



Vlaams
Parlement

ingediend op **37-E** (2020-2021) – Nr. 2
16 augustus 2021 (2020-2021)

Verslag

namens de Commissie voor Economie, Werk,
Sociale Economie, Wetenschap en Innovatie
uitgebracht door Kurt Vanryckeghem

over het verslag

van het Rekenhof

over het uitbestedingsbeleid van de VDAB.
Efficiëntie en effectiviteit

Samenstelling van de Commissie voor Economie, Werk, Sociale Economie, Wetenschap en Innovatie:

Voorzitter: Robrecht Bothuyne.

Vaste leden:

Allessia Claes, Maaïke De Vreese, Andries Gryffroy, Rita Moors, Axel Ronse;
Yves Buysse, Ilse Malfroot, Els Sterckx;
Robrecht Bothuyne, Kurt Vanryckeghem;
Tom Ongena, Maurits Vande Reyde;
Meyrem Almaci, Imade Annouri;
Caroline Gennez.

Plaatsvervangers:

Annick De Ridder, Maarten De Veuster, Philippe Muyters, Elke Sleurs, Tine van der Vloet;
Kristof Slagmulder, Klaas Sloomans, Wim Verheyden;
Stijn De Roo, Loes Vandromme;
Steven Coenegrachts, Bart Van Hulle;
Johan Danen, Björn Rzoska;
Els Robeyns.

Toegevoegde leden:

Jos D'Haese.

Documenten in het dossier:

37-E (2020-2021) – Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

209 (2019-2020) – Nr. 1: Motie

INHOUD

I.	Inleidende uiteenzettingen.....	4
1.	Toelichting van het verslag door het Rekenhof.....	4
1.1.	Aanleiding tot de audit en voorafgaande opmerkingen.....	4
1.2.	Aansturing uitbestedingsbeleid door de Vlaamse Regering	5
1.3.	Uitbestedingsbeleid van VDAB.....	6
1.4.	Beslissingskader make or buy	7
1.5.	Keuze samenwerkingsvorm.....	7
1.6.	Organisatie en beheer van de dienstverlening	8
1.7.	Activiteiten en samenwerkingsvormen.....	12
1.8.	Resultaten bij werkzoekenden	13
2.	Reactie van Luc Cortebeek, voorzitter van de raad van bestuur van VDAB	16
3.	Toelichting van het actieplan door Wim Adriaens, gedelegeerd bestuurder VDAB	19
3.1.	Vijf bouwstenen.....	19
3.2.	Strategie	20
3.3.	Planning	21
3.4.	Kwaliteit	22
3.5.	Evaluatie	22
3.6.	Beheer van data en informatie	23
3.7.	Timing en evaluatie van het actieplan.....	23
4.	Reactie van minister Hilde Crevits	24
II.	Bespreking.....	27
1.	Tussenkomen van de leden.....	27
2.	Antwoorden.....	35
2.1.	Antwoorden van het Rekenhof.....	35
2.2.	Antwoorden van VDAB	36
2.3.	Antwoorden van de minister.....	42
	Gebruikte afkortingen	45
	Bijlagen: zie de dossierpagina van dit document op www.vlaamsparlement.be	

De Commissie voor Economie, Werk, Sociale Economie, Wetenschap en Innovatie besprak op 15 juli 2021 het verslag van het Rekenhof over het uitbestedingsbeleid van VDAB.

De getoonde presentaties zijn terug te vinden op de [dossierpagina](#) van dit document op www.vlaamsparlement.be.

(Deze vergadering werd als videoconferentie georganiseerd.)

I. Inleidende uiteenzettingen

1. Toelichting van het verslag door het Rekenhof

1.1. Aanleiding tot de audit en voorafgaande opmerkingen

Andy Rebrée, eerste-auditeur-revisor bij het Rekenhof, stelt dat de audit van het Rekenhof over het uitbestedingsbeleid van VDAB in maart 2020 startte en in april 2021 werd afgesloten. In mei 2021 besprak het Rekenhof het ontwerpverslag respectievelijk met de bevoegde minister en met VDAB. De finale versie van het rapport werd in juni 2021 goedgekeurd. De audit werd uitgevoerd door Jo Baele, eerste auditeur, Leen De Smet, auditeur, en Bart Andriessens, eerste-auditeur-revisor.

Aanleiding

De aanleiding voor deze audit was de motie die op 5 februari 2020 door het Vlaams Parlement werd aangenomen (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 209/2), waarbij het Rekenhof werd verzocht de effectiviteit van de uitgaven in het kader van het tenderbeleid van VDAB te onderzoeken. De motie formuleerde vijf onderzoeksvragen.

Op 3 maart 2020 vond een overleg plaats tussen het Rekenhof en een delegatie van de indieners van de motie. Andy Rebrée vat samen dat het Vlaams Parlement zicht wilde krijgen op volgende elementen van het uitbestedingsbeleid:

- de keuze die door VDAB wordt gemaakt tussen het uitvoeren door middel van samenwerking of zelf uitvoeren (het 'make-or-buybeleid') en de impact daarvan;
- de efficiëntie en effectiviteit van de samenwerking en de eigen uitvoering;
- de financiële impact;
- de impact op het personeel en de competenties van VDAB.

Het Rekenhof werd gevraagd zich te richten op alle samenwerkingsvormen met partners, dus niet alleen de tenders of overheidsopdrachten maar ook de erkenningen, subsidies en samenwerkingsovereenkomsten. Het ging daarbij om alle activiteiten die al dan niet deels via samenwerking worden uitgevoerd, dus de activiteiten screening, begeleiding, bemiddeling enzovoort.

Structuur van het rapport

Hoofdstuk 2 van het rapport handelt over de aansturing door de Vlaamse Regering en het beleid van VDAB zelf inzake activiteiten in eigen beheer en partnerschappen. Hoofdstuk 3 gaat in op de organisatie en het beheer van de dienstverlening in eigen beheer en via partners. Hoofdstuk 4 handelt over de resultaten van het make-or-buybeleid.

Voorafgaande opmerkingen

Bart Andriessens, eerste-auditeur-revisor, maakt twee voorafgaande opmerkingen. Een eerste opmerking is dat de informatieverzameling ernstige moeilijkheden kende. VDAB kon elementaire basisinformatie niet verstrekken. Zo kon VDAB geen overzicht geven van alle activiteiten die het agentschap zelf uitvoert. De lijst van activiteiten die door partners werden uitgevoerd, bleek al snel niet volledig te zijn. Hij werd later nooit aangevuld.

Het Rekenhof vroeg daarom een overzicht te maken van alle individuele acties per werkzoekende, met de bedoeling op basis daarvan naar het projectniveau te gaan. Het heeft zes maanden geduurd om die gegevens van VDAB te verkrijgen, met als gevolg dat de audit drie maanden later dan voorzien aan het Vlaams Parlement kon worden overgemaakt.

De bezorgde informatie was bovendien vaak achterhaald, soms tegenstrijdig (documenten lijken elkaar tegen te spreken), incorrect en vaak van onbekende datum. De status was in vele gevallen onbekend. Het was bijvoorbeeld vaak niet duidelijk of de bezorgde nota's werden goedgekeurd.

De terminologie werd niet eenduidig toegepast. Het was bijvoorbeeld niet duidelijk welke lading de term bemiddelaar dekt. Er zijn dan ook uiteenlopende cijfers van het aantal bemiddelaars, gaande van 475 tot 2089 bemiddelaars. Die verschillen werden onvoldoende geduid. De verklaring dat het bijvoorbeeld om bruto versus netto vte's zou gaan, volstaat niet.

Het gevolg van de moeilijke informatieverzameling is dat een aantal vragen van het Vlaams Parlement niet of onvolledig konden worden beantwoord.

Bart Andriessens merkt daarbij op dat de onvolledige informatie niet het gevolg is van slechte wil of tegenwerking van VDAB-medewerkers. Dit is wel het gevolg van structurele problemen die VDAB heeft met data- en informatieverzameling.

Een tweede opmerking gaat over de documenten die VDAB de dag voor deze bespreking aan de commissieleden bezorgde. Op het actieplan zal het Rekenhof niet ingaan, behalve dat het strikt zal moeten opgevolgd worden.

VDAB bezorgde ook een document met punctuele opmerkingen op het rapport van het Rekenhof. Die kunnen de indruk wekken dat er fouten in het rapport staan. Dat is echter niet het geval. VDAB heeft die opmerkingen al in mei 2021 overgemaakt als een reactie op het ontwerpverslag. Verschillende opmerkingen gaven aanleiding tot aanpassing van het rapport maar staan nog altijd in de nota. Voor andere opmerkingen heeft Rekenhof geargumenteed waarom het er geen rekening mee zou houden. Deze argumentatie kan overgemaakt worden.

1.2. Aansturing uitbestedingsbeleid door de Vlaamse Regering

Sinds eind jaren 90 is er een internationale trend waarbij dienstverlening aan werkzoekenden meer aan de private sector wordt uitbesteed. Het Rekenhof rekent daar ook de non-profitsector bij.

Vlaanderen heeft die trend gevolgd waardoor er langzaam een actor- en regierol voor VDAB is ontstaan. In de opeenvolgende regeringen waren er wisselende visies. De hamvraag is echter steeds wie er complementair is: zal VDAB doen wat de partners niet doen of worden partners ingeschakeld voor wat VDAB niet doet? De wisselende visies daarop maakten het voor VDAB niet eenvoudig om zelf een beleid uit te stippelen.

In de huidige legislatuur wordt nog meer de nadruk gelegd op de regisseursrol. Die rol moet echter nog verder worden uitgewerkt, waardoor hij niet meegenomen is in de voorliggende audit.

Dat er geen duidelijke visie is, betekent niet dat VDAB de volledige vrijheid heeft. De Vlaamse Regering regelt soms zelf de samenwerking en bepaalt daarbij soms ook de modaliteiten. Bart Andriessens verwijst daarbij als voorbeeld naar de GTB-werking en het stelsel van wijk-werken.

De Vlaamse Regering kan VDAB ook aansturen via de begroting. Ook het Vlaams Parlement zou dat kunnen. Het Rekenhof ziet in de begroting een aantal afzonderlijke posten voor samenwerking met partners. Maar er is vooral een grote post met een budget van ongeveer 525 miljoen euro in 2020 waarmee VDAB zowel zijn eigen werking, de dienstverlening van de partners en zijn eigen dienstverlening moet financieren. Die post wordt niet verder opgedeeld; VDAB kan de besteding zelf invullen.

De audit besluit daaruit dat er ook uit de begroting geen duidelijke visie blijkt. Het Rekenhof ziet ook nergens in de begroting of in de bijhorende toelichting een duidelijk verband tussen middelen en prestaties. Het beveelt daarom aan werk te maken van een prestatiebegroting.

1.3. Uitbestedingsbeleid van VDAB

Naast de Vlaamse Regering zou ook VDAB een eigen visie moeten hebben op het uitbestedingsbeleid. In 2011 werd er daarover een kadernota opgesteld met principes die vanaf 2012 zouden worden gehanteerd. VDAB zou als regisseur de markt stimuleren en instaan voor kwaliteitsborging. Daarnaast zou VDAB als actor complementair optreden, dus daar waar de markt het niet doet. VDAB wilde wel de expertise voor kernopdrachten behouden. Bepaalde taken zou VDAB daarom blijven uitvoeren. Volgens het Rekenhof is het probleem van die nota uit 2011 dat hij de uitbestedingscriteria onvoldoende concretiseert. Het is voor een dossierbeheerder of projectmanager niet voldoende duidelijk hoe die criteria moeten worden toegepast.

In 2015 werd een aangepaste beleidsvisie opgesteld, maar de inhoudelijke invulling bleef onvoldoende uitgewerkt.

In 2018 werd een nieuwe denkoefening gemaakt. Uit interne nota's blijkt dan dat VDAB zelf wijst op de nood aan een helder en strategisch make-or-buybeleid. Er is ook de intentie om tot een duidelijkere rolverdeling tussen VDAB als regisseur en als actor te komen. Maar opnieuw is er geen verdere concretisering.

Het managementplan VIBE voor de periode 2020-2025 bevat de basis voor een duidelijkere definiëring van de actor- en regierol. VDAB wil zich richten op de eerste drie maanden van de inschrijving als werkzoekende. De meer intensifiërende dienstverlening die daarop volgt, zal worden uitbesteed. Een interne nota vermeldt dat op dat ogenblik 31 procent van de dienstverlening via een partner verloopt en dat men dat in stappen wil optrekken tot ongeveer 50 procent. Ook dit plan moest verder worden geconcretiseerd en geoperationaliseerd. Een eerste stap daartoe was een nota die op 25 november 2020 werd voorgelegd aan de raad van bestuur. Die stelde dat hij eerst een strategische bespreking over het uitbestedingsbeleid wilde. In een nota van de technische werkgroep, een adviesorgaan van de raad van bestuur, wordt op 22 maart 2021 geschreven dat men een stap verder wilde gaan. De veelheid aan taken, rollen en te bedienen doelgroepen dwingt VDAB in eerste instantie een debat over de kerntaken te voeren.

Bart Andriessens vat samen dat men op die manier in verschillende stappen tot de juiste benadering is gekomen: eerst een kerntakendebat, dan een strategie voor het uitbestedingsbeleid, die vervolgens wordt geconcretiseerd. De conclusie is echter dat er tien jaar na de eerste nota nog altijd een ontoereikend, niet langer actueel en weinig transparant uitbestedingsbeleid is. VDAB is daarvan op de hoogte, maar het Rekenhof heeft er toch een aanbeveling over opgesteld zodat de uitvoering ervan kan worden opgevolgd (aanbeveling 1).

1.4. Beslissingskader make or buy

Er zijn procedures en standaardformulieren uitgewerkt maar in vele gevallen zijn die achterhaald. Soms worden ze niet gebruikt. Een aantal beslissingscriteria zijn duidelijk, zoals de duur van een opdracht, de impact en de effectiviteit en efficiëntie ervan. Maar andere nota's vermelden dan weer andere criteria. De criteria zijn hoe dan ook onvoldoende uitgewerkt om praktisch te kunnen worden toegepast door de dossierbeheerders. Een criterium als duur bijvoorbeeld zou verder moeten worden gepreciseerd.

In de praktijk wordt er op ad-hocbasis of situationeel beslist of men uitbesteedt of niet. Vaak gebeurt dat op basis van capaciteitsoverwegingen. Als men ervan uitgaat dat VDAB wil doen wat de markt niet doet, is uitgaan van capaciteitsoverwegingen een omgekeerde denkwijze. De capaciteitsoverwegingen, zeker wanneer die op provinciaal niveau worden gehanteerd, zijn ook totaal niet onderbouwd terwijl volgens de formulieren die onderbouwing wel moet worden gegeven.

VDAB bevestigt deze vaststellingen en erkent dat het beslissingskader weinig of geen invulling krijgt. Daarom beveelt het Rekenhof aan om alle fasen en stappen in het beslissingsproces te onderbouwen en te documenteren (aanbeveling 2).

1.5. Keuze samenwerkingsvorm

Kader

Nadat beslist is om via een partner te werken, moet ook een samenwerkingsvorm worden gekozen: een overheidsopdracht, samenwerkingsovereenkomst, erkenning of erkenningsovereenkomst. Elk van deze vormen heeft zijn eigen specifieke reglementaire, juridische of constitutieve kenmerken die moeten worden gerespecteerd.

In 2012 werden er daarover twee nota's opgesteld en in 2015 werd een beslissingsboom uitgewerkt. Het Rekenhof heeft daar weinig concrete toepassingen van gevonden.

In een interne audit van VDAB uit 2017 werd al aanbevolen om een strategisch kader op te stellen voor het bepalen van de samenwerkingsvorm. Voorlopig bleef die aanbeveling zonder gevolg. Het Rekenhof herhaalt daarom in zijn rapport die aanbeveling (aanbeveling 3).

Praktijk

De keuze voor een samenwerkingsvorm is in de praktijk vaak weinig transparant en niet onderbouwd. Het Rekenhof vond geen argumentatie in de dossiers.

Een groter probleem is dat de samenwerkingsvorm meermaals juridisch betwistbaar is. Subsidies of samenwerkingsovereenkomsten beantwoorden niet altijd aan substantieve kenmerken. Bij een samenwerkingsovereenkomst bijvoorbeeld mag VDAB niet rechtstreeks aan een partner betalen. In de praktijk gebeurt dit wel.

Er is ook niet altijd mededinging georganiseerd. Wanneer niet voldaan is aan de voorwaarden voor een subsidie of een samenwerkingsovereenkomst komt men in een situatie terecht waarbij in principe alleen nog een overheidsopdracht mogelijk is. In vele gevallen wordt die opdracht niet uitgeschreven.

Het probleem stelt zich in het bijzonder bij samenwerking met sectorfondsen of sectorale vormingsfondsen en de operationalisering daarvan. Die samenwerking is historisch gegroeid, wellicht met het oog op efficiëntie, maar de totstandkoming is niet transparant. Het Rekenhof stelt dat ook die samenwerking in bepaalde gevallen aan mededinging moet worden onderworpen. Het verslag gaat hier niet dieper op in maar er kunnen ook problemen rijzen met de staatssteunregeling. In 2011 wezen interne nota's al op dit probleem, maar tien jaar later is de situatie ongewijzigd.

VDAB heeft aangekondigd dit globaal te zullen herzien en nam al initiatieven daartoe maar het Rekenhof wil dat dit dringend wordt geremedieerd. Daarom gaat aanbeveling 4 over de toepassing van de wettelijke en reglementaire bepalingen van alle vormen van samenwerking. Aanbeveling 5 gaat specifiek in op de problematiek van de sectorfondsen.

1.6. Organisatie en beheer van de dienstverlening

Meerjarenplanning, jaarlijkse projectprogrammatie en personeelsplan

In een aanbeveling van 2009, herhaald in 2019, werd al gesteld dat er nood is aan een meerjarige planning van activiteiten. Voor de markt heeft dit het voordeel van stabiliteit, waardoor marktpartijen veel meer geneigd zijn om te investeren in personeel. Een stabiele markt is ook goed voor de concurrentie en leidt op die manier tot lagere prijzen.

VDAB wijst op het bestaan van het ondernemingsplan en de provinciale en sectorale plannen. Maar die houden maar in beperkte mate een projectplanning in en zijn ook niet gekoppeld aan de financiën of het personeel van VDAB, terwijl het de bedoeling moet zijn om via de planning de financiën en de personeelsinzet te plannen. Aanbeveling 6 van het Rekenhof pleit voor een programmatorische aanpak.

VDAB zegt uit te gaan van het personeelsplan. Dat is begrijpelijk, want het personeelskader werd door de Vlaamse Regering opgelegd. Voor het Rekenhof moet het beleid echter de basis zijn voor de personeelsplanning en niet omgekeerd. Daarom wordt aanbevolen om het personeelsplan te steunen op beleidskeuzes inzake uitbesteding.

Dat er grote onduidelijkheid is over het aantal bemiddelaars betekent ook dat er onduidelijkheid is over alle andere personeelscategorieën. Het Rekenhof kan dan ook weinig uitspraken doen over de impact van het uitbestedingsbeleid op het personeel. Natuurlijk zijn er wisselende omgevingsfactoren, zoals de schommelingen in het aantal werkzoekenden, die zorgen voor wisselende personeelsnoden zowel bij VDAB als de partners. De vraag is dan wie het meest geschikt is om dit risico te dragen: VDAB of partners. Wie kan er op korte termijn personeel aanwerven of indien nodig elders inzetten of desnoods ontslaan? Die vraag moet worden meegenomen bij het bepalen van het uitbestedingsbeleid. Het Rekenhof beveelt aan om te onderzoeken hoe het risico het best kan worden beheerst (aanbeveling 9).

Beheer van partnerschappen

VDAB bezorgde een lijst met ongeveer zesduizend partnerschappen in de laatste vijf jaar. Er zijn er dus veel, maar VDAB kan er geen exhaustief overzicht van geven. Ook de financiële impact van de partnerschappen is niet altijd duidelijk.

VDAB heeft wel registratiesystemen maar die worden niet altijd even goed gebruikt. Voor het opvolgen van de projecten is er een partnerplatform maar dat is onvolledig, niet actueel en bevat soms foutieve informatie. Voor de financiële informatie is er geen rechtstreekse link met de boekhouding, waardoor die veelal verkeerd is.

Er zijn ook diverse tools en informaticatoepassingen om projecten en hun resultaten op te volgen, maar die zijn soms verouderd of enkel lokaal (provinciaal) en niet compatibel met andere toepassingen. Binnen VDAB is er geen unieke identificatiesleutel per project waardoor de afstemming tussen de IT-systemen erg moeilijk verloopt.

Het Rekenhof vroeg 140 dossiers op en moest vaststellen dat vele dossiers weinig tot zelfs geen documenten bevatten. Er wordt dus niet voldaan aan de wettelijke verplichtingen inzake archivering.

Het gevolg van dit alles is dat er weinig consistent wordt gerapporteerd. Dat blijkt ook uit uiteenlopende antwoorden op schriftelijke parlementaire vragen.

De aanbevelingen 12 tot en met 16 handelen over het belang van data- en informatiebeheer van VDAB. Ze zijn belangrijk met het oog op de rol die VDAB in de toekomst krijgt als dataregisseur.

Kwaliteit

Het Rekenhof stelde vast dat er bij VDAB geen uniforme aanpak is van de eigen activiteiten en die van de partners op het vlak van kwaliteit. Er is enkel een kwaliteitshandboek voor de projecten met de partners.

Kwalimon is het belangrijkste instrument voor partnerprojecten. Het heeft als doel partners te gaan coachen. Het Rekenhof is niet gekant tegen coaching maar wijst op de beperkingen die er zijn in het kader van de regelgeving voor overheidsopdrachten en subsidies. In de praktijk betreft Kwalimon echter vooral administratieve en organisatorische aspecten. Een kwalitatieve beoordeling van wat partners doen ontbreekt grotendeels. Het instrument wordt bovendien vaak, vooral op provinciaal niveau, niet toegepast. Indien het wel wordt gebruikt, gebeurt dat niet altijd op uniforme wijze.

VDAB hanteert ook geen algemene kwaliteitsindicatoren. Er zijn wel bevragingen van klanten, tevredenheidsmetingen en cursistenraden. Of er gevolg wordt gegeven aan de lessen die daaruit worden getrokken, wordt niet aangetoond.

Aanbeveling 11 van het Rekenhof handelt over een geïntegreerd kwaliteitssysteem.

Betalingsmechanismen

VDAB probeert ook zijn partners aan te sturen via betalingsmechanismen. Inspanningsvergoedingen zijn basisvergoedingen voor de geleverde inspanningen, ongeacht het resultaat. Resultaatsvergoedingen stimuleren de partners tot het behalen van resultaten maar ze houden het risico in dat de partners zich gaan richten op de werkzoekenden waarmee ze het gemakkelijkst resultaten bereiken.

Er zijn geen richtlijnen binnen VDAB over het werken met inspannings- of resultaatsvergoedingen. Er is dan ook geen uniforme toepassing van en de keuze daarvoor wordt niet onderbouwd. Het effect van de financieringsmechanismen op het resultaat werd ook nooit geëvalueerd.

Het Rekenhof beveelt daarom aan de financieringsmechanismen te evalueren in functie van de na te streven efficiëntie en effectiviteit (aanbeveling 7).

Kosten

Een belangrijke vraag van het Vlaams Parlement ging over de kosten. VDAB heeft al een tiental jaren een activitybasedcostingsysteem. Het Rekenhof kon daar echter geen consistente, correcte en betrouwbare cijfers over de kosten van partners, eigen activiteiten en overhead uithalen. VDAB erkent deze tekortkomingen.

Het gevolg daarvan is dat er verschillende cijfers als antwoord op een bepaalde vraag kunnen worden gegeven. Afhankelijk van de medewerker kan een ander systeem of een andere definitie van de terminologie worden gebruikt, wat leidt tot incoherente informatie. VDAB kan dan ook geen overkoepelend verband leggen tussen doelstellingen, middelen en activiteiten en de resultaten ervan.

Voor het Rekenhof heeft dit tot gevolg dat het geen basis heeft voor een vergelijking tussen de kosten van partners en eigen VDAB-activiteiten. Daarom beveelt het aan het ABC-systeem verder te implementeren (aanbeveling 10).

Resultaten

De doelstellingen van specifieke activiteiten zijn vaak onvoldoende duidelijk, wat het moeilijk maakt de specifieke resultaten ervan te beoordelen. Het Rekenhof beveelt daarom aan werk te maken van duidelijke doelstellingen (aanbeveling 17).

Het Rekenhof kreeg geen overzicht van de projecten in eigen beheer van VDAB en heeft daarvan geen dossiers ontvangen. De resultaatopvolging daarvan kon dus niet worden onderzocht.

Bij de provinciale dossiers met partners is er in 45 procent van de gevallen wel een resultaatopvolging, maar die is niet gestructureerd. Bij opleidingen is de opvolging ook meestal beperkt tot de vraag of iemand geslaagd is of niet. Maar dit geeft volgens het Rekenhof niet altijd een duidelijk beeld van de effectiviteit van het project. Een specifiek opleidingstraject, bijvoorbeeld de opleiding tot kraanman, heeft niet de bedoeling dat de werkzoekende slaagt, maar wel dat de cursist werk vindt in de betrokken sector.

Bij de centrale projecten is de opvolging beter gestructureerd en wordt er ook gekeken naar de uitstroom naar werk, soms op meerdere momenten om na te gaan of de tewerkstelling duurzaam is. Het Rekenhof ziet wel wisselende resultaten bij dezelfde partners waardoor er geen conclusies kunnen worden getrokken.

Globaal volgt VDAB ook wel een aantal resultaten op, bijvoorbeeld inzake competentieversterking. Het Rekenhof vraagt zich af hoe dit kan, aangezien er provinciaal weinig gestructureerde opvolging is. Het heeft vragen bij de betrouwbaarheid en dat wordt bevestigd door verschillende gegevens naargelang de bron die men raadpleegt.

Het Rekenhof heeft op basis van de beschikbare informatie geen vergelijking kunnen maken van de resultaten van de eigen activiteiten van VDAB met die van de partners.

Evaluaties

Het is niet zo dat VDAB niet op de hoogte is van de belangrijke tekortkomingen. De dienst Interne audit van VDAB kaartte al verschillende problemen aan,

bijvoorbeeld over Kwalimon, de planning en informatieverzameling. De aanbevelingen werden niet altijd gerealiseerd.

Er is een interne evaluatiecel en ook andere diensten van VDAB deden al evaluaties. Soms gebeurt er iets met die evaluaties maar vaak is onduidelijk welk gevolg eraan wordt gegeven.

Daarnaast zijn er externe evaluaties, niet alleen door het Rekenhof, maar ook door het Steunpunt Werk en VIONA. Maar ook daar is onduidelijk of en hoe de resultaten worden meegenomen.

Volgens het Rekenhof heeft VDAB vooral een probleem met projectmanagement. Er werden zeer vele projecten opgestart. In het kader van het VIBE-plan bijvoorbeeld werden meer dan dertig projecten tegelijk opgestart. Maar te weinig projecten leidden tot resultaten en als die er zijn, blijken ze moeilijk te implementeren.

Aanbeveling 18 gaat over het opvolgen van de uitvoering van verbeterplannen en aanbeveling 19 over projectmanagement. Een goed projectmanagement kan vermijden dat VDAB teveel projecten tegelijk opstart en teveel hooi op de vork neemt.

Totale kosten in de werkbegroting van VDAB

Jo Baele, eerste auditeur bij het Rekenhof, zegt dat het logisch is dat de Vlaamse begroting niet veel indicaties bevat over de kosten. VDAB is een extern verzelfstandigd agentschap en beslist daar voor een groot deel zelf over. VDAB heeft wel een vrij goede werkbegroting waarin de middelen voor derden afzonderlijk worden opgenomen.

Jo Baele toont een tabel met de kosten in de werkbegroting. Bij de kosten voor derden in 2019 wordt in de tabel het bedrag van 207.897.000 euro vermeld. Ze merkt op dat de tabel kan worden gezien als een erratum bij tabel 1 op pagina 51 van het verslag. In de rekeningen na publicatie van het verslag bleek er een ander bedrag te staan.

Uit de tabel blijkt dat de totale kosten van VDAB van 2015 tot 2019 met 1,4 procent zijn afgenomen. Op de valreep konden ook de cijfers voor 2020 nog worden opgenomen.

De personeelskosten en de werkingskosten zijn in de periode 2015 tot 2019 vrij sterk gestegen. De middelen voor derden zijn met 11,3 procent gedaald, terwijl ook daar een stijging kon worden verwacht. Ook de sociale prestaties, waaronder de tegemoetkomingen aan cursisten en dergelijke, zijn sterk gedaald.

In de personeelskosten zijn de kosten voor de regiefunctie bijna verdrievoudigd. Er is een stijging met 190 procent. Er zijn ook veel extra kosten voor ICT en de uitbouw van de digitale dienstverlening. De details daarvan zijn in een samenvatting van de werkbegroting als bijlage 1 bij het verslag opgenomen.

Het Rekenhof merkt daarbij op dat het moeilijk is om de actor- en regierol te onderscheiden. De kosten voor de regiefunctie stijgen maar het is niet duidelijk wat met die middelen gebeurt (zie aanbeveling 8). Gelet op de problemen met de registratiesystemen zouden de ICT-middelen kunnen worden ingezet om de systemen te verbeteren (aanbeveling 10 over ABC).

Middelen in de werkbegroting voor samenwerking met derden

De middelen voor samenwerking met derden zijn nog verder uitgewerkt in de werkbegroting. Jo Baele toont een aangepaste versie van tabel 2 uit het verslag.

De middelen in het kader van de zesde staatshervorming zijn de voorbije jaren onder verschillende posten opgenomen. De middelen voor de activering van leefloongerechtigden zijn overgeheveld naar de posten 'tijdelijke werkervaring OCMW' en een klein deel naar RVA-controles. In de periode 2015 tot 2019 zijn deze middelen met 32,6 procent gedaald. Uit de cijfers voor 2020 blijkt zelfs een daling van 40 procent ten opzichte van 2015. Door de middelen van de staatshervorming mee te rekenen in de middelen voor samenwerking met derden is er een daling. Wanneer deze middelen buiten beschouwing worden gelaten, is er een lichte stijging.

Deze stijging kan voornamelijk worden toegeschreven aan de activiteiten voor personen met een arbeidsbeperking. Die sterke stijging zet zich door in 2020 en dat lijkt ook het geval te zijn in 2021. Er is ook een stijging van de middelen beheerd door de provinciale afdelingen van VDAB, die duidt op een verschuiving van het beheer van de middelen van het centraal naar provinciaal niveau. In 2019 beheren beide niveaus ongeveer evenveel middelen. Dat komt overeen met de structuurwijzigingen van VDAB.

Het Rekenhof stelde in de provinciale dossiers wel tekortkomingen vast in de verantwoording van de uitgegeven middelen. Het beveelt aan dat de provinciale afdelingen zich inpassen in de registratie- en opvolgingssystemen van VDAB (aanbeveling 16).

Uit de cijfers blijkt dat de middelen voor de tenders (ESF en andere) in de periode 2015 tot 2019 licht zijn gedaald. In 2020 zou er wel een stijging zijn. Globaal gezien lijkt er een status quo. Jo Baele verwijst voor meer details naar de tabel als bijlage bij het verslag.

1.7. Activiteiten en samenwerkingsvormen

De volgende vraag is wat VDAB met al deze middelen doet. VDAB zelf kon geen overzicht bezorgen van alle – door VDAB zelf of door partners uitgevoerde – activiteiten, hun financiering en samenwerkingsvormen. Het Rekenhof heeft in samenspraak met VDAB getracht daar toch meer duidelijkheid in te brengen. Tabel 5 op pagina 71 van het verslag bevat een overzicht van de financierings- en samenwerkingsvormen in de activiteiten van 2015 tot 2019.

In de audit werd in samenspraak met VDAB een onderscheid gemaakt tussen volgende samenwerkingsvormen: actie VDAB, actie eigen beheer VDAB, uitbesteding, subsidies, samenwerking met partner en erkenning. Ongeveer 8 procent van de geregistreerde individuele activiteiten bleef 'onbekend'.

VDAB merkt op dat de gebruikte gegevens beperkt zijn, maar Jo Baele merkt op dat een databestand werd gebruikt van 3.240.205 activiteiten in de periode van 2014 tot februari 2020. In samenspraak met VDAB is het Rekenhof in februari 2020 gestopt met registreren wegens de lockdown. De data van 2014 bleken niet bruikbaar wegens slechte registratie, maar uiteindelijk bleken 2.739.023 geregistreerde activiteiten in de periode van 2015 tot februari 2020 bruikbaar.

Het Rekenhof heeft daarin 28 soorten activiteiten gevonden. Het aantal geregistreerde activiteiten per jaar verminderde in de periode 2015-2019 met 16,6 procent. Het is niet duidelijk of VDAB en partners dan minder doen of minder registreren.

Er zijn dalende aantallen voor de activiteiten persoonlijke dienstverlening, werkplekklaren, toekenning recht op maatwerk, TIBB, loopbaanoriëntatie enzovoort. Daartegenover staan er stijgende aantallen voor GTB, GOB en begeleiding van mensen met een MMPP-problematiek. Dat stemt overeen met de grote stijging in de werkbegroting van de middelen voor personen met een arbeidshandicap. Er is

verder een stijging van het aantal transmissies, die ook als een VDAB-activiteit waren opgenomen in het bestand van VDAB, en een stijging van de trajecten naar ondernemerschap. Meer details zijn terug te vinden in het verslag.

Welke activiteiten via welke samenwerkingsvormen?

Een volgende vraag van het Vlaams Parlement was welke activiteiten via welke samenwerkingsvorm werden uitgevoerd. De eigen acties van VDAB en de acties in eigen beheer (1.840.149) waren goed voor ongeveer twee derde van de activiteiten in het bestand. Het gaat dan zowel over de reguliere werking, waaronder de persoonlijke dienstverlening, als de opleidingen in de competentiecentra en het werkplekleren.

De aantallen activiteiten via uitbestedingen waaronder TIBB, opleiding, werkplekleren, loopbaanoriëntatie enzovoort (182.066) en subsidies waaronder GTB, werkplekleren, opleiding, tijdelijke werkervaring enzovoort (182.966) liggen met 6,5 en 6,7 procent van de activiteiten niet zo hoog. De erkenningen zijn goed voor ongeveer 5 procent en de samenwerkingen met partners en bedrijven voor 1 procent.

Het is logisch dat een aantal activiteiten, zoals de transmissies, enkel door VDAB worden uitgevoerd en dat er activiteiten via verschillende samenwerkingsvormen gebeuren. De vraag is welke samenwerkingsvorm het efficiëntste is. Het was niet eenvoudig maar het Rekenhof heeft toch een poging gedaan om dat met de aangeleverde data te onderzoeken.

1.8. Resultaten bij werkzoekenden

Wat is het resultaat van de acties van VDAB of een partner bij de werkzoekenden? Bij een opleiding bijvoorbeeld is het de bedoeling dat mensen hun competenties versterken, een diploma of een certificaat behalen en achteraf aan het werk kunnen. Een volgende vraag is welke werkzoekenden worden bereikt met de activiteiten en of er daar een overlapping in zit.

Toeleiding van werkzoekenden

Er zijn verschillende omschrijvingen van doelgroepen. Het Vlaamse doelgroepenbeleid bestaat vooral uit doelgroepkortingen, meer specifiek voor kortgeschoolde jongeren, personen met een arbeidshandicap en 55-plussers. In de samenwerking met derden worden doelgroepen vaak omschreven op basis van een specifieke problematiek, zoals langdurig werkzoekenden, inactieven, anderstaligen, leefloon-gerechtigden enzovoort.

Het Rekenhof stelde ook een geleidelijke uitbreiding vast van doelgroepen om gebruik te kunnen maken van bepaalde maatregelen. Zo werd bijvoorbeeld de doelgroep voor IBO uitgebreid naar langdurig zieken. GOB was bedoeld voor personen met een arbeidshandicap maar is uitgebreid naar jobcoaching. Volgens VDAB mag GTB, bedoeld voor mensen met een arbeidshandicap, ook worden ingezet voor mensen met een hoger risico op werkloosheid dan anderen. Door al die uitbreidingen ontstaat er een vervaging, waardoor mensen die echt een hoog risico op werkloosheid lopen of die altijd een achterstand hebben misschien minder worden bereikt.

Er is geen overzicht van welke activiteiten, partnerschappen en uitbestedingen er lopen voor welke doelgroepen. Dit betekent dat het mogelijk is dat er een overaanbod is voor sommige doelgroepen en een tekort voor andere. Er is overlapping en er is geen garantie dat de werkzoekenden naar de meest gepaste actie worden toegeleid of dat ze voldoen aan de vereisten daarvoor.

Bij de samenwerking met partners is er vaak een soort toeleidingsgarantie, waarbij VDAB garandeert een aantal mensen toe te leiden. Indien dat cijfer niet wordt gehaald, legt de garantie druk bij VDAB om toch voldoende klanten naar de partner toe te leiden. Het risico bestaat dan dat mensen niet toegeleid worden in functie van hun noden.

Het Rekenhof stelde ook vast dat tenders vooral worden ingezet voor werkzoekenden met een verplichting om in te gaan op een aanbod (werkzoekenden jonger dan 55 jaar, werkzoekenden met een lopende uitkeringsaanvraag of in de beroepsinschakelingstijd). Hier moet volgens Jo Baele de vraag worden gesteld waarom mensen niet vrijwillig willen deelnemen aan de tenders.

Er zouden ook afspraken zijn dat 55-plussers vooral door VDAB zelf worden begeleid. Twee derde van de activiteiten voor 55-plussers betreffen echter vrijstellingen.

Doelgroepbereik per samenwerkingsvorm

Voor de vraag naar efficiëntie is het ook relevant het doelgroepbereik per samenwerkingsvorm te bekijken.

De vaststelling is dat de eigen acties van VDAB een gemiddeld publiek bereiken. Dat is ook logisch want het betreft de algemene activiteiten. De acties van VDAB in eigen beheer (vooral opleiding, werkplekleren en outplacement) bereiken vooral midden- en hogeschoolde mannen jonger dan 55 jaar en zonder arbeidshandicap. Dit lijkt de groep die toch minder risico op werkloosheid loopt dan sommige andere doelgroepen.

Ook de uitbestede activiteiten bereiken relatief meer midden- en hogeschoolden en 25- tot 54-jarigen. Ze bereiken relatief weinig personen met een arbeidshandicap en meer personen met een migratieachtergrond. Dat laatste is vrij logisch omdat activiteiten worden uitbesteed aan partners die vertrouwd zijn met bepaalde doelgroepen, zoals personen met een migratieachtergrond, en die omwille van hun expertise worden ingezet. Voor personen met een arbeidshandicap worden weinig activiteiten uitbesteed.

Ook bij samenwerkingen en erkenningen worden weinig personen met een arbeidshandicap en weinig kortgeschoolden en 55-plussers bereikt.

Subsidies worden meer ingezet voor personen met een langere afstand tot de arbeidsmarkt, kortgeschoolde jongeren, kortgeschoolden in het algemeen en personen met een arbeidshandicap.

Jo Baele besluit hieruit dat acties in beheer van VDAB en de uitbestedingen een gemakkelijker doelpubliek bereiken met een gemiddeld kortere afstand tot de arbeidsmarkt.

Doelgroepbereik van de activiteiten

De activiteiten bedoeld voor personen met een arbeidshandicap (GTB, GOB, MMPP en zorgbegeleiding) gaan voor een vijfde naar personen zonder arbeidshandicap. Jo Baele merkt op dat indien VDAB dit betwist, het agentschap die personen beter zou moeten registreren.

Er is ook een grote overlapping met de doelgroepen van maatwerk, armoedebegeleiding en wijk-werken. De vraag kan worden gesteld of dit niet beter kan worden gestroomlijnd. Of is het een andere dienstverlening?

De maatregel tijdelijke werkervaring OCMW (onder subsidievorm) bereikt meer jongeren, mensen met een migratieachtergrond en kortgeschoolden dan de subsidie intensief werkplekklere, de tender intensief werkplekklere en tijdelijke werkervaring.

Voor sommige activiteiten zijn er sterk overlappende deelnemersprofielen, bijvoorbeeld voor de tender activering langdurig werkzoekenden, tijdelijke werkervaring, de tender intensief werkplekklere en de tender intensieve begeleiding en bemiddeling. Jo Baele stelt dat VDAB best die overlapping bekijkt en nagaat of de activiteiten meer doelgericht kunnen worden gemaakt.

Uitstroom naar werk

Gemiddeld gezien waren er in het bestand ongeveer twee activiteiten per persoon. Om de uitstroom naar werk te bekijken, heeft het Rekenhof de laatste activiteit per persoon genomen en dat voor de 1.037.887 klanten in het bestand. Gemiddeld over een jaar stroomde 42,6 procent uit naar werk. 39,1 procent had geen werk en 18,4 procent was het resultaat onbekend. De categorie onbekend werd gehanteerd omdat sommige werkzoekenden niet meer in de Dimona-aangifte worden geregistreerd of dat de uitstroom niet werd geregistreerd. Het kan ook betekenen dat er nog geen uitstroomgegevens bekend waren drie maanden na de activiteit. Zoals al vermeld, was het databestand beperkt tot februari 2020. Over de werkzoekenden die in 2020 aan een activiteit deelnamen, konden de gegevens niet worden opgenomen.

Na acties in eigen beheer van VDAB stroomt 64,1 procent uit naar werk, bij samenwerkingen 59,2 procent, bij uitbestedingen 51,6 procent en bij erkenningen 47,6 procent. Bij subsidiëring bedraagt de uitstroom naar werk 28,9 procent.

Sommige activiteiten bevinden zich duidelijker dichter bij de arbeidsmarkt. De sectorale arbeidsbemiddeling voor de bouwsector, het intensief werkplekklere en outplacement scoren hoog. Activiteiten zoals armoedebegleiding en tijdelijke werkervaring staan verder van de arbeidsmarkt. Dat is ook inhoudelijk te verklaren.

Geen oversimplificatie

Jo Baele waarschuwt voor een al te eenvoudige interpretatie van deze uitstroomcijfers. Er zijn wisselwerkingen tussen de effecten van de activiteiten, de samenwerkingsvormen en de doelgroepkenmerken. Het maakt uiteraard uit met wie welke activiteiten worden gedaan.

Wat het Rekenhof heeft kunnen onderzoeken (activiteiten, samenwerkingsvormen en doelgroepkenmerken) verklaart statistisch maar voor een vierde de uitstroom. Met andere woorden: drie vierde van de bepalende factoren moeten elders worden gezocht. VDAB verwijst daarnaar in zijn reactie op het verslag van het Rekenhof. Jo Baele merkt daarbij op dat gegevens over bijvoorbeeld de duur van de werkloosheid en de duur, intensiteit en kwaliteit van de begeleiding, door het Rekenhof werden gevraagd maar door VDAB niet konden worden aangeleverd.

De beschikbare gegevens maakten het wel mogelijk om na analyse bepaalde conclusies te formuleren maar niet om op alle vragen van het Vlaams Parlement te antwoorden. Het Rekenhof kan geen uitspraken doen over de meest geschikte samenwerkingsvorm voor bepaalde doelgroepen, over de partners die beter werk leveren dan andere of over de beste inzet van subsidies. Er is een samenspel van tal van factoren en verder onderzoek moet daar rekening mee houden.

Het Rekenhof kon wel vaststellen dat minder goede uitstroomresultaten deels kunnen worden verklaard door de inzet van die instrumenten bij doelgroepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Bij subsidies bijvoorbeeld lijkt de uitstroom naar werk laag in vergelijking met uitbestede activiteiten of de opleidingen van VDAB. Maar ze worden ook ingezet voor doelgroepen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt. Omgekeerd zijn betere resultaten van sommige acties deels het gevolg van gunstige doelgroepkenmerken.

Niet te verklaren bevindingen

De uitstroom naar activiteiten vergt nader onderzoek (aanbeveling 20). Jo Baele verwijst naar sommige vreemde bevindingen, die ook VDAB niet kan verklaren. VDAB stelt dat het Rekenhof verkeerde data gebruikt en niet alle gegevens heeft, maar het Rekenhof kon enkel werken met de door VDAB aangeleverde gegevens.

Jo Baele vermeldt enkele van die bevindingen. Zo is en blijft de kans op uitstroom naar werk van mensen met MMPP-inschatting nagenoeg onbestaande, ook na uitzuivering van de factor arbeidshandicap. Zijn de activiteiten dan niet geschikt of moet voor die mensen een ander kanaal worden gezocht? Dat moet nader worden onderzocht.

Na transmissie van het dossier van werkzoekenden naar de RVA wegens werkonwilligheid blijft er een vijfde minder kans op uitstroom, terwijl de transmissie toch bedoeld is om te activeren.

De vrijstelling voor een opleiding kan de kans op uitstroom naar werk vergroten. Wie bijvoorbeeld een opleiding tot verpleegkundige volgt, is enkele jaren niet beschikbaar voor de arbeidsmarkt maar is achteraf wel quasi zeker van werk.

De tender tijdelijke werkervaring lijkt op basis van de gemiddelde uitstroom naar werk succesvoller dan de maatregel tijdelijke werkervaring OCMW. Maar rekening houdend met de sociale problematiek van de doelgroep van tijdelijke werkervaring OCMW is de kans op uitstroom naar werk groter.

Het netto-effect van werkplekleren is groter dan dat van opleidingen, wat niet uit de eerste eenvoudige resultaten bleek.

GTB en GOB dragen, ondanks de intensieve begeleiding, niet meer dan gemiddeld bij tot de uitstroom naar werk, ook na uitzuivering van de factor arbeidshandicap.

Een andere vaststelling is dat, rekening houdend met de diverse activiteiten en de samenwerkingsvormen, de begeleiding de lagere kansen op uitstroom naar werk van sommige doelgroepen niet opheft. Er blijft achterstand voor 55-plussers, kortgeschoolden, personen met een arbeidshandicap en personen met een migratieachtergrond. VDAB beroept zich op maatwerk voor elke werkzoekende en dat is ook correct op individueel niveau. Maar volgens het Rekenhof moet dit op een hoger abstractieniveau en op managementniveau een aandachtspunt blijven en moet dit goed worden opgevolgd.

2. Reactie van Luc Cortebeeck, voorzitter van de raad van bestuur van VDAB

Luc Cortebeeck stelt dat het rapport van het Rekenhof over het uitbestedingsbeleid van VDAB heel kritisch is en zelfs hard kan worden genoemd. VDAB neemt het dan ook bijzonder ernstig. Als voorzitter van de raad van bestuur wil de spreker graag toelichten hoe met het rapport wordt omgegaan.

Reactie op het rapport

Reeds bij de kennisname van het voorlopige rapport hebben zowel de minister als het directiecomité, de raad van bestuur en het interne auditcomité onmiddellijk de nodige lessen getrokken en de noodzakelijke stappen gezet om er het gepaste gevolg aan te geven. Tijdens een extra zitting van de raad van bestuur op 19 mei 2021 werd door de gedelegeerd bestuurder namens het directiecomité een eerste ontwerp van actieplan voorgesteld. Dat is grondig besproken en het werd bewerkt, versterkt en goedgekeurd door de raad van bestuur. Wim Adriaens zal de eindversie van het actieplan presenteren en daarbij ook de link leggen met de kritieken en aanbevelingen van het Rekenhof.

Het Vlaamse regeerakkoord verwacht van VDAB dat het agentschap de arbeidsmarktregisseur van Vlaanderen wordt. Dat was Luc Cortebeek bekend toen hij een jaar geleden het voorzitterschap aanvaardde. Hij heeft inmiddels wel vastgesteld dat die ombouw naar regisseur bijzonder veel vergt. Er wordt stelselmatig en consequent aan gewerkt. Het nemen van beslissingen is een eerste stap, de implementatie ervan binnen een groot agentschap een tweede. De implementatie vordert maar is complex. Het verslag van het Rekenhof maakt terecht duidelijk dat er nog veel moet gebeuren. Een regisseur moet zich kunnen baseren op gegevens. Registratie en monitoring zijn onmisbaar om de acties van het eigen werk en dat van de partners goed te kunnen evalueren en te vergelijken. Op dat vlak blijven er nog heel wat uitdagingen voor VDAB.

Was dit geweten? Het werd Luc Cortebeek snel duidelijk na het aanvaarden van het voorzitterschap. Uit de accurate interne audits bleek dat de registratie, de monitoring, het kwaliteits- en risicobeleid te zwak waren uitgebouwd.

Werden deze signalen dan wel ernstig genomen? De spreker is tegelijk getuige en deelgenoot van de vaststelling dat deze signalen – in de hem bekende periode – uitgerekend de klemtonen zijn van het huidige beleid. Het volstaat er de besprekingen en beslissingen van de raad van bestuur en de voorbereidende technische werkgroepen op na te slaan om dit vast te stellen. Het ging daarbij bijvoorbeeld over de procedure en wie wat beslist inzake uitbestedingen en over hoe de juridische voorwaarden bij de verschillende types van uitbestedingen en samenwerkingen worden gerespecteerd. Het ging ook over de vooruitgang die wordt gemaakt in de complexe discussie over wat in VDAB-termen heet: het kerntakendebat, de sourcing strategie en de 'make, buy or ally'-strategie.

De audit van het Rekenhof slaat overigens vooral op de periode 2015-2019. Het beleid van VDAB is de laatste twee jaar juist voor deze aspecten in crescendo gegaan.

Is er een verklaring voor wat de audit aangeeft? Luc Cortebeek meent van wel. VDAB heeft op ondernemende wijze een antwoord gegeven op de vele wijzigingen van de arbeidsmarkt, tot en met in de coronatijd. Hij denkt daarbij aan de enorme versnelling in de digitalisering van opleidingen en de op heel korte tijd uitgewerkte acties voor de tijdelijk werklozen en hun werkgevers. Bovendien kreeg VDAB veel nieuwe opdrachten toegewezen, onder meer na de zesde staatshervorming. Bart Andriessens stelde dat VDAB misschien minder hooi op de vork moet nemen, maar VDAB wordt geconfronteerd met taken die moeten worden uitgevoerd en uitdagingen die moeten worden beantwoord. De keuze is niet altijd aan VDAB.

De aandacht voor het operationele en de wendbaarheid van VDAB gebeurde echter ten koste van de onderbouw, de registratie en het beheer van informatie. Dat is onmiskenbaar een ernstig probleem.

Maar daaruit afleiden dat beslissingen over de uitbestedingen uit de losse pols werden genomen, zou een brug te ver zijn. Wat niet goed kan worden aangetoond maar wellicht toch wordt onderschat, is de opgebouwde collectieve kennis en kunde van VDAB als geheel en de individuele kennis en kunde van de medewerkers. Er zijn medewerkers die weten wat beter en wat minder goed werkt, onder meer op basis van de eigen ervaringen als actor en met de uitbestedingen, maar dat onvoldoende registreren en opvolgen. Er mag ook niet worden vergeten dat het rapport geen misbruiken heeft vastgesteld.

Een verklaring trachten te geven, is niet goedpraten. Het rapport geeft een aantal belangrijke indicaties die de raad van bestuur ernstig neemt.

Actieplan VDAB

Het actieplan dat de gedelegeerd bestuurder zal voorstellen:

- geeft aan wat er reeds gebeurt, vooral in het kader van het VIBE-plan;
- voegt toe wat er nog meer moet gebeuren;
- sluit dit kort met een duidelijke timing;
- voorziet in begeleiding door een externe adviespartner;
- wordt gecontroleerd door de interne auditdienst en het auditcomité;
- wordt maandelijks opgevolgd door de raad van bestuur;
- maakt een bestendige opvolging mogelijk voor de minister en het Vlaams Parlement.

Kortom, alle voorwaarden voor degelijk werk en de uitvoering en opvolging ervan zijn aanwezig. Dat beantwoordt aan de duidelijke wil van de raad van bestuur maar ook van het directiecomité.

Inschattingsfouten Rekenhof

De raad van bestuur wil de klemtoon niet leggen op de inschattingsfouten die het Rekenhof soms wel maakt. Die nemen toe naargelang het Rekenhof het inhoudelijke werk tracht te evalueren. Maar gezien sommige punten expliciet werden opgenomen in het persbericht van het Rekenhof en ook vandaag uitvoerig werden uiteengezet, kan er niet naast worden gekeken. In de reactie van VDAB op de voorlopige versie van het rapport die aan de commissieleden werd bezorgd, worden nochtans duidelijke antwoorden gegeven.

Luc Cortebeeck haalt één voorbeeld aan. Het Rekenhof fixeert zijn onderzoek op een doelgroepenbeleid dat inmiddels werd verlaten. VDAB richt zich sedert enige tijd op de capaciteiten van elke persoon, op maatwerk dus. Daartoe worden meerdere methodieken gebruikt. Op basis van die methodieken kan niet worden afgeleid dat mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt minder worden bereikt, wat overigens niet het geval is. De medewerkers van VDAB kunnen later vragen daarover beantwoorden.

Luc Cortebeeck verwijst nog naar een veelzeggende zin uit het persbericht van het Rekenhof: "Het Rekenhof beklemtoont ook dat zijn onderzoek in geen geval een oordeel inhoudt over de kwaliteit van de individuele klantenbegeleiding door VDAB."

In 2020 heeft VDAB nog altijd 511.000 werkzoekenden bereikt. 59.000 vacatures waarvoor een beroep op VDAB werd gedaan, werden ingevuld. Dat is een invulpercentage van 67,5 procent. VDAB heeft bovendien getracht om accuraat in te spelen op de problemen tijdens de coronaperiode. Ook al oogt de actuele situatie

op de arbeidsmarkt beter dan verwacht, toch zijn de uitdagingen niet min. VDAB moet tegelijk werken:

- met de mensen die uit de boot dreigen te vallen bij de afbouw en het stoppen van de COVID-19-maatregelen;
- tegen de verhoging van de langdurige werkloosheid, zeker bij mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt;
- aan de krapte op de arbeidsmarkt, die zich vroeger dan verwacht toont en dominant zal zijn in de toekomst.

Conclusie

De raad van bestuur heeft de boodschap begrepen, met dank aan het Rekenhof. VDAB wil een goede arbeidsmarktregisseur zijn. Pragmatisme en ervaring blijven belangrijk en relevant maar zijn onvoldoende. Er is nood aan een stevig instrumentarium om een performante regisseur te worden. Daar wordt verder aan gebouwd en daarvoor werd een duidelijk actieplan uitgewerkt, aldus Luc Cortebeek.

3. Toelichting van het actieplan door Wim Adriaens, gedelegeerd bestuurder VDAB

Gedelegeerd bestuurder *Wim Adriaens* sluit zich aan bij voorzitter Luc Cortebeek. VDAB wil een lerende organisatie zijn en beschouwt elke audit als een kans om bij te leren en te groeien als organisatie. In het rapport van het Rekenhof staan heel wat aanbevelingen waarmee VDAB aan de slag wil gaan om een sterke regisseur van de arbeidsmarkt te worden.

Meteen nadat het voorlopige rapport werd overgemaakt, werd op vraag van de minister en de raad van bestuur werk gemaakt van een actieplan. Dit plan werd aan de commissieleden bezorgd. Het is een omvattend plan, met toegewezen verantwoordelijkheden en een heldere timing. Daarbij wordt niet van nul vertrokken. De afgelopen twee jaar heeft VDAB, ondanks de coronapandemie en de turbulentie die daardoor werd veroorzaakt op de Vlaamse arbeidsmarkt, al heel wat stappen gezet waarop nu verder kan worden gebouwd.

3.1. Vijf bouwstenen

Vertrekkend van de belangrijke aanbevelingen van het Rekenhof zijn er vijf bouwstenen voor het actieplan: strategie, planning, kwaliteit, evaluatie en beheer van data en informatie.

Een eerste bouwsteen is een helder strategisch kader, dat duidelijk aangeeft wanneer naar de markt wordt gekeken om dienstverlening uit te bouwen en wanneer naar de eigen organisatie.

Dat kader moet worden vertaald in een proactieve planning waarin op basis van arbeidsmarktprognoses proactief wordt gepland welke instrumenten of dienstverlening daarvoor wordt ontwikkeld of ingezet, gekoppeld aan de mensen en middelen die daarvoor nodig zijn.

Eenmaal dat is uitgevoerd, moet ook de kwaliteit worden opgevolgd en moet worden bekeken of de instrumenten op een juridisch correcte manier in de markt worden gezet. De effectiviteit moet op een consistente wijze worden geëvalueerd.

Dat alles moet worden onderbouwd met een goed beheer van data en informatie, zodat er systematisch en consistent kan worden gerapporteerd om daaruit de nodige lessen te trekken.

3.2. Strategie

Welke stappen heeft VDAB al gezet?

Onmiddellijk na het Vlaamse regeerakkoord werd samen met de raad van bestuur werk gemaakt van een strategische visie. In december 2019 werd al het VIBE managementplan 1.0 goedgekeurd door de raad van bestuur. In juli 2020 volgde versie 2.0 van het managementplan.

Er werd een conceptnota uitgewerkt over de regierollen en een kaderdecreet dat door het Vlaams Parlement werd goedgekeurd (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 281/1-3).

In juni 2021 werden de nota over de kerntaken en de dienstverleningsmatrix goedgekeurd.

Wim Adriaens toont een schema van het met de raad van bestuur uitgewerkte kader. De zes kernaspecten van de publieke opdracht werden als volgt gedefinieerd:

- zorgen voor transparantie op de arbeidsmarkt, zodat actoren met voldoende informatie de beste beslissingen kunnen nemen;
- een neutrale en onafhankelijke gids zijn voor wie daar nood aan heeft op de arbeidsmarkt;
- acties ondernemen om de mismatch op de arbeidsmarkt aan te pakken;
- de gelijke toegang tot de arbeidsmarkt bewaken;
- in een toereikend, laagdrempelig en gebiedsdekkend aanbod voorzien;
- de rechten en plichten in het kader van de werkloosheidsreglementering opvolgen.

Die zes kernaspecten zijn de toetssteen om de keuze te maken tussen het inzetten van de eigen capaciteit en de samenwerking met partners, waarbij VDAB het eigen personeel maximaal wil inzetten op de meest strategische taken.

Bemiddeling

Het schema toont ook de bemiddelingsopdracht. In het operationele model voor de strategische dienstverlening van VDAB zijn de eerste en terugkerende stappen in het klantenproces cruciaal om hen goed op weg te helpen:

- de behoefte van klanten capteren;
- inschatten, oriënteren en waar mogelijk matchen met vacatures;
- indien er niet onmiddellijk een match mogelijk is, het juiste traject bepalen, dit traject opvolgen, en waar nodig rechten en plichten controleren;
- uit de match of mismatch de nodige lessen te trekken en de cyclus iteratief doorlopen.

Welk perspectief kan VDAB dan bieden aan partners? Partners komen aan zet wanneer er nood is aan intensieve dienstverlening of gespecialiseerde dienstverlening. VDAB kan niet alle specialisaties in huis hebben. Er is een heel divers partnerlandschap waarbinnen veel expertise aanwezig is. Er kan ook een beroep op partners worden gedaan wanneer er nood is aan aanvullende capaciteit bij de strategische dienstverlening van VDAB, volgens de methodologie en werkwijze van VDAB.

Opleiding

In het deel opleiding van het afwegingskader ziet VDAB het als een strategische taak om te zorgen voor korte opleidingen die een instap in een sector bieden. Een tweede element is competentieversterking die ondersteunend is aan de kernbemiddelingstaken van VDAB: inschatten, oriënteren en matchen. Voorbeelden zijn

de zogenaamde 'bouwbaden' of 'chemiebaden' om in te schatten of werken in die sectoren geschikt is voor die persoon, opleidingen op maat van concrete vacatures, werkplekleren, mobiele opleidingen enzovoort.

Er is een perspectief voor partners voor intensieve opleidingen die toeleiden naar een knelpuntberoep of een vacature met een aanwervingsengagement van een werkgever.

Dit schema werd al grondig besproken met de raad van bestuur maar het laatste puzzelstuk moet nog in het najaar van 2021 worden gelegd. Indien volgens het schema een dienstverlening bij partners moet zitten maar de expertise bij VDAB aanwezig is, vraagt de raad van bestuur een goed afwegingskader om taken te verschuiven naar partners of bij VDAB te houden.

Verdere stappen

De verdere stappen die worden gezet om de strategie te bepalen zijn:

- een verdere verfijning van het 'make, buy or ally'-kader;
- het uitwerken van een samenwerkingskader met de institutionele partners (lokale besturen, RIZIV, sectorfondsen, vakbonden en werkgeversorganisaties);
- via de verdiepingsdecreten een graduele invulling geven aan de rollen van data-, loopbaan- en activeringsregisseur.

3.3. Planning

Welke stappen heeft VDAB al gezet?

De eerste pilootprojecten voor de nieuwe beheerscontrole en planningsmethodiek en het koppelen van middelen en mensen aan acties worden uitgerold. Een capaciteitsmodel voor bemiddelaars werd opgesteld. Er worden veel vragen gesteld aan VDAB en het is belangrijk om te weten wat de impact is op de werking. Het capaciteitsmodel moet VDAB helpen om dit in kaart te brengen.

Een cyclus voor de Vlaamse en sectorale plannen werd geïnstalleerd.

De analyse voor een nieuw activitybased kostenmodel is gemaakt. Het Rekenhof geeft terecht aan dat de tools van VDAB suboptimaal zijn om de link te leggen met individuele activiteiten.

Het personeelsplan 2020-2025 krijgt een jaarlijkse update.

Welke extra stappen wil VDAB zetten?

De beheerscontrole en planningsmethodiek wordt organisatiebreed uitgerold. Het capaciteitsmodel wordt uitgebreid naar instructeurs en ondersteunende functies. Dat moet het mogelijk maken te antwoorden op vragen over bijvoorbeeld de gevraagde indirecte capaciteit door uitbestedingen.

Het ABC-model wordt ingevoerd en VDAB heeft zich kandidaat gesteld voor een pilootproject voor de opvolger van Orafin, het Vlaams financieel beheerssysteem.

Wim Adriaens toont een processchema dat weergeeft hoe de voorbije jaren de begrotingscyclus werd afgestemd op de beheers- en planningscyclus. Dit moet nu op een goede manier in de hele organisatie worden geïmplementeerd.

3.4. Kwaliteit

Welke stappen werden al gezet?

Op aangeven van het Rekenhof werd een helder kader opgesteld voor de delegatie van bevoegdheden ('wie beslist wat').

De krijtlijnen van een nieuw kwaliteitsbeleid werden vastgelegd. Kwaliteitsdoelen werden opgesteld en de aanpak van kwaliteitszorg, kwaliteitsborging en kwaliteitsopvolging werd vastgelegd.

Kwaliteitscriteria en resultaat worden opgenomen als gunningscriteria in de tenders.

Kwalimon wordt omgevormd naar 'kwalicoaching' zodat partners op een meer inhoudelijke manier kunnen worden gecoacht.

VDAB zag ook net de kwaliteitscertificering EFQM hernieuwd. Als een van de weinige overheidsorganisaties in België haalde VDAB ook de certificering ISO 12.001 (milieu) en ISO 50.001 (energie).

Welke extra stappen worden gezet?

Het nieuwe kwaliteitsbeleid moet worden geïmplementeerd, met een goede scherpstelling en toewijzing van de rollen en verantwoordelijkheden.

Ook het beslissingsmodel rond tendering (rollen en mandaten) wordt verder scherpgesteld.

Het subsidiekader werd vernieuwd en lopende subsidies worden aan de hand daarvan gescreend. Daarover zal men helder aan de raad van bestuur rapporteren.

Er komt een jaarlijkse opvolgingscontrole door de interne auditdienst over de correcte toepassing van de wetgeving inzake overheidsopdrachten. Ook het compliance management wordt geüpdatet om permanent te kunnen checken of alles in overeenstemming is met de geldende regelgeving.

Voor de opvolging en kwaliteitscoaching van provinciale projecten komt er een monitoringskader.

3.5. Evaluatie

Welke stappen werden al gezet?

Er werd een onderzoeks- en evaluatiecel ingericht in de afdeling Strategie. Die cel zal onderzoek doen naar de effectiviteit. Extern onderzoek, zoals de VIONA-studies, wordt systematisch opgevolgd.

VDAB zal ook opnieuw deelnemen aan de benchlearning-oefening van de Europese Public Employment Services. Andere publieke arbeidsbemiddelaars zullen de werking van VDAB komen evalueren.

Welke extra stappen worden gezet?

Er wordt een geïntegreerde aanbevelingenset voor het management opgesteld. Zoals door het Rekenhof wordt vermeld, krijgt VDAB vanuit diverse hoeken aanbevelingen en het is voor het management soms moeilijk om daar een overzicht over te behouden.

De cijfermatige onderbouwing van de ondernemingsplannen wordt meer gestroomlijnd en gestructureerd.

De verschillende financieringsmechanismen worden geëvalueerd. Zoals aanbevolen door het Rekenhof, moet dit helpen om een expliciete keuze van een mechanisme te kunnen maken.

Er wordt een kalender opgesteld voor een onderzoek van de effectiviteit van de voornaamste activiteiten van VDAB en partners.

3.6. Beheer van data en informatie

Welke stappen werden al gezet?

Het project management office of PMO is een nieuw instrument waarin het management prioriteiten kan aangeven, met toegewezen projectleiders en de mogelijkheid om heldere keuzes te maken. Daarop kan verder worden gebouwd met projecten voor een dataplatform, datastrategie en operating model, datadefinities en een datacatalogus.

Voor een optimale informatie-uitwisseling met partners werd een extranet voor partners uitgebouwd.

Voor de ESF-projecten werd een document management platform ingevoerd.

Welke extra stappen worden gezet?

Een belangrijk project is het nieuwe IT-platform voor het beheer van partnerwerking dat de komende jaren zal worden ingevoerd. In het kader van het akkoord 'Alle hens aan dek' werden daarvoor al middelen uitgetrokken. Maar nu moet het op een gestructureerde en consistente manier worden ingevoerd en dat zal enkele jaren vergen.

Er wordt bekeken of het document management platform voor ESF-projecten ook voor andere projecten kan worden ingevoerd.

Het vernieuwingsprogramma voor de dataregie worden de komende jaren systematisch ingevoerd.

3.7. Timing en evaluatie van het actieplan

Wim Adriaens toont een schema van het meerjarenplan voor de uitvoering van het actieplan. Het begint in 2021 met het uitwerken van het strategisch kader, waarvoor enkel de laatste puzzelstukken nog samen met de raad van bestuur worden gelegd. In het najaar van 2021 moeten ook duidelijke rollen en verantwoordelijkheden worden toegewezen.

In 2022 wordt de planningscyclus, een jaarlijkse cyclus, een eerste keer doorlopen.

Met de oprichting van de onderzoeks- en evaluatiecel komt er ook een sterkere focus op onderzoek naar de effectiviteit van de dienstverlening.

De andere elementen zoals een beter partnermanagement, een betere dataregie en een onafhankelijke opvolging lopen vandaag al en zullen de komende jaren worden doorgetrokken.

Welke stappen worden gezet tegen 2023 en 2024?

In 2023 zal het actieplan al worden geëvalueerd. Naast de eigen evaluatie zal worden gezorgd voor een evaluatie door een externe partner. Daarover zal worden gerapporteerd aan de raad van bestuur, de minister en het Vlaams Parlement.

Tegen 2023 moet het nieuwe operating model volledig zijn uitgerold. De eerste planningscyclus zal afgerond zijn en worden geëvalueerd en bijgestuurd. Het transparante capaciteitsmodel, uitgebreid naar instructeurs, projectopvolgers en ondersteunende dienstverlening, zal voorhanden moeten zijn.

In 2023 zal het nieuwe kwaliteitsmodel in gebruik moeten zijn en zou het screenen en waar nodig bijsturen van de samenwerkingsverbanden moeten gebeurd zijn. De effectiviteit van de belangrijkste activiteiten zou in onderzoek moeten zijn.

In 2024 zou het nieuwe onlineplatform om data en informatie te verzamelen operationeel moeten zijn. Als dataregisseur zou VDAB daar op een transparante en eenvoudige manier over moeten kunnen rapporteren.

Wanneer is het actieplan geslaagd?

Het actieplan zal volgens Wim Adriaens als geslaagd worden beschouwd wanneer in 2025 aan de hand van het strategische afwegingskader transparante keuzes worden gemaakt in wat VDAB doet en wat partners doen.

VDAB moet dan ook kunnen voorspellen welke nood aan dienstverlening er in de komende jaren is in elke sector en de planningscyclus daarop afstemmen.

VDAB moet kunnen onderzoeken of de eigen dienstverlening en die van de partners kwaliteitsvol is en die dienstverlening regelmatig evalueren op de beoogde resultaten zodat waar nodig kan worden bijgestuurd.

Conclusie

Wim Adriaens vat samen dat het actieplan tot doel heeft beter te plannen, beter te evalueren en meer te digitaliseren om goed te kunnen rapporteren.

Het Rekenhof stelt dat er binnen VDAB geen geïntegreerd kwaliteitsbeleid is. De organisatie kan daarin zeker nog groeien, maar de spreker wil toch vermelden dat VDAB recent nog de verlenging van het K2a-label van het Vlaams Centrum voor Kwaliteit heeft binnengehaald, met felicitaties van de auditor. Er is dus al een goede basis om verder te werken aan kwaliteit.

Wim Adriaens eindigt met een quote van Nelson Mandela: "I never lose, I either win or I learn." VDAB heeft niet gewonnen met de audit van het Rekenhof maar zal er veel uit kunnen leren.

4. Reactie van minister Hilde Crevits

Hilde Crevits, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw, merkt op dat het uitbestedingsbeleid van VDAB het voorbije jaar al herhaaldelijk werd besproken in de commissie.

De minister staat dan ook achter de opdracht die aan het Rekenhof werd gegeven. De uiteenzettingen tonen aan dat het Rekenhof het rapport met veel toewijding heeft gemaakt en dat VDAB een geëngageerde organisatie is die achter haar medewerkers staat. Dat is op zich een positief gegeven.

Audit van het Rekenhof

Het resultaat van de audit daarentegen is niet positief. Het rapport bevat een niet mis te verstane boodschap. Het uitbestedingsbeleid van VDAB is in de onderzochte periode op een onvoldoende professionele manier opgezet. Het rapport toont aan dat op vandaag de nodige fundamenteën niet aanwezig zijn om de regierol professioneel uit te voeren. Er ontbreekt een programmatorische aanpak die activiteiten, middelen en personeel samenbrengt. Er is geen geïntegreerd databeheersysteem dat de samenwerkingen en uitbestedingen transparant maakt. Het kan moeilijk zijn om de resultaten van partners en van VDAB in kaart te brengen, maar nu ontbreekt de basis om een goede evaluatie te maken.

Het rapport geeft bovendien aan dat de wetgeving inzake overheidsopdrachten niet steeds gevolgd werd. Dat is voor de minister belangrijk, omdat er ook discussie is met partners over hoe de opdrachten worden toegewezen. De wetgeving gaat ervan uit dat een opdracht niet zonder meer kan worden toegewezen en dat er altijd vergelijking moet zijn.

De wijze waarop VDAB zich in de voorbije periode heeft georganiseerd, is niet in orde. Dat het op één na grootste agentschap van de Vlaamse overheid, met zeer veel autonomie, er niet in slaagt om de nodige informatie en transparantie te bieden over de wijze waarop het werkt, strekt tot bezorgdheid.

De minister is tevreden dat er niet is gewacht op de oplevering van de audit om actie te ondernemen. De fundamenteën van een aantal nieuwe initiatieven en taken, zoals de actor- en regierol, staan al in het Vlaamse regeerakkoord. Er is ook het VIBE-plan waarnaar de voorzitter en de gedelegeerd bestuurder al hebben verwezen. Voor de minister is het belangrijk dat de uitvoering van het door VDAB opge maakte actieplan door onafhankelijke experts wordt opgevolgd. Het is belangrijk dat de omslag nu wordt gemaakt, net op het moment dat de arbeidsmarkt in brand staat.

De audit heeft de minister extra verontrust omdat de conclusies aansluiten bij de bevindingen van eerdere evaluaties, zoals een onderzoek door Audit Vlaanderen, VIONA-onderzoeken en een interne audit van VDAB. Het is dus belangrijk dat de raad van bestuur en het management van VDAB dit rapport aangrijpen om nu een goede richting in te slaan.

De audit komt er op een scharnierpunt op de Vlaamse arbeidsmarkt. De coronacrisis heeft de arbeidsmarkt hard gemaakt. Honderdduizenden werknemers werden tijdelijk werkloos en ook de langdurige werkloosheid nam geleidelijk toe. VDAB verdient een pluim voor de manier waarop tijdens de coronacrisis snel de omslag werd gemaakt naar het begeleiden van en het aanbieden van opleidingen aan tijdelijk werkzoekenden. Dit getuigt van een grote wendbaarheid, die nodig is voor een dergelijke organisatie in crisistijd, en is bemoedigend.

Het onderzoek van het Rekenhof is grondig gevoerd. Op een aantal punten is er discussie over de interpretatie van cijfers. Maar het is voor de minister een goede zaak dat er daarover wordt gediscussieerd. Dat kan de kennis van het Rekenhof over VDAB groter maken en tegelijk VDAB inzicht geven in hoe externe organisaties dergelijke analyses uitvoeren. Het is belangrijk op een transparante manier cijfers aan te bieden om dergelijke discussies in de toekomst te vermijden.

Antwoord op de audit

De voorzitter en de gedelegeerd bestuurder van VDAB hebben al aangegeven welke weg het management en de raad van bestuur al hebben afgelegd. De

minister is tevreden dat een ervaren stuurman als Luc Cortebeeck aan boord is van de organisatie. Er is wijsheid vereist om het schip de juiste richting uit te sturen.

VDAB moet voor de minister een passend en sluitend aanbod realiseren voor haar klanten. Dat moet gebeuren in samenwerking met private en publieke partners. Dit vereist een professionalisering van de regierol zodat op een onderbouwde wijze kan worden beslist over uitbestedingen en dat men die nauwgezet kan opvolgen. Aan die onderbouwing wordt nu gewerkt. Er wordt nu bepaald wat de kerntaken zijn en dat is voor de minister essentieel. VDAB moet eerst weten wat de dienst zelf wil en kan doen alvorens ze activiteiten kan uitbesteden. Daar waar de expertise zich in de markt bevindt, is het evident dat daar een beroep wordt op gedaan. De minister geeft het voorbeeld van groepen van niet-beroepsactieven die moeilijk bereikbaar zijn. Om deze groepen te overtuigen om de arbeidsmarkt te betreden, is het beter een beroep te doen op partnerorganisaties die een goed netwerk hebben. De afweging moet echter telkens goed worden gemaakt. Er kunnen verschillen zijn in de aanpak tussen provincies en steden als duidelijk is dat er goede redenen voor zijn. Ook op dat vlak is er nog werk aan de winkel.

Het is voor de minister belangrijk dat het VDAB-personeel wordt ingezet voor de kerntaken en kernopdrachten. De focus moet daarbij liggen bij de bemiddeling voor werkzoekenden en burgers en de accountwerking voor werkgevers. De volledige capaciteit aan VDAB-talent moet goed en efficiënt worden ingezet. Die capaciteit heeft de minister met de relancemiddelen tijdelijk versterkt. Van de 150 extra personeelsleden die in het kader van het relanceplan 'Alle hens aan dek' werden toegezegd, waren er eind juni 2021 al 117 aangeworven, waaronder 95 bemiddelaars. De minister verwacht ook dat VDAB hier een voorbeeld geeft op het vlak van opleiden en het vormgeven van een duurzaam loopbaanbeleid.

De audit doet geen uitspraak over de individuele dienstverlening en inzet van medewerkers. De minister wil beklemtonen dat er grote inspanningen gebeuren door de medewerkers van VDAB. Er is zeer veel talent aanwezig maar dat moet maximaal en efficiënt worden ingezet. Medewerkers moeten weten wat het kader is waarbinnen ze werken en op welke manier ze zich in de organisatie kunnen inzetten en ontplooien.

De minister verwacht dat VDAB deze uitdagingen op een systematische manier opneemt en aanpakt. Er is opdracht gegeven om met de voorlopige resultaten aan de slag te gaan en VDAB heeft dat ook gedaan. Het management heeft een actieplan opgesteld dat al meermaals op de raad van bestuur is besproken. Er zijn duidelijke doelstellingen en er is een tijdslijn. Die moeten nu dringend worden omgezet in acties. Er moet nu effectief werk worden gemaakt van een professioneel databaseer en een juridisch kader en beslissingskader voor het uitbestedingsproces. De minister heeft gevraagd externe begeleiding in te schakelen en ze is tevreden dat daar positief op werd gereageerd. Zoals al vermeld, zal dit de transparantie ten goede komen.

Sinds ze minister van Werk is, heeft Hilde Crevits al systematisch de regierol van VDAB versterkt. De verschillende regierollen zijn ondertussen verankerd in het decreet van 29 mei 2020 dat het oprichtingsdecreet van VDAB wijzigde. Er zijn ook al middelen vrijgemaakt voor de uitbouw van een digitaal partnerplatform. Het nieuwe digitale partnerplatform moet de gebruikerservaring en efficiëntie optimaliseren. Dat zijn de eerste stappen die een antwoord bieden op het rapport van het Rekenhof, samen met het uittekenen van de beslissingscriteria voor uitbesteding. Waar nodig zal ook het jaarlijkse ondernemingsplan van VDAB worden aangepast.

De arbeidsmarkt is voortdurend in beweging. Ook VDAB moet als organisatie constant in beweging blijven en doet dat ook. Het rapport van het Rekenhof moet worden aangegrepen om een grote sprong voorwaarts te maken. De minister ziet

een grote wil bij het management om dat effectief te doen. Om maximaal impact te realiseren, zijn externe partners nodig maar ook op de federale overheid wordt gerekend.

De gezamenlijke ambitie is heel groot. Een sterke VDAB speelt een sleutelrol in het halen van een werkzaamheidsgraad van 80 procent, zoals opgenomen in het Vlaamse regeerakkoord. De organisatie moet dus op orde worden gezet, maar zonder er een administratief, log en bureaucratisch bastion van te maken. Het succes ligt in het engagement en de motivering van de VDAB-medewerkers om mensen maximaal toe te leiden naar een geschikte plaats op de arbeidsmarkt.

II. Bespreking

1. Tussenkomen van de leden

Tussenkomen van Axel Ronse

Axel Ronse dankt het Rekenhof voor de sterke audit die een schokgolf teweegbracht in het Vlaams Parlement. Het lid gelooft heel sterk in een slanke VDAB. De doelstelling van 80 procent werkzaamheidsgraad zal enkel kunnen worden behaald door nog meer een beroep te doen op de expertise en kennis van private partners. Vaak worden door hen positieve resultaten behaald op het terrein en dat is een reden te meer om te investeren in een sterk, performant en correct tenderbeleid.

Het lid gelooft ook sterk in de beleidslijn die door de vorige en huidige minister werd vooropgezet: vertrouwen geven aan de externe verzelfstandigde agentschappen en het managementteam om goed te besturen op basis van een aantal principes. Het Vlaams Parlement heeft ook altijd die lijn gevolgd. Het is jammer dat het parlement nu in een operationele materie moet tussenkomen, maar de audit toont aan dat het nodig is. Het gaat ook om een aanzienlijk budget: 820 miljoen euro voor VDAB in 2019, waarvan 33 procent (270 miljoen euro) gaat naar subsidies en tenders. Het tenderbeleid gaat over 68 miljoen euro.

Wat valt de N-VA-fractie op in het auditverslag? Daar waren schokkende vaststellingen bij. Er worden nauwelijks criteria voor uitbesteding gehanteerd. Informatie die wettelijk moet worden gearhiveerd, wordt niet bewaard in het archief. De output wordt niet of nauwelijks gemeten. Dat was al opgevallen in de antwoorden op schriftelijke vragen aan de huidige en vorige minister van Werk. Er is voor dure projecten vaak geen informatie over de uitstroomcijfers en de duurzaamheid van de tewerkstelling en dat bemoeilijkt de evaluatie. De audit legt nu bloot hoe dat komt. Ook de output van competentieversterking wordt nauwelijks gemeten of als criterium gehanteerd. De audit meldt ook fouten op het vlak van mededinging.

Dit zijn voor Axel Ronse zeer zorgwekkende vaststellingen. Zijn fractie heeft daarover dan ook vragen.

Er is een actieplan voor de toekomst, maar de audit gaat ook over middelen die in het verleden werden besteed. Welke informatie ontbreekt vandaag nog om de audit volledig te kunnen uitvoeren? Kan het Vlaams Parlement een lijst krijgen van de uitgaven waarbij er twijfels zijn over het respecteren van de wetgeving inzake mededinging? Wat gebeurt er met deze vaststellingen? Wordt er daar verder juridisch gevolg aan gegeven?

VDAB werkt met heel wat samenwerkingsovereenkomsten. Uit de audit blijkt dat die niet altijd aan de wettelijke vereisten voldoen. Andere zijn juridisch in orde maar bevatten geen goede KPI's wat de uitstroom naar werk betreft. Kan het

parlement een lijst krijgen van alle samenwerkingsakkoorden die wettelijk niet in orde blijken en van de samenwerkingen zonder duidelijke KPI's?

Axel Ronse wil verder weten wat de oorzaak is van de vaststellingen. Het betreft ernstige materiële fouten. Gaat het om menselijke fouten? Zijn er aansprakelijkheden? Is er reden om te vermoeden dat er kwade wil in het spel is?

De N-VA-fractie deelt het respect voor de duizenden VDAB-medewerkers en het huidige managementteam, dat samen met de nieuwe voorzitter met een serieuze uitdaging wordt geconfronteerd. Maar er is ook respect voor de talrijke private spelers, die niet verantwoordelijk zijn voor gemaakte fouten bij het toekennen van de contracten.

Tussenkoms van Ilse Malfroot

Ilse Malfroot vindt het verslag van het Rekenhof zeer verhelderend. Er werd al aangegeven dat het een kritisch rapport is, maar het lid durft het vernietigend noemen. Het is te betreuren dat mistoestanden die in 2020 en 2011 werden aangekaart nog steeds niet zijn rechtgezet. Hoe is dit mogelijk?

De Vlaams Belangfractie heeft al eerder in de commissie aangekaart dat de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de subsidiecultuur bij VDAB onduidelijk is. Er is gebrek aan een transparant kader om in zee te gaan met externe partners. Uit antwoorden op schriftelijke vragen bleek al dat zowel de evaluatiecriteria als kosten-batenanalyses ontbreken. De Vlaamse Regering moet de hand in eigen boezem steken om het inefficiënte uitbestedingsbeleid te duiden. Er moet in kaart worden gebracht waar het verkeerd is gegaan en hoe dit alles zal worden aangepakt.

De vraag werd al gesteld of VDAB klaar is voor zijn rol als regisseur van de arbeidsmarkt.

Er zijn moeilijk bereikbare groepen die ook moeilijk te activeren zijn. Dit heeft volgens *Ilse Malfroot* vooral te maken met het gebrek aan evaluatiecriteria. Dat maakt het moeilijk om de vooropgestelde werkzaamheidsgraad te halen.

VDAB vermeldt dat er van Kwalimon zal worden overgestapt naar kwalicoaching. Wat houdt dit precies in? Hoe zal dit worden opgevolgd en bijgestuurd?

Op welke manier zal het oneigenlijke gebruik van subsidies door derden worden opgespoord? Door het gebrek aan monitoring is dit een problematisch gegeven.

Kreeg VDAB al niet eerder signalen van een inefficiënt en juridisch niet-sluitend tenderbeleid? Waarom bleven acties dan uit?

Ilse Malfroot heeft ook vragen bij de informatievergaring. Hoe kan het dat VDAB niet weet hoeveel bemiddelaars het in dienst heeft? Is de taakverdeling van de personeelsleden dan niet duidelijk? De conclusies van het Rekenhof zijn dramatisch en dat moet toch al eerder zijn opgevallen.

Er is nu een actieplan uitgewerkt en toegelicht. Het is nu aan de commissie om dit verder op te volgen.

Tussenkoms van Tom Ongena

Tom Ongena vindt de doorlichting van het Rekenhof zeer grondig. De vragen van het Vlaams Parlement werden zeer ernstig genomen. Het is een hard en kritisch rapport dat heel wat pijnpunten blootlegt in de organisatie en opvolging van het uitbestedingsbeleid. Het rapport heeft een en ander losgemaakt bij VDAB en het

lid is tevreden dat het agentschap zich niet terugtrekt in een egelstelling. Het actieplan getuigt van de bereidheid om lessen te trekken uit het rapport.

Het rapport heeft ook bij de commissieleden vragen doen rijzen. De werkzaamheidsgraad van 80 procent kan enkel worden gehaald met een zeer performante VDAB die in zijn regisseursrol beslist wat binnen de eigen werking kan en wat door partners moet gebeuren om efficiënt te kunnen werken en een goed resultaat te bereiken. Het rapport roept twijfels op over de vraag of VDAB daar klaar voor is. De minister stelde al dat de fundamentele niet aanwezig zijn en dat is natuurlijk een fundamentele kritiek.

Het rapport heeft ook reacties losgemaakt bij partners. Die zien in het rapport vaak de bevestiging van knelpunten die ze op het terrein ervaren: gebrek aan doorstroming en deling van data, vragen over de toewijzing van projecten enzovoort. Ook de partners kijken dus uit naar het gevolg dat aan de audit zal worden gegeven.

Tom Ongena stelt eerst enkele vragen aan de minister. Uit de audit blijkt dat VDAB zijn ondernemingsplannen vooral opstelt in functie van zijn personeelsplannen in plaats van het te baseren op het uitbestedingsbeleid en de capaciteit die dat vergt. Dit is de kar voor het paard spannen. Wat wil de minister veranderd zien in de ondernemingsplannen en in het personeelsmanagement van VDAB?

Het rapport gaat eigenlijk over de fundamentele vraag van de actor- versus regisseursrol van VDAB. Vele mensen stellen zich de vraag in hoeverre VDAB een neutrale regisseur kan zijn als de dienst ook zelf actor is. Sommigen denken zelfs al aan twee agentschappen. Tom Ongena wil daar niet op vooruitlopen, maar het verslag bevestigt dat actor en regisseur zijn toch een moeilijke combinatie is. Wat zijn de inzichten van de minister daarover? Hoe kunnen beide functies beter worden afgelijnd? Dat zal ook cruciaal zijn om het vertrouwen van de partnerorganisaties in VDAB te vergroten.

Het actieplan zal door een onafhankelijke instantie worden opgevolgd en zal maandelijks op de raad van bestuur worden geagendeerd. Tom Ongena vraagt dat er ook een voortgangsrapportage aan het Vlaams Parlement komt. De audit kwam er op parlementaire initiatief en een zesmaandelijks rapportering zou de commissie in staat stellen haar controletaak uit te oefenen.

De private partners ervaren soms wantrouwen. Ze voelen zich vaak gewoon onderaannemer en hebben niet het gevoel dat ze als een echter partner worden beschouwd. Krijgt VDAB die signalen ook en hoe kan het partnerschap worden opgewaardeerd? In de toekomst zal VDAB ook moeten samenwerken met nieuwe, soms institutionele partners, bijvoorbeeld voor het activeren van niet-beroepsactieven. VDAB zal de samenwerking met derden tegen het licht moeten houden.

Er waren al opmerkingen over informatiegaring en -deling. Op sommige schriftelijke vragen kan niet worden geantwoord omdat er geen informatie over wordt bijgehouden. Zo kan VDAB bijvoorbeeld niet antwoorden op de vraag hoeveel werkzoekenden een rijbewijs hebben. Nochtans kan een rijbewijs de mobiliteit van werkzoekenden verhogen. Wat kan VDAB hier op korte termijn aan doen?

Ziet VDAB een verschil tussen de centrale tenders en de tenders op provinciaal niveau? Vooral bij die laatste zou er een gebrek aan transparantie zijn. Wat kan hieraan worden gedaan?

Er kwam ook een reactie van de GOB's, waarvan de uitstroom wordt gemonitord. VDAB blijkt aan het Rekenhof andere, slechtere cijfers te hebben gegeven dan aan de GOB's zelf. Wat is daarvan de oorzaak?

VDAB blijkt zelf niet te weten hoeveel haar eigen dienstverlening kost, ondanks de introductie van een ABC-systeem in 2011. Hoe kan een degelijk uitbestedingsbeleid worden gevoerd als men de kostprijs van een tender niet kan afwegen tegen de kostprijs van een eigen dienstverlening? Wordt daaraan gewerkt?

De GOB's stelden ook dat de toeleiding niet perfect verloopt. Ze hebben de indruk dat mensen naar een TWE-traject worden gestuurd omdat er een lange lijst van selectiecriteria is voor verwijzing naar een GOB. Toeleiding naar het juiste kanaal en de gepaste begeleiding van de werkzoekende zou toch een prioriteit moeten zijn. Klopt het dat men om procedurele redenen soms de meest gemakkelijke weg kiest?

Tom Ongena stelt dat private partners de indruk hebben dat VDAB over meer gegevens beschikt dan aan de partners worden bezorgd. Het is ook de taak van de raad van bestuur om de belangen van de partners mee te bewaren. Kan voorzitter Luc Cortebeek verduidelijken waarom VDAB zo selectief is met die cijfers? Hoe kan een regisseur met die ingesteldheid een goede relatie met de partners bereiken?

Tussenkomen van Loes Vandromme

Loes Vandromme stelt vast dat er heldere maar ook harde taal wordt gesproken in het rapport. Maar het lid heeft geleerd dat men daarin ook een opportuniteit kan zien en VDAB lijkt dat op die manier in te vullen.

Uit de audit blijkt dat de focus verschuift van de meest passende dienstverlening voor de werkzoekenden naar het behalen van toeleidingsdoelstellingen. Dat is volgens het lid zorgwekkend, zeker voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Zij hebben nood aan maatwerk en moeten de juiste ondersteuning krijgen. Luc Cortebeek gaf aan dat wordt afgestapt van het doelgroepenbeleid en er meerdere methodieken worden gebruikt. Kan dit concreter worden gemaakt?

In het aangekondigde decreet Individueel Maatwerk krijgt VDAB een belangrijke sleutelrol. Hoe garandeert VDAB dat de focus ligt op de meest passende dienstverlening, want dat is toch een van de kerntaken?

Tussenkomen van Caroline Gennez

Caroline Gennez vindt dat het rapport op alle niveaus brandhout maakt van het uitbestedingsbeleid van VDAB. Dat is niet alleen de verantwoordelijkheid van VDAB maar ook van de Vlaamse Regering, die het kader schept waarbinnen het agentschap moet werken. De Vooruitfractie zegt al langer dat dat kader onvoldoende is om beleidskeuzes te kunnen maken. Het gevolg is een crisissituatie voor de vele Vlaamse werkzoekenden en dat tijdens de zwaarste economische crisis sinds lang. Dit is te betreuren voor de VDAB-medewerkers die al niet veel schouderklopjes krijgen in een niet al te goede werksfeer. Het is ook jammer dat een extern verzelfstandigd agentschap met een budget van honderden miljoenen euro er niet in slaagt om elke burger een betrouwbare dienstverlening te garanderen. Volgens het lid moet de discussie daarover gaan.

Wanneer het Rekenhof aanhaalt dat het moeite heeft om een adequaat onderzoek te voeren dan heeft dat onder meer te maken met de vaststelling in het rapport dat "de veelheid aan taken, rollen en de te bedienen doelgroepen VDAB dwingt om in eerste instantie kerntaken af te bakenen." De Vlaamse Regering heeft er echter voor gekozen VDAB steeds meer taken op te leggen, zoals de dataregie en ook het bereiken van niet-beroepsactieven. Daarmee werd de doelgroep van VDAB dus zeer fors uitgebreid. De meest kwetsbare profielen, de personen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt, laat men daardoor in de kou staan. Caroline Gennez

stelt dat het beleid zich dat niet kan veroorloven, ook niet vanuit het perspectief van de bedrijven. Er is immers nog altijd krapte op de arbeidsmarkt en het is in het belang van de ondernemingen dat mensen worden gevormd en toegeleid om sterke werknemers te worden.

Er zijn al enkele fundamentele knelpunten aangehaald. Het lid blijft het vreemd vinden dat VDAB als arbeidsmarktregisseur de uitstroom naar werk nauwelijks meet.

Frappant is ook dat nauwelijks een derde van de activiteiten van VDAB op competentieversterking van werkzoekenden of werknemers focust en dat op een moment dat iedereen het erover eens is dat de focus op opleiden moet liggen. 2021 zou volgens de minister het jaar van de opleiding worden, maar dat blijkt niet uit de dienstverlening van VDAB.

Uit het rapport blijkt ook een gebrek aan transparantie, zelf professionalisme, bij de provinciale structuren. Het verschil in kwaliteit tussen het centrale en provinciale niveau noopt tot actie. Voor het leveren van maatwerk is het van belang dat de dienstverlening zo dicht mogelijk bij de werkzoekende gebeurt en daarom zou de gedecentraliseerde structuur nog performanter moeten werken.

Volgens Caroline Gennez zou men het erover eens moeten zijn dat de essentie van de werking van VDAB een kwaliteitsvolle dienstverlening aan elke burger is. Uit contacten met klanten van VDAB onthoudt het lid echter dat mensen zich vaak onvoldoende geholpen voelen. Het rapport stelt ook dat het niet altijd duidelijk is waarom VDAB bepaalde groepen van klanten meer of minder aan de RVA overdraagt, de zogenaamde transmissies. De criteria zijn ook onduidelijk voor de vrijstellingen, de toeleiding naar maatwerk, wijk-werken en werkplekklaren. Het gevolg is dat werkzoekenden zich gedwongen voelen om bij een externe partner een traject te volgen dat niet aangepast is aan hun noden. Mensen worden naar een traject gestuurd omdat er nog plaatsen vrij zijn. Dat is geen keuze op maat van de werkzoekende en dat wordt bevestigd in contacten met VDAB-medewerkers.

Indien er geen vertrouwen is in de dienstverlening van VDAB kan het agentschap moeilijk gaan beoordelen of er kwaliteit wordt geboden en dat monitoren. Voor Caroline Gennez moet dit de belangrijkste KPI voor VDAB zijn: het maximaliseren van duurzame uitstroom naar jobs voor mensen die ver van de arbeidsmarkt staan.

Het lid komt terug op het kerntakendebat. De Vooruitfractie vindt de make-or-buydiscussie een oneigenlijke tegenstelling. De marktwerking is voor sommigen een fetisj, omdat wordt verondersteld dat ze goedkoper is. Voor Caroline Gennez moet worden nagegaan wat men wanneer doet en wat de beste kwaliteit biedt voor de werkzoekende. VDAB moet veel sterker beide rollen, zowel die van actor als regisseur, sterker in handen houden. De laatste twintig jaar werden daarin wisselende keuzes gemaakt. Een overheidsdienst kan meer kennis en expertise opbouwen en beter de vinger aan de pols houden als hij ook zelf op het terrein actief is, niet noodzakelijk als enige actor maar wel als een belangrijke actor. Nu maakt de Vlaamse Regering net de omgekeerde beweging, VDAB moet voor haar enkel nog de aanvullende dienstverlening doen. Maar aanvullend op wat?

Caroline Gennez heeft ook vragen aan de minister en VDAB. Een kritiek van het Rekenhof is dat het make-or-buybeleid vaag blijft. Het lid illustreert dit met een passage uit het Vlaamse regeerakkoord: "Waar andere private of publieke partners een onvoldoende en/of onvoldoende passend aanbod bieden, kan VDAB ook de actorrol op zich nemen." Het akkoord vertrekt volgens het lid van de idee dat uitbesteding de standaardoptie is en de overheid pas tussenkomt wanneer de markt het niet doet. Wat wordt bedoeld met een onvoldoende of onvoldoende passend aanbod? Dit vraagt een kwalitatieve invulling en het is belangrijk dat de Vlaamse

Regering en het Vlaams Parlement de beleidsvisie hierop concretiseren zodat VDAB ermee aan de slag kan. Dit kwam ook terug in de tussenkomst van de voorzitter van de raad van bestuur, die het had over verschillende en tegenstrijdige signalen.

Wat is de beleidsfocus bij het uitbestedingsbeleid? Het regeerakkoord wekt de indruk dat VDAB een doorgeefluik aan de markt moet zijn eerder dan als overheidsdienst een vertrouwensrol moet spelen, in het bijzonder voor de meest kwetsbare burgers. Die hebben nu soms het gevoel hebben van de ene tender naar de andere te worden gestuurd. Is de minister niet van mening dat VDAB net de meest kwetsbare mensen in de eigen werking moet begeleiden? Nu lijkt de gemakkelijkste groep (de werkzoekenden gedurende de eerste drie maanden) bij VDAB te zitten en de moeilijk toeleidbare groepen bij de partners. De toeleiding naar de partners lijkt dan belangrijker te worden dan het resultaat.

Het Rekenhof geeft zeer duidelijk aan dat er nood is aan een kader voor het uitbestedingsbeleid en aan kwaliteitsgaranties. Dit vergt publieke middelen. Volgens het lid zijn investeringen nodig, aanpassingen aan het management zullen niet volstaan. Er wordt nu al jaren bespaard op VDAB. Met een veelheid aan nieuwe taken wordt het steeds moeilijker werken. Uit enquêtes blijkt ook dat de jobsatisfactie bij VDAB-medewerkers de laagste is van alle overheidsdiensten. Misschien kan de audit zorgen voor een doorstart naar kwaliteitsverbetering, zowel voor de klanten als de medewerkers. Wat is de mening van de sprekers daarover?

Caroline Gennez vraagt of het niet zinvol zou zijn om ook de dienstverlening aan bedrijven te laten doorlichten. Zoals de werkzoekenden zijn ook de bedrijven niet altijd even positief over de dienstverlening van VDAB. Gelet op de krapte op de arbeidsmarkt en de mismatch zal de focus scherp moeten worden gesteld. Moet de dienstverlening aan bedrijven dan niet beter in kaart worden gebracht?

Wim Adriaens is nu sinds meer dan twee jaar gedelegeerd bestuurder. Hij zegt dat VDAB een lerende organisatie is en dat kan alleen maar worden toegejuicht. Er is nu een grote hoeveelheid aan projecten, tenders en soorten van acties en maatregelen. Een deel van de opdracht van het Rekenhof was om naar een rationalisatie te gaan maar dat bleek een moeilijke taak. Hoe houdt de gedelegeerd bestuurder zelf het overzicht? Denkt hij dat een rationalisatie in grotere gehelen nodig is in plaats van de versplintering in talrijke aparte projecten? Zal hij daar zelf werk van maken?

Caroline Gennez besluit dat de Vooruitfractie met enige verbijstering kennis heeft genomen van het verslag van het Rekenhof. Er is dringend nood aan een meer strategische visie op het arbeidsmarktbeleid, een duidelijker beleidskader voor VDAB en een focus op dienstverlening aan de burgers, in het bijzonder de meest kwetsbaren.

Tussenkomst van Imade Annouri

Imade Annouri sluit zich aan bij de al gestelde vragen. Hij vindt dat dit rapport het belang van de rol en het werk van het Rekenhof onderstreept. Ook hij is tevreden dat VDAB een open houding aanneemt en bereid is na te denken over het gevolg dat aan dit toch wel pijnlijke rapport wordt gegeven. In het beste geval kan het rapport inderdaad voor een doorstart zorgen.

De Vlaamse Regering wil meten om te weten en streeft naar een evidencebased beleid. De bevindingen in het voorliggende rapport staan haaks op dat voornemen.

Het lid vindt dat uitbesteding in sommige gevallen mogelijk is en nodig kan zijn. Het moet echter gaan over de meest efficiënte en effectieve manier om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te begeleiden en te helpen. Om daar op een

rationele manier mee om te gaan, zijn er objectieve criteria en metingen nodig. Hoe is deze situatie dan kunnen ontstaan?

Imade Annouri verwijst in dat verband naar eerdere besprekingen in de commissie. Wordt er niet teveel gevaagd van VDAB? Staan er niet teveel opdrachten tegenover de beschikbare middelen, waardoor bepaalde taken niet of onvoldoende worden uitgevoerd? VDAB gaf aan de rol van arbeidsmarktregisseur te willen opnemen, maar het lid is hierover van bij het begin bezorgd geweest. Is de taakstelling wel realistisch?

Een rapportering over de opvolging is inderdaad cruciaal en het Vlaams Parlement moet daarin zijn rol spelen. Het lid steunt dan ook de vraag naar een voortgangsrapportage.

De GOB's hebben inderdaad verschillende commissieleden gecontacteerd over het verschil in de cijfers. Hoe kan dit worden verklaard?

In het akkoord 'Alle hens aan dek' worden extra middelen vrijgemaakt voor begeleiding door VDAB. Welke garantie heeft de minister dat deze middelen efficiënt zullen worden gebruikt? Zal dit extra worden opgevolgd?

Kwalimon wordt volgens de informatie van het lid positief onthaald door de partners. Waarom wordt deze tool dan geüpdatet? Zal er nog aandacht zijn voor een vertrouwensband en onderlinge communicatie en niet enkel voor het aspect coaching?

Imade Annouri besluit dat voor Groen het belangrijkste is dat dit rapport een beginpunt is en dat er een degelijke opvolging komt in het parlement.

Tussenkomen van Jos D'Haese

Jos D'Haese stelt vast dat in alle tussenkomsten werd benadrukt dat een goede dienstverlening door VDAB om mensen aan het werk te helpen het einddoel is. De structuren maken daarbij minder uit.

Vanuit dat oogpunt staan er toch enkele opvallende bevindingen in het rapport. Volgens het rapport werd in 2019 157 miljoen euro betaald aan externe partners. Maar tegelijk is nooit onderzocht of de samenwerkingsvormen tot verschillende resultaten op het vlak van doelgroepwerking, competentieversterking of tewerkstelling leiden. Axel Ronse verwees naar de sterke resultaten behaald door partners en die zullen er ongetwijfeld zijn. Maar het rapport stelt ook dat de samenwerkingsvorm weinig impact heeft op de resultaten. Het Rekenhof kan niet vaststellen dat de partners het beter of slechter doen.

Wel blijkt uit het rapport dat het opgelegde minimale aantal toeleidingen niet altijd leidt tot een optimale toeleiding. Mensen komen soms in het verkeerde traject terecht. Van VDAB-consulenten zelf verneemt het lid dat er de laatste tijd een evolutie is naar meer administratie en naar minder persoonlijke contacten met de klanten. Ze signaleren ook dat klanten die naar externe partners worden gestuurd later terug bij VDAB belanden omdat ze moeilijk te bemiddelen zijn. Het traject is dan onderbroken maar VDAB moet het terug opnemen. Een volgende vaststelling is dat de Vlaamse Regering verder wil besparen op het personeelsbestand van VDAB; er moeten 490 vte's weg. Tegelijk wil de Vlaamse Regering dat VDAB nog meer zijn regisseursrol opneemt en nog meer uitbesteedt; uitbestedingen worden de standaardoptie.

Jos D'Haese leidt daaruit af dat de Vlaamse Regering het einddoel niet voor ogen houdt. Ze vertrekt van de structuren en van het ideologische standpunt dat de

markt het beter doet, ook al is er geen maatstaf voor de kwaliteit. Vinden de minister en VDAB, op basis van deze evaluatie, dat uitbesteden nu de weg is die verder moet worden bewandeld? Het lid vindt dat uit het rapport het failliet van dat spoor blijkt. Men is niet eens in staat de effecten van uitbesteding te meten.

Het lid vraagt tot slot om de opmerkingen die VDAB nog bij het rapport van het Rekenhof maakte en de reactie daarop door te geven. Hij is geïnteresseerd in de dialoog over dit rapport.

Tussenkomst van Robrecht Bothuyne

Robrecht Bothuyne sluit zich aan bij de laatste vraag van Jos D'Haese om die informatie ter beschikking te stellen.

Het rapport stelt dat VDAB niet altijd zicht heeft op de eigen capaciteit en inzet van personeel, met als voorbeeld de uiteenlopende aantallen van bemiddelaars in de verschillende nota's. In het verleden werden in de commissie al de problemen van ziekteverzuim en de moeilijkheid om eigen VDAB-vacatures in te vullen, aangekaart. De minister zegt dat er aanwervingen gebeurden. Is er intussen een eenduidig zicht op de eigen personeelscapaciteit en de noden van de dienst, vandaag en de volgende jaren?

Er zijn verschillende samenwerkingsvormen en het is de bedoeling nu een duidelijke afweging te maken van de beste vorm voor een bepaald scenario. Kan nog meer worden verduidelijkt wat het effect daarvan zal zijn? Is er al gekozen om bepaalde samenwerkingsvormen te verlaten, bijvoorbeeld om minder met subsidies werken en meer met tenders?

De eerdere interne audits en de audit door Audit Vlaanderen hebben niet tot aanpassingen in de organisatie geleid. Kan VDAB daarvan de oorzaak toelichten? Zullen in de toekomst de audits wel worden opgevolgd?

Robrecht Bothuyne vindt de reactie van VDAB op de audit, met de voorstelling van een actieplan, positief. Maar beschamend is dat er zelfs bij de presentatie van de audit nog verwarring is over het budget van VDAB voor externe partners. In een persbericht stond eerder een bedrag van 180 miljoen euro. Vandaag hanteert het Rekenhof in de presentatie bedragen van 132 en 162 miljoen euro voor 2020. In antwoord op eerdere vragen verwees de vorige minister van Werk Philippe Muyters naar 33 procent van het budget van VDAB. Over hoeveel middelen gaat het nu eigenlijk?

Het Rekenhof stelt dat uitbestedingen zich soms lijken te richten op gemakkelijkere groepen en dat ze minder personen met een arbeidshandicap en meer midden- en hogeschoolden bereiken. Het lid had altijd begrepen uit antwoorden op parlementaire vragen dat uitbestedingen en tenders zich richten op de moeilijkste groepen. Wat is de reactie van VDAB op deze bevinding?

VDAB is volgens Robrecht Bothuyne een fantastische organisatie met fantastische medewerkers en een zeer mooie opdracht. Die opdracht is wel heel duidelijk gedefinieerd in het decreet dat in mei 2020 werd gestemd. Het is ambitieus om de regisseursrol uit te breiden naar data en loopbanen, maar het is haalbaar. De Vlaamse Regering trekt daarvoor een aanzienlijk budget uit. VDAB bereikt zeer veel mensen maar het moet echt gaan over de impact daarvan en over de kwaliteit van de dienstverlening aan werkzoekenden, werknemers en werkgevers en iedereen op de arbeidsmarkt. Als commissievoorzitter vraagt Robrecht Bothuyne hierover verder te rapporteren. De commissie zal dit verder opvolgen via rapporteringen, met eventueel een resolutie als ijkpunt. Het Rekenhof kan een opvolgingsaudit doen.

2. Antwoorden

2.1. Antwoorden van het Rekenhof

Antwoorden van Bart Andriessens, eerste-auditeur-revisor

Bart Andriessens reageert eerst op de bezorgheden die werden geuit over de impact op het personeel van VDAB. Voor het Rekenhof gaat het om een structureel probleem dat vooral te wijten is aan de systemen en onduidelijke richtlijnen van VDAB en deels ook de verschillende werkwijze in de provincies.

De audit doet ook geen uitspraak over de kwaliteit van de dienstverlening. Hoewel dit de bedoeling was, bleek dat niet mogelijk omdat het Rekenhof moeilijk de duizenden partnerschappen kon onderzoeken en de door VDAB aangeleverde informatie onvoldoende was om over de kwaliteit uitspraken te doen. Het is dus niet omdat dit rapport vrij negatief is dat dit ook zou betekenen dat de dienstverlening aan de werkzoekenden niet goed verloopt.

Er werd gevraagd welke gegevens ontbraken. Eigenlijk ontbrak er informatie op alle vlakken. Zo heeft het Rekenhof bijvoorbeeld nooit een lijst gekregen van wat VDAB zelf doet en welke opleidingen de dienst organiseert. Het kreeg ook nooit een volledige lijst van alle partnerschappen. Als dan blijkt dat de doelstellingen en doelgroepen niet duidelijk zijn afgelijnd, dan is de basisvaststelling dat er onvoldoende informatie is over de activiteiten van VDAB. Het Vlaams Parlement stelde vragen over de kosten en resultaten maar het ABC-systeem kan onvoldoende weergeven welke kosten er zijn en wat aan de partners werd betaald. Ook de overheadkosten van VDAB zijn onduidelijk.

Wat betreft de resultaten zal eenduidig moeten worden bepaald welke resultaten men met welk project wil behalen. De resultaten kunnen verschillen naargelang het een basisopleiding betreft of een traject naar werk. Door uniforme IT-toepassingen te gebruiken, kan eenvoudiger tot een overzicht worden gekomen.

Ook de activiteiten en financieringsvormen worden niet goed bijgehouden. Er werd gevraagd naar de juridische problemen bij de overheidsopdrachten en de samenwerkingsovereenkomsten. Het Rekenhof kan niet zeggen over hoeveel dossiers het gaat. Er is geen volledig overzicht en het is ook niet duidelijk of altijd de juiste samenwerkingsvorm wordt vermeld. Wat als subsidie wordt geregistreerd, blijkt soms een samenwerkingsvorm te zijn en omgekeerd. Om daar uitspraken over te doen, zou eigenlijk elk dossier moeten worden bekeken naar samenwerkingsvorm en financieringsvorm. Het Rekenhof bekeek 140 dossiers die uit een lijst van ongeveer 6000 lijnen werden gehaald. Hiervan kunnen er alvast een groot aantal worden uitgesloten. Maar het geeft wel aan dat een onderzoek om na te gaan om hoeveel dossiers het gaat en wat de financiële impact daarvan is een enorme opdracht zou zijn. Het Rekenhof beveelt daarom in aanbeveling 5 aan dat VDAB zelf alle samenwerkingen met de sectorfondsen in kaart brengt en waar nodig oplost.

Een volgende algemene vraag was wat de oorzaak was van deze situatie. Bart Andriessens kan enkel vaststellen dat er de voorbije tien jaar verschillende juridische nota's over gemaakt zijn. In 2020 is opnieuw een juridisch advies aan een advocatenkantoor gevraagd. Over eventuele kwade wil, kan het Rekenhof geen uitspraak doen. Daarvoor werden de dossiers onvoldoende in detail bestudeerd wat dat betreft. Er werd vastgesteld dat in vele gevallen de samenwerkingsvorm of de overheidsopdracht verkeerd was omschreven. Veel dossiers waren gewoon leeg of bevatten nauwelijks informatie. Het Rekenhof vond in deze eerste vaststellingen geen indicatie dat het om fraude zou gaan. Maar, zoals al vermeld, kan het Rekenhof hierover op basis van het gevoerde onderzoek geen verdere uitspraken doen.

Een interne nota van het Rekenhof met de antwoorden op de replieken van VDAB kan worden overgemaakt. Met een aantal opmerkingen van VDAB is in het definitieve rapport al rekening gehouden en Bart Andriessens vraagt zich af of waarom VDAB die opmerkingen dan nog aan de commissieleden heeft bezorgd.

Is meer uitbesteden de juiste weg? De uitbestedingen blijven beperkt, momenteel gaat om ongeveer 31 procent. Er is ook geen grote toename. Voor het Rekenhof is de keuze om meer of minder uit te besteden een opportuniteitsvraag. Het beleid zou zich wel moeten kunnen baseren op zo objectief mogelijke gegevens over kosten en resultaten. Daarbij wordt het best, zoals al vermeld, ook nog rekening gehouden met het risico van de wisselende personeelsbehoeften voor het leveren van de diensten. Maar daarvoor ontbreken op dit ogenblik ook de nodige gegevens.

Antwoorden van Jo Baele, eerste auditeur

Jo Baele verwijst naar de vragen over de uitstroomcijfers van de GOB's. Het Rekenhof heeft voor de uitstroom gekeken naar de laatste activiteit. Voor de GOB's zitten in het onderzochte bestand dus enkel die klanten die als laatste activiteit een GOB-traject volgden. Niet alle GOB-activiteiten zitten dus in die cijfers. Een andere mogelijke verklaring voor het verschil in de cijfers is de manier waarop de uitstroom wordt gemeten. VDAB registreert de uitstroom meestal aan de hand van categorieën zoals uitstroom naar werk of werkloosheid. Het Rekenhof heeft gewerkt op basis van de Dimona-codes. Een doorverwijzing naar een individuele beroepsopleiding wordt door het Rekenhof bijvoorbeeld niet als een uitstroom naar werk beschouwd. Wie via een GOB bij een IBO terechtkomt, wordt dus niet beschouwd als uitgestroomd naar werk.

Een commissielid stelde dat de samenwerkingsvorm weinig impact zou hebben maar dat wil *Jo Baele* nuanceren. Het Rekenhof heeft het over de statistische impact. De samenwerkingsvormen, activiteiten en doelgroepenkenmerken verklaren samen statistisch maar voor een vierde de uitstroom. Drie vierde van de variatie wordt door andere factoren verklaard. Dit betekent niet dat een samenwerkingsvorm niet belangrijk kan zijn, maar er wordt geen uitspraak gedaan over de inhoud van de begeleiding. De eigenlijke vraag is wat er inhoudelijk gebeurt.

2.2. Antwoorden van VDAB

Antwoorden van Luc Cortebeek, voorzitter van de raad van bestuur VDAB

Luc Cortebeek zegt dat de opmerkingen en vragen van de commissieleden zeker zullen worden meegenomen in het actieplan. Hij heeft een jaar geleden de opdracht als voorzitter aanvaard omdat hij, zoals de commissieleden, het sociale en economische belang van VDAB inziet. Gelet op het belang van de organisatie voor de Vlaamse samenleving mogen er ook verwachtingen zijn. VDAB heeft inderdaad geen egelstelling ingenomen. Als voorzitter heeft *Luc Cortebeek* onmiddellijk na het rapport gepleit voor een actieplan en opvolging. Hij steunt ook de vraag van het parlement om dit mee te kunnen opvolgen.

De spreker wil geen inhoudelijke of politieke uitspraak doen in de discussie over de rol van actor en regisseur. Maar indien men alle opdrachten en vragen aan VDAB oplijst, inbegrepen de nieuwe taken na de zesde staatshervorming en de initiatieven die naar aanleiding van parlementaire besprekingen werden genomen, en rekening houdt met de gevraagde besparing op personeel wordt snel duidelijk dat VDAB dit alles niet alleen aankan en daarvoor partners nodig heeft. VDAB zal dus voor een deel regisseur moeten zijn. Uit de praktijk blijkt ook dat een aantal partners, zowel commerciële als niet-commerciële, goed werk leveren. Het is nu zaak om het juiste evenwicht te vinden en daarvoor moet ook geweten zijn wat goed

werkt en wat niet. Een regisseur moet over die informatie beschikken. Op dat punt moet dus zeker worden bijgestuurd.

Er was een opmerking over het gebrek aan transparantie ten aanzien van partners. Luc Cortebeeck is niet op de hoogte van partners die niet alle gegevens van VDAB zouden krijgen. Omdat VDAB partners nodig heeft, is het van belang dat het agentschap er een goede relatie mee onderhoudt en dat er openheid en transparantie is. Daar moet aan worden gewerkt.

Wat betreft de discussie over subsidies en overheidsopdrachten als samenwerkingsvorm, wil de raad van bestuur deze samenwerkingsvormen uitzuiveren. Er wordt een goed kader uitgetekend om daarover te beslissen. Dat kader moet ook verschillen tussen de provinciale en centrale werking helpen vermijden. Er kunnen specifieke redenen zijn om voor een bepaalde vorm te kiezen, maar dan moet duidelijk zijn waarom dit gebeurt.

Kwaliteit en impact moeten inderdaad voorop staan in de dienstverlening aan werkzoekenden, werkgevers en partners. Luc Cortebeeck merkt op dat instituten zoals HIVA in onderzoeken wel tot positieve resultaten over de dienstverlening van VDAB komen.

VDAB heeft een goede interne auditdienst, die in toenemende mate samenwerkt met Audit Vlaanderen. Het interne auditcomité zet sterk in op opvolging en wil die nog versterken. Er zijn nu al betere resultaten wat de opvolging van de audits betreft. De interne auditdienst zal een rol spelen in de opvolging van het rapport van het Rekenhof.

Luc Cortebeeck besluit dat de boodschap duidelijk is en dat VDAB ze heeft begrepen. VDAB kan ze ook gebruiken om op een aantal vlakken een extra inspanning te doen. VDAB moet de activiteiten goed kennen en goed monitoren om als regisseur te kunnen optreden.

Antwoorden van Wim Adriaens, gedelegeerd bestuurder VDAB

Wim Adriaens antwoordt dat de samenwerkingsovereenkomsten worden opgelijst en dat telkens zal worden bekeken of ze juridisch conform zijn en eventueel moeten worden aangepast. Die oefening zou klaar moeten zijn tegen de raad van bestuur van september 2021. Eventueel kan die na bespreking aan het Vlaams Parlement worden bezorgd.

Het Rekenhof heeft al aangegeven dat er geen kwade wil is. Hoe is deze situatie dan gegroeid? *Wim Adriaens* kent VDAB al een aantal jaren als een pragmatische organisatie die taken snel opneemt en snel afspraken maakt. Door die hands-on benadering wordt de administratieve afhandeling soms verwaarloosd en worden soms stappen overgeslagen. Het ondernemerschap is kenmerkend voor de organisatie en dat is een sterkte, maar bekeken vanuit het streven naar een structureel tenderbeleid is het ook een zwakte. Er zijn veel prioriteiten en zowel de minister als het parlement dringen aan op snelle resultaten en een snelle uitrol. Misschien gaat VDAB daar soms te snel op in. Intern zal, ook in het kader van het actieplan, de oefening worden gemaakt en worden vastgelegd welke stappen zeker moeten worden gezet. Wanneer wordt aangedrongen op urgentie zal VDAB ook duidelijk moeten maken welke stappen hoe dan ook nodig zijn.

Er werd verder gevraagd waarom het zolang duurde vooraleer er actie werd ondernomen. Sinds zijn aantreden in 2019 is *Wim Adriaens* daar onmiddellijk mee gestart. Dit kan echter niet in enkele maanden tijd worden opgelost. Er worden zeer veel vragen gesteld en prioriteiten opgelegd aan VDAB. Het was niet duidelijk hoe die konden worden gefaseerd en wie de leiding moest nemen. Het manage-

mentteam heeft daarom eerst de focus gelegd op het op punt stellen van het project management office. PMO moet helpen het vele werk te beheersen en te prioriteren in functie van capaciteit en middelen. Dat zal hoe dan ook tot discussies leiden maar moet ook een transparante communicatie over de prioriteiten mogelijk maken.

Een volgende vraag ging over het delen van informatie en de vaststelling dat op sommige schriftelijke vragen niet kan worden geantwoord, bijvoorbeeld over het aantal werkzoekenden met een rijbewijs. VDAB bekijkt dit in functie van de dienstverlening. Voor het invullen van een bepaalde vacature kan een rijbewijs noodzakelijk zijn voor een andere niet. Dit wordt op maat van de werkzoekende bekeken. Informatie daarover verzamelen kan weliswaar interessant zijn, maar is op dit moment, vanuit de dienstverlening bekeken, dan ook niet prioritair voor VDAB.

Wim Adriaens is het niet eens met de opmerking dat de meest kwetsbare werkzoekenden in de kou blijven staan. Voor de meest kwetsbare groepen is er vaak wel nood aan gespecialiseerde dienstverlening en daarvoor wordt dan een beroep gedaan op de expertise die bij partners aanwezig is. Dat gebeurt onder meer in de vorm van werk-zorgtrajecten en samenwerking met de GOB's en GTB's.

Er werd ook opgemerkt dat mensen die een traject met een partner doorlopen nadien terug naar VDAB wordt gestuurd. Wim Adriaens ziet dit anders en verwijst naar het 'trusted advisor'-model. VDAB zoekt voor een werkzoekende het beste traject en kan die persoon doorsturen naar gespecialiseerde dienstverlening. Dat die nadien terug met VDAB bekijkt of dit een goede stap was en of een volgende stap kan worden gezet, past in het model van trusted advisor, waarbij VDAB een neutrale rol speelt, maximaal een beroep doet op partners en als vertrouwenspersoon een traject opvolgt vanuit de tweede lijn. Er is een rijk partnerlandschap in Vlaanderen, het zou zonde zijn om dit niet te benutten.

De opmerking werd gemaakt dat er een gebrek aan professionalisme is in de provinciale diensten. Het Rekenhof kijkt uiteraard naar wat gedocumenteerd is. Maar het is niet omdat iets niet gedocumenteerd is, dat het niet gebeurt. Het is uiteraard beter van het te documenteren, daar is Wim Adriaens het mee eens. De matrixorganisatie zorgt voor complexiteit maar het is ook een sterkte dat de provinciale diensten kunnen inspelen op regionale uitdagingen. Maar er moet inderdaad worden nagedacht over welke acties wanneer worden ingezet en hoe ze worden opgevolgd.

VDAB moet beter registreren. Maar er is ook veel expertise in de organisatie en VDAB mag geen registratiemachine worden. Op bepaalde momenten moet men ook durven vertrouwen op de expertise en de vakkennis van medewerkers om een keuze te maken. Het is belangrijk dat vertrouwen te blijven geven aan de medewerkers. Beter registreren is belangrijk om te kunnen evalueren en rapporteren maar dat betekent niet dat alles in regels moet worden gegoten en medewerkers geen inschatting meer mogen maken.

Een commissielid vroeg hoe realistisch het voornemen is om van VDAB de arbeidsmarktregisseur te maken. Die regisseursrol is nu verduidelijkt in het decreet maar de organisatie zal hoe dan ook moeten groeien in die rol en dat is niet eenvoudig. Het rapport van het Rekenhof geeft zeker al de richting aan waarin daar verder aan kan worden gewerkt.

Er werd gesteld dat de eerdere audits niet tot veranderingen hebben geleid. Dit moet volgens Wim Adriaens worden genuanceerd. De interne auditdienst doet gemiddeld zes audits per jaar. De aanbevelingen worden besproken op het directiecomité en zo goed als mogelijk opgevolgd. Bepaalde ingrepen kaderen wel in een groter geheel of project. Zo wordt nu de dienstverlening aan werkgevers in zijn

geheel vernieuwd. Enkele jaren geleden werd de contactstrategie vernieuwd. Het is zaak de focus te houden en stap voor stap vooruitgang te boeken in een realistische timing. In het directiecomité en het interne auditcomité wordt de lijst van aanbevelingen die nog moeten worden opgevolgd systematisch besproken.

Het moet over de impact gaan, werd er opgemerkt. Op macroniveau zijn de resultaten er volgens Wim Adriaens, met het laagste aantal werkzoekenden in dertien jaar. Uit de tevredenheidsmetingen blijkt dat 82 procent van de werkgevers tevreden is over de vacaturebandeling van VDAB. 86 procent van de werkzoekenden is tevreden over de persoonlijke dienstverlening. In 2020 werden meer dan 500.000 werkzoekenden bereikt. Het is dus niet allemaal kommer en kwel bij VDAB. In de rol van regisseur zal VDAB nog moeten groeien samen met de raad van bestuur en met iedereen die daarbij wil en kan helpen.

Antwoorden van Cindy Dewaele, algemeen directeur Arbeidsmarktbeheer VDAB

Cindy Dewaele antwoordt op de vraag over het verschil tussen de centrale en provinciale tenders. De laatste zijn minder transparant. Vaak wordt in de provinciale diensten ook uitgegaan van een opportuniteit, een partner die een project aanreikt en de druk om snel een dienstverlening in de markt te zetten. Vanuit een pragmatische houding en de wil om snel een oplossing te zoeken, wordt vaak de stap van onderbouwing of documentatie overgeslagen. Dat is een werkpunt. Het directiecomité, met daarin ook vertegenwoordigers van de provinciale afdelingen, wil zijn schouders zetten onder het uitwerken van een eenduidige set van criteria en duidelijke beslissingsprocessen. Bij een volgende audit zou dit tot positieve resultaten moeten leiden.

Cindy Dewaele is toch tevreden dat ook de meerwaarde van de provinciale werking wordt erkend. Er kan worden ingespeeld op lokale noden, lokale partnerschappen en ecosystemen. Dit mag niet verloren gaan door enkel voor een centrale sturing van projecten te kiezen. Het is zaak een goed evenwicht te vinden en daar wordt nu intern naar gezocht.

De lijst met 43 criteria voor de toeleiding naar de GOB's, de ICF-inschatting, is intussen flink vereenvoudigd.

Er waren opmerkingen over de druk die door bemiddelaars werd gevoeld om toe te leiden, ongeacht de vraag of dat de meest gepaste oplossing is voor de werkzoekende in kwestie, omdat er nu eenmaal afspraken zijn gemaakt met partners. Dat is zeker geen algemene vaststelling. Maar het is wel een opmerking die soms door bemiddelaars wordt gemaakt. Daarom is het heel belangrijk om in te zetten op de inschatting als kerntaak. Dat is echt een metier omdat moet worden gekeken naar de context, de ervaring en verwachtingen van de werkzoekende, de mogelijkheden op de arbeidsmarkt en het aanbod dat kan worden gedaan. Daarom wil VDAB inzetten op de rol van trusted advisor en niet op de verdere, meer intensieve of meer gespecialiseerde dienstverlening. Er werd gestart met een sterk ondersteuningsaanbod voor de bemiddelaars, waarin ze ondersteund worden voor het verwerven van de nodige competenties. Dat aanbod zal meer dan een jaar lopen en regelmatig worden herhaald. VDAB hoopt ook dat dit zal bijdragen tot een grotere tevredenheid van de medewerkers. Uit de meest recente meting blijkt dat die tevredenheid toch al is toegenomen.

Er werd gevraagd waarom de doelgroepbenadering wordt verlaten. Cindy Dewaele illustreert dit met de dienstverlening aan personen met een arbeidshandicap. De bedoeling is niet meer een aparte dienstverlening of partnerwerking in de markt te zetten voor alle personen met een arbeidshandicap. VDAB zal kijken naar de behoefte van de persoon in kwestie en die kan dezelfde zijn als die van personen in een andere doelgroep. Een ingenieur met een handicap zal mogelijk zelf zijn weg

kunnen vinden op de arbeidsmarkt, zich informeren over de ondersteunende maatregelen en zelf contacten leggen met een werkgever. Andere personen met een arbeidshandicap zullen meer behoefte hebben aan sollicitatieondersteuning of aan het herstellen van hun zelfvertrouwen. Dat kan dan ook gelden voor andere werkzoekenden. De dienstverlening wordt dus uitgebouwd rond de noden van de werkzoekende eerder dan de doelgroepkenmerken.

Cindy Dewaele reageert tot slot op de opmerking dat het lijkt alsof voor de uitbestedingen met een gemakkelijke groep wordt gewerkt, de midden- en hogeschoolden. Historisch is het zo gegroeid dat de dienstverlening aan kwetsbare werkzoekenden eerder met subsidies werd ondersteund, zoals bijvoorbeeld de samenwerking met GTB's en GOB's. Er wordt nu opnieuw en stap voor stap bekeken wat de beste samenwerkingsvorm voor partners is.

Antwoorden van Willem Vansina, manager Planning VDAB

Willem Vansina antwoordt op de vragen over de personeelscijfers en het aantal bemiddelaars. Uiteraard weet VDAB hoeveel bemiddelaars er in dienst zijn. Die cijfers worden in verschillende nota's en in verschillende contexten geciteerd. Afhankelijk van de context worden er soms andere cijfers gebruikt. Zo is de vraag of de medewerkers van servicelijn worden meegerekend bij de bemiddelaars en of men telt in koppen of vte's. Dat laatste maakt al een verschil uit van 700. Die cijfers zijn gewoon beschikbaar in het systeem.

De voorbije jaren werd ook hard gewerkt aan tools om de gedetailleerde capaciteit voor de toekomst in te schatten. Hoeveel bemiddelaars zullen er nodig zijn om de werkzoekenden te begeleiden en vacatures in te vullen? Daarbij wordt gewerkt met simulaties van zowel de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt als de toekomstige evoluties van de interne processen en de efficiëntiewinsten die daarmee kunnen worden geboekt.

Het verrast Willem Vansina dat de conclusie over de personeelscijfers zo scherp in het rapport van het Rekenhof staat. Bij zijn weten is er met de auditoren nooit een gesprek over die cijfers geweest.

Op de vraag over de verschillende cijfers inzake GOB en GTB heeft Jo Baele van het Rekenhof al geantwoord. Willem Vansina kan daaraan toevoegen dat VDAB op vraag van de auditoren een databestand heeft gemaakt waarin over alle activiteiten op een uniforme wijze wordt gerapporteerd, los van eventuele procesafspraken die met bepaalde partners werden gemaakt. Dit gebeurde om de uitstroomcijfers enigszins vergelijkbaar te maken. Dit kan verklaren waarom de cijfers soms verschillen.

Op basis van de cijfers uit de audit kan men inderdaad geen uitspraak doen over de vraag of partners zoals de GOB's en GTB's het nu beter of slechter doen. De doorverwijzing gebeurt op basis van de inschatting van de noden van de werkzoekenden. Wie nood heeft aan gespecialiseerde begeleiding zal eerder naar een GOB of GTB worden gestuurd. Dat heeft natuurlijk ook invloed op de uitstroomcijfers.

Een commissielid stelde dat slechts een derde van de activiteiten betrekking heeft op opleiding of competentieversterking. Willem Vansina merkt daarbij op dat het rapport een grote waaier aan acties bestrijkt. Daar zijn grote, langdurige acties bij zoals beroepsopleidingen of TIBB-trajecten maar ook kleine acties zoals een sollicitatieopdracht. Tijdens één gesprek kan een werkzoekende drie sollicitatieopdrachten krijgen. De volumes kunnen dus moeilijk met elkaar worden vergeleken.

Antwoorden van Carine Doucet, directeur dienst Samenwerking VDAB

Carine Doucet antwoordt dat er inderdaad voor gekozen is om Kwalimon te herwerken. Het Rekenhof gaf aan dat het vooral een controlemechanisme is, maar VDAB wil de partners ook meer gaan coachen. Met kwalicoaching wordt het volledige proces opgevolgd en is er niet enkel een momentopname waarbij wordt nagegaan of de afspraken zijn nagekomen. De partner wordt gedurende het hele proces gecoacht in de begeleiding van de klant. Er wordt overlegd met de partner om tot een resultaat te komen. Maar de controle op de formele output, die belangrijk is in het kader van de wetgeving inzake overheidsopdrachten, blijft behouden.

In 2018 was er een grote bevraging van alle partners. Daaruit bleek al dat partners vaak de indruk hebben dat VDAB ze als leveranciers beschouwt. Er werden dan enkele principes vastgelegd waaraan VDAB zich houdt in nieuwe samenwerkingen met partners. Enkele van die principes zijn vertrouwen en transparantie bieden in de samenwerking. Zo wordt bijvoorbeeld de beschrijving van de methodiek aan de partners overgelaten maar worden er wel duidelijke afspraken gemaakt over het gewenste resultaat. Voor een nieuwe opdracht wordt er ook een lerend netwerk opgezet met partners en VDAB.

Er werden ook vragen gesteld over de verschillende samenwerkingsvormen en de afweging welke vorm het best wordt gekozen in welk scenario. Hiervoor werd een soort beslissingsboom opgesteld. Maar een eerste belangrijke vraag is of de wet inzake overheidsopdrachten van toepassing is. Dat is nu uitgeklaard. Wanneer het gaat om dienstverlening aan VDAB is de wet inzake overheidsopdrachten altijd van toepassing. Zoals al aangehaald door het Rekenhof screent VDAB momenteel alle subsidieovereenkomsten. Eind september 2021 wordt aan de technische werkgroep voorgelegd welke subsidieovereenkomsten moeten worden hervormd. Door de beslissingsboom en het heldere kader moet een duidelijke keuze over de samenwerkingsvorm mogelijk zijn.

Antwoorden van Gunter Elebaut, afdelingshoofd Financiën VDAB

Gunter Elebaut antwoordt op de opmerkingen over de juistheid van de budgetten van samenwerking. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de interne werkbegroting en het kostprijsmodel. Het Rekenhof bevestigt dat de werkbegroting de voorbij jaren consistent werd opgesteld. Die begroting wordt goedgekeurd door de raad van bestuur en aan de externe controle van een bedrijfsrevisor onderworpen. Dat er soms verwarring bestaat over de middelen voor samenwerking met derden heeft te maken met de middelen in het kader van de zesde staatshervorming, met name de leefloonsubsidie en de begeleidingsvergoeding. VDAB maakte daar in de aan het Rekenhof bezorgde cijfers abstractie van omdat VDAB inhoudelijk niet kan sturen in die middelen. Over de middelen voor samenwerking in de interne werkbegroting, die als bijlage bij het verslag van het Rekenhof is opgenomen, kan er volgens Gunter Elebaut geen discussie zijn.

Het element kostprijs is een complex gegeven. Er moet niet alleen worden gekeken naar de middelen die worden toegewezen aan de activiteiten van VDAB maar ook aan overheadkosten of indirecte kosten. Zo is er een personeelskost van ongeveer 300 miljoen euro en de vraag is hoe die kan worden toegewezen aan de verschillende vormen van dienstverlening van VDAB. Dat geldt ook voor de ondersteunende diensten, waaronder ICT.

De organisatie is tien jaar geleden gestart met het ABC-systeem maar in een complexe omgeving als VDAB is dit een moeilijke oefening. Dit wordt ook erkend. Er wordt altijd getracht om zo goed mogelijk te antwoorden op parlementaire vragen over de kost van een bepaalde dienstverlening. Daarvoor moeten bepaalde

berekeningen worden gemaakt omdat niet alle kosten in een geïntegreerd systeem zijn opgenomen, bijvoorbeeld de volumes van bepaalde vormen van dienstverlening.

Los van de audit van het Rekenhof is VDAB in het najaar van 2020 gestart met een technisch verbetertraject voor het kostprijsmodel. De bedoeling is het model eenvoudiger en duidelijker te maken maar tegelijk ook niet alleen financiële maar ook operationele data integreren. Dat moet het mogelijk maken rechtstreeks vanuit het systeem vragen over de kostprijs van een bepaalde dienstverlening te beantwoorden. Dit traject loopt en zal binnenkort tot resultaat leiden. Gunter Elebaut benadrukt tot slot het verschil tussen begrotingscijfers, die op de boekhouding zijn gebaseerd, en het meer complexe kostprijsmodel.

2.3. Antwoorden van de minister

Minister *Hilde Crevits* begrijpt uit de tussenkomsten van de parlementsleden dat iedereen dezelfde ambitie deelt. Dat is ervoor zorgen dat VDAB zo optimaal mogelijk zijn rol van bemiddelaar kan spelen.

Er werd gevraagd wat er nu zou veranderen aan het ondernemingsplan en het hr-management. VDAB is voor de minister een zeer zelfstandige organisatie die zelf moet bepalen wat ze doet binnen het decretaal kader, welke capaciteit ze daarvoor nodig heeft en hoe het personeelsplan daarop inspeelt. De onderbouwing van het ondernemingsplan en personeelsplan moet volgens de minister beter. Daarom verwees ze in haar eerdere tussenkomst naar een aanpassing van het ondernemingsplan. Het hr-management is belangrijk en de minister verwacht dat er nog meer wordt ingezet op opleidingen en mogelijkheden voor medewerkers. Indien er ergens tijdelijk extra capaciteit nodig is, moeten VDAB-medewerkers daar flexibel op kunnen inspelen.

De minister begrijpt de vragen over de rol van actor en regisseur. Voor de minister is het cruciaal dat VDAB in zijn rol van regisseur voor een betere werking van de arbeidsmarkt zorgt. Er moet een duidelijk speelveld worden afgebakend en het moet duidelijk zijn met wie VDAB samenwerkt, waarom dit gebeurt en wat de spelregels zijn. VDAB moet een herkenbare haven zijn om mensen doorheen hun hele loopbaan te begeleiden.

Wat betreft de basisdienstverlening verwacht de minister dat VDAB zijn eigen autonomie opneemt. Indien VDAB vaststelt dat er op het speelveld geen speler is die een bepaalde taak kan opnemen, kan het agentschap zelf op de voorgrond treden.

Voor de minister moeten de processen helder zijn en worden uitgetekend. Gebrek aan duidelijkheid was ook de grote moeilijkheid die het Rekenhof ondervond. De bedoeling moet zijn dat de werkzoekenden en werknemers er beter van worden. In die zin is het rapport van het Rekenhof een opportuniteit.

De minister heeft geen probleem met een voortgangsrapportering aan het Vlaams Parlement, maar zes maanden kan misschien te snel zijn. Omdat er ook externe begeleiding is, moet de organisatie de tijd krijgen om de omslag te maken. Maar het is evident dat over de voortgang wordt gerapporteerd aan het parlement, dat om de audit heeft gevraagd.

In 2020 werd de rol van VDAB decretaal verankerd. Het eerste van de aangekondigde verdiepingsdecreten is principieel door de Vlaamse Regering goedgekeurd. De SERV bracht al een positief advies uit.

Er werd verwezen naar 2021 als het jaar van de opleiding. De minister merkt op dat VDAB niet de enige speler is, er zijn vele actoren actief en dat in verschillende

bevoegdheidsdomeinen. Het is een collectieve verantwoordelijkheid. Ook inzake opleidingen is er nood aan transparantie en duidelijke criteria.

VDAB heeft al geantwoord op de vraag over de kwetsbare profielen. De minister ziet het niet als haar taak om te beslissen welke activiteiten worden uitbesteed en wat VDAB zelf doet. Dit is de verantwoordelijkheid van VDAB, met dien verstande dat het agentschap wel moet kunnen rapporteren over de keuzes die het maakt. Daar wordt nu werk van gemaakt.

Bij het aantreden van de minister was de tevredenheid van de VDAB-medewerkers problematisch. Het is een goede zaak dat de tevredenheid in 2020 is gestegen. Daaruit blijkt dat VDAB werk maakt van het personeelsbeleid. Die bezorgdheid is terecht en de vinger moet aan de pols worden gehouden.

Enkele leden vroegen hoe deze situatie is kunnen ontstaan en of VDAB niet teveel taken kreeg toebedeeld. De minister merkt op dat VDAB ook prijzen heeft gekregen voor zijn management. Met de zesde staatshervorming heeft VDAB extra opdrachten maar ook mensen en middelen gekregen. Om die reden werd VDAB in de vorige regeerperiode buiten de besparingsdoelstellingen gehouden. Nu is het aan het management om de puzzelstukken te leggen. De minister vertrouwt erop dat de capaciteit aanwezig is, hoewel er nog veel werk aan de winkel is. Er is een decretaal kader en er is een plan om voor transparantie en helderheid te zorgen.

De minister heeft 98 miljoen euro aan extra middelen uitgetrokken in het kader van de relance van de arbeidsmarkt. VDAB heeft gezegd dat die middelen naar bemiddeling gaan en dat is een goede zaak.

De minister reageert op de opmerking dat vooral de weg van uitbesteden wordt bewandeld. Uit de toelichting van het Rekenhof bleek al dat het aantal activiteiten dat wordt uitbesteed niet toeneemt. De uitdagingen op de arbeidsmarkt zijn zo groot dat VDAB wel een beroep moet doen op externe partners. Het moet dan duidelijk zijn wanneer, waarom, hoe en met welk budget VDAB dit doet. Daar zit nu het knelpunt.

Ook de minister vindt dat VDAB als regisseur de klanten niet mag loslaten als ze door andere partners worden begeleid. VDAB moet weten wat er gebeurt met mensen die voor begeleiding naar een private partner werden doorverwezen. De minister staat achter de keuze van actor en regisseur, waarbij wel de processen moeten worden uitgeklaard.

Minister Hilde Crevits wil tot slot haar appreciatie uitdrukken voor de vijfduizend medewerkers van VDAB. Het rapport van het Rekenhof mag geen afbreuk doen aan de motivatie van die medewerkers om dagelijks hun job goed te doen. Het is ook voor de medewerkers belangrijk dat er een goede taakomschrijving en transparantie daarover is en dat de digitale mogelijkheden maximaal worden gebruikt. De minister heeft er vertrouwen in dat de organisatie dit rapport zeer ernstig neemt en fors in de processen zal investeren. De minister zal dit samen met de commissie verder opvolgen.

De minister dankt ook de voorzitter van de raad van bestuur en de gedelegeerd bestuurder om het engagement dat zij hebben opgenomen om de organisatie te begeleiden in dit proces.

Commissievoorzitter *Robrecht Bothuyne* bevestigt dat ook de commissie het rapport verder zal opvolgen.

Robrecht BOTHUYNE,
voorzitter

Kurt VANRYCKEGHEM,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

ABC	activity based costing
Dimona	Déclaration Immédiate/Onmiddellijke Aangifte (van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid)
EFQM	European Foundation for Quality Management
ESF	Europees Sociaal Fonds
GOB	gespecialiseerde opleiding/begeleiding
GTB	gespecialiseerd Team Bemiddeling/gespecialiseerde trajectbegeleiding
HIVA	Hoger Instituut voor de Arbeid van de KU Leuven (Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving)
IBO	individuele beroepsopleiding (in een onderneming)
IBO+	individuele beroepsopleiding voor kwetsbare werkzoekenden
ICF	International Classification of Functioning, Disability and Health
ICT	informatie- en communicatietechnologie
ISO	International Organization for Standardization
IT	informatietechnologie
KPI	key performance indicator
kwalimon	kwalitatieve monitoring
MMPP	medische, mentale, psychische of psychiatrische problematiek
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
PMO	project management office
RIZIV	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
TIBB	Tender Intensieve Begeleiding en Bemiddeling naar werk
TWE	tijdelijke werkervaring
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VIBE	VDAB in beweging
VIONA	Vlaams Interuniversitair Onderzoeksnetwerk Arbeidsmarktrapportering
vte	voltijdsequivalent