



Vlaams
Parlement

ingediend op **37-E** (2020-2021) – Nr. 1
30 juni 2021 (2020-2021)

Verslag

van het Rekenhof

over het uitbestedingsbeleid van de VDAB.
Efficiëntie en effectiviteit



Uitbestedingsbeleid van de VDAB – Efficiëntie en effectiviteit

Onderzoek op verzoek van het Vlaams Parlement





Rekenhof

Uitbestedingsbeleid van de VDAB – Efficiëntie en effectiviteit

Onderzoek op verzoek van het Vlaams Parlement



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 22 juni 2021
Vlaams Parlement, 37-E (2020-2021) – Nr.1

Inhoud	3
Lijst met afkortingen	6
Samenvatting	9
Hoofdstuk 1	
Inleiding	17
1.1 Onderzoeksdomein	17
1.2 Onderzoeksaanpak	18
1.3 Voorafgaande bemerking over de informatieverstrekking en onderbouwing	19
Hoofdstuk 2	
Uitbestedingsbeleid van de VDAB	21
2.1 Aansturing door de Vlaamse Regering	21
2.1.1 Visie van de Vlaamse Regering op uitbesteding in vorige legislaturen	21
2.1.2 Huidige legislatuur	24
2.2 VDAB-beleid inzake eigen beheer en partnerschappen	26
2.2.1 Visie op de regie- en actortaken	26
2.2.2 Beslissingskader en richtlijnen voor make or buy-keuzes in de praktijk	29
2.2.3 Keuze van de samenwerkingsvorm	31
2.2.4 Beslissingsbevoegdheid	40
2.2.5 Innovatie	42
2.3 Conclusies	43
Hoofdstuk 3	
Organisatie, beheer en uitvoering van de dienstverlening	45
3.1 Organisatie en beheer van de dienstverlening	45
3.1.1 Meerjaren- en jaarlijkse projectprogrammatie	45
3.1.2 Personeelsinzet	47
3.1.3 Middelen in de werkbegrotingen	48
3.1.4 Beheer van partnerschappen	53
3.1.5 Betalingsmechanismen	55
3.1.6 Evaluatie	56
3.2 Opvolging van de dienstverlening	59
3.2.1 Instrumenten voor de opvolging van de kwaliteit	59
3.2.2 Projecten: kosten en monitoring van de resultaten	64
3.2.3 Activiteiten van de VDAB en de partners	68
3.3 Conclusies	78
Hoofdstuk 4	
Resultaten van VDAB en partners bij werkzoekenden	81
4.1 Doelgroepbereik	81
4.1.1 Toeleiding van werkzoekenden	81
4.1.2 Doelgroepbereik	83

4.2	Competentieversterking	89
4.3	Uitstroom naar werk	90
4.4	Conclusies	97

Hoofdstuk 5

Algemene conclusies	103
----------------------------	------------

Hoofdstuk 6

Aanbevelingen	109
----------------------	------------

Hoofdstuk 7

Reactie van de minister	111
--------------------------------	------------

Bijlagen

Bijlage 1 - Synthesetabel interne werkbegroting VDAB	113
Bijlage 2 - Doelgroepbereik van activiteiten en samenwerkingsvormen	115
Bijlage 3 - Uitstroom naar werk na 3, 6, 9 en 12 maanden	119
Bijlage 4 - Antwoord van de minister van Werk	123

Lijst met afkortingen en begrippen

ABC	Activity Based Costing-systeem
AMB	Arbeidsmarktbeheer
AT	Tender Activeringstrajecten Werk en Zorg
BBT	Beleids- en begrotingstoelichting
BPM	Business Proces Management
CVS	Cliëntvolgsysteem
ESF	Europees Sociaal Fonds
GA	Gespecialiseerde arbeidsonderzoeksdienst
Gesco	Gesubsidieerde contractuelen
GOB	Gespecialiseerde opleidings-, begeleidings- en bemiddelingsdienst
GTB	Gespecialiseerde trajectbepalings- en -begeleidingsdienst
IBO	Individuele beroepsopleiding in de onderneming
IBO-T	Individuele beroepsopleiding met taalcoaching
JOP	Jaarlijks ondernemingsplan
Kwalimon	Kwalitatieve monitoring
MLP	Mijn Loopbaan voor Partners
MMPP	Medisch, mentaal, psychisch en psychiatrisch problematiek
NEET	Not in Education, Employment or Training
NT2	Nederlands als tweede taal

OCMW	Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn
ORI	Tender maatgerichte oriëntatie
PAP	Persoonlijk actieplan naar werk
PDC	Provinciaal directiecomité
POP	Persoonlijk ontwikkelingsplan
PSOP	Provinciale sectorale ondernemingsplannen
PWA	Plaatselijk werkgelegenheidsagentschap
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
SAB	Sectorale arbeidsbemiddeling bouw
SALK	Strategisch actieplan voor Limburg in het kwadraat
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
SIB	Social impact bond
SIF	Sociaal Interventiefonds
SIW	Subsidie intensief werkplekieren
SMP	Sluitend maatpak
TAL	Tender activering langdurig werkzoekenden
TAZ	Tender zorgbegeleiding
TCV	Tender competentieversterking
TIBB	Tender Intensieve Begeleiding en Bemiddeling naar Werk
TIW	Tender intensief werkplekieren
TOP	Tender oriëntering en topsport
TWE	Tender tijdelijke werkervaring
TWG	Technische werkgroep
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VESOC	Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomité
VIA	Vlaams intersectoraal akkoord
VIONA	Vlaams Interuniversitair Onderzoeksnetwerk
	Arbeidsmarktrapportering
VSOP	Vlaamse sectorale ondernemingsplannen
VTE	Voltijdse equivalenten
WES	Werkervaringsstage
WIJ	Tender werkinleving voor jongeren
WSE	Werk en Sociale Economie
W2A en W2A3	Tender armoede

Het Vlaams Parlement heeft het Rekenhof gelast de effectiviteit van de uitgaven in het kader van het tenderbeleid van de VDAB te onderzoeken en preciseerde dat in vijf vragen. Die werden verwerkt in de onderzoeksvragen van de audit, die het Rekenhof op 1 april 2020 aan de voorzitter van het Vlaams Parlement meedeelde. Het auditteam ondervond tijdens de audit ernstige moeilijkheden op het vlak van informatievergaring, waardoor het niet mogelijk was alle vragen van het Vlaams Parlement volledig en onderbouwd te beantwoorden.

Beleid

Sinds het einde van de jaren '90 hebben publieke tewerkstellingsdiensten in verscheidene landen meer en meer diensten voor werkzoekenden uitbesteed aan de private sector. Vlaanderen heeft in opeenvolgende regeerakkoorden deze internationale trend gevolgd en de VDAB daarvoor een actor- en regierol toegekend. Het Vlaams beleid regelde daarbuiten bepaalde activiteiten met partners en legde samenwerkingsmodaliteiten soms structureel en gedetailleerd vast. Het huidige Vlaamse regeerakkoord ziet de VDAB als regisseur, die maximaal met partners moet samenwerken en die als actor moet optreden waar partners geen passend aanbod bieden. De Vlaamse begroting geeft weinig indicaties over de middelenverdeling over de eigen VDAB-activiteiten en die van de partners, wat impliceert dat de VDAB de besteding van deze middelen zelf kan invullen. Bij gebrek aan een prestatiebegroting kan niet worden bepaald of de huidige VDAB-middelen volstaan voor de toegewezen taken en hun uitvoeringskeuzes.

De VDAB heeft geen duidelijk, transparant en actueel uitbestedingsbeleid. Zijn operationeel beslissingskader is vooralsnog onvoldoende concreet en houdt geen transparante beslissingsbevoegdheden in. De uitbestedingscriteria zijn niet eenduidig en vinden in de praktijk zelden toepassing. De VDAB kiest in de praktijk veeleer ad hoc en op pragmatische basis voor uitbesteding, vaak vanuit capaciteitsoverwegingen, zonder dat echter toe te lichten. Ook voor de keuze van de samenwerkingsvorm ontbreekt een duidelijk richtinggevend strategisch kader. De gekozen samenwerkingsvorm was meermaals juridisch incorrect. Subsidies en samenwerkingsovereenkomsten beantwoordden niet altijd aan de wettelijke, reglementaire of substantieve kenmerken ervan en de VDAB liet meermaals na mededinging te organiseren of een overheidsopdracht te plaatsen waar dat vereist was.

Tijdens de audit startte de VDAB met de uitwerking van een nieuw uitbestedingsbeleid en met een aantal remediërende initiatieven om te komen tot transparante en duidelijke beslissingsbevoegdheden.

Organisatie en beheer

De wijze waarop de VDAB de dienstverlening via partners organiseert, beheert en controleert, toont belangrijke tekortkomingen, die een performante opvolging en evaluatie ervan hypothekeken. De VDAB was vaak al jaren op de hoogte van deze tekortkomingen en startte diverse veranderingsprojecten of bijsturingen, meestal echter zonder afdoende resultaat.

De VDAB stelt een meerjarig, programmatorisch uitbestedingsbeleid te voeren, maar zijn ondernemingsplannen houden onvoldoende proactieve projectplanning in en zijn niet gekoppeld aan financiële en personele middelen. Ze kunnen dan ook niet als een degelijke programmatorische planning worden beschouwd. Bovendien gaat de VDAB bij de opmaak en opvolging van deze ondernemingsplannen onder meer uit van het personeelsplan, in plaats van het personeelsplan te

baseren op zijn uitbestedingsbeleid en de capaciteit die dat vergt. Betrouwbare informatie over de personeelsinzet van de VDAB ontbreekt.

Hoewel de VDAB stelde dat hij sinds 2011 een *Activity Based Costing*-systeem (ABC) hanteert, kan hij de kosten voor zijn regie- en actoractiviteiten niet onderscheiden, en produceren de verschillende centrale diensten daarover uiteenlopende cijfers. In een overzicht dat de VDAB op vraag van het Rekenhof opmaakte en bezorgde, kon hij voor ongeveer een derde van de uitgaven in 2019 geen informatie over de samenwerkingsvorm geven en voor bijna de helft ook niet over de financieringsvorm.

Hoewel de VDAB over verscheidene registratiesystemen beschikt, slaagde hij er niet in alle informatie over projecten met partners te centraliseren. Het daarvoor ontwikkelde partnerplatform is niet altijd compatibel met andere systemen en wordt niet uniform of volledig, en soms foutief ingevuld. De VDAB moet overzichtsrapporten dan ook manueel samenstellen, met veel tijdverlies en een hoog risico van fouten als gevolg.

Om partners te vergoeden gebruikt de VDAB diverse soorten vergoedingen, zonder dat zijn keuze ervan consequent is of steunt op een beleid en zonder dat de impact van de financieringsmechanismen op de efficiëntie en effectiviteit van de projecten werd geëvalueerd.

Diverse interne en externe actoren evalueren de werking en activiteiten van de VDAB, maar het is soms onduidelijk of de VDAB hun conclusies en aanbevelingen ter harte heeft genomen en welke resultaten hij daarbij heeft geboekt.

De VDAB beschikt niet over een geïntegreerd kwaliteitssysteem om de kwaliteit van de eigen activiteiten en die van zijn partners te kunnen opvolgen, evalueren en bijsturen. Er zijn alleen kwaliteitshandboeken voor activiteiten met partners, niet voor de eigen activiteiten, en die richten zich vooral op de procedurele en administratieve kwaliteit van de activiteiten. Het belangrijkste instrument bij de kwalitatieve opvolging van de partneractiviteiten is de *kwalimon* (kwaliteitsmonitoring), waarmee de VDAB inzet op coaching tijdens de projectuitvoering. Dat instrument kent echter een aantal pijnpunten: het kent een minder strikte toepassing voor provinciale projecten en het richt zich in de praktijk meer op organisatorische en administratieve projectaspecten, en minder op de kwaliteit van de projectinhoud en -uitvoering. De projecten in eigen beheer volgt de VDAB minder strikt op, zonder kwaliteitshandboeken en op grond van indicatoren die zich hoofdzakelijk op de (tijdige) uitvoering van taken richten, en niet op de kwaliteit ervan.

De VDAB kon vooral voor provinciale projecten geen systematische of gestructureerde resultatenopvolging voorleggen, wat een vergelijking van de effectiviteit van specifieke activiteiten of projecten onmogelijk maakt. Bij grotere centrale projecten is er een betere resultaatsopvolging, maar daarbij gaat soms meer aandacht naar het behalen van de toeleidingsaantallen die de VDAB de partners beloofde, dan naar de uitstroomresultaten. Een resultaatmeting op een globaal niveau dan dat van de projecten, waarvan de betrouwbaarheid overigens ook twijfelachtig is, deed de VDAB hoofdzakelijk voor competentieversterking.

Doordat veel dossiers onvoldoende gegevens over resultaten bevatten en de volledige kosten per dossier niet bepaald kunnen worden, kon het Rekenhof met de beschikbare informatie de kosten-effectiviteit van projecten niet vergelijken.

Daar de VDAB geen volledig overzicht kon geven van alle projecten met partners, noch een overzicht op projectniveau van zijn eigen activiteiten, heeft het Rekenhof, in samenspraak met de VDAB, gebruik gemaakt van een databestand van de VDAB met geregistreerde activiteiten van elke individuele klant. Pas eind 2020 kon de VDAB een dergelijk, overigens onvolledig en niet altijd correct, bestand bezorgen. Dat omvatte 2.739.023 activiteiten van 1.037.887 werkzoekende klanten van 2015 tot februari 2020. Die activiteiten overlappen soms, lieten geen duidelijk onderscheid toe tussen eigen uitvoering of uitvoering door partners, noch tussen de trajecten van de klant, en waren soms ook foutief geregistreerd. Volgens deze gegevens voerde de VDAB ruim twee derden van de activiteiten (67,2%) zelf uit en financierde hij 6,7% van de activiteiten langs uitbestedingen en 6,5% langs subsidies. 5,1% van de activiteiten verliep langs een erkenning van andere actoren. Gemengde financiering (samenwerkingen) maakten maar 1,3% van de activiteiten uit. Het gebruik door derden van zijn IT-platform maakte 4,7% van de activiteiten uit, wijkwerken 0,5% en outplacement 0,1%. Ten slotte was de informatie voor 7,9% van de activiteiten in het databestand onbepaald of onbekend, volgens de VDAB door registratieproblemen of veranderingen in de registratiesystemen.

De totale hoeveelheid individuele activiteiten verminderde tussen 2015 en 2019 met 16,6%. Er was vooral een toename van begeleiding door andere partners, provinciale begeleidingsacties, GTB, GOB en transmissies, en een daling van persoonlijke dienstverlening, sectorale arbeidsbemiddeling bouw, TIBB, en maatwerk. De activiteiten die langs uitbestedingen zouden verlopen, omvatten de tenders, maar ook andere activiteiten. Gesubsidieerde activiteiten zijn onder meer GTB, GOB, en TWE OCMW. Opleiding en werkplekleren vindt plaats langs eigen activiteiten van de VDAB en alle samenwerkingsvormen.

Resultaten

De VDAB organiseert, zowel in eigen beheer als via partners, een groot aanbod activiteiten, met diverse doelstellingen en doelgroepen. Mogelijk is er voor sommige doelgroepen een overaanbod en voor andere een tekort. De Vlaamse Regering of de VDAB bepaalden de doelgroepen vaak op basis van kenmerken van de problematiek, bijvoorbeeld langdurig werkzoekenden of ongeschoolde jongeren. Deze doelgroepen hoeven niet noodzakelijk overeen te komen met de doelgroepen die in aanmerking komen voor doelgroepkortingen of de doelgroepen van het Vlaamse gelijke kansen- en diversiteitsbeleid. Voor sommige maatregelen breidden de doelgroepen doorheen de jaren stelselmatig uit, waardoor achtergestelde groepen relatief minder kansen krijgen. Daarnaast garandeert de VDAB voor partners bij centrale tenders soms de toeleiding van een minimaal aantal werkzoekenden. Het gebrek aan overzicht op het aanbod en de toeleidingsgarantie verhogen het risico dat een werkzoekende niet wordt toegeleid naar de meest aangepaste activiteit of niet voldoet aan de vereisten van de activiteit.

De VDAB, die geen exhaustief beleid heeft uitgewerkt voor het bereiken van doelgroepen langs derden, stelde dat hij tenders vooral inzet voor werkzoekenden jonger dan 55 jaar, die verplicht zijn in te gaan op een aanbod van de VDAB, en voor meer intensieve acties waar een risico bestaat op langdurige werkloosheid. 55-plussers zou de VDAB vooral zelf opvangen. Meer dan de helft van hen wordt vrijgesteld. Bij gesubsidieerde projecten waren de doelgroepen van het Vlaams beleid meer herkenbaar omschreven, terwijl uitbestede projecten de doelgroepen soms wel zeer specifiek en soms zeer ruim omschreven. Verhoudingsgewijs richtte de VDAB terecht meer activiteiten op de kansengroepen kortgeschoolde jongeren, personen met een arbeidshandicap en personen met een migratieachtergrond.

Globaal bereikte de VDAB met de eigen acties een *gemiddeld* publiek. De acties die de VDAB zelf financierde en uitvoerde in eigen beheer of langs uitbestedingen, en de acties via samenwerkingen en erkenningen bereikten grosso modo een doelpubliek met een kortere afstand tot de arbeidsmarkt. Subsidies werden verhoudingsgewijs het meest ingezet voor doelgroepen met een langere afstand tot de arbeidsmarkt, vooral kortgeschoolde jongeren en personen met een arbeidshandicap. Uit het doelgroepbereik bleek dat tal van acties overlaptten en dat deelnemersprofielen vaak sterk overeenstemden. Bovendien was het niet duidelijk waarom de VDAB bepaalde klanten meer of minder aan de RVA overdroeg (transmissie), vrijstelde, of doorstuurde naar maatwerk of werkplekleren.

Zowel de Vlaamse Regering als de VDAB hebben sterk de nadruk gelegd op competentieversterking als middel om meer kans te maken op de arbeidsmarkt. Volgens een indicatieve indeling zou een vijfde van de activiteiten onder competentiebeheer vallen. Vier op tien daarvan voerde de VDAB zelf uit, twee op tien verliepen langs subsidies, één op tien langs uitbesteding en één op twintig langs samenwerkingen. De VDAB volgt de tewerkstelling na competentieversterking niet op als een indicator voor de kwaliteit of het succes van de opleidingsactiviteit omdat dit voor hem slechts een indirecte doelstelling van competentieversterkende activiteiten is. De audit kon de resultaten van de competentieversterkende activiteiten niet vaststellen doordat de aangeleverde gegevens kwalitatief en kwantitatief onvoldoende waren.

De VDAB onderzocht nooit of de verschillende activiteiten, samenwerkingsvormen of partners tot verschillende tewerkstellingsresultaten leidden. Door een gebrek aan consistente en kwaliteitsvolle gegevens kan de VDAB geen systematisch inzicht verwerven in eventuele succesfactoren en die dan ook niet doelgericht inzetten voor betere uitstroomresultaten.

Gemiddeld over een jaar stroomde 42,6% van de klanten uit naar werk, was 39,1% niet aan het werk en was de werkzaamheid van 18,4% (nog) niet bekend. De uitstroom naar werk was statistisch echter maar voor een vierde verklaarbaar vanuit factoren die de audit kon onderzoeken (soort activiteit, samenwerkingsvorm en doelgroepkenmerken), wat het relatieve belang ervan illustreert en impliceert dat bijkomende verklaringen onderzocht moeten worden.

De uitstroomresultaten moeten geïnterpreteerd worden rekening houdend met de unieke toegevoegde waarde van alle beschikbare verklarende factoren. Van sommige samenwerkingsvormen, zoals de acties in beheer van de VDAB, maar ook voor uitbestede en erkende activiteiten, zijn de op het eerste gezicht betere resultaten minstens gedeeltelijk te verklaren door het soort activiteiten en aan de kleinere afstand tot de arbeidsmarkt van de deelnemers. Gesubsidieerde activiteiten leidden op het eerste gezicht tot een lagere kans op uitstroom naar werk, maar de unieke toegevoegde waarde was toch hoger, doordat zij werden ingezet voor klanten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

In haar reactie stelde de minister dat het actieplan van de VDAB om aan alle aanbevelingen van het Rekenhof tegemoet te komen, accuraat uitgevoerd en opgevolgd moet worden.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

De Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) is een extern verzelfstandigd agentschap (EVA). Hij heeft als missie om, in het belang van werkgevers, werknemers en werkzoekenden, de arbeidsbemiddeling, begeleiding en opleiding te verzekeren, te organiseren en te bevorderen met het oog op de levenslange en duurzame inschakeling op de arbeidsmarkt van werkzoekenden en werknemers. Daarbij treedt de VDAB op als actor en als arbeidsmarktregisseur. Als actor voert de dienst zelf activiteiten uit, als regisseur zorgt hij voor de uitvoering ervan langs de eigen actorrol of langs zijn partners. Het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024 stelt dat de VDAB een passend en sluitend aanbod aan zijn klanten moet bieden, die hij vanuit een regisseursrol maximaal dient te bereiken in samenwerking met private en publieke partners. Het decreet van mei 2020 heeft bijkomende regierollen toegewezen aan de VDAB, met name die van werkzaamheids-, activerings-, loopbaan- en dataregisseur. Het heeft daarbij het einddoel verruimd van duurzame tewerkstelling naar een duurzame loopbaan en de doelgroepen verruimd van alle werkzoekenden tot iedereen op beroepsactieve leeftijd. Ook de rol als activeringsregisseur dient met maximale samenwerking van partners plaats te vinden.

De partners met wie de VDAB samenwerkt zijn andere overheden, non-profit- en profitorganisaties. Het beroep op hen verloopt langs erkenningen, samenwerkingsovereenkomsten, subsidies en overheidsopdrachten. De overheidsopdrachten zijn *tenders* in de strikte zin van het woord.

Het Vlaams Parlement heeft het Rekenhof op 5 februari 2020 in een motie gevraagd de effectiviteit van de uitgaven in het kader van het tenderbeleid van de VDAB te onderzoeken¹. De voorzitter van het Vlaams Parlement heeft het Rekenhof daarover op 7 februari 2020 per brief geïnformeerd. De Nederlandse kamer heeft op 18 februari 2020 akte genomen van de vraag van het Vlaams Parlement.

In de motie vroeg het Vlaams Parlement het Rekenhof de volgende aspecten te onderzoeken:

1. de keuze *make or buy* en de drijfveren achter de uitbesteding van de begeleiding door de VDAB;
2. de impact van het tenderbeleid naar profit- en non-profitpartners en van een dergelijke dienstverlening door de VDAB in eigen beheer op de arbeidsmarktregie, de kwaliteit van de dienstverlening en de rolverdeling tussen de VDAB en de marktspelers;
3. de evaluatie van de tenders, in het bijzonder met betrekking tot de uitstroom naar werk (rekening houdend met de bemiddelingskansen van de doelgroep), competentieversterking,

¹ DOC 209 (2019-2020) – Nr.1.

- kwaliteit van begeleiding en de mogelijkheden om flexibel in te spelen op arbeidsmarktuitdagingen;
4. de controle vanuit de VDAB op de uitbestede middelen en de resultaten van de tenders in vergelijking met de resultaten en kostprijs van de eigen VDAB-dienstverlening voor gelijkaardige projecten;
 5. de impact op het personeelsbestand en de aanwezige competenties van zowel de VDAB als de private partners.

1.2 Onderzoeksaanpak

Op 3 maart 2020 vond een overleg plaats tussen het Rekenhof en een delegatie van de indieners van de motie². Het Vlaams Parlement wenste een onderzoek naar alle samenwerkingsvormen met partners. Dat betreft zowel overheidsopdrachten (tenders) als alle andere vormen van samenwerking (samenwerkingsovereenkomsten, erkenningen en subsidies), en dat voor alle activiteiten die de VDAB (deels) via samenwerkingen uitvoert: screening, opleiding, bemiddeling, enz. Daarnaast vroeg het parlement de activiteiten die de VDAB zelf uitvoert als actor, in het onderzoek op te nemen, opdat een vergelijking mogelijk is tussen de verschillende uitvoeringsvormen. Samengevat wilde het Vlaams Parlement zicht krijgen op de keuze door de VDAB tussen uitvoeren middels samenwerking of zelf uitvoeren (*make or buy*-beleid), en de impact ervan, de efficiëntie en effectiviteit van de samenwerking en de eigen uitvoering, en de financiële impact en de impact op het personeel en de competenties van de VDAB.

Het Rekenhof herformuleerde de vragen uit de motie en aandachtspunten uit het overleg tot de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe stuurt de Vlaamse Regering het uitbestedingsbeleid van de VDAB aan?
2. Hoe vult de VDAB zijn regierol in en hoe stuurt de VDAB de dienstverlening in eigen beheer en die in samenwerking met partners aan?
3. Heeft de VDAB de dienstverlening in eigen beheer en langs partners rechtmatig, doelmatig en kwaliteitsvol georganiseerd?
4. Slaagt de VDAB erin de eigen prestaties en die van de partners op te volgen en bij te sturen, en blijkt daaruit dat de gevraagde dienstverlening snel en flexibel geleverd wordt, vertrekkende van de expertise, de kwaliteit en het innovatievermogen van de actoren?
5. Slagen de VDAB en de partners erin de vooropgestelde doelgroepen te bereiken met hun dienstverlening, de competenties van de klanten te versterken en ze te doen uitstromen naar duurzaam werk?

Bij zijn onderzoek hanteerde het Rekenhof de normen uit de specifiek toepasselijke regelgeving, de wetgeving op de overheidsopdrachten en relevante beleidsdocumenten, alsook normen voor doelmatigheid, de beginselen van behoorlijk bestuur, de INTOSAI-normen voor organisatiebeheersing³ en de organisatiebeheersingsnormen van de Vlaamse overheid⁴.

De auditmethode bestond uit document- en cijferanalyses, interviews en dossiercontroles van centrale en provinciale projecten met partners. Het Rekenhof analyseerde de regelgeving, de relevante beleidsdocumenten, zoals regeerakkoorden en beleidsnota's en -brieven,

² Gesprek van 3 maart 2020 met de volksvertegenwoordigers Robrecht Bothuyne, Tom Ongena en Axel Ronse.

³ Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector - <https://guidelines.pdf>

⁴ Leidraad interne controle / organisatiebeheersing Vlaamse overheid - <https://overheid.vlaanderen.be/leidraad-ic>.

en documenten en beheersystemen zoals ondernemingsplannen, kwaliteitshandboeken, VDAB-richtlijnen, bestekken, contracten, en databeheersystemen. Opleidings- en tewerkstellingsresultaten van werkzoekenden na deelname aan activiteiten van de VDAB en zijn partners werden geanalyseerd. Door de Covid-19-maatregelen verliepen de meeste interviews en bevestigingen langs video-calls.

Het Rekenhof kondigde zijn audit op 1 april 2020 aan bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, de Vlaamse minister van Werk en de gedelegeerd bestuurder van de VDAB. Het sloot de auditwerkzaamheden af in maart 2021 en stuurde het ontwerp van verslag op 29 april 2021 naar de gedelegeerd bestuurder van de VDAB en naar de minister van Werk. Op 17 en 25 mei 2021 besprak het Rekenhof het ontwerpverslag respectievelijk met de bevoegde minister en met de VDAB. Het antwoord van de VDAB van 28 mei 2021 is verwerkt in het verslag. Het antwoord van de minister van 10 juni 2021 is integraal opgenomen als bijlage 4 en wordt behandeld in hoofdstuk 7.

1.3 Voorafgaande bemerking over de informatieverstrekking en onderbouwing

Het auditteam ondervond tijdens de audit ernstige moeilijkheden op het vlak van informatievergaring. De VDAB kon elementaire basisinformatie die nodig of nuttig was voor een volledig en onderbouwd antwoord op de onderzoeksvragen, niet of enkel laattijdig bezorgen. Bovendien bleek de informatie die de VDAB wel aanleverde, vaak achterhaald, onvolledig, tegenstrijdig of incorrect. Documenten waren meestal niet gedateerd en vaak was de status ervan niet duidelijk, zodat het auditteam ze moeilijk kon duiden. Deze gebrekkige en moeilijke informatieverstrekking had een negatieve impact op de auditwerkzaamheden. Zij vertraagde en bemoeilijkte het onderzoek aanzienlijk.

Zo kunnen de meeste vragen uit de motie enkel beantwoord worden met een volledig overzicht op projectniveau van alle activiteiten die de VDAB en zijn partners uitvoeren. De VDAB bezorgde echter van de eigen activiteiten geen enkel overzicht, en van de activiteiten langs de partners werd nooit een volledig overzicht ontvangen. Daarom stelde het auditteam, in samenspraak met de VDAB, voor een databestand op te maken van alle individuele acties per werkzoekende. Met die gegevens zou dan de nodige informatie over alle activiteiten op projectniveau gereconstrueerd kunnen worden. Dit bleek evenwel ook verre van evident wegens ontbrekende gegevens. Pas op 11 december 2020 kon de VDAB dit bestand bezorgen. Daardoor werd de doorlooptijd van de audit verlengd en kon het Rekenhof zijn verslag niet op de voorziene datum (31 maart 2021) indienen. Overigens bleek het databestand niet alle vereiste data te bevatten, onder meer doordat omschrijvingen van de activiteiten, samenwerkings- en financieringsvormen niet of foutief waren ingevuld. Daarnaast gebruikt de VDAB zijn terminologie niet uniform. In het kader van deze audit leidde dit ook tot moeilijkheden onder meer bij de interpretatie van de omschrijvingen van de samenwerkingsvormen en de activiteiten.

Het auditteam baseerde zijn werkzaamheden in grote mate op de gegevens die de VDAB ter beschikking stelde. Het had daarbij niet alleen geen zekerheid over de volledigheid, maar evenmin over de correctheid en betrouwbaarheid ervan. Eenzelfde informatievraag bleek immers dikwijls tot verschillende antwoorden te leiden naargelang de informatiebron. Dat had natuurlijk een impact op de vaststellingen in dit auditverslag die daarop steunen. Waar

dat relevant is, verschaft dit verslag daarom toelichtingen over de kwaliteit van de ondersteunende stukken en data.

De ondervonden moeilijkheden zijn niet toe te schrijven aan de inzet van individuele VDAB-medewerkers. De VDAB heeft de structurele problemen met zijn informatie- en systeembeheer ook bevestigd.

HOOFDSTUK 2

Uitbestedingsbeleid van de VDAB

2.1 Aansturing door de Vlaamse Regering

Vanaf de jaren '80 van de vorige eeuw werden voor overheidstaken ook bedrijfs-economische principes en marktwerking geïntroduceerd. In 1997 keurde de Internationale Arbeidsorganisatie *Conventie 181* goed, die private werkagentschappen onder meer toestond matchingdiensten tussen vacatures en werkzoekenden aan te bieden, naast andere diensten voor werkzoekenden⁵. Sinds het einde van de jaren '90 hebben publieke tewerkstellingsdiensten in verscheidene landen dan ook meer en meer diensten uitbesteed aan de private sector⁶. In 2011 werd het *PES EU 2020 Strategy Output Paper* goedgekeurd, dat stelde dat meer met partners, zowel private als publieke, moest worden samengewerkt⁷. *PES strategy to 2020 and beyond*⁸ bevestigde dat en verwees naar de private sector, onderwijs, NGO's, werknemers- en werkgeversorganisaties, sociale dienstverleners, sociale partners en lokale overheden.

2.1.1 Visie van de Vlaamse Regering op uitbesteding in vorige legislaturen

Vlaanderen heeft deze internationale trend gevolgd. Sinds het *Begeleidingsplan* van 1992 werd van de VDAB gevraagd nieuwe opleidingen meer in samenwerking met derden te organiseren⁹. Sindsdien stijgt het aantal door derden gegeven opleidingsuren bijna jaarlijks.

Het decreet van 18 mei 1999¹⁰ gaf de VDAB voor het eerst ook de bevoegdheid de begeleiding van werkzoekenden en werknemers te bevorderen en te organiseren, hetzij in eigen beheer, hetzij door subsidiëring van organisaties.

Het Vlaams regeerakkoord 1999-2004¹¹ verwees naar de internationale ontwikkelingen en stelde dat de rol van de VDAB moest verschuiven van *centrale actor* naar *centrale regisseur*. Die regiefunctie hield volgens het regeerakkoord in dat *de VDAB via samenwerkingsverbanden*

⁵ C181 – Private Employment Agencies Convention, 1997 (No. 181).

⁶ Zie o.a. Finn, D. (2011), Sub-Contracting in Public Employment Services: Review of Research Findings and Literature on Recent Trends and Business Models, European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services (PESs) and DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels. <http://ec.europa.eu/social/sub-contracting>. Zie ook o.a. Thuy P., Hansen E. and Price D. (2001) The Public Employment Service in a Changing Labour Market, International Labour Organisation.

⁷ Intensifying partnerships with private employment services as well as other public, not-for-profit and profit actors in other policy domains such as education and welfare.

⁸ <https://ec.europa.eu>.

⁹ Kosten Personeel Prestaties 1990 2009 studie. Wet van 22 september 1992 - samenwerkingsakkoord tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende het begeleidingsplan.

¹⁰ Decreet houdende diverse bepalingen naar aanleiding van de begroting 1999, art. 74, B.S. 30 september 1999.

¹¹ Vlaams Regeerakkoord 1999 – 2004, Een nieuw project voor Vlaanderen, p. 27.

met de privésector zorgt voor een doelmatige en transparante werking van de arbeidsmarkt en zich meer en meer ontwikkelt als tot een ondersteuningsorganisatie ten bate van die markt. Het aanbod van de VDAB moet daarbij complementair zijn aan het kwalitatieve aanbod van de andere bemiddelaars, waarbij vooral wordt gewaakt over het aanbod voor de risicogroepen op de arbeidsmarkt. De VDAB zou dus vooral nog als actor optreden waar zich een gebrek aan een kwalitatief aanbod door andere partners voordoet.

Op 22 december 2000 bepaalde de decreetgever¹² dat de VDAB in het kader van zijn regie-functie voor de werkwinkels en de Europese structuurfondsen, zijn taken in partnerschap kon uitvoeren. Hij kon daarvoor, mits de Vlaamse Regering dat bekrachtigde, participeren in een publiek- of privaatrechtelijke rechtspersoon. Vanaf 2000 werden dan ook lokale werkwinkels opgericht.

De aangekondigde verregaande verschuiving van actor naar regie vond echter in de praktijk niet plaats in de legislatuur 1999-2004.

De memorie van toelichting bij het oprichtingsdecreet van de VDAB van 7 mei 2004¹³ verwijst zowel voor opleiding als voor bemiddeling naar de mogelijkheid samenwerkingsverbanden aan te gaan van met publieke en private actoren, maar gaf geen indicatie over het belang van de actor of regierol, noch over de criteria voor de keuze tussen beide.

Om tegemoet te komen aan de groeiende behoeften, achtte het regeerakkoord 2004-2009¹⁴ het belangrijk dat ook de private sector zich in deze markt kon ontwikkelen en dat er in de VDAB een compartimentering¹⁵ kwam om een duidelijker onderscheid te maken tussen de verschillende opdrachten, zonder dat het regeerakkoord deze opdrachten benoemde. Verder moest de VDAB inzetten op samenwerkingsverbanden met alle actoren, onder meer via uitbestedingsformules. De beleidsnota 2004-2009 heeft dat als volgt verwoord: *Enerzijds moet de publieke arbeidsbemiddeling versterkt worden en anderzijds dient de private bemiddeling toegelaten te worden tot het arbeidsmarktdomein. Bovendien moet de samenwerking tussen beide dienstverleningscircuits worden aangemoedigd in het belang van een beter allocatiebeleid.* Van een verregaande verschuiving van actor naar regie was geen sprake meer. De beleidsnota verwees wel naar een eerste, op te starten tender. Het betrof een experiment voor de jaren 2005-2006 dat moest toelaten de netto-effectiviteit aan te tonen van de betrokkenheid van private actoren in de toeleiding van kansengroepen naar werk. In de praktijk beoogde de zogenaamde *proeftuin traject-tendering* de begeleiding en opleiding van werklozen openbaar uit te besteden aan private organisaties. Het experiment beoogde tegelijk de capaciteit van de VDAB en de efficiëntie van de begeleiding en opleiding van werklozen te verhogen¹⁶.

Het regeerakkoord 2009-2014 en de beleidsnota voor dezelfde periode verwezen naar een versterkte privaats-publieke samenwerking, zowel met de profit- als met de non-profitsector, die ook verruimd werd naar loopbaanbegeleiding en opleidingen. De beleidsnota stelde, zoals

¹² Decreet houdende bepalingen tot de begeleiding van de begroting 2001, art. 74, B.S. 30 december 2000.

¹³ De VDAB werd in het kader van de reorganisatie van de Vlaamse administratie (*Beter Bestuurlijk Beleid*) omgevormd tot een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap.

¹⁴ De Vlaamse Regering: Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen.

¹⁵ In de beleidsnota 2004 – 2009 wordt dit verduidelijkt als een 'op een duidelijk herkenbare wijze haar regie- en actortaken inrichten'.

¹⁶ Cockx en Baert, Contracting Out Mandatory Counselling and Training for Long-Term Unemployed. Private For-Profit or Non-Profit, or Keep it Public?, Steunpunt Werk en Economie, 2015.

ook al het regeerakkoord 1999–2004, dat de VDAB complementair¹⁷ diende op te treden, maar concretiseerde dat niet verder. De andere teksten in beide documenten wezen evenmin in de richting van een verregaande verschuiving van actor naar regisseur. De beleidsbrieven van de legislatuur zetten verder in op samenwerking met de private sector en overheden, maar zette geen duidelijke beleidslijn uit voor de actor- en regierol van de VDAB.

Het regeerakkoord 2014–2019 gelastte de VDAB werk te maken van structurele samenwerkingsverbanden met de OCMW's, die op lokaal vlak aangevuld konden worden met andere actoren. Dat leidde onder meer tot samenwerkingsovereenkomsten met lokale besturen en OCMW's. Verder bestendigde het regeerakkoord de actor- en regisseursrollen van de VDAB. In de regisseursrol kon de dienst een beroep doen op de complementaire expertise van privé-bedrijven en non-profitorganisaties, of haar eigen aanbod voor de opleiding en begeleiding van werkzoekenden en werknemers in functie van de efficiëntie en effectiviteit van de dienstverlening. Terwijl het regeerakkoord 1999–2004 en de beleidsnota 2009–2014 stelden dat de VDAB complementair zou optreden, stelde dit regeerakkoord dat de partners complementair zouden optreden.

Het gebrek aan een eenduidige visie in de voorbije legislaturen over wat de VDAB als actor en als regisseur moest doen, bracht evenwel niet met zich dat de VDAB vrij mocht kiezen of hij activiteiten zelf uitvoerde of uitbesteedde. Het Vlaams beleid regelde immers bepaalde activiteiten met partners en legde daarbij soms ook in meer of mindere mate de modaliteiten van de samenwerking of aspecten daarvan structureel en gedetailleerd vast, zoals de samenwerkings- of financieringsvorm. Voorbeelden daarvan vormen de samenwerking met partners in het kader van wijk-werken¹⁸ of met de OCMW's in het kader van de tijdelijke werkervaring voor leefloners¹⁹. Voor tijdelijke werkervaring voor niet leefloongerechtigde werkzoekenden stelde het Vlaams beleid een tijdelijke subsidiemaatregel voorop, gevolgd door een overheidsopdracht. In andere gevallen, zoals de organisatie van de activeringstrajecten van personen voor wie betaalde beroepsarbeid tijdelijk niet mogelijk is wegens belemmeringen van medische, mentale, psychische, psychiatrische of sociale aard, voorzag het Vlaams beleid in een rol voor de VDAB als arbeidsmarktregisseur, in samenwerking met diverse partners via mandatering, gesubsidieerde erkenning of overheidsopdrachten²⁰. Ook regelde de Vlaamse overheid tal van aspecten²¹ van de gespecialiseerde trajectwerking voor werkzoekenden met een arbeidshandicap, die de VDAB als regisseur in samenwerking met actoren organiseerde via een erkennings- en subsidieregeling. Daarbij kon de VDAB maar één gespecialiseerde trajectbepalings- en -begeleidingsdienst (GTB) erkennen en financieren, naast verscheidene gespecialiseerde opleidings-, begeleidings- en bemiddelingsdiensten (GOB) en gespecialiseerde

¹⁷ Beleidsnota Werk 2009 – 2014: *Waar ruimte is voor marktwerking zullen we deze benutten, waar de markt in gebreke blijft creëren we een aanvullend aanbod.*

¹⁸ Decreet van 27 juli 2017 betreffende wijk-werken en diverse bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming in samenhang met het besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 2017 betreffende wijk-werken.

¹⁹ Artikel 60, §7 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in samenhang met het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2016 betreffende de tijdelijke werkervaring.

²⁰ Decreet houdende de werk- en zorgtrajecten van 25 april 2014 in samenhang met het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2018 houdende de uitvoering van het decreet van 25 april 2014 houdende de werk- en zorgtrajecten, wat betreft de activeringstrajecten en de arbeidsmatige activiteiten.

²¹ Aan deze regeling wordt wel verder uitvoering gegeven door beslissingen van de raad van bestuur. Die bepaalt bijvoorbeeld jaarlijks onder meer het minimumaantal trajectbepalingen en het minimumaantal nieuw startende trajectbegeleidingen dat de GTB dient uit te voeren, de enveloppefinanciering en de uitstroomresultaten van het GTB, per provincie het minimumaantal basisscreenings en gespecialiseerde arbeidsonderzoeken en de provinciale enveloppefinanciering van de GA, de minimale opleidingscapaciteit in het centrum voor de GOB en de provinciale enveloppefinanciering.

arbeidsonderzoeksdiensten (GA)²². In nog andere gevallen preciseerde de Vlaamse Regering bij besluit dat de aanduiding van een partner bij overheidsopdracht moest gebeuren²³, zoals de aanduiding van outplacementbureaus, die outplacementbegeleiding aanbieden via het Sociaal Interventiefonds. Daarbuiten wordt de keuzemogelijkheid voor de VDAB soms ook beperkt doordat voorafgaand sociaal overleg in het VESOC of de SERV heeft geleid tot bepaalde keuzes of standpunten²⁴.

Tot slot stelde de VDAB dat de steeds bijkomende taken en maatregelen die de Vlaamse Regering hem de voorbije jaren systematisch oplegde, in combinatie met aanzienlijke personeelsbesparingen en een verhoudingsgewijze beperktere middelenbesparing, de facto geen andere keuze lieten dan minder dienstverlening zelf uit te voeren en meer een beroep te doen op dienstverlening door partners²⁵. Deze stelling lijkt echter te worden tegengesproken door de vaststelling dat de samenwerking met derden doorheen de jaren niet toenam (zie 3.1.3).

In antwoorden op parlementaire vragen²⁶ hebben de opeenvolgende ministers soms meer concrete criteria vermeld voor de keuze tussen een optreden als actor (*make*) of als regisseur (*buy*), zoals de kwaliteit en de kostprijs van het marktaanbod, tekorten op de markt, specialisatie en diversificatie van de partners, en eigen beschikbare expertise en capaciteit.

2.1.2 Huidige legislatuur

De huidige Vlaamse Regering kende in het regeerakkoord 2019-2024 een duidelijke regisseursrol toe aan de VDAB: door drempels voor partners weg te nemen dient de VDAB zijn rol van werkzaamheidsregisseur te versterken. De VDAB moet een passend en sluitend aanbod aanbieden aan haar klanten, die zij vanuit een regisseursrol maximaal dient te bereiken in samenwerking met private en publieke partners. Waar andere private of publieke partners een onvoldoende of onvoldoende passend aanbod bieden, kan de VDAB ook de actorrol op zich nemen. Als dataregisseur dient de VDAB op een platform informatie op te bouwen en uit te wisselen met alle partners.

De beleidsnota WSE 2019-2024 kondigde een vernieuwing van het tender- en partnerschappenbeleid van de VDAB aan²⁷, opdat de VDAB *als resultaatgerichte werkzaamheidsregisseur* meer en flexibel gespecialiseerde expertise kan inzetten om problemen op de arbeidsmarkt aan te pakken met versterkte samenwerkingen en uitbestedingen²⁸. Zij geeft aan dat gestreefd

²² Besluit van de Vlaamse Regering van 15 februari 2008 tot vaststelling van de regels voor de erkenning en financiering door de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding van de gespecialiseerde trajectbepaling- en -begeleidingsdienst, de gespecialiseerde arbeidsonderzoeksdiensten en de gespecialiseerde opleidings-, begeleidings- en bemiddelingsdiensten.

²³ Artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2011 tot uitvoering van artikel 5, §1, 2°, e), van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding.

²⁴ Zie verslag Interne Evaluatiecel VDAB 'Werking raad van bestuur en Werkgroepen/Fora: Hoe kan de werking van de raad geoptimaliseerd worden?' (2018).

²⁵ Gesprek met de gedelegeerd bestuurder van de VDAB d.d. 1 oktober 2020; Nota VDAB 'actor/regie en mensen/middelen', bezorgd bij e-mail d.d. 14 oktober 2020.

²⁶ Zie o.a. het antwoord op schriftelijke vraag 375 van 3 februari 2012 van Robrecht Bothuyne; Vraag om uitleg over de evaluatie van het centraal en regionaal uitbestedingsbeleid van VDAB inzake opleiding en begeleiding, verslag van de commissie voor Economie, Werk, Sociale Economie en Wetenschapsbeleid 2 juni 2016.

²⁷ Beleidsnota WSE 2019 – 2024, blz. 19 en 43.

²⁸ De term uitbestedingen gaat hier over activiteiten die de VDAB door andere partners laat uitvoeren, zonder precisering van de vorm ervan.

wordt naar meer autonomie en duurzaamheid op lange termijn voor partners en op de vereenvoudiging van financierings- en verantwoordingskaders. De nota geeft evenwel niet aan hoe een resultaatgerichte aansturing zal verzoend worden met meer autonomie voor de partners, noch over hoe de fundamenteel gewijzigde rollen van de VDAB zullen vertaald worden in aangepaste middelen en financieringskaders. Op 20 mei 2020 werd een decreet goedgekeurd dat de juridische basis vormt voor de uitbreiding van de regierol van de VDAB op de arbeidsmarkt tot data-, activerings-, en loopbaanregisseur. Vermits deze rollen nog verder uitgewerkt moeten worden, zijn zij in de huidige audit niet verder onderzocht.

De beleids- en begrotingstoelichting (BBT) bij de begrotingsopmaak 2021 versterkte de rol van de VDAB als regisseur, die ervoor moet zorgen dat werkzoekenden met nood aan meer intensieve of gespecialiseerde dienstverlening, bij partners terecht kunnen²⁹. Om meer mensen aan het werk te krijgen, stimuleert de Vlaamse Regering positieve partnerschappen, dat wil zeggen: samenwerking met andere beleidsdomeinen, de federale overheid, partners op het terrein, en lokale besturen en hun intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De VDAB werkt voor veel beleidsmaatregelen al samen met partners, waarvoor de Vlaamse begroting in afzonderlijke middelen voorziet, zoals voor het collectief maatwerk (402,0 miljoen euro) en de lokale diensteneconomie (29,6 miljoen euro). Alhoewel maar impliciet in de begroting is opgenomen, is partnerschap ook courant voor competentieversterking (164,6 miljoen euro), bijvoorbeeld voor de individuele beroepsopleiding (IBO) en andere vormen van werkplekleren. De VDAB ontvangt in 2021 ook 21,0 miljoen euro ESF-middelen, waarvan 5,0 miljoen euro als regisseur, 0,1 miljoen euro van het Hermesfonds (Fonds voor innoveren en ondernemen), 1,0 miljoen euro uit de samenwerking met Actiris en 8,3 miljoen euro uit de voormalige Syntra-middelen.

De Vlaamse begroting 2021 bevat expliciet voor partnerschappen 0,7 miljoen euro voor het Expertisecentrum Levenslang Leren in het kader van het in 2020 opgerichte partnerschap levenslang leren. In de BBT voor het beleidsdomein Werk en Sociale Economie spreekt de minister alleen over een verhoopte bredere inzet van partners bij de individuele beroepsopleiding (IBO). Daarnaast wordt de inzet van tenderwerking enkel vermeld voor de begeleiding van personen van buitenlandse origine bij de procedure voor diploma-erkenning. Voor deze initiatieven worden echter geen bedragen genoemd. In de begroting 2021 zijn de middelen voor de samenwerking met partners van de VDAB expliciet vervat in die voor de kernopdracht *bevorderen van transities naar werk en faciliteren van werk* (524,4 miljoen euro), zonder precisering van concrete activiteiten of bedragen. Dat impliceert dat de VDAB de besteding van deze middelen zelf kan invullen. Met deze middelen moet de dienst ook, onder meer, de personeels- en werkingskosten, de beleidskredieten voor de loopbaancheques, de financiering van OCMW's in het kader van de begeleiding van leefloners, de wijk-werkcheques en de tijdelijke werkervaring financieren. Voor de werk-zorgtrajecten ontvangt de VDAB 1,6 miljoen euro.

De opdeling van de kredieten in de begroting is dus vrij beperkt, zodat het verband tussen middelen en te leveren prestaties (prestatiebegroting) bijna niet gelegd wordt en er niet kan bepaald worden of de toegekende middelen gepast zijn.

²⁹ 13-G (2020-2021) – Nr. 1 28 oktober 2020 (2020-2021) Beleids- en begrotingstoelichting Werk en Sociale Economie Begrotingsjaar 2021.

2.2 VDAB-beleid inzake eigen beheer en partnerschappen

Niettegenstaande de VDAB al heel wat beleidsdocumenten en interne nota's opstelde, ontbreekt een duidelijk en transparant actueel uitbestedingsbeleid. Het bestaande beslissingskader is onvoldoende concreet en de beslissingscriteria zijn niet eenduidig en vinden in praktijk zelden toepassing. De uitbestedingskeuze gebeurt vaak veeleer ad hoc en op pragmatische basis.

Een globaal omvattend en duidelijk strategisch kader voor de keuze tussen de verschillende samenwerkingsvormen ontbreekt. De gekozen samenwerkingsvorm bleek herhaaldelijk juridisch betwistbaar; de uitwerking ervan respecteerde niet altijd de substantieve vereisten ervan. Het intern beslissingskader voor het uitbestedingsbeleid is, net als de delegatie van bevoegdheden, onvoldoende duidelijk geformaliseerd of transparant.

2.2.1 Visie op de regie- en actortaken

In 2009 verwoordde het managementplan VONK (VDAB Op Nieuwe Koers) de visie van de VDAB op het toekomstige uitbestedingsbeleid. Deze visie hanteert flexibiliteit in functie van een wisselende conjunctuur en de situatie op de spelersmarkt, en complementariteit met de markt als uitgangspunten: *Als actor ambiëren we geen dominante positie, maar stellen we ons flexibel en complementair op ten aanzien van de andere actoren op de arbeidsmarkt. Of de VDAB al dan niet zelf een aanbod organiseert, hangt onder meer af van de kwaliteit en de dekkingsgraad van wat anderen doen, van de tekorten op de markt, van de kostprijs van het marktaanbod, de verdeling van kansen ten aanzien van kansengroepen, de specificiteit van de ondersteuning, maar ook van de expertise die de VDAB zelf in huis heeft. Dit houdt in dat de VDAB continu moet blijven investeren in knowhow en expertise op de verschillende vlakken.*

Na een externe doorlichting in 2009³⁰ keurde de VDAB in 2011 de kadernota *Uitbestedingsbeleid voor de VDAB* goed³¹. De kadernota legde de beleidslijnen vast die de VDAB vanaf 2012 zou hanteren bij alle VDAB-beslissingen over uitbestedingen aan de marktactoren in de vorm van een overheidsopdracht of subsidie. De nota verwijst naar de Beleidsnota Werk 2009-2014³² en het managementplan VONK en stelt dat van de VDAB verwacht wordt dat hij als regisseur de markt stimuleert, de marktspelers aanstuurt en instaat voor de kwaliteitsborging van het aanbod. De expertise op het vlak van de kernopdrachten (screening, bemiddeling, begeleiding en opleiding) blijft in de VDAB behouden, maar wat de markt aanbiedt, hoeft de VDAB als actor niet (volledig) aan te bieden³³. De VDAB definieerde zo zijn actor-rol als hoofdzakelijk complementair met de markt: hij ziet zich als sluitstuk op de markt en vult niches. De nota betreft het uitbestedingsbeleid voor de dienstverlening aan burgers. De dienstverlening aan werkgevers en de samenwerking met institutionele partners of die waarbij alle partners een financiële inbreng hebben, komen niet aan bod.

³⁰ IDEA Consult en DLA Piper, DLA Piper Evaluatie van de tendering als instrument voor de arbeidsmarktwerking. Finaal rapport van 30 november 2009.

³¹ Beslissing raad van bestuur van de VDAB d.d. 4 mei 2011.

³² De beleidsnota Werk 2009-2014 verwoordt dit als volgt: waar ruimte is voor marktwerking zullen we deze benutten, waar de markt in gebreke blijft, creëren we een aanvullend aanbod.

³³ Zie de kadernota 2011 en de nota VDAB *Actor/Regie & Mensen/Middelen* d.d. 14 oktober 2020.

De kadernota 2011 stelde verder dat het uitbestedingsbeleid aan de hand van een aantal criteria moest zorgen voor een kader om te beslissen over het al dan niet uitbesteden door de VDAB: op basis van een beleidsbeslissing in het geval dat de VDAB bijkomende opdrachten ontvangt of op basis van een managementbeslissing in het geval dat de VDAB in vraag stelt of ze (delen van) een bestaande (en nodige) dienstverlening nog verder zelf moet uitvoeren. Het bijhorende beslissingskader bevatte weliswaar een aantal elementen waarmee de beslissing rekening zou moeten houden, maar concretiseerde de criteria onvoldoende, waardoor het beslissingskader niet als ondersteunend instrument voor de beslissingen kon dienen (zie infra 2.2.2).

Volgens de daaropvolgende interne beleidsvisie VLAM! (2015)³⁴ moest de VDAB als regisseur evolueren naar een *innovatieve netwerkregisseur*, die via netwerking en co-creatie arbeidsmarktdienstverlening zou aanbieden en vernieuwen. Als dat nodig zou zijn om het beschikbare marktaanbod aan te vullen of aan te trekken, of om voeling te houden met de dienstverleningspraktijk, zou de VDAB zelf dienstverlening blijven verstrekken als actor³⁵. Wat co-creatie precies inhield en hoe die vorm moest krijgen, was onduidelijk. Hoewel VLAM! toekomstgericht *make or buy* beslissingen nemen als essentie van de opdracht als arbeidsmarkregisseur vermeldde, bood VLAM! daarvoor geen kader. Het strategisch kompas, dat de VLAM!-visie vertaalde, stelde alleen dat de VDAB eerst zou onderzoeken welke partners konden helpen bij het aanbieden en vernieuwen van arbeidsmarktdienstverlening via co-creatie. Afhankelijk van wat de beste oplossing voor de arbeidsmarktbehoefte zou zijn, zou de VDAB de dienstverlening zelf aanbieden, uitbesteden of realiseren via samenwerking.

Onder meer omdat de beleidskeuzes uit 2011 niet langer toereikend bleken om de VLAM-visie te realiseren, startte de VDAB in 2018 een nieuwe denkoefening voor een toekomstvisie over samenwerken met partners³⁶. Die resulteerde in een interne tactische nota³⁷, die de uitgangspunten voor een meerjarencader uittekende voor de samenwerking met partners in een operationele rol. Dit document vermeldde opnieuw de nood aan een helder strategisch *make or buy*-beleid om de VDAB en de markt richting te bieden, en de intentie tot een duidelijkere rolverdeling³⁸ en duurzame keuzes in de rol van regisseur en van actor³⁹. Ook het jaarlijks ondernemingsplan (JOP) 2020 kondigde aan *in 2020 werk te zullen maken van het corporate uitwerken van duidelijke 'make or buy'-criteria*, evenals het Vlaams Sectoraal Ondernemingsplan 2019-2020⁴⁰.

Het VDAB-managementplan 2020-2025, *VIBE 2.0*⁴¹, stelt voor het eerst een duidelijker afbakening en een bewuste afweging tussen de actors- en regisseursrol voorop en kiest er expliciet voor *eigen personeel in te zetten op wel afgelijnde, terugkerende taken waar VDAB*

³⁴ VLAM! is het vervolg op VONK, met de nadruk op loopbaanzekerheid, een digitale arbeidsmarkt en samenwerking met partners. Het is de beleidsvisie van de VDAB voor de periode 2015-2020.

³⁵ Van VONK 2015 naar VLAM 2020; VLAM -visie goedgekeurd door de raad van bestuur op 6 juli 2016, zie o.m. p. 8 en 12.

³⁶ Nota aan het directieteam AMB d.d. 21 januari 2019.

³⁷ Samenwerking met partners (SmP). Tactische nota. DT 18 november 2019.

³⁸ Samenwerking met Partners (SmP). Tactische nota – Bijlage 3 – MATRIX.

³⁹ Samenwerking met Partners (SmP). Tactische nota – Bijlage 1.

⁴⁰ Een van de strategische uitgangspunten opgenomen in de covernota VSOP 2019-2020 stelt dat de VDAB *heldere make of buy-criteria met aandacht voor de stakeholdersanalyse, type partners en bijbehorende aanpak* hanteren. De covernota definieert in dit kader de uitklaring van de samenwerkings- en make/buy principes met partners als een *must-win battle gemeenschappelijk aan alle clusters*.

⁴¹ De raad van bestuur van 4 december 2019 keurde de krijtlijnen van dit plan goed en gaf de opdracht dit verder uit te werken. Op 8 juli 2020 keurde de raad van bestuur een nieuwe versie van het plan goed en gaf hij de opdracht om te starten met de operationalisering ervan.

*als ‘trusted advisor’ het overzicht kan behouden en de meeste meerwaarde kan bieden*⁴². Het verduidelijkt voorts dat de VDAB zich meer en meer als actor zal terugtrekken uit de intensifiërende dienstverlening. Die behelst alle mogelijke vormen van dienstverlening voor een (loopbaan)traject dat uiterlijk na drie maanden persoonlijke dienstverlening, bijkomende interventies vereist. Als de intensifiërende dienstverlening erop gericht is drempels weg te nemen en/of de competentiekloof te overbruggen tussen vraag en aanbod (bijvoorbeeld Tender Intensieve Begeleiding en Bemiddeling naar Werk (TIBB)), zal de VDAB een beroep doen op partners. De VIBE-visie voorziet ook in een verbreding van de regisseursrol van de VDAB tot een zogenaamde *connector*-rol. Als connector wil de VDAB *connecteren* met, onder meer, institutionele en strategische partners en proactief *een versterkend ecosysteem stimuleren dat de doelstellingen kan helpen realiseren en in co-creatie met andere organisaties in consensus naar een bepaald resultaat toe werken*.

In de (nabije) toekomst zal moeten blijken of en in welke mate de VDAB de VIBE-visie zal concretiseren en operationaliseren. Volgens een recente interne nota⁴³ zou 31% van het aandeel klanten met nood aan meer langdurige, intensieve, persoonlijke dienstverlening, begeleid worden door een partner. De nota schuift de ambitie naar voren dat aandeel stapsgewijs op te trekken naar 33, 40 en 50%. Deze ambitie om de partnerwerking uit te breiden blijft dus in de eerste jaren beperkt, ook volgens de huidige visie dat de VDAB als actor vooral wil focussen op de begeleiding van werkzoekenden gedurende de eerste drie maanden en intensievere begeleiding wil overlaten aan partners.

De VDAB is er zich al geruime tijd van bewust dat zijn uitbestedingsbeleid onvoldoende uitgewerkt is en aan herziening toe is. Verscheidene aanzetten om dat op punt te stellen, hebben echter nog niet tot een concreet resultaat geleid. Tijdens de uitvoering van de Rekenhofaudit agendeerde de VDAB op de raad van bestuur van 25 november 2020 een nieuw ontwerp van uitbestedingen-kadernota. Deze nota formuleert een nieuw *make or buy*-beleidskader. De raad van bestuur keurde de nota echter nog niet goed, onder andere omdat zij nog een verdere strategische bespreking in de raad behoefde⁴⁴. Uit het debat op de raad van bestuur bleek dat een aantal dieperliggende kwesties, zoals de kerntakenvraag (welk aanbod wil de overheid aanbieden via de VDAB?) en de vraag naar de VDAB-dienstverleningsmatrix (welk aanbod voorzien we voor welke klant?), een bijkomend debat en verdere verheldering vereisten, alvorens het *make or buy*-kader kon worden goedgekeurd. Als reactie formuleerden enkele sociale partners al nota's en nieuwe inzichten over de partnerschapsbenadering en de *make or buy*-keuze.

Op de technische werkgroep (TWG), een adviesorgaan van de raad van bestuur, werd op 22 maart 2021 een nieuwe nota voorgelegd, die stelde dat *de veelheid aan taken, rollen en de te bedienen doelgroepen* de VDAB dwingt om in eerste instantie kerntaken af te bakenen. De vraag rijst waarom de VDAB deze denkoefening niet eerder voerde.

In afwachting van het nieuwe beleidskader, geldt nog altijd het ontoereikend, niet actuele⁴⁵ uitbestedingsbeleid van de kadernota 2011.

⁴² Managementplan VDAB 2020-2025: Vibe 2.0, p.15 e.v.

⁴³ Raad van bestuur 210302 'Naar een zinvol dienstverleningskader en transparant capaciteitsmodel'.

⁴⁴ Notulen raad van bestuur 25 november 2020.

⁴⁵ De nota aan het directieteam AMB d.d. 21 januari 2019 vermeldt bv. *Het uitbestedingsbeleid, zoals uitgetekend in 2011, is aan herwerking toe. De beleidskeuzes van 2011 zijn niet toereikend om de Vlam-visie te realiseren en zijn niet afgestemd op het nieuwe organisatiemodel en onze vernieuwde dienstverlening*.

2.2.2 Beslissingskader en richtlijnen voor *make or buy*-keuzes in de praktijk

Het beslissingskader waarmee de VDAB bepaalt of hij een activiteit al dan niet zal uitbesteden, onderscheidt een voorbereidings-, beslissings-, operationaliserings- en evaluatiefase. Elke fase kent een aantal stappen en criteria.

De voorbereidende fase kadert in de opmaak van het jaarlijks ondernemingsplan (JOP), dat de uitbestedingen voor het betrokken werkjaar bepaalt. Zij start met de identificatie van een (markt)behoefte, een nood of vraag vanuit het werkveld. De aanvragende dienst moet nagaan of het opportuun is een beroep te doen op andere actoren op de arbeidsmarkt, onder meer op basis van het ruimer beleidskader, actuele arbeidsmarktinformatie, het bestaande markt-aanbod, een marktverkenning, leerpunten, de interne organisatie van de VDAB op het vlak van capaciteit en prioriteiten, en de budgettaire ruimte⁴⁶.

De VDAB moet zijn uiteindelijke beslissing tot eventuele uitbesteding volgens de kadernota, nemen op basis van een aantal programmapunten: *voorwerp, looptijd, schaal/regie centraal of provinciaal, aanbodzijde: de doelgroep, omvang, toeleiding, duur van het voorwerp van de opdracht (dienstverlening), samenwerking tussen arbeidsmarktactoren, impact van de uitbesteding op de efficiëntie/effectiviteit van de werking van VDAB*. Andere of latere interne documenten verwezen naar de kosten van de uitvoering via samenwerking ten opzichte van die in eigen beheer⁴⁷ of *urgentie, specialisatie/expertise op het vlak van de doelgroepen en de capaciteit binnen de VDAB* als voornaamste criteria⁴⁸, of vermeldde het personeelsplan als één van de uitgangspunten⁴⁹ voor de beslissing tot uitbesteding. Ook de diverse antwoorden op parlementaire vragen vermeldde een veelheid aan criteria op grond waarvan de VDAB tot uitbesteding zou besluiten, die niet altijd eenduidig zijn. De VDAB bevestigde het gebrek aan een duidelijk, eenduidig uitgangspunt of eenduidige criteria⁵⁰. De dienst verklaarde dat onder meer door de complexiteit en snel wisselende noden en uitdagingen van de arbeidsmarkt en de noodzaak daarop flexibel en snel te kunnen inspelen⁵¹.

De VDAB ontwikkelde ook een aantal procedures en uniforme standaardformulieren voor de centrale en provinciale uitbestedingen, evenals een aanzienlijk aantal bijhorende toelichtende documenten⁵². Die staan op het intranet van de VDAB onder de rubriek uitbestedingsbeleid,

⁴⁶ Zie Punt IV.3 Kadernota 2011 zoals verder toegelicht in het 'Draaiboek uitbestedingen. Diensten aan burgers via Wet op de overheidsopdrachten. Versie 04/04/2012' en het Kwaliteitshandboek – VDAB Intermediaire instantie Europees Sociaal Fonds (versie januari 2020); zie ook e-mail VDAB d.d. 14 oktober 2020. Het kwaliteitshandboek 2020 vermeldt eveneens de 'Samenwerkingsvorm (voorstel om actie uit te werken via een subsidie, een samenwerking of een uitbesteding via de Wet op Overheidsopdrachten), voordelen eigen beheer v. samenwerking en 'ESF indienbaar'.

⁴⁷ Samenwerkingsnota 22 oktober 2012: 'De kost van de uitvoering van het project via een samenwerking moet worden gebenchmarkt ten opzichte van de kost in eigen beheer en de kost van een uitbesteding. Enkel indien samenwerken de meest voordelige vorm is om de vooropgestelde doelstelling te bereiken, kan een samenwerkingsovereenkomst worden afgesloten'.

⁴⁸ JOP 2015. Het antwoord op de vraag om uitleg over de evaluatie van het centraal en regionaal uitbestedingsbeleid van VDAB inzake opleiding en begeleiding van Emmily Talpe aan minister Philippe Muyters (2157) behandeld in de Commissie WSE van 2 juni 2016 vermeldt: 'De beschikbare capaciteit en expertise binnen VDAB zijn de belangrijkste criteria bij het bepalen wat VDAB zelf doet en wat hij uitbesteedt'.

⁴⁹ Waar staan we met VLAM: 'Bij het opstellen en opvolgen van sectorale ondernemingsplannen hanteren we het personeelsplan als één van de uitgangspunten in het licht van 'make or buy'-beslissingen.'

⁵⁰ Presentatie 'Actor en Regie bij VDAB 2010-2020' (E-mail VDAB d.d. 14 oktober 2020).

⁵¹ Video-call 30 juni 2020 en presentatie 'Make or buy bij VDAB. Van keuzestress naar stressbestendige keuzes 2010-2020'.

⁵² Voor een overzicht intranet.vdab.uitbestedingsbeleid.

maar zijn niet altijd actueel en soms – gedeeltelijk – buiten werking⁵³. Het beslissingsproces en de bijhorende documenten zijn niet aangepast aan het nieuwe dienstverlenings- en organisatiemodel met vernieuwde sectorale teams sinds 2017.

In de praktijk vond een beslissing om al dan niet uit te besteden volgens de VDAB dikwijls ad hoc en op pragmatische basis plaats⁵⁴.

Uit een beperkt dossieronderzoek van veertien centrale overheidsopdrachten blijkt dat de VDAB zijn beslissing tot uitbesteding doorgaans heeft afgewogen en gemotiveerd, zij het in algemene termen en weinig onderbouwd. In acht dossiers⁵⁵ bleek het gebrek aan beschikbare capaciteit of het vrijmaken van capaciteit voor bijkomende taken de belangrijkste argumenten om uit te besteden. Deze dossiers toonden het capaciteitsgebrek echter zelden aan. In één dossier stelde de VDAB niet te beschikken over de vereiste expertise⁵⁶. In vier dossiers⁵⁷ lag een beleidsbeslissing aan de basis en had de VDAB geen keuzemogelijkheid. In een laatste geval verwees de VDAB naar een beleidsbeslissing van de Vlaamse Regering, maar kon hij die niet voorleggen⁵⁸.

Ook voor andere samenwerkingsvormen, zoals samenwerkingsovereenkomsten, ontbrak vaak een uitbestedingsbeslissing of was die maar beperkt onderbouwd (zie ook 2.2.3). Soms kwam een samenwerking met een externe partner tot stand ten gevolge van problemen bij de interne organisatie van de VDAB, bijvoorbeeld omdat interne instructeurs weigerachtig zouden staan tegenover verplaatsingen naar een ander opleidingscentrum of nieuwe taken⁵⁹.

De meeste van de 140 onderzochte, provinciaal geïnitieerde dossiers bevatten geen motivering van de keuze tussen eigen beheer en uitbesteding. Waar er wel een motivering was, bestond die bijna altijd in een loutere verwijzing naar de capaciteit van de VDAB, zonder verdere toelichting. Dat bevestigde nog altijd de vaststelling van de interne audit van de VDAB uit 2014, dat de provinciale directies van de VDAB het uitgewerkte uitbestedingskader onvoldoende

⁵³ Op de vraag van het Rekenhof of het overzicht van beslissingsprocedures en bijhorende documenten vermeld op het intranet nog actueel was en nog werd gebruikt, antwoordde de VDAB bij e-mail d.d. 20 mei 2020: *Deze zijn nog gedeeltelijk van toepassing. Door de centralisering van de dienst samenwerking en het implementeren van de clusterwerking is niet meer van toepassing [sic]. Nieuwe flows moeten nog uitgetekend worden.*

⁵⁴ De VDAB bevestigde dat in de videocall van 30 juni 2020 onder de verwoording *situationeel*.

⁵⁵ Het gaat om de tenders TIBB, TIBB2, TIBB3, TIBB4, TIBB 4A, ORI, TAL en TCV.

⁵⁶ Tender W2A.

⁵⁷ Het betreft de tender AT (Activeringstrajecten Werk en Zorg) waarbij de VDAB toepassing maakte van artikel 26 van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2018 houdende de uitvoering van het decreet van 25 april 2014 houdende de werk- en zorgtrajecten, wat betreft de activeringstrajecten en de arbeidsmatige activiteiten; de tender SIF 3, waarbij de VDAB toepassing maakte van artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2011 tot uitvoering van artikel 5, § 1, 2°, e), van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding; de tender TIW (zie Nota aan de Vlaamse Regering d.d. 28 november 2014 'VR 28-11-2014 Tijdelijke werkervaring', besproken op de raad van bestuur van de VDAB op 3 december 2014 (zie e-mail VDAB d.d. 25/09/2020) en de Tender TWE: ([beslissingen-vlaamseregering.vlaanderen.be](https://www.beslissingen-vlaamseregering.vlaanderen.be) (zie mail VDAB d.d. 20 november 2020)).

⁵⁸ Tender W2A3. De VDAB stelt hierover: W2A3: we beschikken over geen bijkomende documenten. In het laatste verslag RvB waarover we beschikken, staat vermeld 'Regeringsafgevaardigde: de voogdijminister is voorstander van een verlenging van de tender armoede, ter compensatie van het stopzetten van de subsidiëring (...)'. 'Na verder overleg met het kabinet werd overeengekomen om de tender te laten doorgaan. We beschikken niet over een schriftelijke neerslag van deze beslissing' (E-mail VDAB d.d. 25 september 2020).

⁵⁹ Omdat men het niet intern kon of wou opnemen, besteedde de VDAB bijvoorbeeld de opdracht voor stagebegeleiding verscheidene jaren zonder overheidsopdracht uit aan de sectorfondsen (Nota VDAB *Eerste insteek m.b.t. samenwerking met sectoren*, resultaat werkgroep 2018-2019).

toepassen en de beschikbare instrumenten niet gebruiken voor de motivering van de *make or buy*-keuze. Daardoor ontbreekt inzicht in de uitbestedingen en de *make or buy*-beslissingen die eraan voorafgaan.

Hoewel sommige beleidsdocumenten ook de kostprijs van het marktaanbod vermeldden, bevatten de onderzochte dossiers (centraal en provinciaal) doorgaans weinig of geen indicaties van het kostenaspect als uitbestedingsargument.

De VDAB bevestigde deze vaststellingen en stelde dat het beslissingskader doorgaans weinig of geen invulling krijgt⁶⁰.

2.2.3 Keuze van de samenwerkingsvorm

2.2.3.1 Algemeen

Als de VDAB beslist een activiteit (deels) door partners te laten uitvoeren, moet hij bepalen in welke (juridische) vorm dat zal geschieden. De VDAB hanteert daarvoor diverse samenwerkingsvormen. De belangrijkste zijn: overheidsopdrachten, subsidies en samenwerkingsovereenkomsten. Elk van deze samenwerkingsvormen heeft eigen, specifieke, reglementaire, juridische of constitutieve kenmerken.

Een *overheidsopdracht* is een overeenkomst die is gesloten onder bezwarende titel tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbesteders, en die betrekking heeft op de uitvoering van werken, de levering van producten of het verlenen van diensten⁶¹. Een overheidsopdracht veronderstelt een werkelijke en concrete prestatie door een derde ten behoeve van de overheid in ruil voor een tegenprestatie door de overheid (doorgaans een betaling).

Er bestaan diverse definities van *subsidie*⁶². In het algemeen is een subsidie elke vorm van financiële ondersteuning die wordt verstrekt door een instantie die tot de overheid behoort, voor een door derden georganiseerde activiteit die het algemeen belang dient, ongeacht de benaming die aan die ondersteuning wordt gegeven, en ongeacht de benaming of de aard van de akte waarmee ze wordt toegekend. Zij vereist altijd een wettelijke basis.

Bij een subsidie voert de gesubsidieerde derde geen rechtstreekse of uitsluitende prestatie ten behoeve van – een concrete behoefte van – de overheid, maar gaat het om een prestatie ten bate van een maatschappelijke activiteit die van algemeen belang wordt geacht en die de overheid daarom ondersteunt. Het gaat vooral om eenrichtingsverkeer van de overheid naar de gesubsidieerde derde.

⁶⁰ Nota VDAB 'Beleid-Management', bezorgd bij mail van . 14 oktober 2020.

⁶¹ Artikel 2, 17°, van de wet inzake overheidsopdrachten van 17 juni 2016.

⁶² Zie onder meer de definities vermeld in Agentschap Facilitair Bedrijf, Afwegingskader Subsidie – Overheidsopdracht. Versie 1.0/Publicatiedatum 29.04.2019, p. 3-4. Artikel 2, 34° van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën verstrekt nog een andere, doch gelijkaardige, definitie: *elke vorm van financiële ondersteuning, ongeacht de benaming en vorm ervan, en met inbegrip van de voorschotten die zonder interest teruggevorderd kunnen worden, die als kapitaal- of inkomensoverdracht wordt verstrekt door een entiteit die tot de Vlaamse deelstaatoverheid behoort, voor een activiteit die het algemeen belang dient, met uitsluiting van de prijzen, giften en dotaties, alsook van de kapitaal- of inkomensoverdrachten die de tegenprestatie uitmaken van een werk of goed dat, of een levering of dienst die een derde aan die overheid heeft verstrekt.*

Het onderscheid tussen een subsidie en een overheidsopdracht is niet altijd eenvoudig te maken. Toch is dat onderscheid van groot belang. De loutere financiering van een activiteit met subsidies valt immers, in tegenstelling tot een overheidsopdracht, niet onder de toepassing van de wet van 17 juni 2016 op de overheidsopdrachten. Een subsidie mag evenwel niet – bewust of onbewust – oneigenlijk gebruikt worden om de toepassing van de overheidsopdrachtenregelgeving te omzeilen⁶³.

Naarmate de overheid een activiteit nauwkeuriger omschrijft en meer inspraak heeft in de invulling ervan, zal er meer sprake zijn van een overheidsopdracht. Hoe meer resultaatverplichtingen er zijn, hoe meer de uitvoering van de activiteit afdwingbaar is door de overheid, hoe meer er sprake is van een overheidsopdracht. Steeds minder zal dan kunnen worden volgehouden dat er sprake is van een loutere ondersteuning van een activiteit. Als een subsidie het karakter krijgt van een overeenkomst onder bezwarende titel, kan zij alsnog gekwalificeerd worden als een overheidsopdracht⁶⁴.

Een *samenwerkingsovereenkomst* definieert de VDAB als een overeenkomst die de samenwerking vormgeeft tussen twee of meer instanties die zich richten op hetzelfde doel. Bij een samenwerkingsovereenkomst met (private) partners voert elke partner een deel van de opdracht uit of is er een gedeelde inbreng, zonder financiële flow tussen de partners. Als de partners de middelen die ze hebben samengebracht, gebruiken om een activiteit (bijvoorbeeld een opleiding) te laten uitvoeren door een partner van één van hen of door een derde, dan moeten zij deze uitvoerder van de activiteit selecteren met een overheidsopdracht. In dat geval is er immers sprake van een betaling (in geld of in natura) in ruil voor een rechtstreekse en concrete tegenprestatie aan de overheid⁶⁵.

Voor opleidingen werkt de VDAB ook met *erkenningen of erkenningsovereenkomsten*. Dat zijn overeenkomsten met een partner waarbij de VDAB een of meer beroepsopleidingen van de partner erkent en zodoende cursisten het recht verstrekt op vergoedingen of premies⁶⁶, zonder een verdere vergoeding van de partner.

De keuze voor een samenwerkingsvorm als instrument om bepaalde doelstellingen te bereiken, moet adequaat worden voorbereid en berusten op een transparante en onderbouwde afweging.

2.2.3.2 *Beslissingskader en richtlijnen voor de keuze van de samenwerkingsvorm*

De VDAB beschikt over twee nota's uit 2012 die een (juridisch) werkkader moeten bieden om, zodra beslist is een activiteit uit te besteden, tot de (juridisch) meest geschikte samen-

⁶³ Agentschap Facilitair Bedrijf, Afwegingskader Subsidie – Overheidsopdracht. Versie 1.0/Publicatiedatum 29.04.2019, p 3.

⁶⁴ Agentschap Facilitair Bedrijf, Afwegingskader Subsidie - Overheidsopdracht. Versie 1.0/Publicatiedatum 29.04.2019, p 8.

⁶⁵ Nota directiecomité *Samenwerkingsovereenkomst* d.d. 9 juli 2012 en nota directiecomité *Samenwerkingen met bedrijven: bepalen van de meest geschikte samenwerkingsvorm*, d.d. 22 oktober 2012. Ook de kadernota 2020 definieert een samenwerkingsovereenkomst met private partners als een samenwerkingsovereenkomst waarbij elke partner een deel van de opdracht uitvoert of een gedeelde inbreng heeft, zonder financiële flow. Wel is betaling van cursistenvergoedingen mogelijk, conform art. 6 van het besluit van de Vlaamse Regering (5 juni 2009) houdende de organisatie van arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding.

⁶⁶ Zie de definities van erkenningsovereenkomst die de VDAB hanteert in het delegatiebesluit van 15 juli 2020 en in de kadernota 2020.

werkingsvorm te komen⁶⁷. Sinds 2015 beschikt de VDAB ook over een beslissingsboom om de meest geschikte samenwerkingsvorm te bepalen. Een duidelijk strategisch kader dat richting geeft voor de keuze tussen de verschillende samenwerkingsvormen voor de verschillende vormen van partnerschappen, ontbreekt echter. Een interne audit kaartte dat al in 2017 aan en wees er onder meer op dat de positionering van de diverse samenwerkingsvormen in de organisatie niet altijd voldoende duidelijk was⁶⁸. De interne audit adviseerde een dergelijk strategisch kader op te maken voor de diverse samenwerkingsvormen, maar dat advies bleef voorlopig zonder concreet gevolg⁶⁹. Wel startte de VDAB een aantal initiatieven en richtte hij een aantal werkgroepen op. Daarnaast zou VIBE-werf 13 - Samenwerken - concreet vorm geven aan de tien principes voor samenwerking die onder meer resulteerden uit de partnerbevraging in 2019 en die invulling geven aan de manier waarop de VDAB in de toekomst wenst samen te werken met zijn partners.

Als voorafname op de verwachte vaststellingen van deze audit van het Rekenhof heeft de VDAB eind 2020 een nieuwe kadernota voorgelegd aan zijn raad van bestuur⁷⁰. Die nota beschrijft onder meer de verschillende samenwerkingsvormen en de algemene principes voor de keuze van samenwerkingsvorm. Zij stelt dat het uitgangspunt voor de uitbestedingen, de wet op de overheidsopdrachten is. Het is onduidelijk of de raad van bestuur (dit onderdeel van) de nota al formeel goedgekeurde⁷¹.

2.2.3.3 Toepassing

Het Rekenhof onderzocht voor een beperkt aantal centrale en provinciale dossiers de onderbouwing van de beslissing tot keuze van de uiteindelijke samenwerkingsvorm. Het stelde vast dat die keuze zelden transparant onderbouwd is, zeker in de provinciale dossiers. De dossiers documenteerden in elk geval deze keuze nauwelijks of niet. De verschillende databanken bleken de vermelde samenwerkingsvorm van een aantal provinciale dossiers ook niet correct te

⁶⁷ De nota *Samenwerkingsovereenkomsten* van 9 juli 2012 en de nota *Samenwerking met bedrijven: bepalen van de meest geschikte samenwerkingsvorm*, goedgekeurd door het directiecomité van de VDAB op 22 oktober 2012.

⁶⁸ Interne Audit – Adviesopdracht 17-04 Subsidiebeheer. Deze audit focust in het bijzonder op de onduidelijke positie van subsidiebeheer ten aanzien van andere samenwerkingsvormen. Uit het dossieronderzoek blijkt evenwel ook de nood aan een duidelijk beleidskader voor onder meer de samenwerking met de sectoren en de sectorfondsen.

⁶⁹ De informatie die de VDAB op 9 oktober 2020 verstrekke, vermeldt hierover: *Een uitgebreid strategisch kader werd tot op heden nog niet opgemaakt. We vertrekken steeds van de beslissingsboom samenwerkingsvormen waarin tevens de criteria om over te gaan tot subsidie of overheidsopdrachten opgenomen zijn.*

⁷⁰ Kadernota uitbestedingen VDAB; raad van bestuur d.d. 25 november 2020.

⁷¹ Hoewel het ontwerpverslag van de raad van bestuur d.d. 25 november 2020 vermeldt: *We koppelen de verschillende delen van de nota even los. De Raad is het eens met de delegatiebevoegdheden, samenwerkingsvormen en aanpassing van het huishoudelijk reglement. Over het eerste deel (Make-Buy kader) wenst de raad van bestuur een fundamenteel debat te voeren begin 2021*, vermeldt het onderdeel Beslissingen alleen het *akkoord met de voorgelegde delegatiebevoegdheden voor centrale en provinciale uitbestedingen en de goedkeuring van de voorgestelde aanpassing van het huishoudelijk reglement*. De goedkeuring van de samenwerkingsvormen wordt niet vermeld. De nota verwijst overigens voor de definities van overheidsopdrachten en subsidies naar intussen opgeheven regelgeving. Voor de definitie van overheidsopdrachten verwijst zij naar artikel 5 van de wet van 24 december 1993, die is vervangen door de wet van 15 juni 2006, die op haar beurt is opgeheven door de wet inzake overheidsopdrachten van 17 juni 2016. Inzake subsidies verwijst de kadernota naar artikel 53 van het decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof, dat sinds 1 januari 2020 is opgeheven door het decreet van 29 maart 2019 houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën.

hebben geregistreerd, wat de VDAB wijt aan de manuele input en registratie in het partnerplatform⁷².

Hoewel dat niet tot het voorwerp van deze performantie-audit behoorde, stelde het Rekenhof bij de uitvoering van de overige auditwerkzaamheden in verscheidene dossiers ook vast dat de gekozen samenwerkingsvorm juridisch betwistbaar was of dat de uitwerking ervan niet de substantieve vereisten respecteerde⁷³. De onderstaande alinea's illustreren dat. Het Rekenhof kan zich niet uitspreken over de mate waarin de vastgestelde tekortkomingen of nog andere tekortkomingen zich ook ruimer of in andere dossiers voordeden.

De wijze waarop de samenwerking met of langs sectorfondsen of sectorale vormingsfondsen of beroepsverenigingen vorm krijgt of geoperationaliseerd wordt⁷⁴, is vanuit juridisch oogpunt bekritiseerbaar. Volgens de VDAB is deze samenwerking veeleer historisch en occasioneel gegroeid vanuit een door het beleid gewenste samenwerking. De lopende partnerschappen met of langs sectorfondsen zijn zeer divers van aard en kwamen op weinig transparante en soms juridisch onzekere wijze tot stand.

De VDAB organiseerde niet voor alle opdrachten die *ratione materiae* onder het toepassingsgebied van de overheidsopdrachtenregelgeving ressorteren, ook daadwerkelijk een overheidsopdracht of mededinging. Diverse samenwerkingsovereenkomsten met sectorfondsen, of de operationalisering ervan, beantwoordden niet aan de vereiste dat zij geen financiële stroom naar de partner of een derde mochten inhouden⁷⁵. Niettegenstaande interne juridische nota's

⁷² Zo kregen twee percelen van eenzelfde overheidsopdracht een andere kwalificatie: een perceel werd geregistreerd als *uitbesteding*; het tweede als *samenwerking* (dossier Provincie Brussel – *Hulpschrijnwerker en Keuken- en Zaalmedewerker* – Besteknr. 2015/60027). Hoewel de zogenaamde *Kelchtermansprojecten* subsidieovereenkomsten zijn, vermeldde het overzicht dat de VDAB ter beschikking stelde ze soms als uitbesteding, soms als samenwerking en soms als subsidie. Soms werd niets vermeld. In antwoord op een vraag daarover verwees de VDAB naar de manuele registraties in het partnerplatform (mail VDAB d.d. 20 november 2020).

⁷³ Aangezien het rechtmatigheidsonderzoek van de individuele projecten niet tot het voorwerp van deze doelmatigheidsaudit behoorde, is dit aspect niet systematisch of specifiek voor alle opgevraagde dossiers onderzocht. Het Rekenhof doet dan ook geen uitspraak over de (on)rechtmatigheid van andere dossiers waarover de VDAB informatie bezorgde, maar die hier niet zijn vermeld, of mogelijke andere tekortkomingen in de onderzochte dossiers. Heel wat dossiers bevatten trouwens slechts beperkte informatie, zodat hoe dan ook geen definitieve uitspraak kon worden gedaan.

⁷⁴ Zie Fondsen voor bestaanszekerheid in de zin van de wet van 7 januari 1958 betreffende de fondsen voor bestaanszekerheid, doorgaans *sectorfondsen* of *sociale fondsen* genoemd, en de vormingsfondsen die ze oprichten.

⁷⁵ De VDAB bevestigde dat in de nota Eerste insteek m.b.t. samenwerking met sectoren resultaat werkgroep 2018-2019 en tijdens het (video-)auditiesprek van 17 september 2020.

en presentaties⁷⁶, waarvan één gericht aan de (toenmalige) raad van bestuur⁷⁷, sinds 2011 duidelijk wezen op de verplichte toepassing van de overheidsopdrachtenregelgeving als publieke middelen aan derden worden uitgekeerd voor geleverde diensten, zijn bijvoorbeeld via een samenwerkingsovereenkomst met een sectorfonds toch nog jarenlang herhaaldelijk zonder mededinging opleidingen vergoed die zijn verstrekt door private dienstverleners. Een mail-uitwisseling in maart 2020 met het betrokken sectorfonds vermeldde daarover: *Idealiter zou er eigenlijk geen cash flow zijn tussen de partners, maar zouden ze beiden evenveel inleg doen door bv. communicatie bij één partner, docenten bij andere partner,... om zo de kosten op te heffen. Dit is de wet op de overheidsopdrachten waar nooit rekening is mee gehouden*⁷⁸. De VDAB verwees naar het strategisch belang van de sectorfondsen en de historisch gegroeide gewoonte als mogelijke redenen voor de voortzetting van deze werkwijze⁷⁹. Hoewel de individuele dossiers mogelijk soms relatief beperkte bedragen betreffen, gaat het doorheen de jaren wellicht om een groot aantal dossiers en een aanzienlijke totaalbedrag⁸⁰. In minstens één geval betrof de subsidie veeleer een samenwerking met het sectorfonds, waarbij het sectorfonds maan-

⁷⁶ De presentatie van 10 november 2011 Samenwerking met sectoren...conform de wetgeving overheidsopdrachten? vermeldt: Case *****as is: '(...) WOO is van toepassing maar wordt niet toegepast (...): Voorstel van oplossing: Van 'gewoonterecht' naar een toepassing van de WOO: Gezamenlijke rekrutering (sector en VDAB) van onderaannemers via de WOO of keuze van de sectorale organisaties via de WOO (als aanbieder)'. In 2012 herhaalde een interne nota Samenwerking nogmaals uitdrukkelijk: *Bij een correct gebruik van samenwerkingsovereenkomsten betaalt de overheid niet voor een tegenprestatie door de partner(s), maar brengen alle partners (financiële en/of materiële) middelen in om daar samen iets mee te doen. Let wel, wanneer de middelen die de partners hebben samengebracht worden gebruikt om een activiteit (vb. het organiseren van een opleiding) te laten uitvoeren door één van de partners van de VDAB of door een derde, dan moet de uitvoerder van de activiteit worden geselecteerd aan de hand van een overheidsopdracht. In dat geval is er immers wel sprake van een betaling (in geld of in natura). Meer recent vermeldt ook de presentatie Krachtlijnen VDAB 2020-2025 (slide 31) over de samenwerking met het betrokken sectorfonds: Knelpunt vandaag: juridisch, praktisch en financieel moeilijk wegens geldstromen.(...) juridisch en wettelijk in orde: zonder geldstromen of binnen WOO (andere organisaties moeten kans krijgen om mee te dingen naar organiseren opleidingen).*

⁷⁷ Een nota aan de raad van bestuur, zitting d.d. 6 december 2011, wees erop dat de wetgeving overheidsopdrachten moet worden nageleefd als in het kader van een samenwerkingsovereenkomst met een sectorfonds een opdracht aan een derde wordt gegeven: *In sectorale samenwerkingen waar derdenfinanciering een rol speelt én VDAB-middelen hiervoor worden ingezet én waar een markttoets meerdere marktspelers in het segment releveert, moeten de samenwerkingsafspraken aangepast worden aan het regiekader voor uitbestedingen van overheidsopdrachten.(...).*

Vanuit de partnerschapswerking met sectoren zijn er in het verleden uitvoeringsmodaliteiten voor de acties afgesproken die niet altijd volledig sporen met de regelgeving inzake overheidsopdrachten.

Binnen de sectorale partnerschappen worden middelen van de sector en VDAB samengebracht om de acties te realiseren. De inbreng van financiële middelen van VDAB (= publieke middelen) voor de realisatie van deze acties samen met sectoren moet invulling geven aan het te voeren VDAB-arbeidsmarktbeleid, terwijl de middelen van sectoren (=privé-middelen) invulling moeten geven aan het te voeren sectorale arbeidsmarktbeleid.

De samenwerking van VDAB met sectoren is essentieel en noodzakelijk en moet, voor de uitvoeringsaspecten ervan, sporen met het wettelijk kader voor overheidsopdrachten.(...)

Voorstel van Beslissing: De raad van bestuur gaat akkoord met : De door de dienst voorgestelde aanpak om de sectorale samenwerking (met sectorale vormingsfondsen) in te passen in het regiekader voor uitbestedingen en aan te passen aan de Europese regelgeving inzake overheidsopdrachten'.

⁷⁸ E-mail d.d. 16 maart 2020. Ook in het (video-)auditgesprek d.d. 17 september 2020 bevestigde de VDAB dit.

⁷⁹ Nota Eerste insteek m.b.t. samenwerking met sectoren resultaat werkgroep 2018-2019. Videogesprek d.d. 17 september 2020.

⁸⁰ Deze werkwijze is mogelijk gedurende vele jaren in meer provincies en met diverse sectoren toegepast. Om het exacte aantal dossiers en de totale uitgaven die hiermee gepaard gaan te bepalen, zou een detailstudie van alle dossiers over de betrokken periode vereist zijn waarbij voor elke samenwerkingsovereenkomsten geval per geval in functie van de voorliggende feiten ad hoc wordt nagegaan of deze problematiek zich voordoet. De datasystemen van de VDAB zijn niet uniform en soms niet of niet correct ingevuld, zodat in vraag gesteld kan worden in welke mate zij de basis kunnen vormen voor degelijke controle.

delijks aan de VDAB initieel factureerde op basis van een afgesproken eenheid en eenheidsprijs⁸¹, eerder dan een eenzijdige financiële ondersteuning door de VDAB.

Nog andere samenwerkingen met sectorfondsen kwamen volgens de VDAB tot stand ten gevolge van problemen bij de interne organisatie van de VDAB. *Omdat men het intern niet kon of wou opnemen*, besteedde de VDAB bijvoorbeeld de opdracht voor stagebegeleiding verscheidene jaren zonder overheidsopdracht uit aan de sectorfondsen⁸². De VDAB had voor deze opdracht nochtans een overheidsopdracht moeten plaatsen. In 2016 remedieerde de VDAB deze tekortkoming en plaatste hij voor diverse sectoren een overheidsopdracht voor de organisatie en begeleiding van opleidingsstages⁸³.

Uit interne nota's blijkt ten slotte dat de VDAB geen zekerheid heeft dat de wijze waarop hij de samenwerking met de andere sectorfondsen organiseerde en het verloop ervan in de praktijk, in overeenstemming was met de regelgeving inzake staatssteun⁸⁴. Het Rekenhof heeft deze problematiek, die niet het voorwerp van de onderhavige audit was, niet verder onderzocht.

De VDAB meldde dat hij de samenwerking met de sectorfondsen momenteel globaal herbe kijkt en de betrokken samenwerkingen bij de actualisatie stelselmatig zal remediëren.

Ook de wijze waarop de samenwerking met andere private partners dan de sectoren en de sectorfondsen vorm heeft gekregen, was niet altijd in overeenstemming met de regelgeving of de geldende principes. Ook daar gaven samenwerkingsovereenkomsten soms aanleiding tot een financiële stroom in de vorm van een betaling voor prestaties⁸⁵.

In ten minste één geval plaatste de VDAB, niettegenstaande hij uitdrukkelijk vaststelde dat dit eigenlijk vereist was, bewust geen overheidsopdracht en sloot hij rechtstreeks een samenwer-

⁸¹ Samenwerkingsovereenkomst van (vermoedelijk) 1 mei 2012 (de VDAB bezorgde het Rekenhof geen ondertekende versie). Zie artikel 7 - financiële afspraken van de samenwerkingsovereenkomst 2012. Dit artikel stelt verder o.m. dat voor deze samenwerking per kalenderjaar maximaal 450.000 euro is voorzien, met een maximum voor de hele periode van 1.200.000 euro verdeeld over de provincies. De financiële afspraken in de betrokken overeenkomst betreffen 50% van het totale beschikbare budget (= 600.000 euro). Het overige deel zou middels de provinciale akkoorden verder worden bepaald. Deze overeenkomst, die initieel liep tot 2014, is via opeenvolgende addenda vanaf 2015 verlengd tot 2017. In 2018 sloot de VDAB vervolgens een nieuwe samenwerkingsovereenkomst met het sectorfonds, ditmaal met een ondersteunende subsidie-overeenkomst die onder meer de betalingswijze herziert. Volgens een interne nota hield de VDAB hierbij geen rekening met de staatssteunregels. Uiteindelijk ging de VDAB voor de periode 1 januari 2020 tot 30 juni 2020 over tot een zogenaamde *uitdoofovereenkomst*, waarmee de VDAB toch nog een projectsubsidie van maximaal 200.000 euro toekent aan de betrokken partner. Deze samenwerking is nadien niet meer verlengd.

⁸² Nota Eerste insteek m.b.t. samenwerking met sectoren - resultaat werkgroep 2018-2019.

⁸³ In de metaalsector opteerde de VDAB vanaf 2016 voor een kosteloze samenwerking met de sectorfondsen.

⁸⁴ Nota Eerste insteek m.b.t. samenwerking met sectoren - resultaat werkgroep 2018-2019.

⁸⁵ Dat is bijvoorbeeld zo voor de samenwerkingsovereenkomsten die de VDAB per provincie afsloot met de drie erkende opleidingsverstrekkers voor de opleiding *bewakingsagent*. In 2019 uitte de VDAB het voornemen deze situatie te remediëren (Zie niet gedateerde nota *Situering en evolutie opleiding bewakingsagenten van samenwerkingsakkoord naar erkenning*). De VDAB stelde in zijn reactie van 28 mei 2021 dat hij de situatie intussen remedieerde. Het Rekenhof ontving evenwel geen verdere informatie.

kingsovereenkomst met een private partner⁸⁶. Deze samenwerking kent bovendien mogelijk een nagenoeg onbeperkte looptijd, aangezien zij vermeldt: *De overeenkomst wordt verlengd vanaf 1 januari 2017 en loopt tot en met 31 december 2018. Na evaluatie kan deze overeenkomst telkens voor 2 jaar verlengd worden.*

Soms hernam de VDAB stopgezette subsidieprojecten (Kelchtermans⁸⁷- of Gesco⁸⁸-projecten) als zogenaamde overheidsopdrachten van beperkte waarde⁸⁹. Meermaals liet de VDAB daarbij echter na meer ondernemingen te raadplegen, zoals de overheidsopdrachtenregelgeving het nochtans voorschrijft⁹⁰, en verlengde hij zo in feite de samenwerking met de voorheen gesubsidieerde partners⁹¹. In een ander geval vond de VDAB een *creatieve oplossing* in een kunstmatige overheidsopdracht van beperkte waarde die hij rechtstreeks toekende aan een welbepaalde ondernemer, om zo een ander Kelchtermansproject van deze dienstverlener langer te kunnen laten lopen⁹².

⁸⁶ Een interne mail van de VDAB d.d. 13 oktober 2016 vermeldt hierover: *De overeenkomst met ***** moet opnieuw opgemaakt worden. Het betalen door de VDAB van de opleiding (...) is nog steeds niet conform de wet op de overheidsopdrachten. (eigenlijk zou die opleiding in de markt moeten gezet worden en zou iedereen hierop moeten kunnen intekenen). Het tactisch kader dat hiervoor zou uitgewerkt worden biedt geen oplossing voor dit probleem. Ik heb hierover afgestemd met (...) en (...). Zij stellen voor het huidige contract te verlengen en te hopen dat er hiervoor in de al dan niet nabije toekomst wel een kader komt. In bijlage vinden jullie de afgesloten overeenkomst en het addendum erop.*

Vraag: akkoord dat we die werkzoekendenopleidingen alsnog betalen op de huidige manier? (...)

*Indien we deze optie niet kiezen kunnen we een bestek opmaken en de opleiding in de markt zetten maar dan blazen we de facto de samenwerking met ***** eigenlijk op vermits die opleidingen een substantieel onderdeel uitmaken hiervan. Even meegeven dat we een aantal jaren geleden wel een bestek gelanceerd hebben en dat *****toen de enige inschrijver was.*

⁸⁷ Kelchtermansprojecten zijn eind jaren 80 geïnitieerde gesubsidieerde opleidings- en begeleidingsprojecten voor kwetsbare doelgroepen op de arbeidsmarkt. De VDAB licht deze subsidieprojecten verder toe als volgt (mail VDAB d.d.20 november 2020): *In 1989 ging GESCO, het veralgemeend stelsel van gesubsidieerde contractuelen, van start. Via GESCO wou de Vlaamse overheid arbeidsplaatsen scheppen in de niet-commerciële sector met als doel langdurige en meestal laaggeschoolde werkzoekenden aan een job te helpen. Een specifiek onderdeel van de klassieke GESCO-projecten zijn de 'Kelchtermansprojecten', dit zijn lokale opleidingsprojecten voor risicogroepen (voornamelijk laaggeschoolde en/of langdurige werklozen of bestaansminimumtrekkers) uitgevoerd door private non-profitorganisaties. Deze projecten liggen in het randgebied van vorming en werkervaring. Na een overgangsperiode in 2016-2017 namen deze subsidieprojecten definitief een einde in 2018.*

⁸⁸ Gesubsidieerde contractuelen. Na een overgangsperiode in 2016-2017 namen deze subsidieprojecten definitief een einde in 2018.

⁸⁹ De betrokken samenwerkingsovereenkomsten vermelden: *Overeenkomst opdracht met een beperkte waarde.*

⁹⁰ Artikel 124 van het KB Plaatsing overheidsopdrachten in de klassieke sectoren van 18 april 2017. Dit gold ook onder de oudere regelgeving. Zie o.m. *E-draaiboek Overheidsopdrachten van de Vlaamse Overheid (versie 3 mei 2016)*: <https://overheid.vlaanderen.be/draaiboek>.

⁹¹ Ter illustratie kan verwezen worden naar Provincie Antwerpen - Loopbaancoach 55+. Artikel 1 van de betrokken overeenkomsten (*Deze overeenkomst heeft tot voorwerp de verlenging van de lopende samenwerking 'Loopbaancoaching 55+', die u uitvoert in het kader van de 'subsidieovereenkomst opleidingen en begeleidingen kwetsbare doelgroepen'*) bevestigt dit. Ook het feit dat alle betrokken overeenkomsten eenzelfde eenheidsprijs hanteren, wijst in deze richting.

⁹² De uitbestedingsfiche vermeldt hierover: *Het scenario is dat we uit de Kelchtermansprogrammatie van 2017 van ***** een project(je) lichten en daardoor binnen die Kelchtermansprogrammatie ruimte creëren voor verdere ondersteuning van ***** door *****.*

*De initiële afspraak met ***** was dat zij – binnen de Kelchtermansprogrammatie – ondersteuning gingen bieden aan ***** in het eerste kwartaal van 2017. De verwachting was dat ***** daarna op het team jobcoaches van ***** een beroep zou kunnen doen. Helaas blijkt dit nu een verkeerde inschatting te zijn en stelt ***** de vraag om toch nog een tijd(je) verder ondersteuning van ***** te krijgen. Aangezien de Kelchtermansmiddelen reeds volledig zijn gebruikt/vastgelegd voor de in 2017 uit te voeren projecten en er dus binnen de Kelchtermansprogrammatie geen extra – door ***** uit te voeren – activiteiten kunnen worden opgenomen, diende een creatieve oplossing te worden gevonden.*

Regie heeft bekeken welk scenario hier praktisch en wettelijk mogelijk is.

*Wettelijk kan VDAB een opdracht geven (betaald met PPP-middelen – provinciale projectprogrammatie) aan ***** ten bedrage van max. 8.500 euro zonder dat hiervoor een openbare aanbesteding moet gebeuren (d.i. werken met aanvaarde factuur).*

In een aantal gevallen besloot de VDAB een afgelopen overheidsopdracht niet opnieuw op de markt te plaatsen, maar opteerde hij voor een subsidie. De keuze voor deze wijziging was niet altijd transparant of behoorlijk afgewogen en soms was zij niet of niet aantoonbaar onderbouwd. In één geval legde de VDAB bijvoorbeeld geen goedkeuringsbeslissing voor. Andere dossierstukken waren onvindbaar in *het fysieke archief* en evenmin digitaal⁹³. Bij gebrek aan verdere stavingstukken kon het Rekenhof niet beoordelen of de VDAB rechtmatig en onderbouwd opteerde voor de subsidie als samenwerkingsvorm en op basis van welke motieven hij dat deed.

In een ander geval motiveerde de VDAB de keuze voor deze nieuwe samenwerkingsvorm onder meer met het argument dat deze financieringswijze meer flexibiliteit zou bieden dan een overheidsopdracht en het toeleidingsprobleem waarmee de VDAB kampte in de aflopende overheidsopdracht, zou vermijden⁹⁴. De keuze voor de gewijzigde samenwerkingsvorm lijkt dan ook niet zozeer te steunen op een inhoudelijke beoordeling van de activiteit en de doelstelling maar op praktische bezwaren bij de toepassing van de overheidsopdrachtenregelgeving. Nochtans heeft een interne nota van de VDAB er terecht op gewezen dat de overheidsopdrachtenregelgeving *niet per se het gebruik van logge procedures betekent als je weet hoe je de wet moet gebruiken*⁹⁵. De wijze waarop de VDAB de modaliteiten van deze subsidie concreet heeft uitgewerkt, leunde ook aan bij een overheidsopdracht. Hoewel de gesubsidieerde partners een zekere vrijheid kregen, werd de gesubsidieerde opdracht vrij sterk uitgewerkt. De VDAB stond ook daar in voor de toeleiding⁹⁶ en de bemiddeling, of het groepsaanbod verliep volgens een door de VDAB vooropgestelde methodiek. Bovendien leek de gesubsidieerde activiteit te beantwoorden aan een nood van de VDAB⁹⁷.

Een bijzonder geval betreft een *publieke samenwerkingsovereenkomst*⁹⁸. De VDAB lijkt hiermee te verwijzen naar een niet-geïstitutionaliseerde, horizontale samenwerking in de zin van artikel 31 van de wet op de overheidsopdrachten, dat de samenwerking tussen twee of

⁹³ De initiële opdracht overheidsopdracht screenen en oriënteren van werkzoekenden met een interesse voor de industriële sector in de provincie Antwerpen (Bestek 2015-20575 - Metaalbad) startte op 1 januari 2016 voor de looptijd van één jaar, eventueel verlengbaar met twee maal één jaar. Het dossier bevat een schrijven tot verlenging d.d. 30 november 2016 en 7 februari 2017 (met indexering), beide met vermelding: De uitvoering van de verlenging van de opdracht vangt aan op dd. 1 januari 2017 en loopt over een periode van één jaar (...). Het dossier dat de VDAB bezorgde bevatte geen vermeldingen met betrekking tot bijkomende of latere verlengingen. Kennelijk sloot de VDAB geen opvolgende overheidsopdracht. Wel kende de VDAB aan de betrokken dienstverlener een projectsubsidie voor metaalbad toe van maximaal 381.553,66 euro.

⁹⁴ Nota aan directieteam AMB, zitting d.d. 27 mei 2019.

⁹⁵ Nota Eerste insteek m.b.t. samenwerking met sectoren - resultaat werkgroep 2018-2019.

⁹⁶ Punt 1.1 Subsidieoproep. In een ander – op het ogenblik van de auditwerkzaamheden nog niet definitief beslist project – beoordeelde ook een extern juridisch adviseur van de VDAB het feit dat de VDAB zelf de werkzoekenden doorverwijst naar een partnerorganisatie én voorwaarden en voorschriften oplegt aan de partnerorganisatie over de wijze waarop deze de activiteiten voor de werkzoekende moet organiseren als een bezwaar om te opteren voor een subsidie. (*Advies overheidsopdracht versus subsidie: offerte GOB-werking en TWE-werking*, d.d. 10 juni 2020).

⁹⁷ De subsidieoproep vermeldt: 'De rol van een dedicated VDAB werk-welzijnsbemiddelaar is cruciaal en moet behouden blijven, maar de focus moet vooral 'werk' zijn. Daarom is er bij sommige begeleidingen nood aan een partner welzijn die, in duo met de werk-welzijnsbemiddelaar van VDAB, de begeleiding opneemt met de focus 'welzijn'. Ook de vermeldingen 'Er dient op structurele basis overleg en afstemming te zijn met de werk-welzijnsbemiddelaars. De werk-welzijnsbemiddelaars en de groepswerker vormen een tandem' en 'Het groepsluit is verrijkend voor en aanvullend aan de individuele bemiddeling. De individuele bemiddeling kan thema's aanreiken voor het groepswork.', lijken dit te bevestigen. Daarnaast beklemtoonde de nota aan de technische werkgroep van 17 juni 2019 het belang van de samenwerking tussen de partners en de bemiddelaars van de VDAB.

⁹⁸ Uit de bezorgde dossierstukken blijkt dat de VDAB daarmee verwees naar een niet geïstitutionaliseerde horizontale samenwerking in de zin van artikel 31 WOO 2017.

meer aanbestedende overheden onder bepaalde toepassingsvoorwaarden uitsluit van de toepassing van de overheidsopdrachtenregelgeving. Volgens deze publieke samenwerkingsovereenkomst zou de VDAB een *projectsubsidie* toekennen aan de betrokken partner. Beide juridische instrumenten zijn echter fundamenteel verschillend en niet verzoenbaar. In tegenstelling tot de subsidie, die een eenzijdige financiële ondersteuning betreft voor een door derden georganiseerde activiteit die het algemeen belang dient, staat bij een niet geïnstitutionaliseerde horizontale samenwerking met het oog op het gezamenlijk verrichten van een openbare dienst, precies samenwerking centraal⁹⁹. Ook in dit geval steunde de keuze voor de samenwerkingsvorm dus niet op een transparante en onderbouwde afweging. Als de VDAB inderdaad de intentie had artikel 31 toe te passen, dan blijkt uit de voorgelegde stukken alvast niet dat hij alle toepassingsvoorwaarden daartoe naging¹⁰⁰.

Aangezien dat evenmin tot het voorwerp van de audit behoorde, heeft het Rekenhof niet specifiek onderzocht of de VDAB in de gevallen waarin hij voor een overheidsopdracht als samenwerkingsvorm opteerde en een overheidsopdracht plaatste, deze plaatsingsprocedure in overeenstemming met het (materieel) overheidsopdrachtenrecht (rechtmatig) uitvoerde. Evenmin ging het na of – in geval van een subsidie – de subsidie op rechtmatige wijze tot stand kwam, in overeenstemming met alle terzake geldende wettelijke of reglementaire bepalingen, of de VDAB ze rechtmatig toekende in overeenstemming met de specifieke subsidievoorschriften en -voorwaarden en of hij de aanwending van de subsidies controleerde en opvolgde. Het is aangewezen dat de VDAB dat verder opvolgt of onderzoekt, bijvoorbeeld via zijn interne audit of andere controlemechanismen.

Het voorgaande neemt evenwel niet weg dat het Rekenhof naar aanleiding van de andere auditwerkzaamheden in het kader van deze audit vaststelde dat dit wellicht niet altijd het geval was. Zo hanteerde de VDAB bij overheidsopdrachten bijvoorbeeld vaak twee gunningscriteria, met name de prijs en de kwaliteit van de voorgestelde aanpak voor de uitvoering van de opdracht (soms aangeduid als *methodiek of technische waarde*). Het gunningscriterium kwaliteit kreeg daarbij vaak een gewicht van 70 (of 60) punten; de prijs een gewicht van 30 (of 40) punten. Een lezersgroep beoordeelde het gunningscriterium *kwaliteit van de offerte* op verschillende aspecten.

In sommige dossiers herrekende de VDAB na deze beoordeling van de offertes de toebedeelde kwaliteitsscore, waarbij hij de hoogste score automatisch optrok tot de maximumscore en de laagste score behield en voor de andere offertes de punten verhoudingsgewijze herberekende. Bij deze werkwijze rijzen bedenkingen. Een relatief klein verschil in kwaliteit kan daardoor immers resulteren in een relatief groot puntenverschil en de eindrangschikking mogelijk wijzigen. Dat zou ertoe kunnen leiden dat de VDAB uiteindelijk kiest voor een verhoudingsge-

⁹⁹ EHJ, C 429-19, 4 juni 2020. Deze samenwerking moet berusten op een gemeenschappelijke strategie van de samenwerkingspartners en vereist dat zij hun inspanningen bundelen voor de verstrekking van de openbare diensten. Het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst tussen entiteiten in de overheidssector moet het resultaat zijn van een door de bij de overeenkomst betrokken partijen samen genomen initiatief tot samenwerking. Een kostenvergoeding volstaat niet om van een bijdrage aan de horizontale samenwerking te kunnen spreken.

¹⁰⁰ Een e-mail van de VDAB d.d. 13 juni 2019 vermeldde: 'Na afstemming met de juridische dienst van het Departement WSE wordt deze organisatie beschouwd als een overheid'. Het Rekenhof ging de correctheid van dit standpunt zelf niet na. Het stelde wel vast dat de e-mail daarmee maar op één van de cumulatieve voorwaarden vermeld in artikel 31 WOO inging. Onverminderd de vraag of de betrokken partner inderdaad als een aanbestedende overheid kon worden beschouwd, blijkt uit het ter beschikking gestelde dossier niet dat de VDAB ook de overige voorwaarden, vermeld in artikel 31 WOO, naging.

wijze duurdere offerte met slechts een kleine kwalitatieve meerwaarde¹⁰¹. Het is onzeker of deze werkwijze beantwoordt aan de vereiste dat de puntenspreiding als resultaat van de toegepaste methodiek in redelijke verhouding moet staan tot de verschillen tussen de offertes en dat de toegekende punten op afdoende wijze de omvang van de verschillen tussen de offertes moeten vertalen, noch aan de vereiste dat de toepassing van de beoordelingsmethodiek er niet toe mag leiden dat de gekozen (sub-)gunningscriteria en het relatieve gewicht ervan a posteriori worden gewijzigd¹⁰².

De VDAB wees erop dat een inschrijver deze methodiek met gelijkaardige argumenten eerder zonder succes betwistte bij de Raad van State. Uit het arrest blijkt echter dat de Raad van State bij zijn beoordeling belang hechtte aan het feit dat de beoordelingsmethodiek (en de herberekening) in het voorliggende geval wel degelijk in het bestek was opgenomen¹⁰³ en het feit dat de verzoekende partij niet in concreto aantoonde waarom niet aan de meest voordelige inschrijver zou zijn gegund¹⁰⁴. Het betrokken arrest deed met andere woorden geen veralgemeende uitspraak over de gehanteerde beoordelingsmethodiek.

2.2.4 Beslissingsbevoegdheid

De VDAB beschikt niet over een duidelijk, geformaliseerd, overzichtelijk en transparant intern beslissingskader voor het uitbestedingsbeleid en de gebruikte terminologie is niet altijd accuraat en consistent¹⁰⁵. De eventuele delegatie van bevoegdheden is evenmin altijd behoorlijk geformaliseerd en transparant. De raad van bestuur beschikt over de volheid van bestuursbevoegdheid, met uitzondering van de bevoegdheid voor het dagelijks bestuur¹⁰⁶. Dat dagelijks bestuur, waaronder de voorbereiding en uitvoering van de strategische meerjarenplannen en jaarlijkse ondernemingsplannen die de raad van bestuur heeft goedgekeurd, komt de gedelegeerd bestuurder toe.

¹⁰¹ Het gunningscriterium *kwaliteit* krijgt meestal een gewicht van 70 punten; de prijs een gewicht van 30 punten. Stel dat de VDAB twee offertes ontvangt, waarbij offerte A voor kwaliteit in de initiële beoordeling 50 punten op 70 behaalt en offerte B 48 op 70. In dat geval leidt de herberekening ertoe dat A uiteindelijk 70 punten krijgt en B slechts 48. Als de prijs van A 25% hoger is dan de prijs van B, zal die daarvoor normalerwijze 30 punten krijgen en A wellicht 22,5 punten (er zijn echter wel verschillende methodieken waarmee VDAB de prijs herrekent). Zonder herrekening van de punten behaalt A in deze hypothese een totaalscore van 72,5 (50 + 22,5) punten en B een totaalscore van 78 (48 + 30) punten. Door de herrekening zal A evenwel een totaalscore van 92,5 (70 + 22,5) en B een totaalscore van 78 (48 + 30). In deze hypothese wijzigt de herbeoordeling de eindrangschikking en leidt zij tot de keuze voor een veel duurdere offerte met een slechts kwalitatief kleine meerwaarde.

¹⁰² Zie hierover o.m. KIEKENS, N., Onderzoek en de beoordeling van de offertes, in D'HOOGE, D. en KIEKENS, N. (eds.), *De gunning van overheidsopdrachten*, Die Keure, 2016, randnr. 1218; BEVERNAEGE, L., De Raad van State verduidelijkt het gebruik van de beoordelingsmethodiek door de aanbestedende dienst, gepubliceerd op legalnews.be op 7 februari 2018.

¹⁰³ De VDAB maakte deze beoordelingswijze ook niet altijd bekend in het bestek. Hoewel het Rekenhof erkent dat daarvoor geen wettelijke verplichting bestaat, sluit het zich aan bij de doctrine die erop wijst dat het aangewezen is dat de aanbestedende overheid die kiest voor een minder gebruikelijke beoordelingsmethode (zoals in casu het geval is), die op voorhand bekend maken. Inschrijvers moeten immers voldoende geïnformeerd zijn opdat zij bij het opstellen van hun offerte redelijkerwijs rekening kunnen houden met de wijze waarop de inhoudelijke beoordeling zal plaatsvinden. Zie o.m. *Overheidsopdrachten en raamcontracten - Draaiboek (Vlaanderen intern - overheidsopdrachten [overheid.vlaanderen.be/overheidsopdrachten-en-raamcontracten](http://vlaanderen.be/overheidsopdrachten-en-raamcontracten))*.

¹⁰⁴ Raad van State, 11 september 2012, nr. 220.566.

¹⁰⁵ Zo is niet altijd duidelijk wanneer de term *uitbesteding* of de term *samenwerking* wordt gebruikt en welke – al dan niet verschillende – inhoudelijke invulling aan deze termen gegeven wordt. De VDAB heeft het bijvoorbeeld over de *beslissingsprocedure centrale uitbesteding* enerzijds en over de *beslissingsprocedure provinciale samenwerking met derden* anderzijds (zie overzicht documenten uitbestedingsbeleid – intranet VDAB).

¹⁰⁶ Zie artikel 12 en 15 van het Oprichtingsdecreet.

Diverse interne procedures en documenten bevestigen dat de beslissingsbevoegdheid over een mogelijke uitbesteding of samenwerking met partners op centraal niveau toekomt aan de raad van bestuur. In de praktijk is het evenwel gebruikelijk de beslissingsvoorstellen voor te leggen aan de technische werkgroep van de raad van bestuur, een voorbereidend-adviserend orgaan, en de notulen van deze werkgroep vervolgens ter kennisgeving te agenderen op raad van bestuur¹⁰⁷. Of de loutere kennisname van de notulen door de raad van bestuur als een formele goedkeuringsbeslissing kan worden beschouwd, is juridisch-technisch onzeker. De opname ervan in het vooraf door de raad van bestuur goedgekeurde JOP kan deze problematiek voor deze activiteiten mogelijk ondervangen. Het JOP bevat echter niet alle activiteiten met externe partners (zie punt 3.1.1).

Op provinciaal niveau beslist het provinciaal directiecomité (PDC) met de goedkeuring van de provinciale sectorale ondernemingsplannen (PSOP) over de activiteiten langs partners die daarin opgenomen zijn¹⁰⁸. Voor de activiteiten met partners die het PSOP niet vermeldt, verwijst de *beslissingsprocedure provinciale samenwerkingen met partners niet opgenomen in PSOP* naar de *provinciale regie*¹⁰⁹, wat betekent dat een team van een provinciale directie kan beslissen over niet vooraf geplande en niet in het PSOP opgenomen samenwerkingen.

De basis voor deze provinciale beslissingsbevoegdheid is niet duidelijk. Hoewel diverse documenten die de raad van bestuur goedkeurde het principe van provinciale goedkeuring bevestigden, kunnen deze documenten niet als een formele en transparante delegatie van bevoegdheid van de raad van bestuur aan de provinciale directiecomités worden beschouwd. Tijdens de uitvoering van de audit nam de VDAB een aantal initiatieven om deze situatie te verbeteren. Zo besliste de raad van bestuur eind 2020 onder meer, in functie van de uitvoering van het JOP, de goedkeuring van de VSOP en PSOP aan de gedelegeerd bestuurder te delegeren met de mogelijkheid voor laatstgenoemde om deze bevoegdheden, evenals de goedkeuring van ad hoc-projecten, te delegeren aan de algemeen directeur, die ze op zijn beurt kan delegeren aan de directeur dienstverlening (centraal niveau) of de provinciaal directeur (provinciaal niveau)¹¹⁰. De interne procedures, praktijken en nota's zouden in overeenstemming daarmee moeten worden aangepast.

In januari 2021 trachtte het directiecomité met een nota het besluitvormingsproces te verduidelijken en een overzicht te bieden van de beslissingsbevoegdheid van de respectieve organen van de VDAB¹¹¹. Deze nota vermeldt onder meer dat het PDC een beperkte beslissingsbevoegdheid heeft, met name voor beslissingen over de inzet van mensen en middelen op provinciaal niveau en beslissingen over partnerschappen met provinciale impact. De bijhorende presentatie stelde daarentegen dat fora zoals directiecomité, directieteams, pdc's, e.a., geen formele beslissingsbevoegdheid hebben, maar organen van beraadslaging zijn, die beslissin-

¹⁰⁷ Meer recent bevestigde het kwaliteitshandboek – VDAB intermediaire instantie Europees Sociaal Fonds. Versie 2020 deze praktische werkwijze: '1.1.2 Beslissingsfase - De uitbestedingsfiche RvB en de conceptnota uitbestedingen worden door de inkoper ter goedkeuring voorgelegd aan het directieteam en tot slot aan de Technische Werkgroep van de raad van bestuur. (p.37).

¹⁰⁸ Zie onder meer Flow 1. *Procedure samenwerkingen met partners opgenomen in PSOP* (intranet VDAB – rubriek Uitbestedingsbeleid VDAB).

¹⁰⁹ Flow 2. *Procedure provinciale samenwerking met partners niet opgenomen in PSOP* (Intranet VDAB – rubriek Uitbestedingsbeleid VDAB).

¹¹⁰ Kadernota 2020, waarvan het onderdeel Delegatiebevoegdheden centrale en provinciale uitbestedingen, goedgekeurd werd door de raad van bestuur op 25 november 2020.

¹¹¹ Nota 8b, Besluitvorming bij VDAB doelstellingen, uitgangspunten Bijlage 1. Directiecomité van 11 januari 2021.

gen documenteren en acteren¹¹². In zijn antwoord van 28 mei 2021 verduidelijkt de VDAB dat die verschillende fora, organen zijn van beraadslaging, waarbij de functie die bij delegatie de beslissingsbevoegdheid heeft bekomen, altijd aanwezig is. De beslissing die het directiecomité acteert, is dus formeel de beslissing van de gedelegeerde bestuurder. Het Rekenhof wijst er evenwel op dat de notulen vaak niet zijn goedgekeurd en dat het dus niet kan nagaan of de bevoegde persoon altijd aanwezig was.

Ten slotte heeft ook de gedelegeerde bestuurder in het kader van zijn bevoegdheden van dagelijks bestuur op 15 juli 2020 bij besluit delegatie verleend aan (categorieën van) medewerkers, onder meer voor sommige activiteiten bij de plaatsing van een overheidsopdracht (zoals de ondertekening van de selectie- of gunningsbeslissing) of bij de uitvoering ervan (zoals de plaatsing van bestellingen op een raamovereenkomst, de verificatie van prestaties, geringe wijzigingen van de opdracht), en tijdens de toekenningsprocedure van een subsidie (zoals de ondertekening van de beslissing tot afwijzing en de subsidieovereenkomst)¹¹³. Voorheen was ook dat een weinig transparant, historisch gegroeid gegeven¹¹⁴.

2.2.5 Innovatie

De VDAB heeft aandacht voor innovatie om de dienstverlening te verbeteren. In 2018 startte hij in Vlaanderen het eerste project met een *social impact bond* (SIB) op¹¹⁵, een innovatieve vorm van alternatieve financiering¹¹⁶, waarbij de dienstverlener en een financierder alleen vergoed worden als zij een vooropgesteld resultaat behalen. Dit project zou in het voorjaar van 2021 geëvalueerd worden. In oktober 2020 ging een tweede SIB-project van start¹¹⁷. De toekomst zal uitwijzen of deze aanpak efficiënt en effectief is voor de VDAB en de partners.

De VDAB zoekt ook meer in het algemeen naar innovatieve projecten. Zo heeft hij een *innovatie board* opgericht, die innovatieve projecten van derden beoordeelt. Daarmee wil de VDAB ideeën en concepten voor dienstverleningsinnovatie stimuleren en aftoetsen aan zijn strategie en het innovatiegehalte. De *board* beslist tot een *go* of een *no go*, maar het directiecomité neemt de finale beslissing. Deze innovaties betreffen niet zozeer concrete projecten of activiteiten, maar veeleer algemene denkoefeningen over ruimere aspecten van dienstverlening, alsook specifieke problematieken, zoals dat van de tewerkstelling van personen met autismespectrumstoornissen¹¹⁸.

¹¹² Document 8c, Besluitvorming in VDAB: van theorie naar praktijk! Bijlage 2. Directiecomité van 11 januari 2021.

¹¹³ Delegatie met toepassing van artikel 15, §4, van het oprichtingsdecreet.

¹¹⁴ Zie het verslag van het directiecomité van 20 januari 2020. Ook de resultaten van de partnerbevraging over samenwerking met partners in 2019 vermelden: *Ook intern wel wat onduidelijkheid over wie welke beslissingen neemt en Duidelijkheid nodig over interne mandaten*.

¹¹⁵ Opleiding van NEET-jongeren (Antwerpen). Voor meer info hierover zie: www.innovatieveoverheidsopdrachten.be.

¹¹⁶ Een SIB is een publiek-private samenwerking tussen een overheidsinstantie, een sociale organisatie en impactinvesteerders. De impactinvesteerders geven een meerjarige lening aan de sociale organisatie om een project uit te voeren dat een maatschappelijk probleem aanpakt, zoals jeugdwerkloosheid, armoede of recidive. Als uit een objectieve, cijfermatige evaluatie (door een onafhankelijke evaluator) blijkt dat de vooraf overeengekomen resultaten zijn behaald, betaalt de overheid de lening terug aan de impactinvesteerders, eventueel met een (beperkte) rente. Als het project het maatschappelijk probleem (deels) niet oplost, en dus niet succesvol is, worden de impactinvesteerders niet terugbetaald. (*social-impact-bonds-een-mirakeloplossing*).

¹¹⁷ *Na ziekte terug aan de slag* (Limburg, Antwerpen en Oost-Vlaanderen).

¹¹⁸ Zie het project 'game verborgen en ongebruikte talenten detecteren'.

Uit de partnerbevraging van begin 2019 bleek dat partners *downsizen* op innovatie wegens het korte-termijnperspectief en *het risico hun idee op de markt te moeten gooien*. Deze vaststelling resulteerde in de aanbeveling om meer ruimte te creëren voor innovatie¹¹⁹. De VDAB wil dit onder meer realiseren door engagementen op langere termijn aan te bieden. Dat zou partners toelaten te investeren in mensen en hun expertise en op langere termijn te plannen.

De VDAB wil ook ruimte voor innovatie creëren door in de bestekken alleen het *wat* te bepalen en niet het *hoe*. Door in het bestek geen methodiek voor te schrijven, kunnen partners creatiever zijn en meer eigen inbreng hebben. De innovatiemogelijkheden zullen daarbij afhankelijk zijn van de bestekbepalingen en de offertebeoordeling. Het blijft echter onduidelijk of en hoe de VDAB de gevraagde ruimte in concrete uitbestedingen zal creëren. Alleen bestekken vermelden, beperkt dit initiatief tot overheidsopdrachten. Er is nog geen visie op innovatie bij de andere uitbestedingsvormen.

De VDAB stelde recent¹²⁰ dat hij via co-creatie nieuwe methodieken en vormen van dienstverlening zal zoeken in samenwerking met bijvoorbeeld burgers en werkgevers. In het JOP 2021¹²¹ stelde de VDAB met ESF-projecten op een innovatieve manier uitdagingen op de arbeidsmarkt te willen aanpakken. Hoe de VDAB dat concreet zal aanpakken en juridisch zal vormgeven, is onduidelijk.

2.3 Conclusies

De Vlaamse Regering heeft de laatste twintig jaar geen duidelijke, algemene beleidsvisie uitgezet over wat de VDAB als actor of regisseur moet doen, noch over het strategische of inhoudelijke onderscheid tussen die rollen. Wel regelde de Vlaamse Regering bepaalde activiteiten met partners, waarbij zij soms samenwerkingsmodaliteiten bepaalde, zoals een samenwerkings- of financieringsvorm. Het decreet van 20 mei 2020 vormt de juridische basis voor de uitbreiding van de regierol van de VDAB als arbeidsmarktregisseur tot data-, activerings- en loopbaanregisseur. De uitvoering ervan wordt nog verder uitgewerkt.

De Vlaamse begroting regelt in specifieke posten buiten de VDAB-dotatie de medewerking van de VDAB aan allerlei partnerschappen. Eén begrotingsartikel bevat daarnaast de globale middelen die de VDAB kan inzetten voor haar werking en het grootste deel van de dienstverlening. Buiten de opgelegde samenwerkingen, kan de VDAB die kredieten vrij verdelen over zijn werkingskosten, activiteiten in eigen beheer en samenwerkingen met derden.

De VDAB onderbouwt zijn middelenverdeling over de activiteiten in eigen beheer en die in samenwerking met partners vooralsnog niet. Bij gebrek aan prestatiebegroting van de VDAB is het overigens onmogelijk te bepalen of de huidige toegekende middelen al dan niet volstaan voor de toegewezen taken en hun uitvoeringskeuzes.

De VDAB beschikt niet over een globaal, duidelijk, transparant en actueel uitbestedingsbeleid. De beleidskeuzes uit 2011 zijn niet meer actueel en latere visies heeft de VDAB nooit geconcretiseerd. De VDAB is in 2020 begonnen aan de uitwerking van een nieuw beleid. Het bestaande operationele beslissingskader is onvoldoende concreet. De uitbestedingscri-

¹¹⁹ Aanbeveling 9 - Meer ruimte bieden voor innovatie.

¹²⁰ ...[Beleid VDAB over Tendering_OV2]201906 DC Ambitienota 2020-2025.pdf.

¹²¹ Raad van bestuur, 3 maart 2021.

teria zijn niet eenduidig en vinden in de praktijk zelden toepassing. De uitbestedingskeuze vindt vaak ad hoc en op pragmatische basis plaats. Het gebrek aan beschikbare capaciteit was dikwijls een belangrijke overweging om uit te besteden. Bijkomend was ook de nood aan expertise soms een uitbestedingsreden. De meeste dossiers van de provinciale VDAB-directies motiveerden de uitbestedingskeuze niet. De weinige dossiers die dat wel deden, verwezen bijna altijd alleen naar de VDAB-capaciteit, zonder verdere toelichting. De bevoegdheden om over samenwerking met derden te beslissen, zijn evenmin voldoende overzichtelijk en transparant geformaliseerd. Wel nam de VDAB intussen een aantal initiatieven die dat – mits verdere precisering of uitwerking op enkele punten – kunnen verhelpen.

Ook voor de keuze van de samenwerkingsvorm met een partner ontbreekt een duidelijk, richtinggevend strategisch kader. Die keuze is zelden transparant onderbouwd, in het bijzonder in de provinciale dossiers.

Het Rekenhof stelde vast dat de uitbestedingsvorm meermaals juridisch betwistbaar was. Onder meer de wijze waarop de VDAB de partnerschappen met of langs sectorfondsen vorm gaf of operationaliseerde is weinig transparant en vaak juridisch niet correct. Het Rekenhof stelde ook verschillende inbreuken op de overheidsopdrachtenregelgeving vast. De VDAB plaatste herhaaldelijk geen overheidsopdracht voor opdrachten die ratione materiae onder het toepassingsgebied van de overheidsopdrachtenregelgeving ressorteerden, of miskende de verplichting mededinging te organiseren. Subsidies en samenwerkingsovereenkomsten beantwoordden meermaals niet aan de reglementaire, substantieve kenmerken of vereisten ervan. Nochtans blijkt uit interne documenten dat de VDAB zich al jaren bewust is van deze problematiek.

De plaatsingsprocedures voor overheidsopdrachten lijken niet altijd volledig in overeenstemming met het (materieel) overheidsopdrachtenrecht te zijn gevoerd.

De methodiek van herberekeningen van scores voor gunningscriteria houdt het risico in dat niet de offerte met de beste prijs- kwaliteitverhouding gekozen wordt, wat de kosteneffectiviteit negatief kan beïnvloeden.

HOOFDSTUK 3

Organisatie, beheer en uitvoering van de dienstverlening

3.1 Organisatie en beheer van de dienstverlening

3.1.1 Meerjaren- en jaarlijkse projectprogrammatie

De externe analyse van het *tenderbeleid*¹²² in 2009 resulteerde in het advies een programmatorische aanpak te hanteren. In tegenstelling tot de ad-hoc aanpak die de VDAB tot dan hanteerde, zou een meer programmatorisch tenderbeleid op grond van een duidelijke behoefte- en aanbodanalyse toelaten de markt meer gericht in te schakelen en leiden tot meer continuïteit en transparantie in het tenderbeleid, wat op zijn beurt zou bijdragen tot een herstel van het vertrouwen van de markspelers en meer efficiëntie en effectiviteit op het terrein¹²³. De kadernota 2011 bevestigde de meerjarige programmatorische aanpak¹²⁴.

Ook uit de partnerbevraging die de VDAB in 2019 organiseerde¹²⁵, bleek dat de markspelers de nood aan een transparante programmering op langere termijn ervoeren. Zij wezen erop dat een goede planning van de uit te besteden projecten, die zodoende geleidelijk op de markt zouden komen, ook voor marktstabiliteit zou zorgen¹²⁶. Aanbieders zouden aldus op langere termijn kunnen denken en meer bereid zijn te investeren in professionalisering, kwaliteit en personeel. Daarenboven leidt meer zekerheid tot een beter functionerende marktconcurrentie, wat gunstig kan zijn voor de kostprijs.

¹²² Dit is de term die de analyse uit 2009 'IDEA Consult en DLA Piper, DLA Piper Evaluatie van de tendering als instrument voor de arbeidsmarktwerking. Finaal rapport d.d. 30 november 2009' hanteert. Hij verwijst naar de samenwerking met partners op grond van de wetgeving op de overheidsopdrachten.

¹²³ IDEA Consult en DLA Piper, DLA Piper Evaluatie van de tendering als instrument voor de arbeidsmarktwerking. Finaal rapport d.d. 30 november 2009 p. 85 en 104.

¹²⁴ De kadernota vermeldt: 'Het ruime beleidskader vormt de strategische (= lange termijn) voorbereiding en schetst de achtergrond waarbinnen een uitbestedingsopdracht zou moeten opgezet worden. De strategische voorbereiding 'uitbestedingen' hanteert een 'programmatorische aanpak'. Deze programmatorische aanpak bestaat uit het opmaken van een meerjarenplan, dat de krijtlijnen zet voor het uitbestedingsbeleid van de komende periode. Dit meerjarenplan sluit aan bij de cyclus van de beheersovereenkomst. Het is zodoende aangewezen om de strategische beleidslijnen 'uitbestedingen' te laten sporen met de beheersovereenkomst. Zij dienen aan te geven in welke mate en met welke inhoudelijke accenten de VDAB de komende 5 jaren opdrachten zelf zal uitvoeren, dan wel zal uitbesteden. Deze krijtlijnen zijn eerder richtinggevend dan bepalend, aangezien er een zekere flexibiliteit nodig is om in te spelen op actuele noden of gebeurtenissen, zoals een conjuncturomslag'. Sinds 2015 is het principe van de vijfjarige beheersovereenkomst verlaten en stelt de raad van bestuur, in samenspraak met de Vlaamse Regering, jaarlijks een ondernemingsplan vast.

¹²⁵ Resultaten onderzoek partnerbevraging. Presentatie Technische Werkgroep 17 juni 2019.

¹²⁶ De partnerbevraging resulteerde in de aanbeveling de tenderperiodes beter te spreiden opdat niet heel wat tenders op hetzelfde moment beëindigd worden.

Voor de programmatorische meerjarenaanpak van het uitbestedingsbeleid verwees de VDAB naar de VSOP (Vlaamse sectorale ondernemingsplannen)¹²⁷, die jaarlijks worden bijgestuurd. Zij zouden de concrete uitwerking zijn van het JOP. In de VSOP legt de VDAB per beroepen-cluster¹²⁸ de gemeenschappelijke en overkoepelende visie en de tactische krachtlijnen vast¹²⁹. Deze plannen krijgen per cluster een operationele vertaling in de provinciale sectorale ondernemingsplannen (PSOP), die de klemtonen van de sectorale werking per provincie vastleggen voor een langere periode. De VDAB erkende dat de meerjarenplannen in de VSOP een onvoldoende proactieve planning van projecten voor de volgende jaren bieden¹³⁰. Een koppeling met de beschikbare financiële en personele middelen ontbreekt doorgaans¹³¹. Hoewel de VSOP zouden steunen op de JOP, houden ook de JOP geen meerjarenperspectief in.

Volgens de VDAB beschrijven de jaarondernemingsplannen zijn doelstellingen en de bijhorende acties, zijn ze afgestemd op het regeerakkoord en de begrotingstoelichtingen en focussen ze op projecten die prioritair zijn voor de Vlaamse Regering en de VDAB. De raad van bestuur stelt jaarlijks het JOP vast¹³². Dat biedt slechts een beperkt en geen sluitende overzicht van alle projecten noch van de samenwerking met partners of de uitbestedingen.

Voor de periode 2015-2019 bevatten ze informatie over sommige activiteiten met partners en over een beperkt aantal belangrijke, geplande en lopende overheidsopdrachten¹³³, inclusief het aantal voorziene trajecten daarin¹³⁴. Het JOP 2019 beperkte zich tot een synthesetabel van de interne werkbegroting, met vermelding van sommige beleidsmaatregelen volgens de Vlaamse begrotingscodering¹³⁵ en een opsomming van de strategische partners, de geplande en lopende uitbestedingen – niet de subsidies –, en het aantal *trajecten*¹³⁶. Het JOP 2020 focuste op de nieuwe beleidsprojecten van de nieuwe legislatuur¹³⁷. Het vermeldde nauwelijks concrete activiteiten en kon evenmin als een programmatorische planning worden

¹²⁷ E-mail VDAB d.d. 9 juni 2020 (antwoord op vraag 10.1).

¹²⁸ De beroepenclusters zijn business support, retail en ICT; diensten aan personen en bedrijven; hout en bouw; industrie; transport en logistiek; zorg en onderwijs; intensieve dienstverlening.

¹²⁹ De VDAB werkt al sinds 2012 met VSOP (*Covernota VSOP 2017-2021* en *Covernota VSOP 2019-2021*). Met het nieuwe organisatie- en dienstverleningsmodel werd de opmaak van de VSOP ingebed in de clusterwerking.

¹³⁰ Presentatie Management Rapport Partner Management, Directieteam AMB 29 juni 2020.

¹³¹ Zie bv. Evaluatierapport Opmaak van de Tactische Lijnen (2016), dat onder meer vermeldt (p.32-33): 'De link met het personeelsplan en met het financieel kader wordt door zowel management en trekkers ervaren als het belangrijkste gebrek. Er is geen informatie over personeelsinzet of besteding van middelen per beroepencluster, zelfs niet in ruwe vorm. Dit is een probleem aangezien het de bedoeling is van de tactische lijnen om mensen in te zetten in functie van de groei of inkrimping van een sector en het maken van doordachte keuzes voor uitbestedingen en investeringen in de infrastructuur. Er is geen ondersteuning van de betrokken diensten, noch zicht op welke informatie er aanwezig is. Per cluster zou er ten minste een fiche nodig zijn met een rangschikking in functie van de kostprijs, keuze tussen VDAB en partners... Men wil soms te perfectionistisch zijn (ABC), terwijl op zich goede inschattingen ook al voldoende zijn. Voor een klein aantal betrokkenen op centraal niveau hoort deze link met het financiële kader eerder in de PSOP's thuis, maar het probleem wordt dan doorgeschoven naar het provinciale niveau. Ook binnen de provincies is er geen zicht op het personeelsplan en de basiskost van opleidingen, bemiddeling en infrastructuur'.

¹³² Artikel 12, §2, 1°, VDAB-decreet d.d. 7 mei 2014. Dat geschiedt met toepassing van artikel III.61 van het bestuursdecreet van 7 december 2018.

¹³³ Zie bijvoorbeeld JOP 2019, p. 8. Het JOP 2018 verstrekt onder meer een *overzicht van de getenderde dienstverlening* (p.7).

¹³⁴ In het bijzonder in het kader van SD1 - iedereen aan het werk: we activeren elk talent met het accent op maatwerk – OD1.1 - We versterken en breiden het activeringsbeleid uit door de bestendiging van de actor- en regisseursrol van VDAB en voorzien naast de publieke tevens de private arbeidsbemiddeling, waarover de VDAB in het JOP rapporteert.

¹³⁵ bijvoorbeeld JBO JD214 00 - *Werkzorgtrajecten* of JBO JD174 4140 - *Tijdelijke Werkervaring*.

¹³⁶ Voor een aantal centrale projecten en activiteiten 10.525 TIBB, 2.371 Tender Oriëntatie, 12-22 Zorgportaal, SIF-3, 3.092-5.000TWE, 7.618 TAL, en 1.150 AT.

¹³⁷ JOP 2020 p. 2.

beschouwd. Het ontwerp JOP 2021¹³⁸ verwijst naar de uitvoering van het VESOC-re lanceplan *Alle hens aan dek*. Het bevat geen expliciete verwijzingen naar de Vlaamse begroting, maar wel naar een aantal activiteiten via tenders, subsidies, samenwerking en erkenning.

Inmiddels startte de VDAB een aantal verbeteringsinitiatieven, zoals het project *Partner management Samenwerking*, dat de opmaak van een langetermijnplan als onderdeel van een strategisch VSOP of PSOP vooropstelt¹³⁹. Een heldere, strategische visie op *make or buy* is daarvoor een conditio sine qua non¹⁴⁰. Zolang een dergelijke visie ontbreekt, kan de VDAB zijn voornemen niet realiseren. Een project *Business Controlling*, geïnitieerd door de afdeling financiën, moet de koppeling tussen de beheerscyclus en de begrotingscyclus structureel versterken en de budgettaire component in alle onderliggende plannen (waaronder de VSOP en PSOP), alsook de opvolging ervan, solider maken.

3.1.2 Personeelsinzet

De VDAB wil bij de opmaak en opvolging van de Vlaamse en provinciale sectorale ondernemingsplannen onder meer uitgaan van het personeelsplan¹⁴¹. Idealiter zou de dienst omgekeerd tewerk moeten gaan: hij zou het personeelsplan moeten baseren op zijn beleidskeuzes tussen eigen activiteiten en samenwerkingen en de capaciteit die zij vergen. Een dergelijke aanpak vereist evenwel een duidelijk inzicht in de activiteiten die de VDAB aan externe partners zal toewijzen en dus ook in de activiteiten die hij zelf zal uitvoeren. Dat inzicht ontbreekt tot op heden. In principe kan zo'n onderbouwd personeelsplan leiden tot een wijziging van het aantal personeelsleden. Het is echter de Vlaamse Regering die dat personeelskader vaststelt. Zij heeft haar vaststelling van het kader niet onderbouwd¹⁴².

De VDAB meldde sinds 2018 te werken aan een nieuwe methode voor capaciteitsberekening, die moet leiden tot een onderbouwde becijfering van zowel de acties van de VDAB als die van zijn partners¹⁴³. Deze methode zou onderbouwde, toekomstgerichte simulaties mogelijk maken en kunnen leiden tot onderbouwde en concrete VSOP¹⁴⁴. Uit een recente nota aan de raad van bestuur blijkt echter dat dit project nog niet werd afgerond. Bovendien stelde een

¹³⁸ RVB 210303b Ontwerpsversie JOP 2021.

¹³⁹ De nota's bij de ppt – presentatie Management Rapport Partner Management, Directieteam 29 juni 2020 vermelden in die zin: 'KSF1. Visie is meer vooruitplannen.

Opmaak LT plan als onderdeel van het strategisch plan VSOP/PSOP: Concreet willen we in de toekomst dat de meerderheid (75%) van alle samenwerkingsprojecten worden opgenomen in het VSOP/PSOP plan. Concreet resulteert dit in een gevalideerde project portfolio, die tot slot in een laatste stap 4 wordt uitgewerkt in een project 'plan'. Focus ligt hier op plannen, dit betekent dat rekening houdende met budget, gewenste project timing vanuit noden alsook beschikbare capaciteit voor realisatie de projecten worden ingepland op maandniveau voor de komende jaren; in de praktijk worden de komende 2 jaar concreet ingepland en bevestigd, zodat de voorbereidende werken tijdig kunnen starten (zie ook verder link met budgettering). De overige jaren worden ook ingepland maar kunnen nog schuiven rekeningen houdende met lopende projecten (vertragingen, extra werk) alsook nieuwe projecten.

Opmaak 12 maanden planning: voor de komende 12 maanden wordt telkens de planning op weekbasis geconcretiseerd, alsook medewerkers toegekend in samenwerking met de teamleiders die hiervoor verantwoordelijk zijn.

¹⁴⁰ Directieteam AMB, 18 november 2019, tactische nota bijlage 1.

¹⁴¹ Waar staan we met Vlam en wat zijn de volgende stappen. Nota strategisch reflectiemoment november 2018 (RVB 13 november 2018).

¹⁴² Zo besliste de Vlaamse Regering in het kader van de onderhandelingen voor het Regeerakkoord 2019-2024 tot een daling van het personeelsbestand met 8% volgens de kaasschaafmethode.

¹⁴³ Nota VDAB 'actor/regie en mensen/middelen', bezorgd bij e-mail d.d. 14 oktober 2020. Zie ook Vibe-Werf 7 'Plannings- en capaciteitsmodel incl. link met VSOP en PSOP (in house en partners)'.

¹⁴⁴ Nota VDAB 'actor/regie en mensen/middelen', bezorgd bij e-mail d.d. 14 oktober 2020. Zie ook e-mail VDAB d.d. 19 augustus 2020.

andere nota van 2021¹⁴⁵ dat de VDAB 750 VTE bemiddelaars nodig had en er maar over 471 beschikte. Volgens andere documenten waren er in 2018 en 2019 vrij continu 750 VTE bemiddelaars beschikbaar¹⁴⁶. In het in maart 2021 aan de raad van bestuur voorgelegde personeelsplan is er sprake van 2.089 bemiddelaars. Deze cijfers liggen ver uit elkaar. De VDAB stelde in zijn reactie op het verslag dat achter deze diverse cijfers steeds een andere realiteit of context schuilt, maar duidde dat niet in deze documenten, waardoor de vraag blijft hoe de VDAB deze aantallen vaststelde. Het Rekenhof heeft evenmin inzicht in de personeelsinzet bij de vele partners.

De VDAB bezorgde evenmin in het kader van de werkbegroting informatie over de personeelsmiddelen voor de centrale afdelingen en provinciale directies van de VDAB.

Dat de omgeving waarin de VDAB werkt, aan veel veranderingen onderhevig is, bemoeilijkt een stabiel personeelsplan. Dat geldt echter ook voor de partners. Bij een plotse toename van de behoeften door verschuivingen op de arbeidsmarkt, bestaat het risico dat noch de VDAB, noch de partners op korte termijn bekwame nieuwe medewerkers vinden. Zo stelde het Rekenhof in een van de dossiers¹⁴⁷ vast dat de partner pas afgestudeerde lesgevers zonder praktijkervaring inzette. Volgens de cursisten had dat een negatieve impact op de kwaliteit van de opleiding, die uiteindelijk de verwachtingen niet kon inlossen. Of dit probleem vaker voorkomt, kan het Rekenhof bij gebrek aan evaluaties door deelnemers in de meeste van de gecontroleerde dossiers, niet beoordelen. Omgekeerd wacht bij een dalende vraag zowel de VDAB als de partners de moeilijke taak een teveel aan medewerkers nuttig in te zetten of te ontslaan. De vraag moet dan ook gesteld worden wie het meeste geschikt is om dit risico te dragen, de VDAB of de partners. Zoals vermeld, zou een deugdelijke planning op middellange en lange termijn dat risico in zekere mate kunnen beperken.

Bij gebrek aan informatie over de personele middelen van de VDAB en de partners kan het Rekenhof geen antwoord formuleren op de vraag van het Vlaams Parlement naar de impact van het tenderbeleid op het personeel en de aanwezige competentie bij de VDAB en de partners.

3.1.3 Middelen in de werkbegrotingen

De interne werkbegrotingen van de VDAB van 2015 tot 2019 zijn consistent opgesteld, met afzonderlijke rubrieken voor uitgaven aan derden, die de uitgaven voor gesubsidieerde en met tenders uitbestede activiteiten weergaven. In samenspraak met de VDAB werd de werkbegroting 2020 tijdens de audit niet meegenomen in deze analyse wegens de onzekerheid over de uitvoering ervan¹⁴⁸.

¹⁴⁵ RVB 210201b Arbeidsmarktprognose en capaciteit presentatie.

¹⁴⁶ RVB 20190401 Capaciteitsmodel bemiddelaars.

¹⁴⁷ ICT-ontwerper Obelisk, 2020, West-Vlaanderen.

¹⁴⁸ In de reactie van 28 mei 2021 op het ontwerpverslag vermeldde de VDAB enkele cijfers over 2020. De uitvoering van de begroting 2020 van de VDAB werd gepubliceerd in het jaarverslag van mei 2021, na uitvoering van de audit. Sommige cijfers zijn verder in dit verslag ter illustratie toegevoegd.

Deze gerapporteerde uitgaven zijn een onderschatting van de werkelijke kosten, aangezien de VDAB onder andere de (centrale en provinciale) werkingsmiddelen¹⁴⁹ en de sociale prestaties¹⁵⁰ in het kader van die projecten niet kon toewijzen aan producten en diensten.

Bij de opmaak van de werkbegrotingen houdt de VDAB rekening met de activiteiten die partners zullen uitvoeren en de budgetten daarvoor. De dienst zou die activiteiten plannen en bijsturen op grond van arbeidsmarktgegevens (Arvastat), gegevens over werkzoekenden en vacatures per cluster, en het voorgenomen beleid, maar slaagde er niet in deze werkwijze aan het Rekenhof aan te tonen, noch de kosten op te splitsen naar zijn regie- en actortaken. Hij kon dat noch voor de eigen activiteiten, noch voor de activiteiten die hij partners liet uitvoeren.

De VDAB hanteert sinds 2011 een *Activity Based Costing*-systeem (ABC) voor het overzicht van kosten¹⁵¹. Hij antwoordde op 28 mei 2021 dat dit model grotendeels is gebaseerd op aantallen en dus geen kostprijs per actie kan weergeven. Het model is volgens VDAB evenmin consistent over de jaren heen door de steeds veranderde VDAB-context. Het integreert niet de kostprijzen met managementprocessen, met als gevolg dat het onvoldoende gedragen is binnen de VDAB. De VDAB erkende dat het geen rechtstreekse splitsing kan maken van de kosten voor regie-en actoractiviteiten.

De Interne Audit van de VDAB stelde in 2018 al vast dat de VDAB geen overkoepelend verband kon leggen tussen zijn doelstellingen, activiteiten en middelen¹⁵²: *Activity Based Costing kan een meerwaarde bieden bij het ontwaren van tendensen en verbanden van de indirecte kosten toegewezen aan producten en diensten. Het zou in de toekomst dus meer als instrument voor Activity Based Management kunnen worden ingezet. Eén van de aandachtspunten hierbij is het gebrek aan uniforme definities en een goed informatiemanagement binnen de diensten om een gemeenschappelijke taal te hanteren bij het opstellen van een correcte raming. Business Procesmanagement (BPM) werd corporate gekozen als procesbeschrijving, maar wordt in de praktijk niet altijd gevolgd.* Volgens de VDAB werkt de boekhouding vooral op het hogere niveau van de begroting of op het lagere niveau van facturen en betalingen voor een concreet project. De begrotingsdienst maakt dus geen analyses op het niveau van de projecten en de diensten planning en monitoring volgen projecten op in afzonderlijke systemen, die niet gekoppeld zijn aan het ABC-systeem van de financiële diensten.

Verschillende diensten van de centrale VDAB produceerden bovendien verschillende cijfers. De afdeling financiën stelde dat het strikt genomen onmogelijk was uit het ABC-systeem bijvoorbeeld personeels- en werkingskosten toe te wijzen aan VDAB activiteiten of partnerprojecten en dat alleen de directe uitgaven aan derden uit het systeem blijken. Deze dienst voegde voor de onderhavige audit in de werkbegrotingen (Bijlage 1) twee kolommen toe met de dienstverleningsvorm en de financiering¹⁵³ van de opdracht, voor zover het volgens hem mogelijk was die in te vullen. Volgens de dienst zou dat probleem *over enkele jaren* opgelost

¹⁴⁹ O.a. personeelskosten, logistieke kosten, ICT, ...

¹⁵⁰ De sociale prestaties op de VDAB-begroting betreffen: tegemoetkomingen aan cursisten (cursistenpremie, reiskosten, kinderopvang, IBO), verzekeringen voor werkzoekenden, tegemoetkomingen aan werknemers (opleidings- en loopbaancheques) en tegemoetkomingen aan werkgevers (VOP en 50+ premie).

¹⁵¹ 20150505 RVB jaarrapport 2014.

¹⁵² Interne Audit VDAB, Advies 18-09 Begroting, 30 juli 2018.

¹⁵³ De dienstverleningsvormen zijn bemiddeling, competentiebeheer, loopbaanbegeleiding, outplacement, oriëntatie, en begeleiding/bemiddeling. De VDAB hanteert de term *financiering* in de betekenis van het onderscheid tussen overheidsopdracht, subsidie of gemengd.

worden door het nieuwe, in ontwikkeling zijnde *Business Control System*. De afdeling dienstverlening centrale diensten wees deze kosten wel aan activiteiten toe, maar het bleek daarbij eerder om een globale schatting of theoretische toewijzing¹⁵⁴ te gaan, dan om feitelijke gegevens. Deze discrepantie leidde er in sommige gevallen toe, dat eenzelfde maatregel volgens de rapportering van de ene dienst veel duurder was dan volgens de andere. Zo bedroeg *TWE werkzoekenden* volgens de werkbegroting 2018 2,9 miljoen euro en volgens het aangeleverde bestand 2,4 miljoen euro. Voor 2019 was dat respectievelijk 7,7 miljoen euro en 7,2 miljoen euro. De verschillen zijn volgens de diensten verklaarbaar door het gebruik van diverse selecties van variabelen, definities, toewijzingen van bepaalde categorieën, enz.¹⁵⁵

Het Rekenhof stelde in dit kader vast dat uit de vergelijking van identieke financiële gegevens in verschillende documenten vaak afwijkende cijfers naar voren komen, wat de voorgaande vaststelling bevestigt. Het concludeerde dat de VDAB er tien jaar na de introductie van het ABC-systeem nog niet in slaagt consistente, correcte en betrouwbare cijfers over zijn kosten te genereren en deze overheidsuitgaven getrouw te verantwoorden. Het gebrek aan correcte en betrouwbare gegevens vormde een belangrijk struikelblok voor de audit van het Rekenhof.

De VDAB kan dus de kosten voor regie- en actoractiviteiten en die voor activiteiten van de partners niet onderscheiden.

In zijn antwoord van 28 mei 2021 stelde de VDAB dat hij in oktober 2020 een traject heeft opgestart om het kostprijsmodel en de rapportering te hertekenen. Volgens de VDAB zou dat in een opsplitsing tussen dienstverlening in regie en als actor voorzien en zouden de overheadkosten duidelijker toegewezen worden. Dit project is nog niet afgerond en het Rekenhof kan het dan ook nog niet beoordelen.

Zoals geadviseerd door de Interne Audit, loopt er momenteel in het kader van de opmaak van de VSOP's 2020-2022 een *business controlling*-project dat er *in de toekomst* moet toe leiden dat de kosten van de dienstverlening beter in kaart worden gebracht en dat de besteding van de *belangrijkste* kostensoorten per cluster (werking, personeel, inhuring, uitbestedingen, subsidies, IT, faciliteiten, sociale prestaties en opbrengsten) transparanter wordt. Het zal ook de inspanningsresultaten (het aantal deelnemers), de uitstroomresultaten en een berekende kostprijs per klant in rekening brengen¹⁵⁶. Voor opleidingen zou dat systeem per cluster in een andere opdeling voorzien (productiekosten, werkingskosten, derden- en regiekosten en kosten voor sociale prestaties). Ook het toekomstige systeem plant, noch garandeert dus uniformiteit. Uit het JOP 2021¹⁵⁷ blijken evenmin initiatieven om dat te remediëren.

Volgens de gegevens in de interne werkbegrotingen van de VDAB (tabel 1) zijn de totale kosten van 2015 tot 2019 met 1,4% afgenomen. De totale kosten voor betalingen aan *derden* namen met 32,7% af van 234,3 miljoen euro in 2015 tot 157,6 miljoen euro in 2019. Tegelijk namen de

¹⁵⁴ Bijvoorbeeld dat een derde van de kosten aan de regie- en twee derde aan de actorfunctie van de VDAB wordt toegeschreven (cfr. Zoom overleg van 22/02/2021).

¹⁵⁵ Zoom-meeting van 22 februari 2021.

¹⁵⁶ Intern document Duidingsplan VSOP 1.1.

¹⁵⁷ Het enige project over de interne organisatie gaat over de beperking van het ziekteverzuim van VDAB-medewerkers.

personeelskosten met bijna een vierde toe (23,6%) en andere werkingskosten met meer dan een derde (36,7%)¹⁵⁸.

Tabel 1 – Kosten in de interne werkbegroting van de VDAB (in duizenden euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	Evolutie 2019/2015	2020	Evolutie 2020/2015
- Personeelskosten	246.484	252.175	274.290	290.104	304.620	+23,6%	311.255	+26,3%
- Werkingskosten	105.973	108.353	100.167	113.689	144.832	+36,7%	140.149	+32,2%
- Derden	234.300	253.578	237.287	239.328	157.655	-32,7%	162.617	-30,6%
- Sociale prestaties	213.726	192.526	113.805	109.677	182.028	-14,8%	142.827	-33,2%
- Andere	719	2.279	432	507	642	-10,7%	905	+25,9%
Totaal kosten - afschrijvingen	801.202	808.911	725.981	753.305	789.777	-1,4%	757.753	-5,4%

Bron: Interne werkbegroting 2015-2019 VDAB (ontvangen 18/02/2021); Uitvoering begroting 2020 (Jaarverslag VDAB, mei 2021)

De grote daling van de kosten voor derden is voornamelijk het gevolg van de verschuiving van de middelen voor de activering van leefloners in het kader van de staatshervorming (detail in tabel 16 in bijlage 1). In 2015 was daarvoor 126,3 miljoen opgenomen onder het centraal beheer; daarna is dat opgenomen onder de POD MI- en DIBISS activering leefloners, en vanaf 2017 geleidelijk aan overgeheveld naar de begeleidingsvergoeding TWE OCMW, waarvoor in 2019 34,9 miljoen en in 2020 30,2 miljoen euro uitgetrokken werd.

Abstractie makend daarvan zijn de rechtstreeks aan samenwerking met derden toewijsbare uitgaven in totaal gestegen met 13,6% (van 108,046 miljoen euro in 2015 tot 122,741 miljoen euro in 2019)¹⁵⁹ (tabel 2). In de werkbegroting van de VDAB zijn deze uitgaven opgedeeld in kosten voor de centrale VDAB, de provinciale VDAB-directies, personen met een arbeidsbeperking, en (ESF- en) andere tenders.

Tabel 2 – Uitgaven van de VDAB voor samenwerking met derden (bedragen in duizenden euro)

Beheerder	2015	2016	2017	2018	2019	2019/ 2015	2020	2020/ 2015
Centraal	26.593	31.257	18.736	21.954	21.187	-20,3%	23.189	-12,8%
Provinciaal	19.415	18.664	20.567	21.357	21.800	+12,3%	21.020	+8,3%
Personen met een arbeidsbeperking	31.465	33.951	36.523	47.777	49.969	+58,8%	54.162	+72,1%
Tender (ESF + andere)	30.573	27.498	29.023	27.835	29.785	-2,6%	34.033	+11,3%
Totaal	108.046	111.370	104.849	118.923	122.741	+13,6%	132.404	+22,5%

Bron: Interne werkbegroting 2015-2019 VDAB (ontvangen 18/02/2021); Uitvoering begroting 2020 (Jaarverslag VDAB, mei 2021).

De centraal beheerde middelen voor samenwerking met derden daalden van 26,6 miljoen euro in 2015 tot 21,2 miljoen euro in 2019. Provinciaal deed zich een stijging met 12,3% voor, van 19,4 miljoen euro tot 21,8 miljoen euro. De provinciale werking beheerde dus in 2019 evenveel middelen voor samenwerking met derden als de centrale VDAB. Verhoudingsgewijs

¹⁵⁸ In 2020 bedroegen de personeelskosten 26,3% meer en de andere kosten 25,9% meer dan in 2015. Ondanks een lichte toename voor de samenwerking met derden in 2020 ten opzichte van 2019, waren de kosten nog steeds 30,6% lager dan in 2015. In 2020 daalden de kosten voor sociale prestaties met 21,5% ten opzichte van 2019.

¹⁵⁹ En met 22,5% in 2020 ten opzichte van 2015.

verschoof de VDAB daarmee van centraal naar provinciaal beheer van deze middelen¹⁶⁰. De bedragen voor tenders – al nam de VDAB bij deze categorie ook één subsidie op, namelijk de werk-zorgtrajecten (2,3 miljoen euro in 2019) – bleven tussen 2015 en 2019 nagenoeg gelijk en vertoonden zelfs een lichte daling met 2,6%, tot 29,8 miljoen euro in 2019.

Tot 2019 was de toename van de middelen voor samenwerking met derden volledig toe te schrijven aan de grote toename van de kosten voor personen met een arbeidsbeperking. Die stegen van 31,5 miljoen euro in 2015 tot 50,0 miljoen euro in 2019 (+58,8%) en tot 54,2 miljoen euro in 2020 (+72,1%). Deze stijging startte in 2018, toen de gespecialiseerde trajectbegeleiding hervormd werd tot *gespecialiseerd team bemiddeling* (GTB, met toevoeging van jobcoaching voor werknemers). Hoewel de VDAB de kosten voor GTB en GOB in detail vooraf berekent en toewijst¹⁶¹, zijn ze niet afzonderlijk vermeld in de werkbegroting. De centraal, provinciaal en langs tenders beheerde middelen voor samenwerking met derden daalden samen met 5,0% van 76,6 in 2015 tot 72,8 miljoen euro in 2019. De kosten voor tenders namen in 2020 toe met bijna 10 miljoen euro ten opzichte van 2019, en dat voornamelijk voor outplacement (+2,594 miljoen), de tender tijdelijke werkervaring (+1,941 miljoen) en het TAL versnellingsplan tender screening (+0,333 miljoen).

Tegenover de beperkte toename van de middelen voor derden (tabel 2) staat een grotere toename van de personeels-, werkings- en andere kosten (tabel 1). Uit het detail daarvan (tabel 16 in bijlage 1) blijkt dat de personeelskosten van de centrale en provinciale diensten van de VDAB niet werden opgesplitst, in tegenstelling tot de werkingskosten. Voor de regionale werking van VDAB bedroegen die in 2019 14,7 miljoen euro, nagenoeg hetzelfde als in 2015. Die voor de centrale werking van het arbeidsmarktbeheer en de competentiecentra bedroegen 23,5 miljoen euro, een daling met 11,7% ten opzichte van 2015. Voor de regiefunctie verdriedvuldigden de werkingskosten evenwel ten opzichte van 2015: ze stegen van 4,1 miljoen euro tot 11,9 miljoen euro in 2019¹⁶². Ook de kosten van het centraal beheer voor de digitale dienstverlening stegen sterk vanaf de start met 2,2 miljoen euro in 2017 en 2,2 miljoen euro in 2018 tot 8,6 miljoen euro in 2019 en 7,9 miljoen euro in 2020. Daarnaast bedroegen de kosten voor stafdiensten 64,7 miljoen euro in 2019 en evenveel in 2020, een stijging met 81,1% ten opzichte van 2015. Die kosten gingen bijna uitsluitend naar ICT (64,4 miljoen euro in 2019 en 64,3 miljoen in 2020) voor bijkomende investeringen in de digitalisering en ontwikkeling van de dienstverlening. De werkbegrotingen vermeldde een nulcrediet voor innovatie.

Met de aanduidingen die de VDAB verstrekke bij de interne werkbegrotingen (tabel 16 in bijlage 1), kon het Rekenhof een indicatief overzicht opmaken van uitgaven voor samenwerking met derden¹⁶³, opgedeeld naargelang de soorten dienstverlening (begeleiding, bemiddeling, competentiebeheer, loopbaanbegeleiding, oriëntatie, outplacement) en de financieringsvorm:

¹⁶⁰ In 2020 werd deze tendens wat afgezwakt, wellicht door de impact van corona, maar in de BO 2021 zijn de centraal en provinciaal beheerde middelen opnieuw gelijk.

¹⁶¹ Raad van bestuur 181041 Financiering en doelstellingen 2018-2020 van GTB en GOB voor personen met arbeidsbeperking.pdf. Het totaal budget voor GTB werd vastgelegd op 25.810.000 euro voor 10.620 *pakketten* in 2019, met voor de reguliere werking een output van 35% tewerkstelling, en dat voor GOB op 22.950.000 euro voor 4.590 *GOB-pakketten* (begeleiding werkzoekenden/jobcoaching werknemers), met output 50% tewerkstelling.

¹⁶² In het jaarverslag 2020 gebruikte de VDAB een andere indeling voor de werkingskosten van de centrale VDAB waarin de regiefunctie niet meer vermeld werd.

¹⁶³ Volgens deze dienst van VDAB konden indirecte kosten voor producten en diensten niet toegewezen worden zoals hierboven uitgelegd.

Tabel 3 – Uitgaven voor samenwerking met derden volgens dienstverlening en financieringsvorm (bedragen in duizenden euro)

Dienst- verlening	Financierings- vorm	2015		2016		2017		2018		2019	
		Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Niet ingevuld	Niet ingevuld	31.465	13,4%	33.951	13,4%	36.523	15,4%	47.777	20,0%	49.969	31,7%
Begeleiding/ bemiddeling	Uitbesteding	29.312	12,5%	22.378	8,8%	16.735	7,1%	15.904	6,6%	15.135	9,6%
	Subsidie	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	340	0,1%	2.609	1,7%
Bemiddeling	Niet ingevuld	130.502	55,7%	3.023	1,2%	5.179	2,2%	3.726	1,6%	3.168	2,0%
	Gemengd	534	0,2%	559	0,2%	399	0,2%	577	0,2%	2.135	1,4%
	Uitbesteding	0	0,0%	235	0,1%	12	0,0%	0	0,0%	116	0,1%
	Subsidie	641	0,3%	662	0,3%	13.054	5,5%	30.664	12,8%	35.631	22,6%
Competentie beheer	Niet ingevuld	13.424	5,7%	13.314	5,3%	13.259	5,6%	16.608	6,9%	17.507	11,1%
	Gemengd	1.743	0,7%	1.808	0,7%	1.775	0,7%	1.023	0,4%	0	0,0%
	NVT	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	4.184	1,7%	4.659	3,0%
	Uitbesteding	1.901	0,8%	5.395	2,1%	11.740	4,9%	10.565	4,4%	8.895	5,6%
	Subsidie	14.032	6,0%	19.711	7,8%	10.528	4,4%	9.883	4,1%	9.782	6,2%
Loopbaan- begeleiding	Niet ingevuld	94	0,0%	122	0,0%	127	0,1%	108	0,0%	165	0,1%
	Subsidie	1.901	0,8%	1.851	0,7%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
NVT	NVT	0	0,0%	142.208	56,1%	120.046	50,6%	90.413	37,8%	0	0,0%
	Subsidie	4.321	1,8%	4.321	1,7%	4.274	1,8%	4.274	1,8%	4.274	2,7%
Orientatie	Uitbesteding	0	0,0%	0	0,0%	772	0,3%	1.026	0,4%	1.212	0,8%
	Subsidie	170	0,1%	270	0,1%	291	0,1%	772	0,3%	307	0,2%
Outplacement	Uitbesteding	4.260	1,8%	3.770	1,5%	2.573	1,1	1.484	0,6%	2.091	1,3%
Totaal		234.300	100,0%	253.578	100,0%	237.287	100,0%	239.328	100,0%	157.655	100,0%

Bron: Interne werkbegroting 2015-2019 VDAB (ontvangen 18/02/2021), bewerkt door Rekenhof

Uit deze tabel blijkt dat de VDAB voor ongeveer een derde van de uitgaven in 2019 geen samenwerkingsvorm heeft ingevuld; voor bijna de helft heeft hij de financieringsvorm niet ingevuld of zou een financieringsvorm *niet van toepassing* geweest zijn (NVT). Dat gegevens over de dienstverlenings- en financieringsvorm ontbreken of niet van toepassing worden geacht toont aan dat de VDAB basisgegevens niet zonder problemen eenvormig en volledig kan registreren.

Het aandeel uitbestedingen bedroeg in 2019 17,4%, een substantiële stijging ten opzichte van 2018 (12,1%). Toch was het absolute bedrag in 2019 nog lager dan in 2015. Subsidies vertegenwoordigden in 2019 33,4% van deze uitgaven en gemengde financiering (samenwerkingen) 1,4%. Voor de resterende 47,8% heeft de VDAB geen financieringsvorm opgegeven.

3.1.4 Beheer van partnerschappen

De VDAB beschikt tot vandaag niet over een exhaustief overzicht van de lopende uitbestedingen, subsidies, samenwerkingen of partnerschappen en hun financiële impact. Ook in het kader van deze audit slaagde de VDAB er niet in een volledig overzicht te geven van al zijn lopende projecten en partnerschappen. Hij slaagde er dan ook niet in de doelstelling alle informatie over partners op één plek te verzamelen, te realiseren. De VDAB beschikt nogtans over verscheidene registratiesystemen. In de praktijk waren deze systemen, elk op zich

of samen, niet operationeel genoeg om de beheersinformatie die het Rekenhof vroeg, aan te leveren.

Interne audits kaartten deze tekortkomingen al aan in 2015, 2018 en 2019¹⁶⁴, en wezen op het gebrek aan transparantie over partnerschappen en het ontbreken van een overzicht van alle relevante informatie per partnerschap of partner¹⁶⁵. In 2011 al formuleerde de nota *Uitbestedingsbeleid voor de VDAB – Eindrapport* de nood aan een partnerbeheersysteem dat alle samenwerkingsvormen zou bevatten.

De VDAB ontwikkelde het zogenoemde partnerplatform met de bedoeling de informatie over partners op één plek te verzamelen, verbanden zichtbaar te maken, over strategische en tactische partnerschappen te rapporteren, en contactpersonen en projecten op te volgen en te beheren. Dat partnerplatform bestaat uit afzonderlijke modules *projectbeheer* en *partnerinfo*¹⁶⁶. Hoewel het gedeelte projectbeheer deels operationeel is, gebruikt de VDAB het niet systematisch en niet altijd correct. Daardoor is de informatie in het systeem onvolledig, niet actueel en soms foutief. Door het gebrek aan een unieke identificatiesleutel voor de projecten, is het ook moeilijk, en vaak onmogelijk, om de informatie over de projecten van partners in dit systeem te koppelen aan informatie uit andere systemen, zoals de financiële gegevens van de diensten boekhouding of de begroting. Het systeem laat ook nog onvoldoende toe projecten op te volgen en te beheren.

De VDAB gaf toe dat hij deze problematiek nog niet heeft opgelost en wijt dat aan de lage prioriteit die de omvorming of uitbreiding van het bestaande partnerplatform tot een behoorlijk beheers- en opvolgingssysteem kreeg¹⁶⁷, alsook aan de keuze om in andere prioriteiten (vaak beleidsopdrachten) te investeren.

De VDAB beschikt over diverse *tools* en informaticatoepassingen om projecten en hun resultaten op te volgen. Zij werken meestal afzonderlijk en volgen één thema of één maatregel op. Veel van deze systemen of delen ervan zijn verouderd, worden niet bijgehouden doordat de VDAB ondertussen aan nieuwe applicaties werkt en zijn niet op elkaar afgestemd, terwijl er ook geen plannen zijn om ze op elkaar af te stemmen. De provincies gebruiken eigen instrumenten, die niet afgestemd zijn op die van de centrale diensten en de andere provincies¹⁶⁸, onder meer bij gebrek aan duidelijke en afgedwongen afspraken daarover. Tot vandaag beschikt de VDAB niet over een archiveringstool¹⁶⁹. De dienst vindt dossierstukken soms noch op papier, noch digitaal terug, soms zelfs niet in recente dossiers. Daardoor worden de reglementaire verplichtingen inzake archivering niet gerespecteerd.

Deze problemen maken dat eventuele overzichtsrapporten of gekoppelde informatie manueel samengesteld moeten worden, wat een tijdrovende en dure aangelegenheid is en het risico op fouten verhoogt. Bovendien leidt dat ertoe dat de diverse overzichten die de VDAB voor

¹⁶⁴ Interne audit 2014-06 - Samenwerkingsovereenkomsten binnen de regie; Interne audit 2017-04 - Subsidiebeheer. en Interne audit 2018-04 - Opvolging kwaliteit van de tenders.

¹⁶⁵ Zie Nota Ondersteuning partnerprocessen: Corporate, efficiënt, co-creatief en transparant samenwerken met partners, d.d. 2 juli 2018.

¹⁶⁶ Presentatie Briefing partnerplatform/projectbeheer (2019).

¹⁶⁷ Interne audit 2018-04. Rapport Opvolging kwaliteit van de tenders d.d. 19 februari 2019 - Reactie van de geauditeerde dienst.

¹⁶⁸ Presentatie *DT managementrapport - Partnermanagement*, directieteam AMB, 29 juni 2020.

¹⁶⁹ Videogesprek d.d. 8 juli 2020.

intern gebruik of ter verantwoording aan regering en parlement opmaakt, weinig consistent of eenvormig zijn, onder meer doordat elke samensteller andere databronnen hanteert en een eigen referentiewijze gebruikt, wat de transparantie belemmert. Deze situatie hypothekeerde ook het verloop van en de kwaliteit van de informatie in deze audit.

3.1.5 Betalingsmechanismen

Om partners te vergoeden gebruikt de VDAB verschillende soorten van financiering. De belangrijkste zijn: inspanningsvergoedingen, resultaatvergoedingen, stagevergoedingen en beheerskosten. De VDAB kiest de vergoedingsvorm in functie van de dienstverlening. Volgens de VDAB zou een inkoper per opdracht nagaan welk vergoedingstype best kan ingezet worden¹⁷⁰. Die kan daarbij niet terugvallen op een visie op of een beleid voor het gebruik van de soorten vergoedingen.

De inspanningsvergoeding vormt de basisvergoeding voor de geleverde inspanningen, ongeacht het uiteindelijke resultaat. Zij wordt in principe bepaald in de offerte van de opdrachtnemer (overheidsopdracht) of in onderling akkoord (bij een samenwerking). De resultaatvergoeding vergoedt het bereiken van een afgesproken resultaat (bijvoorbeeld de uitstroom naar werk of de opmaak van een persoonlijk ontwikkelingsplan). Zij beoogt de partner te stimuleren om het resultaat te bereiken en de VDAB legt ze meestal forfaitair vast.

De resultaatvergoeding kan verschillende vormen hebben. In sommige dossiers betaalt de VDAB deze forfaitaire vergoeding per deelnemer die het resultaat heeft behaald¹⁷¹. Andere dossiers¹⁷² stellen een resultaatpercentage voorop. Als dat behaald is, betaalt de VDAB een resultaatvergoeding voor het totaal aantal deelnemers, ook als zij niet allen resultaat boekten. Is het percentage niet behaald, dan vergoedt de VDAB slechts voor de deelnemers die een positief resultaat haalden¹⁷³.

Een resultaatvergoeding stimuleert de partner enerzijds om een resultaat te behalen, maar kan er anderzijds toe leiden dat de partner alle inspanningen richt op deelnemers die vermoedelijk gemakkelijk het resultaat zullen halen.

De VDAB kent een stagevergoeding toe als de opdracht bepaalt dat de partner in een stage voor de werkzoekende moet voorzien.

Beheerskosten bestaan uit een aantal vaste kosten die de VDAB meestal op forfaitaire wijze vergoedt.

De verhouding tussen de vergoedingentypes verschilt van dossier tot dossier. De provinciale dossiers bevatten nauwelijks verantwoordingen van de keuze voor de financieringswijze of onderbouwing van de verhouding tussen de verschillende vergoedingen. Voor de centrale tenders bevat de conceptnota beperkte informatie over de prijsbepaling of de vergoedingsvorm,

¹⁷⁰ E-mail VDAB d.d. 27 november 2020.

¹⁷¹ Als bijvoorbeeld tien op vijftien deelnemers het gewenste resultaat behalen, betaalt de VDAB tien resultaatvergoedingen.

¹⁷² Voorbeeld: Winkelbediende Groep Intro, VDAB Brussel, 2016.

¹⁷³ Als dat percentage bijvoorbeeld 60% bedraagt, betaalt de VDAB honderd vergoedingen als 61 op de honderd deelnemers een positief resultaat behaalden. Als 59 deelnemers het resultaat haalden, betaalt hij echter maar 59 maal een vergoeding uit.

maar zij biedt doorgaans geen inzicht in de onderbouwing van de keuze van de vergoedingsvorm of de onderlinge verhouding ervan. In enkele gevallen licht deze informatie wel aanpassingen in het vergoedingsmechanisme ten aanzien van voorgaande tenders toe¹⁷⁴.

Of de keuze van prijsbepaling invloed heeft op de resultaten, heeft de VDAB nog niet geëvalueerd¹⁷⁵. Hij heeft dan ook geen richtlijnen om de prijsbepaling te sturen, noch zicht op het effect van de financieringsmechanismen op de resultaten.

3.1.6 Evaluatie

Behalve de resultaten voor specifieke activiteiten of groepen van activiteiten, evalueren diverse interne en externe actoren de werking en de activiteiten van de VDAB op verschillende manieren en met een verschillende finaliteit.

De VDAB heeft een interne-auditdienst, die hoofdzakelijk de interne werking van de VDAB zelf onderzoekt. Zo onderzocht deze dienst onder meer het gebruik van de *kwalimons* (kwalitatieve monitoring), de voorbereidingsfase van provinciale uitbestedingen en de instroom in competentiecentra. Deze audits kampten, zoals ook de audit van het Rekenhof, soms met het probleem van de onvolledigheid van de informatie. Zij bevatten altijd aanbevelingen, waarmee het management van de VDAB instemde. Die aanbevelingen worden echter niet altijd gerealiseerd. Nochtans had de realisatie ervan en een strikte (meer inhoudelijke) opvolging en aansporing daarvan door het auditcomité, het probleem van de onvolledige, onbetrouwbare en weinig uniforme informatie, deels kunnen voorkomen.

De VDAB beschikt ook over een interne evaluatiecel, die hoofdzakelijk beleidsevaluaties uitvoert om input te geven aan beleidsmakers¹⁷⁶. Zij gaan soms over meer algemene beleidsmatige vragen¹⁷⁷, maar soms ook over specifieke activiteiten of projecten. Zo evalueerde deze cel de sectorale bemiddeling (2017), het wijk-werken (2019)¹⁷⁸ en de tijdelijke werkervaring (WES) (2019). Deze evaluaties gingen niet zozeer in op kwantitatieve resultaten, maar meer op kwalitatieve elementen zoals die bleken uit bevestigingen van bemiddelaars, partners, werkzoekenden en werkgevers. Sommige van die evaluaties werden besproken in de technische werkgroep (TWG), een adviesorgaan van de raad van bestuur. De evaluaties bevatten meestal ook aanbevelingen, die echter niet werden bekrachtigd door de TWG of de raad van bestuur.

¹⁷⁴ Zo vermeldt de conceptnota Tender W2A bv.: 'Binnen de lopende opdracht ligt de focus te weinig op het aanklappen van werkzoekenden en het hanteren van een gestructureerde werking. Dit heeft ook mede te maken met de wijze van financiering in de huidige tender. Partners worden gefinancierd per half dagdeel training, ongeacht het aantal cursisten dat deelneemt. (...) In de nieuwe tender wordt ook een aangepaste manier van financiering voorzien zodat partners gesensibiliseerd worden om meer aanklappend en gestructureerd te werken. De prijs per gegunde opdracht wordt betaald in twee delen. Het eerste deel (of 80% van de gegunde prijs) wordt betaald per kop op basis van de registratie in MLP (Mijn loopbaan voor partners) van de VDAB. Het resterende deel heeft betrekking op het positieve resultaat (of 20% van de gegunde prijs). Dit wordt uitbetaald na de beëindiging van het opleidingsgedeelte ofwel op basis van de aanvaarding van het verslag per werkzoekende dat uitmondt in een POP ofwel op basis van tewerkstelling op het moment van de meting'. De conceptnota TIBB 2 vermeldt een aanpassing van de wijze om de resultaatvergoeding te bepalen: 'Waar voorheen de resultaatvergoeding bepaald werd i.f.v. een uitstroombnorm en verschillend per aanbieder berekend werd i.f.v. de gegunde offerteprijs, wordt een uniforme resultaatvergoeding van € 725 vooropgesteld voor elk positief resultaat (uitstroom naar werk)'.

¹⁷⁵ Antwoord VDAB van 27 november 2020.

¹⁷⁶ Voornamelijk quasi sociaalwetenschappelijke en tevredenheidsstudies, bv. Evidence informed werken.

¹⁷⁷ Bv. Onderzoek naar vrouwen met een migratieachtergrond en hun drempels naar werk (2019) en Noden en behoeften van 55plus (2016).

¹⁷⁸ TWG 20/01/2020.

Een expliciete aanvaarding van de aanbevelingen en een gestructureerde opvolging van hun uitvoering ontbreken. De impact van deze evaluaties is dan ook onduidelijk.

Andere diensten van de VDAB hebben soms ook evaluaties van bepaalde dossiers, activiteiten en beleidsmaatregelen gemaakt, die zij voorlegden aan de raad van bestuur¹⁷⁹ of de TWG¹⁸⁰. De motivering van voorlegging aan de TWG of de raad van bestuur is onduidelijk. Uit de notulen van deze fora blijkt dat zij de evaluaties wel hebben besproken, maar dat de raad van bestuur er alleen kennis van heeft genomen en geen instructies heeft gegeven of aanpassingen heeft beslist.

De VDAB maakte voor één project een vergelijking tussen de 3 private partners¹⁸¹. Daaruit bleek dat niet de kwaliteit van de dienstverlening het uitstroomresultaat beïnvloedde, maar wel de afsluitdatum van het traject. De door de partners aangerekende kosten, dus zonder de kosten eigen aan de VDAB, werden wel vermeld maar algemene conclusies over efficiëntie en effectiviteit ontbreken.

Daarnaast werd nog van enkele centrale samenwerkingen met partners een evaluatie gemaakt waarbij, voor zo ver als mogelijk, een vergelijking gemaakt werd met de dienstverlening door de VDAB zelf. Zo wordt voor de TAL-tender een vergelijking gemaakt tussen uitstroom/doorstroom van langdurig werklozen via partners en via de VDAB¹⁸². De resultaten zijn grotendeels gelijk maar de kostenfactor wordt niet meegenomen. Uit een ander eigen onderzoek van TIBB¹⁸³ bleek dat de resultaten van de partners beter of gelijklopend met die van de VDAB waren, maar ook hier werd geen kostenvergelijking opgesteld. Het is dan ook onduidelijk of de kostprijs in relatie staat tot de resultaten.

In de VDAB vinden dus tal van evaluaties plaats die de werking kunnen verbeteren, maar het gaat niet om systematische of omvattende evaluaties van, onder meer, de resultaten van zijn activiteiten, financierings- en/of samenwerkingsvormen. Ook een gestructureerde aanpak van de verbeteringsvoorstellen en aanbevelingen ontbreekt. De interne audit volgt op of een probleem opgelost is, maar het Rekenhof stelde vast dat zij een probleem al als opgelost beschouwt als een werkgroep, een richtlijn of een nota worden aangekondigd. Het resultaat van de veranderingen zelf evalueert hij niet.

Ook externe actoren evalueren de werking of activiteiten van de VDAB. De VDAB heeft zelf al verschillende studies doen uitvoeren door of in samenwerking met een consultant¹⁸⁴. Het Rekenhof heeft recent nog het instrument individuele beroepsopleiding (IBO) geëvalueerd¹⁸⁵ en Audit Vlaanderen had hoofdzakelijk aandacht voor de organisatiebeheersing (o.a. doelstellingen, monitoring, belanghebbendenmanagement) en het risicomanagement van de VDAB.

¹⁷⁹ Evaluatienota Certo 2018, raad van bestuur 3 juli 2019

¹⁸⁰ Evaluatie Wijk-werken 2018 en Evaluatie TWE werkzoekenden 2018, beiden in de technische werkgroep op 29 april 2019.

¹⁸¹ Rapport 'Kwaliteit vs. Resultaat. Onderzoek of en hoe uitstroomresultaten beïnvloed worden door de kwaliteit van de dienstverleners', TWG 19 januari 2015.

¹⁸² Nota aan de technische werkgroep van 14 oktober 2019.

¹⁸³ De effectiviteit van de TIBB's in vergelijkend perspectief, TWG 21 september 2015. In zijn antwoord gaf de VDAB aan dat de evaluatie van de eerste TIBB-tenders heeft geleid tot de aanpassing van de regels voor het afsluiten van trajecten in de daaropvolgende tenders.

¹⁸⁴ VDAB in samenwerking met Business Markers (2019) en DLA Piper en Idea, *Evaluatie van de tendering als instrument voor de arbeidsmarktwerking* (2009).

¹⁸⁵ Individuele beroepsopleiding in de onderneming: onderzoek naar de effectiviteit van de maatregel, januari 2021.

In Vlaanderen vonden bovendien studies plaats door, onder meer, het Steunpunt WSE. Sommige ervan evalueerden de resultaten van beleidsuitvoering of activiteiten waarin de VDAB een rol speelde¹⁸⁶. Eén studie¹⁸⁷ maakte een vergelijking tussen de VDAB en zijn partners. Het betrof een onderzoek naar de resultaten van de eerste tender van de VDAB van 2005 *Begeleiding en opleiding van werkzoekenden*¹⁸⁸. Deze studie verwijst naar heel wat andere buitenlandse studies die tot de conclusie komen dat de dienstverlening door de overheid zelf minstens even goed of effectiever, maar in vele gevallen beter of effectiever is dan deze van de private sector. In Vlaanderen zelf zouden volgens deze studie de resultaten van de private, *non-profit en profitsector* beter zijn dan die van de VDAB. Daarbij zou de profitsector ook nog goedkoper zijn dan de VDAB en de non-profitsector. De studie zelf stelde echter dat er een grote onzekerheid bestaat over de kosten die de VDAB voor haar eigen dienstverlening opgaf. Deze kosten zijn immers afgeleid uit de door de VDAB opgegeven eigen kosten in het kader van de gunning en dateren dus van voor 2005. Het is ook onduidelijk wat inbegrepen is en wat niet (bijvoorbeeld in hoeverre overheadkosten zijn inbegrepen). De uitstroomgegevens betreffen de periode 2005-2010. Rekening houdende met het lange tijdsverloop en de vele veranderingen, zoals de sterk toegenomen ervaring met partnerwerking¹⁸⁹ en de evoluties van de activiteiten in eigen beheer van de VDAB, is het onzeker of de conclusies nog gelden voor de latere en huidige dienstverlening.

Hierbij moet opgemerkt worden dat ook als zowel de resultaten als de volledige kostprijs van een activiteit gekend zouden zijn, en alle mogelijke verschillen tussen de deelnemers en arbeidsmarktomstandigheden weggefilterd zijn, in vele gevallen de vraag naar efficiëntie en effectiviteit blijft rijzen. Een voorbeeld kan dat verduidelijken. Stel dat partner A erin slaagt 50 op 100 deelnemers te laten doorstromen naar werk tegen een kostprijs van 200.000 euro. Voor partner B zijn deze cijfers 60 op 100 en 280.000 euro. Per succesvolle uitstromer is de kostprijs van partner A 4.000 euro. Voor partner B is dat 4.666,6 euro. De kostprijs bij partner A is dus aanzienlijk lager, maar het succes bij partner B is aanzienlijk hoger. De fundamentele vraag daarbij luidt dan hoeveel de VDAB bereid is meer te betalen om een hogere succesratio te behalen. Deze vraag is moeilijker te beantwoorden naarmate de kosten en de opbrengsten of minderuitgaven (werkloosheids- en andere vergoedingen in min, verhoogde ontvangsten sociale zekerheid,...) soms de budgetten van andere overheden (federaal, OCMW,...) betreffen. Verschillende benaderingen zijn daarbij mogelijk: nagaan wat de bespaarde kosten voor de maatschappij zijn bij een hogere tewerkstelling of wat de *verloren* kosten zijn (dus betaald voor deelnemers zonder tewerkstelling), een wegingsformule op beide factoren toepassen,...

Ook op vraag van Viona¹⁹⁰ vonden onderzoeken plaats. Zo loopt een studie *Activeringstrajecten voor personen met een medisch, mentale, psychische, psychologische en/of sociale problematiek*, die nauw aansluit bij de activiteiten van de VDAB.

¹⁸⁶ Werk.focus 26 juni 2019, Instroom in werk bij 55-plussers in Vlaanderen kent geringe vooruitgang en De Cuyper, P., & Vandermeersch, H. (2018). Mentoring naar werk voor hooggeschoolde anderstalige nieuwkomers. Een analyse van knelpunten, successen en opportuniteiten. Leuven: HIVA – KU Leuven.

¹⁸⁷ Cockx en Baert, Contracting Out Mandatory Counselling and Training for Long-Term Unemployed. Private For-Profit or Non-Profit, or Keep it Public?, Steunpunt Werk en Economie, 2015.

¹⁸⁸ De zogenaamde proeftuin trajecttendering.

¹⁸⁹ De studie verwijst zelf naar het feit dat non-profitorganisaties in 2005 al heel wat ervaring hadden inzake samenwerking met de VDAB, wat niet het geval was voor de profit. Deze laatste moest zich dan ook proberen onderscheiden door een lagere prijs aan te bieden.

¹⁹⁰ Bijvoorbeeld Vlaams Interuniversitair Onderzoeksnetwork Arbeidsmarktreportering, Wegwijs naar werk. Longitudinale analyse en evaluatie van inburgerings- en activeringstrajecten in Vlaanderen, 2005-2016. Eindrapport van de VIONA Leerstoel Migratie, Integratie & Arbeidsmarkt.

De agenda's van de belangrijkste bestuurs- en managementfora van de VDAB tonen niet aan dat zij deze externe rapporten – met uitzondering van de Rekenhofaudits – hebben besproken. Het is dan ook onduidelijk of en hoe de VDAB de resultaten ervan in zijn werking verwerkte.

Het Rekenhof concludeert dat diverse externe organisaties en de VDAB zelf in tal van studies de VDAB-werking en -activiteiten hebben geëvalueerd, maar dat het meestal onduidelijk is of en hoe de VDAB aan de slag is gegaan met de studies en welke de eventuele resultaten zijn.

3.2 Opvolging van de dienstverlening

3.2.1 Instrumenten voor de opvolging van de kwaliteit

De VDAB beschikt over een aantal instrumenten die voor de eigen activiteiten of voor die van de partners worden gebruikt:

- Het belangrijkste instrument om de VDAB te ondersteunen bij de kwalitatieve opvolging van de partneractiviteiten is het kwalimon-instrument (kwaliteitsmonitoring). Dat wordt verder besproken in punt 3.2.1.1.
- Voor enkele door partners georganiseerde opleidingsactiviteiten vonden bevestigingen bij de cursisten plaats, die niet alleen de kwalitatieve organisatie van de cursus, maar ook de kwaliteit van de lesgevers bevestigden. Het Rekenhof vond geen aanwijzingen dat dit ook voor opleidingen in eigen beheer plaatsvond.
- Jaarlijks bevestigd een cursistenraad de deelnemers aan specifieke opleidingen in één vakdomein. Deze bevestiging maakt geen onderscheid tussen activiteiten in eigen beheer of langs partners en biedt dus geen inzicht in een eventueel kwaliteitsverschil tussen beide, noch tussen de partners onderling.
- De VDAB stelt de kwaliteit van zijn dienstverlening te meten via proces- en resultaatmetingen. Voor beide hanteert de VDAB regelmatige tevredenheidsmetingen bij werkgevers, partners en klanten als indicator van de behaalde resultaten¹⁹¹. Deze metingen zouden vervolgens gebruikt worden om verbetertrajecten op te zetten, maar dat werd door de VDAB niet aangetoond. De toename van de competenties en de duurzame tewerkstelling van werkzoekenden volgt de VDAB niet op als maatstaf van de kwaliteit van de dienstverlening, omdat hij die slechts als indirecte doelstellingen beschouwt.
- Een belangrijk instrument inzake kwaliteit en tevredenheid is volgens de VDAB ook het klachtenmanagement, waarmee de VDAB zicht kan krijgen op bepaalde problemen¹⁹². Het is evenwel onduidelijk of dat tot (structurele) verbeteringen leidt.
- De VDAB beschikt over een kwaliteitshandboek voor de ESF-projecten en een draaiboek samenwerking-provinciaal kwaliteitshandboek voor de provinciale projecten¹⁹³. Voor centrale niet-ESF indienbare projecten zou het ESF-handboek volgens de VDAB ook van toepassing zijn. De bepalingen in het handboek zelf zijn daarover echter niet coherent¹⁹⁴. Beide bovengenoemde handboeken reiken een aantal instrumenten aan om de kwaliteit van de uitvoering door partners te bewaken. Zij bevatten in de eerste plaats een detaille-

¹⁹¹ Intranet VDAB over Kwaliteit.

¹⁹² In 2018 waren er 1.951 klachten, waarvan 1.601 ontvankelijk. Dat wordt ook vermeld in de jaarverslagen.

¹⁹³ Het beleidsdomein Onderwijs en Vorming bewaakt de kwaliteit van opleidingen die de onderwijssector verstrekt.

¹⁹⁴ De inleiding onder titel 4 van het boek bepaalt: 'De uitbestedingen in het kader van dit kwaliteitshandboek betreffen degenen die worden ingediend bij ESF'. Subtitel 4.1.1.1 bepaalt echter: 'In principe moeten alle centrale opdrachten conform de richtlijnen van dit kwaliteitshandboek worden uitgeschreven – zowel ESF indienbare als niet-ESF indienbare projecten.'

ring van de te volgen stappen en zijn dus vooral gericht op de procedurele en administratieve kwaliteit van de activiteit. Bij capaciteitsbeperkingen wordt voor controle prioriteit gegeven aan ESF-ingediende projecten.

- De opstartvergadering heeft als doel een aantal praktische zaken te regelen, de contactpersonen aan te duiden en een duidelijke taakverdeling tussen de VDAB en de partner af te spreken. Deze vergadering gaat dus vooral over de procedureel-administratieve kwaliteit.
- De kwaliteitshandboeken voor overheidsopdrachten voorzien in een aantal administratieve controles, zoals kwantitatieve kwaliteitscontroles en een steekproefsgewijze *on desk*-dossiercontrole op de doelgroep en de financieringsvoorwaarden¹⁹⁵.

3.2.1.1 Kwaliteitsbewaking bij activiteiten van partners

Hoewel de VDAB zowel bij de voorbereiding als tijdens de uitvoering van activiteiten aandacht heeft voor kwaliteitsaspecten van de dienstverlening door de partners, stellen zich in de praktijk een aantal problemen. In 2019 heeft de VDAB zijn partners bevraagd over de samenwerking met hem en, onder meer, de opvolging van de kwaliteit. Uit die bevraging kwamen een aantal aandachtspunten en aanbevelingen naar voren, die erop wezen dat de partners het bestaande kwaliteitsbeleid of de toepassing ervan voor verbetering vatbaar vonden¹⁹⁶.

Voor een meer globale opvolging van de kwaliteit van de dienstverlening door partners heeft de VDAB geen algemene kwaliteitsindicatoren, zodat een overkoepelend zicht op de kwaliteit van de dienstverlening door partners ontbreekt.

Kwaliteitsbewaking voorafgaand aan de uitvoering van een project

De VDAB beschikt niet over een systeem om de kwaliteit van de eventuele uitbestedingskeuze op te volgen. Zo volgt hij bijvoorbeeld niet op of sneller en meer mensen bereikt worden met activiteiten in eigen beheer of met die van de partners. In zijn reactie van 28 mei stelde de VDAB dat *dit geen relevante parameters zijn in het licht van de toelidingsafspraken die vaak samenhangen met uitbestedingen*.

Volgens de VDAB moeten diverse elementen de kwaliteit van de activiteiten van partners proactief verzekeren. Sinds september 2019 geldt een Vlaams kwaliteits- en registratiemodel voor dienstverleners die een dienstverlening verrichten in het kader van werkgelegenheidsbeleid, professionele vorming en de sociale economie en daarvoor vanuit het beleidsdomein Werk en Sociale Economie een financiering, subsidie of een andere vorm van ondersteuning ontvangen¹⁹⁷. Deze kwaliteitsvoorwaarden betreffen echter alleen minimale kwaliteitsvoorwaarden op het vlak van dienstverlening aan klanten, personeelsbeheer en financieel beheer. Daarnaast moet een organisatie die kosteloos¹⁹⁸ arbeidsbemiddeling, trajectbegeleiding of competentieontwikkeling verstrekt aan werkzoekenden, gemandateerd zijn¹⁹⁹. Met een

¹⁹⁵ Daarvoor maakt de projectopvolger maandelijks onder meer schuldbevestigingsstaten en monitoringstabellen op.

¹⁹⁶ Zie nota Toelichting project Samenwerking met partners en de presentatie *Resultaten onderzoek Partnerbevraging*, directieteam AMB, 27 mei 2019.

¹⁹⁷ Decreet van 29 maart 2019 betreffende het kwaliteits- en registratiemodel van dienstverleners in het beleidsdomein Werk en Sociale Economie.

¹⁹⁸ Kosteloos betekent dat de werkzoekende niets moet betalen.

¹⁹⁹ Besluit van de Vlaamse Regering houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding van 5 juni 2009.

mandaat toont de organisatie aan dat ze beschikt over een duidelijke organisatiestructuur en de nodige infrastructuur voor de uitvoering van de vooropgestelde dienstverlening. De toekenning ervan berust bij de raad van bestuur van de VDAB. De mate waarin deze procedures een kwaliteitsvolle dienstverlening garanderen, viel buiten de scope van deze audit.

Enkel voor overheidsopdrachten heeft de VDAB een zogenaamd Rasci-document opge maakt²⁰⁰, dat het proces in stappen heeft opgesplitst en per stap heeft bepaald wie welke rol dient op te nemen. Dat moet de kwaliteit bevorderen. Het document gaat echter alleen formeel over rollen en bevoegdheden, niet over inhoudelijke kwaliteit. Uit de dossiercontrole blijkt overigens niet dat de VDAB het instrument gebruikt. Na elke plaatsingsprocedure zou een evaluatie moeten plaatsvinden, maar die ontbrak in nagenoeg alle nagekeken centrale en provinciale dossiers.

Kwalitatieve monitoring (Kwalimon)

Het belangrijkste instrument om VDAB-medewerkers te ondersteunen bij de kwalitatieve opvolging van de partneractiviteiten is het *kwalimon*-instrument. Het kwaliteitshandboek en de kwalimon-handleiding preciseren de richtlijnen en modaliteiten van de uitvoering. Zij bepalen wanneer en voor welke activiteiten een kwalimon moet plaatsvinden en wat die moet inhouden²⁰¹.

Volgens de handleiding is de kwalimon een *coachend instrument ten aanzien van de partner*²⁰². Het gaat om het zogenaamde *informeel coachen*, als *ondersteuning van de partner bij het leren en ontwikkelen in de goede uitvoering van zijn opdracht* en is gericht op *het optimaliseren van de werking*. Het doel is dus de wijze van invulling van de taak te coachen en eventueel bij te sturen. De kwalimon is dus geen eindevaluatie van de opdracht, maar vindt tijdens de operationele fase plaats. Bij overheidsopdrachten vormen het bestek en de offerte, waarin de partner omschrijft hoe hij het project zal aanpakken, de uitgangspunten van de kwaliteitsbeoordeling; bij subsidies en samenwerkingsovereenkomsten wordt uitgegaan van wat de overeenkomst stelt.

De uitvoering van de kwalimons kent een aantal pijnpunten. Een recente interne audit²⁰³ stelde onder meer vast dat *de kwalitatieve opvolging van ESF-ingediende projecten strikter is dan de niet ESF-ingediende. Deze al dan niet ESF-ingediende projecten lopen voor een groot gedeelte parallel met de indeling centrale en provinciale projecten, waarbij voor de centrale projecten de kwalimons strikt worden opgevolgd en voor de provinciale projecten de afname van de kwalimon niet sluitend is.*

Het dossieronderzoek in deze audit bevestigde deze vaststelling. Zo bevatten slechts ongeveer drie op tien nagekeken provinciale dossiers een kwalimon. In enkele dossiers verklaarde de VDAB de afwezigheid ervan door een te drukke agenda of de langdurige afwezigheid van verantwoordelijke VDAB-medewerkers. In de meeste gevallen gaf hij echter geen verklaring. De kwaliteitscontroles waarin het kwaliteitshandboek voorziet, lijken voor de provinciale dos-

²⁰⁰ Rasci: een document dat per stap personen aanduidt met de volgende rollen: *Responsible, Accountable, Support, Consulted, Informed*.

²⁰¹ Zo is geen volledige kwalimon nodig als het project minder dan 6 maanden duurt.

²⁰² Handleidingen kwalimon opleiding en begeleiding, p.3.

²⁰³ Interne audit 18-04, Opvolging kwaliteit van de tenders, 19 februari 2019.

siers dan ook maar beperkt plaats te vinden. Wel bevatte een beperkt aantal andere dossiers tussentijdse evaluatieverslagen, die soms kwaliteitsaspecten bevatten.

De nagekeken centrale dossiers bevatten doorgaans wel een kwalimon of een verwijzing naar een kwalimon²⁰⁴. Verscheidene centrale dossiers bevatten ook een tussentijdse evaluatienota of een eindevaluatie²⁰⁵. Die beperkten zich doorgaans niet tot een evaluatie van (tussentijdse) cijfers, maar behandelden ook kwaliteitsaspecten of elementen die daarop een invloed konden hebben. Op grond van de gedane vaststellingen stelden zij bijsturingen voor. Bij de bepaling van de modaliteiten voor volgende overheidsopdrachten, bracht de VDAB ook meermaals leereffecten op grond van de evaluatie van de aflopende uitbesteding in rekening²⁰⁶.

De beschikbare kwalimons vertoonden formeel en inhoudelijk een aantal werkpunten. Niettegenstaande de kwalimons steunen op een sjabloon, verschilden zij inhoudelijk. Sommige zijn volledig ingevuld, anderen maar deels. Sommige zijn puur formalistisch, andere zijn iets meer evaluerend.

Ondanks een aanpassing van de kwalimon in 2016 op vraag van de partners, die een meer inhoudelijke focus en ruimte voor een coachende aanpak wensten²⁰⁷, beperkten ook de meer recente kwalimons zich vooral tot administratieve en organisatorische aspecten en richtten zij zich minder op de intrinsieke kwaliteit van de activiteiten. Het sjabloon voor de kwalimon richt zich trouwens ook vooral op deze organisatorische en administratieve aspecten, en laat weinig ruimte om in te gaan op de inhoudelijke aspecten die het bestek en de offerte bepalen. De kwalimon leidde dus dikwijls niet tot sturing of coaching.

Ook de partnerbevraging in 2019 bevestigde dat de partners de kwalimon nog altijd meer als een controle-, dan als een coachingsysteem ervoeren²⁰⁸. In 2019 startte de VDAB daarom een werkgroep²⁰⁹ die een nieuw model van kwalimon moest uitwerken, dat meer zou leiden tot coaching van processen, en minder tot procedurecoaching. Het model diende de kwalimon te hervormen van een monitoringsinstrument naar een inhoudelijk coachingsinstrument, wat evenwel al sinds de invoering van het instrument de bedoeling was.

Een recente nota aan het directieteam arbeidsmarktbeheer²¹⁰ stelde dat de VDAB *wel duidelijk gaat beschrijven wat de samenwerking precies omvat en welke doelstellingen vooropgesteld worden ('het wat'), maar dat partners zelf kunnen beschrijven hoe ze dit gaan realiseren ('het hoe')*. In zoverre deze nieuwe benadering meer zal focussen op de doelstellingen, zou dit moeten leiden tot een duidelijker omschrijving ervan en zou dat kunnen tegemoetkomen aan de aanbeveling uit de partnerbevraging 2019 om de doelstellingen per samenwerkingsvorm duidelijker te omschrijven²¹¹. Het feit dat de partners de concrete uitvoering zelf bepalen sluit

²⁰⁴ Zo kon voor alle veertien centrale tenders die het voorwerp waren van kwartaalrapportering aan de raad van bestuur, op één na, een kwalimon teruggevonden worden.

²⁰⁵ Dat is onder meer het geval voor de opeenvolgende TIBBs, TAL, SIW, TWE en ORI.

²⁰⁶ Zie ter illustratie: Conceptnota TIBB3 (Nota aan TWG d.d. 10 april 2013), Conceptnota TIBB4 (Nota aan TWG d.d. 7 maart 2016) en Nota aan het Directieteam AMB d.d. 27 mei 2019 (geïntegreerde werk-welzijnsbegeleiding voor mensen in armoede: individuele trajecten en groepsaanbod bij partners. Voorstel voor een vernieuwd groepsaanbod).

²⁰⁷ Interne Audit VDAB, rapport *Opvolging kwaliteit van de tenders*, 19 februari 2019.

²⁰⁸ Resultaten aan aanbevelingen partnerbevraging, directieteam juli 2019.

²⁰⁹ Nota aan directieteam AMB van 9 maart 2020, Werf 13: *Vorm geven aan de 10 principes voor de samenwerking met partners*: stand van zaken.

²¹⁰ Directieteam arbeidsmarktbeheer 19 oktober 2020, *Kwaliteitsopvolging rol projectopvolgers*.

²¹¹ N.a.v. de partnerbevraging in 2019 werd aanbevolen de doelstellingen per samenwerkingsvorm duidelijker te omschrijven.

niet uit dat er toch overkoepelende en over partners en activiteiten heen vergelijkbare kwaliteitsindicatoren zouden kunnen worden bepaald.

Verder stelde de nota: *De nadruk zal meer liggen op de coaching van partners, eerder dan het controleren van de bestekvoorwaarden. Coaching van partners is in de eerste plaats gericht op het optimaliseren van de kwaliteit van de dienstverlening. Coaching moet gezien worden als een ondersteuning van de partner bij het leren en ontwikkelen in de goede uitvoering van zijn opdracht.* Deze formulering is dezelfde als die welke al geruime tijd in het handboek staat, zodat de vraag rijst of in de praktijk iets zal veranderen. Het is echter onduidelijk hoe de VDAB de coachingbenadering zal afstemmen met de bepaling *dat partners zelf kunnen beschrijven hoe ze dit gaan realiseren.*

Hoewel de coachende aanpak de samenwerking kan bevorderen, wil het Rekenhof wijzen op enkele risico's die afhangen van de concrete invulling van deze aanpak. Zo is de dienstverlener verantwoordelijk voor de uitvoering van de opdracht overeenkomstig de offerte of overeenkomst. De VDAB kan in principe alleen bijsturen om tot een betere uitvoering van de offerte of overeenkomst te komen. Bij overheidsopdrachten is de kwaliteit van de uitvoeringswerkwijze die de offerte vermeldt, meestal het doorslaggevende gunningscriterium. De VDAB mag met bijstellingen die de offertewerkwijze verregaand aanpassen, de gelijkheid tussen de inschrijvers niet beïnvloeden. Zware bijstellingen kunnen leiden tot discussies over de verantwoordelijkheid voor tekortkomingen in de uitvoering of het niet behalen van de vooropgestelde resultaten. Bij subsidies kan coaching in conflict komen met de substantieve voorwaarden ervoor. Ten slotte houden veel uitbestedingen een resultaatvergoeding in voor de uitstroom naar werk. Als de VDAB veel coacht, rijst de vraag of hijzelf, dan wel de partner het uiteindelijke resultaat heeft beïnvloed en welke impact dat heeft op de grootte van de resultaatsvergoeding. Volgens de VDAB is het zeer moeilijk te bepalen door welke inspanningen het resultaat is bereikt en kan hij de resultaatsvergoeding dus uitbetalen ongeacht coaching of bijsturing.

3.2.1.2 *Kwaliteitsopvolging van de activiteiten in eigen beheer*

De VDAB stelde de beoordeling van de kwaliteit van de activiteiten in eigen beheer aan te pakken zoals die van de partners²¹². De auditvaststellingen en het lopende VDAB-project om tot eenzelfde *level playing field* te komen voor de kwaliteitsbenadering voor dienstverlening in eigen beheer of door partners²¹³, spreken dat echter tegen. Uit de partnerbevraging blijkt dat ook de partners van oordeel zijn dat de VDAB ze strengere eisen oplegt dan hij voor zichzelf doet.

Voor de activiteiten in eigen beheer heeft de VDAB geen kwaliteitshandboeken opgemaakt, maar verwezen naar de teamdoelen en indicatoren. Die richten zich vooral op het (tijdig) ondernemen van acties, maar minder op de kwaliteit ervan. Opleidingen in eigen beheer (die VDAB-instructeurs geven) zijn een belangrijk onderdeel van de actorrol²¹⁴, maar de VDAB bezorgde geen informatie over de wijze waarop hij de kwaliteit daarvan verzekert en opvolgt. Hij stelde voorts dat hij ook bij werkplekleren dezelfde kwaliteitsindicatoren hanteert voor de

²¹² Nota *Bijkomende vragen i.v.m. kwaliteit*, 12 november 2020.

²¹³ Nota *Kwaliteit algemene informatie*, VDAB, 14 oktober 2020.

²¹⁴ In totaal zijn ongeveer 1.000 personeelsleden belast met opleidingstaken.

eigen werking en die van de partners²¹⁵. Deze indicatoren dienen echter alleen voor de opvolging van de administratieve taken. Een verdere beoordeling van bijvoorbeeld de kwaliteit van de toeleidingskeuze of de keuze van het concrete werkplekleerinstrument ontbreekt echter.

3.2.1.3 *Deelconclusies*

Om de kwaliteit van de eigen activiteiten en die van zijn partners te kunnen opvolgen, evalueren en bijsturen, moet de VDAB een kwaliteitsbeleid ontwikkelen en toepassen. De VDAB beschikt niet over een geïntegreerd kwaliteitssysteem om de kwaliteit van de eigen activiteiten en die van zijn partners te kunnen opvolgen, evalueren en bijsturen. Zoals uit 3.2.1.1 en 3.2.1.2 blijkt, zijn er duidelijke verschillen tussen de kwaliteitsbenadering van de eigen activiteiten en die van de partners. De VDAB beschikt wel over veel individuele instrumenten, maar integreert de resultaten niet in een globale aanpak en trekt daaruit te weinig lessen om te remediëren.

3.2.2 *Projecten: kosten en monitoring van de resultaten*

De meting van de efficiëntie en effectiviteit van een activiteit vereist inzicht in de resultaten en de kosten.

3.2.2.1 *Kosten (ook personeels en -overheadkosten)*

Het Rekenhof vroeg de VDAB om een overzicht van alle activiteiten met partners, met daaraan gekoppeld de kosten per actie²¹⁶. De kostprijzen in dit overzicht kwamen niet altijd overeen met kostengegevens uit andere informatiebronnen. Zo bevatte het antwoord op een parlementaire vraag naar de tien grootste dienstverleners in 2017 en de betrokken betalingen²¹⁷, enkele bedragen die overeenstemden met het VDAB-overzicht, maar ook bedragen die duizenden euro's verschilden. In één geval bedroeg het verschil 162.000 euro.

De totale kostprijs voor provinciale samenwerking met derden in 2015 bedroeg volgens het overzicht 15,8 miljoen euro, terwijl dat volgens het antwoord op een parlementaire vraag²¹⁸ 18,6 miljoen euro was. Voor 2019 bedroegen deze totalen respectievelijk 18,6 miljoen euro en 21,8 miljoen euro²¹⁹. De VDAB beschikt dus niet over betrouwbare en correcte, boekhoudkundige informatie die in alle informatiebronnen identiek is. Alleen als de VDAB de betrouwbaarheid van deze gegevens sterk verhoogt, zijn ze bruikbaar voor vergelijkende studies tussen activiteiten.

Voor activiteiten door partners moet de VDAB ook zelf medewerkers inzetten, onder meer voor de projectstart (voorbereiding, gunning) en -opvolging (evaluatie, overleg,...). Daarbij komen nog overheadkosten, bijvoorbeeld voor gebouwen, verbruiksgoederen, verplaatsingen, administratieve ondersteuning, enz. Dat geldt ook voor de activiteiten in eigen beheer. Zoals vermeld, ontbreekt echter een uitgebouwd ABC dat deze kosten in kaart brengt. Het Rekenhof heeft de VDAB dan ook gevraagd met de beschikbare gegevens een vergelijking te maken tussen de kosten voor activiteiten in eigen beheer en die van partneractiviteiten voor

²¹⁵ VDAB-mail van 12 november 2020.

²¹⁶ Document PPP 2014-2019.

²¹⁷ Antwoord op schriftelijke vraag nr. 467 van 10 april 2018 van Robrecht Bothuyne.

²¹⁸ Antwoord op vraag nr. 354 van 29 februari 2016 van Emmily Talpe.

²¹⁹ Antwoord op vraag nr. 499 van 6 april 2020 van Robrecht Bothuyne.

de periode 2016-2019, onder meer rekening houdend met overheadkosten. Daaruit bleek dat de bemiddeling en begeleiding door de VDAB zelf een vrij stabiele kostprijs had van 102 à 107 euro per maand per klant. Dezelfde activiteiten door derden kenden sterke prijsschommelingen, van 199 tot 278 euro per maand. De VDAB-activiteiten hadden volgens die vergelijking dus een veel lagere eenheidsprijs. Dat komt echter onder meer doordat de VDAB ook zelfredzamen²²⁰ heeft meegerekend bij de eigen dienstverlening²²¹, terwijl zijn inzet daarvoor zeer beperkt was. Daardoor steeg het aantal activiteiten en daalde de kostprijs per eenheid sterk.

De opleidingen 2016-2019 in eigen beheer zouden daarentegen per actie gemiddeld 7.000 à 8.800 euro gekost hebben. Bij derden zouden de opleidingen 2.400 à 3.900 euro hebben gekost. Voor werkplekleren vermeldde de VDAB eenheidsprijzen per maand dienstverlening die schommelden rond 590 euro (2016), 977 euro (2018) en 726 euro (2019).

De vergelijking van kostprijscijfers op basis van antwoorden op parlementaire vragen, toonden grote verschillen tussen de opleidingskosten die de VDAB voor 2017 en 2018 meedeelde en dezelfde kosten in de antwoorden op parlementaire vragen²²². De overheadkosten van de opleidingen in eigen beheer zouden volgens een antwoord op een parlementaire vraag²²³ 36% bedragen, terwijl zij volgens de gegevens uit de vergelijkende berekening die de VDAB voor de audit heeft opgemaakt, respectievelijk 56% (2018) en 47% (2019) bedroegen. Andermaal bleek de VDAB geen betrouwbare informatie te kunnen aanleveren.

3.2.2.2 Resultaten

De VDAB bepaalt de doelstellingen van specifieke activiteiten vaak onvoldoende duidelijk, wat het moeilijk maakt de specifieke resultaten ervan te beoordelen. Voor sommige activiteiten met partners bepaalt het bestek of de overeenkomst wel een resultaatsnorm (bv. 60% van de toegeleiden stromen uit naar werk), maar de VDAB gebruikt die norm in de praktijk alleen om de offerteprijzen te vergelijken en niet om de resultaten te monitoren.

Voor projecten in eigen beheer, zoals de opleidingen in competentiecentra, bezorgde de VDAB, ook na herhaaldelijk verzoek, geen overzicht, zodat het Rekenhof geen dossiers ter controle kon opvragen. Of beheers- en resultaatsinformatie beschikbaar is, in welke vorm en hoe adequaat, kon het Rekenhof dus niet nagaan.

Voor 140 provinciale projecten met partners ging het Rekenhof na of en hoe de resultaten opgevolgd werden. Voor een aantal, ook recente, projecten kon de VDAB bijna geen dossierstukken tonen, niettegenstaande de wettelijke verplichtingen tot archivering²²⁴. Het Rekenhof

²²⁰ Zelfredzamen zijn werkzoekenden waarvan verwacht wordt dat zij zonder actieve begeleiding of bemiddeling werk zullen vinden en aan wie dan ook slechts een minimale actieve dienstverlening door de VDAB en/of partners wordt aangeboden.

²²¹ Bij de GTB-partners worden een beperkt aantal zelfredzamen meegerekend.

²²² Antwoord op de schriftelijke vraag 237 van 13 januari 2020 van Caroline Gennez (subvraag 6): kosten van opleidingen in eigen beheer in 2017: 73.184.419 euro –gegevens op grond van de vraag van het Rekenhof: 56.751.419 euro (zonder overhead- en andere kosten) en 118.516.754 euro (alles inbegrepen). Kosten van opleidingen door partners in 2017: 22.477.106 euro volgens het antwoord op vraag 237; 38.59.818 euro (zonder andere kosten) en 58.114.882 euro (inclusief alle kosten) op grond van de vraag van het Rekenhof.

²²³ Antwoord op schriftelijke vraag 532 van 28 april 2020 van Brecht Warnez (subvraag 1).

²²⁴ De meeste dossiers betreffen overheidsopdrachten en subsidies waarvoor een bewaartermijn van 10 jaar geldt.

heeft de dossiers waarin dat het geval was, opgenomen in de categorie van dossiers waarvoor het geen resultaatopvolging vond.

In ongeveer 40% van de onderzochte dossiers vond het Rekenhof geen kwantitatieve resultaatopvolging. Voor ongeveer 45% van de dossiers werd een vorm van resultaatopvolging volgend op de activiteit aangetoond. Die bleef bijna altijd beperkt tot één meetmoment, zodat de duurzaamheid van een positief resultaat niet kon worden nagegaan. De metingen vonden evenmin op eenduidige of gestructureerde wijze plaats en waren zodoende niet geschikt voor een globale evaluatie van de resultaten, noch voor beheerdoeleinden. Iets minder dan de helft van deze dossiers toonde de resultaten in tekstuele verslagen of evaluaties. In de andere gevallen betrof het een tabel, zonder dat daarvoor echter een eenduidige werkwijze gevolgd werd. Ten slotte werden in ongeveer 6% van de dossiers resultatentabellen aangeleverd die waren opgemaakt nadat het Rekenhof de betrokken dossiers had opgevraagd. Deze tabellen toonden de tewerkstelling van de deelnemers eind augustus 2020, en dus niet de tewerkstelling als resultaat van de activiteit.

Zelfs voor dossiers waarin de VDAB een resultaatvergoeding verstrekke, legde hij geen systematische of gestructureerde resultatenopvolging voor. In die gevallen is het dan ook onduidelijk hoe hij een correcte financiële afhandeling kon garanderen²²⁵.

Voor opleidingen beperkten de resultaten zich meestal tot het gegeven dat een deelnemer al dan niet geslaagd was. De doelstelling van veel opleidingen, zeker specifieke, is natuurlijk dat de deelnemers slagen, maar ook en vooral dat ze daarna werk vinden. Dit laatste resultaat ontbreekt echter in veel dossiers (zie verder).

In heel wat provinciale dossiers ontbreekt dus voldoende gestructureerde basisinformatie over de resultaten om de effectiviteit van specifieke activiteiten of projecten te vergelijken.

Op het centrale niveau onderzocht het Rekenhof dossiers met een gestructureerde resultaatopvolging via kwartaalrapportering aan de TWG, een adviesorgaan van de raad van bestuur. Het kan dan ook geen uitspraak doen over de eventuele rapportering over andere centrale dossiers. Voor welke activiteiten deze kwartaalrapportering precies geldt, of op grond van welke criteria zij worden geselecteerd, kon de VDAB niet medelen. De dienst stelde dat hij daarvoor niet over een geformaliseerde procedure of instructie beschikte.

De facto waren de belangrijkste centrale tenders en de projecten wijk-werken, GOB²²⁶ en GTB²²⁷, VIA en TWE-OCMW het voorwerp van kwartaalrapporteringen aan de TWG. De rapportering over de centrale tenders bevatte onder meer een overzicht per provincie en per aanbieder van de toewijzingsaantallen (te starten trajecten en opleidingen) en het aantal opgestarte trajecten en opleidingen, en van het aantal beëindigde en gemeten trajecten en opleidingen, alsook het uitstroomresultaat (dat een impact heeft op de eventuele betaling van de resultaatvergoedingen).

²²⁵ In één dossier vermeldde de partner dat werd afgesproken dat naar de toekomst toe een betere resultaatopvolging zou plaatsvinden in functie van deze resultaatvergoeding.

²²⁶ Gespecialiseerde opleidings-, begeleidings- en bemiddelingsdienst.

²²⁷ Gespecialiseerd team bemiddeling.

Uit de *provinciale* resultaten van deze centrale projecten blijken voor opeenvolgende jaren soms sterke wijzigingen, zonder dat een andere dienstverlener optrad. Evoluties op de arbeidsmarkt kunnen dat mogelijks verklaren.

TWE-OCMW, wijkwerken, GTB en GOB kennen resultatenmetingen op verscheidene momenten²²⁸, zodat een beeld ontstaat van de duurzaamheid van de resultaten. Zo toonde elk nieuw meetmoment voor GOB en GTB een stijging van de uitstroom, wat kan wijzen op een duurzame tewerkstelling²²⁹. De toelichtingen bij de rapporteringen over GOB en GTB betroffen hoofdzakelijk de aantallen opgestarte trajecten. Zij belichtten maar in beperkte mate de uitstroom. De termen *doel* en *objectief* gebruiken ze voor het aantal gestarte *pakketten*. De belangrijkste doelstelling is dus blijkbaar het bereiken en toeleiden van voldoende werkzoekenden, eerder dan de realisatie van tewerkstelling.

Bij TWE-OCMW richtten de toelichtingen zich evenwichtiger op het aantal deelnemers en de uit- en doorstroom.

Voor de meeste centrale tenders was er maar één uitstroommeetpunt, zodat de duurzaamheid van de resultaten niet gekend is. De toelichting bij deze tenders toonde wel een meer evenwichtige aandacht voor toeleidingen en uitstroomresultaten.

Bij de ORI-tender²³⁰ wordt niet de positieve uitstroom naar werk gemeten, maar de voltooiing van het oriëntatieproces en de opmaak van een persoonlijk ontwikkelingsplan (POP), inclusief een persoonlijk actieplan naar werk (PAP).

De opsplitsing van resultaten op niveau van elke partner toont sterke schommelingen over de jaren heen. De partner met de slechtste resultaten in jaar x, is in het jaar x+1 soms die met de beste resultaten. Terwijl onderlinge verschillen tussen meer partners in een bepaald jaar soms klein zijn, zijn die in een ander jaar soms groot. Met de resultaten in de kwartaalrapporteringen is het dan ook voor de meeste partners onmogelijk conclusies te trekken over de effectiviteit van hun aanpak.

Behalve de resultaten op het niveau van de activiteiten en projecten, moet de VDAB ook de resultaten op een globaler niveau nagaan, bijvoorbeeld tegenover alle werkzoekenden of in functie van alle beroepsgerichte opleidingen. De VDAB besteedt veel aandacht aan de indicatoren die bepalen of iemand tijdig naar een actie toegeleid wordt²³¹, maar minder aan de opvolging van de actieresultaten. Hij beschikt wel over globale overzichten van de uitstroom na de afronding van opleidingen, opgedeeld per sector. In 2019 heeft de VDAB over competentieversterking een globaal resultatenoverzicht opgemaakt²³². De vraag rijst hoe dat overzicht tot stand is gekomen, er rekening mee houdende dat de VDAB voor tal van de dossiers die het Rekenhof tijdens de audit heeft opgevraagd, geen resultaten of slechts resultaten in ongestructureerde vorm beschikbaar kon stellen. De globale overzichten maakten geen onder-

²²⁸ TWE-OCMW: door-en uitstroom 6, 9 en 12 maanden na einde TWE-OCMW. Wijk-werken: doorstroom 6, 9 en 12 maanden na start van wijk-werken en uitstroom 1 en 3 maanden na einde wijk-werken. GOB: 6, 9, 12, 18 en 24 maanden na start werkplekieren. GTB: 6, 9, 12, 18, 24 en 30 maanden na de start van de begeleiding.

²²⁹ Duurzaamheid kan alleen met zekerheid bepaald worden op individueel niveau. Wellicht blijven mensen lange tijd aan het werk, maar het zou ook kunnen dat velen weer werkloos worden en anderen voor het eerst aan de slag gingen.

²³⁰ Tender maatgerichte oriëntatie.

²³¹ Indicatoren actief en consequent bemiddelen.

²³² Directieteam AMB 25 maart 2019.

scheid tussen opleidingen in eigen beheer en door partners, evenmin als een kostenanalyse. Zij stemden overigens niet altijd overeen met de auditgegevens die de VDAB het Rekenhof verstrekke, noch met de gegevens in rapporteringen aan het Vlaams parlement²³³. Voor andere activiteiten dan competentieversterking, ontbreekt een globaal overzicht.

De betrouwbaarheid van deze basisinformatie roept dan ook vragen op en leidt ertoe dat daarop gesteunde gegevens, zoals de kostenberekening die de VDAB heeft opgemaakt voor deze audit, evenmin betrouwbaar zijn.

3.2.3 Activiteiten van de VDAB en de partners

Dat de VDAB niet in staat is volledige en correcte data te produceren, komt onder meer door registratiefouten en de onvolledige registratie van sommige activiteiten door sommige actoren. Daardoor moet de VDAB gegevens soms manueel opzoeken en databestanden manueel opstellen²³⁴. Dat kan mede verklaren waarom de rapporteringen op vraag soms verschillende cijfers voorleggen over eenzelfde voorwerp in eenzelfde tijdsperiode. Daarom opteerde deze audit noodgedwongen voor een databestand dat de VDAB heeft opgemaakt met geregistreerde activiteiten van elke individuele klant. Daaruit wilde het Rekenhof informatie over de projecten en samenwerkingsvormen op een hoger abstractieniveau extraheren.

Pas midden december 2020 bezorgde de VDAB een bestand van 3.240.295 individuele dienstverleningsactiviteiten van 2014 tot en met februari 2020, vergezeld van een lijst met opmerkingen over de onvolledigheid en adviezen over de interpretatie²³⁵. Het bestand bevatte gegevens over de activiteiten, het financieringsnummer en de financieringsvorm, waaruit het Rekenhof uitbestedingen, samenwerkingen, subsidies en erkenningen kon afleiden, en over de beroepssector en opleidingen. De VDAB vermeldde de uitvoerende partners, maar niet hun hoedanigheid (overheid, privé, vzw,...). Dat belette het Rekenhof de auditvragen van het Vlaams Parlement over verschillen tussen de diverse soorten partners te beantwoorden. Behalve de individuele activiteiten, vermeldde het bestand ook profielgegevens van de klant (leeftijd, scholingsgraad, arbeidshandicap, migratieachtergrond). Het vermeldde echter de toestand of het resultaat aan het einde van de activiteit alleen voor opleidingen. Voor alle andere activiteiten door de VDAB of de partners was dat volgens de VDAB onmogelijk.

Met het bestand heeft het Rekenhof een overzicht gemaakt van de activiteiten, de financierings- of samenwerkingsvormen en de doelgroepen van de verschillende soorten activiteiten. De data over de activiteiten van 2014 verschilden van de andere doordat de VDAB veel eigen activiteiten tot dan niet registreerde. Daarom gebruikte het Rekenhof alleen de data van 2015 tot februari 2020, rekening houdend met bovengenoemde beperkingen, voor zijn analyses. Het ging om 2.739.023 individuele activiteiten.

²³³ Voorbeeld: het antwoord op schriftelijke vraag nr. 237 van 13 januari 2020 vermeldt 20.649 opleidingen in eigen beheer en 27.134 door derden in 2019. Het Rekenhof vroeg bij deze audit een kostprijsberekening per actie en daarin vermeldde de VDAB respectievelijk 13.433 en 16.767 opleidingen. De gegevens van de kostprijsberekening voor 2017 komen op hun beurt weer niet overeen met de cijfers in een presentatie aan het directieteam AMB van 25 maart 2019 waarin bv. 4.949 opleidingen NT2 voor 2017 werden vermeld, terwijl het voor de berekening in het kader van deze audit het 4.508 NT2-opleidingen betrof.

²³⁴ Mail VDAB van 6 november 2020.

²³⁵ Deze activiteiten dateren voor meer dan 90% uit de startjaren 2015-2019. De data voor 2020 waren beperkt tot eind februari en zullen wegens de Covid-19-crisis ook niet representatief zijn voor de reguliere werking en resultaten.

3.2.3.1 Activiteiten van de VDAB en de partners

De VDAB onderscheidde in het bezorgde bestand 32 soorten activiteiten. Het detail van die activiteiten omvatte 147 meer concrete categorieën²³⁶. De dienst verduidelijkte deze indeling niet en de categorieën zijn niet exhaustief, noch onderling uitsluitend. De activiteiten overlappen soms en lieten geen duidelijk onderscheid toe tussen eigen uitvoering of uitvoering door partners, noch tussen de trajecten van de klant (bv. activering, oriëntering, begeleiding, vorming, bemiddeling). De VDAB heeft dit bestand geconstrueerd voor de audit²³⁷ en zou dus niet uit eigen initiatief alle activiteiten samen geëvalueerd hebben.

De onderstaande tabel 4 toont de 32 activiteitensoorten met hun aantallen (van 2015 tot februari 2020) en hun relatieve aandeel tegenover het totaal van alle activiteiten.

Tabel 4 – Activiteiten VDAB en partners 2015-2020

Activiteiten	Aantal	%	Aantal 2015	Aantal 2019	Evolutie ²³⁸
Persoonlijke dienstverlening SMP	926.091	33,81%	221.285	192.385	-13,1%
Vrijstelling / aangepaste beschikbaarheid	333.382	12,17%	63.041	58.232	-7,6%
Opleiding	252.411	9,22%	51.962	50.679	-2,5%
Werkplekcleren	243.152	8,88%	49.821	43.982	-11,7%
Sollicitatie opdrachten	209.796	7,66%	45.980	0	
Transmissie ²³⁹	143.135	5,23%	22.454	31.109	+38,5%
Toegekend recht maatwerk	110.117	4,02%	29.981	3.514	-88,3%
Begeleidingstraject	88.796	3,24%	47.436	8.708	-81,6%
Begeleiding door andere partners	72.636	2,65%	25	35.033	
Tender intensieve begeleiding en bemiddeling (TIBB)	71.660	2,62%	22.506	10.040	-55,4%
Gespecialiseerde dienst trajectbepaling en -begeleiding (GTB)	63.654	2,32%	6.656	14.517	+118,1%
Outplacement / sociaal interventiefonds	40.200	1,47%	10.831	7.591	-29,9%
Loopbaanoriëntatie	26.556	0,97%	5.381	4.343	-19,3%

²³⁶ Zo bleek dat de activiteit *zorgbegeleiding* eigenlijk over de tender *activeringszorg* (TAZ-bis en -tris) ging. Arbeidszorg kwam niet voor in de activiteitenlijst, maar bleek opgenomen onder de MMPP-werking.

²³⁷ Uitleg van de VDAB bij de data aangeleverd op 30 september 2020: 'Dit veld werd toegevoegd en aangemaakt bij het aanmaken van de dataset om het geheel hanteerbaar en bruikbaar te maken. Dit is dus een construct in functie van het gebruik van de data op basis van de ruwere data'.

²³⁸ Sommige projecten waren tijdelijk. Sollicitatieopdrachten waren niet meer geregistreerd in 2018. De evolutie 2015-2018 (61.692) was 34,2%. Begeleiding door andere partners evolueerde van 25 in 2015 tot 2.493 in 2016, 4.474 in 2017 en 22.070 in 2018. De tewerkstellingsmaatregel art.60 §7 van de OCMW's werd vanaf 1 januari 2017 opgenomen in het stelsel van de tijdelijke werkervaring (TWE OCMW), de jaarlijkse aantallen (ongeveer 5.500 eenheden) zijn vrijwel constant. Wijk-werken (sinds 2018 de vroegere PWA) startte met 337 in 2017 en telde er 8.849 in 2018. De tender TWE startte met 3.675 in 2018 en telde een toename met 12,8% in 2019. TIW vond plaats van 2016-2018, met respectievelijk 2.813, 4.861 en 615 geregistreerde activiteiten. TAL startte in 2018 met 1.336. TOP startte met 1.877 in 2017 en 2.246 in 2018. Bemiddelingstraject werd enkel in 2015 als dusdanig geregistreerd. Zorgbegeleiding eindigde in 2018 met 557. SALK telde 1.026 activiteiten in 2016, 2.603 in 2017 en 169 in 2018. SALK-projecten staan ook nog in de begroting 2021, o.a. onder de LRM (Limburgse Reconversie Maatschappij). De subsidie intensief werkplekcleren van 2015 (2.221 eenheden) ging van 2016 tot 2018 over naar de tender intensief werkplekcleren (2.813, 4.861 en 615), en werd vanaf 2018 opgenomen in de tender tijdelijke werkervaring (3.675 en 4.146). TAL 55+ was een nieuwe tender vanaf 2019. De OCMW's ontvangen daarvoor een subsidie (met een deel inspannings- en een deel resultaatfinanciering).

²³⁹ In het kader van zijn handhavingsbevoegdheid draagt de VDAB werkzoekenden die werkonwillig blijken, geen opleidingen willen volgen of begeleidingen zelf stopzetten over aan de RVA, waarna de RVA de uitkering kan verminderen of stopzetten.

Activiteiten	Aantal	%	Aantal 2015	Aantal 2019	Evolutie ²³⁸
Medisch, mentaal, psychisch en psychiatrisch problematiek (MMPP)	25.354	0,93%	4.357	5.189	+19,1%
Tijdelijke werkervaring (TWE) OCMW	17.565	0,64%	0	5.492	
Gespecialiseerde opleiding- begeleidings- en bemiddelingsdienst (GOB)	14.840	0,54%	2.141	4.094	+91,2%
Provinciale begeleidingsacties	13.052	0,48%	1.083	4.941	+356,2%
Wijk-werken	12.536	0,46%	0	2.846	
Werkinleving voor jongeren (WIJ)	9.276	0,34%	2.052	1.454	-29,1%
Tender tijdelijke werkervaring	8.426	0,31%	0	4.146	
Tender intensief werkplekieren (TIW)	8.289	0,30%	0	0	
Tender activering langdurig werkzoekenden (TAL)	7.892	0,29%	0	5.601	
Tender oriëntering en topsport (TOP)	7.014	0,26%	0	2.399	
Sectorale arbeidsbemiddeling bouw	5.742	0,21%	1.777	371	-79,1%
Traject naar ondernemerschap	5.430	0,20%	816	1.177	+44,2%
Bemiddelingstraject	4.144	0,15%	4.144	0	
Zorgbegeleiding	4.019	0,15%	1.140	0	
Strategisch actieplan voor Limburg in het kwadraat (SALK)	3.822	0,14%	24	0	
Armoedebegeleiding	3.673	0,13%	826	576	-30,3%
Detentietraject	3.673	0,13%	699	788	+12,7%
Subsidie intensief werkplekieren (SIW)	2.398	0,09%	2.221	0	
Tender activering langdurig werkzoekenden 55-plus (TAL 55+)	292	0,01%	0	188	
Totaal	2.739.023	100,00%	598.639	499.395	-16,6%

Bron: Databestand activiteiten VDAB 2015-2020 (11 december 2020)

De VDAB heeft niet gespecificeerd wat de meest voorkomende activiteit, de persoonlijke dienstverlening SMP (*sluitend maatpak*), omvat. De meest gekende maatregelen, zoals de centrale tenders, stelden kwantitatief relatief weinig voor in het geheel van de activiteiten. Dat impliceert evenwel niets over de intensiteit, de personeelsinzet en de vereiste expertise voor die activiteiten. Daarover heeft de VDAB geen informatie verstrekt.

De totale hoeveelheid individuele activiteiten verminderde tussen 2015 en 2019 met 16,6%. Stijgers waren de *begeleiding door andere partners* van 25 in 2015 tot 35.033 in 2019, en provinciale begeleidingsacties van 1.083 tot 4.941. In die periode namen de GTB toe van 6.656 tot 14.517 (+118,1%), de GOB van 2.141 tot 4.094 (+91,2%)²⁴⁰, de MMPP van 4.357 tot 5.189 (+19,1%), het jaarlijks aantal transmissies van 22.454 tot 31.109 (+38,5%) en de trajecten naar ondernemerschap van 816 tot 1.177 (+44,2%). Het relatief gelijkblijvend aandeel van de persoonlijke dienstverleningen (gemiddeld 33,8% van alle activiteiten per jaar) verminderde tussen 2015 en 2019 met 28.900 eenheden (-13,1%). Het aantal activiteiten per jaar daalde ook bij de sectorale arbeidsbemiddeling bouw met 79,1%, de TIBB met 55,4%²⁴¹, het toegekend recht op maatwerk met 88,3%, armoedetrajecten met 30,3%, outplacement met 29,9%, WIJ met 29,1%, de loopbaanoriëntatie met 19,1% en werkplekieren met 11,7%.

²⁴⁰ Wat overeenkomt met de toename van de middelen voor personen met een arbeidshandicap in de begroting.

²⁴¹ Op basis van de rapportering aan de raad van bestuur waren er in 2015 22.583 en in 2019 9.750 opgestarte TIBB.

3.2.3.2 Financieringsvormen

Om de eigen werking van die van de partners te kunnen onderscheiden, nam de VDAB in het databestand voor elke activiteit de *financieringsvorm* en het *detail* daarvan op. Hij kende aan elke geldstroom naar een partner een financieringsnummer toe. In principe zijn de partners en de informatie erover ook opgenomen in het partnerplatform, maar dat was te onvolledig om betrouwbare beheersinformatie op te leveren.

De indeling volgens financieringsvorm in het VDAB-bestand maakte echter niet duidelijk wie de activiteiten uitvoerde, noch hoe ze gefinancierd werden. Het Rekenhof heeft de financieringsvorm in samenspraak met de VDAB gehercodeerd tot een samenwerkingsvorm (tabel 5). De uitleg die de VDAB verschaftte over de financierings- en samenwerkingsvormen strookte echter niet altijd met de inhoud van de gegevens of met de regelgeving, en is daardoor ook niet volledig betrouwbaar. Zo liet de VDAB voor SALK de financieringsvorm blanco, omdat hij geen manier zag om de data correct te transformeren naar het format van de dataset²⁴². Ook de financierings- en samenwerkingsvorm en de registratie van outplacement bleven onduidelijk. Zo bevatte het bestand 40.200 outplacementactiviteiten, waarvan 15 geregistreerd als uitbesteding en 3.880 als afzonderlijke financieringsvorm in het kader van het Sociaal Interventiefonds (SIF). Volgens de kwartaalrapporteringen over het SIF, een overheidsopdracht, waren er in 2018 en 2019 echter respectievelijk 749 en 1.170 outplacements.

Tabel 5 – Financieringsvormen en samenwerkingsvormen van de activiteiten 2015-2020

Financierings- vorm	Aantal	% van Totaal	Financieringsvorm detail	Aantal	% binnen financierings- vorm	% van Totaal	Samen- werkingsvorm
0. Actie/inschatting door VDAB	1.538.079	56,2%	00. Actie/inschatting door VDAB	1.538.079	100,0%	56,2%	Actie VDAB
1. 100 % financiering VDAB	662.723	24,2%	11. VDAB eigen beheer	302.111	45,6%	11,0%	Actie eigen beheer VDAB
			12. Derden 100 % financiering	182.966	27,6%	6,7%	Uitbesteding
			13. Derden 100 % subsidiëring	177.646	26,8%	6,5%	Subsidiëring
2. Gemengde financiering	36.354	1,3%	20. Samenwerking met partner	27.162	74,2%	1,0%	Samen met partner
			21. Kelchtermansproject	6.055	16,7%	0,2%	Subsidiëring
			24. Samenwerking met bedrijven	3.134	8,6%	0,1%	Samen met partner
3. Erkenning (opleidings)aanbod bij andere actoren	140.080	5,1%	31. Erkende opleidingen Onderwijs	79.574	56,8%	2,9%	Erkenning
			32. Erkende opleidingen Cevora	1.714	1,2%	0,1%	Erkenning
			33. Erkende opleidingen andere actoren	46.460	33,2%	1,7%	Erkenning
			34. Individuele trajecten	387	0,3%	0,0%	Samen met partner of subsidiëring
			35. Pilotprojecten	90	0,1%	0,0%	Samen met partner of subsidiëring
			36. Erkende beroeps-kwalificerende opleidingen	11.855	8,5%	0,4%	Erkenning

²⁴² Doordat onder SALK verscheidene acties met verschillende partners en samenwerkingsvormen ressorteren, terwijl het in principe altijd om subsidies gaat (Mail VDAB 11 december 2020; Schriftelijke Vraag nr. 18 van 2 september 2014.)

Financierings-vorm	Aantal	% van Totaal	Financieringsvorm detail	Aantal	% binnen financieringsvorm	% van Totaal	Samen-werkingsvorm
4. Gebruik platform CVS	129.048	4,7%	40. Gebruik platform CVS	128.495	99,6%	4,7%	Gebruik platform CVS
			41. Gebruik platform obv historiekcode	553	0,4%	0,0%	Gebruik platform CVS
7. Wijk-werken	12.536	0,5%	77. Wijk-werken	12.536	100,0%	0,5%	Subsidiëring
8. Outplacement	3.880	0,1%	88. Outplacement	3.880	100,0%	0,1%	Gebruik platform CVS
9. Niet bepaald	2.705	0,1%	91. Conversiecode X	111	4,1%	0,0%	Onbekend
			92. Nog te bepalen (Partneractie op AV)	98	3,6%	0,0%	Partneractie niet omschreven
			93. Partneractie zonder financieringscode	1.118	41,3%	0,0%	Partneractie niet omschreven
			94. Partneractie met financieringscode V	1.378	50,9%	0,1%	Partneractie niet omschreven
onbekend	213.618	7,8%	Onbekend	213.618	100,0%	7,8%	Onbekend
Totaal	2.739.023	100,0%		2.739.023	100,0%	100,0%	

Bron: Databestand activiteiten VDAB 2015-2020 (11 december 2020)

Ruim de helft van de activiteiten (56,2%) waren *actie/inschatting door VDAB* of acties uitgevoerd door de VDAB. Ongeveer een kwart van de activiteiten (24,2%) zou de VDAB voor 100% gefinancierd hebben, ook daarvan voerde de VDAB bijna de helft zelf uit (45,6%). De VDAB zou dus in totaal twee derde van alle activiteiten (67,2%²⁴³) zelf uitvoeren. De rest was verdeeld over uitbestedingen (27,6% of 6,7% van de derden 100% financiering) en subsidiëring (26,8% of 6,5% van de derden 100% subsidiëring). Van de uitbestedingen had 0,6% (1.143/182.966) geen financieringsnummer, van de subsidies 41,1% (80.683/196.240). Gemengde financiering kwam maar uitzonderlijk (1,3%) voor. Daarvan waren de meeste (83,3%) samenwerkingen en 16,7% subsidiëringen. De financiering van wijk-werken verloopt via een afzonderlijk systeem met wijk-werkcheques, waarvoor de VDAB geen financieringsnummer registreert; zij werden voor de audit als subsidie beschouwd. Ten slotte bleek de financieringsvorm voor 7,8% van de activiteiten onbekend, en voor 0,1% niet-bepaald.

²⁴³ 56,2% + 11%.

3.2.3.3 Samenwerkingsvormen

Activiteiten van de VDAB

De activiteiten van de VDAB (actie/inschatting door VDAB) omvatten persoonlijke dienstverlening (60,2%), vrijstelling/aangepaste beschikbaarheid (21,7%), transmissies (9,3%), toegekend recht maatwerk (7,2%)²⁴⁴ en inschattingen van MMPP-problematiek (1,6%) (tabel 6).

In het bestand stond de persoonlijke dienstverlening niet verder gedetailleerd, zodat er ook geen indicaties zijn van de aard van de activiteit of de personeelsinzet ervoor. De vrijstellingen betroffen voornamelijk oudere werkzoekenden (91,0%) of werden verleend voor studies (2,2%) of mantelzorg (0,7%). Bij 6,1% van de vrijstellingen ontbrak een motivering.

De VDAB voert niet alle activiteiten die hij onder deze categorie plaatste, uitsluitend zelf uit. De activering kan ook plaatsvinden via overheidsopdrachten (bv. TAL, TAL 55+, TAZ-bis, TAZ-tris). Verder kunnen ook de GTB en GOB's²⁴⁵ werkzoekenden met een MMPP-problematiek begeleiden, ook naar arbeidszorg. De VDAB heeft bij ruim de helft van de acties een partner vernoemd, zoals lokale VDAB-afdelingen, scholen, maatwerkbedrijven of OCMW's. Dat betekent dat de VDAB ook het dataveld *partner-uitvoerder* niet altijd in dezelfde betekenis gebruikte en dat de registratie niet toeliet een onderscheid te maken tussen, enerzijds, inschattingen, screening of doorverwijzingen door de VDAB en, anderzijds, de uitvoering van de uiteindelijke dienstverlening, wat de zekerheid ondermijnt over wie de activiteit uitvoerde.

Opleidingen door de VDAB waren geregistreerd als *actie eigen beheer VDAB* (VDAB eigen beheer in tabel 5). De VDAB beschouwt de eigen competentiecentra dus als een partner, niet als een eigen onderdeel²⁴⁶. Op 2,2% (6.539 van de 302.111) na hadden deze acties geen financieringsnummer. Uit de detailomschrijvingen blijkt dat de VDAB onder deze noemer de beroepsgerichte opleidingen en vormen van werkplekleren plaatst, zoals de IBO, opleidingsstages, beroepsinlevingsstages, beroepsverkenkende stages, instapstages, werkervaringsstages en opleidingen in het bedrijf. Bij al deze individuele acties vermeldt het databestand een partner, zoals competentiecentra, lokale werkwinkels, lokale VDAB-afdelingen en OCMW's.

Tabel 6 – Activiteiten door de VDAB 2015-2020

Activiteiten	00.Acties/inschattingen VDAB		11. VDAB eigen beheer		Totaal acties VDAB	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Persoonlijke dienstverlening SMP	926.091	60,2%	0	0,0%	926.091	50,33%
Vrijstelling / aangepaste beschikbaarheid	333.382	21,7%	0	0,0%	333.382	18,12%
Transmissie	143.135	9,3%	0	0,0%	143.135	7,78%
Opleiding	0	0,0%	118.608	39,3%	118.608	6,45%
Toegekend recht maatwerk	110.117	7,2%	0	0,0%	110.117	5,98%
Werkplekleren	0	0,0%	99.273	32,9%	99.273	5,39%

²⁴⁴ Mediaan echter maar rond de 3% van de activiteiten, maar sterk vertekend door de registraties van 2015 en 2016.

²⁴⁵ Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de regels voor de erkenning en financiering door de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding van de gespecialiseerde trajectbepaling- en -begeleidingsdienst, de gespecialiseerde arbeidsonderzoeksdiensten en de gespecialiseerde opleidings-, begeleidings- en bemiddelingsdiensten (15 FEBRUARI 2008).

²⁴⁶ Het dataveld *opleiding* was nooit ingevuld in de categorie *eigen activiteit*, wel in de categorie *100% financiering VDAB*.

Activiteiten	00.Acties/inschattingen VDAB		11. VDAB eigen beheer		Totaal acties VDAB	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Outplacement / sociaal interventiefonds	0	0,0%	36.302	12,0%	36.302	1,97%
Medisch, mentaal, psychisch en psychiatrisch problematiek	25.354	1,6%	0	0,0%	25.354	1,38%
Begeleidingstraject	0	0,0%	22.395	7,4%	22.395	1,22%
Provinciale begeleidingsacties	0	0,0%	11.294	3,7%	11.294	0,61%
Loopbaanoriëntatie	0	0,0%	6.615	2,2%	6.615	0,36%
Bemiddelingstraject	0	0,0%	4.144	1,4%	4.144	0,23%
Detentietraject	0	0,0%	3.454	1,1%	3.454	0,19%
Gespecialiseerde dienst trajectbepaling en -begeleiding (GTB)	0	0,0%	24	0,0%	24	0,00%
Begeleiding door andere partners	0	0,0%	2	0,0%	2	0,00%
Totaal	1.538.079	100,0%	302.111	100,0%	1.840.190	100,00%

Bron: Databestand activiteiten VDAB 2015-2020 (11 december 2020)

Uitbesteding

Ongeveer een kwart (27,6%) van de volledig door de VDAB gefinancierde activiteiten, of 6,7% (182.966) van alle activiteiten, verliepen langs de zogenoemde financieringsvorm 12. *Derden 100% financiering*. Die werden vooral ingezet voor de TIBB (39,2%), opleiding (12,4%), werkplekieren (11,9%), loopbaanoriëntatie (7,8%), begeleidingstrajecten (5,5%), en tenders, zoals TWE (4,6%), TIW (4,5%), en zorgbegeleiding (TAZ-bis en -tris, 2,2%) (tabel 7). Hoewel de VDAB de sectorale arbeidsbemiddeling bouw sinds 2008 als een subsidie beschouwt, registreerde het databestand dat overwegend als uitbestedingen.

Tabel 7 – Activiteiten via uitbesteding 2015-2020

Activiteiten	Aantal	%
Tender intensieve begeleiding en bemiddeling (TIBB)	71.660	39,2%
Opleiding	22.672	12,4%
Werkplekieren	21.759	11,9%
Loopbaanoriëntatie	14.298	7,8%
Begeleidingstraject	10.011	5,5%
Tender tijdelijke werkervaring (TWE)	8.426	4,6%
Tender intensief werkplekieren (TIW)	8.289	4,5%
Tender activering langdurig werkzoekenden (TAL)	7.892	4,3%
Tender oriëntering en topsport (TOP)	7.014	3,8%
Sectorale arbeidsbemiddeling bouw (SAB)	5.281	2,9%
Zorgbegeleiding	4.019	2,2%
Gespecialiseerde dienst trajectbepaling en -begeleiding (GTB)	1.096	0,6%
Tender activering langdurig werkzoekenden 55-plus (TAL 55+)	292	0,2%
Traject naar ondernemerschap	150	0,1%
Detentietraject	88	0,0%
Outplacement / sociaal interventiefonds	15	0,0%
Armoedebegeleiding	2	0,0%
Gespecialiseerde opleiding- begeleidings- en bemiddelingsdienst (GOB)	1	0,0%
Werkinleving voor jongeren (WIJ)	1	0,0%
Totaal	182.966	100,0%

Bron: Databestand activiteiten VDAB 2015-2020 (11 december 2020)

Subsidies

Eveneens ongeveer een kwart (26,8%) van de volledig door de VDAB gefinancierde activiteiten of 6,5% van alle activiteiten (177.646) vonden plaats langs subsidies (financieringsvorm 13. Derden 100% subsidiëring). Het gaat vooral om GTB (35,2%), werkplekklaren (25,6%), opleiding (12,6%), TWE OCMW (9,9%) en GOB (8,3%) (tabel 8). Hoewel Kelchtermansprojecten in het bestand als gemengde financieringsvorm weergegeven werden, mogen deze als subsidie beschouwd worden²⁴⁷.

Tabel 8 – Activiteiten met subsidies 2015-2020

Activiteiten	13. Derden 100% subsidiëring		21. Kelchtermansprojecten		Totaal subsidies	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Gespecialiseerde dienst trajectbepaling en -begeleiding (GTB)	62.473	35,2%			62.473	34,01%
Werkplekklaren	45.423	25,6%	2.198	36,3%	47.621	25,92%
Opleiding	22.322	12,6%	3.356	55,4%	25.678	13,98%
Tijdelijke werkervaring (TWE) OCMW	17.564	9,9%			17.564	9,56%
Gespecialiseerde opleiding- begeleidings- en bemiddelingsdienst (GOB)	14.753	8,3%			14.753	8,03%
Begeleidingstraject	11.597	6,5%			11.597	6,31%
Subsidie intensief werkplekklaren (SIW)	2.398	1,3%			2.398	1,31%
Loopbaanoriëntatie	462	0,3%	501	8,3%	963	0,52%
Sectorale arbeidsbemiddeling bouw (SAB)	461	0,3%			461	0,25%
Provinciale begeleidingsacties	110	0,1%			110	0,06%
Detentietraject	75	0,0%			75	0,04%
Armoedebegeleiding	7	0,0%			7	0,00%
Outplacement / sociaal interventiefonds	1	0,0%			1	0,00%
Totaal	177.646	100,0%	6.055	100,0%	183.701	100,00%

Bron: Databestand activiteiten VDAB 2015-2020 (11 december 2020)

Erkenningen

5,1% van de activiteiten verliep langs een erkenning van andere actoren. 58,4% daarvan betrof formeel erkende onderwijsopleidingen, de rest betrof eigen VDAB-erkenningen. Globaal zijn de activiteiten voor de helft verdeeld over opleidingen en werkplekklaren. De opleidingen door onderwijs bestaan voor bijna twee derde uit werkplekklaren en voor een derde uit onderwijs; die van opleidingscentrum Cevora en andere actoren zijn vooral opleidingen (tabel 9).

²⁴⁷ Mail VDAB, 11 januari 2021.

Tabel 9 – Activiteiten langs erkende opleidingen 2015-2020

Activiteiten	31. Onderwijs		32. Cevora		33. Andere actoren		36. Beroeps-kwalificerende opleidingen		Totaal	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Opleiding	28.050	35,3%	1.040	60,7%	35.166	75,7%	5.737	48,4%	69.993	50,1%
Werkplekieren	51.522	64,7%	661	38,6%	10.160	21,9%	6.118	51,6%	68.461	49,0%
Loopbaanoriëntatie			12	0,7%	635	1,4%			647	0,5%
Begeleiding door andere partners					236	0,5%			236	0,2%
Begeleidingstraject	2				232	0,5%			234	0,2%
Provinciale begeleidingsacties			1	0,1%	29	0,1%			30	0,0%
Detentietraject					2	0,0%			2	0,0%
Totaal	79.574	100,0%	1.714	100,0%	46.460	100,0%	11.855	100,0%	139.603	100,0%

Bron: Databestand activiteiten VDAB 2015-2020 (11 december 2020)

Samenwerking

Samenwerking impliceert een bijdrage van verschillende partners. Deze beslaat slechts 1,3% van de activiteiten. De samenwerking met bedrijven maakt maar een tiende uit van de samenwerkingen. Die gaan voor de helft (50,0%) naar opleiding en zijn voor de rest verdeeld over werkplekieren (17,6%), trajecten naar ondernemerschap (14,0%), armoedebegleiding (12,1%) en loopbaanoriëntatie (5,1%) (tabel 10).

Tabel 10 – Activiteiten langs samenwerkingen 2015-2020

Activiteiten	20. Samenwerking met partner		24. Samenwerking met bedrijven		Totaal	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Opleiding	13.070	48,1%	2.065	65,9%	15.135	50,0%
Werkplekieren	4.274	15,7%	1.051	33,5%	5.325	17,6%
Traject naar ondernemerschap	4.238	15,6%			4.238	14,0%
Armoedebegleiding	3.664	13,5%			3.664	12,1%
Loopbaanoriëntatie	1.551	5,7%			1.551	5,1%
Begeleidingstraject	266	1,0%			266	0,9%
Provinciale begeleidingsacties	66	0,2%	18	0,6	84	0,3%
Detentietraject	29	0,1%			29	0,1%
Gespecialiseerde dienst trajectbepaling en -begeleiding (GTB)	4	0,0%			4	0,0%
Totaal	27.162	100,0%	3.134	100,0%	30.296	100,0%

Bron: Databestand activiteiten VDAB 2015-2020 (11 december 2020)

Ten slotte was de financierings- of samenwerkingsvorm van 266.756 activiteiten (8,2%) in het databestand onbekend, volgens de VDAB door registratieproblemen of veranderingen in de registratiesystemen. Het gaat om meer activiteiten dan er uitbestedingen, subsidies, erkenningen of samenwerkingen zijn.

De onderstaande tabel geeft een indicatieve samenvatting van de VDAB-activiteiten in beheer en langs uitbesteding, subsidies, samenwerkingen en erkenningen.

*Tabel 11 – Samenvattend overzicht van samenwerkingsvormen per activiteit 2015-2020
(aantal activiteiten en rijpercentages)*

[illegible]

Activiteiten	00. Actie/inschatting door VDAB		11. VDAB eigen beheer		Uitbesteding		Subsidies		Erkenningen		Samenwerkingen	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Traject naar ondernemerschap					150	2,8%					4.238	78,0%
Transmissie	143.135	100,0%										
Vrijstelling / aangepaste beschikbaarheid	333.382	100,0%										
Werkinleving voor jongeren (WIJ)					1	0,0%						
Werkplekieren			99.273	40,8%	21.759	8,9%	47.621	19,6%	68.461	28,2%	5.325	2,2%
Wijk-werken												
Zorgbegeleiding					4019	100,0%						
Totaal	1.538.079	56,2%	302.111	11,0%	182.966	6,7%	183.701	6,7%	139.603	5,1%	30.296	1,1%

Bron: Databestand activiteiten VDAB 2015-2020 (11 december 2020)

3.3 Conclusies

Meer continuïteit en transparantie in het uitbestedingsbeleid kan bijdragen tot meer marktstabiliteit, het herstel van het vertrouwen van de marktspelers en een hogere efficiëntie en effectiviteit op het terrein. De VDAB stelde het daarvoor noodzakelijke meerjarig programmatologisch uitbestedingsbeleid uit te bouwen, maar de huidige planningsdocumenten bieden onvoldoende proactieve projectplanning en zijn niet gekoppeld aan financiële en personele middelen. Ze kunnen dan ook niet als een degelijke programmatische planning worden beschouwd. Bovendien wil de VDAB bij de opmaak van zijn plannen onder meer uitgaan van het personeelsplan, in plaats van die te baseren op zijn uitbestedingsbeleid en daaraan de nodige capaciteit te koppelen. De beschikbare informatie over de personeelsbezetting is tegenstrijdig zodat geen conclusies mogelijk zijn over de huidige personeelsinzet voor dienstverleningsactiviteiten. Het Rekenhof heeft evenmin inzicht in de personeelsinzet bij de vele partners. Arbeidsmarktomstandigheden, en dus de personeelsnoden, kunnen bovendien sterk fluctueren en vormen aldus een risico, waarmee rekening moet worden gehouden bij de bepaling van het uitbestedingsbeleid. Bij gebrek aan informatie over de personele middelen van de VDAB en de partners kan het Rekenhof evenmin een antwoord formuleren op de vraag van het Vlaams Parlement naar de impact van het tenderbeleid op het personeel en de aanwezige competentie bij de VDAB en de partners.

Hoewel de VDAB stelde een *Activity Based Costing*-systeem (ABC) te hanteren, kan hij de werkingskosten voor zijn regie- en actoractiviteiten niet onderscheiden. Het Rekenhof concludeert dan ook dat de VDAB tien jaar na de introductie van het ABC-systeem er niet in slaagt consistente, correcte en betrouwbare cijfers over zijn kosten te genereren en deze overheidsuitgaven getrouw te verantwoorden. Dat gebrek aan correcte en betrouwbare gegevens vormde een belangrijk struikelblok voor de audit van het Rekenhof.

De kosten voor samenwerking met derden stegen – de dalende middelen voor leefloners in het kader van de staatshervorming buiten beschouwing gelaten – in beperkte mate, en dat uitsluitend door de toename van kosten voor personen met een arbeidsbeperking. De kosten voor tenders namen licht af. Tegelijkertijd namen de personeels-, werkings- en andere kosten van de VDAB echter sterker toe, onder andere voor de regiefunctie van de VDAB, de digitalisering van de centrale dienstverlening en ICT. Daarnaast verschoof de VDAB deels het beheer

van de middelen voor derden, waardoor de provinciale afdelingen in 2019 evenveel middelen beheerden als de centrale VDAB.

Hoewel de VDAB over verscheidene registratiesystemen beschikt, slaagde hij er niet in alle informatie over partners te centraliseren. Het daarvoor ontwikkelde partnerplatform is onvolledig, soms foutief en incompatibel met andere systemen. De VDAB moet overzichtsrapporten dan ook manueel samenstellen, met een hoog risico op fouten. De VDAB schrijft deze problemen toe aan zijn beperkte IT-capaciteit en de lage prioriteit die de omvorming of uitbreiding van het bestaande partnerplatform tot een behoorlijk beheers- en opvolgingssysteem kreeg.

Om partners te vergoeden gebruikt de VDAB verschillende soorten vergoedingen, op een niet uniforme manier en zonder dat zijn keuze ervan steunt op een beleid of een evaluatie van de effectiviteit van de verschillende financieringsmechanismen.

Diverse interne actoren evalueerden de werking en activiteiten van de VDAB, maar het is veelal onduidelijk of conclusies of aanbevelingen effectief leidden tot geïmplementeerde bijsturingen. Daarnaast waren er ook externe evaluaties, maar voornamelijk voor de wetenschappelijke studies zijn er geen aanduidingen dat ze voorgelegd werden aan de bestuurs- of managementfora, zodat het onduidelijk is of en hoe de VDAB de resultaten ervan in zijn werking meenam.

De vele verbeterprojecten die de VDAB tegelijkertijd lanceerde waren onvoldoende onderbouwd en op elkaar afgestemd, en werden soms niet afgewerkt, noch uniform toegepast.

De VDAB beschikt niet over een geïntegreerd kwaliteitssysteem, waardoor de opvolging van activiteiten in eigen beheer en die van de partners verschilt. Alleen voor projecten met partners zijn er kwaliteitshandboeken, die zich vooral richten op de procedurele en administratieve kwaliteit van de activiteiten. Het belangrijkste instrument om VDAB-medewerkers te ondersteunen bij de kwalitatieve opvolging van de partneractiviteiten is de *kwalimon* (kwaliteitsmonitoring), die een coachende aanpak vooropstelt. In de praktijk beperkte ook de *kwalimon* zich meestal tot organisatorische en administratieve projectaspecten. De projectinhoud en -kwaliteit kwamen minder aan bod en de VDAB paste dit minder strikt toe voor provinciale projecten. Het Rekenhof heeft overigens bedenkingen bij de coachende aanpak. Zo mag coaching bij overheidsopdrachten niet leiden tot bijsturingen die de gelijkheid tussen de inschrijvers in het gedrang brengen. Bij subsidies kan coaching in conflict komen met de substantieve voorwaarden ervoor. De projecten in eigen beheer volgde de VDAB minder strikt op, zonder kwaliteitshandboeken en op grond van indicatoren die zich vooral richten op het (tijdig) ondernemen van acties, en minder op de kwaliteit ervan.

De VDAB heeft op verzoek van het Rekenhof een kostenvergelijking gemaakt tussen de eigen activiteiten en die van derden. Een vergelijking van de gebruikte basisgegevens met andere informatiebronnen leidde het Rekenhof tot de conclusie dat deze kostenvergelijking niet betrouwbaar is.

Voor in provinciale dossiers kon geen of geen systematische en gestructureerde resultatenopvolging voorgelegd worden. Een vergelijking van de effectiviteit van specifieke activiteiten of projecten is dan ook onmogelijk. Alleen voor sommige grotere, centrale projecten rapporteert de VDAB per kwartaal. Hij besteedt daarbij vaker aandacht aan het behalen van het aantal toelichtingen dan aan de uitstroomresultaten, zeker in de toelichtingen. Een resultaat-

meting op een globaler niveau dan dat van de activiteiten of projecten, deed de VDAB vooralsnog alleen voor de actie competentieversterking, maar de betrouwbaarheid van die meting is twijfelachtig. Aangezien de VDAB geen lijst van de activiteiten die hij zelf uitvoert, kon bezorgen, kon het Rekenhof geen dossiers nakijken en de resultaatsopvolging erin beoordelen.

Deze vaststellingen, en het gegeven dat de kostprijs per project niet kan worden bepaald, leidt tot de conclusie dat een vergelijking tussen projecten op basis van de beschikbare informatie niet mogelijk is.

In het overzicht dat de VDAB op vraag van het Rekenhof bezorgde, ontbreekt voor ongeveer een derde van de uitgaven in 2019 de samenwerkingsvorm en voor bijna de helft de financieringsvorm.

Wegens het ontbreken van voldoende gegevens op projectniveau, koos het Rekenhof ervoor in deze audit gebruik te maken van een databestand van de VDAB met geregistreerde activiteiten van elke individuele klant. Pas midden december 2020 kon de VDAB dit databestand bezorgen, dat overigens onvolledig was en niet altijd correct. Volgens dat bestand namen van 2015 tot eind februari 2020 in totaal 1.037.887 klanten deel aan 2.739.023 activiteiten.

Uit de 32 geregistreerde categorieën van activiteiten kon niet altijd de aard van de activiteit afgeleid worden. De VDAB vermeldde de uitvoerende partners, maar niet hun hoedanigheid (overheid, privé, vzw,...). Dat belette het Rekenhof de auditvraag van het Vlaams Parlement over de verschillen tussen de diverse soorten partners te beantwoorden. Het Rekenhof stelde vast dat de registratie van de activiteiten en samenwerkingsvormen van de VDAB niet altijd correct was. Bij veel activiteiten zijn de facto verscheidene partijen betrokken, die niet altijd als uitvoerende partner werden aangeduid. Met de nodige omzichtigheid – en in samenspraak met de VDAB – kon het Rekenhof uit dit bestand uitbestedingen, samenwerkingen, subsidies en erkenningen afleiden.

Volgens het VDAB-bestand verminderden de activiteiten tussen 2015 en 2019 met een zesde. Er was een toename van begeleiding door andere partners, provinciale begeleidingsacties, GTB, GOB, inschatting van MMPP-problematiek en van transmissies, en een daling van het aantal activiteiten per jaar bij de sectorale arbeidsbemiddeling bouw, TIBB, toegekend recht op maatwerk, armoedetrajecten, outplacement, werkinleving voor jongeren, loopbaanoriëntatie en werkplekieren.

Volgens deze gegevens voerde de VDAB ruim de helft van de activiteiten (56,2%) zelf uit en financierde hij nog een kwart (24,2%), waarvan 11,0% aan acties in eigen beheer van de VDAB, 6,7% aan uitbestedingen en 6,5% langs subsidies. Voor de acties in eigen beheer beschouwde de VDAB de eigen competentiecentra als partner, en diverse activiteiten werden door de VDAB en door derden uitgevoerd. Uitbesteding werd vooral ingezet voor intensieve begeleiding en werkervaring (TIBB, TWE, TIW), opleiding, werkplekieren, loopbaanoriëntatie, begeleidingstrajecten en zorgbegeleiding. Subsidies gingen voornamelijk naar GTB, werkplekieren, opleiding, TWE OCMW en GOB. 5,1% van de activiteiten verliep langs een erkenning van andere actoren, waarvan slechts zes op tien formeel erkende onderwijsopleidingen waren en de rest eigen VDAB-erkenningen. Gemengde financiering (samenwerkingen) maakte maar 1,3% van de activiteiten uit. Ten slotte was de financierings- of samenwerkingsvorm van 8,2% van de activiteiten in het databestand onbekend, volgens de VDAB door registratieproblemen of veranderingen in de registratiesystemen.

HOOFDSTUK 4

Resultaten van VDAB en partners bij werkzoekenden

4.1 Doelgroepbereik

4.1.1 Toeleiding van werkzoekenden

De VDAB organiseert tal van screening-, begeleidings-, bemiddelings- en opleidingsactiviteiten, zowel in eigen beheer als via partners. Diverse projecten hebben gelijkaardige activiteiten als voorwerp. Voor veel van die activiteiten zijn de doelgroep of de doelstellingen bovendien vrij algemeen omschreven. Sommige richten zich – al dan niet gedeeltelijk – op eenzelfde doelgroep²⁴⁸. Door de omvang van het aanbod en het gebrek aan een duidelijke afbakening heeft de VDAB geen totaaloverzicht over welke partnerschappen of uitbestedingen precies lopen voor welke doelgroepen²⁴⁹. Mogelijk kennen sommige doelgroepen een overaanbod en zijn er lacunes voor andere.

De Vlaamse Regering of de VDAB bepaalden de doelgroepen – inclusief de voorwaarden om tot die doelgroep te behoren – vaak op basis van kenmerken van de problematiek, bijvoorbeeld: langdurig werkzoekenden, leefloongerechtigden (subsidie TWE OCMW), ongeschoolde jongeren (NEET) en anderstalige werkzoekenden (NT2, IBO-T). Deze doelgroepen komen niet noodzakelijk overeen met de doelgroepen die in aanmerking komen voor doelgroepkortingen of de doelgroepen van het Vlaamse gelijke kansen- en diversiteitsbeleid. Voor sommige maatregelen breidden de doelgroepen zich doorheen de jaren stelselmatig uit, met een ruimere toepassing van de maatregel als gevolg. Zo is de IBO mogelijk geworden voor personen na langdurige ziekte en breidde GOB zich uit met jobcoaching voor werknemers. Soms vinden die uitbreidingen ook minder formeel plaats. Zo stelde een interne richtlijn van de VDAB dat de GTB – hoewel die oorspronkelijk bedoeld was voor personen met een arbeidshandicap – en de GOB ingezet mochten worden als het risico op langdurige werkloosheid groot is door beperkingen op het vlak van gezondheid en functioneren, en dat een indicatie van persoon met een arbeidshandicap *niet langer nodig is om je klant te verwijzen naar GTB en GOB*²⁵⁰.

²⁴⁸ Ter illustratie kan verwezen worden naar de doelgroepen van GOB en TWE (zie nota aan de TWG d.d. 18 mei 2020) of de doelgroepen van TWE/TWE-OCMW en wijkwerken (zie auditgesprek d.d. 8 juli 2020). De interne nota *Haalbaarheid toeleidingsaantallen TIW en TWE – Nota TIW-TWE -1702* vermeldt onder titel 4 - Overlapping met doelgroep van andere tenders: *De doelgroep van de TIW overlapt met een aantal andere tenders. De WIJ-tender richt zich tot ongekwalificeerde jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt, een groep die eventueel ook kan toegeleid worden naar de TIW. De TIBB richt zich op de inzetbare met nood aan intensieve begeleiding en bemiddeling naar werk. Omwille van de moeilijkheid om een aantal toeleidingscriteria in te schatten, kan er ook overlapping zijn met de TIBB.*

²⁴⁹ Videogesprek d.d. 8 juli 2020.

²⁵⁰ Richtlijn werking GTB en GOB op intranet VDAB (op 15 maart 2021).

De VDAB erkende dat het gebrek aan transparantie tussen provincies en centrale diensten over geplande en lopende samenwerkingsprojecten leidde tot een te grote portfolio met gelijkwaardige projecten²⁵¹. Recent startte de VDAB met VIBE-werf 15 een project dat inzicht moet bieden in lacunes of overlappingen, om zo tot een rationalisatie van het aanbod te komen.

Het gebrek aan overzicht over het aanbod en de onduidelijke omschrijving van doelstellingen en doelgroepen bemoeilijkten een kwalitatieve toeleiding en verhoogden het risico dat een werkzoekende niet wordt toegeleid naar de meest aangepaste activiteit of niet voldoet aan de vereisten van de activiteit.

Voor centrale tenders kan de toeleidingsgarantie, waarmee de VDAB al dan niet op jaarbasis een minimumaantal toeleidingen van werkzoekenden naar de partners garandeert, de effectieve toeleiding beïnvloeden. Deze toeleidingsgarantie moet de opdrachtnemer zekerheid bieden over de omvang van de opdracht. In de praktijk is de raming van toeleidingen soms moeilijk en bleken de minimumaantallen soms niet haalbaar. Toeleidingstekorten gaven in het verleden al aanleiding tot schadevergoedingen aan partners²⁵². De toeleidingsgarantie heeft dus druk gelegd op de VDAB om voldoende (geschikte) kandidaten toe te leiden. De dienst volgt de toeleidingsaantallen voor de individuele tenders dan ook nauwgezet op. Als onvoldoende toeleidingen dreigen, vraagt hij de bemiddelaars meer werkzoekenden toe te leiden. In deze gevallen dreigt de kwaliteit van de toeleiding naar een welbepaalde tender sub-optimaal te zijn, doordat de focus verschuift van de meest passende dienstverlening voor de werkzoekende naar het behalen van de toeleidingsdoelstellingen. Dat is noch voor de werkzoekende, noch voor de VDAB en de partner optimaal: de werkzoekende loopt het risico niet in de meest passende dienstverlening terecht te komen en de VDAB en de partner zetten middelen in, terwijl de kans op een positief resultaat beperkt kan zijn. Daarnaast speelt ook concurrentie. Zo stelde de VDAB dat de OCMW's minder klanten aanbrachten voor begeleiding door de VDAB of tenderpartners na de invoering van de TWE OCMW²⁵³.

Het Rekenhof erkent dat de constante evolutie van de arbeidsmarkt het niet eenvoudig maakt de toeleidingsaantallen precies in te schatten. Onverminderd deze vaststelling beschikt de VDAB echter niet over voldoende effectieve rekenmodellen die toelaten de toeleidingsaantallen objectief en op onderbouwde wijze te bepalen. Wel remedieerde de VDAB bij opeenvolgende tenders het vooropgestelde toeleidingsaantal soms op grond van de ervaringen met de aflopende tender. Uit de kwartaalrapporteringen aan de raad van bestuur over de uitvoering van deze activiteiten blijkt overigens een sterke nadruk op het behalen van de toeleidingscijfers en een meer beperkte aandacht voor de resultaten van deze activiteiten²⁵⁴.

²⁵¹ Zie slide 6 van het Management rapport. Partner management optimalisatie. (DT 29 juni 2020.). Ook de presentatie 'Resultaten onderzoek partnerbevraging (DT 27 mei 2019)' duidt op een niet transparant aanbod (slide 86) : 'Controleer de 'wildgroei' van lokale tenders die worden ontwikkeld en strijden met de overkoepelende Vlaamse tenders => waternet-systeem, waarbij de lokale tender in complementariteit aanvult'.

²⁵² Dit was bijvoorbeeld het geval in de tender TWE (zie Evaluatienota Tijdelijke Werkervaring Werkzoekenden (TWE Werkzoekenden). Nota aan de Technische Werkgroep d.d. 29 april 2019). Zie ook bv. de algemene toelichting bij de jaarrekeningen 2018 (p.12) die melding maakt van over te dragen kosten 'schadevergoeding toeleidingstekorten tenders (561.239 euro)'.

²⁵³ Interne nota volumes, acties en mogelijkheden (mail VDAB 14/10/2020).

²⁵⁴ Zo beginnen de kwartaalcijfers van centrale tenders met het aantal toeleidingen en de verhouding tot het aantal gegarandeerde toeleidingen. Pas daarna wordt het resultaat inzake uitstroom of doorstroom vermeld.

Ook in enkele provinciale dossiers stelde het Rekenhof vast dat het moeilijk was voldoende geschikte en geïnteresseerde werkzoekenden te vinden. Maar vermits provinciale projecten meestal inspeelden op een specifieke regionale nood, was het aantal deelnemers dikwijls beperkt en beter bepaalbaar, zodat zich globaal minder toeleidingsproblemen voordeden. De provincies hanteren sinds 2018 een beroepenclusterbenadering, waarbij zij activiteiten voor een beperkt aantal deelnemers organiseren. Deze opdeling in beroepssectoren leidde echter soms tot concurrentie tussen deze sectoren, waardoor werkzoekenden toegeleid werden naar sectoren waarvoor zij de nodige kennis, kunde of interesse niet hadden. Evenmin was er een duidelijke afstemming tussen de doelgroepenbenadering van de centrale projecten en de tenders enerzijds, en de provinciale clusterwerking anderzijds.

4.1.2 Doelgroepbereik

De audit moest ook nagaan in welke mate de VDAB erin slaagt diverse klantendoelgroepen te bereiken, in de veronderstelling dat de VDAB doelstellingen heeft vastgelegd over te bereiken doelgroepen, en dat hij het vooropgestelde doelgroepbereik opvolgt en bijstuurt.

In een interne nota stelde de VDAB dat veel acties *in dezelfde vijver vissen*²⁵⁵. Volgens deze nota mikken de VDAB-tenders traditioneel op niet werkende werkzoekenden jonger dan 55 jaar, werkzoekenden met een uitkeringsaanvraag of werkzoekenden in beroepsinschakelings-tijd. Personen die buiten die doelgroep vallen en niet verplicht zijn in te gaan op een aanbod, zouden minder in tender- of partneracties terechtkomen, doordat ze daarvoor moeilijker kunnen worden gemotiveerd. Er zouden ook afspraken zijn dat 55-plussers vooral door de VDAB worden opgevangen. Voor kwetsbare werkzoekenden die niet onmiddellijk bemiddelbaar zijn en voor wie nog geen opleidings- of begeleidingstraject gestart kan worden, zijn er onder andere maatwerk, armoedetrajecten of MMPP-begeleiding. Daarnaast zouden tenders ingezet worden voor meer intensieve acties voor werkzoekenden die het risico lopen langer werkloos te blijven.

De VDAB bezorgde het Rekenhof een overzicht van 121 centrale projecten die plaatsvonden in de werkjaren 2015-2019 via uitbestedingen (61) en subsidies (60)²⁵⁶. De kwaliteit van deze data liet geen uitspraken toe over de toeleiding van doelgroepen²⁵⁷. Bij de subsidies waren de doelgroepen van het beleid meer herkenbaar omschreven²⁵⁸. Bij de uitbestedingen was de

²⁵⁵ Interne nota volumes, acties en mogelijkheden (mail VDAB 14/10/2020) en bijlagen.

²⁵⁶ Toelichting bij interne werkbegroting, uitbestedingen centrale middelen (ontvangen op 18/02/2021), met de data-velden dossiernummer (enkel bij uitbestedingen, niet bij subsidies), projectnaam en omschrijving project, werkjaar, doelgroep project, start- en einddatum, objectief (aantal), objectief resultaat over uitstroom naar tewerkstelling (enkel bij uitbestedingen, niet bij subsidies).

²⁵⁷ Bijvoorbeeld, 19 van de 62 uitbestedingen bevatten geen toeleidingsaantal; 32 geen resultaatindicator over uitstroom naar werk, de datumvelden bevatten tekstuele uitleg waardoor de datumvariabele niet bruikbaar was. Van de subsidies meldten 15/60 'niet van toepassing' bij de doelgroep; 40/60 hadden geen einddatum en 31/60 geen objectief over aantallen (bij de rest stond veelal een getal in een tekstuele omschrijving).

²⁵⁸ Bijvoorbeeld, 16/60 personen met een arbeidsbeperking, 12/60 werkzoekenden en leefloongerechtigden met gebrek aan recente werkervaring en arbeidsattitudes, 5/60 doven en slechthorenden, 5/60 nieuwe cursisten met beperkte kennis van het Nederlands.

doelgroepomschrijving vaker specifiek²⁵⁹, maar vaak ook voor ruime interpretatie vatbaar²⁶⁰. Soms beperkte de doelgroepomschrijving zich tot de weergave van de voorwaarden in de regelgeving²⁶¹. Een VDAB-bestand over de provinciale projecten van 2014 tot 2019²⁶² bevatte geen informatie over doelgroepen en resultaatindicatoren.

Daarom heeft het Rekenhof de beschikbare gegevens uit het databestand met individuele activiteiten van de VDAB geanalyseerd. Dat bestand bevatte slechts summiere gegevens over doelgroepen: leeftijd (-25, 25-54 en 55+), scholingsgraad (laag, midden, hoog) en eventuele arbeidshandicap of migratieachtergrond. Met deze gegevens kon het Rekenhof een overzicht maken van de activiteiten en samenwerkingsvormen waarin de klanten uit de doelgroepen terecht kwamen, en van de doelgroepen waarop de activiteiten en samenwerkingsvormen zich in de praktijk richtten²⁶³ (zie bijlage 2).

Hoewel het activeren van werkzoekenden en het voorkomen van langdurige werkloosheid prioritair zijn voor de VDAB, bezorgde hij geen informatie over de specifieke kenmerken uit de doelgroepomschrijvingen bij uitbestedingen of subsidies, zoals de duur van de werkloosheid, het al dan niet leefloongerechtigd zijn of het hebben van taalachterstand. Daardoor was het bijvoorbeeld niet mogelijk te onderzoeken in welke mate de betrokken tenders zich richtten op langdurig werkzoekenden, langdurig zieken, herintreders of anderen, noch welke tewerkstellingsresultaten ze behaalden.

Eenzelfde klant kan deelnemen aan meer activiteiten (zie tabel 12). In totaal namen 1.037.887 klanten van 2015 tot eind februari 2020 deel aan 2.739.023 activiteiten. De mediane klant was bij twee activiteiten geregistreerd. Kortgeschoolde jongeren, personen met een arbeidshandicap en personen met een migratieachtergrond kwamen mediaan in drie soorten dienstverlening terecht. Als specifieke doelgroepen werden ze terecht met meer activiteiten begeleid (tabel 12, laatste kolom). 55-plussers waren ondervertegenwoordigd: één op drie klanten (33,7%) was 55+, maar deze groep kwam maar in één op vijf (18,6%) activiteiten terecht. Kortgeschoolden waren niet extra vertegenwoordigd in de activiteiten (46,1%), hoewel ze vaker meer begeleiding nodig hebben om aan het werk te kunnen. Personen met een handicap (12,3% en 16,4%) en met een migratieachtergrond (19,7% en 25,2%) werden relatief sterker aangesproken.

²⁵⁹ Bijvoorbeeld: werkzoekenden met migratieachtergrond in bezit van een nog niet erkend buitenlands diploma bij wie de nood aan begeleiding op het vlak van diploma-erkenning door de VDAB of een erkende begeleidingspartner werd vastgesteld; begeleiding voor werkzoekenden met MMPP-problematiek, niet werkende werkzoekende cursisten die bezig zijn met een finaliteitsopleiding bij VDAB; niet-werkende werkzoekenden vanaf 18 jaar die aspiratie hebben voor het beroep van vrachtwagenchauffeur en die beschikken over een definitief en geldig rijbewijs B of (ex)topsporters.

²⁶⁰ Bijvoorbeeld 'Intensieve trajectbegeleiding en bemiddeling, met jobhunting en nazorg, en waar nodig sollicitatietraining en attitudetraining'; 'De doelgroep van de gevraagde opdracht zijn werkzoekenden, prioritair uitkeringsgerechtigde volledig werkzoekenden en werkzoekenden in beroepsinschakelingstijd, die nood hebben aan een gepersonaliseerde en intensieve aanpak om aan het werk te geraken in het normaal economisch circuit.'; 'De deelnemers die worden toegeleid zijn op het ogenblik van de aanmelding niet-werkende werkzoekenden, die nood hebben aan oriënterende acties (= nood aan een valide portret van zichzelf en de mogelijkheden op de arbeidsmarkt'.

²⁶¹ Bijvoorbeeld, de voorwaarden voor TIW of outplacement.

²⁶² PPP_2014_2015_2016_2017_2018_2019_Na controle provincies.xlsx (ontvangen op 27 maart 2020).

²⁶³ Het eerste: zie kolompercentages: zo zijn alleen bij jongeren 10,2% van de activiteiten transmissies en bij de 55+ zijn 63,6% vrijstellingen. Het tweede: zie rijpercentages: zo heeft GTB 58,1% kortgeschoolden, GOB maar 44,9% en TIBB 38,1%.

Tabel 12 – aantal en aandeel van klanten, mediaan aantal activiteiten per klant, activiteiten 2015-2020 in de doelgroepen

Kenmerk	Doelgroep	Aantal klanten	Aandeel	Aantal activiteiten per klant	Aantal activiteiten	Aandeel
Doelgroepjongeren	Kortgeschoolde jongeren	74.682	36,9%	3	309.983	48,1%
	Midden- en hooggeschoolde jongeren	127.588	63,1%	2	333.908	51,9%
Leeftijd	-25 jaar	202.270	19,5%	2	643.891	23,5%
	25-54 jaar	485.651	46,8%	3	1.585.892	57,9%
	55+ jaar	349.819	33,7%	1	508.958	18,6%
Scholingsgraad	Kortgeschoold	454.801	43,8%	2	1.262.815	46,1%
	Middengespoold	370.871	35,7%	2	1.028.745	37,6%
	Hooggeschoold	212.215	20,4%	1	447.463	16,3%
Arbeidshandicap	Ja	127.283	12,3%	3	450.556	16,4%
	Neen	910.604	87,7%	2	2.288.467	83,6%
Migratieachtergrond	Ja	204.444	19,7%	3	688.865	25,2%
	Neen	833.443	80,3%	2	2.050.158	74,8%
Geslacht	Man	536.522	51,7%	2	1.486.998	54,3%
	Vrouw	501.229	48,3%	2	1.251.805	45,7%
Totaal		1.037.887	100,0%	2	2.739.023	100,0%

Bron: Databestand met individuele activiteiten (VDAB, 11/12/2020)

Toeleiding van doelgroepen naar activiteiten

Jongeren (zie bijlage 2 - tabel 17) kwamen meer dan gemiddeld terecht in persoonlijke dienstverlening, begeleidingstrajecten en transmissie, en minder in maatwerk. De dienstverlening voor 55-plussers bestond voor twee derde uit vrijstellingen. Voor kortgeschoolde jongeren waren er meer begeleidingstrajecten dan voor de midden- en hooggeschoolde jongeren, maar minder opleiding, persoonlijke dienstverlening en werkplekieren. Daarentegen werden ze bijna dubbel zoveel voor transmissie opgegeven. Kortgeschoolden ontvingen in het algemeen relatief vaker maatwerk en sollicitatieopdrachten, maar minder opleiding, persoonlijke dienstverlening en werkplekieren. Ten slotte werden kortgeschoolden meer voor transmissie doorverwezen dan hoger geschoolden.

De activiteiten voor personen met een handicap bestaan voor een derde uit de gespecialiseerde dienstverlening: toekenning van maatwerk, GTB en GOB. In verhouding tot personen zonder arbeidshandicap kregen ze minder persoonlijke dienstverlening, opleiding, en ook minder transmissie en vrijstellingen.

De activiteiten bij personen met een migratieachtergrond bevatten meer opleiding, persoonlijke dienstverlening en sollicitatieopdrachten, iets meer TIBB, loopbaanoriëntatie, TIW en transmissies, en minder werkplekieren.

Vrouwen kwamen verhoudingsgewijs minder terecht in opleiding, transmissie en vrijstellingen, en meer in werkplekieren²⁶⁴.

²⁶⁴ In de IBO-audit was dat ook zo. Daar kwamen vooral vrouwen terecht in opleidingsstages voor zorgberoepen, terwijl de andere beroepsgerichte opleidingen meer naar mannen gingen.

Doelpubliek van activiteiten

Als een dienstverlening specifiek gericht is op bepaalde doelgroepen, zouden die sterk vertegenwoordigd moeten zijn in die dienstverleningsvorm (zie bijlage 2 - tabel 18), en zeker sterker dan hun aandeel in de activiteiten en in de populatie (zie tabel 12 - laatste en vierde kolom). De doelgroepen van activiteiten waren echter vaak niet precies bepaald en het Rekenhof had geen gegevens over de duur van de werkloosheid.

Sommige activiteiten waren uitsluitend of vooral gericht op bepaalde doelgroepen. Zo richtte de TAL 55+ zich specifiek op 55-plussers. Het belang van deze maatregel was met 292 deelnemers in vijf jaar zeer beperkt, de deelnemers waren wel allemaal 55-plussers. Hoewel WIJ (werkinleving voor jongeren) bedoeld was voor jongeren tot 25 jaar, was 4,2% van de deelnemers toch tussen de 25 en 54 jaar²⁶⁵.

GTB, GOB, MMPP en zorgbegeleiding zijn vooral gericht op personen met een arbeidshandicap. GTB en zorgbegeleiding gingen echter voor een vierde en MMPP voor een vijfde niet naar personen met een arbeidshandicap. GOB ging voor 87,1% naar personen met een arbeidshandicap, maar richtte zich minder dan de andere op kortgeschoolden. Deze maatregelen richtten zich nagenoeg volledig op dezelfde doelgroepprofielen.

Maatwerk integreerde de vroegere beschutte en sociale werkplaatsen met een verschillend doelgroepprofiel. De bereikte doelgroepen van maatwerk overlaptten deels met die van armoedebegeleiding, wijkwerken, zorgbegeleiding en GOB, en sterk met GTB en MMPPP. Maatwerk en MMPP waren meer dan GTB en GOB gericht op oudere werkzoekenden en minder op jongeren.

Activering is bedoeld voor langdurig niet-werkenden en mensen met weinig recente werkervaring. TIW is een vervolg op SIW en bereikte nagenoeg hetzelfde publiek als TWE. SIW en TIW bereikten vooral 25-54-jarigen en weinig jongeren en ouderen. Zij waren relatief sterk gericht op personen met een migratieachtergrond.

TAL is specifiek gericht op langdurig werkzoekenden. Het deelnemersprofiel stemde sterk overeen met diverse activiteiten, zoals TWE, TIW, TIBB, sollicitatieopdrachten, outplacement, persoonlijke dienstverlening, loopbaanoriëntatie, opleiding en werkplekklere. TAL onderscheidde zich van die andere activiteiten door een groter bereik van 55-plussers en hooggeschoolden, en een relatief klein bereik van kortgeschoolden. Met uitzondering van werkplekklere, bereikte de andere werkvormen weinig personen met een arbeidshandicap. Personen met een migratieachtergrond waren evenredig vertegenwoordigd.

TWE OCMW bereikte andere doelgroepen dan SIW, TIW en TWE, namelijk: meer jongeren, het grootste aandeel personen met een migratieachtergrond (75,0%) en veel kortgeschoolden (62,0%), maar relatief weinig ouderen en personen met een arbeidshandicap.

Het doelgroepprofiel van werkplekklere vertoonde grote gelijkenissen met dat van persoonlijke dienstverlening, TIBB, opleiding, TAL, loopbaanoriëntatie, outplacement, trajecten naar

²⁶⁵ Aangezien het bestand van de VDAB geen leeftijd of geboortedatum bevatte, kon het Rekenhof evenmin nagaan of dat misschien jongeren waren die net 25 jaar geworden waren.

ondernemerschap en TIW. Verhoudingsgewijs bereikte werkplekleren weinig kortgeschoolden en relatief veel middengeschoolden, en evenredig veel personen met een arbeidshandicap en migratieachtergrond.

Vrijstellingen of aangepaste beschikbaarheid waren niet specifiek gericht op bepaalde doelgroepen, maar gingen bijna uitsluitend (97,1%) naar oudere werkzoekenden. Relatief weinig vrijstellingen werden verleend aan middengeschoolden (28,0%), personen met een arbeidshandicap (7,8%) en personen met een migratieachtergrond (5,4%), en relatief veel aan hooggeschoolden (21,3%).

Transmissie past niet in de oriëntatie, begeleidings- of bemiddelingsopdrachten van de VDAB, maar in zijn handhavings- of controlebevoegdheid. De VDAB paste dat relatief meer toe bij jongeren (vooral kortgeschoolde jongeren), kortgeschoolden en personen met een migratieachtergrond. Hij ontzag personen met een arbeidshandicap meer.

Doelpubliek van samenwerkingsvormen

Voor een klant is het niet relevant wie de begeleiding uitvoert. Voor een effectief en efficiënt uitbestedingsbeleid kan het profiel van het doelpubliek wel een rol spelen. Sommige partners of samenwerkingsvormen kunnen immers betere resultaten bereiken met bepaalde doelgroepen. Zoals vermeld, kon het Rekenhof dit alleen bekijken met de beschikbare achtergrondgegevens van de doelgroepen (zie bijlage 2 – tabel 19). De *acties van de VDAB* waren vrij evenredig vertegenwoordigd²⁶⁶. Dat betekent dat de algemene werking van de VDAB zich – met uitzondering van iets meer kortgeschoolden – evenredig, en niet extra, op specifieke doelgroepen richtte.

Tabel 13 – Bereik van de doelgroepen via de samenwerkingsvormen

Kenmerk	Doelgroep	Aandeel- klanten	Aandeel activiteiten	Actie VDAB	Acties eigen beheer	Uit- besteding	Sub- sidiëring	Samen- werking	Erkenning
Doelgroep- jongeren	Kortgeschoolde jongeren	36,9%	48,1%	46,4%	35,2%	33,5%	67,6%	39,5%	32,0%
	Midden- en hooggeschoolde jongeren	63,1%	51,9%	53,6%	64,8%	66,5%	32,4%	60,5%	68,0%
Leeftijd	-25 jaar	19,5%	23,5%	21,9%	30,6%	20,2%	20,3%	20,8%	15,6%
	25-54 jaar	46,8%	57,9%	49,8%	63,5%	74,8%	71,6%	75,5%	82,7%
	55+ jaar	33,7%	18,6%	28,3%	5,9%	5,0%	8,1%	3,7%	1,7%
Scholingsgraad	Kortgeschoold	43,8%	46,1%	48,8%	36,1%	39,9%	52,4%	35,7%	27,0%
	Middengeschoold	35,7%	37,6%	34,7%	44,6%	43,7%	36,6%	43,7%	57,0%
	Hooggeschoold	20,4%	16,3%	16,5%	19,3%	16,4%	11,0%	20,6%	16,1%

²⁶⁶ Als klanten jonger dan 25 jaar 19,5% van de klanten uitmaken en 23,5% van de activiteiten, dan werd het aandeel van 21,9% van de acties van de VDAB bij deze doelgroep als evenredig beschouwd; als de acties in eigen beheer van de VDAB voor 30,6% naar < 25-jarigen gingen werd dat beschouwd als sterker gericht op jongeren. Als personen met een arbeidshandicap 12,3% van de klanten uitmaken en 16,4% van de activiteiten, dan bereikten acties van de VDAB met 16,0% evenredig deze doelgroep, terwijl acties in beheer van de VDAB deze minder (6,1%) en gesubsidieerde acties veel meer (59,5%) bereikten. Waar doelgroepen meer of minder bereikt werden, is dat in de tabel in groen aangegeven.

Kenmerk	Doelgroep	Aandeel- klanten	Aandeel activiteiten	Actie VDAB	Acties eigen beheer	Uit- besteding	Sub- sidiëring	Samen- werking	Erkenning
Arbeidshandicap	Ja	12,3%	16,4%	16,0%	6,1%	10,5%	59,5%	11,4%	4,1%
	Neen	87,7%	83,6%	84,0%	93,9%	89,5%	40,5%	88,6%	95,9%
Migratie- achtergrond	Ja	19,7%	25,2%	22,8%	28,0%	36,5%	23,4%	26,1%	27,1%
	Neen	80,3%	74,8%	77,2%	72,0%	63,5%	76,6%	73,9%	72,9%
Geslacht	Man	51,7%	54,3%	53,8%	66,5%	54,3%	51,3%	62,2%	30,5%
	Vrouw	48,3%	45,7%	46,2%	33,5%	45,7%	48,7%	37,8%	69,5%

Bron: Databestand met activiteiten 2015-2020 (VDAB, 11/12/2020)

De acties in beheer van de VDAB²⁶⁷ – dat zijn acties die de VDAB volledig zelf financiert en uitvoert – bereikten vooral het doelpubliek midden- of hogeschoolde mannen die jonger zijn dan 55 jaar en geen arbeidshandicap hebben. Deze activiteiten richtten zich verhoudingsgewijs sterker op jongeren (en binnen de groep van de jongeren vooral op midden- en hogeschoolde jongeren) en op mannen. Kortgeschoolden waren ondervertegenwoordigd, net als personen met een arbeidshandicap en vrouwen.

Uitbestedingen, subsidiëringen en samenwerkingen kenden dezelfde leeftijdsverdeling. Vooral 25-54-jarigen waren oververtegenwoordigd, terwijl jongeren en vooral ouderen minder bereikt werden. Deze samenwerkingsvormen werden op verschillende wijze ingezet voor kansengroepen. Uitbestedingen richtten zich binnen de doelgroep jongeren in belangrijke mate op midden- en hogeschoolden, terwijl gesubsidieerde acties vooral kortgeschoolde jongeren bereiken. Enkel gesubsidieerde activiteiten richtten zich sterker op kortgeschoolden (52,4%). Bij uitbestedingen en samenwerkingen waren middengeschoolden oververtegenwoordigd en alleen bij samenwerkingen waren hogeschoolden oververtegenwoordigd. Uitbestede activiteiten waren minder gericht op personen met een arbeidshandicap, en meer op personen met een migratieachtergrond. Daarentegen gingen bijna zes op tien gesubsidieerde activiteiten naar personen met een arbeidshandicap, terwijl personen met een migratieachtergrond evenredig werden bereikt. Samenwerkingen bereikten personen met een arbeidshandicap iets minder en personen met een migratieachtergrond iets meer dan evenredig.

Formeel erkende onderwijsopleidingen en eigen erkenningen door de VDAB van opleidingen van andere actoren bereikten vooral 25-54-jarigen, middengeschoolden en personen zonder arbeidshandicap. Erkenning is de enige vorm waarin jongeren minder vertegenwoordigd waren.

Subsidies zetten verhoudingsgewijs het meest in op de kansengroepen kortgeschoolden, kortgeschoolde jongeren en personen met een arbeidshandicap. Uitbestedingen bereikten het meest personen met een migratieachtergrond, maar weinig personen met een arbeidshandicap. Samenwerkingen, individuele projecten en pilootprojecten richtten zich niet op kansengroepen. Samenwerkingen ervoeren weliswaar een kleine oververtegenwoordiging van personen met een migratieachtergrond, maar dat was bij erkenningen, activiteiten in beheer van de VDAB en uitbestedingen nog meer het geval.

²⁶⁷ Die bestonden uit opleiding, werkplekleren, outplacement, begeleidings-, bemiddelings- en detentietrajecten, provinciale begeleidingsacties en loopbaanoriëntatie (zie vorig hoofdstuk over Activiteiten).

4.2 Competentieversterking

Zowel de Vlaamse Regering als de VDAB leggen sterk de nadruk op competentieversterking als middel om meer kans te maken op de arbeidsmarkt. Heel wat activiteiten zijn daar dan ook op gericht. De wijze waarop de VDAB competenties vaststelt, heeft het Rekenhof in het bestek van deze audit niet onderzocht. Dat was evenwel een onderdeel van zijn recente audit over de individuele beroepsopleiding in de onderneming (IBO)²⁶⁸. Daarin concludeerde het enerzijds dat de VDAB de competentiekloofvaststelling zelden kon documenteren. Anderzijds kon die audit wel het verband leggen tussen het al dan niet slagen van een opleiding en de latere tewerkstelling van de cursist.

In het aangeleverde databestand registreerde de VDAB alleen of de werkzoekende in de opleidingen was geslaagd. De VDAB kon het Rekenhof geen data bezorgen over de uitstroom naar werk na een specifieke opleiding.

Het VDAB-bestand vermeldde niet welke van de 32 activiteiten competentieversterkend bedoeld waren. De toelichting bij de interne werkbegroting (bijlage 1) deed dat wel. Met die informatie heeft het Rekenhof een indicatieve indeling opgemaakt, op grond waarvan een vijfde van de activiteiten onder *competentiebeheer* bleek te vallen, waaronder beroepsgerichte opleidingen, opleidingsstages, IBO, beroepsverkennde stages, Nederlands voor anderstaligen en oriënterende opleidingen. Vier op tien van deze competentieversterkende acties voerde de VDAB zelf uit en een kwart voerden erkende organisaties uit. Bijna twee op tien opleidingen verliepen langs subsidies, één op tien langs uitbestedingen en één op twintig langs samenwerkingen.

Alleen over de opleidingen vermeldde de VDAB systematisch het eindresultaat van de competentieversterkende activiteit, zoals blijkt uit de onderstaande tabel.

²⁶⁸ Verslag van het Rekenhof over de individuele beroepsopleiding in de onderneming. Onderzoek naar de effectiviteit van de maatregel (19 januari 2021); Verslag van de commissiebespreking in het Vlaams Parlement op 28 januari 2021 (17 maart 2021).

Tabel 14 – Resultaat van competentieversterkende activiteiten (aantal activiteiten en rijpercentages)

Competentieversterkende activiteiten	Bezig		Stopgezet		Geslaagd		Niet geslaagd		Niet ingevuld	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Gespecialiseerde opleiding- begeleidings- en bemiddelingsdienst (GOB)									14.840	100,0%
Opleiding	9.290	3,7%	53.372	21,1%	184.251	73,0%	5.497	2,2%	1	0,0%
Strategisch actieplan voor Limburg in het kwadraat (SALK)									3.822	100,0%
Subsidie intensief werkplekieren (SIW)									2.398	100,0%
Tender intensief werkplekieren (TIW)									8.289	100,0%
Tender tijdelijke werkervaring									8.426	100,0%
Traject naar ondernemerschap									5.430	100,0%
Werkplekieren	9.111	3,7%	35.009	14,4%					199.032	81,9%
Wijk-werken									12.536	100,0%
Totaal	18.401	3,3%	88.381	16,0%	184.251	33,4%	5.497	1,0%	254.774	46,2%

Bron: Databestand met activiteiten 2015-2020 (VDAB, 11/12/2020)

Drie vierden van wie een opleiding volgden, slaagden. Slechts enkelen slaagden niet en twee op tien zetten de opleiding stop²⁶⁹. De aangeleverde gegevens lieten niet toe conclusies te formuleren over de resultaten van competentieversterkende activiteiten, noch over eventuele verschillende resultaten naargelang de uitvoerder van de acties (VDAB of partners) of de samenwerkingsvorm.

4.3 Uitstroom naar werk

De VDAB heeft nooit onderzocht in welke mate activiteiten, samenwerkingsvormen of partners verschillende resultaten behaalden op het vlak van de uitstroom naar werk. Hij heeft dan ook geen systematisch inzicht in eventuele succesfactoren, en kan dus de verschillende werk- en samenwerkingsvormen niet doelgericht inzetten voor betere uitstroomresultaten.

De VDAB kan de werkzaamheid van zijn klanten opvolgen met de Dimonagegevens. Meestal hanteert hij drie categorieën: uitstroom naar werk, uitstroom uit de werkloosheid²⁷⁰ en niet uitgestroomd (nog werkzoekend). Deze opvolging is in positieve zin vertekend doordat de VDAB bijvoorbeeld ook deeltijds werk en werk buiten het normale economische circuit volwaardig meetelt als uitstroom naar werk, evenals cursisten die een IBO volgen en in de periode van opleiding nog werkzoekend zijn. In 2020 heeft de minister immers beslist dat een

²⁶⁹ Uit de Rekenhofaudit over IBO (19 januari 2021) blijkt dat 76,6% van de IBO gunstig eindigden, dit wil zeggen geslaagd of voor het einde van de opleiding tewerkgesteld, en 23,4% ongunstig. Van de opleidingsstages eindigden 88,1% gunstig en 11,9% ongunstig.

²⁷⁰ Dimona registreert meer dan 20 categorieën, zoals '06: persoon met een arbeidshandicap', '32: ten laste RIZIV voorbereiding tewerkstelling', '76: afschrijving wegens ziekte', of '70: geplaatst'. Voor de VDAB zijn '85: Individuele Beroepsopleiding in de Onderneming' aan het werk, net zoals '89: uitzendkracht op regelmatige basis'. De uitstroom uit werkloosheid bevat studenten die niet actief werkzoekend zijn, zoals '18: Campusinschrijving', '19: Jobstudent' en '77: uitschrijving wegens hervatting studies', maar ook zieke personen.

uitstroom naar IBO meetelt als volwaardig eindresultaat van partneracties. Dat had gevolgen voor de resultaatvergoedingen aan partners.

Voor deze audit bezorgde de VDAB gegevens over de uitstroom naar werk drie, zes, negen, twaalf, achttien en 24 maanden na het begin en na het einde van de individuele acties²⁷¹. Hij bezorgde ook de tewerkstellingscodes uit Dimona op die tijdstippen. De uitstroom naar werk moest uiteraard gaan over individuele klanten en sommigen legden een traject af met meer activiteiten. Een klant stroomde pas uit naar werk op het einde van het traject. Daarom heeft het Rekenhof een databestand opgemaakt waarin het voor elke klant de laatste activiteit heeft opgenomen. Dat bestand bevatte 1.037.887 klanten van 2015 tot februari 2020.

De registratie van de arbeidspositie maakte noch in Dimona, noch bij de VDAB volledig duidelijk wie werkte en wie niet werkte of uitkeringen ontving. Ook op dat vlak diende het Rekenhof het bestand te corrigeren. Voor de analyse van de uitstroomresultaten betekent de VDAB-categorie *uitstroom naar werk* in dit verslag dat een klant zich in een van de werkende Dimona-statuten bevond. De *uitstroom naar werk* geeft dus het minimumaantal personen aan die x maanden na de einddatum van hun laatst geregistreerde activiteit werkten²⁷². De relatie tussen de laatste geregistreerde activiteit en de uitstroom naar werk vergt een omzichtige interpretatie, aangezien zij de mogelijke invloed van vorige activiteiten van de klant verbergt.

Uitstroom naar werk (bijlage 3.1).

Gemiddeld over een jaar was 42,6% van de klanten aan het werk, was 39,1% niet aan het werk en was de werkzaamheid van 18,4% onbekend²⁷³, onder meer doordat bij sommigen nog geen periode van drie maanden was verstreken na de einddatum van de activiteit of doordat sommigen uit de tewerkstellingsstatistieken verdwenen. Over het algemeen zat er weinig fluctuatie in de werkzaamheid over de verschillende periodes, zodat een gemiddelde werkzaamheid over deze periodes volstaat als indicator van de gemiddelde *uitstroom naar werk over één jaar*.

Uit de eenvoudige gemiddelden van de ontvangen uitstroomgegevens – dat wil zeggen zonder rekening te houden met andere contextfactoren – kan over de gemiddelde uitstroom naar werk over 1 jaar het volgende worden afgeleid:

- Acties in beheer van de VDAB waren het meest succesvol (gemiddeld 64,1% werkenden over een jaar), gevolgd door samenwerkingen (59,2%), uitbestedingen (51,6%) en erkenningen (47,6%); subsidiëring is minder succesvol (28,9%).
- Van de 32 soorten activiteiten waren SAB (82,2%), werkplekieren (70,0%), SALK (69,4%), SIW (69,8%), TIW (65,8%) en outplacement (60,0%) het meest succesvol; armoedebegeleiding (21,0%), TWE (28,8%), TWE OCMW (19,8%), detentietrajecten (14,7%), wijkwerken (5,4%), en MMPP (2,8%) leiden het minst tot uitstroom naar werk.

²⁷¹ Zo vulde de VDAB voor de eigen activiteiten vaak wel een start- maar geen einddatum in, zodat de uitstroom na zoveel maanden niet berekend kon worden. Omdat dit vaak eenmalige activiteiten betrof, zoals een sollicitatieopdracht of een transmissie, was de startdatum ook de einddatum.

²⁷² Bij sommigen is het arbeidsstatuut niet opgegeven. Voor de uitstroom na 9 maanden waren er 17,7% en na 12 maanden 27,3% ontbrekende gegevens, van wie dus niet gekend is of zij werk gevonden hebben. De analyse van de uitstroom werd beperkt tot na 1 jaar, omdat na 18 maanden 38,1% uitstroomgegevens ontbraken en na 24 maanden 49,2%.

²⁷³ Met andere woorden, iets meer dan 4 op 10 werken, iets minder dan 4 op 10 werken niet, en van 2 op 10 is dat onbekend. Doordat het percentage ontbrekende gegevens toeneemt met de tijd, daalt over de tijd ook het percentage werkzamen en het percentage niet-werkzamen.

- Outplacement leidde het meest tot werkzaamheid (60,0%), gevolgd door competentieversterking (56,4%) en begeleiding-bemiddeling (51,2%). Begeleiding (45,7%), loopbaanbegeleiding (42,5%) en oriëntatie (42,7%) waren vergelijkbaar. Bemiddeling (32,8%), transmissie (30,5%) en vrijstelling (26,2%) leidden het minst tot werkzaamheid.
- Na een traject waren jongeren het meest werkzaam (57,2%), gevolgd door de 25-54-jarigen (49,0%) en de 55-plussers (25,2%).
- Kortgeschoolde jongeren waren ook na een traject veel minder werkzaam (41,0%) dan midden- en hogeschoolde jongeren (66,8%).
- Kortgeschoolden waren het minst werkzaam (34,8%), gevolgd door de midden- (48,1%) en de hogeschoolden (49,6%).
- Personen met een arbeidshandicap gingen minder aan het werk (30,6%) dan personen zonder arbeidshandicap (44,3%).
- Personen met een migratieachtergrond waren slechts iets minder werkzaam (40,6%) dan personen zonder migratieachtergrond (43,0%).
- Vrouwen waren minder werkzaam (39,9%) dan mannen (45,1%).

Uitstroom naar werk vanuit de invalshoek van de samenwerkingsvorm (bijlage 3.2)

Op basis van de gemiddelden van de ontvangen uitstroomgegevens (zie hierboven) zouden subsidies eerder nadelig zijn voor de uitstroom naar werk²⁷⁴. Echter, ook rekening houdend met de activiteiten waarvoor subsidies werden ingezet (model 2), blijken zij op zich geen nadelig of voordeling effect te hebben gehad op de uitstroom (1,031) in vergelijking met de acties van de VDAB²⁷⁵. Bovendien bleken ook de doelgroepen (model 3) relatief sterker de uitstroomresultaten te bepalen dan de samenwerkingsvorm, want rekening houdend met de doelgroepen bleken gesubsidieerde activiteiten wel degelijk de kans op uitstroom naar werk met de helft (1,555) te verhogen. Dat betekent dat de schijnbaar slechtere resultaten van subsidies minstens gedeeltelijk te wijten waren aan de inzet van subsidies bij doelgroepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Dat werd hiervoor ook vastgesteld: alleen gesubsidieerde activiteiten richtten zich voornamelijk op kortgeschoolden. Aangezien de relatieve kans op werk na subsidiëring toch nog altijd lager was dan bij de andere samenwerkingsvormen, zouden er nog andere obstakels kunnen bestaan, die in deze audit echter niet zijn onderzocht. Overigens verklaarde het regressiemodel met de activiteiten, samenwerkingsvorm en doelgroepen als *statistisch* verklarende factoren voor de relatieve kans op werk, slechts een vierde van de verklaarde variantie. Dat betekent dat de verklaring voor drie vierden in andere factoren gezocht moet worden.

In mindere mate deed dit effect zich ook voor bij sommige uitbestedingen, vooral bij intrinsiek moeilijkere opdrachten, zoals TAL, TAL 55+, en TWE, die bedoeld waren voor langdurig werkzoekenden en klanten met weinig werkervaring.

De acties in beheer van de VDAB boden in vergelijking met de acties van de VDAB tot drie maal meer kans op werk, de uitbestedingen anderhalve keer en erkenningen tot tweemaal, maar dat uitstroomresultaat verschilde naargelang de activiteitensoort. Zo deden uitbestedingen het goed voor begeleidingstrajecten (gemiddeld 77,5% uitstroom naar werk), traject-

²⁷⁴ Dat is ook te zien aan de waarde 0,713 (kleiner dan 1) van subsidiëring in het 'model 0' in Bijlage 3.2, dat enkel de samenwerkingsvorm in rekening brengt.

²⁷⁵ Dat is de referentie- of vergelijkingsgroep: het effect van andere samenwerkingsvormen wordt hiermee vergeleken.

ten naar ondernemerschap (75,4%), en TIW (65,8%), maar minder goed voor GTB (34,3%), TAL en TAL 55+ (28,2%), en TWE (28,8%). Subsidies scoorden het best bij werkplekleren (55,8%) en begeleidingstrajecten (48,5%), maar minder goed bij de meeste andere activiteiten. De aard van de activiteiten was dan ook meer bepalend voor de uitstroomresultaten dan de samenwerkingsvorm. Bij acties in beheer van de VDAB deed zich het omgekeerde voor als hierboven beschreven bij subsidies: de unieke toegevoegde waarde verminderde licht als rekening gehouden werd met de persoonskenmerken van de klanten. De uitstroomresultaten van acties in beheer van de VDAB zagen er met andere woorden iets beter uit doordat ze een publiek bereikten met een kortere afstand tot de arbeidsmarkt. Eerder bleek ook al dat ze vooral het gemiddelde publiek aantrokken van midden- en hooggeschoolden mannen die jonger waren dan 55 jaar, en personen zonder arbeidshandicap.

Uitstroom naar werk vanuit de invalshoek van activiteiten (bijlage 3.2)

De invloed van sommige activiteiten op de uitstroomkansen naar werk vergrootte of verkleinde naargelang de samenwerkingsvorm of de persoonskenmerken van de bereikte doelgroep²⁷⁶. Het Rekenhof vergeleek het effect van de activiteiten daarom met de totale, gemiddelde uitstroom naar werk over alle activiteiten.

Voor sommige activiteiten gaf de VDAB in het bestand geen samenwerkingsvorm op²⁷⁷. Dat was systematisch het geval voor sollicitatieopdrachten, die meestal onder de gewone dienstverlening van de VDAB vallen, maar ook door bevoegde partners kunnen worden gegeven. Sollicitatieopdrachten verdrievoudigden de kans op uitstroom naar werk in vergelijking met de totale gemiddelde kans. Ook outplacement verdubbelde ruim de kans op uitstroom naar werk.

Sommige activiteiten vinden volgens het VDAB-bestand maar in één samenwerkingsvorm plaats. Het Rekenhof stelde bij zijn de audit vast dat deze registratie niet altijd correct was. Bovendien waren bij veel activiteiten de facto verscheidene partijen betrokken, die niet altijd als uitvoerende partner werden aangeduid. Een *actie van de VDAB*, zoals persoonlijke dienstverlening, resulteerde in een verdubbelde kans op uitstroom naar werk. Ook de toekenning van het recht op maatwerk gaf meer dan 50% meer kans op werk, en de kans verdrievoudigde zelfs als rekening werd gehouden met persoonskenmerken²⁷⁸. Bij klanten met een MMPP-problematiek bleef de kans op werk nagenoeg onbestaande, ook rekening houdend met persoonskenmerken, waaronder een arbeidshandicap. De VDAB zou dan ook de activiteit die hij als MMPP geregistreerd heeft, nader moeten onderzoeken. Vrijstelling van inschrijving als werkzoekende leidde tot 2,6 maal meer kans op werk als rekening gehouden wordt met persoonskenmerken. Dat is begrijpelijk, want 55-plussers worden het meest vrijgesteld en ouderen hebben de laagste kans op werk. Daarnaast worden sommigen vrijgesteld om studies te hervatten of een beroepsopleiding te volgen, waarna ze gemakkelijker werk vinden. Deze bevinding impliceert dat de VDAB vrijstelling doelgericht kan aanwenden om werkzoeken-

²⁷⁶ Dat is te zien aan de vergelijking tussen de modellen 1, -2 en -3, waar de kansverhoudingen van sommige activiteiten soms stijgen of dalen als er rekening gehouden wordt met de samenwerkingsvorm en/of de persoonskenmerken.

²⁷⁷ Dit kreeg in het bestand het label 'onbekend'.

²⁷⁸ Dat de kans op werk verhoogt zegt hier niets over de mate waarin deze klanten ook in het NEC terechtkomen, noch over een vol- of deeltijdse en vaste of tijdelijke tewerkstelling. Desiere, S., Van Landeghem, B. en Struyven, L., hebben dat onderzocht in *Wat het beleid aanbiedt aan wie: een onderzoek bij Vlaamse werkzoekenden naar vraag en aanbod van activering*, een onderzoek in opdracht van Vlaams minister van Werk Ph. Muyters in het kader van het Viona-programma 2017.

den de mogelijkheid te bieden te investeren in een activiteit die achteraf een grote kans op werk geeft.

Wijk-werken, een afzonderlijke maatregel met wijk-werkcheques, lijkt minder kans op werkzaamheid te bieden, tot minder dan een vijfde van het gemiddelde. Het is ook niet bedoeld om de klant op korte termijn aan het werk te zetten, maar om hem tijdelijk werkervaring te laten opdoen, zodat hij na maximaal een jaar een nieuwe stap kan zetten in de begeleiding naar werk. De tender TWE bood maar half zoveel kans op uitstroom naar werk dan gemiddeld, maar ook deze maatregel had de bedoeling de afstand tot tewerkstelling te overbruggen over een langere begeleidingsperiode. De tender TWE liet meer klanten uitstromen naar werk (28,8%) dan de tender TWE OCMW (19,8%). Dat is mede verklaarbaar door de doelgroepen: bij beide ging het om klanten met weinig werkervaring die langdurig werkloos zijn, maar TWE is expliciet bedoeld voor *werkzoekenden met voldoende leerpotentieel ... geen werkzoekenden met niet-arbeidsmarktgerelateerde problemen* (ref: zie vorige voetnoot: Viona-studie), terwijl de TWE OCMW klanten met meer sociale problemen had. Volgens de resultaten van het model zou TWE OCMW – ondanks een relatief laag uitstroomresultaat – onafhankelijk van de samenwerkingsvorm en het doelpubliek toch de kans op werk bijna verdubbelen, in tegenstelling tot de tender TWE. Om deze verschillen in succes te kunnen duiden, zouden de specifieke modaliteiten en uitvoering van beide tender nader onderzocht moeten worden.

De tenders met expliciet intensieve begeleiding, TIBB en TIW, verdubbelden nagenoeg de kans op werk. Voor andere tenders, zoals TOP, en TAL/TAL 55+, was het effect negatiever: zij toonden een lager dan gemiddelde kans op werk. Bij TAL is dat niet te wijten aan de samenwerkingsvorm (tender), noch aan de doelgroep²⁷⁹. TOP gaf op het eerste gezicht een vijfde meer kans op uitstroom naar werk, maar dat is te verklaren door het bereikte doelpubliek; zonder rekening te houden met dat doelpubliek zou de kans op werk na TOP maar 85% van het gemiddelde bedragen. Op het eerste gezicht zou SAB de kans op uitstroom naar werk verzevenvoudigen, maar ook dat effect was deels te verklaren door gunstige doelgroepkenmerken. SAB was sowieso de activiteit met de grootste kans op succes.

Sommige activiteiten stonden onder verscheidene samenwerkingsvormen geregistreerd.

Een globaal positief resultaat op de kans op werk toonden de opleidingen en werkpleklerin. De resultaten van opleiding varieerden echter naargelang de samenwerkingsvorm²⁸⁰ en waren mede te danken aan gunstige doelgroepkenmerken²⁸¹. Het netto-effect²⁸² van de opleiding zelf bleef beperkt tot een toename van de kans op werk met minder dan 10%. Ook het succes van werkpleklerin is mee bepaald door de samenwerkingsvorm en de doelgroepen, maar zelfs daarmee rekening houdend, bleef de kans op uitstroom naar werk 2,5 maal groter dan gemiddeld. Deze vaststelling ondersteunt de klemtoon van het beleid op leren op de werkplek als

²⁷⁹ Aangezien de kanswaarden zeer vergelijkbaar zijn voor model 1 (0,721), model 2 (0,698) en model 3 (0,691).

²⁸⁰ De gemiddelde uitstroom van samenwerking is hier het best (70,6%), gevolgd door uitbestedingen (45,9%), individuele trajecten en pilootprojecten (43,9%) en acties in beheer van de VDAB (41,1%), om te eindigen bij erkenningen (37,2%) en subsidiëringen (35,6%).

²⁸¹ De relatieve kansen op werk na opleiding zakten van bijna een verdubbeling van de kans (1,934) tot een meerwaarde van 20% (1,204) als rekening gehouden wordt met de samenwerkingsvorm: dat impliceert dat sommige samenwerkingsvormen het veel beter deden dan andere. Na statistische uitzuivering voor de samenwerkingsvorm én de doelgroepkenmerken daalde het unieke effect van de opleiding tot een verhoogde kans op werk van minder dan 10% (1,086).

²⁸² Na statistische uitzuivering voor samenwerkingsvorm en doelgroepkenmerken.

deel van de opleiding en zou het beleid opleidingen kunnen aanmoedigen om daar sterker op in te zetten.

Van loopbaanoriëntatie, begeleidingstrajecten, en provinciale begeleidingsacties²⁸³ was het globale effect op de kans op werk lager dan gemiddeld. De klanten ervan liepen dus meer dan gemiddeld het risico na negen maanden nog niet aan het werk te zijn. Bij klanten in loopbaanoriëntatie was dat logisch, aangezien deze activiteit zich voordeed in het begin van hun werkzoekendentraject. Toch bepaalde de samenwerkingsvorm in dit geval mede het resultaat²⁸⁴, terwijl de doelgroepen een verwaarloosbaar effect hadden. Bij samenwerkingen was de gemiddelde uitstroom hoger (43,3%), net als bij acties in beheer van de VDAB (41,2%) en bij uitbestedingen (40,4%). De uitstroom was lager bij subsidiëring (35,0%) en erkenningen (26,7%). Bij begeleidingstrajecten leidden uitbestede trajecten tot meer uitstroom naar werk (77,5%) dan acties in beheer van de VDAB (55,5%)²⁸⁵, maar dat effect is mede te danken aan gunstige doelgroepen²⁸⁶. Begeleidingstrajecten resulteerden in de helft minder kans op werk.

De GTB en GOB zijn geregeld met subsidiëring. In het bestand stond GTB voor een aantal personen als uitbesteding geregistreerd. Het globale effect van GTB op de kans op uitstroom naar werk was lager dan gemiddeld: de relatieve kans op werk bedroeg na de begeleiding – en rekening houdend met de minder gunstige doelgroepen – iets minder dan de helft van het gemiddelde. GOB droeg niet meer dan gemiddeld bij tot de kans op uitstroom naar werk²⁸⁷. De unieke bijdrage van de geleverde begeleiding bij GTB en GOB was dus niet groter dan gemiddeld, ondanks de intensieve begeleiding, en dat was niet te wijten aan de zwakkere doelgroepen of de samenwerkingsvorm. De uitstroom naar werk van gesubsidieerde GOB (33,4%) was van eenzelfde grootteorde als die van de uitbestede GTB (34,3%).

²⁸³ Daarvan zijn er alleen voor de acties in beheer van de VDAB voldoende aantallen, met een vrij gemiddelde uitstroom van 42,7%. Van subsidies, samenwerkingen en erkenningen zijn de geregistreerde aantallen te klein om uitspraken over te doen.

²⁸⁴ Van 0,989 = geen impact, naar een negatieve invloed van 0,766.

²⁸⁵ Bij de andere samenwerkingsvormen ging het over te weinig personen om er qua vaststellingen veel gewicht aan te geven.

²⁸⁶ Daling van het effect van begeleidingstraject van 0,708 in model 2 tot 0,516 in model 3 als er rekening wordt gehouden met de doelgroepen.

²⁸⁷ Dezelfde modellen werden getoetst voor de uitstroom na 9 maanden en na 12 maanden, waar er echter maar uitstroomgegevens van 72,7% van de klanten waren. Meestal gaf dat geen verschil, behalve voor GOB.

Tabel 15 – Uitstroom naar werk per activiteit en samenwerkingsvorm

Activiteiten	Samenwerkingsvorm	Gemiddelde uitstroom over 1 jaar	
		Aantal	% werkend
Armoedebegeleiding	Samenwerking	742	21,0%
Begeleiding door partners	Erkenning	32	35,2%
	Gebruik platform CVS	28.142	51,8%
Begeleidingstraject	Actie in beheer VDAB	1.006	55,5%
	Uitbesteding	1.167	77,5%
	Subsidiëring	83	48,5%
	Samenwerking	35	82,9%
	Erkenning	10	77,5%
	Gebruik platform CVS	10.134	23,9%
	Partneractie n.o	47	33,5%
Bemiddelingstraject	Actie in beheer VDAB	10	50,0%
Detentietraject	Actie in beheer VDAB	485	14,9%
	Uitbesteding	4	0,0%
	Subsidiëring	1	0,0%
	Samenwerking	1	0,0%
GTB	Uitbesteding	108	34,3%
	Subsidiëring	21.018	23,1%
	Gebruik platform CVS	9	0,0%
GOB	Subsidiëring	2.712	33,4%
	Onbekend	14	19,6%
Loopbaanoriëntatie	Actie in beheer VDAB	1.411	41,2%
	Uitbesteding	2.295	40,4%
	Subsidiëring	190	35,0%
	Samenwerking	486	43,3%
	Erkenning	334	26,7%
	Individuele trajecten en pilootprojecten	1	100,0%
	Gebruik platform CVS	144	41,0%
	Partneractie n.o	325	50,8%
MMPP	Actie VDAB	10.737	2,8%
Opleiding	Actie in beheer VDAB	24.869	41,1%
	Uitbesteding	4.536	45,9%
	Subsidiëring	2.004	35,6%
	Samenwerking	3.336	70,6%
	Erkenning	12.759	37,2%
	Individuele trajecten en pilootprojecten	86	43,9%
Outplacement/SIF	Actie in beheer VDAB	16.640	59,2%
	Uitbesteding	10	100,0%
	Onbekend	2.013	66,5%
Persoonlijke dienstverlening SMP	Actie VDAB	315.198	51,5%
Provinciale begeleidingsacties	Actie in beheer VDAB	4.628	42,7%
	Subsidiëring	23	38,0%
	Samenwerking	24	29,2%
	Erkenning	7	25,0%
	gebruik platform CVS	462	44,6%
SAB	Uitbesteding	1.595	87,2%
	Subsidiëring	228	46,5%

Activiteiten	Samenwerkingsvorm	Gemiddelde uitstroom over 1 jaar	
		Aantal	% werkend
Sollicitatieopdrachten	Onbekend	45.740	59,2%
SALK	Onbekend	488	69,4%
TAL en TAL-55+	Uitbesteding	4.184	28,2%
SIW en TIW	Uitbesteding	1.827	65,8%
	Subsidiëring	411	69,8%
TIBB	Uitbesteding	27.875	58,0%
TOP	Uitbesteding	27.96	42,7%
TWE	Uitbesteding	2.558	28,8%
TWE-OCMW	Subsidiëring	8.440	19,8%
Toegekend recht maatwerk	Actie VDAB	36.187	37,5%
Traject naar ondernemerschap	Uitbesteding	64	75,4%
	Samenwerking	2.478	53,3%
	gebruik platform CVS	446	40,2%
Transmissie	Actie VDAB	43.847	30,4%
Vrijstelling/Aangepaste beschikbaarheid	Actie VDAB	293.976	26,2%
WIJ	gebruik platform CVS	3.186	45,7%
Werkplekleren	Actie in beheer VDAB	51.679	80,0%
	Uitbesteding	6.869	43,9%
	Subsidiëring	12.109	55,8%
	Samenwerking	1.691	66,6%
	Erkenning	12.940	58,4%
	Individuele trajecten en pilootprojecten	76	48,7%
	gebruik platform CVS	25	62,0%
	partnerActie n.o	206	54,6%
	Onbekend	9	61,1%
Wijk-werken	Subsidiëring	7.423	5,3%
Zorgbegeleiding	Uitbesteding	249	30,8%

Bron: bestand VDAB van 11 december 2021

Tot slot bleek het totale aanbod van de diverse activiteiten van de VDAB en de partners in de diverse samenwerkingsvormen de lagere kansen op uitstroom naar werk van sommige doelgroepen niet op te heffen. De kans van 55-plussers op uitstroom naar werk is maar een vijfde (0,189) van die van <25-jarigen. Kortgeschoolden hebben 40% (0,585) minder kans dan hooggeschoolden, personen met een arbeidshandicap de helft (0,523) van personen zonder arbeidshandicap, en personen met een migratieachtergrond een derde minder (0,653) dan personen zonder migratieachtergrond.

4.4 Conclusies

Voor veel van de activiteiten die de VDAB in eigen beheer of langs partners organiseert, zijn de doelgroep of de doelstellingen algemeen omschreven. Daardoor, alsmede door de omvang van het aanbod en het gebrek aan een volledig overzicht, heeft de VDAB geen totaalzicht over welke partnerschappen of uitbestedingen voor welke doelgroepen lopen. Mogelijk kennen sommige doelgroepen een overaanbod en andere tekorten. Dat bemoeilijkt een kwalitatieve toeleiding van de werkzoekende naar de meest aangepaste activiteit of een activiteit waarvoor hij voldoet aan de vereisten ervan. Toeleidingsgaranties voor partners en een sterke sectorale

opdeling versterken nog het risico dat een werkzoekende niet in het meest passende project terecht komt.

Ondanks het bestaand Vlaams doelgroepenbeleid en hoewel de VDAB weet dat veel acties op dezelfde doelgroepen mikken, heeft de dienst nog geen exhaustief beleid uitgewerkt voor het doelgroepbereik langs derden. Tenders zou hij vooral inzetten voor werkzoekenden jonger dan 55 jaar, die verplicht zijn in te gaan op een aanbod van de VDAB, en voor meer intensieve acties voor werkzoekenden met een risico op langdurige werkloosheid. 55-plussers zou de VDAB vooral zelf opvangen, al schreef hij een specifieke tender uit voor de activering van langdurig werkzoekende 55-plussers.

De omschrijvingen van 121 centrale VDAB-projecten toonden aan dat subsidies de doelgroepen van het Vlaams beleid meer herkenbaar omschreven, terwijl de uitbestedingen soms zeer specifiek en soms zeer ruim omschreven waren. De VDAB leverde in zijn bestanden geen informatie over de mate waarin de activiteiten en partners zich richtten op specifieke doelgroepen, noch over hun tewerkstellingsresultaten.

Verhoudingsgewijs besteedde de VDAB terecht een groter aandeel van de activiteiten aan de kansengroepen kortgeschoolde jongeren, personen met een arbeidshandicap en personen met een migratieachtergrond. Die waren allen geregistreerd bij drie activiteiten, terwijl het mediaan aantal twee bedraagt. Enigszins tegen de verwachtingen in, namen kortgeschoolden mediaan ook maar aan twee activiteiten deel. 55-plussers waren mediaan maar bij één activiteit geregistreerd, maar dat waren voor twee derden vrijstellingen door de VDAB, wat niet meer gericht is op arbeidsdeelname.

Globaal richtte de algemene werking van de VDAB zich met de eigen acties evenredig op alle doelgroepen. Met uitzondering van relatief iets meer kortgeschoolden, bereiken deze acties een *gemiddeld* publiek. De acties die de VDAB zelf financierde en uitvoerde in eigen beheer of langs uitbestedingen, en de acties via samenwerkingen en erkenningen, bereikten grosso modo een doelpubliek met een kortere afstand tot de arbeidsmarkt, dat gemakkelijker of sneller werk vindt. De acties in eigen beheer van de VDAB bereikten vooral midden- en hooggeschoolde mannen jonger dan 55 jaar en zonder arbeidshandicap. De uitbestede activiteiten bereikten vooral midden- en hooggeschoolden en werkzoekenden in de middenleeftijd, weinig personen met een arbeidshandicap, maar meer personen met een migratieachtergrond. Activiteiten via samenwerkingen en erkenningen waren verhoudingsgewijs weinig gericht op de doelgroepen kortgeschoolde jongeren, kortgeschoolden, personen met een arbeidshandicap of 55-plussers. Subsidies werden verhoudingsgewijs het meest ingezet voor doelgroepen met een langere afstand tot de arbeidsmarkt, die minder makkelijk uitstromen naar werk. Meer dan de helft van de gesubsidieerde activiteiten ging naar kortgeschoolde jongeren: bijna zeven op tien naar kortgeschoolden in het algemeen en zes op tien naar personen met een arbeidshandicap.

Volgens de beschikbare gegevens gingen de activiteiten van de GTB, GOB, MMPP en zorgbegeleiding minstens voor een vijfde naar personen zonder arbeidshandicap. De bereikte doelgroepen van maatwerk overlapt met die van armoedebegeleiding, wijkwerken, zorgbegeleiding, GOB, GTB en MMPPP. Het deelnemersprofiel van TAL, TWE, TIW, TIBB, sollicitatieopdrachten, outplacement, persoonlijke dienstverlening, loopbaanoriëntatie, opleiding en werkplekleren stemden sterk overeen. TWE OCMW bereikte andere doelg-

roepen dan SIW, TIW en TWE, namelijk meer jongeren, het grootste aandeel personen met een migratieachtergrond en veel kortgeschoolden.

Dienstverlening op maat van de klanten zou aangepast moeten zijn aan hun competenties en arbeidskansen. Op grond van de gegevens in het bestand kon het Rekenhof echter geen verklaring vinden waarom jongeren, kortgeschoolden en personen met een migratieachtergrond meer aan de RVA werden overgedragen (transmissie) of waarom meer dan de helft van de 55-plussers vrijgesteld werd. Kortgeschoolde jongeren werden weliswaar meer begeleid (in begeleidingstrajecten) of doorgestuurd naar maatwerk en kregen meer sollicitatieopdrachten, maar werden minder in activiteiten als opleiding, persoonlijke dienstverlening of werkplekleren geplaatst. De activiteiten van personen met een handicap bestonden voor een derde uit de gespecialiseerde dienstverleningsvormen maatwerk, GTB en GOB, wel kregen ze minder persoonlijke dienstverlening en opleiding. De activiteiten bij personen met een migratieachtergrond bevatten meer loopbaanoriëntatie, opleiding, persoonlijke en intensieve dienstverlening (o.a. TIBB, TIW) en sollicitatieopdrachten, minder werkplekleren.

Zowel de Vlaamse Regering als de VDAB hebben sterk de nadruk gelegd op competentieversterking als middel om meer kans te maken op de arbeidsmarkt. Volgens een indicatieve indeling zou een vijfde van de activiteiten onder competentiebeheer vallen. Vier op tien daarvan voerde de VDAB zelf uit; twee op tien verliepen langs subsidies, één op tien langs uitbesteding en één op twintig langs samenwerkingen. De VDAB volgt de tewerkstelling na competentieversterking niet op als een indicator voor de kwaliteit of het succes van de opleidingsactiviteit. De VDAB-gegevens over de resultaten van de competentieversterkende activiteiten waren kwantitatief en kwalitatief ondermaats en lieten geen uitspraken toe over hun effectiviteit, noch over eventuele verschillende resultaten naargelang uitvoering door de VDAB of door derden.

De VDAB heeft nooit onderzocht in welke mate activiteiten, samenwerkingsvormen of partners verschillende resultaten behaalden op het vlak van tewerkstelling. Hij heeft dan ook geen systematisch inzicht in eventuele succesfactoren en kan dus de verschillende werk- en samenwerkingsvormen niet doelgericht inzetten voor betere uitstroomresultaten.

De registraties van de arbeidspositie door de VDAB en in Dimona maken niet volledig duidelijk wie werkt, wie niet werkt of wie uitkeringen ontvangt. *Uitstroom naar werk* betekent in dit verslag dat een klant zich in een van de werkende Dimona-statuten bevond en geeft voor 1.037.887 klanten het minimumpercentage klanten dat na de einddatum van de laatst geregistreerde activiteit werkte. Gemiddeld over een jaar was 42,6% van de klanten aan het werk, 39,1% niet aan het werk en was de werkzaamheid van 18,4% (nog) niet bekend.

De interpretatie van uitstroomgegevens moet er rekening mee houden dat de uitstroom statistisch maar voor een vierde verklaarbaar is vanuit factoren die de audit onderzocht (zie bijlage 3), met name het soort activiteiten, de samenwerkingsvorm en de doelgroepen. Dat toont het relatieve belang ervan en de noodzaak om andere mogelijke verklaringen te onderzoeken.

Van sommige samenwerkingsvormen is de unieke toegevoegde waarde tot de uitstroom lager dan op het eerste gezicht lijkt, doordat de goede resultaten minstens gedeeltelijk te danken zijn aan het soort activiteiten en het feit dat de bereikte doelgroepen een kleine afstand tot de arbeidsmarkt hadden. Dat is het geval voor de acties in beheer van de VDAB, die nog altijd tot bijna driemaal zoveel kans op werk leidden dan de vergelijkingsgroep (de gewone acties van de VDAB), maar ook voor uitbestede en erkende activiteiten die de kans uiteindelijk verdubbelden. De context kan de unieke toegevoegde waarde ook maskeren. Gesubsidieerde activiteiten leidden op het eerste gezicht tot bijna 30% minder uitstroom naar werk, maar rekening houdend met de activiteiten waarvoor ze werden ingezet en het feit dat hun doelgroepen een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hadden, verhoogde de kans op uitstroom naar werk met de helft. Toch was hun unieke toegevoegde waarde iets lager dan die van de andere samenwerkingsvormen. Dat betekent dat andere factoren, die deze audit niet onderzocht, hun effectiviteit belemmerden.

Ook van sommige activiteiten kan de unieke toegevoegde waarde hoger of lager zijn als rekening gehouden wordt met de context. Activiteiten met een positieve bijdrage tot de uitstroom van werk over heel de lijn – dus onafhankelijk van samenwerkingsvorm en doelgroepen – waren de SAB, sollicitatieopdrachten, persoonlijke dienstverlening, toekenning van het recht op maatwerk en tenders met expliciet intensieve begeleiding (TIBB en TIW). Dat was ook zo voor opleidingen en werkplekleren, maar bij opleiding bleef het netto-effect beperkt tot een toename van de kans op werk met minder dan 10%, terwijl deze kans bij werkplekleren 2,5 maal groter was dan gemiddeld. Deze vaststelling ondersteunt de klemtoon van het beleid op leren op de werkplek als deel van de opleiding en zou opleidingen kunnen aanmoedigen om daar sterker op in te zetten.

De tender oriëntering en topsport leek op het eerste gezicht succesvol, maar rekening houdend met het gunstige doelpubliek was de kans op uitstroom naar werk 15% lager dan het gemiddelde. Vrijstelling van inschrijving als werkzoekende (veelal 55-plussers en vrijstellingen om opleiding te volgen) zou dan weer de kans op werk meer dan verdubbelen rekening houdend met de contextfactoren. Deze bevinding impliceert dat de VDAB vrijstelling doelgericht kan aanwenden om werkzoekenden de mogelijkheid te bieden te investeren in een activiteit die achteraf een grote kans op werk geeft.

De maatregelen voor tijdelijke werkervaring leverden een op het eerste zicht tegenstrijdig en verschillend beeld op. Hoewel de uitstroom naar werk groter was bij de tender TWE dan bij de TWE OCMW, zou de tender TWE, rekening houdend met de doelgroepen, maar half zoveel kans op uitstroom naar werk bieden als gemiddeld, terwijl de TWE OCMW deze kans zou verdubbelen. De tender TWE is echter expliciet bedoeld voor *werkzoekenden met voldoende leerpotentieel en zonder niet-arbeidsmarktgerelateerde problemen*, terwijl de TWE OCMW op klanten met sociale problemen ingesteld is. Om deze verschillen in succes te kunnen duiden, zouden de specifieke modaliteiten en uitvoering van beide tender nader onderzocht moeten worden.

Sommige activiteiten resulteerden in een lage uitstroom naar werk; hun klanten liepen een verhoogd risico na 9 maanden niet te zullen zijn uitgestroomd naar werk. In het geval dat deze acties plaatsvonden in het begin van hun traject, was dat begrijpelijk. Dat was het geval voor wijk-werken, loopbaanoriëntatie, begeleidingstrajecten, provinciale begeleidingsacties en TAL. Ook na begeleiding door de GTB bedroeg de kans op uitstroom naar werk minder dan de

helft van het gemiddelde en GOB droeg niet bij bovenop de gemiddelde kans op uitstroom naar werk. Bij klanten met een MMPP-problematiek bleef de kans op werk nagenoeg onbestaande. De VDAB zou dan ook de activiteit die hij als MMPP geregistreerd heeft, nader moeten onderzoeken. Verder kadert transmissie eerder in de controlebevoegdheid van de VDAB dan in de dienstverlening, maar ook dat verminderde de kans op uitstroom naar werk met een vijfde.

Tot slot bleek het totale aanbod van de diverse activiteiten van de VDAB en de partners in de diverse samenwerkingsvormen de lagere kansen op uitstroom naar werk van 55-plussers, kort-gechoolden, personen met een arbeidshandicap en personen met een migratieachtergrond niet op te heffen.

HOOFDSTUK 5

Algemene conclusies

De VDAB kon de elementaire informatie die nodig of nuttig was voor een volledig en onderbouwd antwoord op alle onderzoeksvragen, niet of maar laattijdig bezorgen. Bovendien was die informatie vaak achterhaald, onvolledig, ongedateerd, tegenstrijdig of incorrect. De gebruikte terminologie was niet uniform en leidde tot onduidelijkheden. De VDAB erkende structurele informatie- en systeembeheerproblemen. Door dat gebrek aan correcte, betrouwbare en volledige informatie kon het Rekenhof sommige onderzoeksvragen niet beantwoorden.

Beleid

De Vlaamse Regering heeft de laatste twintig jaar geen duidelijke, algemene beleidsvisie uitgezet over wat de VDAB als actor of als regisseur moet doen, noch over het strategische of inhoudelijke onderscheid tussen die rollen. Wel regelde de Vlaamse Regering bepaalde activiteiten met partners, waarbij zij soms samenwerkingsmodaliteiten bepaalde, zoals een samenwerkings- of financieringsvorm. Het decreet van 20 mei 2020 vormt de juridische basis voor de uitbreiding van de regierol van de VDAB als arbeidsmarktregisseur tot data-, activerings- en loopbaanregisseur. De uitvoering ervan wordt nog verder uitgewerkt.

De Vlaamse begroting regelt de medewerking van de VDAB aan allerlei partnerschappen in specifieke posten buiten de VDAB-dotatie. Eén begrotingsartikel bevat daarnaast de globale middelen die de VDAB kan inzetten voor zijn werking en het grootste deel van de dienstverlening. Buiten de opgelegde samenwerkingen kan de VDAB die kredieten vrij verdelen over zijn werkingskosten, activiteiten in eigen beheer en samenwerkingen met derden. Bij gebrek aan een prestatiebegroting kan niet worden bepaald of de huidige VDAB-middelen volstaan voor de toegewezen taken en hun uitvoeringskeuzes.

De VDAB beschikt niet over een globaal, duidelijk, transparant en actueel uitbestedingsbeleid. De beleidskeuzes uit 2011 zijn niet meer actueel en latere visies heeft de VDAB nooit concreetiseerd. De VDAB is eind 2020 begonnen aan de uitwerking van een nieuw beleid. Het bestaande operationele beslissingskader is onvoldoende concreet. De uitbestedingscriteria zijn niet eenduidig en vinden in de praktijk zelden toepassing. De uitbestedingskeuze vindt vaak ad hoc en op pragmatische basis plaats. Het gebrek aan beschikbare capaciteit was dikwijls een belangrijke overweging om uit te besteden, al was bijkomend ook de nood aan expertise soms een uitbestedingsreden. De meeste dossiers van de provinciale VDAB-directies motiveerden de uitbestedingskeuze niet. De weinige dossiers die dat wel deden, verwezen bijna altijd alleen naar de VDAB-capaciteit, zonder verdere toelichting.

De VDAB formaliseerde de bevoegdheden om over samenwerking met derden te beslissen weinig overzichtelijk, noch transparant. Wel nam de VDAB intussen een aantal initiatieven die dat – mits zij op enkele punten gepreciseerd of uitgewerkt worden – kunnen verhelpen. De stappen in het beslissingsproces zijn doorgaans weinig transparant, onderbouwd of gedocumenteerd.

Voor de keuze van de samenwerkingsvorm met een partner ontbreekt een duidelijk, richtinggevend strategisch kader. De wijze waarop de samenwerking met of via partners vorm krijgt of geoperationaliseerd wordt, is meermaals juridisch betwistbaar. Subsidies en samenwerkingsovereenkomsten beantwoordden meermaals niet aan de wettelijke, reglementaire en substantieve kenmerken of vereisten ervan. De VDAB organiseerde herhaaldelijk geen mededinging of plaatste geen overheidsopdracht voor opdrachten die onder het toepassingsgebied van de overheidsopdrachtenregelgeving ressorteerden. Interne documenten duiden er op dat de VDAB zich van deze problematiek al jaren bewust is.

Organisatie en beheer

De wijze waarop de VDAB de dienstverlening via partners organiseert, beheert en controleert, toont belangrijke tekortkomingen, die een performante uitvoering en opvolging ervan hypothekeren.

Hoewel zowel de VDAB als zijn partners menen dat een programmatorische aanpak op langere termijn kan bijdragen tot meer marktstabiliteit, vertrouwensherstel en een hogere efficiëntie en effectiviteit, bieden de huidige planningsdocumenten nog onvoldoende proactieve projectplanning. Zij zijn bovendien niet gekoppeld aan financiële en personeelsmiddelen.

Ondanks de nadruk op samenwerking met partners tonen de interne werkbegrotingen van de VDAB dat de directe kosten voor samenwerking in beperkte mate toenamen tussen 2015 en 2019, en dat alleen als geen rekening wordt gehouden met de dalingen van de kredieten voor leefloners in het kader van de staatsvorming. De beperkte toename was uitsluitend toe te schrijven aan sterk stijgende kosten voor personen met een arbeidsbeperking, terwijl de kosten voor tenders licht afnamen. De kosten voor personeel en werking, en andere kosten van de VDAB namen echter sterker toe, onder andere voor de regiefunctie, de digitalisering van de centrale dienstverlening en ICT. Het beheer van de middelen voor derden verschoof deels, waardoor de provinciale afdelingen in 2019 evenveel middelen beheerden als de centrale VDAB.

De VDAB wil zijn beleidsuitvoering baseren op het personeelsplan, terwijl dat omgekeerd zou moeten zijn. De diverse cijfers over de personeelsbezetting laten niet toe conclusies te trekken over de huidige personeelsinzet voor activiteiten van dienstverlening. Het Rekenhof heeft evenmin inzicht in de personeelsinzet bij de vele partners. Het Rekenhof kan dan ook geen antwoord geven op de vraag naar de impact van het tenderbeleid op het personeel en de aanwezige competenties bij de VDAB en zijn partners. De personeelsnoden voor de dienstverlening kunnen overigens sterk fluctueren naargelang de arbeidsmarkt en de VDAB en zijn partners moeten rekening houden met dat risico en de beheersing ervan.

De VDAB beschikt niet over een geïntegreerd kwaliteitssysteem om de kwaliteit van de eigen activiteiten en die van zijn partners te kunnen opvolgen, evalueren en bijsturen. Alleen voor projecten met partners zijn kwaliteitshandboeken voorhanden, die zich vooral richten op de procedurele en administratieve kwaliteit van de activiteiten. Ook het belangrijkste instrument voor de opvolging van de kwaliteit van de dienstverlening door partners, de *kwalimon* (kwaliteitsmonitoring), beperkt zich in de praktijk meestal tot organisatorische en administratieve projectaspecten. Projectinhoud en -kwaliteit komen minder aan bod. Bij provinciale projecten gebruikt de VDAB dit instrument overigens minder. De projecten in eigen beheer

volgt de VDAB minder strikt op, zonder kwaliteitshandboeken en op grond van indicatoren die zich vooral richten op het (tijdig) ondernemen van acties, en minder op de kwaliteit ervan.

Hoewel de VDAB over verscheidene registratiesystemen beschikt, slaagde hij er niet in alle informatie over partners en projecten te centraliseren. Het daarvoor ontwikkelde partnerplatform is onvolledig, soms foutief en incompatibel met andere systemen. De VDAB moet overzichtsrapporten bijgevolg manueel samenstellen, met een hoog risico op fouten. De VDAB schrijft deze problemen toe aan zijn beperkte IT-capaciteit en de lage prioriteit die deze problematiek krijgt. Nochtans zijn ook zijn ICT-kosten de laatste jaren sterk toegenomen.

De VDAB beschikt dan ook niet over een exhaustief overzicht van de lopende uitbestedingen, subsidies, samenwerkingen of partnerschappen en hun financiële impact, noch over een totaaloverzicht van welke activiteiten precies lopen voor welke doelgroepen. Bij gebrek aan voldoende gegevens over de projecten moest deze audit noodgedwongen terugvallen op een databestand met geregistreerde activiteiten van individuele klanten, dat de VDAB pas midden december 2020 bezorgde en dat dan nog onvolledig en niet altijd correct was. Het bestand bevatte 2.739.023 activiteiten van 1.037.887 klanten die van 2015 tot eind februari 2020 plaatsvonden, maar vermeldde niet de hoedanigheid van de uitvoerende partners (overheid, privé, vzw,...). Daardoor kon het Rekenhof de vraag van het Vlaams Parlement over de verschillen tussen de diverse soorten partners niet beantwoorden. Van de zelf uitgevoerde dienstverlening heeft de VDAB geen overzicht bezorgd.

Ondanks het bestaand Vlaams doelgroepenbeleid en het feit dat de VDAB er zich van bewust is dat veel acties op dezelfde doelgroepen mikken, werkte de VDAB nog geen exhaustief beleid uit voor zijn doelgroepbereik langs derden. Uit 121 centrale VDAB-projecten bleek dat subsidies de doelgroepen van het Vlaams beleid meer herkenbaar omschreven, terwijl uitbestedingen hun doelgroep soms zeer ruim of zeer specifiek omschreven. Een bestand met provinciale projecten bevatte geen informatie over doelgroepen, noch over resultaten.

Het gebrek aan overzicht van het aanbod, de niet-systematische bepaling van doelstellingen en doelgroepen van projecten, en het gebrek aan een overzichtelijk kwaliteitssysteem kan ertoe leiden dat er voor sommige doelgroepen een overaanbod is en er lacunes zijn voor anderen. Dat bemoeilijkt ook een kwalitatieve toeleiding van de individuele werkzoekende en verhoogt het risico dat de klant niet wordt toegeleid naar de meest aangepaste activiteit of niet voldoet aan de vereisten van de activiteit. Ook toeleidingsgaranties voor partners waarbij de VDAB een minimum aantal toeleidingen van werkzoekenden naar de partner garandeert en een sterke sectorale opdeling versterken het risico dat een werkzoekende niet in het meest passende traject terecht komt.

Om partners te vergoeden gebruikt de VDAB verschillende soorten vergoedingen op een niet uniforme manier en zonder dat zijn keuze ervan steunt op een beleid of een evaluatie van de effectiviteit van de financieringsmechanismen. Tien jaar na de introductie van het *Activity Based Costing* (ABC)-systeem slaagt de VDAB er overigens nog niet in consistente, correcte en betrouwbare kostencijfers te genereren en overheidsuitgaven getrouw te verantwoorden. Zo kan hij nog altijd de werkingskosten voor zijn regio- en actoractiviteiten niet onderscheiden.

De VDAB legde – vooral in provinciale dossiers – geen of geen systematische of gestructureerde resultatenopvolging voor. Alleen voor sommige centrale projecten rapporteert hij per

kwartaal, met in de toelichtingen meer aandacht voor het behalen van toelidingsaantallen dan voor uitstroomresultaten. Aangezien de VDAB geen lijst van eigen activiteiten bezorgde, kon het Rekenhof de resultaatsopvolging in die dossiers niet beoordelen.

Doordat informatie over kosten en resultaten op projectniveau ontbrak, was een vergelijking tussen projecten evenmin mogelijk.

Activiteiten en resultaten

De VDAB onderzocht nooit globaal of activiteiten, samenwerkingsvormen of partners verschillende resultaten behaalden op het vlak van doelgroepbereik, competentieversterking of tewerkstelling. Hij heeft dan ook geen inzicht in eventuele succesfactoren en kan de verschillende werk- en samenwerkingsvormen dus niet doelgericht inzetten voor betere resultaten. Het Rekenhof analyseerde deze resultaten aan de hand van het databestand met individuele activiteiten dat de VDAB bezorgde.

Volgens deze gegevens voerde de VDAB ruim de helft van de activiteiten (56,2%) zelf uit en financierde hij nog een kwart volledig (24,2%), waarvan 11,0% acties in eigen beheer, 6,7% uitbestedingen en 6,5% subsidies. 5,1% van de activiteiten verliep langs een erkenning van andere actoren. Gemengde financiering (samenwerkingen) maakte maar 1,3% van de activiteiten uit. Ten slotte was de financierings- of samenwerkingsvorm van 8,2% van de activiteiten in het databestand onbekend, volgens de VDAB door registratieproblemen of veranderingen in de registratiesystemen.

De VDAB besteedde terecht een groter aandeel van de activiteiten aan de doelgroepen kortgeschoolde jongeren, personen met een arbeidshandicap en personen met een migratieachtergrond, maar kortgeschoolden namen niet aan meer activiteiten deel dan gemiddeld en de dienstverlening voor 55-plussers bestond voor twee derden uit vrijstellingen door de VDAB, wat niet meer gericht is op arbeidsdeelname.

De algemene werking van de VDAB – door de VDAB eigen acties genoemd – bereikten een *gemiddeld* publiek, zij het relatief iets meer kortgeschoolden. De acties in eigen beheer en de uitbestede activiteiten (beide volledig gefinancierd door de VDAB), en die langs samenwerkingen en erkenningen bereikten grosso modo een doelpubliek met een kortere afstand tot de arbeidsmarkt (midden- en hooggeschoolden jonger dan 55 jaar en zonder arbeidshandicap), wat het gemakkelijker maakte betere uitstroomresultaten te realiseren. Activiteiten langs uitbesteding bereikten het grootste aandeel personen en activiteiten langs samenwerkingen en erkenningen waren het minst gericht op kortgeschoolde jongeren, kortgeschoolden, personen met een arbeidshandicap en 55-plussers. Subsidies werden verhoudingsgewijs het meest ingezet een bij publiek met een langere afstand tot de arbeidsmarkt, wat de realisatie van goed uitstroomresultaten moeilijker maakt: kortgeschoolde jongeren, kortgeschoolden in het algemeen, en personen met een arbeidshandicap.

Sommige activiteiten richtten zich op specifieke doelgroepen, zoals de tender TAL 55+ op de activering van langdurig werkzoekenden. De activiteiten van de tenders GTB, GOB, MMPP en zorgbegeleiding gingen echter volgens de VDAB-gegevens voor minstens een vijfde naar personen zonder arbeidshandicap. Van veel activiteiten overlaptten overigens de bereikte doelgroepen.

Dienstverlening op maat zou aangepast moeten zijn aan de individuele competenties en arbeidskansen. De resultaten op grond van het VDAB-bestand verklaarden niet waarom de VDAB jongeren, kortgeschoolden en personen met een migratieachtergrond meer aan de RVA heeft overgedragen (transmissie), waarom hij meer dan de helft van de 55-plussers heeft vrijgesteld, waarom hij kortgeschoolde jongeren minder in opleiding, persoonlijke dienstverlening en werkplekklaren terecht bracht en meer doorstuurde naar maatwerk, noch waarom hij personen met een handicap minder in opleidingen en personen met een migratieachtergrond minder in werkplekklaren onderbracht.

Volgens een indicatieve indeling zou een vijfde van de VDAB-activiteiten competentieversterkend zijn. Vier op tien daarvan voerde de VDAB zelf uit; twee op tien verliepen langs subsidies, één op tien langs uitbesteding en één op twintig langs samenwerkingen. De VDAB volgt de tewerkstelling na competentieversterking niet op als indicator voor de kwaliteit of het succes van de opleidingsactiviteit, omdat dat volgens hem maar een indirecte doelstelling is. De gegevens over de resultaten van competentieversterking die de VDAB bezorgde, waren te ondermaats om de vragen van het Vlaams parlement te beantwoorden.

De gegevens over uitstroom naar werk vergen – in het algemeen, maar ook in deze audit – een omzichtige interpretatie. Ten eerste konden de factoren die deze audit onderzocht, met name de soort activiteit, de samenwerkingsvorm en de doelgroep, de uitstroom naar werk maar voor een kwart verklaren, waaruit het beperkte belang ervan blijkt. Ten tweede moet de interpretatie met contextfactoren rekening houden. Goede uitstroomresultaten blijken soms minstens deels te verklaren door een kleinere afstand van de doelgroepen tot de arbeidsmarkt. Na de laatste geregistreerde activiteit, waren gemiddeld na een jaar vier op tien klanten aan het werk en vier op tien niet aan het werk. Van de overige klanten was de werkzaamheid bij de opmaak van het bestand (nog) niet bekend.

De *acties in beheer van de VDAB* en langs uitbestedingen en erkenningen verdubbelden minstens de kans op uitstroom naar werk, ook rekening houdend met de activiteiten en de kleinere afstand tot de arbeidsmarkt van hun bereikte doelgroepen. Gesubsidieerde activiteiten leidden op het eerste gezicht tot bijna 30% minder uitstroom naar werk, maar rekening houdend met de context verhoogden ze de kans op uitstroom naar werk met de helft. Hun effect was iets minder sterk dan dat van de andere samenwerkingsvormen, wat erop kan wijzen dat nog andere factoren, die in deze audit niet onderzocht zijn, hun effectiviteit belemmerden.

Activiteiten die – onafhankelijk van samenwerkingsvorm en doelgroepen – positief bijdroegen tot de uitstroom naar werk, waren: de sectorale arbeidsbemiddeling bouw (SAB), sollicitatieopdrachten, persoonlijke dienstverlening, de toekenning van het recht op maatwerk en de tenders met expliciet intensieve begeleiding (de tender Intensieve Begeleiding en Bemiddeling naar Werk, en de tender Intensief Werkplekklaren). Dat was ook zo voor werkplekklaren, terwijl het netto-effect bij opleidingen beperkt bleef. Deze vaststelling ondersteunt de klemtoon van het beleid op leren op de werkplek als deel van de opleiding. De tender Oriëntering en Topsport resulteerde op het eerste gezicht in een vijfde meer kans op uitstroom naar werk, maar het positieve effect verdween rekening houdend met het doelpubliek. De vrijstelling van inschrijving als werkzoekende (veelal voor 55-plussers en vrijstellingen voor studies of opleiding) verhoogde de kans op werk sterk. Deze bevinding impliceert dat de VDAB vrijstelling doelgericht kan aanwenden om werkzoekenden de mogelijkheid te bieden te investeren in een activiteit die achteraf een grote kans op werk geeft. De maatregelen voor

tijdelijke werkervaring leverden een tegenstrijdig beeld op. De tender TWE zou ondanks het gunstiger profiel van zijn doelgroepen maar half zoveel kans op uitstroom naar werk bieden als gemiddeld, terwijl de TWE OCMW ondanks een doelpubliek met meer problemen deze kans zou verdubbelen. De verklaring voor deze verschillen zou nader onderzocht moeten worden. Sommige activiteiten resulteerden dan weer in een lage uitstroom naar werk. Voor zover deze acties plaats zouden vinden in het begin van hun traject is dat begrijpelijk. Dat was het geval bij wijk-werken, loopbaanoriëntatie, begeleidingstrajecten, provinciale begeleidingsacties, TAL en GTB. GOB droeg niet bij bovenop de gemiddelde kans op uitstroom naar werk en bij klanten met een MMPP-problematiek bleef de kans op werk nagenoeg onbestaande. Daarnaast kadert transmissie eerder in de controlebevoegdheid van de VDAB dan in de dienstverlening, maar ook dat verminderde de kans op uitstroom naar werk met een vijfde.

Tot slot bleek het totale aanbod van de diverse activiteiten van de VDAB en de partners in de diverse samenwerkingsvormen de lagere kansen op uitstroom naar werk van 55-plussers, kortgeschoolden, personen met een arbeidshandicap en personen met een migratieachtergrond niet op te heffen.

Slotbeschouwing

Diverse interne en externe evaluatoren wezen eerder al op de pijnpunten in de werking en resultaten van de VDAB, die vaak al jaren op de hoogte was van tekortkomingen en diverse veranderingsprojecten of bijsturingen startte, meestal echter zonder resultaat. Ook nu lopen gelijktijdig tal van initiatieven die echter inhoudelijk en volgtijdelijk onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Of en in welke mate deze projecten uiteindelijk gerealiseerd zullen worden en effectief tot concrete remediëring leiden, zal nauwgezet moeten worden opgevolgd.

HOOFDSTUK 6

Aanbevelingen

De VDAB moet de organisatie van de samenwerking met derden professionaliseren met het oog op rechtmatig en doelmatig handelen.

1. De VDAB moet een behoorlijk onderbouwd en transparant uitbestedingsbeleid uitwerken dat steunt op een duidelijke, weloverwogen en onderbouwde afbakening van de taken die hij zelf zal uitvoeren en die waarvoor hij een beroep kan of zal doen op derden.
2. De VDAB moet alle fasen en stappen in het beslissingsproces tot al dan niet uitbesteden behoorlijk onderbouwen en documenteren, en duidelijk bepalen wie welke bevoegdheid heeft.
3. De VDAB dient een strategisch beslissingskader te ontwikkelen voor de keuze van de toe te passen samenwerkingsvormen in het geval dat hij met derden samenwerkt.
4. De VDAB en alle betrokken partners moeten voor alle samenwerkingsvormen de wettelijke en reglementaire bepalingen respecteren, evenals de substantieve kenmerken. De VDAB moet erop toezien dat alle betrokken partners deze verplichtingen naleven.
5. De VDAB moet de lopende samenwerkingen met en via de sectorfondsen in kaart brengen, nagaan of zij en hun operationalisering beantwoorden aan de wettelijke en reglementaire bepalingen en de substantieve kenmerken en ze remediëren waar nodig.
6. De programmatorische aanpak moet de VDAB en zijn (mogelijke) partners toelaten projecten beter voor te bereiden en de inzet van personeel, financiële en andere middelen efficiënt te plannen.
7. Het gebruik van de verschillende financieringsmechanismen moet geëvalueerd worden in functie van de na te streven efficiëntie en effectiviteit.
8. Het personeelsplan van de VDAB moet steunen op de beleidskeuzes. Vanuit een personeelsplan vertrekken voor de beleidsbepaling houdt risico's in voor een efficiënte en effectieve beleidsuitvoering. De VDAB moet de inzet van personeelsmiddelen, zowel kwantitatief als op het vlak van expertise voor alle activiteiten onder zijn beheer op een objectieve wijze onderzoeken en verantwoorden.
9. De VDAB en de partners moeten onderzoeken hoe zij het risico van de steeds wisselende personeelsbehoeften voor dienstverlening in een alsmaar wisselende arbeidsmarkt het beste kunnen beheersen.
10. Een prestatiebegroting moet de vereiste financiële middelen bepalen in functie van de kerntaken en het uitbestedingsbeleid. Daartoe moet activity based costing geïmplementeerd worden dat directe en indirecte kosten toewijst aan activiteiten en projecten.

11. De VDAB moet een geïntegreerd kwaliteitssysteem uitwerken, dat de kwaliteit van projecten in eigen beheer en via partners opvolgt. Hij dient de kwaliteit van projecten op te volgen met gemeenschappelijke indicatoren, die alle stappen in het project en alle resultaten omvatten.
12. De VDAB moet het partnerplatform verder ontwikkelen tot een performant instrument voor de opvolging en het beheer van de samenwerkingen met partners.
13. De VDAB moet een registratiesysteem uitwerken dat, ongeacht de projecten en activiteiten, zelf of door partners uitgevoerd in welke vorm dan ook, toelaat de zuinigheid, efficiëntie en effectiviteit van de activiteiten op te volgen en te koppelen aan financiële, personeels- en tewerkstellingsresultaten. Een dergelijk registratiesysteem zou de VDAB in staat stellen gedegen verantwoording af te leggen over de besteding van overheidsgelden.
14. Een centrale dienst van de VDAB moet de correctheid, volledigheid, consistentie en uniformiteit van de terminologie en de registratie bewaken, opvolgen en bijsturen, alsook de afstemming van de diverse data(beheer)systemen. Zo kan de VDAB zijn werking en die van de partners opvolgen en bijsturen, en de taak van dataregisseur die hem is toevertrouwd, uitvoeren.
15. Een duidelijk bepaald en geïmplementeerd dossierbeheer moet leiden tot volledige, uniforme en eenvoudig consulteerbare dossiers, die moeten voldoen aan de reglementaire verplichtingen inzake archivering.
16. De VDAB moet afdwingen dat zijn provinciale directies zich inpassen in zijn (uit te werken) beleid en zijn registratie- en opvolgingssystemen.
17. Elk project moet zijn doelstellingen en doelgroep duidelijk bepalen, opdat klanten meer gericht toegeleid worden naar een aangepaste dienstverlening. De VDAB moet een volledig overzicht hebben van alle projecten, zowel die in eigen beheer als die langs partners, opdat hij kan nagaan of zich geen ongewenste overlappings of tekorten in de dienstverlening voordoen.
18. De VDAB moet verbeterplannen op grond van evaluaties en audits effectief uitvoeren en de resultaten van die uitvoering objectief evalueren en bijsturen.
19. De VDAB moet projectmanagement hanteren voor het beheer en de aansturing van zijn vele verbeterprojecten. Hij moet die projecten inhoudelijk en volgtijdelijk op elkaar afstemmen en de gelijktijdige projecten tot een beheersbaar aantal beperken.
20. De VDAB moet de performantie van sommige activiteiten, zoals de MMPP-activiteit, grondig onderzoeken en bijkomende verklaringen zoeken voor de verschillen in performantie tussen, onder meer, TWE en TWE OCMW, GTB en GOB, opleiding en werkplekklaren. Verklaringen kunnen eventueel gevonden worden in de manier waarop de VDAB klanten screent en doorverwijst, de intensiteit en aard van de begeleiding en de lesmethoden bij opleiding. Bij langdurige trajecten moet de VDAB onderzoeken welke onderdelen ervan effectief bijdragen tot de competenties en de werkzaamheid van de klanten. Hij moet het aanbod aanpassen om de tijd waarbinnen een klant werkzaam kan worden, zo billijk mogelijk te houden. De VDAB moet ook transmissie en vrijstellingen meer inzetten als instrumenten in het traject naar werk. Daarbij moet de VDAB erover waken dat de kansen op uitstroom naar werk van 55-plussers, kortgeschoolden, personen met een arbeidshandicap en personen met een migratieachtergrond verhogen.

HOOFDSTUK 7

Reactie van de minister

Op 10 juni 2021 heeft de Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw haar reactie op het ontwerp van auditrapport bezorgd (zie bijlage 4).

De minister erkende dat het auditverslag verschillende tekortkomingen aantoonde, die een urgente opvolging vereisen. Ze gaf de VDAB dan ook de opdracht onmiddellijk een actieplan op te maken dat uitvoering geeft aan alle aanbevelingen van het Rekenhof. Dat actieplan is door de raad van bestuur van de VDAB goedgekeurd op 9 juni 2021 en bouwt verder op het in het rapport vermelde VIBE-managementplan uit 2020.

De minister verwees ook naar recente beleidsmatige ontwikkelingen, die de rol van de VDAB als arbeidsmarktregisseur hebben uitgebreid tot data-, activerings- en loopbaanregisseur. Deze rollen moeten de komende jaren verder uitgewerkt worden, onder andere via verdiepingsdecreten en uitvoeringsbesluiten. Aangezien het Rekenhof geen ex-ante evaluatie van beleidskeuzes uitvoert, heeft het deze ontwikkelingen slechts summier vermeld en niet verder onderzocht.

Het Rekenhof reikt de VDAB met de bevindingen en aanbevelingen een aantal handvatten aan om zijn uitdagende nieuwe rol als dataregisseur kwaliteitsvol in te vullen. De minister heeft er bij de VDAB dan ook op aangedrongen het actieplan in het belang van werkzoekenden, werkgevers, werknemers en burgers accuraat op te volgen en uit te voeren.

Bijlage 1 - Synthesetabel interne werkbegroting VDAB

Tabel 16 - Synthesetabel interne werkbegroting VDAB (in duizenden euro)

Dvl. = dienstverlening; NVT = niet van toepassing; CB = competentiebeheer; LB = loopbaanbegeleiding; B = bemiddeling; O = Outplacement; B/B = begeleiding/bemiddeling; Or = oriëntatie; U = uitbesteding; S = subsidie

	2015	2016	2017	2018	2019	Dvl.	fin.-vorm	Evolutie 2015-2019
Personeelskosten								
Wedden en lonen dienst- verlening	236.166	241.671	263.155	278.913	289.886	NVT	NVT	+22,7%
Basisbudget	233.502	235.562	245.731	278.913	289.886	NVT	NVT	+24,1%
Staatshervorming	2.664	4.635	15.887	0	0	NVT	NVT	-100,0%
Actieplan asielzoekers	0	1.474	1.537	0	0	NVT	NVT	
Andere personeelskosten	10.318	10.504	11.135	11.191	14.734	NVT	NVT	+42,8%
Bovenwettelijke verzekerings- premies	2.508	2.529	2.538	2.553	2.487	NVT	NVT	-0,8%
Maaltijdcheques	4.522	4.537	5.102	4.896	6.328	NVT	NVT	+39,9%
Diversen	3.288	3.438	3.495	3.742	5.919	NVT	NVT	+80,0%
Totaal	246.484	252.175	274.290	290.104	304.620	NVT	NVT	+23,6%
Werkingskosten								
Regionaal								
Basis-, project- en sector- programmatie	14.749	15.137	14.244	13.803	14.745			+0,0%
Provinciaal	11.769	11.611	10.820	10.233	10.838		Gemengd	-7,9%
Bemiddeling	1.175	1.559	1.137	188	179	B		-84,8%
Opleiding	10.594	10.052	9.683	10.045	10.659	CB		+0,6%
Studiekosten opleidingen	1.447	2.050	2.074	2.077	2.544	LB		+75,8%
WIP	0	0	0	0	0	NVT		
Verwervingen in natura en andere	1.533	1.476	1.350	1.493	1.363	LB		-11,1%
Centraal								
Arbeidsmarktbeheer en Competentiecentra	26.644	10.236	9.279	11.297	23.519			-11,7%
Arbeidsmarktbeheer en Regie	4.103	5.565	5.207	6.333	11.934	NVT	NVT	+190,9%
Webdiensten	833	840	0	0	0	NVT	NVT	-100,0%
Servicelijn	617	576	0	0	0	NVT	NVT	-100,0%
Europa	711	463	824	316	215	NVT	NVT	-69,8%
Europa subsidies doorstor- tingen	0	0	0	421	1.187	NVT	NVT	
Competentiecentra	1.600	1.337	0	0		NVT	NVT	-100,0%
Digitale dienstverlening	0	0	2.259	2.276	8.594	NVT	NVT	
Wijk-werken vergoeding uitgiftmaatschappij	0	0	0	1.346	1.092	NVT	NVT	
Wijk-werken kosten organisa- tor VDAB	0	0	0	35	37	NVT	NVT	
Loopbaandienstverlening	121	71	12	0	0	NVT	NVT	-100,0%
Opleidingscheques	180	125	0	0	20	NVT	NVT	-88,9%
SHV werkingskosten PWA en controle	17.098	0	267	0	0	NVT	NVT	-100,0%
Oninvorderbare facturen 50+	774	587	-9	57	20	NVT	NVT	-97,4%
Oninvorderbare facturen IBO	607	672	719	513	420	NVT	NVT	-30,8%

	2015	2016	2017	2018	2019	Dvl.	fin.-vorm	Evolutie 2015-2019
Staatshervorming federale actoren	0	15.341	0	0	0	NVT	NVT	
RVA PWA	0	137	1.138	0	0	NVT	NVT	
RVA PWA werking	0	338	0	0	0	NVT	NVT	
RVA controle	0	0	0	0	0	NVT	NVT	
POD MI	0	15.816	1.138	0	0			
Stafdiensten	35.723	37.054	42.144	49.404	64.706			+81,1%
ICT	31.946	33.377	37.926	45.712	64.413	NVT	NVT	+101,6%
Aansluiting PersoneelPunt	0	0	0	3.442	0	NVT	NVT	
Innovatie digitale dienstverleningsmodel	0	0	1.322	55	60	NVT	NVT	
Communicatie	2.243	2.641	2.227	0	0	NVT	NVT	-100,0%
Innovatie	0	0	0	0	0	NVT	NVT	
Controledienst	0	0	0	0	148	NVT	NVT	
Andere stafdiensten	1.534	1.036	669	195	85	NVT	NVT	-94,5%
Functionele ondersteuning	28.857	30.110	33.362	39.185	41.862			+45,1%
Facility	23.540	24.069	25.833	26.795	27.266	NVT	NVT	+15,8%
Facility inrichting	1.705	1.311	1.598	1.511	1.948	NVT	NVT	+14,3%
Personeel	1.506	1.812	2.363	4.264	3.570	NVT	NVT	+137,1%
Spoor 21 opleidingen	764	815	970	1.054	1.383	NVT	NVT	+81,0%
Communicatie	0	0	0	2.601	4.803	NVT	NVT	
FO andere	1.342	2.103	2.598	2.960	2.892	NVT	NVT	+115,5%
Totaal	105.973	108.353	100.167	113.689	144.832			+36,7%
Samenwerking met derden								
Centraal	152.847	31.257	18.736	21.954	21.187			-86,1%
Sectorprogrammatie (centrale)	534	559	399	577	2.135	B	Gemengd	+299,8%
Social profit (Diensten gezinszorg)	7.138	6.393	6.002	5.679	5.073	CB	S	-28,9%
Wijk-werken organisatoren	0	0	0	4.184	4.498	CB	NVT	
Wijk-werken gebruikersbijdrage	0	0	0	0	161	CB	NVT	
Bijblijfconsulenten	1.901	1.851	0	0	0	LB	S	-100,0%
VIA III uitbreiding Brussel	549	539	542	723	0	CB	S	-100,0%
VIA III jobcoaching	1.123	1.242	1.219	1.952	1.807	CB	S	+60,9%
VIA middelen koopkracht	4.321	4.321	4.274	4.274	4.274	NVT	S	-1,1%
Sociaal interventiefonds	4.260	3.770	2.573	1.484	0	O	U	-100,0%
VIVO	2.284	2.205	2.411	1.529	2.234	CB	S	-2,2%
Subsidies werkwinkels	252	210	210	220	260	B	S	+3,2%
Subsidies werkwinkels Brussel	389	452	452	452	0	B	S	-100,0%
Begeleiding i.f.v. ondernemerschap	640	275	224	0	157	CB	U	-75,5%
Overeenkomst YEI Brussel	0	235	12	0	116	B	U	
Loopbaandienstverlening (stimuleringsfinanciering, tegemoetkoming voor begeleiding kwetsbare?)	94	122	127	108	165	LB		+75,5%
Intensief werkplekcleren (SIW/ TIW)	2.938	8.813	0	0	0	CB	S	-100,0%
Activering leefloners (overgangsjaar federale actoren)	126.254	0	0	0	0	B		-100,0%
Diverse subsidies	170	270	291	772	307	Or	S	+80,6%

	2015	2016	2017	2018	2019	Dvl.	fin.-vorm	Evolutie 2015-2019
Staatshervorming federale actoren	0	142.208	132.438	120.405	34.914			
POD MI Activering leefloners	0	99.427	87.857	79.587	0	NVT	NVT	
DIBISS Activering leefloners	0	30.497	21.339	1.585	0	NVT	NVT	
Begeleidingsvergoeding TWE OCMW	0	0	12.392	29.992	34.914	B	S	
RVA controle	0	0	41	25	0	NVT	NVT	
RVA financiële tegemoetkomingen	0	10.570	9.803	9.216	0	NVT	NVT	
PWA	0	1.714	1.006	0	0	NVT	NVT	
Provinciaal	19.415	18.664	20.567	21.357	21.800			
Provinciale projectprogrammatie	16.249	16.337	18.438	20.334	20.675		Gemengd	+27,2%
Bemiddeling	2.825	3.023	5.179	3.726	3.168	B		+12,1%
Opleidingen	13.424	13.314	13.259	16.608	17.507	CB		+30,4%
Projectprogrammatie opleidingsprojecten (Kelchtermans)	1.743	1.808	1.775	1.023	0	CB	Gemengd	-100,0%
VIA III uitbreiding Brussel	0	0	0	0	668	CB	S	
Subsidies werkwinkels Brussel	0	0	0	0	457	B	S	
Inwerkingsdecreet	1.423	0	0	0	0	B		-100,0%
Subsidie	0	519	354	0	0	CB	S	
Personen met arbeidsbeperking	31.465	33.951	36.523	47.777	49.969			
Subsidie	31.465	33.951	36.523	47.777	49.969			+58,8%
GTB en CAB						B	S	
GOB						CB	S	
ESF Tender	1.261	49	0	0	0			
ESF social profit	304	0	0	0	0	CB	U	-100,0%
Tender Compententieversterking (www.vdab.be/esftendering)	957	49	0	0	0	CB	U	-100,0%
Tenders andere	29.312	27.449	29.023	27.835	29.785			
Tender algemeen / globale tender	328	19.608	13.966	12.946	10.467	B/B	U	+3091,2%
TIBB 2	15.348	0	0	0	0	B/B	U	-100,0%
TIBB 3	11.290	0	0	0	18	B/B	U	-99,8%
Tender intensief werkplekieren	0	5.071	11.516	7.631	1.037	CB	U	
Tender tijdelijke werkervaring	0	0	0	2.934	7.701	CB	U	
Outplacement (SIF)	0	0	0	0	2.091	O	U	
TAL Versnellingsplan tender screening	0	0	0	337	2.374	B/B	U	
Tender Armoede	458	525	615	601	212	B/B	U	-53,7%
Zorgtrajecten (TAZ)	1.888	2.245	2.060	1.329	826	B/B	U	-56,3%
Oriënterende tender	0	0	772	1.026	1.212	Or	U	
Werk-Zorgtrajecten (AT)	0	0	0	340	2.609	B/B	S	
Andere	0	0	94	691	1.238	B/B	U	
Totaal	234.300	253.578	237.287	239.328	157.655			-32,7%
Financiële tegemoetkomingen (Sociale prestaties)								
Premies	1.240	1.225	1.168	1.078	2.479	CB	NVT	+99,9%
Reiskosten	11.055	9.902	9.019	8.418	9.237	CB	NVT	-16,4%
Verblijfskosten	0	212	144	75	529	CB	NVT	
Kinderopvang	3.328	3.119	2.817	2.584	2.777	CB	NVT	-16,6%
Verzekering	3.467	2.754	2.539	2.730	2.111	CB	NVT	-39,1%

	2015	2016	2017	2018	2019	Dvl.	fin.-vorm	Evolutie 2015-2019
Mobiliteit De Lijn/NMBS	1.267	1.210	1.256	1.220	1.205	CB	NVT	-4,9%
IBO + instapopleidingen	55.239	56.616	55.641	44.042	1.642	CB	NVT	-97,0%
IBO nieuw	0	0	0	6.634	33.534	CB	NVT	
C-IBO	1.787	2.196	2.042	1.626	86	CB	NVT	-95,2%
Compensatiepremie IBO	2.042	1.997	1.479	1.086	58	CB	NVT	-97,2%
IBO-plus	0	0	0	491	3.528	CB	NVT	
Andere werkplekleervormen (WES)	0	0	0	1.093	1.631	CB	NVT	
Wijk-werken prestatievergoe- dingen	0	0	0	7.612	8.578	CB	NVT	
Wijk-werken verplaatsingskos- ten	0	0	0	580	636	CB	NVT	
Wijk-werken verzekering	0	0	0	800	864	CB	NVT	
POD MI	0	0	0	0	84.531	NVT	NVT	
RVA	0	0	0	0	625	NVT	NVT	
Opleidingscheques (voor werknemers, aflopend wordt opgenomen door dep WSE)	3.824	2.738	2.603	2.393	1.997	CB	NVT	-47,8%
Personen met een handicap	85.879	67.437	0	0	0	B	NVT	-100,0%
VOP (vlaamse ondersteu- ningspremie)	0	0	133	19	1	B	NVT	
arbeidspost, arbeidsgereed- schap, reiskosten	0	298	1.253	1.261	1.417	B	NVT	
GIBO	0	3.965	3.188	3.423	462	CB	NVT	
Tewerkstellingspremies 50+ (naar departement)	32.284	22.108	10.049	1.021	2	B	NVT	-100,0%
AWI	0	0	710	0	0	B	NVT	
Outplacement 01/01/2019	0	0	0	0	15	O	NVT	
Loopbaancheques (werkne- mers)	12.314	16.749	19.764	21.491	24.083	LB	NVT	+95,6%
Totaal	213.726	192.526	113.805	109.677	182.028			-14,8%
Andere	719	2.279	432	507	642			
Stimuleringsbeleid	499	446	391	481	337	CB	NVT	-32,5%
Terugbetaling Europese sub- sidies	210	1.679	41	26	55	NVT	NVT	-73,8%
Uitzonderlijke kosten	10	154	0	0	250	NVT	NVT	+2400,0%

Bijlage 2 - Doelgroepbereik van activiteiten en samenwerkingsvormen

Tabel 17 – Bereik van leeftijdsgroepen en doelgroep jongeren per activiteit

Activiteiten	Leeftijdsgroepen						Doelgroep jongeren (-25 jaar)			
	-25 jaar		25-54 jaar		55+ jaar		Kortgeschoold		Midden- en hooggeschoold	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Armoedebegeleiding	579	0,1%	2.898	0,2%	196	0,0%	463	0,1%	116	0,0%
Begeleiding door andere partners	8.482	1,3%	57.691	3,6%	6.463	1,3%	3.440	1,1%	5.042	1,5%
Begeleidingstraject	55.240	8,6%	32.046	2,0%	1.510	0,3%	44.966	14,5%	10.274	3,1%
Bemiddelingstraject	2.254	0,4%	1.719	0,1%	171	0,0%	448	0,1%	1.806	0,5%
Detentietraject	535	0,1%	2.944	0,2%	194	0,0%	460	0,1%	75	0,0%
GTB	13.960	2,2%	45.845	2,9%	3.847	0,8%	10.331	3,3%	3.629	1,1%
GOB	3.330	0,5%	10.684	0,7%	826	0,2%	2.003	0,6%	1.327	0,4%
Loopbaanoriëntatie	6.282	1,0%	19.354	1,2%	920	0,2%	2.986	1,0%	3.296	1,0%
MMPPP	2.739	0,4%	18.421	1,2%	4.194	0,8%	1.964	0,6%	775	0,2%
Opleiding	62.068	9,6%	183.199	11,6%	7.144	1,4%	24.940	8,0%	37.128	11,1%
Outplacement / SIF	465	0,1%	29.017	1,8%	10.718	2,1%	142	0,0%	323	0,1%
Persoonlijke dienst- verlening SMP	255.183	39,6%	584.057	36,8%	86.608	17,0%	100.045	32,3%	155.138	46,5%
Provinciale begeleidings- acties	2.596	0,4%	9.006	0,6%	1.450	0,3%	1.397	0,5%	1.199	0,4%
Sectorale arbeidsbemid- deling bouw (SAB)	2.869	0,4%	2.770	0,2%	103	0,0%	712	0,2%	2.157	0,6%
Sollicitatie opdrachten	48.040	7,5%	142.711	9,0%	19.045	3,7%	22.466	7,2%	25.574	7,7%
SALK	1.134	0,2%	2.343	0,1%	345	0,1%	299	0,1%	835	0,3%
SIW	223	0,0%	2.071	0,1%	104	0,0%	119	0,0%	104	0,0%
TAL	556	0,1%	5.385	0,3%	1.951	0,4%	184	0,1%	372	0,1%
TAL 55+	0	0,0%	0	0,0%	292	0,1%	0	0,0%	0	0,0%
TIW	624	0,1%	7.344	0,5%	321	0,1%	297	0,1%	327	0,1%
TIBB	16.793	2,6%	52.685	3,3%	2.182	0,4%	4.564	1,5%	12.229	3,7%
TOP	1.519	0,2%	5.142	0,3%	353	0,1%	317	0,1%	1.202	0,4%
TWE	778	0,1%	6.522	0,4%	1.126	0,2%	301	0,1%	477	0,1%
TWE OCMW	4.095	0,6%	12.829	0,8%	641	0,1%	3.128	1,0%	967	0,3%
Toegekend recht maat- werk	12.504	1,9%	79.702	5,0%	1.7874	3,5%	11.562	3,7%	942	0,3%
Traject naar ondernemer- schap	254	0,0%	4.827	0,3%	349	0,1%	59	0,0%	195	0,1%
Transmissie	65.557	10,2%	74.538	4,7%	3.040	0,6%	42.295	13,6%	23.262	7,0%
Vrijstelling / aangepaste beschikbaarheid	949	0,1%	8.614	0,5%	323.819	63,6%	492	0,2%	457	0,1%
Werkinleving voor jonge- ren (WIJ)	8.882	1,4%	394	0,0%	0	0,0%	7.160	2,3%	1.722	0,5%
Werkplekieren	64.575	10,0%	172.550	10,9%	6.027	1,2%	21.895	7,1%	42.680	12,8%
Wijk-werken	232	0,0%	5.217	0,3%	7.087	1,4%	184	0,1%	48	0,0%
Zorgbegeleiding	594	0,1%	3367	0,2%	58	0,0%	364	0,1%	230	0,1%
Totaal	643.891	100,0%	1.585.892	100,0%	508.958	100,0%	309.983	100,0%	333.908	100,0%

Tabel 18 – Bereik volgens scholingsgraad en arbeidshandicap per activiteit

Activiteiten	Scholingsgraad						Arbeidshandicap			
	Kortgeschoold		Middengespoold		Hooggeschoold		Ja		Nee	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Armoedebegeleiding	2.522	0,2%	969	0,1%	182	0,0%	550	0,1%	3.123	0,1%
Begeleiding door andere partners	25.527	2,0%	22.742	2,2%	24.367	5,4%	2.599	0,6%	70.037	3,1%
Begeleidingstraject	60.634	4,8%	21.382	2,1%	6.780	1,5%	13.620	3,0%	75.176	3,3%
Bemiddelingstraject	1.057	0,1%	1.919	0,2%	1.168	0,3%	99	0,0%	4.045	0,2%
Detentietraject	2.834	0,2%	735	0,1%	104	0,0%	409	0,1%	3.264	0,1%
GTB	36.967	2,9%	20.644	2,0%	6.043	1,4%	48.074	10,7%	15.580	0,7%
GOB	6.657	0,5%	5.992	0,6%	2.191	0,5%	12.927	2,9%	1.913	0,1%
Loopbaanoriëntatie	10.216	0,8%	10.701	1,0%	5.639	1,3%	2.380	0,5%	24.176	1,1%
MMPPP	15.486	1,2%	7.833	0,8%	2.035	0,5%	20.480	4,5%	4.874	0,2%
Opleiding	94.427	7,5%	120.887	11,8%	37.097	8,3%	26.645	5,9%	225.766	9,9%
Outplacement / SIF	12.482	1,0%	15.822	1,5%	11.896	2,7%	812	0,2%	39.388	1,7%
Persoonlijke dienst-verlening SMP	386.398	30,6%	368.131	35,8%	171.562	38,3%	107.353	23,8%	818.738	35,8%
Provinciale begeleidings-acties	4.431	0,4%	3.806	0,4%	4.815	1,1%	507	0,1%	12.545	0,5%
Sectorale arbeids-bemiddeling bouw (SAB)	2.391	0,2%	3.202	0,3%	149	0,0%	352	0,1%	5.390	0,2%
Sollicitatie opdrachten	101.788	8,1%	81.486	7,9%	26.522	5,9%	34.861	7,7%	174.935	7,6%
SALK	1.264	0,1%	1.978	0,2%	580	0,1%	270	0,1%	3.552	0,2%
SIW	1.148	0,1%	911	0,1%	339	0,1%	247	0,1%	2.151	0,1%
TAL	2.782	0,2%	3.095	0,3%	2.015	0,5%	783	0,2%	7.109	0,3%
TAL 55+	110	0,0%	99	0,0%	83	0,0%	13	0,0%	279	0,0%
TIW	3.811	0,3%	3.194	0,3%	1.284	0,3%	729	0,2%	7.560	0,3%
TIBB	27.270	2,2%	32.956	3,2%	11.434	2,6%	3.111	0,7%	68.549	3,0%
TOP	1.833	0,1%	3.619	0,4%	1.562	0,3%	557	0,1%	6.457	0,3%
TWE	3.463	0,3%	3.425	0,3%	1.538	0,3%	580	0,1%	7.846	0,3%
TWE OCMW	10.884	0,9%	4.571	0,4%	2.110	0,5%	803	0,2%	16.762	0,7%
Toegekend recht maat-werk	92.044	7,3%	15.786	1,5%	2.287	0,5%	83.014	18,4%	27.103	1,2%
Traject naar ondernemer-schap	822	0,1%	1.892	0,2%	2.716	0,6%	494	0,1%	4.936	0,2%
Transmissie	87.387	6,9%	48.595	4,7%	7.153	1,6%	9.652	2,1%	133.483	5,8%
Vrijstelling / aangepaste beschikbaarheid	169.027	13,4%	93.291	9,1%	71.064	15,9%	25.973	5,8%	307.409	13,4%
Werkinleving voor jonge-ren (WIJ)	7.469	0,6%	1.797	0,2%	10	0,0%	875	0,2%	8.401	0,4%
Werkplekieren	80.220	6,4%	121.789	11,8%	41.143	9,2%	43.816	9,7%	199.336	8,7%
Wijk-werken	7.372	0,6%	3.987	0,4%	1.177	0,3%	4.901	1,1%	7.635	0,3%
Zorgbegeleiding	2.092	0,2%	1.509	0,1%	418	0,1%	3.070	0,7%	949	0,0%
Totaal	1.262.815	100,0%	1.028.745	100,0%	447.463	100,0%	450.556	100,0%	2.288.467	100,0%

Tabel 19 – Bereik volgens migratieachtergrond en geslacht per activiteit

Activiteiten	Migratieachtergrond				Geslacht			
	Ja		Nee		Man		Vrouw	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Armoedebegeleiding	1.018	0,1%	2.655	0,1%	2.137	0,1%	1.536	0,1%
Begeleiding door andere partners	15.541	2,3%	57.095	2,8%	36.666	2,5%	35.970	2,9%
Begeleidingstraject	21.444	3,1%	67.352	3,3%	54.836	3,7%	33.960	2,7%
Bemiddelingstraject	760	0,1%	3.384	0,2%	2.206	0,1%	1.938	0,2%
Detentietraject	1.167	0,2%	2.506	0,1%	3.490	0,2%	183	0,0%
GTB	10.143	1,5%	53.511	2,6%	35.001	2,4%	28.651	2,3%
GOB	2.123	0,3%	12.717	0,6%	8.590	0,6%	6.250	0,5%
Loopbaanoriëntatie	11.806	1,7%	14.750	0,7%	13.370	0,9%	13.186	1,1%
MMPPP	4.263	0,6%	21.091	1,0%	12.775	0,9%	12.579	1,0%
Opleiding	87.682	12,7%	164.729	8,0%	149.420	10,0%	102.991	8,2%
Outplacement / SIF	3.929	0,6%	36.271	1,8%	22.740	1,5%	17.460	1,4%
Persoonlijke dienstverlening SMP	267.326	38,8%	658.765	32,1%	496.594	33,4%	429.279	34,3%
Provinciale begeleidingsacties	7.543	1,1%	5.509	0,3%	7.495	0,5%	5.557	0,4%
Sectorale arbeidsbemiddeling bouw (SAB)	1.087	0,2%	4.655	0,2%	5.623	0,4%	119	0,0%
Sollicitatie opdrachten	63.191	9,2%	146.605	7,2%	117.132	7,9%	92.664	7,4%
SALK	881	0,1%	2.941	0,1%	2.057	0,1%	1.765	0,1%
SIW	911	0,1%	1.487	0,1%	1.483	0,1%	915	0,1%
TAL	2.068	0,3%	5.824	0,3%	4.078	0,3%	3.814	0,3%
TAL 55+	67	0,0%	225	0,0%	158	0,0%	134	0,0%
TIW	3.140	0,5%	5.149	0,3%	5.009	0,3%	3.280	0,3%
TIBB	26.270	3,8%	45.390	2,2%	38.952	2,6%	32.708	2,6%
TOP	1.261	0,2%	5.753	0,3%	3.171	0,2%	3.843	0,3%
TWE	3.362	0,5%	5.064	0,2%	4.411	0,3%	4.015	0,3%
TWE OCMW	13.178	1,9%	4.387	0,2%	11.595	0,8%	5.970	0,5%
Toegekend recht maatwerk	17.171	2,5%	92.946	4,5%	65.968	4,4%	44.149	3,5%
Traject naar ondernemerschap	529	0,1%	4.901	0,2%	2.348	0,2%	3.082	0,2%
Transmissie	43.406	6,3%	99.729	4,9%	95.367	6,4%	47.768	3,8%
Vrijstelling / aangepaste beschikbaarheid	18.101	2,6%	315.281	15,4%	156.574	10,5%	176.808	14,1%
Werkinleving voor jongeren (WIJ)	2.575	0,4%	6.701	0,3%	5.897	0,4%	3.379	0,3%
Werkpleklernen	54.450	7,9%	188.702	9,2%	114.022	7,7%	129.130	10,3%
Wijk-werken	1.928	0,3%	10.608	0,5%	6.022	0,4%	6.514	0,5%
Zorgbegeleiding	544	0,1%	3.475	0,2%	1.811	0,1%	2.208	0,2%
Totaal	688.865	100,0%	2.050.158	100,0%	1.486.998	100,0%	1.251.805	100,0%

Tabel 20 – Bereik van doelgroepen per samenwerkingsvorm

Samenwerkingsvorm	Leeftijdsgroep						Doelgroep jongeren (-25 jaar)			
	-25 jaar		25-54 jaar		55+ jaar		Kortgeschoold		Midden- en hoog- geschoold	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Actie VDAB	336.932	21,9%	765.332	49,8%	435.535	28,3%	156.358	46,4%	180.574	53,6%
Actie in beheer VDAB	92.468	30,6%	191.772	63,5%	17.871	5,9%	32.589	35,2%	59.879	64,8%
Uitbesteding	37.020	20,2%	136.868	74,8%	9.078	5,0%	12.399	33,5%	24.621	66,5%
Subsidiëring	39.875	20,3%	140.461	71,6%	15.902	8,1%	26.953	67,6%	12.922	32,4%
Samenwerking	6.293	20,8%	22.877	75,5%	1.126	3,7%	2.485	39,5%	3.808	60,5%
Erkenning	21.737	15,6%	115.468	82,7%	2.398	1,7%	6.950	32,0%	14.787	68,0%
Individuele trajecten en pilootprojecten	131	27,5%	335	70,2%	11	2,3%	26	19,8%	105	80,2%
Gebruik platform CVS	59.193	45,9%	63.120	48,9%	6.735	5,2%	48.924	82,7%	10.269	17,3%
Partneractie n.o.	828	31,9%	1.687	65,0%	79	3,0%	448	54,1%	380	45,9%
Onbekend	49.414	22,7%	147.972	68,0%	20.223	9,3%	22.851	46,2%	26.563	53,8%
Totaal	643.891	23,5%	1.585.892	57,9%	508.958	18,6%	309.983	48,1%	333.908	51,9%

Samenwerkingsvorm	Scholingsgraad						Arbeidshandicap			
	Kortgeschoold		Middengeschoold		Hooggeschoold		Ja		Nee	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Actie VDAB	750.342	48,8%	533.636	34,7%	254.101	16,5%	246.472	16,0%	1.291.607	84,0%
Actie in beheer VDAB	108.940	36,1%	134.815	44,6%	58.356	19,3%	18.561	6,1%	283.550	93,9%
Uitbesteding	73.028	39,9%	80.003	43,7%	29.935	16,4%	19.238	10,5%	163.728	89,5%
Subsidiëring	102.778	52,4%	71.853	36,6%	21.609	11,0%	116.842	59,5%	79.398	40,5%
Samenwerking	10.829	35,7%	13.225	43,7%	6.242	20,6%	3.468	11,4%	26.828	88,6%
Erkenning	37.662	27,0%	79.520	57,0%	22.421	16,1%	5.770	4,1%	133.833	95,9%
Individuele trajecten en pilootprojecten	94	19,7%	290	60,8%	93	19,5%	34	7,1%	443	92,9%
Gebruik platform CVS	73.548	57,0%	29.166	22,6%	26.334	20,4%	4.537	3,5%	124.511	96,5%
Partneractie n.o.	1.164	44,9%	1.061	40,9%	369	14,2%	349	13,5%	2.245	86,5%
Onbekend	104.430	48,0%	85.176	39,1%	28.003	12,9%	35.285	16,2%	182.324	83,8%
Totaal	1.262.815	46,1%	1.028.745	37,6%	447.463	16,3%	450.556	16,4%	2.288.467	83,6%

Samenwerkingsvorm	Migratieachtergrond				Geslacht			
	Ja		Nee		Man		Vrouw	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Actie VDAB	350.267	22,8	1.187.812	77,2	827.278	53,8	710.583	46,2
Actie in beheer VDAB	84.480	28,0	217.631	72,0	200.960	66,5	101.151	33,5
Uitbesteding	66.866	36,5	116.100	63,5	99.436	54,3	83.530	45,7
Subsidiëring	45.934	23,4	150.306	76,6	100.766	51,3	95.472	48,7
Samenwerking	7.895	26,1	22.401	73,9	18.855	62,2	11.441	37,8
Erkenning	37.788	27,1	101.815	72,9	42.544	30,5	97.059	69,5
Individuele trajecten en pilootprojecten	83	17,4	394	82,6	294	61,6	183	38,4
Gebruik platform CVS	30.053	23,3	98.995	76,7	73.599	57,0	55.449	43,0
Partneractie n.o.	817	31,5	1.777	68,5	1.575	60,7	1.019	39,3
Onbekend	64.682	29,7	152.927	70,3	121.691	55,9	95.918	44,1
Totaal	688.865	25,2	2.050.158	74,8	1.486.998	54,3	1.251.805	45,7

Bijlage 3 - Uitstroom naar werk na 3, 6, 9 en 12 maanden

De VDAB onderscheidt drie categorieën in de uitstroom naar werk: uitgestroomd naar werk, niet uitgestroomd naar werk en uitgestroomd uit de werkloosheid. Dit rapport focust op de uitstroom naar werk versus niet uitgestroomd naar werk. Behalve het percentage uitgestroomden naar werk na drie, zes, negen en twaalf maanden, bevat de onderstaande tabel het gemiddeld aantal uitgestroomden naar werk en het gemiddeld uitstroompercentage over één jaar.

Tabel 21 - Aantallen en percentages uitgestroomd naar werk (N=1.037.887 personen)

	Aantal	Gemiddeld % over een jaar	Na 3 maanden	Na 6 maanden	Na 9 maanden	Na 12 maanden
Uitgestroomd naar werk						
Ja	441.729	42,6%	42,5%	43,9%	43,7%	40,1%
Nee	405.150	39,1%	43,8%	41,2%	38,6%	32,6%
Ontbrekende gegevens (Missing)	191.008	18,4%	13,7%	14,9%	17,7%	27,3%
Dienstverlening						
Armoedebegeleiding	156	21,0%	22,0%	22,6%	21,6%	17,9%
Begeleiding door andere partners	14.596	51,8%	54,8%	55,5%	56,1%	40,7%
Begeleidingstraject	3.974	31,8%	30,2%	32,6%	32,6%	31,9%
Bemiddelingstraject	5	50,0%	40,0%	50,0%	50,0%	60,0%
Detentietraject	72	14,7%	15,4%	15,2%	15,4%	12,6%
Gespecialiseerde dienst trajectbepaling en -begeleiding (GTB)	4.883	23,1%	24,0%	24,5%	23,4%	20,4%
Gespecialiseerde opleiding- begeleidings- en bemiddelingsdienst (GOB)	908	33,3%	33,6%	34,4%	35,8%	29,5%
Loopbaanoriëntatie	2.100	40,5%	34,9%	40,3%	43,5%	43,3%
Medisch, mentaal, psychisch en psychiatrisch problematiek	299	2,8%	2,1%	2,7%	3,2%	3,2%
Opleiding	20.149	42,4%	38,9%	42,8%	44,9%	42,8%
Outplacement / sociaal interventiefonds	11.193	60,0%	60,8%	61,3%	60,1%	57,7%
Persoonlijke dienstverlening SMP	162.399	51,5%	52,6%	53,9%	52,4%	47,2%
Provinciale begeleidingsacties	2.201	42,8%	37,8%	43,9%	47,5%	42,0%
Sectorale arbeidsbemiddeling bouw (SAB)	1.498	82,2%	81,5%	83,2%	82,8%	81,1%
Sollicitatie opdrachten	27.063	59,2%	52,9%	60,1%	64,9%	58,9%
Strategisch actieplan voor Limburg in het kwadraat (SALK)	339	69,4%	67,2%	68,2%	69,5%	72,7%
Subsidie intensief werkplekieren (SIW)	287	69,8%	64,7%	70,6%	71,3%	72,5%
Tender activering langdurig werkzoekenden (TAL)	1.163	29,3%	33,1%	35,2%	29,1%	19,9%
Tender activering langdurig werkzoekenden 55-plus (TAL 55+)	16	7,1%	11,8%	12,3%	4,1%	0,0%
Tender intensief werkplekieren (TIW)	1.203	65,8%	64,3%	65,7%	66,1%	67,1%
Tender intensieve begeleiding en bemiddeling (TIBB)	16.172	58,0%	60,1%	59,0%	58,2%	54,8%
Tender oriëntering en topsport (TOP)	1.193	42,7%	40,2%	46,5%	43,8%	40,1%
Tender tijdelijke werkervaring	737	28,8%	33,0%	30,9%	29,3%	22,1%
Tijdelijke werkervaring (TWE) OCMW	1.669	19,8%	24,0%	21,8%	18,3%	15,0%
Toegekend recht maatwerk	13.583	37,6%	44,9%	36,7%	34,5%	34,1%
Traject naar ondernemerschap	1.549	51,9%	40,5%	50,4%	57,9%	58,6%
Transmissie	13.341	30,5%	25,7%	31,1%	33,8%	31,2%

	Aantal	Gemiddeld % over een jaar	Na 3 maanden	Na 6 maanden	Na 9 maanden	Na 12 maanden
Vrijstelling / aangepaste beschikbaarheid	77.113	26,2%	26,7%	26,6%	26,6%	25,0%
Werkinleving voor jongeren	1.456	45,7%	49,1%	46,2%	46,5%	41,1%
Werkplekieren	59.943	70,0%	67,6%	72,0%	72,0%	68,5%
Wijk-werken	397	5,4%	5,8%	5,7%	5,3%	4,6%
Zorgbegeleiding	77	30,8%	32,1%	31,7%	30,9%	28,5%
Samenwerkingsvorm						
Actie VDAB	266.735	38,1%	38,8%	39,3%	38,7%	35,5%
Actie in beheer VDAB	64.575	64,1%	62,1%	65,4%	65,7%	63,1%
Uitbesteding	28.971	51,6%	52,1%	53,1%	52,4%	48,9%
Subsidiëring	15.795	28,9%	29,4%	30,3%	29,4%	26,5%
Samenwerking	5.207	59,2%	54,0%	60,1%	62,9%	59,8%
Erkenning	12.410	47,6%	43,5%	48,8%	50,6%	47,4%
Individuele trajecten en pilootprojecten	76	46,5%	41,7%	47,2%	49,1%	47,9%
Gebruik platform CVS	18.916	44,5%	46,3%	47,2%	47,5%	36,8%
Partneractie n.o	293	50,7%	46,9%	53,3%	52,4%	50,3%
Onbekend	28.752	59,5%	53,2%	60,4%	65,2%	59,3%
	883.459					
Doel activiteit						
Begeleiding	18.570	45,7%	47,3%	48,5%	48,9%	38,0%
Begeleiding/bemiddeling	207.416	51,2%	51,5%	53,2%	52,6%	47,5%
Bemiddeling	23.838	32,8%	36,8%	33,1%	31,5%	29,7%
Competenties	85.511	56,4%	53,8%	57,7%	58,5%	55,6%
Loopbaanbegeleiding	3.556	42,5%	40,3%	42,5%	44,6%	42,4%
Oriëntatie	1.193	42,7%	40,2%	46,5%	43,8%	40,1%
Outplacement	11.193	60,0%	60,8%	61,3%	60,1%	57,7%
Transmissie	13.341	30,5%	25,7%	31,1%	33,8%	31,2%
Vrijstelling	77.113	26,2%	26,7%	26,6%	26,6%	25,0%
Leeftijd						
-25 jaar	115.781	57,2%	56,6%	58,6%	58,6%	55,1%
25 tot en met 54 jaar	237.771	49,0%	48,8%	50,7%	50,5%	45,8%
55 jaar en +	88.177	25,2%	25,8%	25,8%	25,6%	23,6%
Niet ingevuld	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Doelgroepjongeren						
Kortgeschoold -25	30.592	41,0%	41,1%	42,3%	42,0%	38,5%
Midden- en Hooggeschoold -25	85.189	66,8%	65,6%	68,2%	68,4%	64,9%
Scholingsgraad						
Kortgeschoold	158.241	34,8%	35,1%	35,8%	35,7%	32,5%
Middengespoold	178.274	48,1%	47,8%	49,6%	49,5%	45,4%
Hooggeschoold	105.215	49,6%	49,3%	51,1%	50,8%	47,1%
Arbeidshandicap						
Ja	38.902	30,6%	31,7%	31,0%	30,9%	28,7%
Nee	402.827	44,3%	44,1%	45,7%	45,5%	41,7%
Migratieachtergrond						
Ja	82.870	40,6%	40,5%	42,3%	42,1%	37,3%
Nee	358.859	43,0%	43,0%	44,2%	44,1%	40,8%

	Aantal	Gemiddeld % over een jaar	Na 3 maanden	Na 6 maanden	Na 9 maanden	Na 12 maanden
Geslacht						
Niet ingevuld	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Man	241.961	45,1%	45,3%	46,6%	46,2%	42,3%
Vrouw	199.769	39,9%	39,6%	41,0%	41,0%	37,8%
Provincie klant						
Antwerpen	125.115	41,9%	42,1%	43,1%	42,9%	39,3%
Limburg	64.480	43,2%	42,7%	44,3%	44,5%	41,3%
Oost-Vlaanderen	99.891	43,6%	43,6%	44,8%	44,8%	41,0%
Vlaams-Brabant	63.237	43,2%	43,2%	44,7%	44,3%	40,7%
West-Vlaanderen	77.920	43,7%	43,8%	45,1%	44,9%	41,0%
Brussel	7.776	35,0%	33,3%	36,2%	36,5%	33,8%
Buiten Brussel/Vlaanderen	3.311	24,9%	25,2%	25,5%	25,2%	23,6%

Bron: Databestand activiteiten VDAB 2015-2020 (11 december 2020), bewerking Rekenhof

De uitkomstvariabele *Werk* versus *Niet-werk* leende zich tot *logistische regressie-analyses*, die toelaten *statistisch* de unieke bijdrage van elke variabele tot het eindresultaat te bepalen. Deze variabelen in de modellen waren: activiteiten, samenwerkingsvorm en persoonskenmerken (leeftijd, scholingsgraad, arbeidshandicap, migratieachtergrond, geslacht).

De keuze van het statistisch model werd bepaald door de beschikbaarheid van uitstroomgegevens, door de verklarende waarde ervan (Nagelkerke R-kwadraat), en door de accuraatheid om personen correct te classificeren als werkend of niet werkend (tabel 22). De resultaten van deze analyses geven op zich geen uitsluitsel over causale verbanden. Voor de vaststelling van een oorzakelijk verband moet er sprake zijn van correlatie, zoals een statistisch significant correlationeel verband in de gebruikte regressie-analyses, en een tijdsverband waarbij de oorzaak het gevolg voorafgaat. Daarnaast moeten alternatieve hypothesen uitgesloten kunnen worden, onder meer variabelen die niet waren opgenomen in de dataset van de VDAB, zoals de werkloosheidsduur, het stadium van het traject van de werkzoekende, de intensiteit van de begeleiding, enz.

Tabel 22 - Keuze van regressiemodel

	Model 0	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
	Samenwerkingsvormen (1)	Activiteiten (2)	(1) + (2)	(1) + (2) + Persoonskenmerken (3)	(1) + (2) + (3) + Provincie
Uitstroom na 3m					
% klanten opgenomen in de analyse	86,3%				
Nagelkerke R-kwadraat	4,6%	12,7%	13,5%	18,8%	19,0%
Classificatietabel (% personen correct geclassificeerd door het model)					
Niet-uitgestroomd naar werk	79,5%	50,9%	52,2%	65,9%	66,3%
Uitgestroomd naar werk	34,8%	75,4%	74,2%	65,7%	65,3%
Totaal % correct geclassificeerd	57,4%	63,0%	63,0%	65,8%	65,8%
Uitstroom na 6m					
% klanten opgenomen in de analyse	85,1%				
Nagelkerke R-kwadraat	6,2%	14,7%	15,4%	20,9%	21,1%
Classificatietabel (% personen correct geclassificeerd door het model)					
Niet-uitgestroomd naar werk	81,6%	52,4%	52,8%	65,2%	65,4%
Uitgestroomd naar werk	35,9%	76,1%	75,7%	68,6%	68,4%
Totaal % correct geclassificeerd	58,0%	64,6%	64,6%	67,0%	67,0%
Uitstroom na 9m					
% klanten opgenomen in de analyse	82,3%				
Nagelkerke R-kwadraat	7,7%	17,0%	17,5%	23,0%	23,1%
Classificatietabel (% personen correct geclassificeerd door het model)					
Niet-uitgestroomd naar werk	83,2%	54,9%	54,8%	64,0%	64,2%
Uitgestroomd naar werk	36,7%	76,1%	76,2%	72,1%	72,0%
Totaal % correct geclassificeerd	58,5%	66,2%	66,2%	68,3%	68,3%
Uitstroom na 12m					
% klanten opgenomen in de analyse	72,7%				
Nagelkerke R-kwadraat	9,9%	20,6%	21,0%	26,4%	26,5%
Classificatietabel (% personen correct geclassificeerd door het model)					
Niet-uitgestroomd naar werk	86,0%	58,3%	58,7%	66,8%	66,9%
Uitgestroomd naar werk	36,8%	76,7%	76,3%	73,0%	73,0%
Totaal % correct geclassificeerd	58,9%	68,4%	68,4%	70,3%	70,3%

Bron: Databestand activiteiten VDAB 2015-2020 (11 december 2020), bewerking Rekenhof. Het bestand bevatte 1.037.887 klanten, Met van elke klant de laatste activiteit.

Aan de ene kant daalde de beschikbaarheid van uitstroomgegevens met de tijd van 86,3% van de klanten na 3 maanden, 85,1% na 6 maanden en 82,3% na 9 maanden, tot 72,7% na 12 maanden. Aan de andere kant verbeterde de verklarende waarde van de statistische modellen (Nagelkerke R-kwadraat) met de tijd. Daarbij vergrootte de accuraatheid van de modellen die de personen classificeren als werkend of niet werkend naarmate het model meer variabelen bevatte:

- Model 0 bevat alleen de samenwerkingsvorm als verklarende variabele. De samenwerkingsvorm verklaart de uitstroom naar werk voor hooguit 9,9% (na 12 maanden) en levert vooral een indicatie van wie geen werk heeft: dit model classificeert 83,2% van de niet-werkenden correct als *niet uitgestroomd naar werk* na 9 maanden, maar slechts 36,7% van de werkenden als *uitgestroomd naar werk*.

- Model 3 bevat de activiteiten, samenwerkingsvormen en persoonsvariabelen²⁸⁸. Het model voor de uitstroom naar werk na 9 maanden omvat 82,3% van de klanten, klasseert 68,3% van de klanten correct in de groepen werkend of niet werkend, en verklaart beter wie wel werkt (72,1% correct) dan wie niet werkt (64,0% correct). De statistisch verklaarde variantie is significant, zij het vrij laag. Zo kan de uitstroom naar werk na 9 maanden voor 23% (Nagelkerke R-kwadraat) verklaard worden door de samenwerkingsvorm, de uitgevoerde activiteit en de persoonsvariabelen samen. Het model voor de uitstroom naar werk na 12 maanden klasseert 70,3% van de klanten correct (73,0% van de werkenden en 66,8% van de niet-werkenden) en verklaart 26,4% van de variantie, maar is gebaseerd op slechts 72,7% van de klanten.

Op basis van deze afwegingen opteerde het Rekenhof in de onderstaande tabel voor de weergave van de uitstroom na 9 maanden. Deze tabel geeft de output van de analyse vereenvoudigd weer. Gelet op de bemerkingen bij de dataset, moeten deze resultaten omzichtig geïnterpreteerd worden. De kansverhoudingen $Exp(B)$ geven een indicatie van de relatieve kans op werk naargelang de activiteiten, samenwerkingsvormen en doelgroepkenmerken.

Tabel 23 - Impact op de kans op werk van de activiteiten, samenwerkingsvormen en persoonskenmerken

		Uitstroom naar werk na 9 maanden							
	Gem. uitstroom naar werk over een jaar	Model 0	Model 1	Model 2	Model 3				
		Sig.*	Exp(B)**	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)
Totaal	42,6%								
Activiteiten									
Armoedebegeleiding	21,0%			0	0,359	0	0,152	0	0,166
Begeleiding door andere partners	51,8%			0	3,049	0	4,513	0	4,241
Begeleidingstraject	31,8%			0	0,552	0	0,708	0	0,516
Bemiddelingstraject	50,0%			ns	1,253	ns	0,625	0,5	0,641
Detentietraject	14,7%			0	0,216	0	0,108	0	0,116
Gespecialiseerde dienst trajectbepaling en -begeleiding (GTB)	23,1%			0	0,364	0	0,522	0	0,478
Gespecialiseerde opleiding- begeleidings- en bemiddelingsdienst (GOB)	33,3%			0	0,679	ns	0,976	ns	0,922
Loopbaanoriëntatie	40,5%			ns	0,989	0	0,766	0	0,703
Medisch, mentaal, psychisch en psychiatrisch problematiek	2,8%			0	0,035	0	0,052	0	0,088
Opleiding	42,4%			0	1,934	0	1,204	0,006	1,086
Outplacement / sociaal interventiefonds	60,0%			0	4,181	0	2,534	0	2,634
Persoonlijke dienstverlening SMP	51,5%			0	1,498	0	2,219	0	2,053
Provinciale begeleidingsacties	42,8%			0	1,354	0	0,739	0	0,781
Sectorale arbeidsbemiddeling bouw (SAB)	82,2%			0	7,201	0	7,267	0	4,357

²⁸⁸ Een model 4 voegde de provincie toe. Omdat deze toevoeging niet tot een betere verklaring leidde, heeft het Rekenhof dat model uit de bespreking weggelaten. De gemiddelde uitstroom naar werk over een jaar bedroeg 41,9% bij de provinciale organisatoren in Antwerpen, 43,2% in Limburg, 43,6% in Oost-Vlaanderen, 43,2% in Vlaams-Brabant, 43,7% in West-Vlaanderen, 35,0% in Brussel, en 24,9% 'buiten Brussel/Vlaanderen'.

[illegible]

Uitstroom naar werk na 9 maanden									
	Gem. uitstroom naar werk over een jaar	Model 0		Model 1		Model2		Model3	
		Sig.*	Exp(B)**	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.	Exp(B)
Geslacht									
Man (REF)	45,1%								
Vrouw	39,9%							0	0,768
Constante		0	0,882	ns	0,998	0	0,674	0	1,805

* Sig. = statistische significantie. Als deze waarde kleiner is dan 0,05 mag het resultaat ernaast geïnterpreteerd worden; als die waarde groter is, is er geen noemenswaardig effect op de uitstroom in vergelijking met de referentiegroep en is dat met 'ns' aangegeven (niet significant).

** Exp(B) = de kansverhouding werk versus geen werk. Exp(B) is technisch een verhouding van odds-ratio's en wordt in de tekst vereenvoudigd de kans op werk genoemd. Een waarde rond de 1 en niet significantie betekent dat de kansverhouding werk versus geen werk gelijk is (1 tegen 1) aan die van de referentiegroep. Een waarde hoger dan 1 betekent dat de relatieve kans op werkzaamheid groter is dan die van de referentie. Bijvoorbeeld, bij TIW en SIW is die waarde in model 3 na 9 maanden 1,879. Dat betekent dat de verhouding werk versus geen werk bijna verdubbelt (87,9% hoger of maal 1,879) bij TIW en SIW ten opzichte van de gemiddelde verhouding tussen werk en geen werk. Als deze waarde lager is dan 1, is de relatieve kans op werk kleiner dan de referentie. Bijvoorbeeld klanten in een begeleidingstraject hebben maar de helft zoveel kans op werk (0,516) als de gemiddelde klant ongeacht de samenwerkingsvorm en persoonskenmerken. De waarden vertegenwoordigen de unieke bijdrage tot de verklaring van de uitstroom naar werk.

*** REF = referentiecategorie. Zo zijn de uitstroomresultaten van kort- en middengediplomen vergeleken met die van de hooggeschoolden, die van personen met een arbeidshandicap met die zonder arbeidshandicap. De referentie voor de activiteiten is het gemiddelde en voor de samenwerkingsvormen de acties van de VDAB.

Bijlage 4 – Antwoord van de minister van Werk

Brussel, 10 juni 2021

Betreft: uitbestedingsbeleid van VDAB – efficiëntie en effectiviteit

Geachte mevrouw de voorzitter,

Op 5 mei 2021 ontving ik het ontwerp-verslag over het uitbestedingsbeleid van VDAB. Het onderzoek beslaat een ruime periode en onderzoekt het uitbestedingsbeleid vanaf 2004 tot 2019.

De audit van het Rekenhof komt op een belangrijk scharnierpunt op onze arbeidsmarkt. De corona-crisis heeft onze arbeidsmarkt in 2020, -en ook nog in 2021- hard geraakt. Honderdduizenden werknemers werden tijdelijk werkloos, geleidelijk zien we de langdurige werkloosheid toenemen maar tegelijk tonen zich de tekorten, zeker in specifieke technische en zorgfuncties, steeds prominenter. De komende jaren, tot 2029 zullen de tekorten toenemen, gelet op de demografische evolutie. De recepten voor de komende jaren zijn duidelijk : langere maar ook werkbare loopbanen, activeren van niet-beroepsactieven en langdurig werklozen en levenslang leren. Een sterke VDAB is daarbij noodzakelijk. Een VDAB die op de eerste plaats ervoor zorgt dat vraag en aanbod elkaar vinden, dat er beschikbare en geschikte kandidaten zijn voor de vacatures, dat ondernemingen vlot de weg kunnen vinden naar beschikbare arbeidskrachten. Dat is de eerste kerntaak van VDAB die daarvoor ook beroep kan doen op andere partners én dat nog veel beter kan, zo leert ons de audit van het Rekenhof.

Het auditverslag toont verschillende tekortkomingen aan in de organisatiebeheersing van VDAB en bevestigt daarmee eerdere vaststellingen die in de organisatie-audit van Audit Vlaanderen aan bod kwamen. Dit verontrust me en vereist een urgente opvolging door VDAB. Voor dezelfde onderzoeksperiode stelt de audit ook een gebrek vast aan beleidsmatige invulling van de regierol. Op vlak van het regiebeleid en het tenderbeleid toont de audit haarscherp aan dat er instrumenten ontwikkeld moeten worden voor een professionele uitbouw en implementatie van de regietaak. In het bijzonder het ontwikkelen en op punt zetten van het databeheer-management zie ik hiervoor als een belangrijke voorwaarde.

Essentieel vind ik dat de organisatie-processen helder uitgeklaard worden en dat de interne controle-systemen volop ingezet worden om deze processen te bewaken, te evalueren en waar nodig bij te sturen, met respect voor de wet op de overheidsopdrachten. Belangrijk vind ik bovendien dat alle personeelsleden hierbij betrokken worden zodat ze allen deze zorg en aandacht mee kunnen dragen en steunen.

Bij ontvangst van de ontwerp-audit heb ik daarom VDAB opdracht gegeven onmiddellijk werk te maken van een actieplan om uitvoering te geven aan alle aanbevelingen van het Rekenhof. Zeker in een periode zoals nu, waar de arbeidsmarkt onze volle aandacht vereist, is het noodzakelijk dat VDAB er staat en klaar is om de sterke evoluties op de arbeidsmarkt om te zetten in concrete programma's, oproepen en opleidingen.

Op 9 juni 2021 keurde de RVB van VDAB een actieplan goed. Hierbij wordt verder gebouwd op het VIBE-managementsplan, dat in 2020 goedgekeurd werd. Het audit-verslag van het Rekenhof is een opportuniteit om deze regierol versneld te concretiseren en om de organisatie te professionaliseren. Dat de raad van bestuur beslist heeft om externe begeleiding in te zetten ter ondersteuning van het management in de opvolging van het plan is een beslissing die ik sterk steun.

Het ontwerp-verslag heeft nog geen rekening gehouden met de beleidsmatige ontwikkelingen op vlak van de regie-rol van VDAB sedert 2019, stel ik vast. Op mijn voorstel keurde het parlement op 20 mei 2020 het decreet goed dat VDAB de juridische basis geeft voor de regierollen op de arbeidsmarkt, nl voor de uitbouw van de dataregie, de activeringsregie en de loopbaanregie. We kiezen er voor om via verdiepingsdecreten en de nodige besluiten de komende jaren deze rol gefaseerd te verduidelijken en vorm te geven.

Ik dank het Rekenhof voor dit nauwkeurig rapport. Als organisatie kan men enkel groeien door op gepaste tijden na te gaan hoe men zich kan verbeteren. Laat dit verslag een nieuw ijkpunt zijn.

Tenslotte, als Vlaamse Regering verwachten we veel van VDAB en haar medewerkers. De gedrevenheid waarmee VDAB met zijn medewerkers heeft ingespeeld op de uitdagingen van de arbeidsmarkt tijdens de coronacrisis, getuigt dat er veel motivatie en voldoende organisatiematuriteit is om ook snel te schakelen en aan de hoge verwachtingen te blijven voldoen. Het is essentieel dat VDAB ook nu de aanbevelingen zoals verwerkt in het actieplan, zeer accuraat opvolgt en uitvoert om zo, in het belang van iedere werkzoekende, iedere werkgever, werknemer en burger de werking voortdurend te verbeteren.

Met vriendelijke groeten,

Hilde Crevits
Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk,
Sociale economie en Landbouw

Dit verslag is ook beschikbaar op de website van het Rekenhof.



WETTELIJK DEPOT

D/2021/1128/31

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be