de economie verwacht na de coronacrisis. En als de economie opveert en er veel opportuniteiten zijn op de arbeidsmarkt, is het een uitdaging om leerlingen in het (dual) onderwijs te houden. Het verruimen van de stagebonus naar jongeren ouder dan 18 jaar, was daarom relevant om leerlingen ook na de coronaperiode aan te moedigen hun diploma te halen.

4.1.3.3 Coherentie

Naast de stagebonus ondersteun(d)en verschillende andere maatregelen werkgevers in het kader van dual en alternerend leren¹⁵:

- ▶ **RSZ-korting voor mentoren.** Ondernemingen die een ervaren werknemer als mentor inzetten om leerlingen op de werkvloer op te leiden, hebben onder bepaalde voorwaarden recht op de mentorkorting. Deze korting is bedoeld om de kosten voor de begeleiding van leerlingen te verlagen.
- ▶ **Doelgroepvermindering voor leerlingen.** Ondernemingen konden gebruik maken van een vermindering van de sociale zekerheidsbijdragen voor leerlingen in een alternerende opleiding. De doelgroepvermindering voor leerlingen in een alternerende opleiding en de doelgroepvermindering voor deeltijds werkende jongeren uit het beroepssecundair onderwijs werden stopgezet vanaf 1 juli 2023 en vervangen door de premie kwalificerend werkplekleren.¹⁶
- ▶ **Fiscale Voordelen.** Bedrijven kunnen profiteren van fiscale voordelen zoals een vrijstelling van belastbare winsten en baten voor een bedrag van 40% van de leervergoedingen of loonkosten die de werkgever normaal gezien mag inbrengen als beroepskosten, specifiek voor de jongeren waarvoor men een stagebonus heeft ontvangen. Ook in het kader van de nieuwe premie kwalificerend werkplekleren is er een vrijstelling voor 40% van de aftrekbare bezoldigingen voor stagiairs i.h.k.v. kwalificerend werkplekleren.¹⁷
- ▶ **Sectorale Tussenkomen.** Sommige sectorfondsen bieden financiële ondersteuning zoals tussenkomen in de vergoeding van de jongere, mentoroopleidingen, aankoop van studiemateriaal, verzekeringen en bijkomende opleidingen. Heel wat sectoren werken immers rond dual leren, in het kader van het beleid van sectorconvenants (en specifiek het addendum dual leren) van de Vlaamse overheid.

Hoewel de stagebonus coherent was met maatregelen zoals de RSZ-korting voor mentoren en de fiscale voordelen, was de coherentie van de stagebonus met de doelgroepvermindering voor leerlingen beperkt. Dit heeft er dan ook toe geleid dat beiden vanaf schooljaar 2023-2024 geïntegreerd werden in de premie kwalificerend werkplekleren (niet meer gefinancierd via REACT-EU). De coherentie van het verhogen en verruimen van de stagebonus met de bestaande maatregelen gericht op het stimuleren van dual en alternerend leren bij werkgevers, is onveranderd t.a.v. de coherentie van de originele stagebonus.

4.1.3.4 Beheerskwaliteit

De stagebonus werd op een kwalitatieve manier beheerd door de dienst Competenties van de Afdeling Tewerkstelling en Competenties van DWSE. Deze dienst is o.a. verantwoordelijk voor de maatregelen in het kader

¹⁵ <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/40338>

¹⁶ <https://www.vlaio.be/nl/subsidies-financiering/subsidiedatabank/doelgroepvermindering-voor-laaggeschoolde-jongeren-vlaanderen#:~:text=De%20doelgroepvermindering%20voor%20leerlingen%20in,door%20de%20Premie%20kwalificerend%20werkplekleren.>

¹⁷ <https://www.vlaio.be/nl/subsidies-financiering/subsidiedatabank/premie-kwalificerend-werkplekleren>

van bevordering van levenslang leren en competenties, zoals de opleidingscheques, Vlaams opleidingsverlof, en de (vroegere) start- en stagebonus. Bij de verruiming en verhoging van de stagebonus had de dienst reeds geruime ervaring met het beheren van de originele stagebonus. Het diensthoofd van de dienst Competenties haalde dan ook aan dat de uitdaging voor het beheren van de verruimde en verhoogde stagebonus voor de dienst beperkt bleef.

- ▶ De dienst zorgde voor een aantal administratieve en technische aanpassingen aan de toepassing die gebruikt wordt om de stagebonussen te berekenen en uit te betalen.
- ▶ Daarnaast werden communicatieacties opgezet om de uitbreiding en verhoging van de stagebonus in de verf te zetten bij werkgevers en scholen. Er werd een communicatieplan ontwikkeld om de betrokkenen te sensibiliseren en duidelijk te informeren. DWSE had toegang tot contactgegevens van opleidingsverstrekkers en ondernemingen met een erkenning voor duaal en alternerend leren, en schreef deze actoren rechtstreeks aan. Ook de trajectbegeleiders van de jongeren werden aangeschreven om de ondernemingen te overtuigen om leerwerkplekken te blijven aanbieden. In het interview gaf het diensthoofd Competenties aan dat ze er dankzij deze communicatie-acties in zijn geslaagd om de doelgroep nog beter te bereiken dan in voorgaande jaren.

De verhoging en verruiming van de stagebonus werd kwaliteitsvol beheerd door de betrokken dienst van het departement WSE, enerzijds omdat het voor de maatregel niet nodig was om geheel nieuwe processen te ontwikkelen, anderzijds omdat een effectieve communicatiecampagne werd opgezet.

4.1.3.5 Knelpunten en hefboomen

Twee knelpunten of uitdagingen bij de verhoging en verruiming van de stagebonus werden vastgesteld:

- ▶ Door de beperkte tijd die voorhanden was, waren de mogelijke pistes om in te zetten op het stimuleren van werkplekleren tijdens de coronapandemie beperkt. Dit heeft gemaakt dat men gekozen heeft voor het uitbreiden van een bestaande maatregel, wat relatief snel ingevoerd kon worden. Mogelijks had een 'nieuwe' maatregel, waarvoor eventueel ook nieuw decreet nog was, relevanter kunnen zijn. Dit was echter niet mogelijk binnen de timeframe van REACT-EU.
- ▶ Om te voldoen aan de Europese rapportageverplichtingen, was gegevensuitwisseling met het departement Onderwijs nodig. Dit vereiste extra inspanningen voor DWSE, gezien de gevraagde indicatoren niet standaard verzameld en gemonitord worden de dienst Competenties.

4.2. Actie 2: Knelpuntopleidingen

 Oproep	568 – REACT-EU maatregelen VDAB Werkgelegenheidsakkoord (deel Groeipad Knelpuntopleidingen)
 Beheerder	VDAB
 Timing	Financiering van knelpuntopleidingen van 2021 tot en met 2023.
 Budget	Begroot: € 29.500.000,00 Besteed: € 22.493.630,60
 Doelgroep	Werkzoekenden en niet-beroepsactieven, met bijzondere aandacht voor kansengroepen

4.2.1 Beschrijving

Binnen deze actie werd het aanbod aan knelpuntopleidingen van VDAB gefinancierd. Vertrekkend van een lijst van knelpuntberoepen die VDAB jaarlijks publiceert¹⁸, werd nagegaan welke bestaande VDAB-opleidingen naar deze knelpuntberoepen kunnen toeleiden. Deze 'knelpuntopleidingen' werden in 2021, 2022 en 2023 met REACT-EU middelen gefinancierd. Er werden dus geen nieuwe opleidingen geïntroduceerd met de REACT-EU financiering.

VDAB had initieel het idee om naast het financieren van het aanbod aan knelpuntopleidingen, ook financiering in te zetten om een premie voor werkzoekenden die dergelijke opleidingen volgden, "een knelpuntpremie", toe te kennen. Voor de knelpuntpremie zou gewerkt worden met de methodiek "Financiering niet gelinkt aan kosten" die werd geïntroduceerd in het nieuwe regelgeving van ESF 21-27¹⁹, die echter niet tijdig rond geraakte om in te dienen onder REACT-EU. Daarom werd de REACT-EU financiering enkel ingezet voor het aanbod aan knelpuntopleidingen bij VDAB.

4.2.2 Doelstellingen van de actie

De doelstelling van het versterken van het aanbod aan knelpuntopleidingen hield in om het hogere aantal werkzoekenden en niet-beroepsactieven, ten gevolge van de Covidcrisis, op te leiden en toe te leiden naar knelpuntberoepen.

De doelgroep van de actie zijn werkzoekenden en niet-beroepsactieven, met bijzondere aandacht voor kansengroepen. VDAB stelde een positief tewerkstellingspercentage bij de deelnemers aan een knelpuntopleiding van minstens 45% voorop.

¹⁸ https://www.vdab.be/trends-en-cijfers/knelpuntberoepen?gad_source=1&gclid=CjwKCAjw9p24BhB_EiwA8ID5BigQK2AbiqN47LlZIRPadGWopR8-ucC71Sl0Tqc4-bcnqv9WI22UwRoCMRYQAvD_BwE

¹⁹ Zie de website van Europa WSE: <https://www.europawse.be/sites/default/files/public/Documenten/ESF%2B%20Programma%202021%202027.pdf>

4.2.3 Evaluatie

4.2.3.1 Effectiviteit en impact

Input en output

Onderstaande tabel toont de kosten en het aantal opleidingsdeelnames die via REACT-EU gefinancierd werden. De totale financiering voor de knelpuntopleidingen in 2021, 2022 en 2023 bedroeg € 22.493.630,6. Onderstaande tabel toont tot welke bedragen dit per jaar geleid heeft. Om de kosten te berekenen, werd met een standaardkost per deelnemer aan een knelpuntopleiding gerekend. Deze bedroeg € 8.465,8 per deelnemer. Deze kost werd ook door VDAB in voorbijaande jaren gehanteerd en is berekend op basis van het standaard uurtarief (SUT) van een opleider binnen VDAB.²⁰ In totaal werden 2.657 opleidingen gefinancierd tussen 2021 en 2023. Hiervan werd het grootste deel gestart in 2023. In 2021 was het aantal opleidingsdeelnames gefinancierd via REACT-EU nog erg laag, omdat het project dat jaar nog moest opgestart worden.

Tabel 15: De totale financiering vanuit REACT-EU voor de knelpuntopleidingen per jaar

	Totaal	2021	2022	2023
Financiering	€ 22.493.630,6	€ 33.863,2	€ 5.485.838,4	€16.973.929,0
Opleidingsdeelnames	2.657	4	648	2.005

Bron: Finale rapportering van VDAB naar EU-WSE

Hoewel bovenstaande tabel doet vermoeden dat het aantal opleidingsdeelnames overheen de jaren sterk gestegen is, kunnen we dat op basis van bovenstaande cijfers niet concluderen. Het gaat immers enkel om de opleidingsdeelnames die gefinancierd konden worden via REACT-EU. In onderstaande grafiek tonen we het totaal aantal deelnames, ongeacht of het knelpuntopleidingen zijn die door REACT-EU werd gefinancierd en ongeacht of de opleiding succesvol werd afgerond (wat de hoge aantallen verklaart). Daaruit blijkt dat het totaal aantal knelpuntopleidingsdeelnames overheen de jaren 2020 (voor REACT-EU financiering) en 2021, 2022 en 2023 (in de jaren van REACT-EU financiering) slechts licht gestegen is.

Tabel 16: Evolutie van het aantal gestarte en beëindigde opleidingen (onafhankelijk of de opleiding succesvol werd afgewerkt)

	2020	2021	2022	2023
Gestarte knelpuntopleidingen	20.545	22.581	20.760	22.421
Beëindigde knelpuntopleidingen	18.944	22.773	21.161	21.765

Bron: Cijfers VDAB

In de periode 2021-2023 werden in totaal 105 verschillende soorten knelpuntopleidingen gevolgd. De 10 meeste gevolgde opleidingen zijn opgelijst in de onderstaande tabel. Hierbij vallen opleidingen rond transport en schoonmaak op. Schoonmaker bevindt zich ook bij de top 10 van meest krappe knelpuntberoepen.

²⁰ Het standaard uurtarief (SUT) wordt berekend door het voltijds brutoloon van een medewerker te vermenigvuldigen met een factor van 1,2%. De berekening van het SUT op basis van een bruto-uurloon gebeurt door dat uurloon te vermenigvuldigen met de factor 7,6 (uren) en 21,5 (dagen) om zo tot een bruto maandloon te komen. Er wordt een maximum standaard uurtarief gehanteerd van 100 euro per uur.

Tabel 17 Deelnemers per knelpuntopleiding tussen 2021 en 2023.

Knelpuntopleiding	Deelnemers
Bestuurder zware vrachtwagen met aanhanger / oplegger C/CE	350
Bestuurder autobus	167
Schoonmaken bij mensen thuis	137
Algemeen schoonmaken	129
Bijscholing Code 95 voor vrachtwagenchauffeurs	128
Verkoopmedewerker (food, non-food, supermarkt, doe-het-zelf, enz)	105
Commercieel medewerker	101
Medewerker Personeelszaken - HR Payroll	92
Productieoperator	84
Professionele schoonmaaktechnieken	76

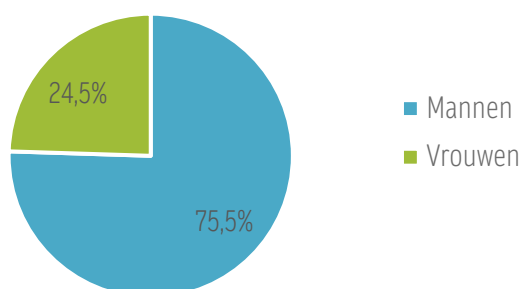
Bron: Finale rapportering van VDAB naar EU-WSE

Bereik

Onderstaande grafieken tonen meer informatie over de karakteristieken van de cursisten

- ▶ De opleidingen werden voornamelijk door **mannen** gevolgd: 1906 mannen (75,5%) vs. slechts 751 vrouwen (24,5%) namen deel aan een knelpuntopleiding tussen 2021 en 2023.

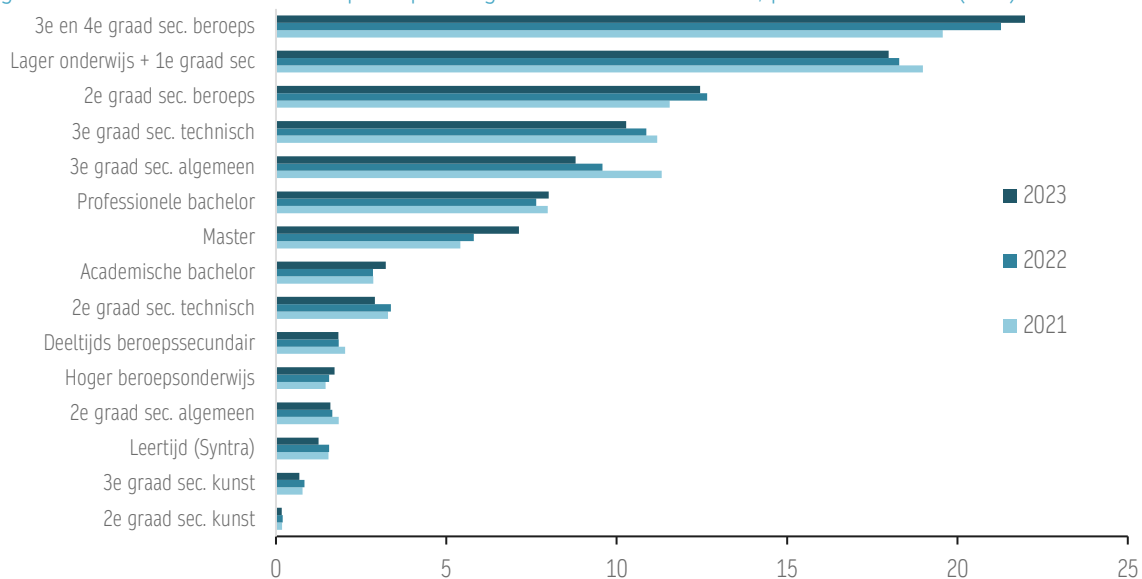
Figuur 3: Deelnemers per geslacht tussen 2021 en 2023.



Bron: Finale rapportering van VDAB naar EU-WSE

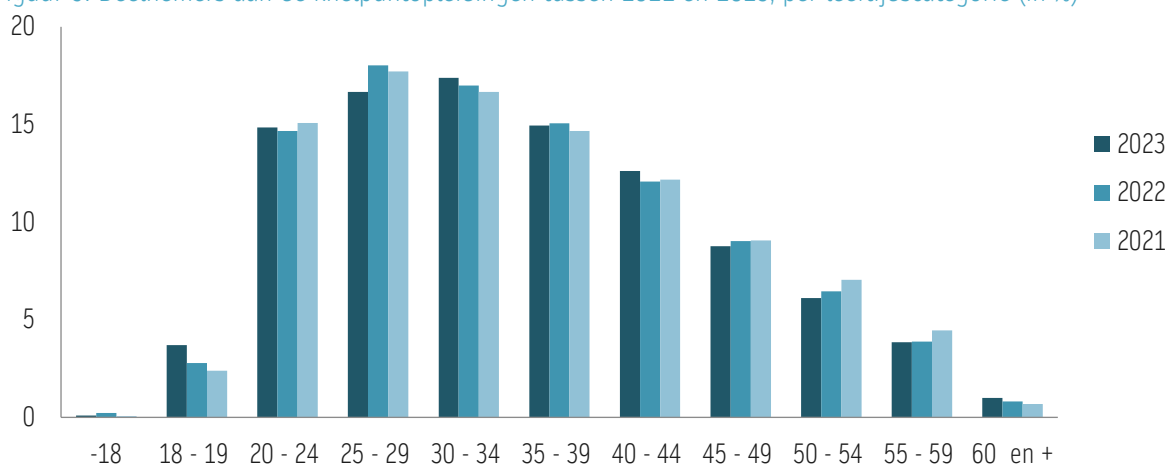
- ▶ Het **studieniveau** van de cursisten is het vaakst de 3e en 4e graad uit het secundair beroepsonderwijs, de 1e graad secundair onderwijs en de 2e graad secundair beroepsonderwijs. Voor 2023 had 22% een studieniveau van de 3e en 4e graad secundair beroepsonderwijs.
- ▶ De gemiddelde **leeftijd** van de cursisten is het vaakst tussen de 25 en 34 jaar. Voor 2023 bestond 17,4% van de cursisten uit 30-34-jarigen en 16,7% tussen de 25 en 29 jaar.
- ▶ **Werkloosheidsduur** bij aanvatting opleiding was het vaakst tussen de 3 en 6 maand, of tussen 6 maand en een jaar. In 2023 was 20,9% tussen de 3 en 6 maand werkloos en 23,4% tussen de 6 maand en een jaar.

Figuur 4: Deelnemers aan de knelpuntopleidingen tussen 2021 en 2023, per studieniveau (in %)



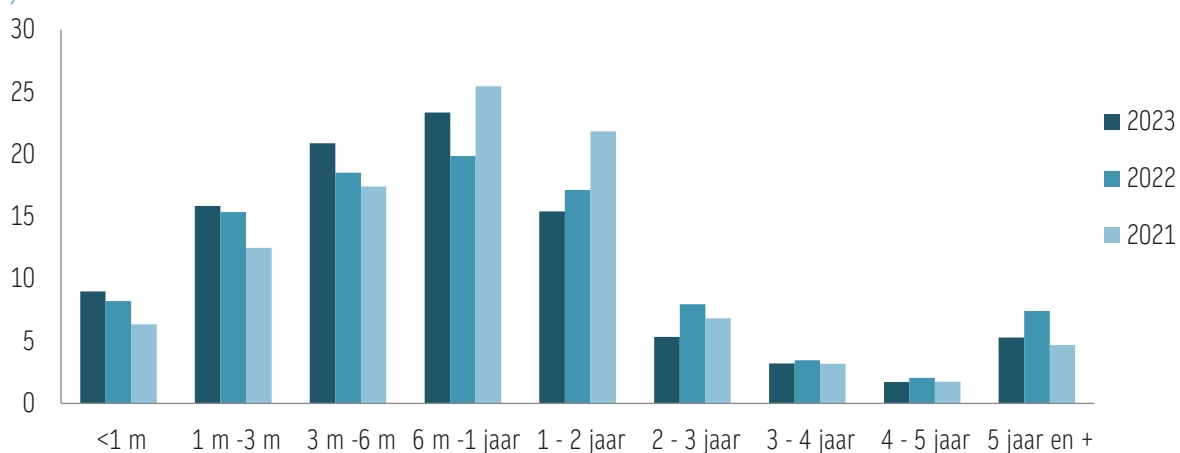
Bron: VDAB-rapport 2023 ter verantwoording naar EU-WSE

Figuur 5: Deelnemers aan de knelpuntopleidingen tussen 2021 en 2023, per leeftijdscategorie (in %)



Bron: VDAB-rapport 2023 ter verantwoording naar EU-WSE

Figuur 6: Deelnemers aan de knelpuntopleidingen tussen 2021 en 2023, per werkloosheidsduur bij de start (in %)



Bron: VDAB-rapport 2023 ter verantwoording naar EU-WSE

Het vooropgestelde bereik van kansengroepen werd behaald, zoals onderstaande tabel toont. Er waren geen extra acties nodig om het vooropgestelde objectief te halen.

Tabel 18 Overzicht van de doelstellingen m.b.t. kansengroepen en de behaalde resultaten

Kansengroep	Objectief m.b.t. aandeel	Aandeel bij cursisten
Kwetsbare deelnemer*	40%	83,7%
Persoon met migratieachtergrond	20%	49,5%
Ouderen (50+)	7%	11,4%

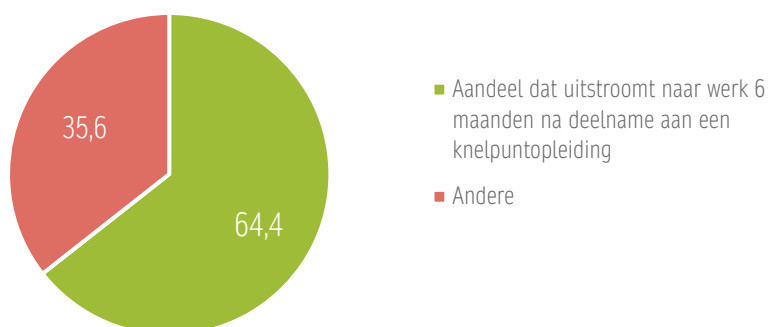
Bron: VDAB-rapport 2023 ter verantwoording naar EU-WSE

*Een kwetsbare deelnemer is gedefinieerd als een werkloze of inactieve deelnemer die minstens 1 van de volgende karakteristieken heeft: deelnemer die langdurig werkloos is, inactief is, ouder dan 55 jaar, deelnemer met een handicap, deelnemer met een buitenlandse achtergrond, deelnemer met een korte scholing of een deelnemer met een langdurige ziekte.

IMPACT

Het beoogde doel van VDAB was een positief tewerkstellingspercentage van minstens 45% na afloop van de actie en dit werd behaald, aangezien 1.710 of 64,4% van de deelnemers aan een knelpuntopleiding die gefinancierd werd door REACT-EU, werk vond 6 maand na afloop van de actie.

Figuur 7 Aandeel dat uitstroomt naar werk 6 maanden na deelname aan een REACT-EU gefinancierde knelpuntopleiding tussen 2021 en 2023, in %



Bron: VDAB-rapport 2023 ter verantwoording naar EU-WSE

De REACT-EU financiering werd gebruikt om het bestaande aanbod aan knelpuntopleidingen van VDAB (i.e. de reguliere werking) te financieren, waarvoor weliswaar verwacht werd dat de vraag omwille van de crisis zou stijgen. Het totaal aantal deelnames aan knelpuntopleidingen overheen de jaren 2020 (voor REACT-EU financiering) en 2021, 2022 en 2023 (in de jaren van REACT-EU financiering) is slechts licht gestegen. De REACT-EU financiering werd m.a.w. voor een groot deel ingezet voor een bestaand aanbod dat VDAB reeds voor de REACT-EU-financiering zelf of via andere middelen financierde. De impact van de REACT-EU financiering en van de actie lijkt bijgevolg beperkt. De inspanningen om deelname aan knelpuntopleidingen te stimuleren waren tijdens de projectperiode overigens nog beperkt.

4.2.3.2 Relevantie en adequaatheid

De beslissing om extra in te zetten op knelpuntopleidingen vloeit voort uit het 'Alle Hens Aan Dek'-akkoord. Het versterken van het opleidingsoffensief was binnen dit akkoord van groot belang, en de coronaperiode werd gezien als een geschikt moment om de competenties te versterken. In tijden van crisis kan de arbeidsmarkt immers onder druk komen te staan door een toenemend aantal werkzoekenden. Knelpuntopleidingen bieden een gerichte oplossing voor werkzoekenden die tijdens de coronacrisis hun baan verloren. Door praktijkgerichte scholing

worden zij beter voorbereid op functies waar de arbeidsmarkt dringend behoefte aan heeft. Dit draagt niet alleen bij aan het verminderen van werkloosheid, maar ondersteunt ook de groei van bedrijven en daarmee de economie. Het ondersteunen van knelpuntopleidingen was daarom bijzonder relevant in de context van de coronacrisis. Echter werd er gekozen voor het financieren van het bestaand aanbod aan knelpuntopleidingen, wat beperkt bijdroeg aan een boost van deelnames aan de knelpuntopleidingen. Het had relevanter kunnen zijn om met de extra REACT-EU financiering de *deelname* aan knelpuntopleidingen te stimuleren, door bv. een premie (dit is omwille van administratieve redenen niet gelukt) of door in te zetten op extra toeleiding naar de knelpuntopleidingen. We beoordelen de actie daarom als beperkt relevant.

4.2.3.3 Coherentie

Naast de knelpuntopleidingen biedt VDAB een breed scala aan andere opleidingen aan, die parallel aan de knelpuntopleidingen worden aangeboden. Tegelijkertijd zijn er ook andere opleidingscentra, zoals Syntra en CVO, die tal van opleidingen aanbieden voor volwassenen. Deze opleidingen bestonden reeds naast elkaar. De financiering van knelpuntopleidingen van VDAB heeft dus niet voor bijkomende overlap gezorgd.

4.2.3.4 Beheerskwaliteit

VDAB biedt al geruime tijd knelpuntopleidingen aan als maatregel om de krapte op de arbeidsmarkt aan te pakken. Ondanks de veranderende omstandigheden en economische uitdagingen bleef de aanpak van VDAB ongewijzigd.

4.2.3.5 Knelpunten en hefbomen

Volgende knelpunten bij actie 2 werden geïdentificeerd:

- ▶ Er was geen mogelijkheid om IBO-opleidingen²¹ in aanmerking te laten komen. Gezien VDAB (nog) niet officieel kon vaststellen of een IBO-opleiding al dan niet toeleidt naar een erkend knelpuntberoep, kon het aanbod van IBO-opleidingen niet gefinancierd worden via de REACT-EU middelen.
- ▶ Een bijkomend knelpunt was dat het niet meer lukte om de knelpuntpremie te koppelen aan deze actie, omdat men de methodiek "Financiering niet gelinkt aan kosten" niet op tijd kon uitwerken voor deze knelpuntpremie. Het had echter wel relevant kunnen zijn om bijkomende stimulansen te voorzien voor deelname aan de knelpuntopleidingen.

²¹ <https://www.vdab.be/opleidingen/leren-en-werken/ibo>

4.3. Actie 3: Opleidingen van de toekomst

 Oproep	566 Opleidingen van de toekomst
 Beheerder	Europa WSE
 Timing	Eind 2022 - volledig 2023
 Budget	Begroot: 9,03 miljoen euro Besteed: 8,97 miljoen euro
 Doelgroep	Actoren uit onderwijs, sector/werkveld, innovatie en paritair comité die zich tot een partnerschap vormen

4.3.1 Beschrijving van de actie

Deze oproep was erop gericht om opleiding(en) te ontwikkelen die inspelen op de competenties die nodig zullen zijn in de toekomst. Hieronder valt het uitwerken van nieuwe opleiding(en) en het bijbehorende lesmateriaal, het testen van de opleidingen op een beperkt doelpubliek, en/of het bijsturen van geteste opleidingen. De basis om deze opleiding(en) te ontwikkelen, zijn de resultaten uit de SCOPE competentieprognoses of gelijkaardige studies, die een overzicht geven van verschuivingen in competentienoden.

Europa WSE heeft gekozen om de oproep niet open te stellen voor individuele actoren, maar om te experimenteren met partnerschappen. De oproep werd, na een voortraject met een call of interest, officieel gelanceerd in oktober 2022 met een algemene infosessie. Europa WSE schoof negen thema's naar voor waarrond – in partnerschap – een project kon worden uitgewerkt. Per thema kon slechts één project ingediend en goedgekeurd worden. Voor elk van de thema's werd in diezelfde maand een sessie georganiseerd waarin geïnteresseerden de eerste fundamenteën konden leggen voor een partnerschap en een project. Daarna gingen de actoren zelf aan de slag met het finaal vormgeven van het partnerschap en het uitwerken van een projectvoorstel. Voor acht thema's werd een projectvoorstel ingediend, en voor elk van deze thema's werd een partnerschap goedgekeurd. De projecten liepen van 1 januari 2023 tot en met 31 december 2023.

4.3.2 Doelstellingen van de actie

De doelstelling van de oproep was het ontwikkelen van opleiding(en) die inspelen op de competentienoden van de toekomst. De oproep stelde een aantal uitgangspunten voorop:

- ▶ De opleidingen dienden te focussen op 9 thema's die Europa WSE na vooronderzoek had geïdentificeerd als maatschappelijk relevant. Per thema kon slechts één project ingediend en goedgekeurd worden.
 - Grote evoluties in de industrie
 - Soft skills
 - Drones
 - Energie (met aandacht voor multi-technologie)
 - Luchthavenactiviteiten
 - Retail Transport en Logistiek (incl. havens)
 - Renovatie (met aandacht voor multi-technologie)
 - Zorg
 - Circulaire Economie

- ▶ Voor ieder project diende een sterk partnerschap te worden samengesteld: een partnerschap dat de essentiële actoren bevat om tot relevante, toekomstbestendige opleidingen te komen. Elk partnerschap diende samengesteld te zijn uit actoren uit onderwijs, sector/werkveld en innovatie en een vertegenwoordiger van een paritair comité.
- ▶ Competentieprognoses of gelijkaardige studies moesten als basis dienen voor de opleiding.
- ▶ Bij het uitwerken van opleiding(en) werd gevraagd om de principes van HILL mee te nemen. Het HILL-model staat voor 'High Impact Learning that Lasts' en richt zich op het creëren van krachtige leeromgevingen die langdurige leerresultaten bevorderen.²²

Partnerschapsvorming is een nieuwe manier van werken voor Europa WSE. Naast de inhoudelijke doelstelling van het ontwikkelen van opleidingen, is het experimenteren en leren uit een oproep waarbij individuele actoren samen een partnerschap vormen om met dit partnerschap een projectvoorstel in te dienen ook een belangrijke doelstelling. Via het werken met partnerschappen wil Europa WSE tot innovatievere resultaten komen en vermijden dat de resultaten versnipperd zijn. Er werd een aparte uitgebreide procesevaluatie uitgevoerd over de partnerschapsvorming i.k.v. de oproep Opleidingen van de toekomst. De resultaten van deze evaluatie zijn opgenomen in een apart rapport.²³

4.3.3 Evaluatie

4.3.3.1 Effectiviteit en impact

INPUT

Voor de partnerschappen werd in totaal 8,97 miljoen euro besteed en werd er voor 9,03 miljoen euro begroot. De onderstaande tabel toont de bestede middelen per partnerschap en het verschil ten opzichte van de begrote middelen. Sommige projecten bleken iets meer uitgegeven te hebben dan begroot.

Tabel 19: Begrote en uitbetaalde middelen per partnerschap

Partnerschap	Begrote middelen	Uitbetaalde middelen
Zorg	€ 1.595.561,83	€ 1.588.137,14
Circulaire economie	€ 1.028.430,56	€ 1.029.071,80
Drones	€ 996.121,84	€ 1.042.741,84
Energie	€ 1.724.519,79	€ 1.749.957,65
Grote evoluties in de industrie (GEIDI)	€ 1.614.099,49	€ 1.490.329,13
Renovatie	€ 1.354.871,20	€ 1.136.843,65
Retail	€ 471.256,67	€ 481.824,87
Soft skills	€ 928.155,32	€ 932.880,22
Totaal	€ 9.030.000,00	€ 8 969 961,43

Bron: Samengesteld op basis van de verschillende eindrapporteringen van elk partnerschap, ingeleverd aan EU-WSE

²² Berghmans, I., Dochy, F., & Koenen, A. (2015). High Impact Learning that Lasts (HILL).

²³ Procesevaluatie Partnerschapsvorming Opleidingen van de Toekomst (2024) – Goffin, K., Sempels, Y., De Rouck, E., Valsamis, D., Carpentier M., Kimps, D. (IDEA Consult)

OUTPUT: PARTNERSCHAPPEN EN OPLEIDINGEN

Voor 8 van de 9 thema's die Europa WSE vooropstelde, werd een partnerschap gevormd. Enkel rond het thema luchthavenactiviteiten werd geen partnerschap gevormd. Voor elk thema werden door de partnerschappen subthema's bepaald waarrond men opleidingen ging uitwerken. De partnerschappen werden samengesteld uit actoren van het onderwijs, sector/werkveld en innovatie en een vertegenwoordiger van een paritair comité. Elk partnerschap werd geleid door een promotor. Dit leidde uiteindelijk tot een grote variëteit aan partners in de verschillende partnerschappen. Het overzicht van de verschillende thema's met bijhorende sub-thema's en de verschillende actoren per partnerschap wordt weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 20: Subthema's, promotor en aantal partners per partnerschap

Partnerschap	Subthema's	Promotor	Aantal partners ²⁴
Zorg	▶ Digitale vaardigheden ▶ Technologie in de zorg ▶ Psychosociale vaardigheden	Katholieke Universiteit Leuven	13 partners: 8 onderwijs, 4 werk, 2 innovatie
Circulaire economie	▶ Circulaire businessmodellen ▶ Levenscyclusdenken en materiaalselectie ▶ Rol van materialen	Clusta i.s.m. Wercircle	6 partners: 1 onderwijs, 3 werk, 3 innovatie
Drones	▶ Piloot-expertise ▶ Productie en onderhoud van drones ▶ Data processing & security, cloudcomputing	Noordzee Drones ²⁵	13 partners: 3 onderwijs, 5 werk, 4 innovatie
Energie	▶ Bewustzijn en sensibilisatie ▶ Monitoring & regeling ▶ Technieken ▶ Innovatievermogen in systeemdenken ▶ Communicatie & commerciële vaardigheden	Green Energy Park	18 partners: 9 onderwijs, 4 werk, 5 innovatie
Grote evoluties in de industrie (GEIDI)	▶ Arbeidsorganisatie ▶ Digital upskilling ▶ Technische upskilling ▶ Soft skills	Esset Engage	24 partners: 10 onderwijs, 6 werk, 6 innovatie
Renovatie	▶ Bouwketen: ontwerp en uitvoering ▶ Energetische renovatiescan voor aankoop van en bij beheer ▶ Binnenklimaat	PXL	10 partners: 3 onderwijs, 3 werk, 4 innovatie
Retail	▶ Retail	PXL	3 partners: 2 onderwijs, 1 werk, 1 innovatie
Soft skills	▶ Coachend leiderschap ▶ Adaptievermogen ▶ Interdisciplinair samenwerken ▶ Omgaan met diversiteit	Tabor	12 partners: 7 opleiding, 4 werk, 5 innovatie

Bron: Samengesteld op basis van de verschillende eindrapporteringen van elk partnerschap, ingeleverd aan EU-WSE

Elk partnerschap werkte verschillende opleidingen uit rond de (sub-)thema's. Deze opleidingen worden per partnerschap samengevat in onderstaande tabel.

²⁴ Sommige partners worden gecategoriseerd onder meer dan één type (bv. onderwijs en innovatie).

²⁵ De promotor Noordzee Drones zorgt voor de Europese drone opleidingen als designated & recognized entity voor EASA (European Union Aviation Safety Agency) voor een veilige integratie in het luchtruim. Noordzee Drones bestaat sinds 2014 en geniet o.a. van steun via Flanders Investment & Trade. Noordzee Drones wil nieuwe hands-on drone opleidingen op de markt te brengen, zodat verschillende sectoren er technologisch op vooruit gaan.

Tabel 21: Opleidingen uitgewerkt per subthema in elk partnerschap

Opleiding	Trekker	Omschrijving
Zorg		
Digitale vaardigheden	KU Leuven	▶ Digitale zorgcompetenties ▶ Digitale vaardigheden niveau 4-5 ▶ Digitale vaardigheden niveau 6-7 ▶ Digitale vaardigheden niveau EPD
Technologie in de zorg	Odisee	▶ Introductie opkomende technologie in de zorg ▶ 'Assistive technology' ▶ De rol van XR als comfortverhogende tool ▶ 3D modelling & prototyping
Psychosociale vaardigheden	Erasmus-hogeschool Brussel	▶ Veerkracht: sleutelen aan werk en leven ▶ Weerbaar omgaan met grensoverschrijdend gedrag ▶ Volwaardig partnerschap ▶ Changemakers
Circulaire economie		
Circulaire businessmodellen	Clusta	▶ Impact van circulaire economie op het businessmodel van mijn onderneming
Levenscyclus-denken en materiaalselectie in de circulaire economie	Clusta	▶ Praktisch bekeken ▶ Vanuit het oogpunt van ecodesign op de ontwerptafel – Metaalindustrie ▶ In een circulaire economie – Kunststofindustrie ▶ Vanuit het oogpunt van ecodesign op de ontwerptafel – Papier- en kartonindustrie
Rol van materialen in de circulaire economie	Clusta	▶ De rol van materialen op de werkvloer ▶ Materiaalherkenning ifv circulaire economie – Metaalindustrie ▶ Materiaalherkenning ifv circulaire economie - Kunststofindustrie
Drones		
Landbouw en drones	ILVO, BDF, NZD en onder-aannemers MKict en Inavo	▶ De opleiding is gericht op de inzet van drones binnen de precisielandbouw. De doelgroep zijn loonwerkers. Die wil men opleiden tot aanbieders van dronediensten om zo zowel het aanbod als de kwaliteit te verbeteren. De 3 pijlers zijn de plaats-specifieke behandeling, de detectie via drones en de interpretatie van de data. Het leertraject biedt drie types toepassingen binnen de landbouw, dit maakt de opleiding relevant voor een breed scala aan deelnemers.
Offshore en drones	De Blauwe Cluster, BDF, NZD, IMEC en	▶ De opleiding is ontwikkeld vanuit de nood aan getrainde en gelicenseerde offshore drone piloten. De toepassing van drones in de offshore-sector zijn onder andere de inspectie van windmolens, transport met drones, controle illegale lozing, redden transmigranten, etc. De opleiding is opgesplitst in 2 onderdelen: BVLOS en Offshore UAS-operaties. De opleiding bestaat uit theoretische en praktijksessies, zodat men de geleerde

	Falconavo als onder-aannemer	concepten in de praktijk kan toepassen. Zo wordt er gebruik gemaakt van de virtuele kamer in The reef in Oostende, wat een realistische trainingsomgeving is. Ook is er een vlieg oefening op het terrein van Noordzee drones zelf, waarbij de deelnemer kan oefenen in een realistische setting.
Constructie en onderhoud	VTI Roeselare, NZD, IMEC, Constructiv	► Er werd een opleiding gemaakt van 2 dagen voor de 1ste tot 3de graad knelpuntberoepen technici EM en onderhoudsmechanici. De opleiding omvat kennis om drones te onderhouden en zelf te maken. Deze opleidingen omvat zo informatie over: onderdelen van een drone, technische achtergrond componenten, de wetgeving, etc. De opleiding maakt gebruik van een breed scala aan didactisch leermateriaal, waaronder een online syllabus met multimedia en handleidingen, onderdelen van (defecte) drones en hands-on ervaring.
Drones t.b.v. bouw	Buildwise, Bouwunie, Embuild Vlaanderen, Belgian Drone Federation, Constructiv	► In deze opleiding werden modules uitgewerkt van een halve dag, om zo de dronetechnologie in de bouwsector te introduceren. Er werden 4 modules uitgewerkt : Dronetechnologie, Inspecties, Reality Capture en Drones & digital construction. Elke module vertrekt vanuit een netwerkmoment, zo wordt sterk ingezet op interactie. Het leermateriaal bestaat uit theorie, nota's, cases online, artikels en foto's van de verschillende projecten en live demo's. Deelnemers ontdekken zo de toepassingen in de bouw, maar ook hoe drones in combinatie met andere technologieën kunnen ingezet worden.
Drones en dataprotectie	IMEC-IDLab UGent, Diverscity (VWSG), MKict, VINGAR	► Het doel van deze opleiding is om de nodige tools te bieden om vraagstukken met betrekking tot gegevensbescherming aan te pakken. De opleiding is een mix van theorie en "guided discussion", aangevuld met praktische voorbeelden. Van hieruit wordt de kennis van de deelnemer opgebouwd in het oplossen van de vraagstukken. Het leertraject richt zich op een heterogene groep van 15 tot 20 deelnemers met verschillende achtergronden in de drone-industrie, zowel consumenten als bedrijven.
Energie		
Bewustzijn en sensibilisatie	Fonds 323	► E-learning modules
Monitoring & regeling	Syntra PXL	► Monitoring ► Regeling
Technieken	Techlink, Green Energy Park vzw	► 3 modulaire opleidingen, ifv inhoud en doelgroep: Warmtepomp, opslagsystemen en laadpalen
Innovatievermogen in systeemdenken	Green Energy Park vzw	► 2 modulaire opleidingen (vraag- en aanbodzijde): relevantie systeemdenken en methodologieën en praktische cases
Communicatie & commerciële vaardigheden	Syntra MVL	► 1 modulaire opleiding (3 modules)
GEIDI		
Arbeids-organisatie:	Esset Engage	Er werden 3 opleidingen gemaakt rond 'Samen innovatief organiseren'. Hiervoor werd gefocust op bedrijfsleiders, HR-managers, teamcoaches, enz. De opleidingen zijn modulair, met een afwisseling tussen theoretisch delen en praktische workshops. De term 'Experience' betekent dat de deelnemers een aantal tools en methodieken kunnen uittesten en ervaren. Er waren 3 thema's:

		▶ <i>'Mensgericht digitaliseren'</i> leert om de impact van technologie op medewerkers te evalueren en hoe technologie de (samen)werking in teams kan bevorderen. ▶ <i>'Teamcoaches samen in balans'</i> biedt deelnemers een zicht op hoe zij naar leiderschap kijken en hoe ze het beste uit een team kunnen halen. ▶ <i>'Langer werken mét goesting'</i> geeft handvaten die helpen werkbare jobs te creëren, zonder de productiviteit of jobkwaliteit in het gedrang te brengen.
Digitale upskilling	Alimento	▶ De eerste opleiding <i>'Capteren en analyseren van data'</i> bestond uit 2 modules. De eerste was <i>'Slimme sensoren, capteren en visualiseren van data'</i>. Deze opleiding verschaft inzicht in de wereld van the Internet of Things. De tweede was <i>'Optimalisatie en diagnose van een mechatronicaproject'</i>. In deze opleiding vertrekt men van een mechatronisch proces om daarna in te zoomen op de optimalisatie- en diagnosemogelijkheden van elk onderdeel. Op deze manier kan een storing gestructureerd opgespoord en opgelost worden ▶ Een tweede opleiding was de <i>Opleiding Cybersecurity; voor</i> productie- en montage-operatoren werd een set aan tools ontwikkeld (meer dan 200 kaarten). De doelstelling was om inzicht bij te brengen met betrekking tot Cyber-geletterdheid en -waakzaamheid op de werkvloer, cyberveiligheidsrichtlijnen in de praktijk, acties te nemen bij een cyberincident, enz.
Soft skills	Mtech+	Rond soft skills werden 4 opleidingen uitgewerkt, die modulair opgebouwd zijn en zo aangepast kunnen worden aan de noden van de deelnemers. ▶ <i>Zelfontwikkeling</i>: 'Blijvend leren als technisch professional: ontdek je potentieel en neem je loopbaan zelf in handen' ▶ <i>Veerkracht</i>: voor medewerkers: 'Veerkrachtig omgaan met (digitale) veranderingen in de industrie' en voor leidinggevers: 'Versterk teamveerkracht bij (digitale) veranderingen in de industrie' ▶ <i>People management</i>: 'Van technisch expert tot people manager: het versterken van soft skills in de industrie' ▶ <i>Multidisciplinair samenwerken</i>: 'Wanneer digitale transformatie pijn doet' streeft naar een positieve impact op het digitaal transitieproces en stemt de verwachtingen van de werkgever af op die van de werknemers.
Technische upskilling en veiligheid	PPS en Educam	Hierin werden 5 verschillende opleidingen gemaakt: ▶ Er werd een opleiding gemaakt rond <i>'Veiligheid Bewust en veilig aan de slag in voertuig'</i> voor jongeren in secundaire studierichtingen, voornamelijk uit een beroepsopleiding zowel in het gewoon als het buitengewoon onderwijs. Men gebruikte technologie van 360° beelden in een VR-omgeving, zodat de leerling ondergedompeld wordt in een realistische omgeving. ▶ Een tweede opleiding binnen dit subthema is <i>'Veiligheid, een gedeelde verantwoordelijkheid'</i>, met als doel om werknemers een proactieve rol te laten opnemen in de veiligheid op de werkvloer. Men leert verantwoordelijkheid op te nemen voor zichzelf als voor collega's. Er zijn hierbij 5 digitale modules die de kennis en fundamentele concepten van een veilige werkomgeving aanleren. ▶ Een derde opleiding is <i>een Online game voor technische profielen</i>, gericht op technisch operators in productieomgevingen. Het opleidingstraject bestaat uit een combinatie van klassikale lessen en een simulatiespel. De inhoud focust op veiligheidsprocedures en concepten die cruciaal zijn voor het productieproces. In het simulatiespel treden deelnemers een virtuele productieruimte binnen waar ze interactie hebben met diverse objecten, machines en personages. ▶ <i>In de opleiding Integrale productontwikkeling</i> richt men zich op het naadloos samenbrengen van verschillende disciplines, zoals engineering, design, marketing, productie, supply chain, en dergelijk meer, om (fysieke) producten te ontwerpen, ontwikkelen en op de markt te brengen die voldoen aan de verwachtingen van klanten en zakelijke doelstellingen

		▶ Er was ook een opleiding '<i>Efficiënte productietechnieken</i>', voor personen met het beroepskwalificatieprofiel van productiemedewerker of van operator. Er werd een online educatief spel gemaakt, waarmee de noodzakelijke competenties voor de huidige of toekomstige productieoperator in kaart worden gebracht.
Renovatie		
Bouwketen: ontwerp en uitvoering	PXL	▶ Digitalisering ▶ Circulariteit – duurzaamheid ▶ Soft skills – lean – ketensamenwerking ▶ Bouwschil en bouwknopen
Energetische renovatiescan	Syntra West	▶ Opleiding renovatiescan voor aankoop van en bij beheer van residentieel vastgoed
Binnenklimaat	Think E	▶ Opleiding binnenklimaat
Retail		
<i>Retail</i>	<i>PXL</i>	PXL: ▶ Pop-up store ▶ Virtual reality PMO: ▶ Veerkrachtbox ▶ Opleidingsmodule commercieel inzicht retailmedewerkers
Soft skills		
Coachend leiderschap	Vlerick	▶ De opleidingen binnen Coachend Leiderschap zijn ontwikkeld voor direct leidinggevendenden binnen diverse sectoren. Hoewel de opleidingen getest zijn binnen de sociale sector, zijn de opleidingen generiek toepasbaar. Verder zijn klankbordgroepen georganiseerd waarin ook direct leidinggevendenden zijn bevraagd. Ook zijn de opleidingen getest bij de doelgroep en is hun feedback verwerkt in het materiaal
Adaptatievermogen	Tabor vzw	▶ Voor deze opleiding is geen functietitel nodig, maar een deelnemer moet wel een mandaat vanuit de organisatie hebben om het adaptatief vermogen en de innovatiecultuur op langere termijn te verbeteren en hiertoe zowel basised medewerkers als management te coachen, alsook de samenwerking tussen die twee.
Interdisciplinair samenwerken	Esset Engage	▶ De doelgroep van dit leertraject zijn alle eerstelijns leidinggevendenden die verantwoordelijk zijn voor een team van medewerkers. Samenwerken op basis van een gezamenlijk belang kijkt vooral naar de inter-relatieve conflicten die kunnen ontstaan op de werkvloer en die potentieel een risico zijn om uit te deinen doorheen de onderneming of om door te werken doorheen de tijd en zo, zowel schade kunnen veroorzaken op menselijk als op productie- en/of dienstverleningsvlak.
Omgaan met diversiteit	Thomas More	▶ De opleidingen binnen "Omgaan met Diversiteit" zijn algemeen ontwikkeld voor een breed scala aan organisaties en doelgroepen. De opleiding is ontwikkeld voor diverse doelgroepen in werkomgevingen van non-profit tot bedrijven; zowel arbeiders, bedienden, managers en andere doelgroepen kunnen participeren.

Bron: Samengesteld op basis van de informatie in de verschillende eindrapporteringen van elk partnerschap, ingeleverd bij EU-WSE

IMPACT

De actor die de rol als 'netwerkmanager' van het partnerschap opnam, speelde een centrale rol in de kwaliteit van de partnerschapswerking en bijgevolg ook de opleidingen die de partnerschappen ontwikkelden. Uit de procesevaluatie van de partnerschapsvorming in het kader van deze oproep, die uitgevoerd werd als deelevaluatie van deze evaluatieopdracht, kwam naar voor dat de kwaliteit van het netwerkmanagement tussen de partnerschappen verschilde.

Over het algemeen hebben de partnerschappen geleid tot meer innovatieve en gedragen opleidingen, dankzij de uitwisseling van kennis en expertise. Naast de opleidingen, breidde het netwerk van de betrokken organisaties uit, wat ook heeft geresulteerd in nieuwe samenwerkingen.

4.3.3.2 Relevantie en adequaatheid

Inzetten op competenties van de toekomst is relevant in een arbeidsmarkt die snel verandert. In het SERV-akkoord 'Iedereen aan boord' van 2019 werd reeds sterk de focus gelegd op competenties van de toekomst. In het VESOC-akkoord 'Alle hens aan dek', dat eind 2020 werd opgesteld als antwoord op de grote uitdagingen die de coronacrisis met zich mee had gebracht, is een opleidings- en loopbaanoffensief één van drie prioriteiten. De doelstelling van de oproep Opleidingen van de Toekomst past hierin.

Ook zijn de operationele doelstellingen van de oproep relevant. De thema's waarbinnen opleidingen uitgewerkt konden worden, werden in een voortraject door Europa WSE bepaald, na analyse van zowel beleidsprioriteiten door afstemming met beleidsmedewerkers van het departement WSE, de afgeronde SCOPE-studies²⁶, als de input van de geïnteresseerde actoren vanuit de call of interest. Daarnaast werd gevraagd om de selectie van de te ontwikkelen opleidingen te baseren op competentieprognoses. Dit garandeert dat de opleidingen aansluiten op de competentienoden van de toekomst. Aangezien sommige SCOPE-competentieprognoses niet helemaal meer up-to-date waren op het moment van het ontwikkelen van de opleiding, voerden verschillende partnerschappen enquêtes, diepte-interviews of focusgroepen uit bij de doelgroep om zeker te zijn dat de opleidingen die ontwikkeld zouden worden, aan de noden van de doelgroep voldoen (en dus relevant zijn).

4.3.3.3 Coherentie

Met betrekking tot de externe coherentie bleken de opleidingen goed afgestemd op het bestaande aanbod, vooral door het werken in partnerschappen. Door samen te werken met verschillende partijen per thema, zoals onderwijsinstellingen en het werkveld, werd voorkomen dat opleidingen los van elkaar werden ontwikkeld. Dit maakte het mogelijk voor sectororganisaties om te zorgen voor een goede aansluiting tussen de opleidingen en het bestaande aanbod vanuit zowel het onderwijs als het werkveld. Deze samenwerking zorgde ervoor dat de opleidingen op een coherente manier aansloten bij het bestaande aanbod.

4.3.3.4 Beheerskwaliteit

Gedurende de looptijd van de projecten bood Europa WSE intensieve ondersteuning en werden de partnerschappen goed opgevolgd. Deze ondersteuning werd door de meeste partnerschappen gewaardeerd voor

²⁶ Onder invloed van transities zoals de digitalisering, veranderen de competenties die nodig zijn om jobs uit te oefenen. Europa WSE (voorheen ESF Vlaanderen) verzamelt de nodige informatie om ervoor te zorgen dat die competenties beter aansluiten bij de (toekomstige) arbeidsmarkt. Om goed te kunnen inspelen op veranderingen, is het van belang in kaart te brengen welke competenties en competentieveranderingen nodig zijn én daarvoor (met alle partners) de nodige acties uit te rollen. Daarom lanceerde Europa WSE vier oproepen SCOPE (Strategische competentieprognoses) om organisaties competentieprognoses te laten uitvoeren (website Vlaamse overheid: <https://www.vlaanderen.be/kennisplatform-departement-werk-en-sociale-economie/bijdragen-van-het-kennisplatform/competentieprognoses-het-resultaat-van-3-oproepen-van-europa-wse>)

haar flexibiliteit en bereikbaarheid. De ondersteuning had echter nog effectiever kunnen zijn met meer proactieve begeleiding.

De ondersteuning bestond in grote lijnen in drie vormen:

- ▶ De partnerschappen werden ondersteund door een coach en een beheerder. De beheerder was verantwoordelijk voor het controleren of de partnerschappen en de te ontwikkelen opleidingen binnen het vastgestelde kader pasten en of de mijlpalen werden gehaald. De coach richtte zich op leren, reflecteren en het ondersteunen van de partnerschappen. De intensiteit van de coaching en begeleiding varieerde afhankelijk van de behoeften van elk partnerschap. De partnerschappen waardeerden de begeleiding die werd aangeboden op maat van hun noden. Wel hadden sommige partnerschappen behoefte aan meer feedback en gaven ze aan dat de coach proactiever had kunnen optreden.
- ▶ Europa WSE organiseerde maandelijkse leermomenten waarbij alle partnerschappen samenkwamen. Deze leermomenten vonden plaats op wisselende locaties van de partners, en meestal waren alle partnerschappen vertegenwoordigd. Tijdens het eerste leermoment konden de partners zelf voorstellen doen voor de agenda, vorm en inhoud van de sessies. Hoewel deze bijeenkomsten een waardevol platform boden voor netwerken en het uitwisselen van ervaringen, waren ze minder effectief als 'leer'momenten.
- ▶ Daarnaast kon Europa WSE, op vraag en naar behoefte van de partnerschappen, projectspecifieke workshops organiseren. Deze workshops waren een grote toegevoegde waarde, maar werden niet altijd proactief aangeboden. Sommige partnerschappen namen bijvoorbeeld zelf het initiatief om een sessie over de HILL-principes te organiseren.

4.3.3.5 Knelpunten en hefboomen

Volgende knelpunten komen bij de actie naar voor:

- ▶ Beperkte looptijd van één jaar: dit leidde tot tijdsdruk bij de besluitvorming, planning, uitwerking en testing van de opleidingen, wat mogelijk de kwaliteit van de opleidingen negatief beïnvloedde.
- ▶ Het thema soft skills was één van de 9 thema's waarrond een partnerschap aan de slag ging, maar het topic kreeg bij de andere partnerschappen ook geregeld een plek binnen een subthema. Door een gebrek aan uitwisseling in de beginfase was het partnerschap soft skills hiervan te laat op de hoogte, wat mogelijk relevante uitwisseling van ervaringen beperkte.
- ▶ Rol en betrokkenheid van de klankbordgroepen: de korte looptijd maakte het lastig om concrete zaken voor te leggen aan de klankbordgroepen, en het behouden van de betrokkenheid van klankbordleden zonder vergoeding bleek een uitdaging.
- ▶ Laattijdige implementatie van de HILL-methode: sommige partnerschappen ontdekten de waarde van de HILL-methodiek te laat, waardoor ze niet volledig konden profiteren van de voordelen.

En volgende hefboomen droegen bij aan het succes van de actie:

- ▶ Werken in partnerschappen: De diverse samenwerkingen in partnerschap stimuleerde innovatie en verdieping van inhoudelijke kennis en expertise, en leidde tot nieuwe connecties en samenwerkingsmogelijkheden.
- ▶ Gebruik van de HILL-methode: Voor partnerschappen die deze methode vanaf het begin gebruikten voor alle opleidingen (binnen alle subthema's), fungeerde het als een waardevolle leidraad voor zowel de kwaliteit van de opleidingen als voor de samenhang binnen partnerschappen.

4.4. Actie 4: Opleidingen telewerk

 Oproep	533 Opleidingen Telewerk
 Beheerder	Europa WSE
 Timing	▶ Men kon intekenen op de oproep van 15/02/2021 tot en met 30/04/2021. ▶ Na goedkeuring van het projectvoorstel kon men starten op 1/09/2021 voor een periode van 15 maanden, bijgevolg tot 30/11/2022.
 Budget	▶ Begroot: € 5.000.000 ▶ Besteed: € 3.018.694
 Doelgroep	Bedrijven in het Vlaams Gewest

4.4.1 Beschrijving

Via de oproep 'Opleidingen telewerk' konden ondernemingen financiering krijgen voor het organiseren van opleidingen over telewerken. Deze oproep lag in het verlengde van de eerder gelanceerde oproep 'Opleidingen 21^{ste}-eeuwse vaardigheden in ondernemingen'.²⁷ Toen de coronacrisis uitbrak en de REACT-EU middelen beschikbaar waren, vormde deze oproep de inspiratie voor een nieuwe oproep 'Opleidingen telewerk'.

Zowel profit- als non-profitorganisaties konden deelnemen aan deze nieuwe oproep en financiering ontvangen voor het organiseren van een telewerkopleiding. Waar de eerdere oproep zich voornamelijk richtte op Kmo's, stond de oproep 'Opleidingen telewerk' open voor alle ondernemingen (m.u.v. publieke organisaties), ongeacht de grootte.

4.4.2 Doelstellingen van de actie

De oproep had tot doel om de digitale competenties van werkenden in Vlaanderen te bevorderen en zichtbaar te maken. Ook wilde men via de oproep een kennisinjectie in Vlaanderen geven via het bevorderen van competenties rond telewerken. Finaal had de oproep tot doel om een optimale omkadering inzake opleidingsbeleid te stimuleren, de werkbaarheid en de duurzaamheid van het telewerk te verhogen, bij te dragen aan productief telewerk en aan de digitale transitiegolf op de arbeidsmarkt.

De oproepfiche stelde volgende uitgangspunten voorop:

- ▶ Indieners dienden rekening te houden met de diversiteit van het personeelsbestand en de opleidingsbehoeften van diverse werknemersgroepen in kaart te brengen.
- ▶ Promotoren dienen zich extra te engageren voor kansengroepen en een opleidingsdeelname van minstens 20% ouderen (50+'ers) en 7% personen met een migratieachtergrond werd vooropgesteld.

²⁷ <https://www.europawse.be/nieuws-en-publicaties/nieuwsberichten/nieuwe-oproep-opleidingen-21ste-eeuwse-vaardigheden-ondernemingen>

4.4.3 Evaluatie

4.4.3.1 Effectiviteit en impact

INPUT EN OUTPUT

De oproep stond open voor organisaties die opleidingen wilden organiseren voor de eigen werknemers, door een interne of een externe opleidingsinstantie. Het budget per opleiding bestond uit maximaal 80.000 euro. De indienende organisaties moest een minimale private cofinanciering voorzien van 30% (voor een kleine onderneming) of 50% (voor een middelgrote of grote onderneming).

In totaal werden er 24 projecten goedgekeurd. Per organisatie konden meerdere opleidingen aangevraagd worden (als deel van een pakket ronde telewerken). Onderstaande tabel toont het aantal deelnemers, het aantal opleidingen en de financiering voor elke organisatie.

Tabel 22 De verschillende organisaties, het aantal deelnemers, aantal gegeven opleidingen, de kost en uitbetaalde financiering per organisatie

Aanvragende organisatie	Aantal deelnemers	Aantal opleidingen	Financiering
ACCENT Jobs For People	1912	3	€ 162.148,00
AERTSSEN KRANEN	2069	6	€ 160.336,00
BLECKMANN BELGIË NV	382	4	€ 161.596,00
Boerenbond	214	10	€ 164.562,00
CEGEKA	773	6	€ 160.392,00
CONNECTIFY	792	9	€ 77.408,00
Crunch Analytics	429	8	€ 111.936,00
DURABRIK BOUWBEDRIJVEN NV	798	8	€ 161.350,00
ELECTRO ZWIJSEN	546	15	€ 159.240,00
Elindus Kortrijk	259	6	€ 105.786,00
emino vzw Antwerpen	888	15	€ 62.750,00
FORUM JOBS	1943	5	€ 131.040,00
HEVERLEE	480	6	€ 126.032,00
IPSOS NV	2563	2	€ 191.232,00
Kuehne + Nagel	2838	10	€ 159.112,00
Moore Strategy & Operations	472	8	€ 83.297,00
N=N	139	8	€ 14.808,00
POMAX	322	13	€ 108.464,00
Senior Living Group	854	24	€ 103.676,00
SIOEN INDUSTRIES	1872	8	€ 161.681,00
TALENTUS	370	4	€ 162.720,00
VANDEBUSSCHE NV	1205	4	€ 56.988,00
VERHELST JOHAN	314	11	€ 109.908,00
WeWantMore	2237	9	€ 122.232,00

Bron: Gegevens ontvangen van Europa WSE

Het totaal aantal gegeven lesuren door alle organisaties bedraagt 7.171 uur. Deze uren werden voornamelijk in de profitsector geregistreerd.

Tabel 23: Verdeling van aantal gegeven lesuren door de lesgevers tussen profit en non-profit

Organisatie	Aantal gegeven lesuren	Aandeel
Non-profit	485	6.8%
Profit	6686	93.2%

Bron: Gegevens ontvangen van Europa WSE

De onderstaande tabel toont de economische sectoren waarin de meeste lesuren werden gegeven, evenals hun aandeel in het totaal.

Tabel 24: Top 5 van economische activiteiten met het hoogste aantal lesuren door de lesgevers

Economische activiteit organisatie	Aantal gegeven lesuren	Aandeel
Overige vrachtbehandeling, exclusief in zeehavens	1161	16.2%
Overige vervoerondersteunende activiteiten	924	12.9%
Markt- en opinieonderzoekbureaus	745	10.4%
Uitzendbureaus	651	9.1%
Algemene bouw van andere niet-residentiële gebouwen	601	8.4%

Bron: Gegevens ontvangen van Europa WSE

Wat betreft de geografische verdeling werd bijna de helft van de opleidingsuren gegeven in de provincie Antwerpen, met een aandeel van 47,1%. Het laagste aantal uren werd geregistreerd in de provincie Limburg.

Tabel 25: Verdeling van aantal en aandeel lesuren door de lesgevers tussen de verschillende provincies

Provincie organisatie	Aantal lesuren	Aandeel
Antwerpen	3377	47,1%
Oost-Vlaanderen	1865	26,0%
West-Vlaanderen	1281	17,9%
Limburg	492	6,9%
Vlaams-Brabant	156	2,2%
Antwerpen	3377	47,1%

Bron: Gegevens ontvangen van Europa WSE

Onderstaande tabel toont de verdeling naar organisatiegrootte dat deelnam aan de oproep. Zowel kleine als grote organisaties namen deel. Het grootste deel van de financiering ging naar organisaties met minder dan 50 personeelsleden.

Tabel 26: Verdeling van de organisaties naar de personeelsaantallen, met de totale financiering per soort

Personeelsaantal	Aantal organisaties	Financiering
< 50 VTE	7	€ 991.813
50- 250 VTE	8	€ 739.410
250 - 1000 VTE	6	€ 833.891
> 1000 VTE	3	€ 453.580

Bron: Gegevens ontvangen van Europa WSE

Uit de eindrapporteringen van de verschillende organisaties blijkt dat volgende thema's van de opleidingen naar voor kwamen:

- ▶ Digitale platformen, zoals opleidingen Office 365 of ERM-systemen
- ▶ Train-de-trainer opleidingen voor interne lesgevers
- ▶ Digitaal klantgericht communiceren
- ▶ Projectmanagement bij thuiswerk
- ▶ Stress, werk/privé-balans en veerkracht bij thuiswerk

Deze thema's passen allen binnen het overkoepelende thema telewerken.

BEREIK

Onderstaande tabel toont een aantal socio-demografische gegevens over de deelnemers aan de opleidingen. Het aandeel vrouwen ligt iets hoger dan het aandeel mannen. De deelnemers waren overwegend hooggeschoold. De deelnemers waren in slechts 11,5% van de gevallen ouder dan 50 jaar. Dit ligt dus onder de doelstelling van 20% die vooropgesteld werd door de oproep. Qua personen met een migratieachtergrond was er ook een doelstelling, maar de gegevens hierrond zijn niet gekend.

Tabel 27: Verdeling van de deelnemers naar geslacht, scholingsniveau en leeftijd

	Geslacht	Aantal	Aandeel
Geslacht	Man	11.292	45.7%
	Vrouw	13.390	54.3%
Scholingsniveau	Kortgeschoold	1.127	4.6%
	Middengeschoold	5.432	22.0%
	Hooggeschoold	17.345	70.3%
Leeftijd	Ouder dan 50	2.850	11.5%
	Jonger dan 50	21.833	88.5%

Bron: Gegevens ontvangen van Europa WSE

Opmerking: Gegevens rond migratieachtergrond van de deelnemers zijn niet gekend, of van beperkte kwaliteit vanuit de promotoren

IMPACT

Hoewel kwaliteitsbewijzen voor externe opleiders nodig waren, was er geen grondige evaluatie van het didactische materiaal, waardoor geen uitspraak kan gegeven worden over de algehele kwaliteit van de opleidingen. Ook de impact van de opleiding op de deelnemers werd niet in kaart gebracht.

4.4.3.2 Relevantie en adequaatheid

De COVID-19-crisis luidde een transitie in naar telewerken. Actie ondernemen om telewerken toegankelijk te maken, was dan ook bijzonder relevant en werd opgenomen in het VESOC-akkoord 'Alle hens aan dek' van eind 2020. De doelstellingen van de oproep sluiten zo goed aan bij de doelstellingen van REACT-EU, nl. het bestrijden van de gevolgen van de COVID-crisis en bijdragen aan de digitale transitie. Ook werd in de oproep de nadruk gelegd op het bereiken van kansengroepen, en specifiek ouderen en mensen met een migratieachtergrond, waar vastgesteld is dat de noden m.b.t. digitale competenties het grootst zijn.

Er was echter een significante onderbenutting van de middelen: van de voorziene 5 miljoen euro werd slechts ongeveer 3 miljoen besteed. Ten eerste waren er bij de start al niet voldoende goedgekeurde projecten om het volledige budget te in te kunnen zetten, zoals werd aangehaald door de projectbeheerders in het interview. Daarbij komt dat zeven organisaties hun projectaanvraag hebben ingetrokken. Ook hebben heel wat goedgekeurde projecten niet het volledige budget van €80.000 opgebruikt; gemiddeld werd per opleiding slechts € 62.244,52 uitbetaald. De onderbenutting kan verschillende redenen hebben.

- ▶ Het feit dat niet alle goedgekeurde projecten hun budget hebben opgebruikt is deels te verwachten, gezien promotoren een maximumbudget opmaken en daarbij een incentive krijgen om het budget eerder te overschatten dan te onderschatten (ze kunnen immers niet boven het aangevraagde maximumbudget gaan).
- ▶ De sterke gelijkenis van de oproep met de voorgaande oproep rond 21^{ste}-eeuwse vaardigheden die slechts enkele maanden voordien werd gelanceerd, kan de lagere interesse bij organisaties mogelijk verklaren. De noden van organisaties m.b.t. telewerken was mogelijks als deels met deze eerste oproep vervuld.
- ▶ Er was véél opgelegde administratielast. Opleidingen moesten geregistreerd en door deelnemers gehandtekend worden. Er moest een leerbewijs worden opgemaakt voor elke opleiding, dat daarna ook in het MLP-systeem van VDAB moest worden geregistreerd. Hier werden soms ook fouten tegen gemaakt waarbij Europa WSE deze kosten dan niet mocht aanvaarden. De verantwoordelijke bij Europa WSE kan zich inbeelden dat er een aantal projecten daardoor gestopt zijn.
- ▶ De periode rond COVID-19 bracht bovendien verschillende andere (economische) moeilijkheden met zich mee, waardoor verschillende organisaties mogelijks minder tijd hadden voor het aanbieden van opleidingen. Ook werd in het interview met de projectbeheerders aangehaald dat deze periode voor personeelwissels in verschillende organisaties zorgde, wat een impact had op de strategie m.b.t. opleidingen en middelen in deze organisaties. Om deze redenen werden verschillende aanvragen ingetrokken.
- ▶ Ook werd door de projectbeheerders aangehaald dat er 'learning by doing' was bij organisaties; waarbij organisaties bij de start van de COVID-19-crisis meenden dat de overstap naar telewerken moeilijk zou verlopen, verliep dit in meerdere organisaties vlotter dan verwacht. Deze organisaties dienden dan uiteindelijk niet het gevraagde bedrag in bij Europa WSE.

De onderbenutting van de middelen en het intrekken van aanvragen wijst daarom mogelijks op de beperkte relevantie van de oproep voor de context en uitdagingen van de doelgroep.

Tot slot kan van de projecten in de oproep niet verwacht worden dat zij een aantal van de geformuleerde doelstellingen voor de oproep behalen. De opleidingen georganiseerd in 24 organisaties in Vlaanderen kunnen zonder bijkomende actie geen kennisinjectie rond telewerken in Vlaanderen teweegbrengen, noch de werkbaarheid, duurzaamheid, productiviteit van telewerk Vlaanderenbreed verhogen, noch de digitale transitiegolf op de Vlaamse arbeidsmarkt in zijn geheel versterken. Er werd ook geen actie ondernomen om de competenties rond telewerken zichtbaar te maken. Voor het bereiken van deze 'bredere' doelstellingen, was de oproep dan ook beperkt relevant.

4.4.3.3 Coherentie

Al voor de Covid-periode had Europa WSE een oproep gelanceerd voor bedrijven rond 21e-eeuwse vaardigheden, namelijk oproep 522 'Opleidingen 21e-eeuwse vaardigheden in ondernemingen', die aansloot bij het VESOC-akkoord 'Alle Hens Aan Dek'. Deze oproep richtte zich op opleidingen in digitale geletterdheid, communicatie, creatief en kritisch denken, probleemoplossend vermogen, samenwerken, sociale en culturele vaardigheden, en zelfregulering. Deze vaardigheden waren onderverdeeld in acht clusters van 21e-eeuwse vaardigheden. Deze oproep diende als inspiratie voor Europa WSE om tijdens de Covidcrisis, met de beschikbaarheid van REACT-EU-middelen, de telewerk-oproep te lanceren. Bedrijven die al hadden deelgenomen aan de eerdere oproep konden niet opnieuw intekenen. Op die manier werd coherentie met de voorgaande oproep bewaakt. Toch kwam de oproep rond telewerken erg snel na de voorgaande oproep waarin projecten konden worden ingediend met opleidingen rond digitale vaardigheden. De verantwoordelijke van de projectoproep haalt aan dat een mogelijke verklaring voor de eerder beperkte interesse in de oproep telewerken mogelijks te verklaren is door de sterke gelijkenis met de voorgaande oproep rond 21^{ste}-eeuwse vaardigheden. De noden van organisaties m.b.t.

telewerken was mogelijks als deels met deze eerste oproep vervuld. Slechts enkele maanden voor de oproep van Telewerken, was er de oproep 522 'Opleidingen 21ste-eeuwse vaardigheden'. Wel stond de oproep telewerken, in tegenstelling tot de voorgaande oproep, ook open voor grote ondernemingen, waarin er ook een dringende behoefte was aan het versterken van competenties m.b.t. telewerken.

Naast de telewerk-oproep was er binnen REACT-EU ook de oproep voor Opleidingen van de Toekomst. Er was weinig wisselwerking tussen beide projectoproepen, en gezien de verschillende focus (bij Opleidingen telewerk ging het om het aanbieden van opleidingen, bij Opleidingen van de toekomst om het ontwikkelen van opleidingen) was hier ook beperkt nood aan. Toch was er ook bij de oproep Opleidingen van de Toekomst aandacht voor opleidingen rond digitale vaardigheden. Indien de lessen uit het aanbieden van opleidingen binnen de oproep Opleidingen telewerk gecapteerd zouden geweest zijn, hadden eventueel synergiën gevonden kunnen worden.

Er had met andere woorden meer aandacht besteed kunnen worden aan de coherentie met andere initiatieven rond het versterken van digitale vaardigheden of specifiek telewerken.

4.4.3.4 Beheerskwaliteit

De actie werd beheerd door Europa WSE. De actie werd kwaliteitsvol beheerd op vlak van communicatie over de oproep en over de administratieve en technische vereisten. Inhoudelijke opvolging was echter niet ingebouwd.

- ▶ Europa WSE stond in voor de communicatie van de oproep. De lancering van de nieuwe oproep werd verspreid via de gebruikelijke kanalen, zoals hun website, nieuwsbrief en sociale media. Daarnaast werd de informatie gedeeld via diverse intermediaire organisaties, zoals HR-consultants. Zo probeerde men ook bedrijven te bereiken die zich niet in het directe netwerk van Europa WSE bevinden.
- ▶ Europa WSE stond in voor het informeren over de administratieve vereisten en het verzorgen van administratieve ondersteuning. Hieraan werd uitvoerig aandacht besteed, gezien de vereisten erg complex werden bevonden door de projectuitvoerders.
 - Om de vereisten rondom financiering en administratie te verduidelijken, organiseerde DWSE een startsessie. Tijdens deze sessie werd uitgelegd dat opleidingsuren moesten worden bijgehouden en geregistreerd via een tijdsregistratiesysteem, aangezien deze registratie essentieel was voor de eindrapportage en de terugbetaling.
 - In een interview gaf de projectbeheerder van Europa WSE aan dat de administratieve eisen van de oproep niet eenvoudig waren. Ondanks meerdere instructiemails was het voor veel bedrijven een uitdaging om alles correct af te handelen. Europa WSE streefde ernaar de bedrijven zo goed mogelijk te ondersteunen bij deze administratieve taken, maar het was soms moeilijk om bedrijven te overtuigen van het belang van tijdige en nauwkeurige registratie. Europa WSE benadrukte dat registraties niet mochten worden uitgesteld en spoorde bedrijven aan om tijdig hun gegevens te registreren, zodat alles correct kon worden gecontroleerd. Bedrijven die problemen ondervonden, konden contact opnemen met Europa WSE of de IT-afdeling van DWSE voor ondersteuning.
 - Aan het einde van het proces werd er een sessie georganiseerd waarin alle benodigde informatie voor de eindrapportage werd verstrekt, zodat de bedrijven wisten hoe ze correct, zowel inhoudelijk als financieel, konden rapporteren.
- ▶ Europa WSE voorzag geen coaching bij de uitvoering van de projecten, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de oproep 'Opleidingen van de toekomst'. Ook werd de kwaliteit van de opleidingen en het didactisch materiaal niet specifiek gecontroleerd. Wel moesten organisaties die een externe opleider inschakelden, aantonen dat de externe opleidingsverstrekker voldeed aan het kwaliteits- en registratiemodel van DWSE en in het bezit

zijn van een DWSE-Kwaliteitsregistratie.²⁸ De externe partner moest ten tijde van de rapportage een aanvraag tot registratie hebben ingediend. Organisaties konden ook vrijstellingen aanvragen, bijvoorbeeld op basis van een ISO-certificaat. Voor interne opleidingen was dit kwaliteitsbewijs niet nodig.

4.4.3.5 Knelpunten en hefboomen

Volgende knelpunten kwamen naar voor:

- ▶ Complexe administratie en tijdsregistratie in Platos.
 - De bedrijven moesten gedetailleerde informatie over de deelnemers verstrekken, zoals kenmerken, rijksregisternummers, en andere persoonlijke gegevens. Deze administratie vroeg een aanzienlijke tijdsinvestering van de projectuitvoerders, wat zeker voor Kmo's een uitdaging vormde.
 - Het Platossysteem was op dat moment nog redelijk nieuw, weinig bekend, en kende enkele kinderziektes, wat leidde tot problemen met de registratie van deelnemers.
 - Daarnaast waren bedrijven vaak afhankelijk van externe opleiders, die niet altijd bereid waren de administratie correct af te handelen, wat voor de bedrijven lastig te controleren was.
 - Indien de administratieve voorwaarden niet volbracht werden, konden de projectuitvoerders geen aanspraak maken op de subsidie.
- ▶ Tijdrovende administratie voor Europa WSE om te voldoen aan de Europese rapportageverplichtingen. Gegevens over de deelnemers dienden handmatig ingevoerd te worden in het MLP-systeem van VDAB. Dit gaf een overzicht van onder andere het opleidingsniveau en geslacht van de deelnemers. Vervolgens werden deze gegevens door VDAB verrijkt met extra beschikbare informatie over de deelnemers.
- ▶ De context in de coronapandemie veranderde ook binnen bedrijven snel. Prioriteiten shiften snel en de ook de noden aan opleiding rond telewerken veranderden snel. Dit leidde in sommige gevallen tot vertragingen of tot stopzetting van projecten. Ook personeelwissels konden de ertoe leiden dat het project niet werd uitgevoerd zoals initieel gepland.
- ▶ Omwille van de tijdsdruk werd een initiatief rond telewerken geselecteerd dat aansloot bij een voorgaande oproep. Men diende daarom geen nieuwe oproep vanaf nul te ontwikkelen, wat tijd bespaarde. Echter, zonder de tijdsdruk had men uitvoeriger kunnen nagaan welke actie het meest relevant was gezien de uitdagingen en noden rond telewerk.

Daarnaast worden volgende hefboomen geïdentificeerd:

- ▶ Een hefboom was dat de projectperiode met drie maanden werd verlengd, wat het voor een aantal organisaties meer haalbaar maakte om binnen de voorziene periode de opleidingen te kunnen organiseren.
- ▶ DWSE ondersteunde de bedrijven zo goed mogelijk bij het (voor bedrijven complexe) administratieve proces.

²⁸ www.vlaanderen.be/kwaliteitsregistratie-wse.

4.5. Actie 5: Versterking begeleidingscapaciteit VDAB

 Oproep	555 VDAB-regie REACT-EU 568 Versterking begeleidingscapaciteit
 Beheerder	VDAB (en partners)
 Timing	2022-2023
 Budget	▶ Oproep 555 (uitbreiding externe begeleidingscapaciteit) - Begroot: €44.000.000 voor Vlaanderen, €590 000 voor Brussel - Besteed: €39.122.596 voor Vlaanderen, €579 151 voor Brussel - Uitbetaald: €38.223.922 (financiële sanctie na audit) voor Vlaanderen en €579 151 voor Brussel ▶ Oproep 568 (uitbreiding interne begeleidingscapaciteit) - Begroot: €9.500.000 - Besteed en uitbetaald: €4.490.741
 Doelgroep	Werkzoekenden

4.5.1 Beschrijving

Naar aanleiding van de coronacrisis werd een sterke toename van het aantal werkzoekenden verwacht. Hiervoor kreeg VDAB financiële ondersteuning om (1) de begeleidingscapaciteit bij tenderpartners te versterken (oproep 555) en (2) de eigen begeleidingscapaciteit te versterken (oproep 568).

VDAB-REGIE REACT-EU (OPROEP 555)

Bij tenderpartners werden 4 reeds bestaande projecten (SIF4, GOB, SOVZZK en CVFO) gefinancierd waarvoor verwacht werd dat het aantal klanten t.g.v. de coronacrisis zou stijgen en 2 nieuwe projecten (BWRW en GLOW) geïntroduceerd. Het ging om vijf projecten in Vlaanderen en één in Brussel. Onderstaande tabel toont een overzicht van de projecten.

Tabel 28: Projecten in oproep 555

	Project	Type actie	Korte beschrijving
Vlaanderen	SIF4	Bemiddeling	Bemiddeling werkzoekenden met recente werkervaring
	BWRW	Bemiddeling	Outplacement i.k.v. het Sociaal Interventiefonds
	GLOW	Bemiddeling	Groeien en Leren Op de Werkvloer
	GOB	Begeleiding	Gespecialiseerde opleiding/begeleiding
	SOVZZK	Opleiding	Subsidie voor de organisatie van de opleiding tot verzorgende-zorgkundige
Brussel	CVFO	Opleiding	Competentieversterkende finaliteitsopleidingen voor niet-werkende werkzoekenden

Bron: 1^e lijnscontrole Deloitte

Hieronder worden deze verschillende projecten verder in detail beschreven:

1. **SIF4 – Outplacement Sociaal Interventiefonds:** Als werkgever ben je in bepaalde gevallen verplicht om medewerkers met een opzegtermijn of ontslagvergoeding outplacement aan te bieden. De outplacementkosten zijn dan ten laste van de werkgever. Is de onderneming in faling, financiële moeilijkheden of herstructurering, dan kan VDAB onder bepaalde voorwaarden deze kosten betalen of vergoeden. Het Sociaal Interventiefonds (SIF) van VDAB zoekt een outplacementkantoor en betaalt de outplacementkosten voor de medewerkers. Ongeacht de leeftijd en de anciënniteit krijgt elke getroffen werknemer een outplacementbegeleiding van 60 uur in een periode van 6 maanden.²⁹ Outplacementbureaus kunnen zich zo kandidaat stellen, en verbinden zich er dan toe om outplacementbegeleiding te bieden, opleiding te faciliteren, waar nodig verworven competenties te certificeren en opleiding en begeleiding te voorzien in het gebruik van Mijn Loopbaan.³⁰
2. **Bemiddeling Werkzoekenden met Recente Werkervaring (BWRW):** Doelstelling van dit project is om VDAB-klienten met een recente werkervaring snel van een proactief en preventief bemiddelingsaanbod te voorzien om zo een vlotte doorstroom naar de arbeidsmarkt te realiseren en de werkloosheid te vermijden of de duur van de werkloosheid tot een minimum te beperken. VDAB selecteert personen voor wie een BWRM-traject passend is en wijst deze toe aan een partner. De partner dient de deelnemer te contacteren en de bemiddeling op te starten binnen de vijftien dagen na het instappen van de klant. Voor elke deelnemer wordt bij de start van het bemiddelingsproces een eerste afsprakenblad opgemaakt. De aanbieder van de trajectbegeleiding kan de werkzoekende opleidingen laten volgen die gesubsidieerd worden door de Vlaamse en Europese overheid via VDAB of die door VDAB erkend zijn. De opdrachtnemer biedt de bereikte klanten een bemiddeling aan van maximaal negen maanden.³¹
3. **Groeien en Leren op de Werkvloer (GLOW):** GLOW is een activerend project waarbij werkzoekenden begeleid worden naar werk. Het project richt zich op competentieontwikkeling door middel van werkplekleren. Voor het aanbieden van deze dienstverlening doet VDAB een beroep op partnerorganisaties zoals Groep Intro, Emimo, Randstad en SBS Skill Builders. Zij stippelen samen met de werkzoekende een traject naar werk uit. In het aanbod zit zo o.a. een beroepsverkennerstage, een opleidingsstage, een individuele beroepsopleiding (IBO), en een korte beroepsopleiding. Er is extra ondersteuning voor taalvaardigheid en voor werkzoekenden met een arbeidsbeperking. Voor de klanten die het bemiddelingsaanbod wensen te starten, wordt de start geformaliseerd binnen de vijftien kalenderdagen na de bevestiging van het instappen van de klant. De trajecten kunnen maximaal 24 maanden duren.³²
4. **Gespecialiseerde Opleidings-, Begeleidings- en Bemiddelingsdienst (GOB):** Een GOB biedt als 'Gespecialiseerde Opleidings-, Begeleidings- en Bemiddelingsdienst' gespecialiseerde begeleiding voor werkzoekenden met een groot risico op langdurige werkloosheid ten gevolge van ernstige beperkingen op vlak van gezondheid en functioneren.³³
5. **Subsidie Verzorgende-Zorgkundige (SOVZZK):** De VDAB-opleiding verzorgende-zorgkundige werd vernieuwd aan de hand van het BVR van 3 mei 2019. Er werd beslist om deze actie met REACT-EU-middelen te financieren. Organisaties kunnen binnen het kader van dit BVR subsidies krijgen voor de organisatie van VDAB-opleiding tot verzorgende en zorgkundige. De opleiding omvat opleidingsstages zowel in de thuiszorg als in de residentiële zorg. De opleiding is gericht op een zo snel mogelijke doorstroom naar de arbeidsmarkt, rekening houdend met het verschillend startniveau van de deelnemers. Meer specifiek worden

²⁹ Website Vlaio: <https://www.vlaio.be/nl/subsidies-financiering/subsidi databank/outplacement-steunmogelijkheden>

³⁰ Bron: Eindrapportering VDAB

³¹ Bron: Eindrapportering VDAB

³² Bron: website VDAB (<https://extranet.vdab.be/themas/glow-groeien-en-leren-op-de-werkvloer>)

³³ Bron: Eindrapportering VDAB

de competenties van de deelnemers op maat versterkt zodat ze na het volgen van de opleiding toegeleid kunnen worden naar een job als verzorgende en zorgkundige.³⁴

6. **CVFO Brussel: Competentieversterkende, oriënterende en voorbereidende acties:** Verschillende finaliteitsopleidingen en oriënterende en voorbereidende acties worden uitbesteed aan partners, waardoor VDAB de bestaande opleidingscapaciteit verder wil verruimen om zo werkzoekenden te kunnen (om)scholen en de competentiekloof naar diverse jobs te verkleinen. Partners werden gevraagd om aan het einde van de opleiding een competentierapport in de digitale archiefruimte van VDAB te plaatsen.

VERSTERKING BEGELEIDINGSCAPACITEIT (DEEL VAN OPROEP 568)

Via deze oproep werd de capaciteit van de eigen bemiddelaars van VDAB versterkt. Er werden 89 interne bemiddelaars gefinancierd in de jaren 2022-2023. De capaciteit was zowel gericht op het begeleiden van het individu (werkzoekenden, niet-beroepsactieve groepen), het matchen van de doelgroep met werkgevers, als de ondersteuning op de werkvloer bij het instroomproces.

4.5.2 Doelstellingen van de actie

Beide oproepen hadden als doel om voor capaciteitsuitbreiding te zorgen, zowel bij VDAB als bij partners, zodat ze na de voorspelde stijging van het aantal werkzoekenden meteen een aanbod op maat konden aanbieden.

4.5.3 Evaluatie

4.5.3.1 Effectiviteit en impact

VDAB-REGIE REACT-EU (OPROEP 555)

Op vlak van **input** bij oproep 555 werden er REACT-EU middelen ingezet om tenderpartners te financieren. De totale financiering voor elk van de acties, opgenomen door tenderpartners, wordt weergegeven in

³⁴ Bron: Eindrapportering VDAB

Tabel 29. Voor de berekening van dit bedrag worden volgende financieringssystemen gehanteerd:

- ▶ Bij **regiedossiers** (SIF4, BWRW, GLOW en CVFO Brussel) wordt de financiering bepaald door een inspanningsvergoeding en een resultaatsvergoeding. De inspanningsvergoeding (IV) wordt toegekend wanneer de inspanningen volgens de doelstellingen en de contractvoorwaarden voor deze opdracht geleverd zijn. Ook wordt er een resultaatsvergoeding (RV) toegekend wanneer de deelnemer het gewenste resultaat behaalde op het einde van het traject.
- ▶ Bij de **subsidiedossiers** (SOVZZK en GOB) wordt voor de financiering gewerkt op basis van het standaard uurtarief (SUT) van de medewerkers.

Tabel 29: Financiering en type financiering voor elk van de projecten in oproep 555

Project	Regio	Type financiering	Uitgekeerde financiering
SIF4	Vlaanderen	Regie	€ 2.046.839
BWRW	Vlaanderen	Regie	€ 512.172
GOB	Vlaanderen	Regie	€ 21.518.184
GLOW	Vlaanderen	Subsidiedossier	€ 11.589.610
SOVZZK	Vlaanderen	Subsidiedossier	€ 3.455.791
CVFO	Brussel	Regie	€ 466.804

Bron: 1elijnscontrole van Deloitte

Hieronder bespreken we elk van de projecten op vlak van outputs en bereikte doelgroepen. Vier van de zes projecten betreffen hernieuwingen van bestaande tenders (nl. GOB, SOVZZK, SIF4 en CVFO), waardoor de REACT-EU-financiering dus werd ingezet voor het bestaande aanbod van VDAB, waarvoor weliswaar een gestegen vraag werd verwacht en waarvoor bij de hernieuwing van de projecten rekening werd gehouden met de gewijzigde omstandigheden en doelgroepen ten gevolge van Corona. Voor deze 4 projecten die reeds bestonden is de impact van de actie bijgevolg moeilijk in te schatten maar wellicht beperkt, gezien het in concreto gaat om een licht gewijzigde wederzetting van een bestaand aanbod, waarvoor de vraag potentieel gestegen is. We hebben geen inzicht in de mate dat er, zoals verwacht, ook effectief een gestegen aantal klanten werd begeleid.

1) SIF4 – Outplacement Sociaal Interventiefonds (reeds bestaande maatregel)

VDAB werkt voor deze outplacementbegeleiding samen met verschillende partners. Het vaakst werd samengewerkt met SBS Skills Builders en met Hura.

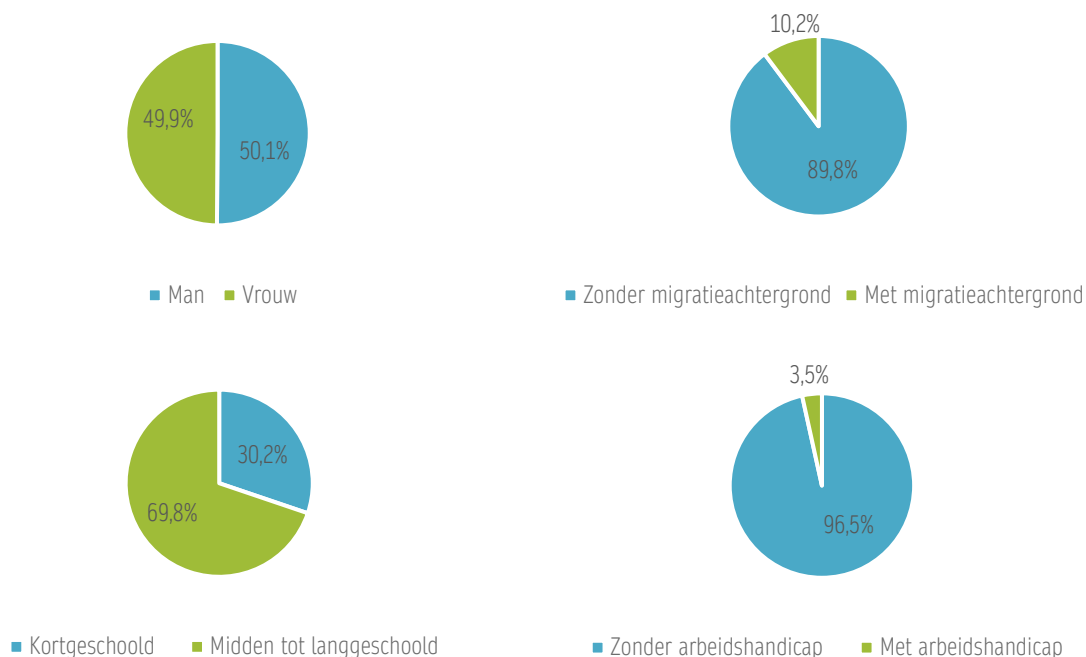
Tabel 30: Aantal begeleidingen per tenderpartner in 2022 en 2023

Partners	Aantal	Aandeel
SBS Skill Builders	535	37,0%
Hura	374	25,9%
De Rouck & Verhellen	257	17,8%
Travvant	222	15,3%
Auxilios	59	4,1%

Bron: Cijfers uit rapportering van VDAB

Met betrekking tot het **bereik**, werden in totaal 1.447 deelnemers bereikt. Onderstaande grafieken tonen enkele sociodemografische kenmerken. De verdeling tussen mannen en vrouwen is bijna gelijk, met 50,1% mannen en 49,9% vrouwen. Een groot deel van de deelnemers (89,8%) heeft geen migratieachtergrond. De meerderheid van de deelnemers (69,8%) is midden- tot hogeschoold. Slechts 3,5% van de deelnemers heeft een arbeidsbeperking.

Figuur 8: Verdeling van de bereikte deelnemers naar geslacht, migratieachtergrond, scholing en arbeidsbeperking in 2022 en 2023



Bron: Cijfers uit rapportering van VDAB

Met **betrekking tot de resultaten**, toont onderstaande tabel dat 49,5% van de deelnemers direct na de actie aan het werk was. Ook blijkt de tewerkstelling voor de meesten duurzaam, het aandeel daalt slechts beperkt op de langere termijn, met 47,4% van de deelnemers die na zes maanden nog steeds aan het werk was.

Tabel 31: Aandeel werkende deelnemers meteen na de actie, en op langere termijn (6 maanden na de actie)

Aandeel werkend meteen na de actie	Aandeel werkend op langere termijn (6m)
49,5%	47,4%

Bron: Cijfers uit rapportering van VDAB. Noot: Totaal van 1 447 deelnemers

Het aandeel deelnemers ouder dan 54 jaar dat deelnam aan de actie was 53,0%, waarvan 27,8% na zes maanden nog steeds aan het werk was. Voor kansarme deelnemers, die 13,4% van de totale deelnemers uitmaakten, was het aandeel dat op langere termijn werk had gevonden hoger, namelijk 33,0% (zie onderstaande tabel). Toch ligt het aandeel voor beide doelgroepen lager dan het gemiddelde aandeel dat doorstroomt naar werk na 6 maanden (47,4%).

Tabel 32: Vergelijking tussen het aandeel oudere en kansarme deelnemers dat deelnam aan de actie en het aandeel dat daarvan werkend was op langere termijn (6 maanden na de actie)

Aandeel	Aandeel van de groep deelnemend aan de actie	Aandeel daarvan werkend op langere termijn (6m)
Deelnemers ouder dan 54 jaar	53,0%	27,8%
Kansarme deelnemers	13,4%	33,0%

Bron: Cijfers uit rapportering van VDAB. Noot: Totaal van 1 447 deelnemers

2) BWRW – Bemiddeling Werkzoekenden met Recente Werkervaring (nieuwe maatregel)

BWRW werd nieuw ingevoerd omdat VDAB t.g.v. Corona een toename van het aantal werkzoekenden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt vaststelde. BWRW werd via twee mogelijke uitvoerders georganiseerd, Group Intro en USG Solvus, die het merendeel van de begeleidingen verzorgde.

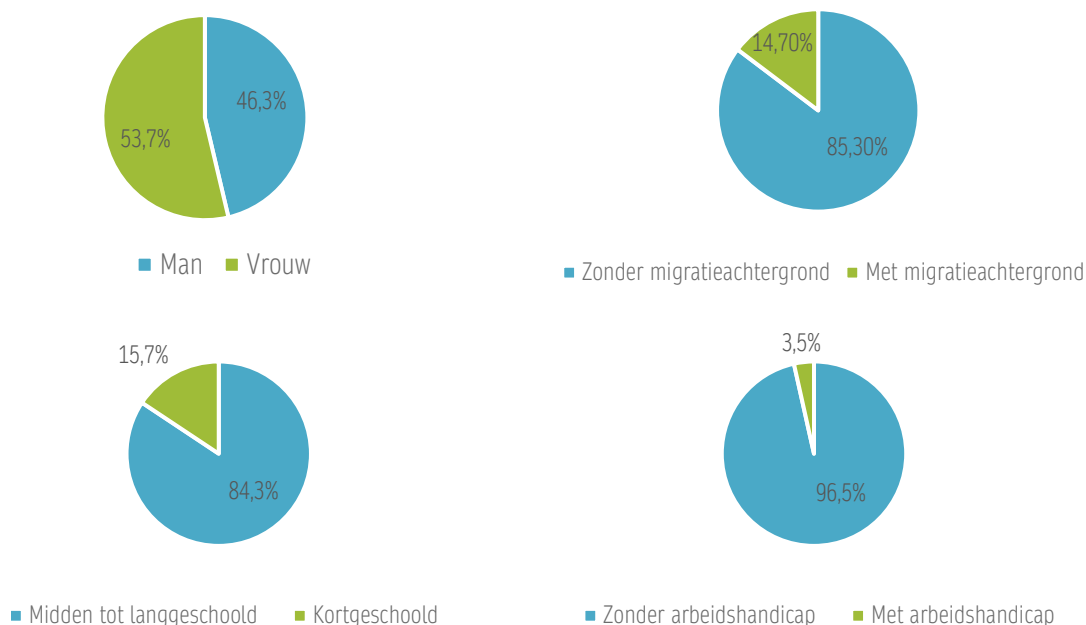
Tabel 33: Aantal trajecten BWRW per tenderpartner in 2022 en 2023

Partners	Aantal	Aandeel
Groep Intro	85	14,2%
USG Solvus	515	85,8%

Bron: Cijfers uit rapportering van VDAB Noot: niet voor elke deelnemers waren de uitstroomgegevens beschikbaar.

Met betrekking tot het **bereik**, werden in totaal 600 deelnemers bereikt. Onderstaande grafieken tonen enkele sociodemografische kenmerken. Er blijkt een evenwichtige verdeling tussen mannelijke en vrouwelijke deelnemers. Van de deelnemers had 14,7% een migratieachtergrond, was 15,7% kortgeschoold en had 3,5% een arbeidshandicap.

Figuur 9: Verdeling van de bereikte deelnemers naar geslacht, migratieachtergrond, scholing en arbeidsbeperking in 2022 en 2023



Bron: Cijfers uit rapportering van VDAB

Met **betrekking tot de uitstroom**, had iets meer dan de helft (57,3%) werk meteen na de actie. Dit aandeel zakte echter naar 37,2% op het meetmoment 6 maand na het afronden van de actie (zie onderstaande tabel).

Tabel 34 Aandeel werkende deelnemers meteen na de actie, en op langere termijn (6 maanden na de actie)

Aandeel werkend meteen na de actie	Aandeel werkend op langere termijn (6m)
57,3%	37,2%

Bron: Cijfers uit rapportering van VDAB

Deelnemers ouder dan 54 jaar vertegenwoordigen 26,3% van deelnemers aan de actie. Van deze groep heeft slechts 5,1% een job op langere termijn (na 6 maanden). De groep kansarme deelnemers maakt 18,0% van de

totale deelnemers uit. Hiervan is het percentage van degenen die op langere termijn werk hebben aanzienlijk hoger, namelijk 15,7%. Toch blijken de resultaten bij beiden groepen aanzienlijk lager te liggen dan gemiddeld.

Tabel 35 Vergelijking tussen het aandeel oudere en kansarme deelnemers dat deelnam aan de actie en het aandeel dat daarvan werkend was op langere termijn (6 maanden na de actie)

Aandeel	Aandeel van de groep deelnemend aan de actie	Aandeel daarvan werkend op langere termijn (6m)
Deelnemers ouder dan 54 jaar	26,3%	5,1%
Kansarme deelnemers (ESF)	18,0%	15,7%

Bron: Cijfers uit rapportering van VDAB. Noot: niet voor elke deelnemers waren de uitstroomegegevens beschikbaar.

3) GOB (bestaande maatregel)

GOB was reeds een bestaand project. De werking werd waar nodig bijgestuurd om tegemoet te komen aan de specifieke noden eigen aan de Coronacrisis. In totaal werden 515 deelnemers geholpen via een GOB-traject via een partner van VDAB tijdens 2022-2023. Na de audit van Deloitte bleek dat enkele voorwaarden voor het krijgen van de financiering door een aantal partners niet voldaan werden (bv. minimaal 80% van de begeleidingen starten binnen een maand na toeleiding). Onderstaande tabel toont dat er zo 1,7 miljoen euro niet werd uitbetaald.

Tabel 36: Overzicht van de ingediende en uitbetaalde bedragen per partner van VDAB (in EUR) (2022-2023)

Partner	Bewezen kosten	Subsidiabel bedrag	Verschil
Alternatief	158.701,3	156.131,3	2.570,0
Argos	73.697,4	73.697,4	0,0
Compaan	1.627.706,8	1.627.706,8	0,0
Divergent	1.322.258,5	753.628,2	568.630,3
Emino	10.460.093,9	10.420.885,6	39.208,3
Groep Intro	1.628.638,0	1.334.624,1	294.013,9
Liv aan het Werk	1.711.295,3	1.711.295,3	0,0
Mentor	584.751,7	584.751,7	0,0
Synkroon	3.019.677,7	2.819.243,5	200.434,2
Vokans	1.456.159,5	1.187.863,2	268.296,3
WEB	1.040.889,8	731.634,6	309.255,2
Werkperspectief	137.193,0	116.722,2	20.470,8
Totaal	23.221.062,8	21.518.183,9	1.702.878,9

Bron: Cijfers uit rapportering van Deloitte

4) Groeien en Leren op de Werkvloer (GLOW) (nieuwe maatregel)

GLOW was een volledig nieuwe tender die in de Coronaperiode werd opgestart specifiek voor de VDAB-doelgroep die toegenomen is tijdens de Coronacrisis. VDAB werkt ook voor de GLOW-maatregel met verschillende partners samen, weergegeven in onderstaande figuur.

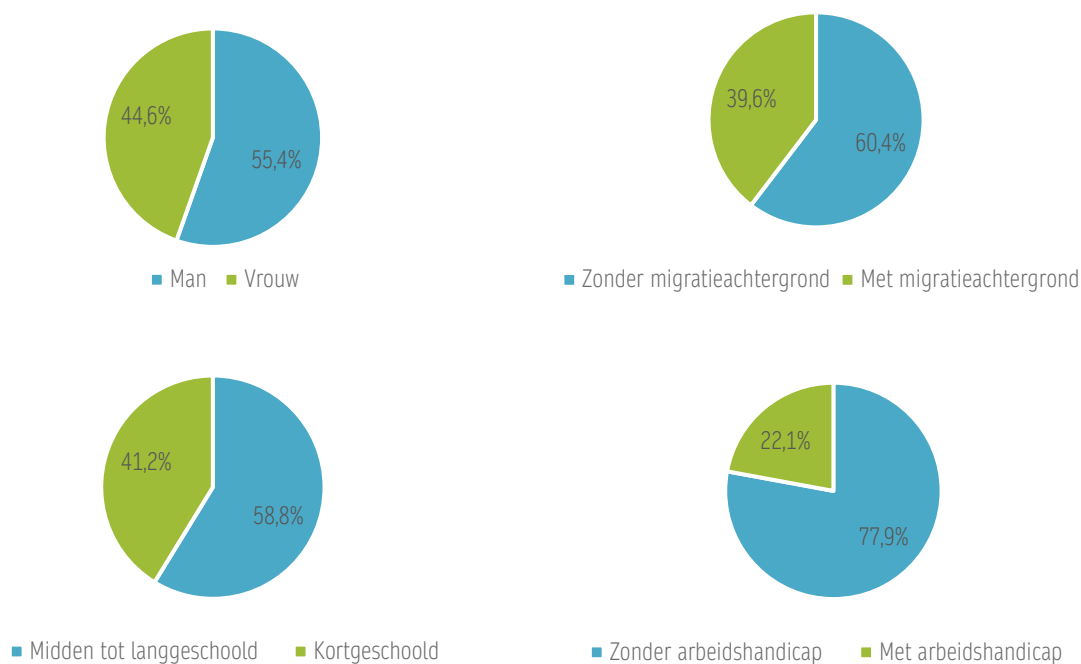
Tabel 37 Aantal GLOW-trajecten per tenderpartner in 2023

Partners	Aantal	Aandeel
Randstad Risesmart	1170	23,5%
Groep Intro	1103	22,1%
Emino	866	17,4%
Synkroon	774	15,5%
SBS Skillbuilders	635	12,7%
Argos	332	6,7%
WEB	106	2,1%

Bron: Cijfers uit rapportering van VDAB. Opmerking: GLOW ging slechts van start op 1 januari 2023.

Met betrekking tot het **bereik**, werden in totaal 4986 deelnemers bereikt. Onderstaande grafieken tonen de verdeling naargelang een aantal sociodemografische kenmerken. Er namen meer mannen (55,4%) dan vrouwen (44,6%) deel. Daarnaast heeft 39,6% van de deelnemers een migratieachtergrond, 41,2% is kortgeschoold, 22,1% heeft een arbeidsbeperking, 26,1% is 54 jaar of ouder en 55,9% is kansarm. Het bereik van kansengroepen van de maatregel is dus hoog.

Figuur 10: Verdeling van de bereikte deelnemers naargelang geslacht, migratieachtergrond, scholing, arbeidsbeperking, leeftijd en kansarmoede in 2022 en 2023





Bron: Cijfers uit rapportering van VDAB

Er zijn voor deze maatregel voor het overgrote merendeel van de deelnemers geen cijfers rond uitstroom naar tewerkstelling gekend.

5) SOVZZK (bestaande maatregel)

Er werden in totaal 1287 deelnemers bereikt die een opleiding verzorgende-zorgkundige volgden via een partner van VDAB, nl. 597 in 2022 en 690 in 2023. Na de audit van Deloitte bleek dat enkele voorwaarden voor het krijgen van de financiering door een aantal partners niet voldaan werden (bv. tijdig opsturen van de opleidingscontracten, stagecontracten, bekwaamheidsattesten en competentierapporten naar VDAB). Onderstaande tabel toont dat er zo 183 439,1 euro niet werd uitbetaald. Er zijn geen slaagcijfers noch cijfers over doorstroom naar tewerkstelling gekend.

Tabel 38: Overzicht van de ingediende en uitbetaalde bedragen per partner van VDAB (in EUR)

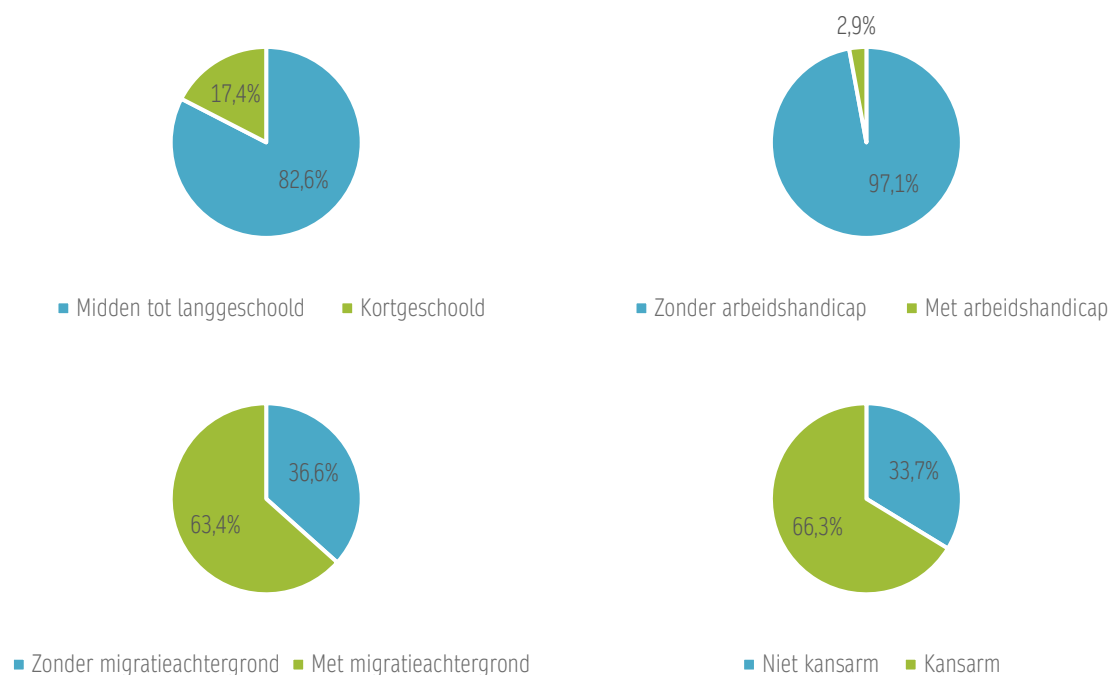
	Totaal ingediend	Totaal uitbetaald	Verschil
Familiehulp	1 036 833,7	881 125,3	2 355,2
Familiezorg O-Vl.	242 138,1	213 164,4	21 944,0
Familiezorg West-Vlaanderen vzw	231 480,9	244 800,0	0,0
Ferm Thuiszorg	588 839,1	559 412,6	31 269,1
Gezinszorg Villers vzw	320 945,0	231 442,6	12 500,4
i-mens	1 053 866,5	911 681,4	58 345,9
IMSIR/VLOTTER	127 301,9	95 986,3	14 026,0
Sociaal Huis Heusden-Zolder	173 848,6	122 147,2	0,0
Thuiszorg vleminkveld	125 146,1	120 386,0	119,7
Zorgpunt Waasland	124 227,9	75 645,5	42 878,8
Eindtotaal	4 024 627,8	3 455 791,3	183 439,1

Bron: Cijfers uit rapportering van Deloitte

6) Competentieversterkende finaliteitsopleidingen voor niet-werkende werkzoekenden (CVFO) in Brussel (bestaande maatregel)

Met betrekking tot het **bereik** voor CVFO, werden in Brussel 172 deelnemers bereikt. De overgrote meerderheid van de deelnemers (82,6%) was midden- tot langgeschoold, 17,4% kortgeschoold. Slechts 2,9% had een arbeidsbeperking. Iets meer dan één op drie deelnemers had een migratieachtergrond heeft. Een hoog aantal, namelijk twee derde van de deelnemers (66,3%) wordt als kansarm beschouwd.

Figuur 11: Verdeling van de bereikte deelnemers naar geslacht, migratieachtergrond, scholing en kansarmoede



Bron: Cijfers uit rapportering van VDAB. Opmerking: Geslacht is voor deze maatregel niet beschikbaar

Met betrekking tot de **outputs**, werden 4 verschillende opleidingen aangeboden aan de 172 deelnemers. Alle opleidingen werden georganiseerd door Intec Brussel, als partner van VDAB.³⁵ Onderstaande tabel toont dat de meest gevolgde opleidingen hierbij de ICT Support Medewerker en Enterprise Java ontwikkelaar.

Tabel 39: Gegeven opleidingen in het kader van de actie

	Aantal	Aandeel
ICT Support Medewerker	81	47,1%
Enterprise Java ontwikkelaar	53	30,8%
ICT Infrastructuurbeheerder	32	18,6%
Web Developer	6	3,5%

Bron: Cijfers uit rapportering van VDAB

Met betrekking tot **uitstroom** toont onderstaande tabel dat 12,8% van de deelnemers direct na de actie werk heeft gevonden. Op langere termijn, na zes maanden, is dit aandeel gestegen tot 20,3%.

Tabel 40: Aandeel werkende deelnemers meteen na de actie, en op langere termijn (6 maanden na de actie)

Aandeel werkend meteen na de actie	Aandeel werkend op langere termijn (6m)
12,8%	20,3%

Bron: Cijfers uit rapportering van VDAB. Noot: niet voor elke deelnemers waren de uitstroomgegevens beschikbaar.

De groep deelnemers ouder dan 54 jaar vertegenwoordigde in deze maatregel 7,0% van het totale aantal deelnemers. Echter, geen enkele deelnemer uit deze groep ouder dan 54 jaar was na zes maanden aan het werk.

³⁵ <https://www.intecbrussel.be/>

Kansarme deelnemers vormden een groot aandeel van de deelnemers, namelijk 66,3%. Van deze groep was 21,9% na zes maanden aan het werk.

Tabel 41 Vergelijking tussen het aandeel oudere en kansarme deelnemers dat deelnam aan de actie en het aandeel dat daarvan werkend was op langere termijn (6 maanden na de actie)

Aandeel	Deelnemend aan de actie	Waarvan 6 maanden na de deelname aan het werk (incl. zelfstandige)
Deelnemers ouder dan 54 jaar	7,0%	0,0%
Kansarme deelnemers	66,3%	21,9%

Bron: Cijfers uit rapportering van VDAB. Noot: niet voor elke deelnemers waren de uitstroomgegevens beschikbaar.

VERSTERKING BEGELEIDINGSCAPACITEIT (DEEL VAN OPROEP 568)

Binnen deze actie werden de kosten voor de tijdsinzet berekenend op basis van een standaarduurtarief³⁶. Er werd een maximum standaarduurtarief gehanteerd van 100 EUR/uur. Zo werd er in totaal € 3.538.092 aan standaardkosten ingegeven. Samen met vaste/forfaitaire kosten bedraagt het totaal aan **middelen** € 4.490.741.

Met deze middelen werd m.b.t. **output** enkel intern personeel ingezet. Er werden 89 nieuwe interne personeelsleden aangeworven en met de REACT-EU middelen ingezet voor in totaal 95.623 uren aan begeleiding in 2022 en 2023. M.b.t. de impact van de begeleiding op de tewerkstellingssituatie van de deelnemers kunnen we geen uitspraken doen, gezien we hier geen cijfermateriaal over beschikbaar hebben.

4.5.3.2 Relevantie en adequaatheid

Het verhogen van de begeleidingscapaciteit, zowel intern als via partners, is relevant i.f.v. het bestrijden van de maatschappelijke gevolgen van de Coronacrisis. Er werd een sterke toename van werkzoekenden verwacht waarvoor men begeleiding wilde voorzien, die door de extra capaciteit opgevangen kon worden. De uiteindelijke toename van werkzoekenden bleek wel lager dan verwacht. Niet alle voorziene middelen voor de extra begeleiding werden opgebruikt. Door te diversifiëren in begeleidingstrajecten waarvoor de capaciteit werd uitgebreid, kon gegarandeerd worden dat een aanbod op maat van het individu kon worden voorgesteld.

4.5.3.3 Coherentie

Met deze oproep werden geen nieuwe maatregelen of nieuw aanbod gefinancierd, maar werden bestaande maatregelen uitgebreid of geherfinancierd. De maatregelen zorgen dus niet voor (bijkomende) overlap met andere diensten van VDAB en/of tenderpartners.

4.5.3.4 Beheerskwaliteit

Omdat een bestaand aanbod werd uitgebreid, werden de initiatieven binnen 'Actie 5' op gelijkaardige wijze beheerd door VDAB als het beheer van de gewoonlijke dienstverlening, intern en via tenderpartners. Voor de samenwerking met tenderpartners heeft VDAB een zorgvuldige tenderprocedure en een gedetailleerde controlestructuur om de betrouwbaarheid van de dienstverlening door partners te waarborgen.

³⁶ Het standaard uurtarief wordt berekend door het voltijds brutoloon van een medewerker te vermenigvuldigen met een factor van 1,2 %. Deze factor werd samengesteld uit een aandeel aan de loonkosten bovenop het brutoloon en eventuele loonkostreducties voor de werkgever en werknemer. Het brutoloon dat als basis geldt, is het brutoloon van de maand januari voorafgaand aan de indiening van het project of, indien de medewerker nog niet in dienst was, het bruto maandloon van de eerste volledige maand van tewerkstelling. Enkel het bruto maandloon geldt als basis zonder toevoeging van andere voordelen. Andere kosten kunnen niet meegenomen worden voor de berekening van het standaarduurtarief

De werkwijze van VDAB bij de uitbesteding aan partners is als volgt³⁷:

- ▶ Het tenderteam, dat binnen de centrale regie van VDAB valt, zorgt voor de opstelling en publicatie van een tender (bestek). Vervolgens worden de offertes geëvalueerd, partners geselecteerd en opdrachten gegund. Voor iedere partner worden de voorwaarden en bedragen vastgelegd.
- ▶ De partners voeren de aan hen toegewezen acties uit. Deze organisaties zijn eveneens verantwoordelijk voor het vervullen van alle administratieve formaliteiten en het invullen van de resultaten voor opleidingen en trajectbegeleidingen in het platform Mijn Loopbaan voor Partners (MLP).
- ▶ Maandelijks stelt de centrale regie van VDAB op basis van de klantenregistraties in MLP en de opgemaakte monitoringstabellen, de schuldbevestigingsstaat (SBS) op, met de geleverde en geregistreerde prestaties per partner. Op basis hiervan worden de partners betaald voor de geleverde diensten.

Daarnaast voert VDAB zelf controles uit om na te gaan of de ingaven van de partner betrouwbaar zijn³⁸:

- ▶ Administratieve controle (KWACO's – Kwantitatieve Kwaliteitscontrole): hierbij gaat men de logische samenhang van alle registraties na, i.e. gaat men na of de minimumvereisten ter staving van de doelgroep- en financieringsvoorwaarden correct werden geregistreerd en voert men een eerste controle uit. Hiervoor maakt men gebruik van de monitoringstabellen en de SBS'en.
- ▶ Steekproefsgewijze controles: dit omvat de controle op de onderliggende bewijsstukken voor de registraties in MLP die recht geven op vergoeding.
- ▶ "Kwalimons": betreft een regelmatige kwalitatieve bespreking van de wijze waarop de partner de gegevens beheert en inbrengt. De bedoeling is om eerder een coach te zijn dan een controleur.
- ▶ Audits – Controle ter Plaatse: Dit omvat controles ter plaatse waarbij de focus op de formele afspraken en procedurele voorwaarden die objectief meetbaar zijn zoals opgenomen in het bestek, ligt. De keuze van de dossiers gebeurt op basis van een aselechte steekproef, waar bij aanvang rekening wordt gehouden met de bevindingen van voorgaande jaren, de resultaten uit de gevoerde administratieve controles on desk, de kwalimons en eventuele klachten van deelnemers.

Als gevolg van de controles bleek ook dat een aantal partners niet konden voldoen aan bepaalde voorwaarden. Het volledige bedrag van de gemaakte kosten werd in dat geval niet uitbetaald door VDAB. Vaak zijn het echter administratieve tekortkomingen, blijkt uit de 1^e lijnscontrole van Deloitte. Het feit dat sommige partners niet de volledige financiering kregen voor hun diensten, betekent dus niet automatisch dat deze geen kwalitatieve dienstverlening aanboden aan de werkzoekenden.

4.5.3.5 Knelpunten en hefboomen

Eén belangrijk knelpunt wordt bij deze actie aangehaald. Toen VDAB het beleidsplan rond de capaciteitsuitbreiding t.g.v. de Coronacrisis had geschreven, was het niet duidelijk dat sommige acties via REACT-EU midden zouden worden gefinancierd. Toen REACT-EU middelen beschikbaar werden gesteld, was VDAB al gestart met een aantal maatregelen. Het was enorm tijdrovend en uitdagend om op dat moment nog te voldoen aan alle financieringsvoorwaarden van REACT-EU, zoals het registreren in Platos en het aanleveren van de nodige bewijslast. VDAB moest retroactief zorgen dat dit in orde kwam, wat een grote uitdaging vormde en zelfs niet

³⁷ Bron: 1elijnsconotrl van Deloitte

³⁸ Bron: Rapportering VDAB

altijd meer mogelijk was. VDAB heeft na de audit een financiële sanctie gekregen omdat niet het juiste EU-logo gebruikt werd bij een communicatie.

4.6. Actie 6: Capacity Building - Ondersteuning arbeidsmarkt lokale besturen

 Oproep	548 Capacity Building lokale partnerschappen
 Beheerder	Europa WSE – uitgevoerd door VVSG (promotor) i.s.m. VDAB, Stad Antwerpen en Stad Gent
 Timing	1/1/2022-31/12/2023
 Budget	Aangevraagd: 9.995.276 EUR Besteed: 7.689.516 EUR
 Doelgroep	Lokale besturen en andere lokale actoren die deel (kunnen) uitmaken van een lokaal partnerschap. ³⁹ Finaal wil men dat de lokale partnerschappen de meest kwetsbare doelgroepen bereiken.

4.6.1 Beschrijving van de actie

De voorbereiding van de [lokale partnerschappen van 2024](#) gebeurde de jaren voordien (2022-2023) via het Project 'Capacity Building Lokale Partnerschappen'. Dit project werd via een gesloten oproep aan VVSG en VDAB toegewezen, die het projectteam uitbreidden met de steden Antwerpen en Gent. Het project was erop gericht om het partnerschapsvormingsproces voor de lokale partnerschappen te faciliteren en toekomstige coaches op te leiden die de partnerschappen kunnen gaan ondersteunen.

De oproepfiche vermeldde volgende minimaal verwachte acties:

- ▶ Opleiding van toekomstige coaches en andere nodige rollen voor een goede start en ondersteuning van de werking van de partnerschappen vanaf 2024;
- ▶ Het warm maken van (boven)lokale actoren en hen begeleiden in het transitieproces;
- ▶ De vorming van de lokale partnerschappen faciliteren;
- ▶ Opzetten van werkgroepen om steeds terugkerende hinderende knelpunten en uitdagingen aan te pakken en de (context en structuur rond) lokale partnerschappen voor te bereiden;
- ▶ Projectsturing en opvolging;
- ▶ Alle andere acties die nodig zijn voor een goede opstart en werking van de lokale partnerschappen vanaf 2024.

Parallel aan dit project werkte Europa WSE het inrichtend kader uit om de subsidies toe te kennen aan de partnerschappen vanaf 2024.

³⁹ Dit betreft een samenwerking tussen lokale actoren waaronder, (non-)profit organisaties, lokale besturen en VDAB voor het begeleiden van de meest kwetsbare doelgroepen met de bedoeling hen bij te staan in het opzetten en implementeren van acties die bijdragen aan de begeleiding en integratie van De lokale partnerschappen hebben tot doel om de meest kwetsbaren sociaal te integreren en indien mogelijk te activeren op de arbeidsmarkt.

4.6.2 Doelstellingen van de actie

De beleidsdoelstelling van de lokale partnerschappen is om de meest kwetsbaren sociaal te integreren en indien mogelijk te activeren op de arbeidsmarkt, zoals vermeld in twee VESOC-akkoorden.⁴⁰ Bijkomend sluit het vormen van en werken in partnerschappen aan bij de toekomststrategie van Europa WSE 2021-2027.

De actie 'Capacity Building' was voorbereidend hieraan en had tot doel om een vlotte start, de verdere ontwikkeling en effectiviteit van de lokale partnerschappen te garanderen.

De concrete doelstellingen van Capacity Building, zoals vermeld in de projectoproep, zijn de volgende:

- ▶ De oprichting van een indicatief aantal van 60 à 70 duurzame lokale partnerschappen, die vanaf 2024 kunnen functioneren. Deze partnerschappen zijn samen gebiedsdekkend in Vlaanderen en Brussel. De voorbereiding en vorming van deze partnerschappen moet optimaal gebeuren. Na uitvoering van het project is er een kaart waarop de beoogde werkingsgebieden van de lokale partnerschappen duidelijk zichtbaar zijn.
- ▶ Vanaf 2024 kunnen de lokale partnerschappen beroep doen op een groep experts (kwaliteitscoaches) om ondersteuning te krijgen om hun (partnerschaps-)werking te optimaliseren in functie van de noden van de begeleiding van werkzoekenden met complexe problematieken. De (on the job) opleidingen zijn verricht voor de verschillende rollen binnen deze ondersteuning.
- ▶ De deelnemende organisaties beginnen terugkerende hinderende knelpunten en uitdagingen aan te pakken. Zo moeten patronen aangepakt worden.

4.6.3 Evaluatie

4.6.3.1 Effectiviteit en impact

INPUT

Onderstaande tabel toont de financiering per organisatie weer.

Naam organisatie	Totaalbedrag van financiering
VVSG	4.622.647,9 €
VDAB	2.172.359,8 €
Stad Antwerpen	416.637,3 €
Stad Gent	210.865,6 €

Bron: eindrapportering aan EU-WSE

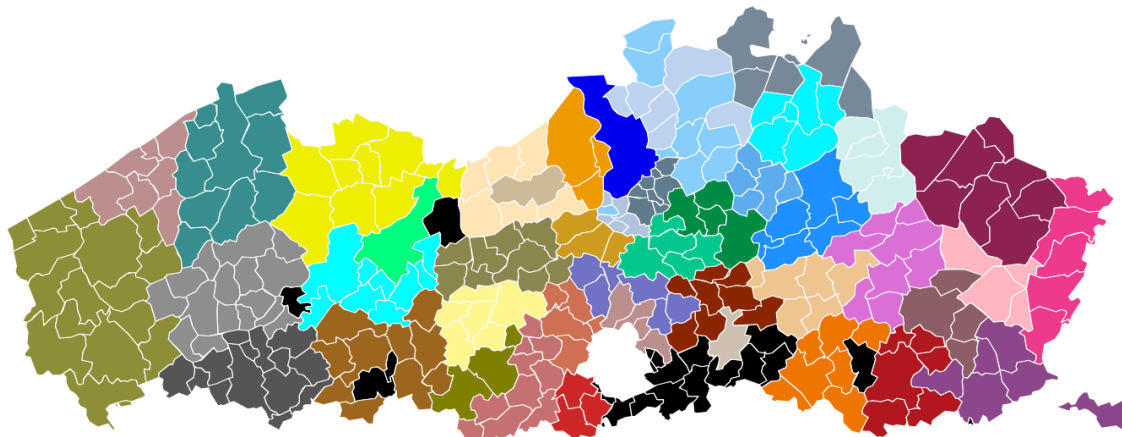
PARTNERSCHAPSVORMINGSPROCES

Er werden 44 lokale partnerschappen gevormd, waarbij 279 van de 300 lokale besturen (93%) zijn betrokken. 21 lokale besturen zijn niet ingestapt, voornamelijk omwille van de beperkte bovenlokale samenwerking in die regio's, die door de beperkte trekkingsrechten wel nodig was voor een lokaal partnerschap.

⁴⁰ VESOC-akkoord AHAD: versterking samenwerking VDAB en lokale besturen i.f.v. inclusieve arbeidsmarkt (speerpunt 14) en VESOC Werkgelegenheidsakkoord: verdere uitbouw samenwerkingsovereenkomsten en partnerschappen VDAB en lokale besturen

De projectuitvoerders gaven in het interview aan dat de gevormde partnerschappen kwalitatief zijn, en de dienstverlening binnen de meeste lokale partnerschappen op het moment van het interview (voorjaar 2024) reeds goed opgestart was.

Figuur 12 Visuele weergave van de gevormde partnerschappen in Vlaanderen



Bron: <https://localfocuswidgets.net/65dddc7b1a963>. Opmerking: zwarte gemeenten zitten niet in een partnerschap

KWALITEITSCOACHES

Er werden een 20-tal kwaliteitscoaches opgeleid (vnl. bij VVSG, maar ook één bij Stad Gent, één bij Stad Antwerpen en twee bij Europa WSE). Bij het afsluiten van het project was het team compleet op 3 coaches na. Uit de eindrapportering blijkt dat de coaches in het voortraject meer dan voorzien ingeschakeld werden als trekker/planner van het voortraject. Hierdoor werden de leertrajecten soms ondergesneeuwd door de urgente lokale partnerschapsprocessen, waardoor de snelheid van het leertraject lager lag dan voorzien en de oefenkansen om te 'coachen' wat beperkt waren.

4.6.3.2 Relevantie en adequaatheid

De nood aan 'lokale partnerschappen' wordt breed erkend in het werkveld. De lokale partnerschappen dienen de meest kwetsbaren te ondersteunen. Die nood aan multidisciplinaire ondersteuning op maat voor de meest kwetsbaren werd door de Coronacrisis verder aangestipt. Ook wordt het lokale karakter van de multidisciplinaire ondersteuning als een meerwaarde gezien voor de noden van de doelgroep. Een voorbereidend traject om de partnerschappen op te zetten, was vereist en dus relevant. Ook was het relevant om de actoren VVSG en VDAB aan te stellen voor deze opdracht, gezien hun centrale betrokkenheid in de toekomstige lokale partnerschappen. Ook de betrokkenheid van de steden Gent en Antwerpen bij het voorbereidend traject bleek relevant voor de uitrol in de andere lokale besturen in Vlaanderen. Het projectteam kreeg binnen de projectoproep voldoende vrijheid om het voorbereidend traject vorm te geven, wat nodig was voor het complexe traject dat gelopen moest worden.

4.6.3.3 Coherentie

Lokale partnerschappen vullen een hiaat in het aanbod aan dienstverlening voor de meest kwetsbaren op, zoals erkend wordt door alle betrokken actoren. Het is een volledig andere manier van werken voor de betrokken lokale actoren, lokaal, multidisciplinair en op maat, die aanvullend is op andere initiatieven en maatregelen.

4.6.3.4 Beheerskwaliteit

De actie werd beheerd door Europa WSE, maar ook de verantwoordelijken bij de promotor (VMSG) en partners (VDAB, steden Gent en Antwerpen) namen een beherende rol op, in de zin dat zij de verschillende stappen in het complexe proces coördineerden. De actie werd voldoende kwaliteitsvol beheerd, gegeven de complexiteit van het traject met de betrokkenheid van verschillende actoren op verschillende niveaus en in verschillende regio's. De complexiteit werd initieel misschien wel wat onderschat. Vanaf de zomer van 2023 is er meer structuur gekomen in de organisatie, wat het beheren van de actie ten goede kwam.

Voor de actie werd volgende projectstructuur opgezet:

- ▶ **Stuurgroep** met vertegenwoordigers van Europa WSE en de projectuitvoerders VDAB, VMSG, en de steden Antwerpen en Gent. De leden van de stuurgroep hadden beslissingsbevoegdheid vanuit hun organisatie. De stuurgroep kwam elke 10 weken samen. De stuurgroep controleerde of de juiste koers werd gevolgd en stuurde waar nodig bij.
- ▶ **Programmateam** met vertegenwoordigers uit VMSG, VDAB, Stad Gent en Stad Antwerpen. Europa WSE nam ook deel aan het programmteam en bewaakte de visie en zorgde voor wisselwerking met de ontwikkeling van het kader voor de oproep Lokale Partnerschappen dat gelijktijdig ontwikkeld werd. Het programmteam fungeerde als de motor van het programma en stond in voor de strategische ontwikkeling, coördinatie en aansturing van het programma, zowel naar operations als naar governance.
- ▶ **(Tijdelijke) domeingroepen** voor de uitwerking van verschillende onderwerpen, zoals communicatie. Hierin werden telkens 1 à 2 personen vanuit het programmteam en, afhankelijk van het onderwerp, de relevante personen vanuit de projectuitvoerders betrokken.

Europa WSE was niet alleen vertegenwoordigd in de stuurgroep, maar ook in het programmteam en volgde deze actie dan ook van kortbij op.

4.6.3.5 Knelpunten en hefbomen

Volgende knelpunten of uitdagingen werden ervaren:

- ▶ **Grote onzekerheid bij de start/experimenteel karakter van het traject.** Een van de grootste uitdagingen was de onduidelijkheid over de richting waarin het traject moest gaan. Partners hadden verschillende visies, wat leidde tot discussies over de koers die gevolgd moest worden. Het kostte heel wat tijd om de scope te definiëren, en het was lastig voor iedereen om zijn rol te vinden. Er was onzekerheid over hoe het leiderschap en de verantwoordelijkheden verdeeld moesten worden.
- ▶ **Verschillende visies van uitvoerende organisaties.** Organisaties met verschillende visies en belangen moesten nauw samenwerken, wat zowel een kracht als een uitdaging was. Het duurde lang om een gemeenschappelijke visie te ontwikkelen, mede door de verschillende perspectieven van de partners.
- ▶ **Inrichtend kader was nog niet uitgewerkt bij de start.** Hoewel er een startnota van WSE was, goedgekeurd door VDAB, ontbraken veel details in het inrichtend kader, zoals criteria en budgetten. Dit maakte het partnerschapsvormingsproces complexer. Het zou gemakkelijker zijn geweest als dit kader vooraf duidelijk was geweest, aangezien het een belangrijke factor was voor de samenwerking. Partners hadden niet verwacht dat de EU-regels zo streng en ingewikkeld zouden zijn, en de late vaststelling van het kwaliteitskader zorgde voor vertraging.
- ▶ **Korte looptijd.** Er werd veel druk gevoeld door de korte looptijd van het project. Partners wilden al beginnen met de opleidingen van coaches, maar er waren nog geen concrete opleidingsprogramma's.

- ▶ **Onvoorziene uitdagingen.** Het proces van partnerschapsvorming bleek zwaarder dan aanvankelijk ingeschat. Er waren een aantal zaken waarop beter geanticipeerd had kunnen worden, zoals de verduidelijking van rollen en GDPR-uitdagingen.
- ▶ **Geen financiering voor lokale besturen.** Er kwam geen financiering voor lokale besturen, maar het partnerschapsvormingsproces vroeg ook voor lokale besturen heel wat tijdsinvestering.
- ▶ **Lage trekkingsrechten** die bovenlokale samenwerking voor heel wat lokale besturen noodzakelijk maakt, maakt het voor lokale besturen in regio's waarin de bovenlokale samenwerking beperkt is of moeilijk verloopt, uitdagend om de samenwerking met gepaste andere lokale besturen te vinden en samen een lokaal partnerschap te vormen.

Ondanks de uitdagende context, maakten een aantal cruciale hefboomen van de actie een succes:

- ▶ Een heel belangrijke hefboom bij het traject was het **groot draagvlak** voor lokale partnerschappen. De betrokken actoren en lokale besturen geloofden in de potentiële meerwaarde van lokale partnerschappen. Het idee van multidisciplinaire samenwerking werd omarmd, en lokale besturen waardeerden de ruimte die ze kregen om zelf invulling te geven aan hun rol.
- ▶ Capacity Building had een **inherent lerende aanpak**. De projectuitvoerders kregen flexibiliteit om gaandeweg te leren. Europa WSE volgde het project van nabij op en ging met de projectuitvoerders in overleg om gaandeweg tot een gedeelde visie te komen.

4.7. Actie 7a: Versterking VDAB in kader van Oekraïne-crisis

 Oproep	567 REACT-EU maatregelen VDAB Oekraïne-crisis
 Beheerder	VDAB
 Timing	2022-2023
 Budget	Begroot (na verschuiving van € 15 mio naar actie 2): € 6.731.140 Besteed: € 3.418.232
 Doelgroep	Oekraïense vluchtelingen

4.7.1 Beschrijving

Op 3 maart 2022 besloten de Europese lidstaten om Richtlijn 2001/55 'Tijdelijke bescherming' toe te passen op de situatie in Oekraïne. Deze richtlijn maakt het mogelijk om in geval van een massale toestroom van ontheemden uit derde landen, die niet naar hun thuisland kunnen terugkeren, onmiddellijke en tijdelijke bescherming te bieden. Oekraïense vluchtelingen vielen onder deze Europese richtlijn en doorliepen niet de gebruikelijke asielprocedure, maar kregen direct een volwaardig tijdelijk verblijfsstatuut, waardoor ze ook recht hadden op (begeleiding naar) werk. Dit zorgde voor de nood aan extra capaciteit voor arbeidsbemiddeling en begeleiding, zowel bij VDAB als bij partners. Daarnaast werd ingezet op een aanpak op maat voor de Oekraïense vluchtelingen.

1) 'Intake, inschatting, oriëntering en matching' van Oekraïense vluchtelingen

Via een **nieuw project** 'Intake, inschatting, oriëntering en matching' werd door VDAB ingezet op onthaal en bemiddeling van Oekraïense vluchtelingen (project 12384). In dit project werden VDAB-bemiddelaars gefinancierd om tegemoet te komen aan de noden van Oekraïense vluchtelingen.

Hiervoor werden 38 VDAB-bemiddelaars (31 nieuw aangeworven en 7 bestaande bemiddelaars) betaald met REACT-EU-middelen voor de specifieke aanpak van de Oekraïense vluchtelingen. Hiervoor werd ook een aangepaste intake/ondersteuning opgezet:

- ▶ **Ondersteuning bij activering bij lokale besturen vanuit VDAB:** vanuit het statuut tijdelijke bescherming hebben de Oekraïners recht op een leefloon, en dus lag de activeringsbevoegdheid voor de leefloongerechtigde Oekraïners bij de OCMW's en de lokale besturen. Zij konden de hulp inroepen van VDAB om Oekraïners te oriënteren richting werk. Net als in de reguliere werking, stimuleerde VDAB de OCMW's/lokale besturen om hun leefloongerechtigde klanten in te schrijven bij VDAB, ook als men zelf de trajectbegeleiding opnam. Dit stimuleerde de instroom bij VDAB.
- ▶ **Bemiddeling:** VDAB zette in op een 'snelle' maar ook uitgebreide en holistische screening, om een aanbod op maat te kunnen voorstellen. Voor Oekraïners met een korte afstand tot de arbeidsmarkt richtte men zich op een goede matching en/of toeleiding naar een taalopleiding om zo een snelle tewerkstelling in Vlaanderen te faciliteren. Voor personen met een wat grotere afstand tot de arbeidsmarkt voorzag men een meer langdurige begeleiding op maat voor.

- ▶ **Eenvoudige communicatie:** voor het bereiken van Oekraïense vluchtelingen maakte VDAB duidelijke kernboodschappen voor zowel de eigen website, flyers van VDAB, maar ook op externe websites, zoals “Vlaanderen helpt Oekraïne”, over hoe men zich kan aanmelden bij VDAB.
- ▶ **Taalondersteuning:** VDAB had tijdelijke versterking van bemiddelaars die gericht voor ontheemden werkten, en naast het Nederlands, ook een contacttaal (Oekraïens en/of Russisch) machtig waren. Dit zorgde ervoor dat de taaldrempel substantieel verlaagd werd en schepte een vertrouwensband met de vluchtelingen.
- ▶ **Prescreening:** aan het begin van de werking ontwikkelde VDAB voor zowel de Agentschappen als de OCMW's/lokale besturen praktische handvatten voor een eerste inschatting m.b.t. werk. Deze werden ook opgenomen in de communicatie met de betrokken organisaties, bijv. via het extranet van VDAB voor lokale besturen en het organiseren van een webinar.
- ▶ **Gestroomlijnde intakeprocedure:** VDAB heeft een gestroomlijnde intakeprocedure ontwikkeld, waarmee ze probeerde de individuele behoeften, competenties en interesses van de ontheemde nieuwkomers beter in kaart te brengen. Hierdoor kon een op maat gemaakt ondersteuningsplan aangeboden worden.
- ▶ **Vacatures onderscheiden:** VDAB heeft sterk geïnvesteerd in het maken van een onderscheid tussen beroepen die specifiek Nederlandstalige vaardigheden vereisten, en andere beroepen waarbij dit minder cruciaal was. Zo kon men gemakkelijker de vacatures onderscheiden die mogelijk waren voor de Oekraïense vluchtelingen.
- ▶ **Provinciale spoc's:** voor het maken van afspraken werden in elke provincie bij VDAB provinciale spoc's aangesteld. In de meeste gevallen zijn dat dezelfde mensen die de reguliere samenwerking op regionaal en lokaal niveau opvolgen met de Agentschappen Integratie en Inburgering en de lokale besturen/OCMW's, bv. in het kader van inburgering en activering van leefloongerechtigden.

2) Uitbreiding van de capaciteit m.b.t. specifieke opleidingen en begeleidingen van Oekraïners

VDAB voorzag om de doelgroep maximaal te linken met het bestaande aanbod, al dan niet specifiek gericht op anderstaligen en nieuwkomers. Er werd bijkomend ingezet op volgende **bestaande maatregelen**⁴¹ (voor elke maatregel werd een ESF-project aangemaakt binnen deze oproep).

- ▶ Uitbreiding intensieve begeleiding door partners (o.a. via GLOW) – project 12507
- ▶ Opleiding Nederlands leren voor anderstaligen (NT2)⁴² – project 12508
- ▶ Nederlands op de opleidingsvloer (NODO)⁴³ – project 12509
- ▶ Individuele beroepsopleiding met taalcoaching (IBO-T)⁴⁴ – project 12510
- ▶ Beroepsopleidingen van VDAB⁴⁵ – project 12384

De REACT-EU middelen werden ingezet voor de begeleiding van Oekraïners binnen deze projecten. De financiering van REACT-EU werd enkel ingezet voor werkzoekenden met de Oekraïense nationaliteit.

⁴¹ Zie de website van VDAB voor het aanbod voor anderstaligen en nieuwkomers : <https://extranet.vdab.be/themas/anderstaligen/anderstaligen-overzicht-van-dienstverlening-van-vdab-voor-anderstalige-burgers>

⁴² <https://www.vdab.be/vindeeenopleiding/opleidingen/nt2>

⁴³ <https://werkgevers.vdab.be/anderstalig-talent>

⁴⁴ <https://werkgevers.vdab.be/ibo/taalcoaching>

⁴⁵ https://www.vdab.be/opleidingen/gratis-en-voordelig-leren/geen-werk/erkend?gad_source=1

4.7.2 Doelstellingen van de actie

Het doel was om een integrale dienstverlening naar werk te kunnen bieden aan de Oekraïense vluchtelingen. De dienstverlening van VDAB (en partners) had tot doel om de financiële zelfredzaamheid van de Oekraïense vluchtelingen te versterken en (knelpunt)vacatures in te vullen.

4.7.3 Evaluatie

4.7.3.1 Effectiviteit en impact

INPUT

Er werd snel duidelijk dat het initieel begrootte bedrag enorm overschat was, wegens het beperkt aantal Oekraïense vluchtelingen dat zich inschreef bij VDAB. Naar aanleiding hiervan, werd op 28/09/2023 een verschuiving van 15 miljoen euro REACT-EU middelen naar actie 2 'knelpuntopleidingen' goedgekeurd.

Ook het overgebleven budget van 6,7 miljoen euro werd niet volledig besteed. Onderstaande tabel toont de financiering voor elk van de maatregelen, berekend op basis van het aantal Oekraïense vluchtelingen dat een begeleiding binnen elk van de maatregelen ontving. Uiteindelijk werd in totaal voor 3,4 miljoen euro aan REACT-EU middelen ingezet voor de begeleiding en opleidingen van Oekraïense vluchtelingen.

Voor de berekening van het gefinancierde bedrag worden volgende systemen gehanteerd:

- ▶ Bij regiedossiers (uitbreiding intensieve begeleiding door partners en NT2-acties) wordt de financiering bepaalde door een inspanningsvergoeding en een resultaatsvergoeding. De inspanningsvergoeding wordt toegekend wanneer de inspanningen volgens de doelstellingen en de contractvoorwaarden geleverd zijn. Ook wordt er een resultaatsvergoeding toegekend wanneer de deelnemer het gewenste resultaat behaalde.
- ▶ Bij actordossiers (NODO, IBO-T, beroepsopleiding) is de financiering gebaseerd op een standaardkost, waarbij de kostprijs berekend is op basis van succesvol beëindigde acties (dus succesvol beëindigde opleidingen die resulteren in tewerkstelling) en de stopgezette acties met uitstroom.

Tabel 42: Financiering per maatregel i.k.v. de uitbreiding van de capaciteit

Omschrijving	Type	Type financiering	Financiering
Intake, inschatting, oriëntering en matching door VDAB	Begeleiding	Inzet eigen bemiddelaars	€ 2.059.385
Uitbreiding intensieve begeleiding door partners	Begeleiding	Regie	€ 233.629
NT2-acties	Opleiding	Regie	€ 151.906
NODO	Opleiding	Actor	€ 13.590
IBO-T (IBO met taalcoaching)	Opleiding	Actor	€ 155.471
Beroepsopleiding	Opleiding	Actor	€ 804.251
Totaal	-	-	€ 3.418.232

Bron: 1elijnscontrole van Deloitte

OUTPUT

Onderstaande tabel toont het bereik van Oekraïense vluchtelingen voor elk van de maatregelen. Via het project 10653 'intake, inschatting, oriëntering en matching door VDAB' werden 38 VDAB-bemiddelaars gefinancierd. 31

van deze bemiddelaars waren nieuw aangeworven. Om snel een antwoord te kunnen bieden op de instroom werden ook een aantal bestaande medewerkers ingezet bij opstart.

Hiermee werden uiteindelijk 8074 Oekraïense vluchtelingen bereikt. De intensieve begeleiding opgenomen door partners behaalde een bereik van 164 Oekraïense vluchtelingen. De taal- en beroepsopleidingen behaalden een bereik dat varieert tussen 95 en 197 deelnemers.

Tabel 43 Aantal deelnemers per maatregel in 2022 en 2023

Maatregel	Deelnemers
Intake, inschatting, oriëntering en matching door VDAB	8074
Uitbreiding intensieve begeleiding door partners	164
NT2-acties	197
NODO	151
IBO-T (IBO met taalcoaching)*	108
Beroepsopleiding*	95

Bron: ESF-rapportering uit de ESF-applicatie

* Enkel succesvolle opleidingsdeelnemers waarbij de werkzoekende na het volgen van de opleiding een job vond

Voor de 'Uitbreiding intensieve begeleiding door partners' maakte VDAB gebruik van verschillende partners, binnen verschillende bestaande systemen. Deze samenwerkingen werden dus versterkt specifiek voor het begeleiden van Oekraïense vluchtelingen. In de onderstaande tabel wordt per partnerovereenkomst binnen deze samenwerking weergegeven hoeveel deelnemers begeleid werden en hoeveel financiering hiervoor werd uitbetaald. Het grootste aantal deelnemers werd begeleid in een traject 'Hoogopgeleid en anderstalig' (HOA, 54 deelnemers), een GLOW-traject (40 deelnemers) en een IBO voor anderstaligen (33).

Tabel 44 Details over de partnerovereenkomsten binnen het project 'Uitbreiding intensieve begeleiding door partners', en de deelnemers en financiering per partnerovereenkomsten in 2022 en 2023

Maatregel	Deelnemers	Financiering
Hoogopgeleid en anderstalig (HOA)	58	€ 54.167,0
GLOW	40	€ 116.614,0
Traject naar Individuele Beroepsopleiding - Anderstaligen	33	€ 33.274,2
ABA	15	€ 14.993,9
Traject naar Individuele Beroepsopleiding	8	€ 5.877,6
Loopbaanoriëntatie voor Anderstaligen	4	€ 2.623,6
Outplacement Sociaal Interventiefonds	4	€ 5.215,8
Bemiddeling Werkzoekenden met Recente Werkervaring	1	€ 470,0
Maatgerichte Loopbaanoriëntatie 2.0	1	€ 393,1

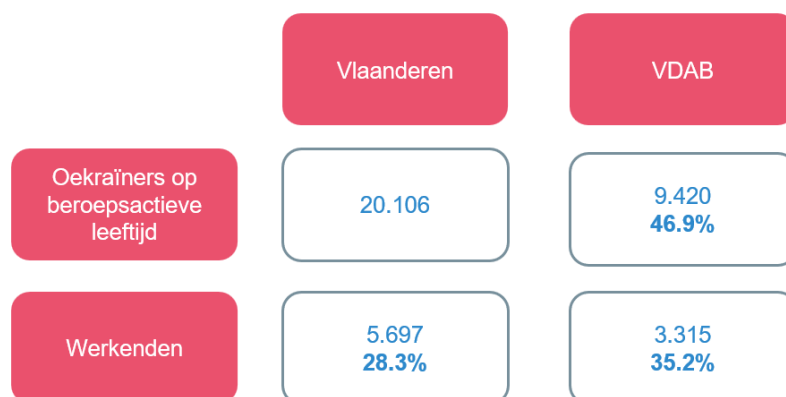
Bron: ESF-rapportering uit de ESF-applicatie

IMPACT

De deelnemers aan IBO-T (108) en aan een beroepsopleiding (95) betreffen enkel de deelnemers van werkzoekenden die na afloop aan het werk waren. Over de andere maatregelen zijn er beperkte uitstroomcijfers beschikbaar over bovenstaande acties die specifiek via REACT-EU werden gefinancierd. VDAB zette niet alleen in op bovenstaande acties om de Oekraïense vluchtelingen te begeleiden, maar bood bv. ook begeleiding bij Tijdelijke Werkervaring (TWE) via OCMW's en andere lokale acties. Deze werden niet via REACT-EU middelen

gefinancierd. Er werd door VDAB wel inzicht gebracht in de globale resultaten van de tewerkstelling van Oekraïense vluchtelingen, weergegeven in onderstaande figuur. Begin 2023 waren er 20.106 Oekraïense nieuwkomers op beroepsactieve leeftijd in Vlaanderen (tijdelijk ontheemde Oekraïners tussen 18 en 65 jaar) waarvan bijna de helft (9.420) ingeschreven was bij VDAB. Het aandeel dat werk vindt, ligt hoger bij diegenen die zich inschreven bij VDAB: 28,3% van de totale groep Oekraïense vluchtelingen is aan het werk, terwijl dit onder de ingeschrevenen bij VDAB 35,2% bedraagt. Dit geeft een indicatie dat de VDAB-dienstverlening een meerwaarde is voor de doelgroep om aan het werk te gaan, al kan dit hoger percentage werkenden onder de ingeschrevenen bij VDAB ook deels verklaard worden door de waarschijnlijk hogere motivatie om werk te vinden bij personen die zich inschreven.

Figuur 13: Overzicht van de populatie van Oekraïners op beroepsactieve leeftijd in Vlaanderen, het aandeel ingeschreven bij VDAB en het aandeel werkenden



Bron: VDAB-presentatie van de resultaten van de initiatieven t.a.v. Oekraïense vluchtelingen. STATBEL/KSZ cijfers van 2023-Q1

De crisis in Oekraïne fungeerde als katalysator voor verbeteringen in de interne werking van VDAB voor anderstaligen. Het versnelde de erkenning van buitenlandse diploma's en leidde tot versoepeling van de taalvereisten voor de dienstverlening, waardoor anderstaligen sneller toegang krijgen tot de dienstverlening. Deze aanpassingen zorgden ervoor dat het VDAB-aanbod voor alle anderstalige nieuwkomers verbeterde, dankzij een groter bewustzijn en meer flexibiliteit rond taalvereisten.

4.7.3.2 Relevantie en adequaatheid

Het aanbieden van een integrale dienstverlening naar werk is relevant om tegemoet te komen aan de noden van Oekraïense vluchtelingen en hun financiële zelfredzaamheid te verhogen. VDAB deed een bevraging bij Oekraïense nieuwkomers die een dienstverlening van VDAB ontvingen.⁴⁶ Daarin werd een grote behoefte vastgesteld om aan de slag te gaan, (financiële) zelfstandigheid te herwinnen en opnieuw aan het stuur te zitten van het eigen leven en loopbaan. Dit niet louter om de financiële situatie te verbeteren en onafhankelijk te zijn, maar ook om zich nuttig te voelen, een bijdrage te leveren aan de maatschappij en een nieuw leven op te bouwen in België.

In deze bevraging door VDAB werden ook de drempels naar tewerkstelling bevraged. De resultaten worden getoond in onderstaande figuur. Met stip op nummer één komt de taalbarrière naar voor: 92,2% van de respondenten ervaart een taaldrempel. De hoge verwachtingen van werkgevers over kennis van het Nederlands

⁴⁶ Schuerman, N., & Bogaerts, Y. (2023). Tewerkstelling van Oekraïense nieuwkomers. Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk, 33(2), 143-150.

alvorens te kunnen starten in een job, maken de zoektocht naar een job op niveau moeilijk. Dit onderbouwt de relevantie van het inzetten op taal via de NT2-acties, NODO en IBO-T.

Naast de taaldrempel, blijkt voor 30,0% ook een gebrek aan kennis over de Belgische arbeidsmarkt een drempel om werk te vinden. Begeleiding door VDAB is relevant om deze drempel te overwinnen.

Figuur 14 Resultaten van VDAB-onderzoek naar de drempels bij Oekraïense vluchtelingen



Bron: VDAB-presentatie van de resultaten van de initiatieven t.a.v. Oekraïense vluchtelingen (Aantal respondenten = 1518)

Wel was er een overschatting van het aantal Oekraïners dat zich bij VDAB zou aanbieden binnen de tijdshorizon van REACT-EU, gezien heel wat vluchtelingen na aankomst in Vlaanderen eerst andere uitdagingen zoals huisvesting, onderwijs voor kinderen, ... aanpakten. Dit resulteerde in een aanzienlijke onderbesteding van de initieel voorziene middelen.

4.7.3.3 Coherentie

De coherentie van de VDAB-initiatieven t.a.v. Oekraïense vluchtelingen met initiatieven uit belendende beleidsdomeinen werd gegarandeerd doordat er een domeinoverschrijdende taskforce werd opgericht. De taskforce bestond uit een team experts uit verschillende domeinen, zoals onderwijs, welzijn, werk, huisvesting en binnenlands bestuur, met het Agentschap Binnenlands Bestuur aan het roer. Ook het facilitair bedrijf was betrokken. Deze taskforce had de verantwoordelijkheid om afspraken te maken en beslissingen te nemen m.b.t. het opvangen van de Oekraïne-crisis. Door het oprichten van de taskforce werd een samenhangend verhaal overheen de verschillende beleidsdomeinen gerealiseerd.

Daarnaast gaf VDAB aan dat er goede afstemming was met de Vlaamse Sociale Inspectie van DWSE, waarbij gegevens en informatie werden uitgewisseld. Dit bleek nuttig, zodat VDAB goed op de hoogte was van de laatste ontwikkelingen en hun communicatie in lijn kon brengen met de informatie van de Vlaamse Sociale Inspectie. Ook was er de nodige afstemming tussen VDAB en DWSE in het kader van sectorconvenanten.

4.7.3.4 Beheerskwaliteit

Gezien de crisissituatie lijkt VDAB deze actie goed te hebben beheerd. Een grote sterkte was de deelname van VDAB aan een domeinoverschrijdende taskforce en het intern inrichten van een dedicated team dat de Oekraïne-acties selecteerde en opvolgde. De domeinoverschrijdende taskforce groeide organisch, gezien men bij de aanvang van de Oekraïne-crisis eigenlijk nog geen crisisbeheersysteem had. De betrokkenen bij VDAB gaven in het interview aan dat het een goede oefening was om met verschillende andere domeinen samen te werken en

dat ze op basis van deze ervaring een draaiboek opstellen voor crisisbeleid in de toekomst, zodat ze beter voorbereid zijn op crisissen in de toekomst.

Ook zette VDAB in op continue monitoring van de initiatieven. Men voerde bijsturingen door waar nodig. Er werd een werkbezoek in Nederland georganiseerd om te analyseren hoe de Noorderburen met de vluchtelingen uit Oekraïne omgingen. Dit uitwisselingsbezoek aan Nederland werd door de betrokkenen als zeer verrijkend werd ervaren en leidde tot aanpassingen aan de eigen diensten.

Bij het selecteren van initiatieven overwoog VDAB zorgvuldig of nieuwe maatregelen nodig waren, dan wel of bestaande maatregelen uitgebreid konden worden. Alleen als er echt behoefte was aan een nieuwe aanpak, werd deze ontwikkeld. Dit om te voorkomen dat kortetermijnacties werden opgestart die niet duurzaam zouden zijn, wat zowel voor interne processen als voor de samenwerking met partners onwenselijk is. Acties die werden opgestart, wilde VDAB kunnen verduurzamen.

4.7.3.5 Knelpunten en hefboomen

Bij de uitvoering van de actie kwamen volgende knelpunten naar voor:

- ▶ Overschatting van budget door beperkte inschrijving van Oekraïense vluchtelingen bij VDAB.
- ▶ Tijdig nieuw personeel vinden om intern de capaciteit te verhogen en nieuw personeel op te leiden tot volwaardige bemiddelaars bleek gezien de krapte op de arbeidsmarkt een uitdaging voor VDAB.
- ▶ Onhaalbare combinatie NT2-acties met een voltijdse job. De doorstroom naar een job vertraagt indien er eerst gestart moet worden met intensieve taalverwerving.
- ▶ Het vinden van een tewerkstelling was niet de enige uitdaging van Oekraïense vluchtelingen. Ook zorg voor kinderen en familie, stress en gezondheidsproblemen, het vinden van een huisvesting, ... zijn bijkomende zorgen die de stappen naar werk bemoeilijken of vertragen. Voor VDAB is het een uitdaging om een holistische aanpak te bieden die ingaat op deze verschillende soorten noden, met langdurige ondersteuning en opvolging,

Volgende hefboomen voor de succesvolle uitvoering van de acties werden geïdentificeerd:

- ▶ VDAB nam initiatieven om de rigide taalvereisten bij werkgevers te versoepelen. VDAB heeft voor haar nieuwe aanpak 'Intake, inschatting, oriëntering en matching' geïnvesteerd in het onderscheid tussen beroepen die specifiek Nederlandstalige vaardigheden vereisten, en andere beroepen waarbij dit minder cruciaal was, en de middelen van REACT-EU speelden hierbij een cruciale rol, aangezien ze extra tijd en ruimte boden om deze aanpassingen door te voeren. Zonder deze middelen zou er volgens VDAB onvoldoende tijd zijn geweest om dit effectief te realiseren. VDAB heeft vervolgens goed kunnen sensibiliseren naar werkgevers om minder streng te zijn m.b.t. het Nederlands.
- ▶ Bereidheid van werkgevers om bij te springen tijdens de Oekraïne-crisis.
- ▶ Goede samenwerking en afstemming met andere beleidsdomeinen en met DWSE.
- ▶ Het versterken van samenwerkingen met andere organisaties voor de intake van Oekraïners, zoals met OCMW's en de lokale besturen

4.8. Actie 7b: Versterking WSE in kader van Oekraïne-crisis

 Oproep	569 Omkadering WSE (Vlaamse Sociale inspectie + Economische Migratie)
 Beheerder	DWSE
 Timing	01/02/2022 – 31/12/2023
 Budget	▶ Dienst Economische Migratie: 991.879 euro ▶ Handhaving en toezicht - Vlaamse Sociale Inspectie: 797.250 euro - Administratieve Geldboeten: 35.179 euro
 Doelgroep	Vluchtelingen uit Oekraïne

4.8.1 Beschrijving

Het statuut van 'Tijdelijke bescherming', dat aan Oekraïense vluchtelingen gegund werd door een Europese richtlijn, gaf hen recht op werk en begeleiding naar werk (cf. supra). Dit leidde tot extra taken voor het Departement Werk en Sociale Economie, met name voor de dienst economische migratie en de Vlaamse sociale inspectie.

Concreet werden de REACT-EU middelen aangewend voor volgende bijkomende omkadering:

▶ Versterking van de dienst economische migratie

De dienst economische migratie werd tijdelijk uitgebreid met 2 VTE om de toestroom van Oekraïense werknemers en zelfstandigen in Vlaanderen op te vangen. Een van hen werd ingezet als verantwoordelijke voor het beheren van maatregelen en processen, de andere als jurist. Beide medewerkers versterkten het team op het gebied van juridische en communicatieve ondersteuning, bredere beleidsopvolging en dossierafhandeling.

▶ Verhoogd toezicht en handhaving via de diensten sociale inspectie en administratieve geldboeten

De Vlaamse sociale inspectie werd versterkt om intensiever toezicht te houden op de tewerkstelling van Oekraïense vluchtelingen en gedetacheerde werknemers in Vlaanderen. Hoewel Oekraïners vlot toegang kregen tot de Vlaamse arbeidsmarkt dankzij hun speciale statuut, was het cruciaal om hun arbeidsomstandigheden goed te controleren. De risico's op economische uitbuiting, sociale fraude en illegale tewerkstelling waren namelijk aanzienlijk. Een bijkomend risico was dat veel Oekraïners bij hun intrede op de arbeidsmarkt niet goed op de hoogte waren van hun rechten en plichten. De controles concentreerden zich rond een drietal grote luiken:

- ▶ Tijdelijke ontheemden – Oekraïners met het statuut van tijdelijke ontheemden konden werken onder voorwaarden die zijn vastgelegd op federaal niveau. Als gevolg nam de Vlaamse Sociale inspectie hierbij meer een preventieve rol en ondersteunde ze de federale inspecteurs.
- ▶ Oekraïners zonder statuut van 'tijdelijk ontheemden' – Oekraïners zonder dit speciaal statuut waren verplicht om te werken met een arbeidskaart. Hierop heeft de Vlaamse Sociale inspectie dan ook actief gecontroleerd of aan deze voorwaarden voldaan werd bij Oekraïense medewerkers.

- ▶ Detacheringen – Voor detacheringen zijn er specifieke regels waar de Vlaamse Sociale Inspectie ook op toeziet. Dit aantal Oekraïners werd voorspeld te stijgen (en is ook gestegen), door bv. Oekraïense vluchtelingen die voor een buitenlandse ondernemingen werken die ook in België actief zijn. De Vlaamse Sociale Inspectie waakt ervoor dat er aan de Belgische voorwaarden voldaan wordt.

Daarnaast werd het team administratieve geldboeten versterkt. Als uit controles van de Vlaamse Sociale Inspectie blijkt dat er een inbreuk is gepleegd, kan deze cel een boete opleggen. Door het invoeren van extra controles worden ook bijkomende administratieve geldboetes verwacht die opgelegd en opgevolgd dienen te worden.

4.8.2 Doelstellingen

De versterking van de **dienst Economische Migratie** had volgende specifieke doelstellingen:

- ▶ Informatieverstrekking aan werkgevers: De dienst verwachtte veel vragen van werkgevers over het tewerkstellen van Oekraïners, zowel algemeen als voor specifieke gevallen. Dit omvatte vragen over aflopende vergunningen, verlengingen, specifieke verblijfsstatussen, en speciale categorieën zoals seizoenarbeid en au pairs.
- ▶ Verwerken van bijkomende dossiers in het kader van de beroepskaarten voor Oekraïners en derdelanders die in Oekraïne wonen. Oekraïense burgers dienden in het begin van 2022 een beroepskaart aan te vragen indien zij een activiteit als zelfstandige wilden opstarten in Vlaanderen. Zij waren immers niet vanaf het begin vrijgesteld zoals erkende vluchtelingen⁴⁷. Vanaf 20 augustus 2022 waren vluchtelingen uit Oekraïne met het statuut van tijdelijke bescherming wél vrijgesteld van de beroepskaart om in België als zelfstandige te werken, en hoefden zij dus niet langer een beroepskaart aan te vragen.
- ▶ Verwerken van bijkomende dossiers in het kader van arbeidskaarten voor Oekraïners die bijvoorbeeld reeds op het grondgebied van de EU verbleven en buiten het toepassingsgebied van tijdelijke bescherming vielen.
- ▶ Extra screenings om misbruik en oneigenlijke migratie tegen te gaan, want een groot aantal Oekraïners in Europa viel buiten het statuut van tijdelijke bescherming en had geen vrije toegang tot onze arbeidsmarkt.

Met de **verhoogde handhaving en toezicht** van de dienst sociale inspectie wilde de Vlaamse overheid een duidelijk signaal afgeven, namelijk dat misbruik van deze kwetsbare groep mensen niet getolereerd wordt. Het uitbreiden van het team was essentieel om de zichtbaarheid en inzetbaarheid van inspecteurs op het terrein te vergroten. Het toezicht richtte zich op migratiecontroles, maar ook op de arbeidsomstandigheden waaronder Oekraïners tewerkgesteld werden, waarbij de controle op (illegale) detachering eveneens van groot belang was. Er werd ingeschat dat er met de toegekende middelen 500 extra controles uitgevoerd konden worden. Daaraan gelinkt wou men ook het team van de Administratieve Geldboetes versterken, om de bijkomende (inbreuken als gevolg van de) controles te kunnen verwerken.

4.8.3 Evaluatie

4.8.3.1 Effectiviteit en impact

INPUT

Er werden REACT-EU-middelen vrijgemaakt voor de dienst Economische migratie, de dienst Vlaamse Sociale Inspectie en de dienst administratieve geldboetes.

⁴⁷ cf. het KB van 3/2/2003 tot vrijstelling van bepaalde categorieën van vreemdelingen van de verplichting houder te zijn van een beroepskaart voor de uitoefening van een zelfstandige beroepsactiviteit

De toegekende bedragen bestaan uit loonkosten voor de bijkomende medewerkers (met een geschatte loonkost van 71.000 euro per werknemer van niveau A⁴⁸) en vaste werkingskosten (8.725 euro per dienst). De bedragen per dienst worden weergegeven in Tabel 45.

- ▶ Voor de dienst Economische migratie werd er 159.450 euro uitgetrokken voor de tijdelijke werving van 1 voltijdse jurist (niveau A) en 1 voltijdse maatregel- en procesverantwoordelijke (niveau A).
- ▶ Voor de Vlaamse sociale inspectie ging het over 797.250 euro voor de tijdelijke versterking van de Vlaamse Sociale Inspectie met 10 voltijds equivalenten (niveau A).
- ▶ Het team van Administratieve Geldboetes kreeg via REACT-EU een toelage voor de inzet van een deeltijdse medewerker. Deze toelage omvatte 26.454 euro loonkosten.

Tabel 45: Middelen van REACT-EU per dienst, met details over de ingezette VTE, loonkost en werkingskosten

Maatregel	# VTE	loonkost	# koppen	werkingskost	totaal
Economische migratie	2	€ 71.000,00	2	€ 8.725,00	€ 159.450,00
Toezicht en handhaving	10	€ 71.000,00	10	€ 8.725,00	€ 797.250,00
	0,5	€ 52.907,00	1	€ 8.725,00	€ 35.178,50

Bron: nota aan de Vlaamse regering: Maatregelen bij het Departement Werk en Sociale Economie n.a.v. de Oekraïne-crisis – 2022

OUTPUTS VAN DE VERSTERKING VAN DE DIENST ECONOMISCHE MIGRATIE

Er werd door de dienst Economische Migratie **informatie** verstrekt, die evolueerde naargelang de evolutie van de crisis. Vragen kwamen voornamelijk toe via het algemeen infonummer (1700) en de eigen officiële kanalen. Maar er kwamen ook vragen vanuit diverse andere partijen zoals werkgevers, consultants, sectoren, VLAIO, Flanders Investment and Trade, etc., zowel telefonisch als via mail. Er was immers redelijk wat onduidelijkheid over de verschillende statuten voor Oekraïners. Zo waren er ook al Oekraïense migranten in Vlaanderen vóór de start van het conflict en die kwamen niet in aanmerking voor het tijdelijk beschermingsstatuut. Ook kwamen niet-Oekraïners die gevlucht waren uit Oekraïne niet automatisch in aanmerking voor tijdelijke bescherming.

De dienst Economische Migratie zette daarom ook in op het geven van concrete antwoorden, het voeden van de website en het opstellen van FAQs. Tussen februari 2022 en maart 2024 werden volgende aantallen vragen behandeld over de tewerkstelling van Oekraïners (en derdelanders woonachtig in Oekraïne):

- ▶ 303 telefonische vragen;
- ▶ 124 vragen per mail.

De toename van Oekraïners zorgde ook voor een verhoging van het aantal aanvragen van arbeidskaarten, en dus voor een toegenomen druk op de dienst Economische Migratie. Een groot aantal Oekraïners in Europa valt immers buiten het toepassingsgebied van tijdelijke bescherming, en moet wel een arbeidskaart aanvragen om in België te mogen werken. Het aantal aanvragen steeg van 2021 in 13.267 naar 20.312 in 2022, en steeg tot 23.041 in 2023 (zie onderstaande tabel). Een groot aandeel van deze aanvragen gebeurden door Oekraïners. Oekraïense arbeidskrachten vormden zo in 2023 ook de grootste groep buitenlandse arbeidskrachten waaraan een toelating tot arbeid afgeleverd werd door de dienst economische migratie (3.193 van de in totaal 16.272 afgeleverde toelatingen).

⁴⁸ Zie informatie over loonschalen op de website van de Vlaamse overheid : <https://overheid.vlaanderen.be/definitie-niveau>

Tabel 46: Aanvragen en toekenningen voor toelating tot de Vlaamse arbeidsmarkt, met uitsplitsing van Oekraïners

	2021		2022		2023	
	Aanvragen	Toegekend	Aanvragen	Toegekend	Aanvragen	Toegekend
Oekraïners	2 605	2 184	2 672	2 576	3 422	3 193
Alle nationaliteiten	13 267	7 951	20 312	14 727	23 041	16 272

Bron: opgevraagd bij de Dienst Economische Migratie

Een belangrijk deel van deze arbeidskaarten werd aangevraagd door Oekraïense **seizoenarbeiders** die in Vlaanderen willen werken (3.211 aanvragen van de totale 3.422 aanvragen waren voor seizoensarbeid). Daarom wordt door de dienst Economische migratie extra ingezet op specifieke informatiedeling met Belgische werkgevers rond de reglementering van seizoensarbeid, i.c. via de Boerenbond. Met de Boerenbond worden immers jaarlijkse afspraken gemaakt rond de inzet van buitenlandse seizoenarbeiders.

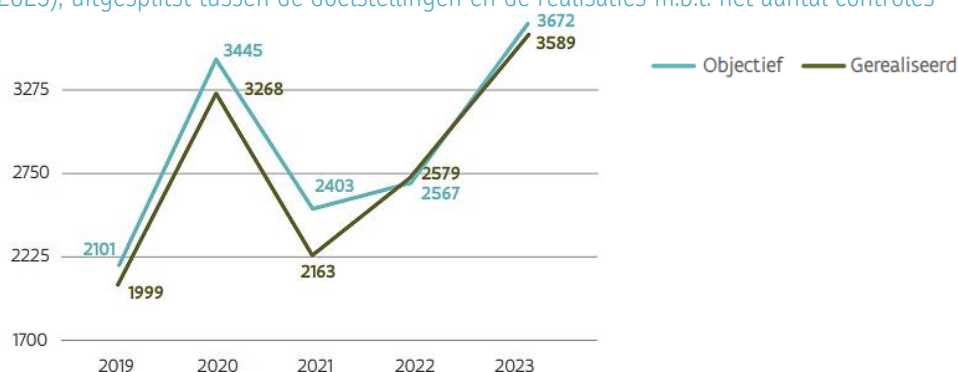
Daaraan gelinkt worden sinds het najaar van 2022 de aanvragen voor economische migratie voor Oekraïense werknemers extra **gescreend door de controlekamer** van de dienst, met het oog op misbruik en oneigenlijke migratie. Deze screening gebeurt op basis van bepaalde knipperlichten, zoals veel-aanvragers of slechte financieel-economische ratio's van de werkgever. Deze informatie kan bijgevolg doorgespeeld worden naar de Vlaamse Sociale Inspectie (cf. infra).

OUTPUTS VAN HET VERHOOGDE TOEZICHT VIA DE DIENSTEN SOCIALE INSPECTIE EN HANDHAVING VIA DE DIENST ADMINISTRatieve GELDBOETES

Een belangrijke output van de toegekende middelen in het kader van het verhoogd toezicht en de verhoogde handhaving m.b.t. het tewerkstellen van Oekraïners, waren de 10 bijkomende inspecteurs en hun uitgevoerde controles. Sinds de uitbraak van de oorlog in Oekraïne heeft **de Vlaamse Sociale inspectie** namelijk 385 onderzoeken uitgevoerd die expliciet gericht waren op de tewerkstelling van personen die de oorlog ontvlucht zijn (dit ligt ietwat lager dan geschatte 500 extra controles). Daarbij werden 2499 personen gecontroleerd, waarvan 1510 tot de doelgroep behoorden (nl. Oekraïners), waarvan 1487 werknemers en 23 zelfstandigen. Dankzij deze controles werden verschillende inbreuken ontdekt.

Onderstaande grafiek toont de evolutie van het totaal aantal uitgevoerde controles van de dienst Vlaamse Sociale Inspectie, over de verschillende domeinen heen waar de dienst controles over doet (dus niet alleen m.b.t. tewerkstelling van Oekraïners). De stijgende evolutie in het aantal controles tussen 2021 en 2023 toont aan dat dankzij de bijkomende inspecteurs er inderdaad geïnvesteerd is in bijkomende controles, en dat de onderzoeken naar misbruik van Oekraïners niet de plaats ingenomen hebben van andere noodzakelijke controles.

Figuur 15 Uitgevoerde controles door de Vlaamse Sociale inspectie, overheen de verschillende domeinen (2019 – 2023), uitgesplitst tussen de doelstellingen en de realisaties m.b.t. het aantal controles

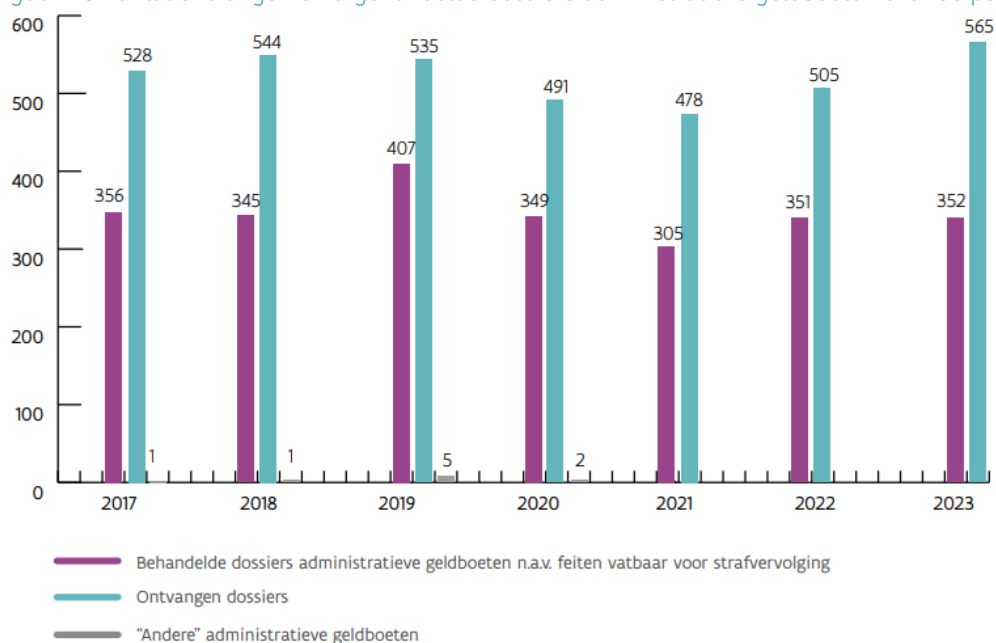


Bron: jaarverslag Vlaamse Sociale Inspectie 2023

Een andere belangrijke output van de Vlaamse Sociale Inspectie was informatie. De dienst stelde brochures op voor de website van VDAB en hielp mee met de brochure 'welkom in Vlaanderen' van het Agentschappen Integratie en Inburgering. De inspecteurs op het terrein informeerden werknemers via die informatiebrochures, zodat hun rechten bevattelijk weergegeven en uitgelegd konden worden. Ook werden informatiebrochures gedeeld met sectoren, zodat zij deze informatie ook konden doorspelen aan de ondernemingen. Tenslotte gaf de dienst ook een opleiding aan de dienst Economische Migratie, om hen ook steeds goed geïnformeerd te houden.

De verschillende controles van de Vlaamse Sociale Inspectie leidden tot het vaststellen van verschillende inbreuken. Als gevolg werden deze inbreuken behandeld door de dienst **Administratieve geldboetes** van DWSE. Dit werd mede gerealiseerd door de extra medewerker die de dienst ter beschikking kreeg via REACT-EU. Als een dossier opportuun geacht wordt, beslist de dossierbehandelaar van de dienst of er al dan niet een boete wordt opgelegd (bv. door verzachtende omstandigheden). Onderstaande grafiek toont dat de dossiers vanaf 2021 slechts licht gestegen zijn/relatief stabiel bleven. In 2023 bleek dat 81,3% van de inbreuken gelinkt waren aan migratie, voornamelijk door illegale tewerkstelling. We moeten voorzichtig zijn met de interpretatie van deze cijfers, gezien het moeilijk in te schatten is hoe de situatie zou geweest zijn zonder de Oekraïne-crisis.

Figuur 16 Aantal ontvangen en afgehandelde dossiers administratieve geldboeten over de periode 2017-2023.



Bron: jaarverslag Vlaamse Sociale Inspectie 2023

4.8.3.2 Relevantie en adequaatheid

De versterking van de dienst economische migratie was relevant om tegemoet te komen aan de uitdagingen die bij de integratie van Oekraïense vluchtelingen op de arbeidsmarkt komen kijken. Voornamelijk het verstrekken van informatie en het behandelen van arbeidskaarten was relevant.

De relevantie van de extra inspecteurs voor de Vlaamse Sociale Inspectie is duidelijk hoog. De toevoeging van extra capaciteit maakte het mogelijk om de controles met betrekking tot Oekraïense vluchtelingen uit te voeren zonder dat dit ten koste ging van de reguliere werkzaamheden van de inspectie. Zonder deze bijkomende inspecteurs zouden 'gewone' controles mogelijk zijn verwaarloosd, wat een negatieve impact zou hebben gehad op het toezicht op andere belangrijke zaken. Bovendien heeft de inzet van deze extra middelen bijgedragen aan het opsporen van grote fraudezaken die anders wellicht niet aan het licht zouden zijn gekomen. Dit toont aan

dat de extra inspecteurs een directe en cruciale rol hebben gespeeld in het waarborgen van zowel de controles rond Oekraïne als het behoud van de focus op bredere inspectiedoelen.

4.8.3.3 Coherentie

De initiatieven zijn coherent met breder beleid, gezien de Vlaamse sociale inspectie en de dienst economische migratie een belangrijke rol vervullen bij de rechtmatige tewerkstelling van vluchtelingen en de Oekraïne-crisis de nood hieraan versterkte. Er werd actief afgestemd met andere actoren zoals het Agentschap Integratie en Inburgering en met VDAB om de informatie die verstrekt werd, met elkaar te stroomlijnen.

4.8.3.4 Beheerskwaliteit

De acties werden door de Vlaamse sociale inspectie en de dienst economische migratie kwaliteitsvol beheerd.

De **Vlaamse Sociale Inspectie** kreeg voor het eerst te maken met het statuut van tijdelijk ontheemden en onderzocht welke rechten en plichten daarbij hoorden. Aangezien de voorwaarden voor het statuut regelmatig veranderden, was het belangrijk om de ontwikkelingen nauwgezet te volgen. De dienst richtte themagroepen op om specifieke rechten en plichten grondig te analyseren en werkte hiervoor samen met andere regionale en federale diensten, zoals de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). Deze samenwerking bundelde verschillende expertises, zoals juridisch en verloning, om correcte informatiebrochures op te stellen.

Daarnaast werkte de Vlaamse Sociale Inspectie samen met VDAB om informatie te verkrijgen over de werkplaatsen van tijdelijk ontheemden, wat hielp bij het uitvoeren van controles. Deze gegevens vulden de informatie van de dienst economische migratie aan (die de aanvragen van arbeidskaarten beheert). Ook via de RSZ, met de Limosa-databank⁴⁹, konden werkplaatsen en buitenlandse werknemers en detacheringen worden opgevolgd.

De dienst **economische migratie** zette zich flexibel in en schakelde snel met betrekking tot de wisselende regelgeving rond Oekraïners. Gezien de bijkomende vraag naar arbeidskaarten, met name voor seizoensarbeid, werd ook proactief de hand gereikt naar onder andere de Boerenbond voor het correct verspreiden van informatie. Ook werden aanvragen voor tewerkstelling voor Oekraïense werknemers extra gescreend door de controlekamer van de dienst, om zo verder misbruiken te proberen herkennen, en zo mogelijks door te spelen naar de Vlaamse Sociale Inspectie.

4.8.3.5 Knelpunten en hefboomen

Volgende knelpunten en hefboomen bij de uitvoering van de actie kwamen naar voor:

- ▶ Voor de Vlaamse Sociale Inspectie was het niet evident om goede inspecteurs aan te werven. Het duurde zo uiteindelijk een jaar om alle vacatures in te vullen.
- ▶ Een ander knelpunt was dat nieuwe inspecteurs eerst drie maanden lang een opleiding krijgen, en dus niet onmiddellijk inzetbaar zijn. De Vlaamse Sociale Inspectie heeft dan met het bestaande personeel de focus verlegd van bestaande controles naar Oekraïne. Men voelde immers de druk en de noodzaak rond Oekraïne, en wou niet wachten tot de nieuwe collega's in dienst en opgeleid waren. Een hefboom was dat er al een goed opleidingstraject was bij de dienst, met een vast starterspakket. Hierdoor konden de inspecteurs eenmaal aangeworven goed opgeleid worden tot volwaardige inspecteurs.

⁴⁹ Website RSZ: https://www.socialsecurity.be/site_nl/employer/applics/meldingsplicht/index.htm

- ▶ Een knelpunt was het opvolgen van gegevens. In 2022 was de dienst namelijk overgeschakeld naar een nieuw systeem voor inspectie en monitoring. Dit systeem kende echter verschillende 'kinderziektes'. Dit heeft voor gezorgd dat ze niet optimaal het aantal controles, het aantal bedrijven, etc. konden monitoren en erover rapporteren.
- ▶ Een ander knelpunt is dat de REACT-EU middelen tijdelijk zijn, maar dat de nood aan controles nog steeds hoog is, wegens het hoge aantal Oekraïners dat nog steeds werkzaam is in Vlaanderen.

4.9. Actie 7c: Versterking sectoren in kader van Oekraïne crisis via addendum Oekraïne

 Oproep	569 DWSE ondersteuning sectorconvenanten
 Beheerder	DWSE
 Timing	Addenda Oekraïne: 1 juli 2022 tot 30 juni 2023 volledig met REACT-EU Eerste verlenging: 1 juli 2023 tot 30 juni 2024 (tot eind 2023 via REACT-EU)
 Budget	1.328.788,43
 Doelgroep	Directe doelgroep: Sectororganisaties Finale doelgroep: Oekraïense vluchtelingen

4.9.1 Beschrijving

Op 20 mei 2022 gaf de Vlaamse Regering extra opdrachten aan DWSE om Oekraïense vluchtelingen te onthalen op de Vlaamse arbeidsmarkt. Naast een versterking van de dienst economische migratie en een verhoogd toezicht en handhaving op de tewerkstelling (cf. Actie 7b), werd vooropgesteld om het aanbod van Oekraïense vluchtelingen te matchen via een (inter)sectorale aanpak. Dit werd vormgegeven in een addendum bij de sectorconvenants: 'sectorgerichte aanpak van de Oekraïne crisis'. Dit addendum was zogenaamd 'flankerend' aan de aanpak van VDAB en andere partners voor Oekraïense vluchtelingen.⁵⁰ Alle sectoren met een sectorconvenant konden vrijblijvend intekenen op het addendum, waarvoor telkens maximaal €85.000 zou vrijgemaakt worden.⁵¹

In het eerste jaar sloot de Vlaamse regering met 13 sectoren⁵² een addendum af. Deze werden officieel goedgekeurd op 15 juli 2022. De sectoren chemie, kunststoffen en life sciences, voeding, hout en textiel werkten hierbij samen onder de noemer 'Matching Talent'. Zij dienden elk een afzonderlijk addendum in, maar wel met dezelfde resultaats- en inspanningsverbintenissen. Dit eerste addendum voor de sectorgerichte aanpak van de Oekraïne crisis (7/2022-6/2023) werd volledig gefinancierd via REACT-EU.

Daarna kregen sectoren de vrijblijvende mogelijkheid om hun addendum te verlengen op 1 juli 2023 met één jaar. Deze werden slechts deels, tot 31 december 2023, gefinancierd met REACT-EU. Enkel de sector van de vrije beroepen koos ervoor het addendum niet te verlengen.⁵³

4.9.2 Doelstellingen van de actie

De Vlaamse regering voerde maatregelen in met als doel de Oekraïense vluchtelingen op de Vlaamse arbeidsmarkt op te vangen en hun integratie te bevorderen. De visie was om, naast het voorzien van opvang, ook in te zetten op financiële onafhankelijkheid en het invullen van knelpuntvacatures. Eén van de onderdelen hiervan

⁵⁰ [Bisnota aan de Vlaamse Regering](#)

⁵¹ [Nota van de Vlaamse Regering](#)

⁵² Bouw, Chemie, kunststoffen en life sciences*, Elektriciteit, Groene sectoren, Lokale besturen, Vrije beroepen, Social profit, Zelfstandige kleinhandel, Uitzendsector, Dienstencheques, Houtsector*, Textiel*, Voedingsnijverheid* -

⁵³ Eindevaluatie Addendum Oekraïne door D-WSE

was om te werken met een 'sectorgerichte aanpak van de Oekraïne crisis'. WSE lanceerde daarom een oproep voor een addendum bij de sectorconvenants, met volgende operationele doelstellingen van de addenda:

- ▶ Sectoren moesten, zoals reeds vermeld, faciliterend kunnen instaan voor het snel en efficiënt invullen van vacatures in hun sector en ook op taalondersteuning werd de nadruk gelegd. De afspraken per sectoren werden in resultaatsverbintenissen en inspanningsverbintenissen gegoten.
- ▶ Ze konden daarbij focussen op bestaand aanbod van bv. VDAB die ruime ervaring had in het activeren van nieuwkomers in het algemeen. DWSE hoopte dat er op die manier bij de sectoren expertise kon ontstaan in het activeren van nieuwkomers.
- ▶ In de oproep benadrukte WSE ook dat intersectorale samenwerking mogelijk was (via de intersectorale werking) en stelde ook samenwerking voor tussen sectoren en lokale actoren (VDAB, lokale besturen, Fedasil).⁵⁴ De addenda hadden dus tot doel alle betrokken actoren in partnerschap te verbinden, indien mogelijk vanuit een intersectorale aanpak, maar met aandacht voor de sectorale eigenheden.

4.9.3 Evaluatie

4.9.3.1 Effectiviteit en impact

INPUT

Tijdens de eerste 18 maanden van het addendum (addenda van 1/7/22 tot 30/6/23 en verlenging tot 31/12/23) werden middelen voorzien voor de sectoren voor het uitvoeren van de addenda, voor het versterken van de intersectorale werking van de SERV, en voor de aanwerving van een extra accountmanager bij het Departement WSE om de addenda te coördineren. De totale som resulteert in een bedrag van €1.328.788.

- ▶ Er werden REACT-middelen toegewijd aan personeelskosten van het Departement WSE (€39.581,96) voor de aanwerving van een bevoegde accountmanager, als coördinator van het addendum en aan de SERV (€ 70.000 voor de versterking van de intersectorale werking.
- ▶ Daarnaast werd er € 1.219.207 gefinancierd rechtstreeks voor de addenda van de verschillende sectoren. Deze financiering was gebaseerd op de kosten die effectief gemaakt werden, gelinkt aan de acties van de sectoren en de resultaten hiervan.

Onderstaande tabel geeft het overzicht per sector van het maximaal beschikbare bedrag en het uitbetaalde bedrag via REACT-EU. Het maximaal beschikbare bedrag was € 85.000 per sector per jaar. De REACT-EU financiering werd ingezet voor 1,5 jaar van het addendum en bedroeg daarom maximum € 127.500 per sector. Uitzonderingen die een hogere maximumfinanciering hadden zijn de uitzendsector, die bij de verlenging van het addendum meer inspanningen beloofden mits een hogere financiering, en PlasticQ, waarbij de coördinatie van het Matching Talent platform werd gefinancierd. De vrije beroepen hebben het addendum niet verlengd.

Als gevolg van de moeilijkheden in bepaalde sectoren voor het tewerkstellen van Oekraïners, engageerden niet alle sectoren zich voor het maximale voorziene bedrag, waardoor de uitbetaalde budgetten lager liggen dan de maximaal beschikbare middelen. Een andere factor hiervoor is echter ook dat sectoren worstelden met de maximale toegelaten steun volgens de de-minimisregelgeving⁵⁵.

⁵⁴ Oproep van Departement WSE: Addenda 'sectorgerichte aanpak Oekraïne crisis'

⁵⁵ <https://www.vlaio.be/nl/begeleiding-advies/financiering/overheidsmaatregelen/veelgestelde-vragen-de-minimis>

Tabel 47: Overzicht van de beschikbare en uitbetaalde bedragen per sector i.k.v. het addendum Oekraïne

Sector	Maximum beschikbare toelagen REACT-EU-middelen	Uitbetaalde financiering met REACT- EU
Bouw	€ 127.500,0	€ 31.868,4
Dienstencheques	€ 127.500,0	€ 84.380,5
Elektriciteit	€ 127.500,0	€ 12.874,2
Groene sectoren	€ 127.500,0	€ 3.803,4
Lokale besturen	€ 127.500,0	€ 122.197,8
Social Profit	€ 127.500,0	€ 125.492,6
Uitzendsector	€ 160.500,0	€ 160.500,0
Vrije beroepen	€ 85.000,0	€ 8.740,0
Zelfstandige kleinhandel	€ 127.500,0	€ 120.153,0
Matching talent - PlasticQ - Textiel - Voedingsnijverheid - Houtsectoren	€ 553.000,0	€ 553.000,0
Totaal	€ 1.691.000,0	€ 1.219.206,5

- Bron: Rapportering aan EU-WSE
Opmerking: De bouw en de groene sectoren dienden slechts een beperkte loonkost in, wegens een laag aandeel gereserveerde tijd van de sectorconsulenten, namelijk voor respectievelijk 0,05 en voor 0,03 VTE .

Resultaten

In dit deel worden de resultaten van de acties binnen deze addenda samengevat, voor de eerste generatie van het addendum en voor de verlenging ervan, en de invloed die dit had op de ingediende en ontvangen financiering.

Eerste generatie addenda : juli 2022-juni 2023

Er werd door de sectoren in het eerste jaar ingezet op laagdrempelige online presentaties, webinars, jobdates en fysieke jobevents. Door bijna alle sectoren werd veel aandacht besteed aan het vertalen en communiceren van sectorinformatie naar de doelgroep. Dit omvatte vertalingen van veiligheidsinstructies, beroepengidsen en informatiefiches in meerdere talen, waaronder Oekraïens en Engels. In het begin werd nog sterk gefocust op het informeren, alsook het uitzoeken welke noden er zijn en welke acties relevant en haalbaar zijn voor de sector.

Onderstaande tabel toont een overzicht van de inhoudelijke focus en het aandeel behaalde resultaats- en inspanningsverbintenissen in het eerste jaar van de addenda (1/7/2022-30/6/2023).

- De sectoren formuleerden samen 23 resultaatsverbintenissen. Deze gingen in de meeste gevallen over communicatie en sensibiliseren, vertalen van producten, alsook het organiseren van begeleidings- en tewerkstellingstrajecten. Tien sectoren behaalden in de eerste generatie al hun resultaatsverbintenissen.
- Daarnaast werden er 69 inspanningsverbintenissen afgesloten. De inspanningsverbintenissen betroffen ook communicatie en sensibiliseren, het bieden van taalondersteuning en het meewerken aan de uitwerking van intersectorale acties.⁵⁶ Negen sectoren konden aantonen deze allemaal uitgevoerd te hebben.

⁵⁶ Inhoudelijke beoordeling: Addendum 'Sectorgerichte aanpak van de Oekraïne-crisis'

Tabel 48: Resultaten van de eerste generatie addenda (1/7/2022-30/6/2023) met betrekking tot de inhoudelijke focus en m.b.t. het behalen van de resultaatsverbintenissen (RV) en inspanningsverbintenissen (IV) per sector

Sector	Inhoudelijke focus	Aandeel RV's	Aandeel IV's
Vrije beroepen	Ondernemingen informeren over werken met anderstalige nieuwkomers	0%	50%
Bouw	Jobondersteuning en begeleiding naar jobs Promoten en vertalen Bildr-applicatie en preventiefolder	66,67%	66,67%
Matching Talent	Uitwerking communicatiestrategie naar vluchtelingen en bedrijven Job- en taalondersteuning	100%	100%
Elektriciteit	Communicatie & Informatieverstrekking Job- en taalcoaching	50%	80%
Groene sector	Communicatie- en Informatieverstrekking aan werkgevers Vertaling informatiefiches	100%	100%
Lokale besturen	Promotie van jobs via beroepenfilms Ondersteuning lokale besturen in IAO en T-shaped jobs	100%	80%
Social profit	Informatieverstrekking en nodencaptatie voor werkgevers Taalondersteuning en vertaling beroepenfiles	100%	100%
Zelfstandige kleinhandel	Analyse en screening van & matching met sector en werkgever Stand van zaken individuele casussen Kennisdeling via SERV	100%	100%
Uitzendsector	Communicatie en bekendmaking, taalondersteuning, opleiding en matching	100%	100%
Dienstencheques	Vertaling van producten Documenten online plaatsen	100%	100%

Bron: Eindrapportering Europa-WSE

Noot: Wanneer de cijfers beschikbaar waren, wordt er ook concreet (en in het vet) gerapporteerd over het aantal bereikte vluchtelingen.

Er zijn enkele **verschillen op te merken tussen de verschillende sectoren:**

- ▶ De sector van de vrije beroepen behaalde geen enkele resultaatsverbintenis en slechts 2 van de 4 inspanningsverbintenissen. De sector gaf hiervoor als verklaring dat beperkte taalkennis van de doelgroep als een grote barrière werd ervaren. In de sector is er namelijk vertrouwelijk en adviserend contact met cliënten waar de taal een cruciale rol speelt. Eveneens moet met een bepaald regelgevend kader gewerkt worden, en ook daar vormde de taal een barrière. Daarom ook besliste de sector om geen verlenging van het addendum aan te gaan.
- ▶ De lokale besturen ervoeren eveneens dat taal een barrière was, wegens het contact met het publieke en de bijhorende taalvereisten, en behaalden daarom niet alle inspanningsverbintenissen.
- ▶ Ook andere sectoren ervoeren enkele moeilijkheden. Zo was een groot aandeel van de vluchtelingen een vrouw, en bleek gaandeweg dat het niet evident was om toeleiding naar de fysiek zwaardere jobs te realiseren. Dit zorgde ervoor dat de sectoren bouw, elektriciteit en de groene sectoren uiteindelijk niet veel acties opgezet hebben. Zij vroegen als gevolg een significant lagere financiering dan beschikbaar was. Bovendien behaalden de bouw en de elektriciteit niet alle resultaats- en inspanningsverbintenissen, waardoor een klein deel van de aangevraagde financiering ook niet aan hen uitbetaald werd. Ook in de groene sectoren gaf men aan dat het machtig zijn van het Nederlands ook belangrijk is voor het communiceren met klanten thuis (bv. voor tuinaanleg), wat ook de matching met Oekraïners bemoeilijkte.
- ▶ Uit de rapportage van de uitzendsector blijkt dat deze sector wél een succesvolle aanpak had, en daarmee een hoog aantal vluchtelingen bereikte en ook aan een job kon helpen. Daarnaast kende de social profit

ook een succesvolle aanpak, mede door de relatief grote interesse van de doelgroep Oekraïense vluchtelingen (vnl. vrouwen) in de social profit, wat hun tewerkstelling in deze sector vergemakkelijkte.

Onderstaande box toont ter illustratie welke acties in het addendum Oekraïne in de uitzendsector werden opgenomen.

Box 3: Illustratie van de acties binnen het addendum van de uitzendarbeid

Het addendum bestond uit een concrete resultaatsverbintenis en acht inspanningsverbintenissen. Het sectorale fonds Travi verbond er zich toe om over heel Vlaanderen 40 Oekraïense vluchtelingen te bereiken en individueel te begeleiden in hun jobzoektocht. Vijftig procent hiervan (20) moesten ook effectief aan het werk kunnen. Verder stelde Travi acht concrete acties voorop om deze doelstelling te behalen, die opnieuw gekoppeld werden aan de acht inspanningsverbintenissen:

- ▶ Aanwerving van een Project Officer (70%)
- ▶ 5 jobdatings (met workshops) voor de doelgroep
- ▶ Extra uren job- en taalcoaching
- ▶ Individueel opleidingsaanbod in het Engels/Oekraïens
- ▶ Landingspagina met link naar contactpersonen
- ▶ Webinar over uitzendarbeid
- ▶ Promotie van bestaande info
- ▶ Ervaringen delen met andere sectoren

Bron: addendum van de uitzendarbeid

Een opvallend resultaat van de addenda is het project van **Matching Talent**, van de sectoren **PlasticQ, textiel, de voedingsnijverheid en van de houtsector**. In deze sectoren waren verschillende beroepen met lage taalvereisten en met relatief beperkte fysieke inspanning (bvb. Productiemedewerker). Dit zorgde ervoor dat er een redelijk goede matching mogelijk was met het profiel van de Oekraïense vluchtelingen. Dit stimuleerde deze sectoren ook om samen één addendum in te dienen, om zo hun krachten te bundelen. Specifieke initiatieven zoals het organiseren van jobbeurzen, taalcoaching en maatgerichte opleidingen zijn belangrijke onderdelen van dit project. Onderstaande box geeft meer uitleg over de inhoud van dit project.

Box 4 Het project Matching Talent

Het project Matching Talent richt zich op het begeleiden van Oekraïense vluchtelingen bij het vinden van werk door nauwe samenwerking tussen verschillende organisaties, zoals VDAB, lokale besturen, en sociale partners, voor het organiseren van verschillende initiatieven:

- ▶ Specifieke initiatieven zoals het organiseren van jobbeurzen, taalcoaching en maatgerichte opleidingen zijn belangrijke onderdelen van dit project.
- ▶ Daarnaast biedt het project extra ondersteuning op de werkvloer voor zowel de Oekraïense werknemers als de werkgevers. Dit omvat coaching op de werkplek over veiligheid, cultuurverschillen, en integratie in het team. Er wordt ook samengewerkt met organisaties die gespecialiseerd zijn in traumaverwerking, om Oekraïners te helpen met de psychologische gevolgen van hun vluchtervaring.
- ▶ Ook worden er verschillende evenementen georganiseerd, zoals jobdates, die werkgevers en Oekraïense werkzoekenden samenbrengen. Via deze bijeenkomsten wordt niet alleen het aanbod van jobs gepromoot, maar krijgen Oekraïners ook informatie over stages, opleidingen en andere manieren om hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten
- ▶ Ten slotte is er ook het platform van Matching Talent, een website dat bedrijven helpt personeelstekorten aan te pakken door hen in contact te brengen met Oekraïners.

Bron: Addendum van de voedingsindustrie

Er was ook **ondersteuning van de SERV** voor de sectoren De SERV continueerde de bestaande werking met de intersectorale adviseurs. Specifiek voor het addendum rond Oekraïne verbond de SERV zich er toe de intersectorale samenwerking te coördineren voor volgende engagementen:

- ▶ Infosessies naar werkgevers
- ▶ Taalondersteuning
- ▶ Screening en matching
- ▶ Ondersteuning werknemers
- ▶ Communicatie ondersteuning

Eerste verlenging van de addenda : juli 2023 – tot 31/12/23 betaald via REACT-EU

Twaalf sectoren verlengden hun addendum. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de focus van de sectoren in dit addendum eind 2023. De sectoren wilden zo veel mogelijk **voortbouwen op hun activiteiten** van het eerste addendum. Het vertalen van relevante documenten naar de Oekraïense doelgroep was na de eerste generatie zo goed als afgerond. De nieuwe activiteiten hadden betrekking op taalondersteuning, matching en informeren, met daarbij ook een groeiende aandacht naar intersectorale samenwerking.⁵⁷

Aan het einde van de financiering van REACT-EU (eind 2023), was de verlenging van het addendum lopende en was de eindevaluatie over het al dan niet behalen van de inspannings- en resultaatsverbintenissen nog niet gebeurd. Voor het uitbetalen van de kosten tot eind 2023 werd het volledige bedrag van de facturen opgenomen en vervolgens vond zowel een eindvaluatie plaats van het addendum 2022-2023, als een tussentijdse evaluatie van het addendum 2023-2024. Dit werkte volgens de beheerder van DWSE goed. Sectoren die weinig inspanningen leverden in de verlenging van het addenda, gaven ook weinig kosten in. Eventuele correcties wegens het niet behalen van de verbintenissen, kunnen wel nog door DWSE verrekend worden.

Tabel 49: Overzicht van de inhoudelijke focus per sector van de verlenging van het addendum (vanaf juli 2023)

Sector	Inhoudelijke focus
Bouw	Op zoek naar intersectorale samenwerking/acties Herontwerp van Bildr-applicatie als 'meldingsapp'
Matching Talent	Matching events, Job-en taalcoaching, uitbouw vrijwilligerswerking, video cv's en communicatie
Elektriciteit	Samenwerking met partners en lokale actoren Zocht naar intersectorale samenwerking
Groene sector	Zocht naar intersectorale samenwerking
Lokale besturen	Focus op kennis- en informatiedeling tussen sociale diensten
Social profit	Focus op netwerkmomenten ('salons')
Zelfstandige kleinhandel	Gericht op screening en matching van cursisten die een verkoopopleiding volgen
Uitzendsector	Focus op het informeren over tewerkstelling, begeleiden richting tewerkstelling via opleiding en training
Dienstencheques	Focus op het opleiden via tolken

Bron: Synthesenota WSE 2022-2023

⁵⁷ Inhoudelijke beoordeling: Addendum 'Sectorgerichte aanpak van de Oekraïne-crisis'

4.9.3.2 Relevantie en adequaatheid

De addenda beantwoorden volledig aan de noden en uitdagingen die verband houden met het integreren van Oekraïense vluchtelingen op de Vlaamse arbeidsmarkt, getuige daarvan de verschillende omgevingsanalyses die terug te vinden zijn in de bewuste addenda. Op 1 juli 2022, de start van de eerste generatie addenda, waren er al ± 45.000 tijdelijke beschermingscertificaten afgegeven voor Oekraïense vluchtelingen.⁵⁸ Er heerste een grote urgentie om deze mensen humanitair te onthalen en, indien mogelijk, zoveel mogelijk te streven naar een integratie op de arbeidsmarkt. De doelstellingen van de addenda beantwoorden volledig aan de doelstelling betreffende de arbeidsmarktintegratie.

4.9.3.3 Coherentie

De doelstellingen van de addenda zijn coherent met andere gelijklopende beleidsinitiatieven gericht op de Oekraïne-crisis. Acties bij VDAB (actie 7a) waren gericht op het invullen van knelpuntvacatures en het stimuleren van financiële zelfredzaamheid bij de Oekraïense nieuwkomers. Bij de VDAB lag de nadruk evenwel op de integrale dienstverlening richting een job, terwijl die bij de addenda strategisch meer lag bij het vormen van partnerschappen, informeren van bedrijven en bieden van taalondersteuning. De versterking van WSE (actie 7b), meer bepaald de Dienst Economische Migratie, was gefocust op dossierafhandeling en juridische/administratieve ondersteuning.

4.9.3.4 Beheerskwaliteit

De actie werd kwaliteitsvol beheerd. Een grote meerwaarde was de inzet (en financiering) van een accountmanager die specifiek de addenda Oekraïne opvolgde. Deze accountmanager had een goed overkoepelend inzicht in de acties van de verschillende sectoren, kon goede praktijken identificeren en de nodige linken leggen.

Het proces om de addenda te beheren verliep verder gelijklopend aan het beheer van andere addenda bij de sectorconvenants. Bij aanvang worden de addenda en de acties die daarin opgenomen worden, onderhandeld. Er worden inspannings- en resultaatsverbintenissen geformuleerd. Tussentijds en na afloop van het addendum wordt een evaluatie ingediend op basis van een sjabloon dat het departement WSE aanlevert. Het departement WSE maakte bij de tussentijdse evaluatie ook een nota op over de tussentijdse stand van zaken, waarbij er per sector een duiding gegeven werd over de vooruitgang van de inspannings- en resultaatsverbintenissen, en de motivatie hierachter⁵⁹.

De intersectorale werking van SERV zorgde voor een overkoepelende ondersteuning naar de sectoren. Dit gebeurde aan de hand van een sectoroverschrijdende infosessie rond de tewerkstelling van vluchtelingen op 24 april 2023. In totaal schreven 152 bedrijven uit 22 sectoren zich in. De infosessie was een samenwerking tussen VDAB, Fedasil, Agentschap Integratie en Inburgering en Sterpunt Inclusief Ondernemen. SERV gaf verder ook nog op andere vlakken ondersteuning. Ze zorgden bijvoorbeeld voor verspreiding van communicatie van reeds bestaande taalondersteuning en faciliteerde intersectorale communicatie en uitdagingen. Ten slotte nam SERV de ontwikkeling van video's over de ervaringen van vluchtelingen op zich en bracht het good practices van duurzame tewerkstelling in kaart.⁶⁰

⁵⁸ <https://statbel.fgov.be/nl/visuals/oekraïense-ontheemden>

⁵⁹ Inhoudelijke en financiële evaluatie addendum Oekraïne

⁶⁰ Rapportering: Intersectorale Werking Addendum Oekraïne

4.9.3.5 Knelpunten en hefboomen

Volgende knelpunten bij de uitvoering van de actie kwamen naar voor:

- ▶ Een groot knelpunt was de tijdsdruk.
 - Een bijkomende moeilijkheid was de tijdsdruk in het algemeen. Uit het interview met de coördinator van de addenda bleek dat dit soms zorgde voor onduidelijk omschreven verbintenissen in het eerste jaar van de addenda. Dit bemoeilijkte bijgevolg de eindevaluatie.
 - Aangezien de financiële steun vanuit REACT-EU eind 2023 stopte, waren sectoren gedwongen om halfweg de eerste verlenging van de addenda al een inhoudelijke en financiële rapportering in te dienen. Sectoren moesten hun boekhouding dus afkorten tot 31 december 2023, terwijl sommige acties nog lopende waren en niet alle financiële data al beschikbaar waren. Dit bemoeilijkte het proces.
- ▶ Daarnaast kwam uit het interview naar voor dat de onzekerheid bij de start, eigen aan crisissituaties, een uitdaging vormde. Er werd daarom ruimte voor experiment toegelaten in het kader van de oproep en de eerste addenda (voor verlenging) dienden bij de meeste sectoren als een 'inloopfase' voordat een werkzame en duurzame werking kon worden opgestart. Bij andere sectoren resulteerde deze onzekerheid erin dat men afhaakte, omdat geen haalbare en relevante werking werd gevonden.
- ▶ Sectorspecifieke kenmerken maakten dat het voor sommige sectoren moeilijk was om de toegankelijkheid voor Oekraïense vluchtelingen in de sector mogelijk te maken.
 - In de Groene sectoren werken veel kleine zelfstandigen voor wie taal belangrijk is. De sector van de Vrije beroepen kent veel adviserende functies waarin beperkte taalkennis een grote drempel vormde.
 - De elektriciteits- en bouwsector hadden dan weer moeite met het profiel van de deelnemers die ofwel moeilijk konden ingepast worden, ofwel niet konden steunen op al aanwezige expertise in de sector.

Volgende hefboomen kwamen naar voor:

- ▶ Het was een hefboom om goede resultaten te realiseren wanneer de sectororganisatie reeds een werking rond anderstaligen of doelgroepen had of ervaring had met werken met doelgroepen. De sector uitzendarbeid en 'Matching Talent' (de sectoren voeding - chemie, kunststoffen en life sciences - textiel - hout) zijn daarvan goeie voorbeelden. Het zijn ook de sectoren die concreet konden rapporteren over bereik en tewerkstelling van hun doelgroep. De sector uitzendarbeid was al vanaf het begin goed geplaatst om Oekraïners op te vangen. Veel vluchtelingen kwamen daar via de VDAB al terecht en uitzendbedrijven toonden ook grote welwillendheid om vluchtelingen te begeleiden en te activeren.⁶¹ De sectoren onder het partnerschap 'Matching Talent' werkten dan weer samen om een gedeelde krapte op de arbeidsmarkt aan te pakken. PlastIQ, het opleidingsfonds van de sector Kunststoffen, had al ervaring met de activatie van vluchtelingen via samenwerking met vluchtelingencentra en VDAB. Dat partnerschap kon dus door één van haar leden al bogen op ervaring in het thema.⁶² 'Matching Talent' werkte ook, in het kader van het addendum, samen met VDAB wat opnieuw voor een versterkend effect zorgde.

⁶¹ Addendum 'sectorgerichte aanpak van de Oekraïne crisis' bij het sectorconvenant 2021 - 2022 afgesloten tussen de Vlaamse Regering en de sociale partners van sector Uitzendarbeid

⁶² Addendum 'sectorgerichte aanpak van de Oekraïne crisis' bij het sectorconvenant 2021 - 2022 afgesloten tussen de Vlaamse Regering en de sociale partners van sector Voedingsnijverheid. Dit addendum is identiek aan de andere addenda die ingediend werden door de partners van 'Martching Talent'.

4.10. Actie 7d: Voorbereiding gemeenschapsdienst

	Oproep	572 Opstart Gemeenschapsdienst lokale besturen
	Beheerder	Europa WSE, ondersteuning lokale besturen door VWSG
	Timing	Indienen projectvoorstel 1 januari t.e.m. 31 maart 2023 (uitgesteld tot 15 juli 2023) Opstart van zodra projectvoorstel werd goedgekeurd, uitvoeringstermijn tot uiterlijk 31 december 2023
	Budget	Begroot: 5.000.000 EUR Aangevraagd: 2.019.273 EUR Besteed: 1.900.782 EUR
	Doelgroep	Lokale besturen

4.10.1 Beschrijving

Om langdurig werkzoekenden sterker te activeren en hun competenties te versterken voerde de Vlaamse Regering vanaf 2023 de gemeenschapsdienst in. De gemeenschapsdienst is een bijzondere vorm van werkervaringsstage (WES). Binnen deze stage kunnen langdurig werkzoekenden kleinschalige taken uitvoeren bij lokale besturen, vzw's en scholen om te werken aan generieke competenties en het opbouwen van een arbeidsritme. De activiteit kan verplicht worden opgelegd aan mensen die langer dan 2 jaar uitkeringsgerechtigd werkzoekend zijn.

Om lokale besturen te ondersteunen bij de opstart van de gemeenschapsdienst konden zij via de ESF-oproep 572 een opstartfinanciering ontvangen. Deze opstartfinanciering kon gebruikt worden voor volgende activiteiten:

1. Nieuwe leerwerkplekken aanbieden en actief kenbaar maken aan de partnerorganisaties van VDAB die GLOW-trajecten (cf. infra) begeleiden. Sinds 2023 werd de optie tot gemeenschapsdienst meegenomen als optie in een GLOW-traject voor uitkeringsgerechtigde werkzoekenden die minstens 2 jaar werkloos zijn. De leerwerkplekken moesten additioneel zijn aan werkplekken die door het lokaal bestuur worden aangeboden in andere maatregelen op de werkvloer bij lokale besturen, vzw's en onderwijsinstellingen.
2. Het ontwikkelen van een plan van aanpak voor elke plek, om de werkzoekenden (met typisch een grote afstand tot de arbeidsmarkt) dat door de GLOW-partner wordt aangereikt, in te schakelen binnen gemeenschapsdiensten. Het plan van aanpak bevat informatie, rollen en verantwoordelijkheden (governance) en faciliteert het uitbouwen van de relatie met de GLOW-partners in functie van het ter beschikking stellen van leerwerkplekken voor gemeenschapsdienst.
3. Het opleiden van mentoren (interne leerwerkplekbegeleiders).

De financiering was een lump sum gebaseerd op het aantal leerwerkplekken en opgeleide mentoren. De bedragen worden weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 50: Lump sum naargelang het aantal leerwerkplekken en aantal opgeleide mentoren

	Aantal leerwerkplekken	Minimum aantal opgeleide mentoren	Lump sum
Small	3	1	7.396,84 EUR
Medium	6	2	14.793,69 EUR
Large	18	6	44.381,06 EUR
Extra Large	39	13	96.158,96 EUR

Bron: oproepfiche ESF-oproep 572

4.10.2 Doelstellingen

De doelstelling van het project was om de opstart van de gemeenschapsdienst bij lokale besturen voor te bereiden. De finale beleidsdoelstelling van deze maatregel is om langdurig werkzoekenden sterker te activeren en hun competenties te versterken. De conceptnota van de maatregel⁶³ formuleert de doelstellingen van het invoeren van de gemeenschapsdienst als volgt:

“Met de gemeenschapsdienst zorgen we voor een nieuw instrument om de langdurig werkzoekenden die verder van de arbeidsmarkt staan opnieuw naar betaald werk te begeleiden. (...) De gemeenschapsdienst wil de uitvoering van maatschappelijk relevante taken voor de lokale gemeenschap combineren met het versterken van de generieke competenties i.f.v. de arbeidsmarkt. (...) De gemeenschapsdienst moet hen *[werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt]* kansen geven om (opnieuw) met de arbeidsmarkt kennis te maken, alsook generieke competenties te versterken, waaronder soft skills, arbeidsmarktattitudes en opbouw van arbeidsritme.”

De specifieke doelstelling van de oproep is om lokale besturen met de REACT-EU middelen te ondersteunen in het opzetten van deze leerwerkplekken gemeenschapsdienst en in hun bijdrage aan de integratie van de meest kwetsbare doelgroepen op de arbeidsmarkt. De oproep moet lokale besturen stimuleren om leerwerkplekken ter beschikking te stellen en de ondersteuning kwaliteitsvol te organiseren.

4.10.3 Evaluatie

4.10.3.1 Effectiviteit en impact

INPUTS

De financiering die aan de lokale besturen werd uitbetaald, bedraagt € 1.900.782 REACT-EU middelen, verdeeld over 94 lokale besturen. Onderstaande tabel toont de verdeling over de 4 formules.

⁶³ <https://beslissingenvlaamse-regering.vlaanderen.be/document-view/61B3AA43364ED9000900088B>

Tabel 51: Aantal lokale besturen dat projectfinanciering aanvraag, uitbetaald kreeg, en het bedrag dat werd uitbetaald, per formule

Formule	Aantal lokale besturen die financiering hebben aangevraagd	Aantal lokale besturen dat werd uitbetaald	Totaal bedrag uitbetaald (in EUR)
Small	44	42	280.900
Medium	30	29	414.204
Large	13	13	532.572
Extra large	7	7	673.106
Totaal	94	91	1.900.782

Bron: eindrapportering aan ESF

OUTPUTS

Gemeenten werden gevraagd om mentoren op te leiden. Hiervoor moesten medewerkers een bewijs kunnen leveren via een certificaat van deelname (minimaal 2 dagen, over één of meerdere opleidingen gespreid). Om de nodige kwaliteit te borgen, kwamen enkel mentoropleidingen in aanmerking die erkend zijn in kader van VOV, KMO-portefeuille of die aangeboden worden door CVO, Syntra of een andere opleidingsverstrekker die een WSE-kwaliteitserkenning heeft. Er werden 272 mentoren opgeleid.

In totaal werden aanvankelijk 94 projecten goedgekeurd. Dit betekent dat ongeveer een derde van de Vlaamse lokale besturen een project hebben ingediend. Op niveau van de projecten hebben 91 van de 94 lokale besturen de verwachte resultaten behaald, maar de additionaliteit van de leerwerkplekken kon beperkt bewezen worden bij ongeveer één op drie van de lokale besturen. De plekken voor gemeenschapsdienst werden op verschillende gebieden gecreëerd⁶⁴, bijvoorbeeld bij groendienst, bij de bibliotheek of bij maaltijdbedeling. Zo werden er in totaal minstens 807 leerwerkplekken gecreëerd (berekend volgens het aantal besturen dat een S, M, L en XL formule kreeg uitbetaald).

SAMENWERKING MET PARTNERS

De samenwerking tussen lokale besturen die deelnamen aan de oproep en de GLOW-partners is versterkt. Er is voor de GLOW-partners nu een duidelijker aanspreekpunt bij de lokale besturen.

IMPACT

De impact van de ESF-oproep situeert zich voornamelijk bij het versterkt draagvlak voor werkplekleren bij lokale besturen. Door het opleiden van mentoren, het klaarstomen van leerwerkplekken en het opgebouwde contact tussen GLOW-partners en lokaal bestuur, zijn er meer kansen gecreëerd bij lokale besturen om doelgroepmedewerkers een stageplaats aan te kunnen bieden met kwaliteitsvolle begeleiding (al dan niet binnen gemeenschapsdienst).

4.10.3.2 Relevantie en adequaatheid

De finale beleidsdoelstelling waarin deze maatregel kadert is om langdurig werkzoekenden sterker te activeren en hun competenties te versterken. Deze doelstelling is relevant en adequaat voor de noden op de arbeidsmarkt

⁶⁴ Bron: Rapporteringen van de gemeentes aan Europa WSE

die door de Coronacrisis werden versterkt. Echter, de maatregel Gemeenschapsdienst wordt door de betrokken actoren *niet* als relevant beschouwd om werkzoekenden sterker te activeren.

Hoewel de maatregel zelf niet als relevant wordt beschouwd, is een voorbereidingstraject wel noodzakelijk voor de invoering van een dergelijke maatregel. Een voorbereidingstraject voor een maatregel die niet relevant wordt beschouwd, kan echter zelf moeilijk als relevant worden beoordeeld.

4.10.3.3 Coherentie

Gemeenschapsdienst wordt door de projectuitvoerders in het interview als een incoherente maatregel beschouwd, in die zin dat ze niet voldoet aan de noden van de doelgroep en niet aanvullend is t.a.v. andere maatregelen zoals Wijkwerk. Ook wordt aangehaald dat de insteek van de maatregel als deel van een competentieversterkend traject van de GLOW-partners niet strookt met modaliteiten. Dit waren echter politieke beslissingen waar de uitvoerders geen vat op hadden.

4.10.3.4 Beheerskwaliteit

Op oproepniveau was de begeleiding van de lokale besturen relatief beperkt. VVSG heeft lokale besturen ondersteund bij vragen en heeft opleidingen voor mentoren opengesteld. De rol van Europa WSE als beheerder van de oproep bestond hoofdzakelijk uit het informeren over het kader en de doelstellingen. Europa WSE bood ondersteuning bij vragen van de promotoren, en koppelde omtrent deze vragen terug naar VVSG. Europa WSE geeft hierbij aan dat de samenwerking met VVSG vlot verliep. Ook met VDAB werd proactief uitgewisseld rond de vordering van de invulling van de gemeenschapsdiensten. Europa WSE is erg flexibel geweest over de verlenging van de oproep, die uiteindelijk verlengd werd tot 15 juli.

4.10.3.5 Knelpunten en hefboomen

We kunnen volgende knelpunten onderscheiden bij de uitvoering van de actie:

- ▶ Het beperkt draagvlak voor de gemeenschapsdienst bij de actoren op het terrein is een belangrijk knelpunt geweest in het behalen van de doelstellingen. Het beperkte draagvlak zorgde ervoor dat het een uitdaging was om lokale besturen te overtuigen om in te tekenen op de oproep. Ook bij de GLOW-partners was het draagvlak beperkt, waardoor zij beperkt doorverwezen naar Gemeenschapsdienst. In het interview met actoren van VDAB, VVSG en enkele lokale besturen (en dus naast de GLOW-partners de belangrijkste betrokken actoren bij het uitvoeren van de maatregel) klonken volgende bezwaren m.b.t. de maatregel:
 - De nieuwe activeringsmaatregel gemeenschapsdienst zou geen hiaat opvullen in het bestaande aanbod aan activeringsmaatregelen, maar in tegenstelling weinig complementair zijn met de bestaande maatregel Wijk-werken.
 - De maatregel werd geïntegreerd in het GLOW-traject, wat reeds een bestaande tender was van VDAB naar een aantal partners. Deze partners werden gaandeweg aangestuurd om ook mensen door te verwijzen naar gemeenschapsdienst. Dit is echter niet eenvoudig, zeker niet gezien ook de GLOW-partners beperkt geloven in de meerwaarde van de activeringsmaatregel. Aan deze tender waren geen @indicatoren verbonden in het aantal mensen dat doorverwezen wordt naar gemeenschapsdienst, waardoor VDAB hiervoor ook geen stok achter de deur had.
 - Gemeenschapsdienst heeft een negatieve en straffende bijklank, terwijl dit bij Wijkwerken niet het geval is.
- ▶ Een ander belangrijk knelpunt bij de uitvoering van het project was de korte looptijd van het voorbereidend traject. Dit zorgde er bv. voor dat men de opleidingen voor de mentoren maandelijks organiseerde, zodat de

kandidaat mentoren, ondanks de korte timing, toch een moment konden vinden om de opleiding te volgen. Bij meer marge in de timing zou men deze opleidingen op een efficiëntere manier hebben georganiseerd.

- Tot slot is het voor lokale besturen in de praktijk niet eenvoudig om leerwerkplekken lange tijd 'vrij te houden' voor gemeenschapsdienst, omdat de situatie op de werkvloeren snel kan veranderen.

4.11. Globale analyse van het actieplan

In deze laatste paragraaf van dit hoofdstuk, gaan we in op de globale analyse van het actieplan. We starten met de analyse van de coherentie van het actieplan als geheel, geven een overzicht van de evaluatie van elk van de acties in het actieplan, en bespreken vervolgens de knelpunten en hefboomen die bij de uitvoering van de acties werden ervaren.

4.11.1 Coherentie van het actieplan

Het REACT-EU actieplan is geen coherent geheel. De REACT-EU financiering was één van de verschillende financieringsstromen die te midden van de Corona- en Oekraïne-crisis door het Vlaams beleid konden worden aangewend. Het geheel van deze middelen werden ingezet in het kader van bredere strategieën m.b.t. de Corona- en Oekraïne-crisis. Ook zorgde de grote hoeveelheid aan financieringsstromen voor kansen om acties op te zetten die niet specifiek gelinkt waren aan deze strategieën. Zo werden ook acties die reeds 'op de plank' lagen, en binnen de brede doelstellingen van REACT-EU pasten, uitgerold. Dit resulteerde in een onsamenhangend geheel aan acties die via REACT-EU werden gefinancierd.

Onderstaande tabel toont het overzicht van de acties en de doelstellingen van elk van de acties. De doelstellingen situeren zich zowel in het aanbieden van opleidingen (actie 2 en 4) en leerwerkplekken (actie 1), het ontwikkelen van toekomstgerichte opleidingen (actie 3), het versterken van de bestaande begeleidingscapaciteit (actie 5 en actie 7a), het ontwikkelen van nieuwe initiatieven om mensen te begeleiden naar werk (actie 6 en actie 7d), het mobiliseren van nieuwe actoren rond de tewerkstelling van vluchtelingen (actie 7c) en het uitbreiden van administratieve diensten (actie 7b).

Tabel 52 Doelstellingen van de verschillende acties en oproepen van REACT-EU

Actie	Oproep	Doelstellingen
Actie 1: Eenmalige verhoging en verruiming stagebonus	547 – Aanvullende en verruimde stagebonus	Werkgevers stimuleren om een leerwerkplek te blijven aanbieden voor leerlingen uit het secundair onderwijs in het kader van alternerend of duaal leren.
Actie 2: Knelpuntopleidingen	568 – Aanbieden knelpuntopleidingen	Het financieren van het aanbod van knelpuntopleidingen van VDAB voor werkzoekenden en niet-beroepsactieven.
Actie 3: Opleiding van de toekomst	566 – Opleidingen van de toekomst	Het ontwikkelen van opleidingen die inspelen op de competentienoden van de toekomst, in multidisciplinaire partnerschappen.
Actie 4: Opleidingen telewerk	533 – Opleidingen telewerk	Het ondersteunen van ondernemingen om opleidingen rond telewerk te organiseren, om zo de digitale competenties van werkenden in Vlaanderen te bevorderen en om de duurzaamheid en productiviteit van het telewerk te verhogen.
Actie 5: Versterking begeleidingscapaciteit en regierol VDAB	568 - Versterking begeleidingscapaciteit van VDAB	Het uitbreiden van zowel de interne capaciteit van VDAB als externe capaciteit via tenderpartners, om zo de verwachte toename van werkzoekenden door de coronacrisis te kunnen opvangen, en dit via een aanbod op maat van de werkzoekenden.
	555 – VDAB regie REACT-EU	

Actie 6: Ondersteuning arbeidsmarkt lokale besturen	548 – Capacity Building Lokale Partnerschappen	Het doel van deze actie was om de lokale partnerschappen voor te bereiden. Via lokale partnerschappen tussen lokale besturen en andere lokale actoren wil men een betere aanpak realiseren om de meest kwetsbare doelgroepen te begeleiden. De voorbereiding had tot doel een vlotte start en een goede ontwikkeling van de lokale partnerschappen te garanderen en te komen tot een 60 à 70 duurzame lokale partnerschappen, die samen gebiedsdekkend zijn in Vlaanderen en Brussel.
Actie 7: Versterking arbeidsmarkttoegang vluchtelingen Oekraïne	567 – Versterking VDAB i.h.k.v. Oekraïne crisis	Via deze actie werd extra capaciteit bij VDAB en partners voor arbeidsbemiddeling en begeleiding voorzien, aangepast aan de noden van Oekraïense vluchtelingen.
	569 – Versterking DWSE i.k.v. Oekraïne crisis	Het versterken van de dienst economische migratie, de Vlaamse sociale inspectie en de dienst administratieve geldboetes om de bijkomende vragen en noden op te vangen die bij de tewerkstelling van Oekraïense vluchtelingen komen kijken.
	569 - Versterking sectoren i.k.v. Oekraïne crisis	Het doel van deze actie was om de Oekraïense vluchtelingen te ondersteunen naar tewerkstelling door de sectoren via een (inter)sectorale aanpak, flankerend aan de aanpak van VDAB en andere partners. Zo was het doel dat sectoren snel en efficiënt Oekraïners naar vacatures doorverwezen. Bijkomend wou DWSE dat de sectoren hierbij aandacht hadden voor taalondersteuning en het ontwikkelen van verdere expertise in het activeren van anderstalige nieuwkomers.
	572 – VDAB Voorbereiding Gemeenschapsdienst	Het doel van deze acties was om de nieuwe maatregel van de gemeenschapsdienst door lokale besturen te ondersteunen om nieuwe leerwerkplekken aan te bieden, een plan van aanpak voor elke plek te ontwikkelen, en om mentoren (interne leerwerkplekbegeleiders) op te leiden.

4.11.2 Evaluatie van het actieplan

Gezien het REACT-EU actieplan een compilatie is van verschillende acties, is het niet passend om het actieplan als geheel te evalueren. In onderstaande tabel tonen we een overzicht van hoe de individuele acties op elk van de evaluatiecriteria scoren. We werken met volgende kleurcode:

- ▶ **Groen:** de actie voldoet overwegend *wel* aan het evaluatiecriterium.
- ▶ **Oranje:** de actie voldoet voor een deel aan het evaluatiecriterium, of er is onvoldoende informatie om een uitspraak te kunnen doen over het evaluatiecriterium.
- ▶ **Rood:** de actie voldoet overwegend *niet* aan het evaluatiecriterium.

Voor extra duiding en meer nuance bij de evaluatieresultaten verwijzen we naar de evaluaties van de individuele acties in bovenstaande paragrafen.

Tabel 53: Overzicht van de evaluatie van elk van de acties in het actieplan

Actie	Oproep	Effectiviteit en impact	Relevantie en adequaatheid	Coherentie	Beheerskwaliteit
Actie 1: Eenmalige verhoging en verruiming stagebonus	547 – Aanvullende en verruimde stagebonus				
Actie 2: Knelpuntopleidingen	568 – Aanbieden knelpuntopleidingen				
Actie 3: Opleiding van de toekomst	566 – Opleidingen van de toekomst				
Actie 4: Opleidingen telewerk	533 – Opleidingen telewerk				
Actie 5: Versterking begeleidingscapaciteit VDAB	568 - Versterking begeleidingscapaciteit van VDAB				
	555 – VDAB regie REACT-EU				
Actie 6: Ondersteuning arbeidsmarkt lokale besturen	548 – Capacity Building Lokale Partnerschappen				
Actie 7: Versterking arbeidsmarkttoegang vluchtelingen Oekraïne	567 – Versterking VDAB i.k.v. Oekraïne crisis				
	569 – Versterking DWSE i.k.v. Oekraïne crisis				
	569 - Versterking sectoren i.k.v. Oekraïne crisis				
	572 – VDAB Voorbereiding Gemeenschapsdienst				

4.11.3 Globale analyse van de belangrijkste knelpunten en hefboomen

Op basis van een globale analyse van de knelpunten en hefboomen bij de uitvoering van de acties, kunnen we onderstaande elementen identificeren die globaal een belangrijke rol hebben gespeeld bij de uitvoering van het REACT-EU actieplan.

KNELPUNTEN

- ▶ **Korte looptijd:** Voor verschillende projecten zorgde de beperkte tijdsperiode voor aanzienlijke tijdsdruk. De korte looptijd beperkte soms de flexibiliteit, maar vroeg ook om snelle besluitvorming en uitvoering.
- ▶ **Korte beslissingstijd:** De korte tijd voor het nemen van beslissingen resulteerde erin dat veel acties een voortzetting waren van bestaande maatregelen, in plaats van geheel nieuwe initiatieven. De tijdsdruk voor het opstarten van acties, bv. vanuit het Departement Werk en Sociale Economie (DWSE) om nieuwe oproepen uit te werken, stond een grondige herziening of uitwerking van nieuwe initiatieven in de weg. Hierdoor werden acties zoals de stagebonus en telewerken hernomen, zonder dat er voldoende ruimte was voor het ontwikkelen van nieuwe, innovatieve maatregelen die mogelijk beter hadden kunnen inspelen op de noden in deze periode.
- ▶ **Tijdelijke financiering:** De tijdelijke aard van de REACT-EU-financiering bracht uitdagingen met zich mee voor de lange termijnplanning en structurele bestendiging van de acties. De korte looptijd van de financiering liet weinig ruimte voor duurzame initiatieven.
- ▶ **Strikte voorwaarden en vereisten voor projecten onder REACT-EU:** Hoewel bepaalde acties inhoudelijk perfect binnen de doelstellingen van REACT-EU vielen, voldeden ze door administratieve en financiële eisen niet altijd aan de formele voorwaarden van REACT-EU-financiering. Zo vielen enkele relevante projecten buiten de financieringsscope omdat ze niet volledig voldeden aan de REACT-EU-logica. VDAB ondervond hierbij specifieke problemen en werd gedeeltelijk gesanctioneerd door onjuiste naleving van Europese communicatievereisten.
- ▶ **Administratieve lasten:** Verschillende projecten werden geconfronteerd met administratieve lasten, vooral door uitgebreide rapportagevereisten. Deze verplichtingen vergden veel tijd en middelen van de uitvoerders, wat hen minder ruimte gaf voor de uitvoering van de acties. De naleving van strikte vereisten zorgden er in sommige gevallen voor dat organisaties hun project stopzetten (bv. bij opleidingen telewerk).
- ▶ **Gebrek aan duidelijk inrichtend kader bij de start:** Sommige projecten liepen vertraging op door een gebrek aan een helder inrichtend kader bij de aanvang. Dit was onder andere het geval bij "Opleidingen van de Toekomst," waar onduidelijkheden bij de oproep voor verwarring zorgden. Het opzetten van een nieuw beheerssysteem, zoals bv. het werken in partnerschappen voor een project zoals bij "Opleidingen van de toekomst", was in een periode van verhoogde tijdsdruk erg uitdagend.
- ▶ **Werving van personeel:** Projecten die mikten op een snelle capaciteitsuitbreiding, zoals die bij de VDAB en de sociale inspectie, hadden moeite om voldoende en gekwalificeerd personeel aan te trekken en op te leiden binnen de beperkte tijdsduur van het project. Dit knelpunt vertraagde de opstart en implementatie van deze acties en zorgde voor een extra belasting op bestaande medewerkers die de extra taken op zich moesten nemen.
- ▶ **Moelijkheden ('kinderziektes') bij nieuwe IT-systemen:** Bij de invoering van nieuwe maatregelen werden ook nieuwe IT-systemen opgezet voor het opvolgen van deze acties. Dit bracht echter enkele uitdagingen met zich mee. Bij DWSE waren er bijvoorbeeld problemen met gegevensuitwisselingen met VDAB, gezien de gevraagde indicatoren niet standaard verzameld en gemonitord werden door de dienst. Ook bij de Vlaamse Sociale Inspectie functioneerden de nieuwe inspectie- en monitoringsystemen nog niet optimaal, wat het lastig maakte om controles goed op te volgen en om efficiënt te rapporteren.

HEFBOMEN

- ▶ **Flexibele, lerende benadering:** Bij enkele initiatieven zoals bij Capacity Building Lokale Partnerschappen en bij de aanpak van VDAB voor de Oekraïne-crisis was er ruimte voor een lerende aanpak, wat betekende dat acties voortdurend konden worden aangepast aan nieuwe uitdagingen en ontwikkelingen. Deze flexibiliteit maakt snelle aanpassingen om in te spelen op de veranderende crisissituatie mogelijk.
- ▶ **Draagvlak voor actie:** Er was een wisselend draagvlak voor bepaalde acties. Zo verschilde het draagvlak bij de lokale besturen sterk tussen het Capacity Building project vergeleken met de voorbereiding voor de gemeenschapsdienst. Het draagvlak vanuit de besturen en andere betrokken actoren bleek een cruciale hefboom voor het Capacity Building project.
- ▶ **Sterke partnerschapsvorming:** De samenwerking tussen diverse stakeholders, zoals lokale besturen, VDAB, VVSG en het Departement Werk en Sociale Economie (DWSE), bleek een sterke hefboom voor het slagen van de acties. Deze partnerschapsvorming stimuleerde kennisdeling en innovatie, en leidde tot verbeterde inhoudelijke resultaten. Actoren binnen deze samenwerkingen kregen de kans om best practices uit te wisselen en nieuwe aanpakken te ontwikkelen die inspelen op de lokale arbeidsmarktbehoeften. Ook bij de Oekraïne-crisis was een sterke samenwerking en kennisdeling een belangrijke hefboom.



5 / Conclusies en beleidslessen

5.1. Conclusies

HET REACT-EU ACTIEPLAN IS GEEN COHERENT GEHEEL, WEL EEN COMPILATIE VAN ACTIES

Het REACT-EU actieplan is geen coherent geheel. De REACT-EU financiering was één van de verschillende financieringsstromen die te midden van de Corona- en Oekraïne crisis door het Vlaams beleid konden worden aangewend. Naast REACT-EU kwamen ook middelen vanuit andere Europese fondsen en werden bijkomende Vlaamse middelen vrijgemaakt.

- Enerzijds werd het geheel van deze middelen ingezet om een breder relanceplan na de Coronacrisis (Vlaamse veerkracht) te financieren alsook actie te ondernemen om de vluchtelingenuitdaging i.k.v. de Oekraïne crisis het hoofd te bieden. Er is m.a.w. geen “REACT-EU strategie” waaraan een actieplan werd gekoppeld, er was een bredere “relancestrategie” of “Oekraïne strategie” waaraan acties werden gekoppeld die gefinancierd werden via verschillende financieringsbronnen.
- Anderzijds zorgde de grote hoeveelheid aan financieringsstromen tijdens de crisissen ook voor kansen om acties op te zetten die niet specifiek gelinkt waren aan deze strategieën. Zo werden ook acties die reeds ‘op de plank’ lagen, en binnen de brede doelstellingen van REACT-EU pasten, uitgerold.

Dit resulteerde in een onsamenhangend geheel aan acties die via REACT-EU werden gefinancierd. Het ontbreken van een coherent verhaal rond het REACT-EU actieplan maakte de analyse van de beleidsontwikkeling van het actieplan en de evaluatie van het actieplan als een geheel, uitdagend.

HET ACTIEPLAN BEVAT ZOWEL ACTIES ONTWIKKELD ALS EXPLICIET ANTWOORD OP DE CRISIS, ALS ACTIES DIE LOS VAN DE CRISIS WERDEN ONTWIKKELD

De acties in het REACT-EU actieplan waren divers op verschillende vlakken. In grote lijnen kunnen we twee type acties onderscheiden:

- Een deel van de acties kwam voort uit een expliciete reactie op de crisis met als doelstelling om (tijdelijk) een antwoord te bieden op de crisisnoden. Het gaat om actie 1 ‘Eenmalige verhoging en verruiming van de stagebonus’, actie 2 ‘Knelpuntopleidingen’, actie 4 ‘Opleidingen telewerk’, actie 5 ‘Versterking begeleidingscapaciteit VDAB’ en acties 7a, 7b en 7c, ‘Versterking van respectievelijk VDAB, WSE en de sectoren i.k.v. de Oekraïne crisis’.
- Andere acties kenden hun beleidsbasis in principe los van de crisis, met name actie 3 ‘Opleidingen van de toekomst’, actie 6 ‘Capacity Building’ en actie 7d ‘Gemeenschapdienst’. De doelstellingen van deze acties waren om maatregelen op de lange termijn voor te bereiden (actie 6, actie 7d) of om nieuw aanbod te ontwikkelen (actie 3).

De acties als expliciet antwoord op de crisis bestonden uit de uitbreiding of herhaling van een bestaand aanbod en konden relatief gemakkelijk geïmplementeerd worden. Actie 7c, de versterking van de sectoren via een addendum Oekraïne, was inhoudelijk een nieuwe uitdaging voor de sectoren en in die zin meer experimenteel van aard, maar sluit ook aan op een bestaand instrument (de sectorconvenants), wat de operationalisering in een oproep vergemakkelijkte. De acties met een beleidsbasis los van de crisis waren nieuw, complex en niet eenvoudig te implementeren. De urgentie van die acties werd kunstmatig opgedreven door de maximale einddatum van de besteding van de middelen eind 2023 en vormde voor de operationalisering van deze acties een aanzienlijke drempel.

DE ACTIES WERDEN BEHEERD DOOR VERSCHILLENDE INSTANTIES, WAT UITDAGINGEN IN OPVOLGING MET ZICH MEEBRACHT

Een aantal acties werden door Europa WSE zelf beheerd (actie 3 'Opleidingen van de toekomst, actie 4 'Opleidingen telewerk', actie 6 'Capacity Building en actie 7d 'Voorbereiding gemeenschapsdienst'). Europa WSE heeft uitgebreide ervaring met het beheren van ESF middelen. Deze acties werden opgenomen in een 'klassieke' ESF-oproep. Andere acties werden opgenomen door de bevoegde diensten van DWSE (actie 1 'Eenmalige verhoging en verruiming van de stagebonus', 7b 'Versterking WSE i.k.v. de Oekraïne-crisis en actie 7c 'Versterking sectoren via addendum Oekraïne'). Europa WSE, onderdeel van DWSE, kon deze acties van nabij opvolgen.

Verder werden een aantal acties beheerd door VDAB (actie 2 'Knelpuntopleidingen', actie 5 'Versterking begeleidingscapaciteit VDAB' en actie 7a 'Versterking VDAB in kader van de Oekraïne-crisis'). Europa WSE had minder zicht op de uitrol van deze acties. Ook in voorliggende opdracht was het voor het onderzoeksteam minder eenvoudig om deze acties te evalueren. De acties werden bij VDAB niet als dusdanig afgebakend van andere initiatieven m.b.t. de crisissen.

ADMINISTRATIEVE EN TECHNISCHE VEREISTEN BELANGRIJKSTE FACTOR DIE KEUZE VOOR ACTIES HEEFT BEPAALD

Niet de inhoudelijke lijnen, maar voornamelijk de technische en administratieve vereisten bepaalden de selectie van de acties in het REACT-EU actieplan. De inhoudelijke doelstellingen van REACT-EU waren breed. Het bleek relatief gemakkelijk om acties in deze brede doelstellingen te passen. De beperkte tijd om de middelen te besteden speelde echter wel een cruciale rol in het selecteren van acties. Door die beperkte tijd was er relatief weinig ruimte om nieuwe acties te ontwikkelen (dit geldt zeker voor de 2^e schijf). Dit resulteerde in het financieren van acties die reeds bestaande waren, of acties die via incrementele aanpassingen aan bestaande initiatieven konden worden gelanceerd. Zo werd bij actie 1, de eenmalige verhoging en verruiming van de stagebonus, ook gedacht aan een premie voor iedere alternerende leerplek in secundair onderwijs, maar het ontwikkelen van deze 'nieuwe' maatregel was binnen de timing niet realistisch. Bij actie 2, knelpuntopleidingen, werd overwogen om een premie voor de werkzoekende die de opleiding volgt te voorzien, maar ook deze maatregel raakte niet op tijd rond.

Naast de beperkte tijd waren ook andere technische en administratieve regels gelinkt aan de REACT-EU middelen bepalend. Omdat REACT-EU een uitbreiding van het ESF-programma betrof, is het uitgebreide pakket aan technische en administratieve regels dezelfde als opgelegd aan dat regulier ESF-programma. Het gaat over standaarden op vlak van kosten (incl. beschikbaar bewijs), te rapporteren indicatoren, incl. specifieke gegevens over finale begunstigden, bewijs dat er geen dubbelfinanciering is, alsook communicatieverplichtingen naar begunstigden. Er werd overwogen welke acties aan deze verplichtingen konden voldoen. Deze vereisten sloten van bij voorbaat heel wat mogelijk initiatieven uit. Zo konden de voorstellen vanuit het domein Onderwijs, die overwogen werden toen bleek dat het budget niet op zou geraken, niet aan deze vereisten voldoen.

DE BELEIDSONTWIKKELING VAN DE BELEIDSLIJNEN WAARIN DE ACTIES VAN HET REACT-EU ACTIEPLAN ZICH SITUEREN, WAREN REEDS VOOR HET UITBREKEN VAN DE CRISSEN ONTWIKKELD

De meeste acties die met REACT-EU middelen zijn gefinancierd, situeren zich in beleidslijnen die reeds waren ontwikkeld voor de crisis. Het inpassen van lopende beleidspistes in REACT-EU is op zich een valabele keuze. De coronacrisis en Oekraïne-crisis betekenden voor het arbeidsmarktbeleid immers in beperkte mate compleet nieuwe, ongekende uitdagingen die compleet nieuwe oplossingen vergden. In plaats daarvan gaat het om een toename of verscherping van reeds bestaande uitdagingen, waar het lopende beleid al langere tijd rond denkt en werkt. Daarom is het een te verantwoorden keuze om reeds lopende zaken op te schalen of reeds ontwikkelde nieuwe beleidspistes te initiëren met de crisismiddelen voorhanden.

EEN GROOT DEEL VAN DE ACTIES KOMT VOORT UIT VESOC-AKKOORDEN, DIE HET GEWOONLIJKE BELEIDSONTWIKKELINGSPROCES DOORLIEPEN

Om te beoordelen of de acties in het REACT-EU actieplan via de grondbeginselen van goed beleid werden ontwikkeld, is het voor een aantal acties belangrijk om ook het beleidsproces voorafgaand aan de bekendmaking van de REACT-EU middelen mee te nemen. De twee VESOC-akkoorden Alle Hens Aan Dek en het Werkgelegenheidsakkoord zijn belangrijk in de totstandkoming van een groot deel van de acties. De grondbeginselen duidelijke doelstellingen, stakeholderbetrokkenheid en rolverdeling, en de grondige evidence-based beoordeling en rigoureuze beleidsontwerp werden in dit proces in relatief sterke mate gerespecteerd.

- ▶ Op niveau van de akkoorden blijven een groot deel van de **doelstellingen** zeer algemeen geformuleerd. Probleemstelling, doelstelling en oplossing lopen vaak door elkaar in de tekst. Wanneer in de toekomst toegewerkt wilt worden naar een dichtere monitoring en evaluatie van de akkoorden, is er nood aan meer concretisering. Op niveau van de uitgewerkte individuele REACT-EU acties waren de operationele doelstellingen van de acties wel duidelijk geformuleerd. Het is dus meestal pas in de uitwerking van de acties, doorgaans door de beheerders (VDAB, DWSE of Europa WSE) dat de doelstellingen duidelijker vorm kregen.
- ▶ De **stakeholderbetrokkenheid** bij de totstandkoming van VESOC-akkoorden is groot en de rolverdeling is duidelijk. De sociale partners spelen een belangrijke rol: ze brengen prioriteiten naar voor en via onderhandeling komen de sociale partners tot gemeenschappelijke standpunten. Vervolgens speelt ook de Vlaamse Regering een belangrijke rol: via interne besprekingen en onderhandelingen met de sociale partners komt men binnen VESOC tot een akkoord. Ook bepaalt de Vlaamse regering de budgetten. De SERV ondersteunt het proces: ze begeleidt de onderhandelingen en schrijft beleidsadviezen. In het kader van de coronacrisis was er ook het advies van de arbeidsmarktexperten dat een invloed had op het akkoord. VDAB werd als belangrijke speler eveneens sterk betrokken bij de opmaak van de VESOC-akkoorden. Voor de REACT-EU acties die zij zelf beheerden, hadden ze bovendien in grote mate de regie in handen van de uitwerking en operationalisering van de acties. Voor actie 6 Capacity building lokale partnerschappen werden diverse actoren geconsulteerd in het voorbereidend proces. Ook spelen VDAB, VVSG en twee lokale besturen een belangrijke rol bij de uitwerking van deze actie. Bij deze actie waren de sociale partners initieel minder betrokken, maar werd dit later rechtgezet. De strategie van Europa WSE die inzet op lokale partnerschappen geeft mee vorm aan actie 6 'Capacity building' en actie 3 'Opleidingen van de toekomst'.
- ▶ Informatie en expertise wordt ingebracht in het proces om te komen tot VESOC-akkoorden. Zo is het AHAD-akkoord geïnspireerd door de aanbevelingen van het economisch en maatschappelijk relancecomité, door de adviezen van de SERV en van de arbeidsmarktexperten. Actie 6 Capacity building lokale partnerschappen past binnen de nieuwe strategie van Europa WSE. Om deze strategie te ontwikkelen werd er eveneens een analyse gemaakt van adviezen van partnerschap Levenslang Leren en van de arbeidsmarktexperten, en werden bestaande studies en evaluaties meegenomen in de voorbereiding. Zoals steeds bij de ontwikkeling van beleid, zijn niet alle afgesproken acties het resultaat van **grondige beoordeling en rigoureuze**

beleidsontwerp, maar spelen, ook bij de opmaak van de VESOC-akkoorden, politieke keuzes en onderhandelingen een belangrijke rol.

De vertaling van de beleidspistes opgenomen in VESOC-akkoorden naar concrete acties met een operationeel kader en operationele doelstellingen gebeurde door de bevoegde instanties, in dit geval VDAB, DWSE of Europa WSE. De mate van concretisering van acties in VESOC-akkoorden varieert, sommige acties worden zeer concreet benoemd (bv. het verhogen en verruimen van de stagebonus), maar de meesten worden abstracter omschreven (bv. inzetten op begeleiding tijdelijke werklozen door VDAB) en vragen meer concretiseringswerk door de bevoegde instanties. De vertaling naar een grondig ontwerp van de actie was uitdagend door de tijdsdruk en de beperkte personeelscapaciteit voor de grote hoeveelheid werk die de crisissen en verschillende fondsen met zich meebrachten. Deze tijdsdruk kwam enerzijds doordat men snel wilde handelen in het licht van de crisissen, maar voor een deel ook doordat men snel moest handelen om de budgetten van REACT-EU tijdig te kunnen besteden, wat kunstmatig extra druk veroorzaakte op de operationalisering. Zo bleek bijvoorbeeld dat, i.k.v. actie 3 Opleidingen van de toekomst, de zeer beperkte tijd om de partnerschappen te vormen en een projectvoorstel in te dienen, leidde tot een suboptimale aanpak en nog erg veel 'voorbereidingswerk' tijdens de eerste maanden van de uitvoering van de projecten.

DE ACTIES M.B.T. OEKRAÏNE WERDEN VANUIT DE TASKFORCE OEKRAÏNE OPGEZET

De tijd tussen de start van de oorlog in Oekraïne en het vrijkomen van de extra middelen was kort, waardoor de beleidsontwikkeling voor deze acties niet het normale beleidsontwikkelingsproces volgden. De 'crisiscontext' is bij de ontwikkeling van de Oekraïne-acties sterker weerspiegeld. De acties in het kader van de Oekraïne-crisis sluiten aan bij het werk van de beleidsdomeinoverschrijdende taskforce Oekraïne, die op niveau van de Vlaamse regering werd opgericht om een beleidsdomeinoverschrijdend antwoord te bieden op de uitdagingen. Voor het beleidsdomein Werk werden de acties voorbereid door VDAB, het kabinet en departement Werk. De acties werden daarnaast voorgelegd in de interkabinettenwerkgroep. Zoals bij de eerste schijf werden ook hier eerst de acties geïdentificeerd, en pas in een tweede stadium gekoppeld aan de REACT-EU middelen.

- ▶ De overkoepelende **beleidsdoelstelling** bij het opzetten van Oekraïne-acties was voor de betrokken actoren helder.
- ▶ Er was in de beleidsvoorbereiding van de Oekraïne-acties, die snel moest gaan, minder **betrokkenheid van stakeholders**. Wel was er op hoog niveau afstemming met andere beleidsdomeinen in de Oekraïne taskforce, al ging deze niet in op de concrete inhoud van acties. VVSG werd niet betrokken bij deze taskforce, waardoor zij de inbreng van het lokale niveau bij het uitwerken van de Oekraïne-strategie misten.

Wel kregen de beherende actoren zelf veel flexibiliteit en verantwoordelijkheid voor de vertaling naar operationele doelstellingen en het ontwerp van de acties (zeker VDAB voor de begeleiding van Oekraïners en DWSE voor het addendum Oekraïne). Dit wordt als een goede praktijk gezien bij crisisbeleid.

- ▶ De acties in het licht van de Oekraïne-crisis moesten snel tot uitvoering kunnen overgaan. Er was geen sprake van uitgebreide **analyse** in de voorbereidende fase. Er was een gebrek aan tijd en aan informatie om sterk geïnformeerde beleidskeuzes te maken, eigen aan een crisiscontext. Bijvoorbeeld bij actie 7a, Versterking VDAB i.k.v. de Oekraïne-crisis, werd een inschatting gemaakt van het aantal ontheemden dat begeleid zouden moeten worden naar werk door VDAB. De prognoses strookten echter niet met de realiteit. Dit leidde tot een overschatting van het uiteindelijke aantal ontheemden en het benodigde budget. Er werd wel sterk ingezet op gaandeweg bijleren en bijsturen. VDAB voerde een studie uit naar de ervaringen en noden van ontheemden op vraag van de Vlaamse overheid. Gaandeweg heeft VDAB ook inspiratie opgedaan via een uitwisseling met Nederland. Deze voorbeelden zijn een indicatie dat VDAB en de overheid zich, ondanks de initieel beperkte informatie, inzetten om gaandeweg informatie en inspiratie te verzamelen. Deze inzet wordt bij de onzekere situatie in een crisis als erg belangrijk wordt beschouwd.

De beleidsontwikkeling van de Oekraïne-acties kan, gegeven de uitdagende crisiscontext, met andere woorden ook goed beoordeeld worden. Dit voornamelijk door de snelle opstart van een beleidsdomeinoverschrijdende taskforce dat een inspirerend verhaal uitdroeg, het betrekken van de bevoegde stakeholders bij het uitwerken van relevante acties, en het gaandeweg leren en opvolgen van de crisis en de noden.

ACTIE 'VOORBEREIDING GEMEENSCHAPSDIENST' WERD NIET GEBASEERD OP EEN GRONDIGE BEOORDELING, OP RIGOREUS BELEIDSONTWERP, EN KENDE BEPERKTE STAKEHOLDERBETROKKENHEID

Voor de beleidsontwikkeling van de oproep voorbereiding gemeenschapsdienst (actie 7d) worden heel wat bedenkingen gemaakt. De beslissing om hierop in te zetten was politiek. Er kwam veel reactie, waarin diverse actoren hun bezorgdheden uitten, onder meer vanuit de SERV, de arbeidsmarktexperten, VDAB en VVSG. Toch werd de actie doorgevoerd. Bij de vormgeving werd weliswaar rekening gehouden met de inbreng van de sociale partners die voorstelden om gemeenschapsdienst bij GLOW onder te brengen. Niettemin bleek er uiteindelijk erg weinig draagvlak te zijn voor de actie bij de actoren op het terrein, wat een enorm knelpunt was voor de impact van de actie. Het beperkte draagvlak zorgde ervoor dat het een uitdaging was om lokale besturen te overtuigen om in te tekenen op de oproep. Ook bij de GLOW-partners was het draagvlak beperkt, waardoor zij beperkt doorverwezen naar Gemeenschapsdienst.

UITGEBREIDE EVALUATIE VAN DE ACTIES NA AFLOOP, MAAR RELATIEF BEPERKTE FEEDBACKMECHANISMEN DOORHEEN DE LOOPTIJD

Een grondbeginsel van goed beleid dat in de paragrafen hierboven slechts beperkt werd besproken, is de feedbackmechanismen en evaluatie van de acties. Door de korte looptijd van de REACT-EU middelen werd er weinig ruimte ervaren om lopende beleidsacties tijdig bij te sturen op basis van monitoring of feedback. Actie 7a, de versterking van de begeleidingscapaciteit bij VDAB in kader van de Oekraïne-crisis, is hierop een uitzondering, zoals hierboven werd aangehaald. Wel zijn er een aantal acties die een expliciet lerende insteek in zich droegen. Dit was uitgesproken het geval bij actie 6, Capacity building. De ruimte werd gegeven om gaandeweg in te springen op de noden die zich voordeden en de visie op wat er nodig was om tot werkende lokale partnerschappen te komen, vorm te geven. Ook bij het addendum Oekraïne (actie 7c), werd gaandeweg geleerd en gegroeid en wisselden de uitvoerders onderling met elkaar uit over goede praktijken.

De continue feedbackmechanismen waren bij de meeste acties relatief beperkt, maar er werden wel uitgebreide evaluatiemechanismen van (een deel van) de acties voorzien:

- ▶ Voor de operationele controle dient er voor iedere actie jaarlijks gerapporteerd te worden over de kosten en een aantal vooraf bepaalde indicatoren. Daarna volgt een audit: er is een eerstelijnscontrole van Europa WSE (uitgevoerd door Deloitte), een tweedelijnscontrole door de Vlaamse auditautoriteit, en vervolgens kan een derde controle plaatsvinden door de Europese Commissie zelf.
- ▶ Verder is er een overkoepelende evaluatieverplichting. In het kader van deze verplichting werd door Europa WSE de huidige evaluatieopdracht in de markt gezet.
- ▶ Ook is er het ESF-monitoringcomité, waarvan de taken o.a. bestaan uit vooruitgang bij de uitvoering van de ESF-projecten opvolgen, alsook evaluaties, de vorderingen van evaluaties en wat er gebeurt met de bevindingen.⁶⁵ Volgens de country desk officer van de Europese Commissie is het ESF-monitoringcomité in Vlaanderen in vergelijking met andere lidstaten erg betrokken.

⁶⁵ Reglement van orde Monitoringcomité ESF+ 2021-2027

<https://www.europawse.be/sites/default/files/2023-03/Reglement%20van%20Orde%20MC%20ESFplus%20versie%2020230228.pdf>

- Daarnaast is er opvolging van de VESOC-akkoorden, waar sommige acties deel van uitmaken. DWSE koppelt terug over de stand van zaken m.b.t. alle acties uit de akkoorden aan de VESOC-werkgroep. Waar dit voor AHAD nog een terugkoppeling was van een lange lijst acties, zonder al te veel discussie of interactie, focust men voor het Werkgelegenheidsakkoord op 12 prioritaire acties om meer interactie te kunnen genereren. Er werd aangehaald dat er werk werd gemaakt van een beter format om de VESOC-werkgroep te betrekken bij de voortgang van de acties uit de VESOC-akkoorden. Toch zijn er verbetermogelijkheden naar de opvolgbaarheid van deze akkoorden m.b.t. meer concrete en meetbare doelstellingen.

ESF BIEDT NIET HET GEPASTE KADER VOOR DE UITROL VAN DE CRISISFINANCIERING REACT-EU

ESF blijkt minder geschikt als instrument voor crisisfinanciering, gezien het fonds en de regels niet passend blijken voor crisisbeleid waarbij wendbaarheid, snelheid, maar ook onzekerheid centraal staan. De strikte vereisten vanuit Europa vormen een drempel om snel te kunnen schakelen en beperken te sterk de mogelijkheden wat er gefinancierd kan worden. Ook in de uitvoering van de acties komen de administratieve voorschriften en de beperkte tijd steevast als knelpunten naar voor.

Bovendien vraagt de uitgebreide operationele controle veel werk voor de beheerders en uitvoerders, waarbij, zeker in het geval van crisisfinanciering, de vraag gesteld worden of de werklast gelinkt aan dergelijke audits voldoende opweegt tegen de voordelen ervan (nl. het voorkomen van wantoestanden en verspilling van middelen).

ANDERE BELEIDSDOMEINEN WERDEN TE LAAT BETROKKEN

De REACT-EU middelen konden breder worden ingezet dan enkel binnen het beleidsdomein Werk. Ook bijvoorbeeld het beleidsdomein Onderwijs of Welzijn zouden acties kunnen hebben ontwikkeld die aansloten bij de inhoudelijke doelstellingen van het REACT-EU programma. Vanwege de inbedding van het ESF agentschap in het beleidsdomein Werk, werd eerst intern gekeken hoe men de middelen kon besteden. Pas toen het duidelijk werd dat niet alle REACT-EU-middelen binnen de beschikbare tijd besteed zouden kunnen worden, werd dan ook aan andere beleidsdomeinen gevraagd of zij nog acties hadden die gefinancierd konden worden. Hoewel hierop veel reacties kwamen, voldeed geen enkele actie aan de tijdsvereisten en de specifieke criteria van REACT-EU. Het eerder betrekken van andere beleidsdomeinen had mogelijks deze onderbenutting kunnen voorkomen.

Een belangrijke les voor het beleidsvoorbereidingsproces is dan ook dat de andere beleidsdomeinen te laat en onvoldoende betrokken werden. Gezien de multidisciplinaire aard van crisissituaties, zoals de coronacrisis, was dit een gemiste kans. Hoewel de beperkte betrokkenheid begrijpelijk is gezien de noodzaak om snel te handelen, had het vroegtijdig betrekken van meerdere actoren kunnen helpen bij het identificeren van alternatieve oplossingen voor onderbenutting van de middelen.

EUROPA WSE STOND OP EEN LASTIGE POSITIE

Aangezien de REACT-EU middelen een uitbreiding waren van het ESF-programma, was het vanzelfsprekend dat Europa WSE werd aangesteld om de middelen te beheren. Een belangrijk argument is dat Europa WSE vertrouwd is met de regels van het fonds. REACT-EU bleek echter een lastige taak te zijn voor Europa WSE.

Een uitdaging voor de beheersautoriteit van Europa WSE is dat ze in een positie staat waar ze belangen moet bemiddelen tussen de Europese Commissie en Vlaanderen. De beheersautoriteit is het aanspreekpunt voor Europa rond ESF, waarbij ze de eindverantwoordelijkheid draagt voor ESF in Vlaanderen. Tegelijk wordt deze rol binnen Vlaanderen hiërarchisch aangestuurd door de secretaris-generaal van het departement Werk en Sociale Economie en de Vlaamse regering. Aangezien de beheersautoriteit als eindverantwoordelijke optreedt in de ogen van de Commissie, maakte dat het soms als uitdagend werd ervaren om de verschillende verwachtingen van alle stakeholders te verzoenen. Deze uitdaging stelt zich ook bij het reguliere ESF-programma, maar werd scherper

gesteld bij de REACT-EU middelen gezien Europa WSE elke actie individueel moest aftoetsen met de Europese Commissie. Verder werd een deel van de activiteiten opgenomen door VDAB. Vanuit VDAB is er rechtstreeks overleg met het kabinet. Daar wordt bekeken welke acties uit de akkoorden via REACT-EU kunnen worden gefinancierd. Vanuit Europa WSE werd beperkter vat ervaren op de acties die bij VDAB liepen.

Een extra uitdaging was dat, bij het versturen van de oproep voor voorstellen naar andere beleidsdomeinen door het kabinet, er niet duidelijk werd gecommuniceerd welke voorwaarden van toepassing waren. Dit leidde tot inefficiëntie, omdat Europa WSE veel voorstellen ontving die niet voldeden aan de criteria.

5.2. Beleidslessen

Op basis van deze conclusies kunnen we een aantal lessen trekken voor het beleid m.b.t. de beleidsontwikkeling in crisissituaties, zowel voor het Vlaams als voor het Europees beleid.

5.2.1 Voor het Vlaams beleid

TRANSVERSALE CRISISSTRATEGIE OOK KOPPELEN AAN EEN TRANSVERSALE FINANCIERINGSSTRATEGIE

In een toekomstige crisissituatie is het aan te raden om van in het begin relevante beleidsdomeinen samen te brengen in een taskforce om gezamenlijk prioriteiten te bepalen en acties te identificeren die kunnen bijdragen aan het aanpakken van de problemen die zich (sterker) stellen door de crisis. Crisissen vragen doorgaans immers een multidisciplinaire aanpak. Het opzetten van beleidsdomeinoverschrijdende structuren, zoals de taskforce Vlaamse Veerkracht en de Taskforce Oekraïne, zijn goede praktijken. Deze faciliteren het uitwerken van beleidsdomeinoverschrijdende strategieën. Een goede governance van deze transversale strategie is belangrijk: duidelijke communicatie en transparantie tussen beleidsdomeinen en -niveaus dragen bij aan een snellere en effectievere besluitvorming.

Gekoppeld aan de transversale crisisstrategie, is er echter ook nood aan een transversale financieringsstrategie. Tijdens de Coronacrisis werden veel middelen vrijgemaakt vanuit verschillende hoeken. Het managen van deze financieringsstromen is een gigantische uitdaging. Elke financieringsstroom heeft eigen technische en administratieve vereisten en eventueel ook een eigen inhoudelijke focus. Om het geheel aan financiering zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten, dient de financiering als geheel strategisch worden ingezet. Op die manier kan de onderbesteding van middelen, alsook het laattijdig betrekken van andere beleidsdomeinen, vermeden worden. Een 'financiering-taskforce' die beleidsdomeinen overstijgt en gekoppeld is aan de inhoudelijke taskforce, kan hierbij een meerwaarde zijn.

VERHOOG IN CRISISTIJD DE CAPACITEIT VOOR HET INWINNEN VAN CORRECTE INFORMATIE, BELEIDSONTWERP, OPERATIONELE VERTALING EN MONITORING

In crisistijd moet op korte tijd informatie bijeengebracht en verwerkt worden. Op basis van de inzichten moet beleid zo snel mogelijk ontworpen en operationeel vertaald worden. Ook tijdens de implementatie en uitvoering is er tijd nodig voor continue monitoring en bijsturing indien nodig. Om dit gedegen te doen, is voldoende capaciteit nodig.

- ▶ De capaciteit kan op korte termijn verhoogd worden door het betrekken van externe experts (zoals bijvoorbeeld in het relancecomité of het team arbeidsmarktexperten), die voornamelijk een rol kunnen spelen in het inbrengen van expertise en inzichten over de crisis en de uitdagingen die het met zich meebrengt. De werkwijze met relancecomités en arbeidsmarktexperten ondersteunden een goed geïnformeerd, evidencebased crisisbeleid.
- ▶ De procedures voor nieuwe aanwervingen van overheids personeel bij AGO zijn tijdrovend, wat een knelpunt vormt om snel de nodige capaciteit bij aan te werven. Het is aangewezen om in crisistijd een spoedprocedure mogelijk te maken om (tijdelijk) personeel aan te werven.
- ▶ Verder kan de capaciteit binnen de bevoegde instanties verhoogd worden door te schuiven in prioriteiten en de medewerkers expliciet tijd te geven voor beleidsvoorbereiding, - ontwikkeling, operationele vertaling en monitoring en bijsturing.
- ▶ Tot slot is het een goede praktijk om de operationele vertaling van de acties en het beheer van de initiatieven over meerdere instanties te verdelen. I.k.v. REACT-EU namen zowel Europa WSE, DWSE als VDAB een aantal acties op zich. Ook kregen andere instanties bij een aantal acties een beherende rol, zoals VVSG bij 6 Capacity building lokale partnerschappen en actie 7d Voorbereiding Gemeenschapsdienst.

ZET WAAR MOGELIJK EN RELEVANT IN OP HET VERSTERKEN VAN WAT ER REEDS BESTAAT...

Verschillende acties van het REACT-EU actieplan waren acties die het bestaande aanbod versterkten of incrementele aanpassingen inhielden van bestaande maatregelen of initiatieven. Gezien de uitdagingen die de Coronacrisis en Oekraïne crisis stelden voor de arbeidsmarkt geen totaal nieuwe, ongekende uitdagingen waren, maar bestaande uitdagingen eerder versterkten, was het relevant om in te zetten op de versterking van bestaande oplossingen. Gegeven de tijdsdruk om snel een antwoord te bieden op crisissen, kunnen bestaande initiatieven snel, efficiënt en kwaliteitsvol geïmplementeerd worden (bv. het verhogen en verruimen van de stagebonus). Een ander voordeel van het versterken van bestaande initiatieven, is de meerwaarde die de versterking biedt achteraf: de bevoegde instanties leren bij en nemen dit mee, zoals bijvoorbeeld het geval was bij VDAB die de werking gericht op anderstalige nieuwkomers vanuit de Oekraïne acties ook breder versterkte. Ook kan het versterken van een bestaande maatregel gemakkelijker weer afgebouwd worden, terwijl een volledig nieuwe maatregel weer stopzetten op meer verzet kan stoten.

... EN VUL HIATEN OP MET NIEUWE OPLOSSINGEN

Voor waar bestaande oplossingen geen antwoord bieden op de uitdagingen van een crisis, zijn nieuwe oplossingen nodig. Het uitwerken van nieuwe oplossingen, op korte termijn, vraagt de nodige capaciteit en expertise. Deze dient dan ook te worden vrijgemaakt. Daarnaast is het belangrijk bij nieuwe initiatieven om het gaandeweg leren en bijsturen mogelijk te maken. Daarvoor is flexibiliteit in het kader belangrijk. Een mooi voorbeeld hiervan is actie 6, Capacity Building. Het is hierbij ook een meerwaarde om te voorzien in capaciteit om de nieuwe oplossing van nabij op te volgen en waar nodig bij te sturen (bv. het financieren van een accountmanager bij DWSE die de addenda Oekraïne opvolgde (actie 7c)). Ook dient ermee rekening gehouden te

worden dat er bij nieuwe oplossingen niet dezelfde efficiëntie verwacht kan worden als bij de versterking van een bestaande actie.

STRATEGISCHE SAMENWERKING TUSSEN EUROPA WSE EN HET KABINET

Een goede samenwerking en constructieve dialoog tussen kabinet en Europa WSE is wenselijk voor acties die worden opgenomen in het ESF-programma. Europa WSE is immers eindverantwoordelijke ten aanzien van de Europese Commissie. Indien andere instanties een deel van het beheer van de acties opnemen (in dit geval was dat VDAB), is het aangeraden dat Europa WSE in de gesprekken met kabinet betrokken wordt. Europa WSE kan expertise m.b.t. tot het ESF-fonds inbrengen die een bepalend kader zijn voor de acties die van daaruit gefinancierd worden. Een verhoogde aandacht voor de specifieke context en aanbevelingen van Europa WSE kan de werking en impact van de initiatieven versterken.

TIJD VRIJ MAKEN OM SAMEN TE LEREN UIT CRISISAANPAK

Er leeft een bezorgdheid dat er te weinig op een overkoepelend niveau geleerd wordt uit de aanpak van de crisissen. VDAB doorliep weliswaar intern een waardevol evaluatietraject, en er werd initiatief genomen om te leren uit de huidige procesevaluatie van het beleidsontwikkelingsproces. De scope van voorliggende evaluatie blijft echter beperkt tot de REACT-EU gefinancierde acties. De vraag is of er geen lessen gemist worden over bijvoorbeeld de samenwerking tussen DWSE, kabinet en VDAB, maar ook tussen verschillende beleidsdomeinen. Zo is het risico groot dat, zeker met een nieuwe regering, opgedane kennis weer zal verdwijnen en men deze bij een volgende crisis dus niet kan benutten.

Een lerende evaluatie van de transversale crisisaanpak (i.k.v. Corona of Oekraïne) is nodig om te leren uit de ervaringen voor toekomstig crisisbeleid. Zowel de aanpak binnen beleidsdomein werk, als beleidsdomeinoverschrijdend, is interessant om uit te leren. Het zou zonde zijn om de ervaringen niet optimaal te kunnen benutten bij volgende crisissen. De inspanningen die plaatsvonden binnensommige entiteiten (bv. bij VDAB) om hier lessen uit te trekken, kunnen als input dienen.

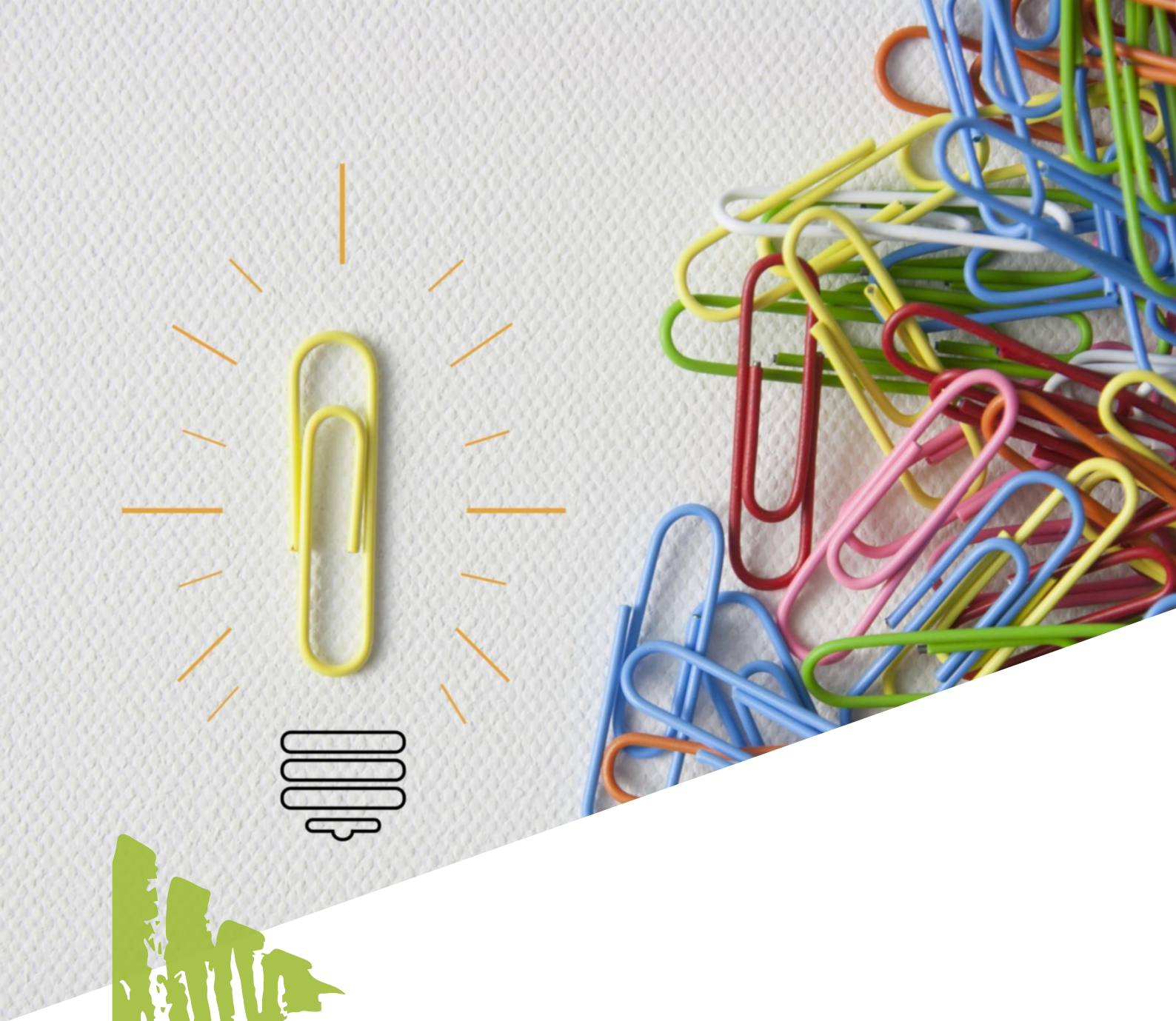
5.2.2 Voor het Europees beleid

COÖRDINEER DE VERSCHILLENDE EUROPESE FINANCIERINGSSTROMEN

De finaliteit van de verschillende Europese financieringsstromen tijdens de Coronacrisis lijken inhoudelijk te overlappen. Vlaanderen hield bij het bepalen van de inzet van de REACT-EU middelen meer rekening met de fit van de actie met de technische en administratieve vereisten, dan met de inhoudelijke doelstelling van REACT-EU, die breed geformuleerd was. We pleiten ervoor om de inhoudelijke doelstelling breed te houden, gezien dit de flexibiliteit, die hoogstnodig is in crisissituaties, ten goede komt. Toch lijkt het wenselijk om de verschillende financieringsstromen meer op elkaar af te stemmen en vervolgens administratieve en technische vereisten te voorzien die coherent zijn aan de (brede) doelstelling van iedere financieringsbron.

PAS ADMINISTRatieve EN TECHNISCHE REGELS AAN CRISISOMSTANDIGHEDEN

De strikte ESF-regels bleken ongeschikt voor een korte termijn respons op de crisissituatie. Flexibiliteit en snelheid waren net cruciaal om succesvolle antwoorden te bieden, maar het administratief-technisch kader van REACT-EU verhinderde deze. We raden daarom aan om beleidsregels te herzien of uitzonderingen te creëren die meer flexibiliteit toelaten in crisissituaties, om zo een effectiever crisisbeleid te realiseren.



Bijlagen



A.1 / Meetinstrumenten procesevaluatie beleidsontwikkeling

A.1.1 Verkennende online diepte-interviews

Met REACT-EU voorziet de Europese Unie extra middelen voor het economisch herstel van de regio's na de corona-epidemie. Dit herstelfonds biedt een financiële aanvulling op Recovery and Resilience Facility (RRF) en focust op een groen, digitaal en veerkrachtig herstel van de Vlaamse economie. Intussen werd het herstelfonds verder uitgebreid om de socio-economische integratie van Oekraïense vluchtelingen te bevorderen. In mei 2021 werd het ESF Operationeel Programma 2014-2020 aangepast. Binnen de extra investeringsprioriteit werden 7 acties opgenomen:

1. Eenmalige verhoging en verruiming stagebonus voor ondernemingen die een leerwerplek aanbieden
2. Knelpuntopleiding en incentive niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden
3. Opleidingen en begeleiding voor de digitalisering en vergroening van de Vlaamse economie i.s.m. VDAB, het volwassenenonderwijs, het hoger onderwijs en de sectoren
4. Opleidingen telewerk
5. Versterking begeleidingscapaciteit VDAB
6. Ondersteuning arbeidsmarkt lokale besturen
7. Versterking arbeidsmarkttoegang vluchtelingen Oekraïne

In kader van beleidsleren wil Europa WSE op basis van ervaringen met het beleidsplanningsproces aandachtspunten en geleerde lessen rond het ontwikkelen, beheren en uitvoeren van toekomstig (crisis)beleid capteren. Ter verantwoording van het inzetten van de REACT-EU middelen t.a.v. de Europese Commissie, dient deze evaluatie daarnaast een duidelijk en helder overzicht te geven van de behaalde resultaten op niveau van het actieplan en de individuele acties.

Een specifiek parallel onderzoeksluik focust op het partnerschapsvormingsproces bij 'Opleidingen van de toekomst', om inzichten te verwerven omtrent het gekozen kader en de strategie rond partnerschappen.

Intro

- Wat was de rol van Europa WSE / VDAB m.b.t. het beleidplanningsproces van REACT-EU? Wat was uw persoonlijke rol hierbinnen?

Beleidsplanningsproces in kaart

- ▶ *We willen in dit gesprek (op macro-niveau) zicht krijgen op het doorlopen proces: de verschillende stappen én de actoren die daarin werden betrokken. In een volgende onderzoeksfase, gaan we interviews plannen met diverse actoren betrokken in het beleidsontwikkelingsproces (bv. politieke stakeholders, experts, betrokken departementen uit verschillende beleidsdomeinen, partners op het terrein, de sociale partners en SERV, ...), we willen dus zicht krijgen wie we daarvoor best spreken.*

Welke stappen zijn er doorlopen in het beleidsplanningsproces, waar u zicht op heeft?

- Hoe zag het begin eruit: Wanneer en hoe werd Europa WSE/VDAB op de hoogte gebracht van de REACT-EU financiering? Wie werd er toen betrokken? In welke rol?
 - Hoe kwamen de overwogen thema's op de agenda? Wie was erbij betrokken? Wat was hun rol?
 - Waren er actoren die al eerder een belangrijke rol hebben gespeeld die een invloed had op de latere beleidskeuzes?
- Welke stappen vonden er plaats ter voorbereiding van het beleid? Wie was daarbij betrokken en in welke rol? Wanneer en door wie werd beslist hoe het programma er uit zou zien? Wie bepaalde welke acties er onder zouden vallen? Wie werd betrokken? Wie niet?
 - Waren er acties in de running die uiteindelijk niet geselecteerd werden? Hoe is dat gelopen?
- Eens de acties afgeklopt waren, hoe werden deze verder uitgewerkt? Wie werd daar bij betrokken en in welke rol? Hoe werd dit bekend gemaakt door wie?
 - Wie bepaalde hoe de budgetten verdeeld werden? Wie beheert de middelen?
 - Voor de actie waar u zicht op heeft: wie zijn de belangrijkste betrokken actoren? Wie moeten we spreken om inzicht te krijgen over de effecten en impact van de acties en de ervaren knelpunten en succesfactoren?
- ▶ Wanneer werd een strategie bepaald om te evalueren? Wie was daarbij betrokken?
- ▶ Wie volgt de resultaten op? Wie is er betrokken bij de effectieve evaluatie, in welke rol?

Ten slotte

- ▶ Als u terugblijkt op het beleidsplanningsproces, wat zijn volgens u de grootste sterktes en zwaktes volgens u?
 - Moest u het opnieuw doen, hoe zou u het anders aanpakken?
 - Wie zou u bijkomend of meer betrekken? Wie minder?
- ▶ Welke eventuele documenten kunnen ons verder helpen om een beter inzicht in te krijgen in het beleidsproces? Voor VDAB: Bij wie kunnen we documentatie, rapporten en monitoringdata over de acties in het actieplan, opvragen?

A.1.2 Diepte-interviews

Toelichting onderzoek

Intro

- ▶ Kan u uzelf even voorstellen? Wat was de rol van uw organisatie i.v.m. het beleidsontwikkelingsproces voor het actieplan gefinancierd met middelen van REACT-EU? *Hiermee bedoelen we de ontwikkeling van de 7 acties; het voorafgaande proces (van één of meer acties); en/of de financiering door Europa.* Wat was uw persoonlijke rol of de rol van uw afdeling/team?

Aanvullen beschrijving beleidsontwikkelingsproces (OV1)

- ▶ *Tijdslijn tonen.* Wanneer we deze tijdslijn bekijken...
 - ... vanaf wanneer was u betrokken? Bij welke delen was u rechtstreeks betrokken? Op welke delen heeft u bijkomend zicht?
 - Zijn er belangrijke elementen, gebeurtenissen, beslissingen (eventueel ook meer informeel) die momenteel ontbreken in het schema? Indien ja, wanneer, wat, wie, hoe had dit een invloed op het verdere verloop?
- ▶ Hoe verhouden de verschillende beleidsdocumenten en initiatieven die hier een belangrijke rol spelen zich t.o.v. elkaar? (Alle Hens aan Dek, Relanceplan, Iedereen aan boord, Acties i.f.v. Oorlog in Oekraïne ...)? Hoe kwamen ze tot stand? Wat is hun belang?

Kwaliteit van de beleidsvoorbereiding & ontwikkeling van acties

- ▶ Heeft u zicht op de beleidsvoorbereiding of ontwikkeling van één of meerdere beleidsplannen en/of acties? Welke?
 - [*Indien meerdere acties: per actie overlopen*] Hoe kwam het thema (of de actie) op de beleidsagenda? Vertel...
 - ▶ Wanneer was dat?
 - ▶ Wie was erbij betrokken? Wat was hun rol?
 - ▶ Welke factoren zorgde dat men (van alle mogelijke acties) besliste met deze concrete uitdagingen en acties aan de slag te gaan?
 - Zijn de uitdagingen en **problemen** voldoende adequaat gedefinieerd? Zijn de **doelen** per actie (*of/en beleidsplan*) duidelijk gedefinieerd en geprioriteerd? Hoe is dat gebeurd?
 - Sluiten de doelen aan bij de doelen van het REACT-EU (1) een groen, digitaal en veerkrachtig herstel van de Vlaamse economie; (2) socio-economische integratie van Oekraïense vluchtelingen te bevorderen? Leg uit.
 - In welke mate was het niet mogelijk om doelen op voorhand vast te leggen? Waarom wel/niet? In welke mate werd er wel werk gemaakt van een overtuigend en inspirerend verhaal van de uitdagingen voorhanden (meaning making)? Hoe? Door wie?
 - Is de selectie van thema's en de uitwerking van acties gebaseerd op **analyse** van voldoende kwaliteitsvolle informatie? (*bv. Eerdere evaluaties? Ingezet op innovatieve ideeën binnenbrengen?*)
 - In welke mate was er informatie hiertoe beschikbaar? Waarom wel/niet?
 - In welke mate werd beschikbare informatie verzameld en geïnterpreteerd om een geïntegreerd beeld te vormen van de complexe situatie (sense making).

- Is er een instrumenten-afweging geweest? In welke mate zijn de opties geanalyseerd en beoordeeld? (*risico's/ voordelen*)
- Zijn er dingen i.v.m. de **uitvoering** die over het hoofd gezien werden bij het plannen van de acties? Bijvoorbeeld, hoe kostenefficiënt ze zijn, of ze anders worden uitgevoerd dan bedoeld, of dat ze misschien overlappen met andere initiatieven?"
- Werden de **stakeholders** voldoende bij het beleidsproces betrokken?
 - Hoe gebeurde dat? Wie waren dat?
 - Gebeurde dat op de juiste momenten? Werd er voldoende rekening gehouden met hun standpunten?
 - Wie was er best nog meer betrokken geweest?
- **Overkoepelend:** Hoe evalueert u het doorlopen inhoudelijk beleidsontwikkelingsproces? Wat zijn de belangrijkste **succesfactoren**? Wat zou er in de toekomst **beter** kunnen, hoe?
 - In welke mate heeft de crisiscontext een invloed gehad op de kwaliteit van het beleidsvormingsproces? Hoe hebben beleidsmakers hier al dan niet op kunnen inspelen?

Coherentie

- In welke mate vormen de gefinancierde acties onder REACT-EU volgens u een samenhangend geheel met een duidelijke strategie?
- In welke mate is de selectie van gefinancierde acties coherent met ander (regulier) beleid binnen de betrokken beleidsdomeinen?

REACT- EU middelen

- Heeft u zicht op de toewijzing van de REACT-EU middelen aan de acties?
 - Welke factoren hebben bepaald dat men koos om deze specifieke acties met REACT-EU middelen te financieren? [*Waar informatief: actie, per actie*]
 - Hoe gebeurde de verdeling van acties uit "Alle Hens aan Dek" tussen RRF en REACT-EU? Op basis waarvan? Door wie? Waren er zaken die beter hadden gekund?
 - Hoe gebeurde de verdeling van REACT-EU tussen Europa WSE (ESF) en EFRO? Op basis waarvan? Door wie? Waren er zaken die beter hadden gekund?
 - Wie bepaalde deze toewijzing? Wie was er betrokken in dat proces?
 - Werden de acties aangepast hiervoor, hoe juist?
 - Welke acties werden overwogen maar uiteindelijk *niet* gefinancierd met REACT-EU middelen? Welke factoren waren belangrijk? Hoe werd dat beslist? Door wie? Wat gebeurde er met die acties: niet gedaan of andere middelen, welke?
 - Zijn de nodige stakeholders, inclusief degenen die door het beleid worden beïnvloed, voldoende bij het beleidsproces betrokken?
- Heeft u zicht op de **budgetverdeling** of financiering van één of meerdere acties? Indien ja: hoe verliep dit? Wie bepaalde hoe de budgetten verdeeld werden? Wie beheerde de middelen?
- Heeft u zicht op de **opvolging of evaluatie** van het programma?
 - Werd er tijdig nagedacht over de opvolging van de acties?
 - En van het programma als geheel? Hoe ziet dat er uit?

- Wie is er verantwoordelijk?
- In welke mate is het ook zo uitgevoerd?
- ▶ **Overkoepelend:** Hoe evalueert u het REACT-EU proces (incl. toewijzing van middelen). Wat zijn de belangrijkste succesfactoren? Wat zou er in de toekomst beter kunnen, hoe?
 - Een deel van het voorziene REACT-EU budget zal niet opgebruikt worden, wat zijn mogelijke gevolgen daarvan? Wat had er anders kunnen lopen zodat dit toch opgebruikt zou kunnen worden? Welke lessen ziet u voor de toekomst?
- ▶ In welke mate was Europa WSE de geschikte actor om de projecten uit te rollen onder de crisisfinanciering REACT-EU? Waarom wel/niet? Welke lessen kunnen er getrokken worden naar toekomstige crisissen en het beheer van crisisfondsen?

Ten slotte

- ▶ Zijn er nog belangrijke actoren die we moeten spreken om een breder inzicht te krijgen in het proces?
- ▶ Zijn er nog belangrijke documenten die ons kunnen helpen het proces beter te evalueren?

A.2 / Meetinstrumenten evaluatie van de beleidsacties

A.2.1 Verkennende diepte-interviews

- ▶ In welke mate is de selectie van gefinancierde acties **relevant en adequaat** i.f.v. het bestrijden van de maatschappelijke gevolgen van de COVID-crisis?
 - Welke acties wel/welke acties niet?
 - Hoe kan men dit verklaren?
- ▶ In welke mate is de selectie van gefinancierde acties **toekomstgericht** met het oog op een duurzaam effect o.v.v. de groene en digitale transitie?
 - Welke acties wel/welke acties niet?
 - Hoe kan men dit verklaren?
- ▶ M.b.t. **interne coherentie**, in welke mate vormen de gefinancierde acties een samenhangend geheel met een duidelijke strategie voor (het bij te dragen aan) het behalen van de doelstellingen van REACT-EU?
 - Welke zijn de achterliggende factoren die deze samenhang garanderen?
- ▶ M.b.t. **externe coherentie**, in welke mate is de selectie van gefinancierde acties coherent met ander regulier beleid binnen de betrokken beleidsdomeinen?
 - Welke zijn de achterliggende factoren die deze coherentie garanderen?
- ▶ In welke mate werden de beoogde acties **uitgevoerd**?
 - Welke acties wel/welke acties niet?
 - Hoe kan men dit verklaren?
- ▶ In welke mate is de uitvoering van de acties **vlot en kwaliteitsvol** verlopen (kwaliteit van bestuur en administratie)?
 - Welke acties wel/welke acties niet?
 - Hoe kan men dit verklaren?
 - Welke kwaliteitsgaranties werden ingebed?
- ▶ Wat zijn belangrijke **knelpunten en hefbomen** op het niveau van de individuele acties en op het niveau van het actieplan bij het behalen van de vooropgestelde resultaten en doelstellingen?
 - Op het niveau van de individuele acties?
 - Op het niveau van het actieplan?

A.2.2 Diepte-interviews/focusgroepen

Deze vragenlijst is generiek en werd in de loop van de evaluatie aangepast op maat van de actie.

Doelstellingen van de actie:

- ▶ Wat zijn de **doelstellingen** van de actie? Op welke wijze wordt deze doelstelling met de actie bereikt?
- ▶ In welke mate is de actie **relevant en adequaat** i.f.v. het bestrijden van de maatschappelijke gevolgen van de COVID-crisis? Op welke wijze?
- ▶ In welke mate is de actie **toekomstgericht** met het oog op een duurzaam effect o.v.v. de groene en digitale transitie? Op welke wijze?

Uitvoering van de actie:

- ▶ Kan u de **actie en beheer** ervan concreet uitleggen?
- ▶ In welke mate werden de beoogde acties **effectief uitgevoerd**? Hoe kan men dit verklaren?
- ▶ In welke mate is de uitvoering van de acties **vlot en kwaliteitsvol** verlopen (kwaliteit van bestuur en administratie)?
 - Hoe kan men dit verklaren?
 - Welke kwaliteitsgaranties werden ingebed?
- ▶ Wat zijn belangrijke **knelpunten en hefbomen** bij de uitvoering en beheer van de actie?

Resultaten van de actie:

- ▶ Wat zijn de **behaalde resultaten** op het vlak van inputs, outputs, bereikte doelgroepen, samenwerking met partners, enzoverder van de individuele gefinancierde acties?
- ▶ Werden de **beoogde doelstellingen** effectief gehaald?
 - Welke wel, welke niet?
 - Hoe kan men dit verklaren?
- ▶ Wat zijn belangrijke **knelpunten en hefbomen** bij het behalen van de vooropgestelde resultaten en doelstellingen?

A.3 / Overzicht Monitoringdata

Tabel 54. Administratieve data: Algemene ESF- indicatoren met betrekking tot de output

Gemeenschappelijke outputindicatoren	
Gemeenschappelijke outputindicatoren voor deelnemers	
Indicator 1	werklozen, onder wie langdurig werklozen,
Indicator 2	langdurig werklozen
Indicator 3	Inactieven
Indicator 4	inactieven die geen onderwijs of opleiding volgen
Indicator 5	werkenden, onder wie zelfstandigen
Indicator 6	jonger dan 25 jaar
Indicator 7	ouder dan 54 jaar
Indicator 8	ouder dan 54 jaar die werkloos zijn, met inbegrip van langdurig werklozen, of die inactief zijn en geen onderwijs of opleiding volgen,
Indicator 9	met primair (ISCED 1) of lager voortgezet onderwijs (ISCED 2),
Indicator 10	met hoger middelbaar (ISCED 3) of postsecundair onderwijs (ISCED 4),
Indicator 11	met hoger onderwijs (ISCED 5 tot en met 8),
Indicator 15	migranten, deelnemers met een buitenlandse achtergrond, minderheden (waaronder gemarginaliseerde gemeenschappen zoals de Roma)
Indicator 16	deelnemers met een handicap
Indicator 17	andere kansarmen
Indicator 19	deelnemers van het platteland
Gemeenschappelijke outputindicatoren voor entiteiten	
ESF project	aantal projecten dat volledig of gedeeltelijk door sociale partners of niet-gouvernementele organisaties wordt uitgevoerd
ESF project	aantal projecten dat op duurzame participatie en vooruitgang van vrouwen op de arbeidsmarkt gericht is
ESF project	aantal projecten dat gericht is op overheidsadministraties of overheidsdiensten op nationaal, regionaal of lokaal niveau
ESF project	aantal ondersteunde micro-, kleine en middelgrote ondernemingen (waaronder coöperatieve ondernemingen en ondernemingen binnen de sociale economie)

Tabel 55. Administratieve data: Algemene ESF-indicatoren met betrekking tot de resultaten

Gemeenschappelijke resultaatindicatoren	
Gemeenschappelijke onmiddellijk resultaatindicatoren voor de deelnemers	
Indicator 24	inactieve deelnemers die na de deelname op zoek gaan naar werk
Indicator 25	deelnemers die na de deelname onderwijs/opleiding volgen
ESF Bevraging	deelnemers die na de deelname een kwalificatie behalen
Indicator 27	deelnemers die na de deelname aan het werk zijn, met inbegrip van werk als zelfstandige
Indicator 28	kansarme deelnemers die na de deelname op zoek gaan naar werk, onderwijs/opleiding volgen, een kwalificatie hebben behaald, aan het werk zijn, met inbegrip van werk als zelfstandige

Gemeenschappelijke langeretermijn- resultaatindicatoren betreffende de deelnemers	
Indicator 29	deelnemers die zes maanden na de deelname aan het werk zijn, met inbegrip van werk als zelfstandige
ESF Bevraging	deelnemers wier arbeidsmarktsituatie zes maanden na de deelname verbeterd was
Indicator 31	deelnemers ouder dan 54 jaar die zes maanden na de deelname aan het werk zijn, met inbegrip van werk als zelfstandige
Indicator 32	kansarme deelnemers die zes maanden na de deelname aan het werk zijn, met inbegrip van werk als zelfstandige

Tabel 56. Administratieve data: Additionele indicatoren per acties, bovenop de algemene indicatoren, zoals de specifieke ESF-indicatoren, de subsidiegegevens of vanuit indicatoren de promotor zelf

Acties	Bron	Indicatoren
Actie 1 Oproep 547	ESF Specifieke indicatoren	<u>Output</u> : Aantal deelnemers ondersteund via stagebonussen in kader van het crisisherstel en de sociale gevolgen van de COVID-19 pandemie, <u>Resultaat</u> : Aantal deelnemers dat een kwalificatie behaalt na einde van de actie
	ESF Subsidie- gegevens	Uitbetaalde stagebonussen, aantal ondernemingen dat een leerwerkplek aanbiedt
Actie 2 Oproep 568	ESF Specifieke indicatoren	<u>Output</u> : aantal deelnemers (aantal individuen ondersteund in kader van het crisisherstel en de sociale gevolgen van de COVID-19 pandemie en het voorziene aantal individuen dat deelneemt aan een knelpuntopleiding). <u>Resultaat</u> : deelnemers aan het werk (gebaseerd op cijfermateriaal VDAB over uitstroom naar werk), het aantal deelnemers die na de deelname aan de knelpuntopleiding aan het werk is.
	VDAB indicatoren	Eigen indicatoren VDAB, bijgehouden in het MLP-systeem
Actie 3 Oproep 566	ESF Specifieke indicatoren	<u>Output</u> : aantal organisaties; gebaseerd op het verwacht aantal organisaties betrokken bij SCOPE-projecten <u>Resultaat</u> : aantal opleidingsportfolio's, gebaseerd op het verwacht aantal SCOPE-projecten dat competentie-prognoses zal opbouwen
	ESF Subsidie- gegevens	Informatie over de inhoud en vorm van de finale opleiding(en), rapportering over het ontwikkelingsproces van de opleiding(en) (testing, evaluatie, bijsturing...), aanpak voor de validering van de opleiding(en) bij de verschillende partners, aanpak voor het inbedden van de opleiding(en) in een reëel opleidingsaanbod en rapportering over gerealiseerde synergiën
Actie 4 Oproep 533	ESF Specifieke indicatoren	<u>Output</u> : aantal organisaties <u>Resultaat</u> : aantal opleidingsportfolio's, gebaseerd op het verwacht aantal SCOPE-projecten dat competentie-prognoses zal opbouwen
	ESF Subsidie- gegevens	Aantal lesgeversuren, aantal deelnemersuren, kost (e-learning) module per persoon, uurtarief externe opleider, financieringsbron, personeelsbestand organisatie, missie van de organisaties, manier van lesgeven lesgever (intern/extern), opleidingsvorm (werkvloer/klassikaal/digitaal...), opleidingsinhoud (praktijk/ cases/theorie, ...), hoe de opleiding past binnen de focus van de 21 ^e -eeuwse vaardigheden, hoe de opleidingen over telewerk matchen met de behoeften van de finale doelgroep

Actie 5		
Oproep 555	ESF Specifieke indicatoren	<u>Output</u> : Aantal deelnemers, aantal organisaties <u>Resultaat</u> : Aantal personen opgeleid, aantal deelnemers dat 6 maanden na einde van de actie aan het werk zijn
	VDAB indicatoren	Eigen indicatoren VDAB, bijgehouden in het MLP-systeem
Oproep 568	ESF Specifieke indicatoren	<u>Output</u> : aantal deelnemers, aantal individuen ondersteund in kader van het crisisherstel en de sociale gevolgen van de COVID-19 pandemie, het voorziene aantal individuen dat deelneemt aan een knelpuntopleiding. <u>Resultaat</u> : deelnemers aan het werk (gebaseerd op cijfermateriaal VDAB over uitstroom naar werk), het aantal deelnemers die na deelname aan het werk is (gebaseerd op cijfermateriaal VDAB over uitstroom naar werk)
	VDAB indicatoren	Eigen indicatoren VDAB, bijgehouden in het MLP-systeem
Oproep 572	ESF Subsidie- gegevens	aantal ingevulde stages gemeenschapsdienst
Actie 6 Oproep 548	ESF Specifieke indicatoren	<u>Output</u> : Aantal deelnemers, aantal organisaties <u>Resultaat</u> : Aantal personen opgeleid, aantal deelnemers dat 6 maanden na einde van de actie aan het werk zijn (gebaseerd op het verwacht aantal partnerschapsprojecten)
	ESF Subsidie- gegevens	Informatie intern personeel (loongegevens, tewerkstellings-overeenkomst, ...), informatie extern personeel (factuurgegevens, aantal uren gewerkt)
Actie 7 Oproep 567	ESF Specifieke indicatoren	<u>Output</u> : Aantal deelnemers die tijdelijke bescherming werden verleend nadat ze de oorlog in Oekraïne ontvluchten.
	VDAB indicatoren	Eigen indicatoren VDAB, bijgehouden in het MLP-systeem

A.4 / Analyse doelstellingen beleid - REACT-EU acties

Onderstaande tabel heeft tot doel de doelstellingen in kaart te brengen achter de REACT-EU acties. Daarvoor brengen we relevante fragmenten samen uit de VESOC-akkoorden die de initiële beleidsbasis vormen van de verschillende REACT-EU acties (dus het primaire akkoord waar naar verwezen werd als beleidsbasis in de diverse interviews). Voor actie 5 beschrijven we de doelstellingen opgenomen in het regeerakkoord. In het vet markeren we de elementen die inzicht geven in de vooropgestelde doelstelling. Op deze manier wordt duidelijk dat de doelstellingen op niveau van de akkoorden (en het regeerakkoord) meestal heel algemeen geformuleerd zijn.

Tabel 19. Doelstellingen beleid REACT-EU acties

Actie 1: Eenmalige verhoging en verruiming stagebonus	AHAD	Doelstelling Opleiding en levenslangleren effectief realiseren	Om het duaal leren op koers te houden is het van belang dat er voldoende duurzame leerwerkplekken zijn. We ondersteunen ondernemingen om alternerende werkplekken te blijven aanbieden via een eenmalige verhoging en verruiming van de stagebonus in 2021.
Actie 2: Knelpuntopleiding en incentive niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden	WGA	Doelstelling Ga voor een dorogedreven opleidingsbeleid Knelpunten op de arbeidsmarkt oplossen	(geen verdere doelstellingen)
Actie 3: Opleidingen van de toekomst	AHAD	Doelstelling Opleiding en levenslangleren effectief realiseren Om zowel werknemers, werkzoekenden, tijdelijk werklozen als ondernemingen en zelfstandig ondernemers meer wendbaar en beter inzetbaar te maken , zetten we versneld in op de omslag naar levenslang leren. We zien de coronacrisis als een opportuniteit voor meer structurele heroriëntering en om een doorbraak te realiseren in het leren tijdens de loopbaan . We nemen initiatieven om competenties op peil te houden en om nieuwe competenties te verwerven .	We bouwen het (online) opleidingsaanbod verder uit en ontsluiten het bestaande aanbod zodat meer mensen de weg vinden naar om- en bijscholing We zetten in op een maatgericht aanbod met partners naar knelpuntvacatures (o.a. in de bouw, de industrie en de zorg), ter versterking van de generieke competenties en in functie van heroriëntering .
Actie 4: Opleiding Telewerk	AHAD	Doelstelling Iedereen (duurzaam) aan het werk: Mensen duurzaam aan het werk houden betekent ook meer dan ooit aandacht besteden aan de gevolgen van corona en de	We geven vorm aan de werkvloer van de toekomst met aandacht voor digitalisering en werkbaar (tele-)werken. ... Samen met de sociale partners en de Stichting Innovatie en Arbeid bieden we tips en tricks aan op vlak van duurzaam telewerk en ontsluiten

		digitale transformatie op de werkvloer. Daarom zetten we in op werkbaar werk (en telewerken) in ondernemingen en organisaties. We versterken ondernemingen en organisaties, ook in de sociale economie, om de transitie te maken met aandacht voor werkbaarheid, wendbaarheid, welzijn en het menselijk potentieel in de organisatie.	we expertise en goede praktijken om ondernemingen bijkomend te informeren en te sensibiliseren. Binnen de ESF oproep 'Opleidingen 21ste -eeuwse vaardigheden in ondernemingen' ondersteunen we organisaties om hun werknemers sterker te maken op de arbeidsmarkt, ook in het kader van telewerken. Ondernemingen kunnen hierbinnen subsidies krijgen voor opleidingen die werknemers versterken in digitale vaardigheden, vaardigheden voor werken op afstand en psychisch welbevinden. De oproep richt zich prioritair op KMO's.
Actie 5: Versterking begeleidingscapaciteit VDAB	AHAD	Doelstelling Iedereen (duurzaam) aan het werk We hebben de ambitie om te streven naar maximale tewerkstelling en naar duurzame tewerkstelling. We mogen niet vergeten dat de arbeidsmarkt op vandaag nog steeds verschillende jobkansen biedt. Het is daarom van belang om snel te schakelen, om bestaande vacatures maximaal in te vullen en sneller werkzoekenden en andere werkwilligen naar deze jobs toe te leiden.	We verschuiven en versterken de capaciteit bij VDAB. We brengen voldoende bemiddelings- en opleidingscapaciteit in stelling om de nieuwe instroom van werkzoekenden het hoofd te bieden. De verhoging van de capaciteit zal in belangrijke mate gerealiseerd worden door meer uitbesteding en samenwerking met partners (TIBB, SIF, provinciale projecten, ...). Tijdelijk zal ook de toeleidingscapaciteit bij VDAB opgetrokken worden.
Actie 5: VDAB regie REACT-EU	WGA	Bouw een resultaatgericht activeringsbeleid uit In het licht van de huidige arbeidsmarktcontext, moet de activering meer dan vandaag op een evenwichtige manier vertrekken vanuit de noden van de werkzoekenden en hun competenties enerzijds en de beschikbare vacatures anderzijds. Een sterke uitbouw van het begeleidingsproces voor werkzoekenden moet hand in hand gaan met een bredere rekrutering bij werkgevers. Een goed activeringsbeleid kan pas slagen als mensen efficiënt, beter en tijdig worden bereikt. Dat geldt zowel voor de ingeschreven werkzoekenden als voor de potentiële arbeidsreserve bij de niet-actieve beroepsbevolking. Wie werk zoekt, moet kunnen rekenen op een actieve en	De Vlaamse Regering en sociale partners willen zo de huidige werkzoekenden sneller aan het werk krijgen. We vinden het cruciaal dat ook deze werkzoekenden een passend aanbod krijgen van opdrachten, stages of opleidingen die leiden tot de kortste weg naar duurzaam werk en niet als doelstelling op zich Het doel moet zijn om de heterogene groep van werkzoekenden kwalitatief, consequent, én intens persoonlijk begeleidend en opvolgend te bemiddelen. Daartoe moet elke werkzoekende, ongeacht de beschikbaarheid, van VDAB een effectief en gepast aanbod krijgen, met voldoende aandacht naar knelpuntberoepen en -opleidingen, voor zover passend in het traject van de werkzoekende.

		intensieve bemiddeling op maat van zijn/haar mogelijkheden. Daartoe moet elke werkzoekende, ongeacht de beschikbaarheid, van VDAB een effectief en gepast aanbod op tijd krijgen.	
Actie 6: Ondersteuning arbeidsmarkt lokale besturen	WGA	Om een breed en gediversifieerd activeringsbeleid uit te voeren en drempels weg te werken, zijn partnerschappen op lokaal niveau cruciaal, vooral in die regio's waar de werkloosheidscijfers te hoog zijn en/of de vacatures het slechtst ingevuld geraken en/of de mismatch het grootst is.	De samenwerkingsovereenkomsten tussen VDAB en lokale besturen worden hiervoor verder uitgebouwd om een antwoord te bieden op de grote lokale verschillen op de arbeidsmarkt.
Actie 7: Versterking arbeidsmarkttoegang vluchtelingen Oekraïne	WGA	In principe heeft iedereen die asiel heeft aangevraagd en legaal op het grondgebied verblijft recht op toegang tot de arbeidsmarkt na vier maanden.	De groep die momenteel effectief na vier maanden aan het werk gaat, wordt gemonitord en in kaart gebracht en in de komende jaren zal naar maximale tewerkstelling worden gestreefd.
	M.b.t. Voorbereiding gemeenschapsdienst: Niet VESOC: Regeerakkoord	Naast bestaande instrumenten zoals tijdelijke werkervaring en wijkwerken komen er nieuwe instrumenten (zoals gemeenschapsdienst) voor mensen die al lang werkloos zijn.	Wie er ondanks al deze maatregelen niet in slaagt om werk te vinden kan in zijn activeringstraject verplicht worden ingezet in de nieuwe gemeenschapsdienst. Het regeerakkoord spreekt over een nieuwe Vlaamse activerende maatregel voor werkzoekenden met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt, die het opbouwen van arbeidsritme mogelijk maakt en hen de mogelijkheid geeft hun werkbereidheid te tonen. Zo vermijden we dat werkzoekenden te zeer vervreemden van de arbeidsmarkt. We werken met VDAB en VVSG een kader voor de activiteiten uit.

A.5 / Bronnen

- Baeyens, L. (2021). Som is een fractaal, dimensies van een netwerk. Wat faciliteert en belemmert de ontwikkeling van een Netwerk. Master Thesis, Antwerp Management School.
- Baumgartner, F. R. (2016). John Kingdon and the evolutionary approach to public policy and agenda setting. *Handbook of public policy agenda setting*, 53-66.
- Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken (2012), Leidraad voor de opmaak van een reguleringimpactanalyse
- Chen, H. T. (2015). *Practical program evaluation: Theory-driven evaluation and the integrated evaluation perspective*. Sage Publications.
- Daft, R., Murphy, J. & Wilmott H. (2017). *Organisation theory and design*.
- Dye, T. R. (2002). *Understanding public policy*. Pearson.
- Europese Commissie (2013). EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development.
- Europese Commissie (2017). *Quality of Public Administration – A toolbox for practitioners*.
- Europese Commissie (2023). *Better regulation Toolbox*.
- Fundytus, K., Santamaria-Plaza, C., & McLaren, L. (2023). Policy diffusion theory, evidence-informed public health, and public health political science: a scoping review. *Canadian Journal of Public Health*, 114(3), 331-345.
- Gary Mucciaroni (1992). The Garbage Can Model & the Study of Policy Making: A Critique. *Polity*, 24(3), 459-482. doi:10.2307/3235165
- Golden B. Using Punctuated Equilibrium Theory: Policy Momentum in Traditional Medicare Telehealth Reimbursement During COVID-19. *Policy Polit Nurs Pract*. 2023 Aug;24(3):198-207. doi: 10.1177/15271544231157382.)
- Hallsworth, M. & Rutter, J. (2011). *Making Policy Better*. Institute for Government
- Jann, W., & Wegrich, K. (2006). Theories of the policy cycle. In *Handbook of public policy analysis* (pp. 69-88). Routledge.
- Kenis, P., & Cambré, B. (2019). *Organisatienetwerken: De organisatievorm van de toekomst*. Kalmthout: Pelckmans uitgevers.
- Kenis, P., & Provan, K.G. (2008). Het network-governanceperspectief. In Wentink, T. *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat*. (pp. 296-312). Boom: Lemma uitgevers.
- Kenis, P., & Vermeire, S. (2021). Waarom we het organisatienetwerk als moeilijkste organisatievorm kiezen om iets voor elkaar te krijgen? (pp 52-71 in 'Lokaal besturen in de genetwerkte samenleving van Briels, G., & Cousaert, P.)
- Kingdon, J. W. (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd ed.), New York, NY: Longman
- Milward, H.B., Provan, K.G. (2006). *A manager's guide to choosing and using collaborative networks*. IBM Center For The Business of Government.
- Lasswell, H. D. (1956). The political science of science: An inquiry into the possible reconciliation of mastery and freedom. *American Political Science Review*, 50(4), 961-979.
- Provan, K. & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. In *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.
- Pülzl, H., & Treib, O. (2006). Implementing public policy. In *Handbook of public policy analysis* (pp. 115-134). Routledge.

- Sidney, M. S. (2006). Policy formulation: design and tools. In *Handbook of public policy analysis* (pp. 105-114). Routledge.
- Wauters, Benedict. (2019). Strategic management in the public sector and public policy-making: friend or foe?.
- Zahariadis, N. (2016). Bounded Rationality and Garbage Can Models of Policy-Making. *Contemporary Approaches to Public Policy*, 155–174. doi:10.1057/978-1-137-50494-4_9