

Europa investeert in mensen: het Europees Sociaal Fonds

De Europese werkgelegenheidsstrategie

"Werkgelegenheid is een aangelegenheid van gemeenschappelijke zorg" klonk het op de Europese Top in Amsterdam (juni 1997). De banentop in Luxemburg (november 1997) vertaalde die intentie in de praktijk.

Vanaf dan keurde de Raad, op voorstel van de Commissie, een aantal prioritaire actiegebieden "de werkgelegenheidsrichtsnoeren" goed. Deze richtsnoeren omvatten concrete doelen die moeten worden bereikt.

De kernthema's zijn:

- de verbetering van de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt,
- de ontwikkeling van het ondernemersschap,
- de bevordering van het aanpassingsvermogen van ondernemingen en werknemers
- en de versterking van het gelijkekansenbeleid.

Hoe deze richtsnoeren het best in de praktijk kunnen worden gebracht wordt beschreven in de nationale actieplannen. Bij dit proces worden allerlei partners betrokken: de regionale autoriteiten, de vakbonden, de werkgevers,... De rol van de Vlaamse overheid ter zake is belangrijk: door de eigenheid van het Belgisch staatsbestel, is het noodzakelijk dat het beleid van de federale en van de Vlaamse overheid op elkaar zijn afgestemd.

ESF, doelstellingen en zwaartepunten

Het Europees Sociaal Fonds (ESF) is het voornaamste instrument dat de Europese Unie hanteert om haar werkgelegenheidsstrategie te realiseren. Het ESF heeft als opdracht te investeren in mensen, in het bijzonder in degenen die de grootste moeite hebben om werk te vinden of te houden.

Binnen het ESF bestaan er verschillende doelstellingen en zwaartepunten. De structurele doelstelling 3 is erop gericht om laaggeschoolden, jongeren, langdurig werklozen en mensen die uitgesloten zijn van de arbeidsmarkt te helpen om (opnieuw) de arbeidsmarkt te betreden.

Deze doelgroep is divers en heeft sterk uiteenlopende behoeften. Een doeltreffende en gespecialiseerde aanpak is dan ook vereist. De inzet van een brede waaier van opleidings- en begeleidingsacties is dan ook noodzakelijk om te kunnen inspelen op de specifieke plaatselijke behoeften in het kader van de matching van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Het Europees Sociaal Fonds zorgt telkens voor de medefinanciering van deze acties.

Doelstelling 3 wordt concreet vertaald naar 7 zwaartepunten, die de 4 pijlers ‘inzetbaarheid’, ‘ondernemerschap’, ‘aanpasbaarheid’ en ‘gelijke kansen’ weerspiegelen:

- **Zwaartepunten 1 en 2** focussen op de verbetering van de inzetbaarheid met onder meer acties naar de optimale toeleiding van werkzoekenden naar de arbeidsmarkt, het opzetten van acties voor de zwakkere doelgroepen en het creëren van nieuwe arbeidsplaatsen. Zwaartepunt 1 richt zich tot de preventieve doelgroep: dit zijn de werkzoekenden in de eerste periode van hun werkloosheid (de eerste zes maanden voor de –25 jarigen, de eerste 12 maanden voor de +25 jarigen). Zwaartepunt 2 richt zich tot de curatieve doelgroep, zijnde alle andere werkzoekenden.

- **Zwaartepunt 3** richt zich naar de ontwikkeling van het ondernemersschap met onder meer een grotere aandacht voor de starters, de ontwikkeling van een verantwoord ondernemerschap en het bevorderen van de kennistransfer;
- **Zwaartepunt 4:** het bevorderen van het aanpassingsvermogen van ondernemingen en hun werknemers met specifieke aandacht voor de opleiding en begeleiding naar aanleiding van wijzigingen binnen de onderneming of sector, het stimuleren van het recht op levenslang leren, het ontwikkelen van een doelgericht instrumentarium en initiatieven die kaderen in de modernisering van de arbeidsorganisatie;
- **Zwaartepunt 5** focust op het beleid inzake gelijke kansen met onder meer het stimuleren van een genderneutrale beroepskeuze, het toegankelijker maken van opleidings-en begeleidingstrajecten voor werkzoekenden van beide seksen, ...;
- **Zwaartepunt 6** richt zich op de ondersteuning van het beleidsgerichte wetenschappelijk onderzoek en analyse;
- **Zwaartepunt 7** ten slotte behelst de technische bijstand voor het beheer, monitoring, evaluatie en controle van het programma.

VDAB is regisseur voor zwaartepunten 1 en 2 binnen doelstelling 3.

ESF en het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid

De Vlaamse Gemeenschap wil het ESF inschakelen als een beleidsinstrument in het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid en de ESF middelen additioneel inzetten op de Vlaamse middelen. Tevens wordt dit in een meerjarenstrategie ingepast (voor de periode 2000 - 2006).

De belangrijkste doelstellingen van het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid zijn:

- Het verhogen van de werkzaamheidsgraad tot 65 % (in een periode van 5 jaar) en het daarna op een vergelijkbaar hoog peil houden als de omringende landen. Daartoe wordt prioritair gefocust op de groepen waarvan de werkzaamheidsgraad het laagst is, zoals de laaggeschoolden in de leeftijdscategorie 29-45 jaar, de jongeren, de ouderen en de migranten. Hiertoe zal zowel op de aanbod- (het ontwikkelen van nieuwe arbeidsplaatsen en volop benutten van nieuwe niches, het stimuleren van het ondernemerschap, ...) als op de vraagzijde (het aantrekkelijker maken van arbeid, het bieden van kansen aan werkzoekenden op de arbeidsmarkt, ...) van de arbeidsmarkt worden ingewerkt.
- Het vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt voor iedereen: enerzijds worden de opleidingsinspanningen van de ondernemingen gestimuleerd en anderzijds is voor de diverse doelgroepen een trajectmatige aanpak met maatwerk voor elke werkzoekende het uitgangspunt.

Het Enkelvoudig Programmeringsdocument

De strategie om de Vlaamse doelstellingen te realiseren werd uitgetekend in het Enkelvoudig Programmeringsdocument (afgekort EPD). Dit EPD is een kaderdocument, dat past binnen een meerjarenstrategie en een werkkader biedt voor de jaren 2000-2006.

Het EPD is het onderwerp geweest van meerdere besprekingen met de sociale partners in het kader van een VESOC-werkgroep en goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 15 oktober 1999 en door de Vlaamse Regering samen met de sociale partners in het kader van VESOC op 20 oktober 1999.

Tot 2006 zal het ESF 3 programma in Vlaanderen aangewend worden voor:

- het garanderen aan alle werkzoekenden en werkgevers van een professionele en transparante universele dienstverlening;
- diepgaande begeleidingsbehoefte of die na 6 maanden nog werkzoekend zijn;
- de optimalisering van de trajectwerking naar een meer vraaggedreven werking met een bijzondere aandacht voor de resultaatsgerichtheid en de doorlooptijd;
- via de integrale trajectwerking het huidige werkzoekendenpotentieel een wederinschakelingsprogramma te garanderen met voorrang aan de doelgroepen met de laagste werkzaamheidsgraad;
- met de universele dienstverlening en de trajectwerking een maximale invulling te geven aan de knelpuntberoepen door het uitwerken van een aangepaste begeleiding, het stimuleren van het schouweffect en het neutraliseren van de tewerkstellingsremmende factoren;
- dienstenwerkgelegenheid : een ruime waaier van maatschappelijke en persoonsgebonden diensten die beantwoorden aan een potentiële vraag en betaalbaar zijn.

Vlaanderen optimaliseert de inzetbaarheid (zwaartepunten 1 & 2)

De middelen zijn aan de diverse zwaartepunten toegewezen op basis van de diverse problematieken en de eruit voortvloeiende behoeften (zoals omschreven in een socio-economische analyse in het EPD). Voor de uitvoering van de acties in zwaartepunten 1 & 2 wordt 69% van de ESF-middelen ingezet.

Reeds voor 2000 werd via het ESF3-programma gestreefd naar een algemene integratie (binnen een traject op maat van de werkzoekende) van het ruime (Vlaamse en federale) aanbod van acties, opgezet met het oog op de (her)inschakeling van werkzoekenden in het arbeidsproces. Ten behoeve van de (her)inschakeling is immers vaak een cocktail aan remediëeringsacties vereist : oriëntering, opleiding, attitudevorming, sollicitatietraining, bemiddeling en begeleiding tijdens het hele proces tot en met op de werkvloer.

Dat Vlaanderen hierin reeds een ernstige inspanning heeft geleverd, blijkt uit de veralgemening van de trajectwerking als concept bij de intermediaire organisaties. De trajectwerking blijft ook de basis binnen het ESF-programma 2000-2006, zwaartepunt 1 & 2, door het verder optimaliseren van de trajectwerking en het sterker inbedden in de globale arbeidsmarktwerking (meanstreaming).

De acties binnen zwaarpunten 1 & 2 worden uitgewerkt rond de volgende beleidsmaatregelen:

- het uitwerken van een lokaal arbeidsmarktbeleid (met het accent op het uitwerken van lokale werkgelegenheidscentra);
- het vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt door het optimaliseren van de trajectbegeleiding;
- het creëren van nieuwe arbeidsplaatsen (zowel binnen het normaal economisch circuit als in de sociale economie en binnen de buurtdiensten) door het creëren van effectief nieuwe jobs, door het uitbreiden van jobs binnen de gemeenten, ...;

Prioriteiten tot 2003

In de periode 2001 – 2003 ligt het accent op de optimalisering van de trajectwerking. Om de trajectbegeleiding te optimaliseren moet in de acties extra aandacht besteed worden aan :

- het bekomen van een gepaste diagnose en screening van de werkzoekenden, waardoor ze beter georiënteerd worden naar de opleiding/job die voldoet aan hun wensen en capaciteiten;
- het inlassen van assessment binnen het traject (inzonderheid voor de moeilijkste doelgroepen);
- het uitwerken en verfijnen van het concept jobcoaching;
- de begeleiding op de werkplek, de jobconsolidatie;
- de onafhankelijkheid van de trajectbepaling;
- en ten slotte het wegwerken van knelpuntvacatures.

Naast de optimalisatie van de trajectbegeleiding, wordt het vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt tevens beoogd via de verhoging van de kwalificaties van de huidige werkzoekenden (maar ook van de intredende werknemers) via goed uitgekende opleidingen. Het is dan ook van belang dat opleiding en vorming op maat van de behoeftes van de werkzoekenden en de werknemers worden opgemaakt. Ten slotte wordt het vergroten van de tewerkstellingskansen nagestreefd via het voeren van een doelgroepenbeleid, waarbij de strijd wordt aangegaan tegen de sociale uitsluiting.

Kwantitatieve doelstellingen

Per jaar moeten 21.500 trajecten gerealiseerd worden, waarvan 70 % binnen zwaartepunt 1. Dit betekent niet noodzakelijk dat het volledige traject vanuit het ESF moet worden meegefinancierd. Ook dossiers die enkel slaan op enkele modules kunnen in aanmerking genomen worden voor zwaartepunt 1 of 2, voor zover deze stappen onderdeel zijn van een traject.

Een belangrijke stap in de optimalisatie van de trajectwerking is de resultaatsverbintenis. Binnen de vooropgestelde 21.500 trajecten wordt een uitstroomresultaat van 45 % (bij werkzoekenden die langer dan 2 werkzoekenden waren) tot 60 % (bij hogergeschoolde werkzoekenden die minder dan 1 jaar werkzoekend zijn) voorgesteld. Bij de berekening worden de voortijdig uitgestroomde werkzoekenden niet meegeteld.

Sturing en regie

Het Vlaams Monitoring Comité is het sturend orgaan (bijgestaan door administratie werkgelegenheid) voor het beheer en de opvolging van het EPD. Per zwaartepunt wordt in de schoot van dit comité een strategische werkgroep opgericht, die een strategisch actieplan uitwerkt voor de ganse periode van het EPD. Hierin worden minimaal de omschrijvingen van de te ondernemen acties vermeld naast de beoogde (gekwantificeerde) doelstellingen en de financiële voorwaarden.

Elke strategische werkgroep heeft de volgende taken :

- het ordenen, faciliteren en transparant maken van de arbeidsmarkt;
- de onderlinge afstemming van de activiteiten van de verschillende actoren;
- het ontwerpen van een overkoepelend referentiekader;
- het ontwerpen van een (regionale) strategie;
- het initiëren en begeleiden van de publieke, private en gemengde samenwerkingsverbanden;
- het dagelijkse beheer, de monitoring en de controle van het zwaartepunt.

ESF3-regisseur

De regie van zwaartepunten 1 & 2 binnen ESF doelstelling 3 werd voor Vlaanderen toevertrouwd aan de VDAB (www.vdab-esf-agentschap.be). Aangezien VDAB eveneens subsidies ontvangt binnen deze zwaartepunten, diende een extern agentschap te worden opgericht om de taken m.b.t. de regie van deze zwaartepunten op zich te nemen. Er is immers het onpartijdigheids- en het gelijkheidsbeginsel waardoor alle promotoren en actoren op dezelfde wijze dienen behandeld te worden en tevens kan men niet tegelijkertijd rechter en partij zijn (gevaar voor belangenvermenging)! Als structuur werd gekozen voor een publiekrechtelijke vzw.

Oorspronkelijk werd enkel een vzw VDAB-ESF-Agentschap voorzien om deze regietaken onder te brengen en dit tot de splitsing van de VDAB in de VDAB-regie en de VDAB-actor. In afwachting van de totstandkoming van de vzw werd binnen VDAB in het voorjaar van 2001 een team samengesteld dat de regietaken uitvoert, volkomen onafhankelijk van de andere VDAB-diensten.

Bij het verlaten van de gunningsprocedure en het terugopnemen van de 'aanvraag tot ESF-bijstand', besloot de Vlaamse Regering, op voorstel van de Vlaams Minister van Werkgelegenheid en Toerisme, evenwel om alle activiteiten van ESF doelstelling 3 en Equal – gelijke kansen - onder te brengen in een publiekrechtelijk vzw ESF-Agentschap. Het VDAB-ESF-regieteam werd ondergebracht in de verticale regiecel ESF3 zwaartepunt 1 & 2 van dit ESF-agentschap. Op 14 november 2001 werd deze vzw opgericht door de VDAB, het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap.

De opdracht van de VDAB-regie ESF3 zwaartepunten 1 & 2 wordt omschreven als :

de projectuitschrijving, beoordeling en toewijzing projectaanvragen, projectopvolging, stuurbording, monitoring, rapportering, saldering, evaluatieaudit (organisatielabel), projectaudit en bijsturing in functie van de doelgroepen en het budget met het oog op het optimaal inzetten van de beschikbare ESF middelen ter verhoging van de inzetbaarheid van de werkzoekenden op de Vlaamse arbeidsmarkt voor de periode 2001 – 2006.

Een start met hindernissen : van competitieve aanvraag tot procedure van toewijzing

Voor de gunning van de acties binnen zwaartepunten 1 & 2 werd initieel geopteerd voor een competitieve offerteaanvraag in twee fasen : in een eerste fase wordt uitgenodigd tot het indienen van kandidaturen ten einde een lijst op te stellen van inschrijvers, in een tweede fase worden de concrete opdrachten gegund middels een beperkte offerteaanvraag (bij de actoren die zich kandidaat gesteld hebben in de eerste fasen). De uiteindelijke gunning van de opdracht gebeurt op basis van objectieve criteria en volgens de bepalingen van de regelgeving m.b.t. de overheidsopdrachten.

Later bleek echter dat deze procedure van gunning onhoudbaar was (vooral m.b.t. de rechtsonzekerheid van de promotoren, de complexiteit van de offerte-aanvraag met forfaitaire prijzen tegenover reële kosten) en werd beslist terug te grijpen naar de procedure van toewijzing. Hierdoor konden alle gelabelde promotoren inschrijven voor alle projecten en diende de kwaliteitscontrole, de beoordeling en de vergelijking tussen de diverse aanvragen op een andere wijze aangepakt worden.

Omdat de voorbereiding van de offerteaanvraag niet tijdig kon worden afgewerkt, werd aan de promotoren eind 2000 de mogelijkheid geboden om hun lopend project te verlengen tot 30 juni 2001 : 119 aanvraagdossiers werden ingediend. Nieuwe projecten konden niet worden ingediend. Daarna werden deze projecten nogmaals verlengd tot 31 augustus 2001.

Nieuwe oproep

Intussen verscheen op 9 mei 2001 op de website van het agentschap de oproep (samen met alle benodigde documenten) waarbij de promotoren uitgenodigd werden projectvoorstellen over te maken. Deze projectomschrijvingen behelzen steeds een uitvoering van projecten inzake opleiding, training, vorming, modulebegeleiding, werkervaring en trajectbegeleiding van specifieke doelgroepen met het oog op uitstroom naar de arbeidsmarkt, en toekenning van financiële steun van het Europees Sociaal Fonds, doelstelling 3, zwaartepunten 1 en 2. Deze projectvoorstellen moesten telkens geconcretiseerd worden naar regio, doelgroep en trajectonderdeel.

Globaal werden door de strategische werkgroep 494 projecten toegewezen aan 128 promotoren : 18.321.848 EURO aan ESF-middelen werden toegewezen voor de periode september tot december 2001 en 46.744.841 EURO aan ESF-middelen voor 2002. Een groot aantal promotoren kregen één of meerdere projecten in één of meerdere regio's toegewezen.

Bijzondere aandacht voor de optimalisatie van de registratie en de monitoring

Door het (VDAB-)ESF-Agentschap werd geopteerd om maximaal en optimaal gebruik te maken van de bestaande informatiesystemen. Gezien de sterk ontwikkelde positie van VDAB op dit vlak kon meteen gebruik worden gemaakt van het netwerk en de daarop aangeboden informaticasystemen. Het internet werd aangewend als vlug en performant informatie- en communicatiesysteem.

Tot 31-8-2001 werden de prestaties van de klanten door VDAB in AMI (afkorting voor Arbeidsmarkt Informatiemodel) ingevoerd. Vanaf september 2001 dienen de ESF3-promotoren binnen zwaartepunt 1& 2 zelf te registreren in het door de VDAB ontwikkelde Cliëntvolgsysteem (afgekort CVS), dat gebaseerd is op AMI en via internet beschikbaar gesteld. Een administratieve vereenvoudiging werd hierbij beoogd, naast een vluggere verwerking van de gegevens, een tijdige en periodieke rapportering, het aanleveren van salderingstabellen, ...

Na ondertekening van een contract tussen de promotor en VDAB, krijgt een medewerker van de promotoren toegang tot het CVS nadat deze gebruiker een CVS-opleiding heeft gevolgd en een ondertekende gebruiksverklaring heeft overgemaakt.

Conform de bepalingen van de privacy-wetgeving krijgt de promotor toegang tot een klantendossier, mits de klant hiertoe zich schriftelijk akkoord heeft verklaard en beperkt tot de duur van het traject van de werkzoekende.

Indien de ESF-actie een opleiding is, moet de promotor deze opleiding voorafgaandelijk invoeren in de Opleidingenmanager. Dit is een instrument dat gebruikt wordt voor het ingeven en beheren van opleidingen en cursussen (door de promotor ingericht) en waarin alle gegevens omtrent de opleiding (zoals het programma, ...) en de concrete organisatie ervan wordt bijgehouden.

De promotor krijgt via internet toegang tot deze Opleidingenmanager na ondertekening van een contract daartoe met VDAB. Tevens kan de promotor ervoor opteren om deze gegevens via de VDAB-website en de WIS-palen te publiceren en aldus de eigen opleidingen bekend te maken aan potentiële geïnteresseerden. De invoer in het CVS werd in 2001 evenwel bemoeilijkt door een aantal kinderziektes.

De monitoring van de ESF-acties is gebaseerd op de gegevens die ingevoerd worden in het CVS waarin naast de cliënt- en promotorgegevens, ook de volledige historiek van een cliënt en een gedetailleerd beeld van de gevolgde acties (plaats, uren, data organisatie, ...) opgenomen wordt.

Maandelijks krijgen de CVS-gebruikers overzichtstabellen waarop enerzijds de betrokken werkzoekenden omschreven wordt m.b.t. het zwaartepunt en de ESF-doelgroepen en waarmee tevens kan nagegaan worden of de ingevoerde acties en prestaties overeenkomen met de realiteit en de registratie te plaatse.

Op 31 december 2001 hadden 261 organisaties (ESF-promotoren of uitvoerende partners) een CVS-contract en waren er 643 geregistreerde CVS-gebruikers.

Door de derdengebruikers werden er 7.763 deelnemersacties en bijna 1,6 miljoen opleidingsuren ingevoerd voor de periode september – december 2001.

Epiloog

In het najaar van 2001 werd een volgende stap gezet naar de optimale aanwending van de ESF-middelen (zwaartepunt 1 & 2) in Vlaanderen ter verbetering van de inzetbaarheid. Hierbij werd prioritair gefocust op de doelgroepen met de laagste werkzaamheidsgraad.

Bijzondere aandacht werd besteed aan het bekomen van een transparante procedure en een onpartijdige en gelijke behandeling van alle promotoren. Daarnaast wordt voortaan optimaal gebruik gemaakt van de beschikbare informatie- en informaticatools met het oog op het bekomen van een administratieve vereenvoudiging en een vluggere verwerking van de betrokken gegevens en saldering.