

---

# Open forum

---

## *Wie doet wat voor wie?*

De afgelopen jaren, de periode samenvallend met de eerste paarsgroene legislatuur, is er op Vlaams niveau een soort 'methodestrijd' gevoerd met als inzet het reïntegratiebeleid voor werklozen. Het was een uitloper van de Europese liberaliseringsgolf van de late jaren '80 en de jaren '90 die de goederen- en dienstenmarkten overspoelde. Deze heeft in haar kielzog ook geleid tot een Conventie van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) waardoor de arbeidsmarkt moest opengesteld worden voor private arbeidsbemiddelaars.

Voor de VDAB zou dit onder meer moeten resulteren in een verschuiving van haar rol als centrale actor naar deze van centrale regisseur. In een motie van 14 maart 2000 vroeg het Vlaams Parlement aan de Vlaamse regering in het kader van de heroriëntering van de VDAB werk te maken van deze splitsing tussen de regie- en actorfunctie "teneinde de transparantie van het overheidsaanbod te verbeteren; tevens diende de private sector, zowel de commerciële als de niet-commerciële, volwaardig betrokken te worden bij de uitbouw van het arbeidsmarkt- en het inschakelingsbeleid". Hoe dit laatste dan concreet diende te gebeuren, maakt deel uit van de methode- of modellenstrijd die gevoerd werd rond begrippen als uitbesteding, aanbesteding, tender, profiling, cherry picking en andere begrippen uit het expertenvocabularium.

Na een zeer lange weg doorheen de (vele) instellingen is vier jaar later een nieuw ontwerpdecreet door de Vlaamse regering goedgekeurd waarbij de VDAB, in uitvoering van de principes van Beter Bestuurlijk Beleid, omgevormd wordt tot een Extern Verzelfstandigd Agentschap (EVA). Hierin is echter helemaal geen sprake meer van de vroeger geplande splitsing van de VDAB in twee EVA's. De berg heeft een muis gebaard! In een kader geven we het relaas van deze jarenlange 'procedurestrijd'.

Het 'Open Forum' wil allerminst deze ideologisch-institutionele discussie reconstrueren noch nagaan waarom de oorspronkelijke hervormingsplannen teruggeschroefd werden. In het historisch overzicht wordt verwezen naar "de gewijzigde sociaal-economische situatie, de nieuwe opdrachten van de VDAB inzake inwerkingsbeleid en levenslang leren, en het risico inzake aantasting van de universele dienstverlening en de gemeenschapsvoorzieningen ingevolge het Europees concurrentiediscours."

De omslag van de conjunctuur na de eeuwwisseling is ook een belangrijk element in de paper van de Nederlandse professor Jaap de Koning (SEO Rotterdam) over de decentralisatie en uitbesteding van het arbeidsmarktbeleid bij de noorderburen. Hij vindt "de moeilijke arbeidsmarktsituatie een goede test voor het nieuwe systeem" waarbij een groot deel van het arbeidsmarktbeleid uitbesteed werd aan particuliere reïntegratiebedrijven en gemeentelijke stichtingen of bedrijven. Een samenvatting van zijn paper, met de resultaten van de evaluatie van de eerste jaren na de grondige hervormingen in Nederland, is de eerste bijdrage in een lange reeks. Hierin is de Koning zeer kritisch over het nieuwe Nederlandse model, onder meer omdat door de uitbesteding en decentralisatie een sterke regie over het beleid weggevallen is. Hierdoor is er nauwelijks nog plaats voor een degelijke, gecentraliseerde verzameling en verspreiding van informatie over efficiënte reïntegratiemodellen van de private organisaties. De verantwoordelijkheden zijn te veel verbrokkeld waardoor ernstige coördinatieproblemen optreden.

Het verdient aanbeveling om deze bijdrage niet over te slaan omdat ze de basis vormt voor het vervolg van het Open Forum. Hierin geven diverse actoren hun visie op de vormgeving van het Vlaamse reïntegratiebeleid en hun respectievelijke rol hier-

in. Vanuit de kritische beschouwingen van Jaap de Koning proberen ze een antwoord te formuleren op de centrale vraag in hoeverre een model van uit- of aanbesteding ook werkzaam kan zijn in Vlaanderen.

Met twee academische bijdragen wordt de Vlaams-Nederlandse discussie grondig aangevat.

Ludo Struyven (HIVA) weerlegt met duidelijke argumenten een aantal conclusies van de Koning die te zeer gefixeerd zou zijn op de aanvankelijke situatie van tendering in de Nederlandse beginperiode en te weinig oog zou hebben voor de dynamiek van de marktwerking. In tegenstelling tot Nederland is er in Vlaanderen een duidelijkere uitgangssituatie om het reïntegratiebeleid niet primair te laten leiden vanuit de druk van het uitkeringsvolume. Dat marktwerking er ook in ons land komt, lijkt volgens de auteur geen twijfel. De centrale vraag voor Vlaanderen is hoe die marktwerking er zal uitzien.

In een korte methodologische toelichting bevestigt Joost Bollens (HIVA) dat de netto-effectiviteit de uiteindelijke toetssteen is voor ieder reïntegratiebeleid. Maar naast het probleem dat deze moeilijk meetbaar is, blijkt ook dat deze doorgaans vrij gering is. Dit geldt echter niet alleen bij uitbesteding aan 'for-profit actoren', het probleem stelt zich ook voor de VDAB en de 'derden' of NGO's van de arbeidsmarkt.

Om zicht te krijgen op de netto-effectiviteit stelt Fons Leroy (kabinet minister Landuyt, met een bijdrage in eigen naam) enkele instrumenten voor zoals het VDAB-beheerscontract, een betere gegevenstransmissie vanuit de KSZ en een 'peer group'-monitoring. In functie van duurzame tewerkstelling pleit hij in het kader van de nieuwe curatieve aanpak voor meervoudige trajecten voor langdurig werkzoekenden. Gesteund door positieve ervaringen met 'Publiek-Privaat-Socialprofit' samenwerkingsverbanden, kiest hij resoluut voor consortiumformules tussen arbeidsmarktactoren van diverse pluimage.

Ook Yvan Bostyn (administrateur-generaal VDAB) wijst op het belang van een diversiteit van partnerships met vele actoren om het reïntegratiebeleid vorm te geven. Zo wijst hij op de samenwerking tussen VDAB en de sectorale vormingsfondsen, hetgeen 60% vertegenwoordigt van de opleidingsinspanningen van de VDAB. Hetzelfde geldt voor

andere instrumenten zoals de lokale werkwinkels, trajectbegeleidingsmodules en private jobsites. Schaalvoordelen maar ook klantgerichte, lokale aanpak zorgen hier voor win-winsituaties.

Enkele van deze partners komen aan bod in een drieluik waarin de betrokken actoren niet zo enthousiast lijken over het huidige institutionele kader. Volgens Jan Denys (Randstad) is een aanbestedingsmodel te verkiezen boven een loutere uitbesteding in functie van de inschakeling van de veelal complementaire expertise van diverse actoren. Hij vreest evenwel dat de commerciële sector niet meer staat te springen om mee te stappen na het afvoeren van het oorspronkelijke decreet.

Voor de derden getuigt Annabel Decraene (Vitamine W) van de ontmoediging in de sector ten gevolge van de permanente financiële en juridische onzekerheid. Het tijds- en/of projectgebonden uitbestedingsmodel geeft de sector een loutere bufferfunctie in functie van de wisselende behoeften van het arbeidsmarktbeleid en de opvangcapaciteit van de VDAB. Na vijftien jaar werking is de kostenbatenanalyse voor de sector zelfs negatief, de eis om erkenning en basisfinanciering klinkt luid.

Ook de gemeenten ventileren enig ongenoegen. Griet Pitteljon (VVSG) wijst op de grote kloof tussen droom en daad: de nieuwe instrumenten van het lokale arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid (zoals de lokale werkwinkels, de leefloonwet en de dienstencheques) hebben niet gezorgd voor de beloofde decentralisatie en een nauwere betrokkenheid van de 'private' spelers zoals de gemeenten. De auteur houdt met vijf constructieve aanbevelingen een pleidooi voor een ambitieus samenwerkingsverband federaal-Vlaams-lokaal.

De sociale partners sluiten het debat. Voor Chris Serroyen (ACV) en Stiene Van Rie (ABVV) is het ook hoog tijd om het ideologisch gebekvecht over de institutionele vormgeving te stoppen en opnieuw het 'klantenperspectief' aan bod te laten komen. Deze inhoudelijke bijsturing is een noodzaak in functie van de nieuwe perspectieven van de sluitende preventieve en curatieve aanpak voor respectievelijk de nieuwe en de langdurig werklozen. Volgens hen zijn er drie nieuwe elementen in het debat: de uitbesteding van integrale trajecten, de resultaatfinanciering en de inschakeling van commerciële actoren. Wat deze laatste betreft, hebben ze er alle vertrouwen in dat ze hun kerntaak in

deze materie, winst maken op werklozen, zo goed mogelijk zullen uitvoeren.

Mark Andries (VOKA/VEV) geeft tot slot vijf bijzondere kenmerken van de opleidings- en begeleidingsmarkt, die aantonen dat het hier niet om een klassieke dienstenmarkt gaat en die bijgevolg een overheidsoptreden verantwoorden. Dit mag echter niet langer aanbodgericht zijn, maar moet de vorm aannemen van een vraagfinanciering. Hierdoor

gaan de overheidssubsidies niet naar de erkende aanbieders maar vooral naar bedrijven en individuen die opleiding of begeleiding kunnen inkopen bij aanbieders van hun keuze.

*Francis Holderbeke  
Steunpunt WAV*

## **Uit het Vlaams regeerakkoord: een korte historiek**

Ingevolge de recente Internationale Arbeids Organisatie-Conventie is de arbeidsmarkt opengesteld voor particuliere bemiddelaars. Die bemiddelaars vervullen een onmiskenbare rol in de arbeidsmarkt en dragen elk op zich bij tot een betere afstemming van die markt. Daartoe moet de rol van de VDAB verschuiven van centrale actor naar centrale regisseur. Die regiefunctie houdt in dat de VDAB via samenwerkingsverbanden met de privé-sector zorgt voor een doelmatige en transparante werking van de arbeidsmarkt en zich meer en meer ontwikkelt tot een ondersteuningsorganisatie ten bate van die markt. Haar aanbod is bovendien complementair aan het kwalitatieve aanbod van de andere bemiddelaars, waarbij vooral wordt gewaakt over het aanbod voor de risicogroepen op de arbeidsmarkt.

In de met redenen omklede **motie van het Vlaams Parlement** tot besluit van de op 14 maart 2000 in plenaire vergadering besproken beleidsnota Werkgelegenheid 2000-2004 vraagt het Vlaams Parlement aan de Vlaamse regering "bij de uitvoering van de beleidsnota Werkgelegenheid 2000-2004 een duidelijke scheiding te maken tussen de regiefunctie en de actorfunctie teneinde in het kader van de noodzakelijke heroriëntering van de VDAB de transparantie van het overheidsaanbod te verzekeren; tevens dient de private sector – zowel de commerciële als de niet-commerciële – op een waardige wijze betrokken te worden bij de uitbouw van het arbeidsmarkt- en inschakelingsbeleid".

De **SERV** brengt op 5 april 2000 een standpunt met betrekking tot de VDAB-hervorming uit. Dit standpunt voorziet een ontubbeling van de regierol en de actorrol van de VDAB in aparte organisaties. Beide organisaties moeten functioneel onafhankelijk van mekaar opereren, maar er blijft een band via een beheersovereenkomst tussen de regisseur en de actor.

De **Vlaamse regering** keurt op 16 juni 2000 op voorstel van de Vlaamse minister van Werkgelegenheid een voorstel van nieuwe publieke arbeidsmarktstructurering goed. Dit voorstel bestaat uit de oprichting van een Vlaamse Werkmaatschappij als regie-agentschap, een Vlaamse Dienst voor Opleiding en Begeleiding als actor-agentschap, een publieke NV Merit als commercieel agentschap en een Arbeidsmarktbanksys als PPS-agentschap.

In het **VESOC** van 19 juni 2000 werd tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse sociale partners een consensus gevonden omtrent de invoering van een driedelige structuur: de Vlaamse Werkmaatschappij die de rol van regisseur verricht, de Vlaamse Dienst voor Opleiding en Begeleiding die als publieke actor optreedt met een verzekerd marktaandeel; de NV Merit die verzelfstandigd wordt en de commerciële activiteiten groepeerd.

De **Vlaamse regering** keurde op 21 juni 2000 de concrete invulling van de VESOC-afspraken goed en benoemde de administrateur-generaal van de VDAB als 'change manager'.

De **leidend ambtenaren** van de VDAB, VIZO en VFSIPH bevestigen op 18 juni 2001 in het kader van het Beter Bestuurlijk Beleid-proces de VESOC-afspraken en keuren het takenpakket goed van de onderscheiden organisaties EVA – ‘Regie’, EVA-VDAB-Actor en EVA-‘VIZO’-actor (EVA = extern verzelfstandigd agentschap). Zij expliciteren verder de functionele banden die tussen deze EVA’s nodig zijn met het oog op ‘eenheid van beleid’.

De **Vlaamse regering** bevestigt op 22 juni 2001 de afspraken die in Beter Bestuurlijk Beleid zijn gemaakt. Het VESOC van 26 juni 2001 bekrachtigt deze uitwerking.

De **Vlaamse regering** keurt op 14 december 2001 het organogram goed van het beleidsdomein Economie Werkgelegenheid Toerisme, zoals opgesteld door de Stuurgroep van alle Leidend Ambtenaren van het domein. Dit organogram voorziet de EVA’s VDAB-regie, VDAB-actor en VIZO-actor.

Bij **decreet** van 28 juni 2002 worden de vennootschappen T-Groep en Werkholding opgericht. De commerciële activiteiten van de VDAB zijn gegroepeerd in de NV T-Groep die volledig marktconform werkt, terwijl de VSO Werkholding als opdracht heeft sociale tewerkstellingsprojecten te waarborgen middels de inkomsten die via de T-Groep gegenereerd worden.

De **Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme** legt op 9 mei 2003 een nieuw voorstel aan de Vlaamse regering voor. Dit voorstel voorziet niet langer in een opsplitsing in twee onderscheiden agentschappen, maar herneemt het Forem-model (Forem is Waalse VDAB) waarbij in de schoot van de VDAB twee aparte directies worden gecreëerd die een functionele, budgettaire en beheerskundige eigenheid hebben: een proces- en adviesdirectie (die de ‘regiefunctie’ omvat) en een operatordirectie (die de opleidingscentra overkoepelt). Deze wijziging wordt verantwoord door verwijzing naar de gewijzigde socio-economische situatie, de nieuwe opdrachten van de VDAB inzake inwerkingsbeleid en levenslang leren en het risico inzake aantasting van de universele dienstverlening en de gemeenschapsvoorzieningen ingevolge het Europees concurrentie-discours. Dit voorstel sluit aan bij het nieuwe advies van de SERV van 22 mei 2003 waarin ook geopteerd wordt voor de inrichting van twee deelstructuren binnen de VDAB met duidelijke, specifieke en gescheiden opdrachten en met onverenigbaarheid van bestuursfuncties in de twee componenten.

De Vlaamse regering verdaagde de bespreking van dit voorstel.

Op 5 maart 2004 keurt de **Vlaamse regering** een nieuw ontwerp van VDAB-decreet goed dat enkel uitvoering geeft aan de principes van Beter Bestuurlijk Beleid, te weten de kwalificatie van de VDAB als EVA en de inbedding van bepaalde ‘tewerkstellingstaken’ van het VFSIPH in de VDAB.