

# Iedereen een traject?

Vlaamse activering van werklozen anno 2003-'04

Ludo Struyven & Peter De Cuyper

**A**l in de vroege jaren 1990 zijn de activering en de reïntegratie van werklozen het leidmotief geworden van het actieve arbeidsmarktbeleid, ook in ons land. Voor de echte doorbraak was het wachten tot het voorjaar 2004, toen dit beleid kracht werd bijgezet op drie fronten.

De Vlaamse regering lanceerde het plan van een sluitende aanpak voor alle werklozen, dus niet alleen meer de kortdurige, in het kader van de door Europa voorgeschreven preventieve strategie. De federale regering stuurde aan op meer activering en controle én een nieuwe regeling voor transmissie van werklozendossiergegevens van de Vlaamse Dienst

voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) naar de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), de zogenoemde nieuwe oproep- en controleregeling. En de VDAB werkte een nieuw getrappt begeleidingsmodel uit, onder meer gebaseerd op de automatische vacature*matching*, servicelijn-contacten en het gebruik van sms. Met die nieuwe ontwikkelingen wordt een 'totaalaanpak' beoogd via een combinatie van een sluitende werkwijze, controle en begeleiding.

Ludo Struyven is projectleider aan het Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA) van de KU Leuven. Hij is gespecialiseerd in implementatie- en comparatief onderzoek op het gebied van arbeidsmarktbeleid en activering.



Peter De Cuyper is senior onderzoeker aan het HIVA. Zijn specialisatie is implementatie- en casestudy-onderzoek op het gebied van actief arbeidsmarktbeleid en (participatie bij) organisatieontwikkeling.



Met de trajectbegeleiding van werklozen heeft de VDAB al langer ervaring. Sinds 1999 is de Vlaamse aanpak qua activering gebaseerd op het model van de trajectwerking. Het geldt voor alle actoren die instaan voor de begeleiding: niet alleen de VDAB, maar ook de ATB-diensten (arbeidstrajectbegeleiding van gehandicapten) en de derden (niet-commerciële sector). Daarbij wordt uitgegaan van een scenario met één trajectbegeleider die instaat voor de *intake* en trajectbepaling (in de lokale werkwinkel) en verschillende module-uitvoerende actoren (voor sollicitatiehulp, opleiding enz.). De VDAB-beheersovereenkomst definieert trajectbegeleiding als "een intensieve en individuele begeleiding van de werkzoekenden, waarbij door middel van een 'traject op maat' de arbeidsmarktkansen worden vergroot. Het is een soepel gehanteerd continu proces van bij *intake* tot jobconsolidatie".

Hoe krijgt het Vlaamse activeringsbeleid vorm op de werkvloer? In dit artikel kijken we 'onder de motorkap' van de trajectwerking anno 2003-'04.<sup>(1)</sup> De bevindingen zijn gestructureerd op basis van vier spanningsvelden die we bij de uitvoering van het activeringsbeleid in Vlaanderen kunnen terugvinden. Ten eerste is er de spanning tussen volume en herverdeling. De Vlaamse overheid streeft een volumebeleid na door aan iedereen vanaf de eerste maanden werkloosheid een traject aan te bieden. Tegelijk wil zij voor iedereen een begeleidingsaanbod en een gelijke behandeling waarborgen, ook voor de kansengroepen of moeilijk plaatsbare categorieën. Ten tweede is er de spanning tussen volume en kwaliteit: een verdere vergroting van het aantal gestarte trajecten kan ten koste gaan van de kwaliteit ervan. Ten derde is er de spanning tussen begeleiding en controle, die toeneemt met de nadruk op wederzijdse rechten en plichten en de sterkere contractualisering tussen activeringsinstantie(s) en werkloze. Ten vierde is ook de spanning tussen informatisering en individualisering van belang. De VDAB staat immers bekend voor de ICT-innovatie (ICT: informatie- en communicatietechnologieën) bij de begeleiding van werkzoekenden, waarbij zelfbedieningstools en automatische contacten meer en meer het persoonlijke *face-to-face* contact gaan vervangen, zeker bij de eerstelijnsdienst en de 'zelfredzame' hooggeschoolden.

### MACRO-CIJFERS: GUNSTIG BEELD

De trajectwerking is gericht op een zeer ruime groep: in 2003 ruim 70.000 nieuwe trajecten per jaar op een totale groep van ongeveer

420.000 werkzoekenden per jaar (cumulatief cijfer). Momenteel hanteert de VDAB terzake drie parameters: een voor het aantal nieuw gestarte begeleidingsovereenkomsten met de werkzoekende, een voor de bereikte werkzoekenden per doelgroep en module, en een voor de uitstroom na het traject (gemeten op zes maanden na het beëindigen ervan).

De *monitoring* (door de Administratie Werkgelegenheid en de VDAB) op basis van het administratieve bestand van werkzoekenden laat een gestage verbetering zien in de behaalde resultaten. De VDAB start jaar na jaar meer trajecten dan de beheersovereenkomst bepaalt (parameter 1). Voor de deelname van specifieke doelgroepen (parameter 2) aan de trajectwerking is overeenkomstig het decreet-Mahasinne het algemene principe van proportionele deelname van toepassing. Merk op dat voor de groep van werklozen vanaf één jaar werkloosheid geen normen worden bepaald. Wel blijkt de preventieve strategie haar doel niet te missen: de betrokken doelgroep (minder dan één jaar werkloos) evolueerde van een lichte ondervertegenwoordiging in 2001 naar een sterke oververtegenwoordiging in 2003. Over de periode 1997-2002 steeg het aandeel van de preventieve doelgroep in de totale bereikte groep

van 46% naar 82%. Daartegenover is een aantal risicogroepen ondervertegenwoordigd: de vrouwen, de zeer langdurig werklozen (twee jaar en meer), de laaggeschoolden (namelijk in de opleidingscentra) en de ouderen (vijftig jaar en ouder). Hun ondervertegenwoordiging neemt nog lichtjes toe tussen 2001 en 2003. De uitstroompercentages (parameter 3) liggen telkens boven de vooropgestelde norm van 60% (niet-laagge-

Struyven & De Cuyper

**Wij pleiten voor een goed evenwicht tussen controle en begeleiding, waarbij het eerste niet in de plaats mag komen van het tweede.**

”

schoolde en kortdurig werklozen) of 50% en 45% (voor de andere categorieën).

Een centrale politieke doelstelling in Vlaanderen sinds 2001 is de systematische uitnodiging en *intake* van alle nieuw ingeschreven werkzoekenden in hun derde of vierde maand werkloosheid. Dat is een gevolg van de Europese werkgelegenheidsstrategie, in het bijzonder richtsnoer 1, gericht op de jongeren (voor zes maanden) en de volwassenen (voor twaalf maanden). De focus op de groep van min 25-jarigen wordt nog versterkt door de extra federale middelen aan de VDAB in het raam van het federale inschakelingsplan. De impact hiervan is duidelijk zichtbaar in de prestatie-indicatoren voor 2002. Zo steeg het aandeel werkzoekenden dat tijdig een nieuwe start kreeg aangeboden (individueel actieplan, met minstens één module uit de trajectwerking) van 35% in 2001 tot 46% in 2002 (exclusief verwijzingen naar vacatures). Dit valt des te meer op omdat de totale instroom van nieuwe werkzoekenden in 2002 is toegenomen.

### ONBEDOELDE GEVOLGEN VAN PREVENTIEVE AANPAK

De macro-cijfers over de trajectbegeleiding geven dus voor de periode 2001-2003 op het eerste gezicht een gunstig beeld. Vlaamse en Europese normen grijpen naadloos in elkaar. Maar bij nader inzien gaat de prioriteit naar de nieuw instromende werkzoekenden en in het bijzonder de jongeren. De prestatienormen wérken, maar met als onbedoeld gevolg van de Europese preventieve aanpak dat de groep van langdurig werklozen anno 2003 sterk verwaarloosd wordt. Dit leidde trou-

wens tot de beslissing om de sluitende aanpak te veralgemenen en uit te breiden tot de langdurig werklozen. Hoe werken de parameters van de beheersovereenkomst door binnen de organisatie van de VDAB en het bredere werkveld van ATB- en derdenorganisaties?

### Zoveel mogelijk nieuwe trajecten genereren

Struyven & De Cuyper

**Het principe van de actieve welvaartsstaat is dat tegenover het recht op uitkering de plicht tot actie staat om een job te vinden.**

”

De consultants zelf blijken in de eerste plaats gericht op het genereren van zo veel mogelijk nieuwe trajecten. De globale instroomnorm (parameter 1) domineert. De meeste geïnterviewde verantwoordelijken in de regionale VDAB-kantoren blijken niet te sturen op de instroomnormen per doelgroep (tweede parameter). Wekelijks ontvangen de consultants een lijst van *gelabelde* cliënten; daarnaast krijgen ook de werkzoekenden die een opleiding aanvragen of een spontane vraag naar werk stellen, in principe een traject aangeboden. Het *intake*gesprek moet binnen de vier weken hebben plaatsgevonden. Dit zorgt ervoor dat de consultants een zeer zware *caseload* hebben, variërend tussen 166 en 400 trajecten. Met de VDAB is bepaald dat een traject wordt aangerekend als er een *intake* is gebeurd, een trajectovereenkomst is afgesloten en er één opvolgingsgesprek (of een gestarte opleiding) is geweest.

Wel zijn er trajecten die niet via de trajectbegeleider worden bepaald, maar door een consultant van één van de VDAB-opleidingscentra. Zij worden dan op naam gezet van een trajectbegeleider, ook al heeft die nooit enig contact gehad met de werkzoekende. In de VDAB-wandelgangen zijn dit de 'papiertrajecten'. Naar schatting gaat het om 13.000 van de 70.000 trajecten op jaarbasis.

### Ongewenste selectie bij uitnodigen en toewijzen van een traject

Onder invloed van de hoge *caseload* gaan consulenten zelf selecteren wie voorrang krijgt bij de *intake* en het bepalen van een traject. Als de lijsten niet afgewerkt geraken binnen de beschikbare tijd, lopen werklozen het risico om niet uitgenodigd te worden. Bovendien biedt de VDAB niet aan alle uitgenodigde werkzoekenden een traject aan. De consulenten beweren zelf de ouderen, werkzoekenden met een verslavingsproblematiek en Nederlandsonkundigen terzijde te laten. Bij ATB en derden komen daar merkwaardig genoeg ook de ongemotiveerden bij. Bij de instroom in een traject doen zich dus twee selectiemomenten voor die nadelig kunnen uitdraaien voor de minder kansrijke werkzoekende - het gaat om vormen van afroming.

### Zware en ongelijke caseload

De keerzijde van de hoge normen inzake het aantal nieuwe trajecten is de zware *caseload* bij de consulenten. Dit is het geval bij VDAB en ook bij ATB, maar niet bij de derden (tabel 1).

Bovendien verschilt ook de functie-inhoud. De VDAB-consulenten hebben in de regel een polyvalente taak. Op de werkvloer blijkt dat er voor 35% van de consulenten toch een zeke-

re mate van specialisatie mogelijk is, al naargelang van de doelgroep (bv. laaggeschoolde jongeren). ATB-consulenten hebben vooral een coördinerende en administratieve functie. Contacten met werkzoekenden zijn beperkt tot 35% van de tijd (bij de VDAB is dat 61%). Het minste tijd blijft er in de drie soorten organisaties over voor contacten met werkgevers. Trajectbegeleiders bij derdenorganisaties hebben relatief nog het meest dergelijke contacten (10,5% van hun tijd - in tegenstelling tot 4,5% bij VDAB en 5% bij ATB).

### ALGEMEEN BEELD: HOGE WAARDERINGSCIJFERS EN VARIATIE VAN TRAJECTEN

De globale tevredenheidsscore bij de werkzoekenden die een traject volgen, bedraagt gemiddeld 6,9. Volgende groepen zijn significant minder tevreden over de trajectwerking: 45-plussers en allochtonen (elk een gemiddelde score van 6,4). Langdurig werkzoekenden in een traject (+ vijf jaar) zijn met een score van 7,8 dan weer significant meer tevreden over de VDAB. Tevredenheidsscores blijken over het algemeen weinig uiteen te lopen zodat deze verschillen niet alleen significant zijn, maar ook betekenisvol. De lagere tevredenheidsscore bij allochtonen kan misschien verklaard worden door het hoge verwachtingspatroon (57% verwacht een job te

Tabel 1. Caseload bij VDAB-, ATB- en derden-consulenten (omgerekend in voltijdsequivalenten - FTE)

	VDAB	ATB	Derden
Aantal nieuwe trajecten per jaar	162	62	53
Aantal trajecten permanent	188	118	68

krijgen bij het eerste contact met de VDAB, tegenover 39,6% bij de autochtonen). Over de geografische bereikbaarheid, de reistijd, de fysieke toegankelijkheid, de openingstijden en de uren waarop men een afspraak krijgt met de consultant, zijn de (door de VDAB bereikte en begeleide) respondenten telkens tevreden, over de geografische bereikbaarheid zelfs zeer tevreden. Mogelijk draagt het netwerk van werkwinkels daar toe bij. Maar over de wachttijden voor opleidingen is één derde ronduit ontevreden: de gemiddelde wachttijd is 2,5 maanden, bij één op drie is dit bovendien niet op voorhand meegedeeld. Ten slotte krijgen de consultants hoge scores voor luisterbereidheid en het nakomen van afspraken. Wat motivatie en het opbouwen van een vertrouwensband betreft, zijn de scores verhoudingsgewijs lager. Vooral mannen zijn minder tevreden over de mate waarin ze gemotiveerd worden. Dat dit nochtans belangrijk is, bewijst het feit dat ruim een kwart van de werkzoekenden aangeeft niet echt intensief naar werk te hebben gezocht de voorbije zes maanden van werkloosheid.

#### Van lichte tot intensieve trajecten

Via de bevraging van de inhoud van het gevolgde traject kunnen we op basis van clusteranalyse zes trajecttypes onderscheiden. De meerwaarde van de clusters ligt er vooral in dat ze niet enkel het al dan niet krijgen van een opleiding in rekening brengen (zoals in het gebruikelijke onderscheid bij VDAB tussen uitgebreide en beperkte trajecten), maar ook andere begeleidingsaspecten (zoals sollicitatiehulp, informatie/begeleiding/advies en de frequentie van opvolging). Van de werkzoe-

kenden die een traject volgen, blijkt ongeveer een kwart een gevarieerd traject te krijgen, 20,9% een licht traject, 19% een begeleidingstraject, 14% een opleidingstraject en 7,8% een intensief traject. Het zesde type, de categorie 'geen traject', is in feite een non-traject: 11,8% zegt enkel een *intake* te hebben gekregen en geen traject, terwijl men ook niet aan het werk ging. Volgens de administratieve data van de VDAB is aan deze groep nochtans wel een traject toegewezen. Een mogelijke verklaring is dat de betrokkenen dit anders opvatten (bijvoorbeeld als het ging om een telefonisch of e-mailcontact), of dat ze daadwerkelijk geen traject hebben gekregen (en bijgevolg verkeerd geregistreerd stonden).

Welke groepen komen in welk traject terecht, en tot wat leidt dit traject in de zienswijze van de betrokkenen? De respondenten zijn vooral tevreden over de gevarieerde en de intensieve trajecten en heel wat minder over de lichte trajecten en over de situatie zonder traject. In principe zijn enkel de intensieve en gevarieerde varianten trajecten in de echte zin van het woord, omdat minstens twee verschillende soorten activiteiten in het interventieproces voorkomen (ondermeer opleiding) en zorg besteed wordt aan de begeleiding. Zij schatten hun kansen om sneller werk te vinden dank zij de begeleiding hoger in dan de andere types. Bij de intensieve trajecten zijn laaggeschoolden, allochtonen, jongeren, en één tot twee jaar-werklozen significant meer vertegenwoordigd dan in het totaal (alle trajecttypes samen). Ook bij de gevarieerde trajecten zijn de laaggeschoolden relatief oververtegenwoordigd. De lichte trajecten scoren merkkelijk lager inzake

Struyven & De Cuyper

Ook twee derde van de hooggeschoolden vindt een persoonlijke begeleiding belangrijk.

”

tevredenheid. Ook de succesansen worden lager ingeschat. Hooggeschoolden, algemeen als meer zelfredzaam beschouwd, zijn oververtegenwoordigd in de lichte trajecten. Dit beantwoordt aan het streefdoel van het VDAB-management, dat er vanuit gaat dat (zelfredzame) hogergeschoolden meestal gebaat zijn met een licht traject omdat ze geen intensievere begeleiding nodig hebben. De opleidingstrajecten scoren relatief lager inzake tevredenheid. Ook de succesansen worden lager ingeschat. Opleidingstrajecten, vooral bevolkt door middengeschoolden, staan voor een aanbod zonder de typische componenten van trajectbegeleiding. De begeleidingstrajecten nemen inzake tevredenheid en gepercipieerde kansen een middenpositie in. Relatief meer vrouwen en langdurig werklozen volgen dit type van traject. Ten slotte is er nog de categorie die verklaart geen traject te volgen: zij scoort relatief het laagst inzake tevredenheid en gepercipieerde kansen. Relatief meer mannen, ouderen (45+), laaggeschoolden en kortdurig werklozen zijn in deze groep vertegenwoordigd.

Lichte trajecten kunnen op maat zijn en lijken zelfs aangewezen voor zelfredzame werkzoekenden. De tijd die men wijdt aan zelfredzame groepen kan men immers niet spenderen aan niet-zelfredzamen. Deze werkwijze weerspiegelt de wijze waarop de trajectbepaling vanuit het VDAB-management bedoeld is. Daartegenover valt toch de relatief grote aanwezigheid van laaggeschoolden op bij de lichte trajecten (39,8% van alle werkzoekenden in dit type), de begeleidingstrajecten (43,4%) en de categorie 'geen traject' (43,7%). Hoe is dit te verklaren? Weliswaar zijn niet alle laaggeschoolden 'niet-zelfredzaam' of hebben ze behoefte aan een inten-

sievere begeleiding. De conclusie is dat een deel van de laaggeschoolden een gepast traject volgt, maar een ander deel niet. Een mogelijke verklaring is dat een deel van de laaggeschoolde werkzoekenden 'geparkeerd wordt'.

### **KEERZIJDE: PARKEREN VAN CLIENTEN, ONVOLDENDE MAATWERK, WEINIG OPVOLGINGSGESPREKKEN, WEINIG RESULTAATGERICHT**

#### **Parkeren van cliënten**

'Parking' betekent dat een werkzoekende de minimumeisen vervult om in aanmerking te komen voor een score als nieuw traject (parameter 1), maar dat de consulent geen verdere inspanningen levert omdat de kans op plaatsing in een baan laag wordt inschat. Concreet betekent dit dat de werkzoekende een *intake* en één opvolgingsgesprek krijgt. Uit buitenlands onderzoek blijkt parkeren een strategie te zijn van consulenten om de uitstroompercentages te maximaliseren, dus ten nadele van de moeilijk plaatsbare werkzoekenden. In ons onderzoek komt naar voren dat er twee categorieën werkzoekenden zijn die geparkeerd worden - en dus de 'minimumbegeleiding' krijgen. Aan de ene kant, werkzoekenden met een hoger diploma, of met een job in het vooruitzicht, of wachtend op een opleiding. Aan de andere kant, werkzoekenden die regelmatig interimwerk doen, of vijftigplussers die aangeven niet langer naar een baan te zoeken. Door dit selectiemechanisme maakt men de werkdruk draaglijker. Voor de klanten met een hoger profiel kan een minimumbegeleiding een traject op maat betekenen. De consulenten beweren vooral werkzoekenden met een lager profiel te

begeleiden; zij krijgen dus méér dan een minimumtraject. Dit beeld strookt met de analyse van de trajecttypes uitgaande van de bevraging van de werkzoekenden.

### Onvoldoende begeleiding op maat

In welke mate zijn de trajecten klantgericht, dit is op maat van de werkzoekende? Elke werkzoekende die een traject volgt, dient in principe een *intake* te hebben gekregen; 94% van de respondenten zegt dat dit het geval is geweest. Voor de respondenten is het informatie-aanbod op maat. Zij hebben vooral behoefte aan een aanbod van job-zoek- en niet-instrumentele vaardigheden. Uitschieters zijn 'tips bij het solliciteren', 'hulp bij het maken van een CV' en 'leren hoe zich voor te stellen bij een sollicitatie'. Opvallend daarbij is dat niet enkel laaggeschoolden, maar ook midden- en hogeschoolden aangeven nood te hebben aan dergelijk aanbod. Ook aan opleidingen, stages en rechtstreekse bemiddeling bij de werkgevers blijkt er een niet onaanzienlijke behoefte te bestaan. Dat de *screening* van hogeschoolden minder grondig verloopt dan die van midden- en laaggeschoolden, is een gevolg van het VDAB-management om de prioriteit in de trajectwerking bij de niet-hogeschoolden te leggen.

Ook vanuit de *survey* bij de consulenten blijkt er weinig ruimte te zijn voor maatwerk. Slechts 13% van de VDAB-consulenten zegt dat ze over voldoende tijd beschikt om op maat te begeleiden, 60% beweert het tegendeel. Bij de ATB-consulenten verklaart slechts 3% voldoende tijd te hebben voor maatwerk.

Bij de derden-consulenten is het omgekeerd: slechts één op vijf beweert onvoldoende tijd te hebben voor maatwerk. De *intake*- en opvolgingsgesprekken verschillen zeer weinig qua duur. Ze duren respectievelijk 47,6 en 28,2 minuten en verlopen dus sterk gestandaardiseerd. De frequentie van opvolgingsgesprekken ligt laag: 15,5% van de consulenten begeleidt de werkzoekenden die ze het meest intensief volgen wekelijks tot driewekelijks, 45% maandelijks en 39% vijfwekelijks of meer. Hiermee is een begeleiding op maat onwaarschijnlijk, zeker voor de minder zelfredzame werkzoekenden.

Een belangrijke verklaring ligt in de tijdsdruk en de hoge *caseload* van de VDAB-consulenten die een grondige *screening* niet altijd mogelijk maakt, en die er voor zorgt dat consulenten vaak niet veel tijd hebben voor de begeleiding. Zo blijkt slechts een kleine twee vijfde van de begeleide werkzoekenden op het ogenblik van bevraging al meer dan twee opvolgingsgesprekken gekregen te hebben.

Struyven & De Cuyper

**Alle consulenten geven prioriteit aan de *intake*; enkel als er tijd over is, gaat die naar opvolgingsgesprekken.**

”

### Gebrek aan opvolging

Alle consulenten geven prioriteit aan de *intake*; enkel als er tijd over is, gaat die naar opvolgingsgesprekken. Opnieuw zien we een verschillende behandeling naargelang het gaat om jongeren. Dat komt goed tot uiting bij het afsluiten van trajecten van de *gelabelden*. Een traject wordt automatisch afgesloten na een periode van zes maanden gerekend vanaf het beëindigen van een 'actie' (of vanaf het enige opvolgingsgesprek als er geen doorverwijzing naar een 'actie' of verdere opvolging heeft plaatsgevonden). Volgens de

interne onderrichtingen moet de consulent een eidevaluatie maken met de cliënt als een traject wordt afgesloten. Van de geïnterviewde consulenten blijkt 64% er echter 'zelden of nooit' weet van te hebben dat een traject wordt stopgezet en de klant bijgevolg niet langer in begeleiding is. Een minderheid van 10% van de consulenten voert 'vaak of altijd' een afsluitend gesprek voor werkzoekenden die na begeleiding nog geen werk hebben. Voor de jongeren beslist de consulent zelf wanneer een traject wordt beëindigd, en wordt er wel systematisch werk gemaakt van een evaluatieformulier.

#### Te weinig resultaatgericht

Dat het resultaat geen prioriteit vormt, blijkt ook uit de gebrekige doorverwijzing naar vacatures. Het probleem ligt vooral in de manke samenwerking tussen consulenten die instaan voor respectievelijk de vacature-afhandeling en de trajectbegeleiding. De vacatureconsulent maakt een selectie van werkzoekenden op basis van het elektronisch dossier, uitgaande van het voorkeurberoep. Dat laatste is door de zelfinschrijving echter niet of onvoldoende gevalideerd en is bovendien vrij breed omschreven. De vacatureselecties uitgevoerd door de betrokken consulenten zijn bijgevolg niet altijd correct, met als gevolg dat klanten worden doorverwezen naar jobs die ze niet willen of kunnen doen. Met de komst van de lokale werkwinkel nodigt de vacatureconsulent zelf geen werkzoekenden meer uit, maar stuurt de vacatureselecties door om ze, met de betrokkene, te laten bespreken door de onthaalconsulenten of de consulenten in de trajectwerking. Die krijgen er zodoende alweer een opdracht bij.

Struyven & De Cuyper

**57% van de allochtonen verwacht een job te krijgen bij het eerste contact met de VDAB, tegenover 39,6% bij de autochtonen.**

”

## BEGELEIDING EN CONTROLE

### Rechten- en plichtendiscours nog niet doorgedrongen

Het principe van de actieve welvaartsstaat is dat tegenover het recht op uitkering de plicht tot actie staat om een job te vinden. Met elke werkzoekende sluit de VDAB een overeenkomst, waarin de geplande stappen van het traject staan, het tijdschema en de rechten en plichten van de ondertekenende partijen. Slechts een kleine helft van de respondenten

zegt zo'n trajectovereenkomst getekend te hebben, 37,2% zegt van niet en 12,9% weet het niet. Dat het rechten- en plichtendiscours nog niet goed is doorgedrongen, blijkt eveneens uit het feit dat slechts een kleine helft van de respondenten beweert tijdens het *intake*gesprek informatie te hebben gekregen over

hun rechten en plichten. Tot slot is het ook opvallend dat ongeveer twee derde van de respondenten naar de VDAB gaat met de verwachting gecontroleerd te worden of men wel voldoende naar werk zoekt. Het feit dat de VDAB in haar missie de begeleiding als eerste doel vooropstelt, neemt dus niet weg dat de respondenten haar ook als een controleinstantie aanzien.

### Trajectovereenkomst als louter procedureel instrument

In de visie op activering gaat het doorgaans om de zogenoemde disciplinerende en de emancipatorische variant. In de praktijk van de trajectwerking in Vlaanderen vinden we op basis van dit onderzoek nog een derde variant terug, waarbij de opstelling en naleving van



de trajectovereenkomst vooral als een administratieve belasting wordt gezien. De consulent past de onderrichtingen toe, maar zonder dat het een meerwaarde heeft (of aldus ervaren wordt) voor de begeleidings-taak. Met de uitspraak 'de trajectovereenkomst is een forme-

le verplichting waaraan ik moet voldoen omdat het systeem het nu eenmaal wil', is 38% van de consulenten akkoord. Wij noemen dit de procedurele variant van activering. In ons onderzoek blijkt dit de meest voorkomende te zijn, gevolgd door de veeleer disciplinerende variant. De consulenten beweren dat de huidige instrumenten voor niet werkwillige of frauderende klanten ontoereikend zijn (vacaturedoorverwijzingen) of te omslachtig om tot transmissie over te gaan. Bovendien zijn de consulenten van de trajectwerking in de huidige constellatie niet geneigd tot veel bijkomende 'administratie', zeker als - volgens de Vlaamse consulenten - de RVA de doorgeseinde dossiers gedeeltelijk zonder gevolg laat.

#### Ongelijke behandeling bij transmissies naar RVA

Op het ogenblik van ons onderzoek is de oude transmissieregeling naar de RVA nog in voege. De Vlaamse consulenten dienen niet-werkwillige klanten door te geven aan de RVA. Deze transmissie is voor een deel geautomatiseerd. Als een werkzoekende bij zijn oproeping niet ingaat op een uitnodiging, riskeert hij/zij na verloop van tijd een (automatische) gegevensoverdracht naar de RVA. Bij de behandeling van werkzoekenden die niet op een uitnodiging ingaan, volgt slechts de helft van de consulenten de standaardprocedure

Struyven & De Cuyper

**De keerzijde van de hoge normen inzake het aantal nieuwe trajecten is de zware caseload bij de consulenten.**

”

door na zeven dagen een aange-tekende brief te sturen. De overigen ondernemen bijkomende acties in het voordeel van de werkzoekende vooraleer ze een aangetekende brief sturen. Ook bij de doorverwijzing van werkzoekenden op vacatures zien we een uiteenlopende behandeling:

49% van de consulenten geeft standaard een A6-formulier mee met de werkzoekende, 34% geeft dit mee als er een vermoeden is dat betrokkene niet werkwillig is, 17% geeft nooit zo'n formulier mee. Deze praktijk hangt samen met de houding van de consulenten tegenover transmissie.

#### INFORMATISERING VERSUS INDIVIDUALISERING

**Meesten gebruiken zelfbedieningstools, maar behoefte aan persoonlijke begeleider blijft**

In de VDAB-werking wordt een belangrijke rol toegekend aan de zelfbedieningstools. In totaal maakt 64% van de bevroegde respondenten - allen werkzoekenden in begeleiding bij de VDAB - gebruik van WIS. Over de resultaten die deze vacaturedatabank oplevert, is men minder tevreden. Slechts één vijfde van de respondenten geeft aan dat het zoeken op de WIS-computer passende vacatures oplevert. Daarbij merken we significante verschillen naar studieniveau: 36,4% van de hogeschoolden beweert dat de WIS-computer vaak gepaste resultaten oplevert, bij de midden- en laaggeschoolden is dat slechts 18,3%. Ook de 45-plussers geven aan minder gepaste resultaten te vinden.

In totaal vindt een kleine 80% van de respon-

denten het belangrijk dat men naast de zelfbedieningstools ook terecht kan bij een persoonlijke begeleider die helpt bij het zoeken naar werk. Opvallend daarbij is dat ook tweederde van de hooggeschoolden een persoonlijke begeleiding belangrijk vindt.

### Zelfbediening niet voor iedereen weggelegd

Niet alle werkzoekenden hebben de vaardigheden om met de zelfbedieningstools om te gaan. Uit de bevraging bleek dat een beperkt, maar betekenisvol deel (8%) van de respondenten zegt niet op WIS te zoeken omdat ze het te moeilijk vinden of niet met de computer kunnen omgaan. Van deze groep wordt maar 28% door de consulent geholpen bij het selecteren van vacatures; in totaal gaat het om 5,5% van de totale populatie. Volgens de bevroegde consultants gaat ook de zelfinschrijving van werkzoekenden uit van een overschatting van de zelfredzaamheid van de werkzoekende. Slechts een kleine minderheid van de consultants (10%) vindt dat de dossiers 'vaak' of 'altijd' correct zijn ingevuld. Het gevolg is een verkeerde *matching* van de werkzoekende met vacatures.

### BESLUIT

Het volumebeleid bij de activering van werklozen heeft een aantal positieve gevolgen inzake bereik en doelmatigheid, maar creëert ook deels onbedoelde gevolgen, zoals het verwaarlozen van de groep van langdurig werklozen en het parkeren van kansarme cliënten. Daarnaast zijn er ongewenste effecten inzake selectie bij uitnodigingen en opvolging. De prestatiedruk leidt tot een sterk procedurele

begeleidingspraktijk, gedreven door scoringsgedrag in functie van de cijfernormen, veeleer dan in functie van de noden van de cliënt. De dienstverlening, ook voor de moeilijke doelgroepen, wordt daardoor sterk gestandaardiseerd en vooral afgestemd op het niveau van de modale werkzoekende. Dit is in strijd met de beleden politieke doelen van meer maatwerk en individuele aandacht voor de moeilijke doelgroepen. De huidige begeleidingspraktijk is vooral gericht op het aantal te genereren trajecten en niet op het uiteindelijke doel van de trajectwerking: de werkzoekende aan een baan helpen. Het politieke doel van duurzame en kwalitatieve arbeid en een kwalitatieve trajectbegeleiding 'van intake tot jobconsolidatie' verschuift daarmee naar het managementdoel om zoveel mogelijk werkzoekenden via een *intake*

in het informatiesysteem te krijgen. Daarbij wordt vooral gefocust op parameter 1 in de beheersovereenkomst. Vanuit de managementlogica is dit niet geheel onlogisch: met intensieve trajecten zou de VDAB, binnen de huidige financiële marges, slechts een kleine fractie van de werkzoekenden bereiken

en de politieke doelstelling van een preventieve aanpak niet kunnen verwezenlijken.

Hoe moet de activering van werklozen nu verder evolueren? We pleiten ervoor dat de prestatienormen en de wijze van aansturing verder worden verfijnd in functie van het wegwerken van ongelijkheden in de dienstverlening. Er is een sterker beleid nodig om ongelijkheden, die zich telkens op een ander niveau voordoen, te bestrijden. Dit kan onder meer door een oververtegenwoordiging van kansengroepen in de trajectwerking in plaats

Struyven & De Cuyper

Sinds 1999 is de Vlaamse aanpak van de activering van werklozen gebaseerd op het model van de trajectwerking.

”

van louter een proportionele vertegenwoordiging. Voorts is een aanpassing van de doelgroep- en plaatsingsnormen in de beheersovereenkomst nodig, met nog meer differentiatie en volgens het principe 'lagere normen voor moeilijkere doelgroepen'.

In de huidige complexe arbeidsmarkt wordt de VDAB verschillende doelen toegeschoven: de *matching* verbeteren tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, én de dualisering helpen bestrijden via een duurzame inschakeling van risicogroepen. We pleiten ervoor dat beide, deels tegenstrijdige, doelen meer in evenwicht worden gebracht. Daarom is het wenselijk dat in de dienstverlening van de VDAB en andere actoren meer ruimte komt voor intensieve begeleiding via *case-management*. Uiteraard kan dit moeilijk waargemaakt worden met de huidige middelen, capaciteit en competenties. Daarom zijn een uitbreiding van het budget, een verlaging van de *caseload*, een verruiming van het speelveld en een professionalisering van de consulenten wenselijk.

Bij het koppelen van begeleiding met controle, zoals voorgestaan in de actieve welvaartsstaat, lopen werkzoekenden het gevaar om -

naargelang van de opvatting van de consulent - milder of strenger behandeld te worden bij de controle op de naleving van plichten. Dit kan leiden tot willekeur en rechtsongelijkheid. Bepaalde controletaken dient elke consulent te doen. We pleiten voor een goed evenwicht tussen controle en begeleiding, waarbij het eerste niet in de plaats mag komen van het tweede. Een heldere communicatie over rechten en plichten en de rol van de VDAB binnen het sanctiebeleid is noodzakelijk, zeker in het licht van het nieuwe oproep- en controlesysteem voor werkzoekenden.

De persoonlijke benadering en de individuele aandacht blijven een belangrijke rol spelen voor grote groepen werkzoekenden. De besparingen op de *face-to-face* contacten met werkzoekenden, ten gevolge van de digitalisering van de arbeidsbemiddeling en trajectbegeleiding, moeten niet overschat worden. Veeleer zien we de *ICT-tools* als ondersteunende instrumenten bij de dienstverlening. Alleen op die manier kan een afdoend antwoord geboden worden op de toenemende heterogeniteit van de arbeidsmarkt en de nood aan flexibiliteit en specialisatie in het aanbod.

(1) Dit artikel bevat de resultaten van een implementatie-onderzoek in opdracht van voormalig Vlaams minister voor Werkgelegenheid, Landuyt, in het kader van het Viona-onderzoeksprogramma (oproep 2002). De bevraging van consulenten vond plaats via 32 diepte-interviews op zes locaties van de VDAB (medio 2003). Ze werd aangevuld met een schriftelijke *survey* eind 2003 bij een steekproef van 400 consulenten bij VDAB, ATB- en derdenorganisaties. De werkzoekenden werden begin 2004 bevraged via een telefonische *survey*. In totaal ging het om 633 respondenten die op het ogenblik van de bevraging begeleid werden of kort voordien werk vonden. Deze tekst is gebaseerd op De Cuyper P. & Struyven L. (2004), *De trajectbegeleiding van werklozen in Vlaanderen: de kloof tussen beleid en uitvoering onderzocht. (3 delen)*, HIVA, Leuven.