



KATHOLIEKE  
UNIVERSITEIT  
LEUVEN

# ESF Doelstelling 3 in Vlaanderen, 2000-2006, Finale evaluatie - Kernrapport -

Bollens Joost  
Devisscher Stephanie  
Desmedt Ella  
Gevers Ann  
Heylen Vicky  
Lamberts Miet  
Op Den Kamp Helena  
Struyven Ludo  
Van Den Broeck Gert  
Vanhoren Ingrid

November 2005



Hoger instituut  
voor de arbeid



---

## VOORWOORD

In het voorliggend rapport wordt een eindevaluatie gemaakt van het Doelstelling-3-Programma 2000-2006 van het ESF in Vlaanderen. In de “Guidance paper on ESF Final Evaluation” van de Europese Commissie, DG Employment and Social Affairs, worden o.m. de volgende inhoudelijke verwachtingen geformuleerd t.a.v. van de eindevaluatie:

- Diverse elementen die in de mid-term evaluatie al aan bod kwamen hoeven niet in extenso hernomen te worden;
- Er is duidelijk een vraag naar rapportering over effecten en resultaten van de maatregelen en het programma;
- Er wordt bovendien gevraagd om binnen het geheel van maatregelen een aantal belangrijke maatregelen te selecteren, die dan meer uitvoerig kunnen worden behandeld.

Overeenkomstig deze (en andere) richtlijnen werd eind 2004 een globaal plan van aanpak opgesteld met o.m. een voorstel van te selecteren maatregelen die in de eindevaluatie uitdrukkelijk aan bod zouden komen, en een opsomming van de voorgestelde evaluatiestappen en -methodes. Dit plan werd bezorgd aan alle betrokken partijen en vervolgens ook goedgekeurd. Het voorliggend rapport vormt het eindresultaat van dit proces.

Het doelstelling 3 programma in Vlaanderen werkt met verschillende zwaartepunten. In deze eindevaluatie werd dezelfde indeling aangehouden.

De zwaartepunten 1 en 2 zijn respectievelijk gericht op de preventieve en curatieve doelgroepen binnen de werkloosheid.

Zwaartepunt 3 heeft betrekking op het stimuleren van het ondernemerschap.

Zwaartepunt 4 wil de aanpasbaarheid vergroten.

Zwaartepunt 5 is gericht op gender-acties en gendermainstreaming.

Zwaartepunt 6 betreft het zwaartepunt waarbinnen pilootprojecten, experimenten en onderzoek een plaats vonden.

In dit kernrapport behandelen we de krachtlijnen en aanbevelingen van de eindevaluatie per zwaartepunt, en wordt er afgesloten met een evaluatie van het

programmabeheer, waarna er nog een algemeen besluit wordt geformuleerd. Dit kernrapport is gebaseerd op een meer uitvoerig achtergrondrapport, waarin de diverse evaluatiestappen en analyses van het evaluatiemateriaal meer diepgaand worden toegelicht en uitgediept.

De auteurs

---

# **INHOUD**

<b>Hoofdstuk 1 / Zwaartepunten 1&amp;2</b>	<b>1</b>
1. Resultaat, kwaliteit en innovatie: sturing en implementatie	2
1.1 Inleiding	2
1.2 Resultaatgerichtheid	3
1.3 Aanbesteding en selectie	4
1.4 Kwaliteit en labeling	6
1.5 Partnerschappen, uitwisseling en innovatie	7
1.6 De rol van de regie	7
2. Bereik en effectiviteit van het programma op doelgroepniveau	8
3. De meerwaarde van ESF zwaartepunten 1&2 periode 2000-2006	10
<b>Hoofdstuk 2 / Zwaartepunt 3: ondernemerschap</b>	<b>13</b>
<b>Hoofdstuk 3 / Zwaartepunt 4</b>	<b>19</b>
<b>Hoofdstuk 4 / Zwaartepunt 5 : Versterking van het gelijkekansenbeleid voor mannen en vrouwen door innovatieve acties en door het stimuleren en ondersteunen van mainstreaming</b>	<b>23</b>
<b>Hoofdstuk 5 / Zwaartepunt 6 : Effecten van experimenten, pilootprojecten en studies</b>	<b>27</b>
<b>Hoofdstuk 6 / Programmabeheer</b>	<b>31</b>
<b>Hoofdstuk 7 / Tot besluit</b>	<b>35</b>

---



## **HOOFDSTUK 1**

### **ZWAARTEPUNTEN 1&2, INZETBAARHEID**

In de programmaperiode 2000-2006 worden maatregelen gericht op de verbetering van de *inzetbaarhaardheid* opgenomen in twee zwaartepunten: zwaartepunt 1 voor de preventieve aanpak en zwaartepunt 2 voor de curatieve aanpak. Drie maatregelen zijn in het EPD vastgelegd: maatregel 1, het uitwerken van een lokaal arbeidsmarktbeleid; maatregel 2, de optimalisering van de trajectbegeleiding; maatregel 3, het creëren van nieuwe arbeidsplaatsen.

In de vorige programmaperiode is de trajectbenadering als methodiek uitgebouwd. Voor de huidige programmaperiode heeft men ervoor gekozen om de *trajectbenadering* te behouden als prioriteit. Alle middelen van de zwaartepunten 1&2 zijn bijgevolg ingezet voor maatregel 2. Maatregelen 1 en 3 worden gefinancierd met Vlaamse middelen.

In de mid-term evaluatie van de zwaartepunten 1&2 - anno 2003 - werd een inhoudelijk-institutionele analyse gemaakt op het niveau van programma-management en -beheer, evenals een algemene evaluatie van de indicatoren en realisaties. De finale evaluatie - anno 2005 - houdt de maatregelen onder de loep die vernieuwend en relevant zijn voor het reguliere beleid in Vlaanderen en voor de toekomst van het ESF. Hieronder worden de maatregelen, benaderingen of manieren van aanpak begrepen die ook voor toekomstige invulling van programma's van strategisch belang zijn, zodat uit hun evaluatie lessen kunnen getrokken worden.

In de finale evaluatie van de zwaartepunten 1&2 hebben we de meerwaarde van ESF onderzocht door te focussen op twee elementen van *maatregel 2, de optimalisering van trajectbenadering*:

- resultaat, kwaliteit en innovatie: sturing en implementatie.
- de effectiviteit van het programma op doelgroepniveau;

Deze worden in wat volgt achtereenvolgens besproken.

## 1. Resultaat, kwaliteit en innovatie: sturing en implementatie

### 1.1 Inleiding

Een onderdeel van de strategische maatregel ligt op het domein van de sturing, organisatie en uitvoering van trajecten voor werkzoekenden. Met de invoering van de trajectmethodiek zijn in het verleden belangrijke vernieuwingen geïntroduceerd op methodologisch-instrumenteel vlak. Optimalisering van de trajectwerking was een belangrijk managementobjectief voor de huidige programma-periode. Hierbij stonden resultaat, kwaliteit en innovatie centraal.

De elementen 'sturing, kwaliteit en innovatie' zijn onderzocht op verschillende *niveaus*. Het eerste niveau van evaluatie is dat van de projecten en de promotoren. De onderzoeksvragen hebben vooral betrekking op de implementatie, draagvlak, effect en meerwaarde van de vernieuwingen. Er wordt gezocht naar de meerwaarde van de maatregelen en het effect ervan op de uitvoering van trajectwerking en de resultaten van hun deelnemers.

Voor de evaluatie van 'resultaat, kwaliteit en innovatie' zijn op het niveau van het werkveld twintig projecten bij verschillende promotoren geselecteerd voor een kwalitatieve bevraging (semi-gestructureerd interview). De selectie van promotoren en projecten is gebaseerd op de criteria regio, grootte en doelgroepkenmerken. Binnen deze criteria werd een evenwichtige verdeling nagestreefd.

Het tweede niveau is het niveau van het ESF-agentschap als regisseur. Op dit niveau worden vragen gesteld naar visie, sturing en ondersteuning. De focus ligt op de strategische meerwaarde van de maatregelen: zijn beleidsmatig de juiste beslissingen genomen, zijn ze tijdig en zinvol bijgestuurd, worden de maatregelen gedragen, ...?

De evaluatie op beleidsniveau is uitgevoerd via een open interview met een tiental sleutelfiguren op het niveau van het ESF-agentschap en de Strategische Werkgroep. Concreet gaat het over vertegenwoordigers van de Europese Commissie, het ESF-agentschap, waaronder de centrale en provinciale regie, kabinet, administratie Werkgelegenheid, actoren (VDAB, SLN, VVSG) en sociale partners.

In de analyse van de strategische maatregel zijn volgende *thema's* aan bod gekomen: resultaatgerichtheid, aanbesteding en selectie, labeling en kwaliteit en tot slot partnerschappen, uitwisselingsprocessen en innovatie.

We hebben bovendien een onderscheid gemaakt tussen de *instrumenten* en maatregelen enerzijds en de *regiefuncties* anderzijds. De onderzochte regiefuncties zijn sturing (zowel naar doelgroepen als inhoudelijk), (financiële) controle en kwaliteitsaudit.

## 1.2 Resultaatgerichtheid

Algemeen kan geconcludeerd worden dat binnen de zwaartepunten 1&2 gericht maatregelen genomen worden om de *resultaatgerichtheid* te verhogen. De tussentijdse bijsturingen wijzen bovendien op de goede opvolging van de uitvoering van de maatregelen door de regie.

Om de resultaatgerichtheid te verhogen zijn maatregelen genomen en instrumenten ontwikkeld op *twee niveaus*: het doelgroepniveau en het trajectniveau.

Op *doelgroepniveau* is ten eerste gewerkt aan een scherpere doelgroepafbakening en ten tweede aan doelgroepprioriteiten per regio, gekoppeld aan doelgroepengagements van promotoren en sanctionering op doelgroepbereik.

De genomen maatregelen blijken echter niet geheel het gewenste effect te ressorteren voor het bereik van doelgroepen zoals bepaald in EPD, strategische werkgroep en STC's. Promotoren hebben het moeilijk om hun doelgroepengagements na te komen, in die mate dat de ESF-regie de financiële gevolgen voor het niet behalen van de doelgroepengagements op regelmatige basis heeft moeten versoepelen.

Er worden verschillende verklaringen aangehaald voor het moeilijk nakomen van de doelgroepengagements. Naast factoren zoals conjunctuurschommelingen en gebrek aan flexibele ruimte voor doelgroepen, blijkt vooral het *toeleidingsprobleem* van moeilijke doelgroepen een onderschat probleem bij het aangaan van doelgroepengagements. De verantwoordelijkheid voor de toeleiding is echter een gedeelde verantwoordelijkheid. De vraag is dan hoe doelgroepbereik moet gesanctioneerd worden. De stap naar sanctionering op resultaten, gekoppeld aan toeleidingsgarantie, is in deze programmaperiode niet gezet omwille van de onvoldoende verfijnde meting van resultaten.

Indien het accent in de toekomst wordt gelegd op het *sanctioneren van resultaten*, is een meer verfijnde resultaatmeting aangewezen. Voor het meten van duurzame tewerkstelling kan gewerkt worden met tewerkstellingsattesten. Deze leveren het bewijs dat iemand drie maanden of zes maanden na uitstroom nog steeds aan het werk is. Beter nog is de koppeling met de gegevens uit de kruispuntbank: deze gegevens kunnen een meer dynamisch beeld geven van uitstroom naar de arbeidsmarkt en duurzame tewerkstelling.

Naast het gebrek aan flexibele ruimte voor doelgroepen en het toeleidingsprobleem, is *procesmatige differentiatie* is voor sommige promotoren en doelgroepen nog te beperkt.

Een te overwegen piste is om in de toekomst meer accenten te leggen op resultaten en minder strikte regels (bv. acties, uren) vast te leggen inzake het eigenlijke proces van trajectwerking. Zo kunnen promotoren beter inspelen op individuele behoeften van de ESF-deelnemers. Dit betekent uiteraard niet dat promotoren een 'carte blanche' moeten krijgen voor hun proceswerking. Een mogelijkheid om

procesmatig en inhoudelijk de trajectwerking op te volgen ligt bij de regie (monitoringbezoeken) en de audit-cel (kwaliteit). Financieel kan geopteerd worden voor de financiering van trajecten en niet van acties, gekoppeld aan wegingscriteria naar profiel van bemiddelbaarheid. Op deze manier kunnen omvang en dimensie van de te leveren begeleidingsinspanning ingecalculeerd worden. Dit om te voorkomen dat kwalificerende trajecten om financiële redenen plaats maken voor snelle plaatsingen.

Op *trajectniveau* is CVS/Dossiermanager als cliëntregistratie- en cliëntvolgsysteem het belangrijkste en meest vernieuwende instrument. De *CVS-databank*, het instrument binnen zwaartepunten 1&2 om doelgroepbereik, trajectwerking en resultaten te meten, wordt gemengd onthaald. Enerzijds is het een indrukwekkende inspanning van de regie om zicht en greep te krijgen op de trajecten en resultaten van de deelnemers aan ESF-acties. Anderzijds zijn er, zoals hierboven beschreven, een aantal bedenkingen te formuleren. Uit de analyse blijkt immers dat de tekortkomingen in het instrument een impact hebben op het doelgroepbereik, de invulling van trajectwerking en de interpretatie van de resultaten naar doorstroom en uitstroom.

Deze vaststellingen, in hoofdzaak gebaseerd op de bevraging van het werkveld, zijn niet nieuw voor de regie en het ESF-agentschap. In het ESF-agentschap is reeds een werkgroep opgericht om CVS/dossiermanager te optimaliseren. Een belangrijke bekommernis daarbij is het CVS-systeem niet alleen te laten functioneren als registratiesysteem, maar als cliëntvolgsysteem in het kader van trajectwerking. De uitdaging is een evenwicht te vinden tussen registratie in functie van monitoring en flexibiliteit in het eigenlijke proces van trajectwerking.

Ondanks de *ondersteuning* van de provinciale regisseurs, blijft de vraag in het werkveld naar een grondige opleiding over de toepassingsmogelijkheden van CVS, met aandacht voor de managementmogelijkheden van het systeem. De link met de monitoringbezoeken en de koppeling met brede ondersteuning ligt hier voor de hand. Het is aangewezen in de toekomst deze brede ondersteuning verder te ontwikkelen en te optimaliseren.

### 1.3 Aanbesteding en selectie

Zowel op het niveau van het werkveld als op beleidsniveau zijn belangrijke accenten gelegd voor aanbesteding en selectie. Op *beleidsniveau* worden de zwaartepunten 1&2 flankerend ingezet ten opzichte van het reguliere beleid. De mainstreamingzwaartepunten worden gekoppeld aan het principe van de evenredige participatie.

Op het niveau van het *werkveld* wordt via de maatregel van de meerjaren-erkenning tegemoet gekomen aan de vraag van het werkveld naar meer rechtszekerheid en continuïteit.

De discussie over het *flankerende karakter van ESF-middelen* beroert zowel de actoren in het werkveld als deze op beleidsniveau. Deze discussie is zowel inhoudelijk als financieel van aard.

Inhoudelijk wordt de vraag gesteld naar de vooropgestelde finaliteit van ESF-acties, in de eerste plaats voor de doelgroep. De *mainstreaminggedachte* heeft volumeversterkend gewerkt, maar tegelijk heeft de brede doelgroepbenadering in preventieve en curatieve zwaartepunten en het principe van de evenredige participatie ervoor gezorgd dat te weinig specifieke accenten gelegd werden. De opsplitsing in preventieve en curatieve zwaartepunten heeft ertoe geleid dat te sterk gefocust werd op het behalen van streefcijfers. Met de duidelijke keuze voor doelgroepen in de VDAB-beheersovereenkomst worden nu in het reguliere beleid sterkere prioriteiten gelegd.

Met het ESF-programma als flankerend programma ten aanzien van het reguliere beleid, blijft de vraag hoe mogelijke toekomstige ESF-middelen als *flexibele beleidsruimte* worden ingezet. Flexibele beleidsruimte kan ingevuld worden onder de vorm van een beperkte vorm van projectfinanciering om flexibel in te spelen op nieuwe noden en gerichte acties op te zetten naar specifieke doelgroepen. Gerichte projectwerking heeft het voordeel dat het stimulerend werkt, de arbeidsmarktgerichtheid in het oog houdt en de promotoren alert houdt voor nieuwe tendensen. Flexibele beleidsruimte kan ook ingevuld worden met innovatieve projecten, internationale projectwerking en proeftuinen, ingebed in mainstreamingzwaartepunten.

Rekening houdend met een duidelijke VDAB-regie in de toekomst (cf. VDAB-beheersovereenkomst) moet de vraag gesteld worden hoe de flexibele beleidsruimte van ESF zich gaat verhouden tot mainstreaming acties, geregisseerd door VDAB. Ook de verhouding met andere zwaartepunten en de mogelijke transfer, uitwisseling en partnerschappen tussen de verschillende zwaartepunten zijn aandachtspunten voor de toekomst. Een mix van maatregelen en modellen is waarschijnlijk het meest aangewezen. Zo kan een regulier aanbestedingsmodel van trajecten focussen op volumes, kan lokale projectprogrammatie inspelen op specifieke regionale en lokale behoeften en kan ESF gericht ingezet worden voor de koppeling van innovatie en mainstreaming.

Financieel houdt de discussie over de flankerende functie van ESF sterk verband met de *Vlaamse structurele financiering* van de huidige trajectwerking van VDAB en derden. De ESF-middelen zijn steeds ingezet voor structurele financiering van het reguliere beleid. Nu de toekomstige ESF-middelen onzeker zijn, is het tijd om zich te bezinnen over het structurele financieringskader van trajectwerking in Vlaanderen.

Reeds jaren wordt door het werkveld de vraag naar structurele erkenning en financiering gesteld. Mogelijkheden die geopperd worden, zijn:

- decretale verankering van acties;

- structurele erkenning;
- enveloppenfinanciering of basisfinanciering met output- en kwaliteitsverwachtingen en met methodiekvrijheid.

Daarnaast kan de overzichtelijkheid inzake subsidiëringskanalen verhoogd worden via het opzetten van een gecoördineerde loketfunctie. Het afstemmen van de verschillende subsidiekanalen kost veel tijd en energie voor de promotoren. Het opzetten van een loketfunctie inzake subsidiëring kan leiden tot toegenomen synergieën.

#### 1.4 Kwaliteit en labeling

Zowel de ontwikkeling van een kwaliteitsmodel als de uitbouw van een professionele audit-cel zijn belangrijke verwezenlijkingen van het ESF-agentschap in deze programmaperiode.

In de loop van de programmaperiode zijn andere accenten gelegd in het *kwaliteitsmodel*, gebaseerd op EFQM-referentiekader. Waar aanvankelijk het accent lag op het kwaliteitslabel als selectiedrempel, ligt in de tweede helft van de programmaperiode de nadruk op de auditmethodiek met een zelfevaluatie binnen een kwaliteitsgroeimodel en met een opvolgingsaudit gefocust op kwaliteitsverbetering. Het kwaliteitsdenken en -handelen heeft hiermee een plaats gekregen bij de promotoren.

De *audit-cel* heeft de eigen rol scherper gedefinieerd in termen van ondersteuning van kwaliteitsverbetering en door de professionele werking heeft de audit-cel vertrouwen gekregen van het werkveld. De audit-cel is er bovendien in geslaagd zich te profileren naar andere zwaartepunten met hetzelfde concept (cf. zwaartepunt 4 met loopbaandienstverlening en EVC en zwaartepunt 5 met voortrajecten en brugprojecten).

Tot slot getuigt de audit-cel van een toekomstgerichte visie rond kwaliteitsdenken met het kwaliteitsportfolio, het accent op kwaliteitsopvolging en -verbetering, de differentiatie van meetpunten, mogelijkheden tot benchmarking en afstemming met reeds bestaande kwaliteitslabels.

De invoering van kwaliteitsdenken en -auditing kan ook voor het ESF-agentschap zelf een meerwaarde hebben.

Een belangrijke vraag is of het ESF-kwaliteitsmodel zich in de toekomst gaat blijven beperken tot ESF-gerelateerde acties, of ook uitbreiding krijgt naar niet-ESF-gerelateerde acties. Het gaat hierbij niet alleen over de afstemming met DBO voor de doorlichting in onderwijs, met het VFSIPH voor het kwaliteitshandboek en met reeds bestaande kwaliteitslabel. Het gaat ook over het creëren van een draagvlak voor het kwaliteitsdenken in beleidsprogramma's en bij actoren op de arbeidsmarkt. De relatie met erkenning en labeling door de VDAB-regie is een belangrijk element hierin.

## 1.5 Partnerschappen, uitwisseling en innovatie

*Innovatie* is een belangrijk gegeven in het ESF-programma. Zowel indirect als direct wordt innovatie gestimuleerd. Indirect wordt innovatie gestimuleerd door de audit-cel: de auditmethodiek met zelfevaluatie, opvolgingsaudit en de mogelijkheid van promotoren om zelf verbeteracties te formuleren en uit te werken, werkt procesinnovatie in de hand.

Directe stimulansen tot innovatie worden in de zwaartepunten 5 en 6 gegeven. Vanuit de zwaartepunten 1&2 ervaart het werkveld echter weinig concrete innovatieve impulsen inzake projectuitwerking en ontwikkeling van methodieken.

*Partnerschap* is in de afgelopen programmaperiode geen 'hot issue' geweest. Partnerschap is bovendien als thema niet expliciet opgenomen door de regie van de zwaartepunten 1&2, zowel inhoudelijk als financieel. De themawerking rond klantgerichte netwerking vormt hierop een uitzondering.

Toch blijkt uit de praktijk dat samenwerking erg belangrijk is, in de eerste plaats voor de toeleiding. Vertrekkend vanuit de hypothese dat in de toekomst meer gewerkt wordt op trajectbasis i.p.v. op actiebasis en dat meer gesanctioneerd wordt op resultaten, zal partnerschap alleen maar in belang toenemen. Schaalvergroting enerzijds en specialisatie anderzijds versterken bovendien de nood aan partnerschap.

In de proeftuin leerwerkbedrijven is de partnerschapsgedachte expliciet opgenomen en opgelegd. Belangrijk is evenwel voldoende (inhoudelijke en financiële) ondersteuning te bieden in deze doelgerichte samenwerking.

## 1.6 De rol van de regie

Met de discussie over de toekomstige flankerende functie van ESF ten aanzien van het reguliere beleid - zowel inhoudelijk als financieel - moet ongetwijfeld de rol van de *ESF-regie* opnieuw bekeken worden. In de optie van een integratie van ESF-acties in mainstreaming acties, geregisseerd door VDAB, is er nog weinig sprake van een ESF-regie voor de zwaartepunten 1&2. In de optie van een flexibele en gerichte inzet van ESF-middelen en het accent op uitwisseling over de zwaartepunten heen, blijft de rol van een ESF-regie voor de zwaartepunten 1&2 belangrijk en niet louter administratief-uitvoerend.

Welke ook de optie is, het is belangrijk lessen te trekken uit de huidige werking van de regie van de zwaartepunten 1&2. De positieve ervaringen met de provinciale regisseurs kunnen mogelijks vorm krijgen in een brede ondersteuningscel voor promotoren. Belangrijk evenwel is deze ondersteuningscel meer geïntegreerd uit te bouwen op inhoudelijk en financieel vlak. Ook de verhouding ten aanzien van de audit-cel moet in deze optiek bekeken worden.

De provinciale regisseurs hebben in de afgelopen periode, mede door de beperkte flexibiliteit, te veel reactief moeten optreden. In een bredere ondersteuningscel zou de pro-actieve rol moeten versterkt worden.

## **2. Bereik en effectiviteit van het programma op doelgroepniveau**

Wat betreft het doelgroepbereik valt op dat trajecten vooral opgestart worden aan de start van een werkloosheidsperiode. De overgrote groep die (zeer) langdurig werkloos is, vertegenwoordigt slechts een kleine minderheid van de opgestarte trajecten. Naar verdere achtergrondkenmerken blijkt dat op de groep van de oudere werkzoekenden na, de zogenaamde kansengroepen licht oververtegenwoordigd zijn in de trajectwerking.

Deze oververtegenwoordiging van kansengroepen wordt meer uitgesproken wanneer het onderscheid gemaakt wordt tussen ESF- en niet-ESF-trajecten. We zien dat deelnemers in ESF-trajecten vaker behoren tot een kansengroep. Enkel de jongeren en laaggeschoolden komen relatief gezien meer voor bij de niet door ESF gesubsidieerde trajecten.

Tot slot maken we een regionaal onderscheid tussen de trajecten. Hiervoor worden (ESF-)trajecten opgedeeld naar het STC waartoe de werkzoekende behoort. Bij de niet door ESF gesubsidieerde trajecten, die drie kwart van de bestudeerde trajecten uitmaken, zijn er weinig verschillen naar achtergrondkenmerken. Enkele uitschieters -zoals het hoge aandeel trajecten voor allochtonen in Antwerpen- zijn bij deze trajecten steeds te verklaren vanuit het feit dat deze specifieke groepen oververtegenwoordigd in het totaal aantal NWWZ-maanden binnen een bepaald STC. Voor de ESF-trajecten blijken er binnen de STC's wel duidelijke keuzes gemaakt te worden om bepaalde kansengroepen prioritair te stellen.

Het opvolgen van de arbeidsmarktresultaten van de trajecten die worden gesubsidieerd met ESF-middelen is belangrijk voor een goed beheer van deze middelen, en kan belangrijke informatie opleveren voor het bijsturen van de acties. De regio van zwaartepunten 1&2 meet op regelmatige basis de uitstroom uit trajecten, en rapporteert hier ook uitgebreid over op haar website. In essentie kijkt men op een aantal meetmomenten na afloop van het traject of de deelnemer aan het traject nog steeds in de werkloosheid zit, dan wel de werkloosheid heeft verlaten.

Dit is een meting van de bruto-effectiviteit. In dit onderzoek werden netto-effecten geschat, door te corrigeren voor het feit dat ook zonder deelname aan een traject een zeker aandeel van de deelnemers vroeg of laat uit de werkloosheid zou geraken. Hierbij werden twee benaderingen gevolgd.

In een eerste benadering werd voor iedere deelnemer die bij het beëindigen van haar traject  $x$  maanden werkloos is, een niet-deelnemer binnen de werkloosheid gezocht die eveneens minstens  $x$  maanden werkloos is, en op alle overige rele-

vante dimensies eveneens op de deelnemer in kwestie lijkt. Een vergelijking van de uitstroom uit de trajecten met de uitstroom van de deelnemersgroep aan trajecten geeft hier zeer gunstige netto-effecten. Bij de niet-ESF-trajecten uit deze periode zouden 81 op 100 deelnemers in vergelijking met de vergelijkingsgroep sneller de werkloosheid verlaten. Bij de ESF-trajecten loopt dit zelfs op tot 90 op 100 deelnemers.

In een tweede benadering werd gematcht bij de start van het traject. In essentie wordt voor iedere deelnemer die bij de start van zijn traject  $x$  maanden werkloos is, een niet-deelnemer binnen de werkloosheid gezocht die eveneens minstens  $x$  maanden werkloos is, en op alle overige relevante dimensies eveneens op de deelnemer in kwestie lijkt. Bij een meting met deze vergelijkingsgroep zakken de netto-effecten van de trajecten gevoelig. Globaal zouden nu nog circa 4 op 10 deelnemers sneller uitstromen dan niet-deelnemers. Dit betekent dat gemiddeld gezien in 6 op 10 gevallen de deelname aan een traject leidt tot een verlenging van de werkloosheidsperiode.

Wanneer een onderscheid wordt gemaakt naar beperkte trajecten (module 2 en 7) enerzijds, trajecten met een vorm van formele opleiding, en trajecten met een vorm van werkplekopleiding, blijken vooral die beperkte trajecten zeer dikwijls tot een verlenging van het verblijf in de werkloosheid te leiden. Hoe vroeger in de werkloosheidsperiode het traject opstart, hoe groter de kans dat deelname leidt tot een verlenging van het verblijf in de werkloosheid. Bij een start van het traject op hogere werkloosheidsduren, vermindert dit risico. Het behoren tot een kansengroep vermindert ook duidelijk het risico.

Op te merken valt wel dat, als iemand dank zij een gevolgde opleiding of werkervaring binnen zijn traject nadien een betere baan of een beter betaalde of meer stabiele baan vindt (dan wat het geval zou geweest zijn zonder deze opleiding), het soms te verantwoorden is dat zijn verblijf in de werkloosheid enigszins werd verlengd.

Een en ander betekent overigens niet dat een trajectbenadering als dusdanig een slechte methodiek zou zijn, wel dat deze methodiek meer selectief en gedoseerd moet worden toegepast. De schatting suggereert dat al met al gemiddeld gezien toch nog circa 40% van de deelnemers sneller uitstroomt dan wat het geval zou geweest zijn zonder deelname. Dit geeft aan dat er wellicht een niet onbelangrijke groep van werkzoekenden bestaat die mogelijk wel baat kan hebben bij een deelname. Het komt er dan op aan om na te gaan of deze groep kan worden afgebakend op basis van geobserveerde kenmerken. Hierbij kunnen dan ook de volgende aanbevelingen worden gemaakt:

- Er moet erg omzichtig worden omgesprongen met de instroom van kortstondig werklozen in trajecten. Dit is enkel zinvol als er duidelijke indicaties zijn dat de persoon in kwestie een hoog risico loopt om langdurig werkloos te worden.

- Er zijn binnen de Vlaamse werkloosheidsrealiteit weinig redenen om jongeren anders te behandelen dan oudere werklozen. Er wordt dan ook aanbevolen om ook voor min-25-jarigen de grens van de langdurige werkloosheid (terug) op 12 maand te leggen i.p.v. op 6 maanden.
- De toegang tot trajecten moet bij voorkeur gericht worden op die groepen die daar nood aan hebben (die zonder interventie een kleine kans hebben om uit de werkloosheid te geraken), en bovendien, die daar ook baat bij hebben (waarbij baat zowel betrekking heeft op netto- als op bruto-effecten, als met name een behoorlijke netto-effectiviteit gepaard gaat met zeer lage bruto-effecten kan men zich immers weer de vraag stellen of de interventie wel loont).
- Het is nuttig en aanbevelenswaardig om nog verder onderzoek te doen naar het effect van de combinatie tussen een bepaalde invulling van het traject enerzijds, en het behoren tot bepaalde doelgroepen anderzijds op de netto-effectiviteit.
- Trajectuitvoerders zouden alleszins moeten aangemoedigd worden om trajecten niet langer te maken dan nodig. Er moet blijvend gewaakt worden op een goede aansluiting tussen de trajectonderdelen. Tot slot moet ook de werkzoekende zelf gestimuleerd worden om ook tijdens de loop van het traject intensief naar werk te blijven zoeken.

### 3. De meerwaarde van ESF zwaartepunten 1&2 periode 2000-2006

In de *tussentijdse evaluatie* is de meerwaarde van ESF zwaartepunten 1&2 in Vlaanderen vastgesteld op verschillende domeinen:

- betere mogelijkheden voor beleidsmonitoring door het registratiesysteem voor cliënt- en projectgegevens en de synergetische verhouding tussen ESF en VDAB;
- elementen van goed bestuur in programmastructuren en management (bv. standaardisering van procedures, transparantie en beschikbaarheid van gegevens, aandacht voor evaluatie);
- innovatie op het vlak van kwaliteitsdenken en op het vlak van introductie van elementen van aanbesteding in het geheel van selectieprocedures en criteria;
- een verhoogde rechtszekerheid voor promotoren via institutionele enveloppes en derden-enveloppe, meerjarenerkenning en de optimalisering van registratie van gegevens.

In de *fnale evaluatie* kunnen we de meerwaarde van ESF zwaartepunten 1&2 evalueren op het aspect 'maatregelen en instrumenten' en op het aspect 'regie voor sturing en implementatie'.

Wat betreft de *maatregelen en instrumenten* kunnen we stellen dat het ESF-agent-schap heeft voortgebouwd op de verwezenlijkingen van de eerste helft van de

programmaperiode. Er is gewerkt aan de optimalisering van de instrumenten en de bijsturing van maatregelen voor een betere resultaatgerichtheid van het programma. Bovendien is tijdens de tweede helft van de programmaperiode in belangrijke mate rekening gehouden met de aanbevelingen, geformuleerd bij de tussentijdse evaluatie. In de bovenstaande paragrafen hebben we de meerwaarde van de instrumenten aangehaald en hebben we verdere aanbevelingen geformuleerd voor de toekomst.

Het regie-aspect zich situeert op een meta-niveau. De *regie* van het ESF-agentschap, en meer specifiek van de zwaartepunten 1&2, biedt op een aantal vlakken een bijzondere meerwaarde:

- de ESF-regie werkt door de scheiding regie-actor volledig onafhankelijk: dit is zonder meer een sterk punt voor de toekomst;
- de ESF-regie is positief geëvolueerd naar een gezaghebbende organisatie die vertrouwen geniet bij beleidsmakers en bij promotoren in het werkveld;
- de ESF-regie heeft elementen van goed bestuur trachten te combineren met een integrale benadering van promotoren door verschillende regiefuncties te onderscheiden (sturing, (financiële) controle en kwaliteitsaudit);
- de ESF-regie heeft de kwaliteitsbenadering een positieve wending gegeven: het sanctionerende karakter van labeling heeft plaats gemaakt voor een meer ondersteunend karakter van audit. Coaching en opvolging van kwaliteitsverbetering staan nu centraal;
- de ESF-regie biedt mogelijkheden tot koppeling van innovatie en mainstreaming, bij voorkeur niet in geïsoleerde zwaartepunten, maar mogelijks met gereserveerde budgetten, geïntegreerd in de zwaartepunten;
- de ESF-regie biedt mogelijkheden tot horizontale werking en kruisbestuiving tussen zwaartepunten, denken we aan methodiek- en instrumentontwikkeling inzake competentiedenken, loopbaanbegeleiding en trajectbegeleiding.

Het ESF-agentschap heeft met de invulling van de verschillende regiefuncties inhoud gegeven aan de regie van arbeidsmarktmaatregelen en -instrumenten en van arbeidsmarktactoren.

Bovendien is door het bestaan en de profilering van het ESF-agentschap een regisseur in het arbeidsmarktbeleid ontstaan, zonder duidelijke positionering in dit arbeidsmarktbeleid. Met de toewijzing van de arbeidsmarktregie aan VDAB en de programma-regie aan het ESF-agentschap blijft de vraag naar de ruimte van het ESF-agentschap voor het leggen van inhoudelijke accenten en naar vormen van partnerschap in de regie van arbeidsmarktprogramma's.



---

## HOOFDSTUK 2

### ZWAARTEPUNT 3: ONDERNEMERSCHAP

Het evaluatierapport van zwaartepunt 3 bestaat uit drie grote luiken. Eerst wordt een stand van zaken gegeven van de toegewezen en uitbetaalde middelen, het programmabeheer en de projectwerking binnen zwaartepunt 3. Vervolgens wordt ingegaan op de opvolging van de aanbevelingen geformuleerd in de mid term review. Tenslotte wordt de effectiviteit en impact van de projecten onder zwaartepunt 3 bestudeerd en geëvalueerd.

De belangrijkste conclusies omtrent het *programmabeheer* zijn:

- Het selectieproces wordt als rechtvaardig en transparant beoordeeld; de informatieverstrekking was effectief en duidelijk; enkel met de on line applicatie werden in het begin wat problemen ondervonden.
- In de programmaperiode was een evolutie merkbaar in de mate waarin beroep gedaan werd op de regie bij concrete problemen met de projectuitvoering.
- Inhoudelijke opvolging van de projecten gebeurt niet meer alleen via de inhoudelijke rapportages en projectbezoeken, maar vanaf 2004 ook via monitoringbezoeken.
- Tot 30/09/2005 werd reeds 108,6% van de vastgelegde middelen toegekend aan projecten.
- De private inbreng van middelen is toegenomen en bereikte 26 à 27% in 2004 en 2005.

Enkele aanbevelingen op programmaniveau zijn de volgende:

- De gebruiksvriendelijkheid van de on line applicatie dient bewaakt te worden.
- Een verdere verduidelijking van de administratieve procedures opgelegd in het kader van ESF zou nuttig zijn.
- De projectmonitoringbezoeken dienen verder gezet te worden.

De voornaamste conclusies betreffende de *projectwerking* betreffen:

- Er is een grote diversiteit aan projectpromotoren gaande van onderwijs- en opleidingsinstanties, sociale partners, private ondernemingen tot overheidsinstanties. Deze diversiteit bleek zelfs groter te zijn dan bij de mid term evaluatie. Vooral het aantal promotoren uit de private sector nam toe.

- Ongeveer driekwart van de projecten wordt in samenwerking met één of meerdere partners gedaan. Gemiddeld werkt men met 3,4 partners op een project. Arbeidsbemiddelingsdiensten en begeleidingsdiensten werken uitsluitend als partner mee aan de projecten.
- Er is een goede spreiding van projecten over maatregelen 1 en 3.
- 70,2% van de projecten heeft een looptijd van meer dan 2 jaar.
- Wat de focus van de projecten betreft zien we dan meer dan 40% zich op alle ondernemers richt. 51% van de projecten richt zich tevens op één van de kansengroepen als allochtonen, leerjongeren/studenten, laaggeschoolden, werkzoekenden, vrouwen of ouderen.

Wat de *opvolging van de aanbevelingen van de mid term evaluatie* betreft, kunnen we stellen dat deze zeer goed is gebeurd. Via aanpassing van het programmacomplement werden een aantal klemtonen aangepast; zo onder meer de verruiming van het begrip sociale economie, het thema ontwikkeling van ondernemerscompetenties, ... Ook rond themawerking werden acties ondernomen: de organisatie van een seminarie en het opstellen van een projectfiche voor themawerking binnen het zwaartepunt.

Naast de aanbevelingen gebeurd in het kader van de midterm evaluatie formuleren we enkele bijkomende aanbevelingen:

- Naar jongeren toe werden meerdere projecten opgezet binnen zwaartepunt 3. Via projecten als 'Responsible Young Starters' (en de wedstrijd beloftevolle modulaire ondernemer), 'Recht op dromen' en 'Small Business Projects' werd een belangrijke bijdrage geleverd in het ontwikkelen van ondernemerscompetenties binnen verschillende onderwijsniveaus. Deze projecten trachten het ondernemend gedrag van de jeugd van jongs af aan te moedigen. De link tussen economie en onderwijs verbeterde, maar er blijft nog ruimte voor meer interactie en uitwisseling tussen ondernemers en jongeren bijvoorbeeld via het inschakelen van ondernemers in de lessen.
- Hoewel 45-plussers in beleidsnota's (cf. beleidsnota Economie van Vlaams minister van Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel) naar voor geschoven worden als belangrijke potentiële doelgroep voor acties rond ondernemerschap, stellen we vast dat deze doelgroep te weinig aan bod komt in de projecten binnen zwaartepunt 3 maatregel 1. Op Vlaams niveau gebeuren hieromtrent wel acties geïnitieerd vanuit de Administratie Economie, doch de onmogelijkheid tot cofinanciering met ESF maakt dat een aantal kansen onbenut blijven om de werkzaamheidsgraad van de ouderen te verhogen via hun ondernemerschapspotentieel.

Wat de *effectiviteit* van de projecten onder zwaartepunt 3 betreft, kunnen we uit de analyses besluiten dat de gestelde objectieven in vele gevallen reeds zijn bereikt of dat alleszins de verwachtingen dat ze zullen bereikt worden positief zijn. Heel wat projecten zijn immers nog lopend en konden hun objectieven nog niet (volledig)

realiseren. In vergelijking met de midterm review zien we tevens een sterke toename in de objectieven en resultaten. Dit heeft onder meer te maken met het type projecten dat in de tweede helft van de programmaperiode werd opgestart. Hieronder vallen een aantal projecten (cf. de televisieprogramma's) die net als doelstelling hebben om een zeer ruime doelgroep te sensibiliseren.

De *impact* van de projecten onder zwaartepunt 3 werd gemeten bij een staal van afgelopen projecten (via enquêtes en interviews). De voornaamste bevindingen uit deze impactmeting waren de volgende:

- Via het opnemen van het thema ondernemerschap in de curricula in hogescholen (via small business projects) krijgen studenten een realistischer beeld van wat ondernemerschap inhoudt;
- Heel wat van de bevraagde deelnemers van de geselecteerde projecten gaven duidelijk blijk van een intentie tot ondernemen. In hoeverre deze intentie door de projecten werd tot stand gebracht is moeilijk meetbaar;
- Een aantal van de onderzochte projecten (Vlerick business angel network, ondernemerschap voor etnisch-culturele minderheden) leverden een impact door opportuniteiten te creëren en de stap naar ondernemerschap te faciliteren. Heel wat business angels vonden interessante investeringspistes, de meeste ondernemers met een projectidee gingen aan de slag als zelfstandige en een aanzienlijk deel van de begeleide allochtone ondernemers is gestart of heeft een reëel perspectief om te starten;
- De onderzochte projecten realiseerden een grote impact op het vlak van het verwerven van kennis en vaardigheden en de ontwikkeling van attitudes. Deelnemers aan de projecten voelden zich competent op het vlak van management, het opstellen en kunnen verkopen van een business plan, het vinden van financiering, ICT, ... De projecten hadden tevens een impact op het zelfvertrouwen van de deelnemers en verhoogden de assertiviteit van de deelnemers;
- Echte impact wordt gerealiseerd als het geleerde kan toegepast worden in de werksituatie. We merken bijvoorbeeld dat managementinstrumenten als balance scorecards door toedoen van workshops (project De Punt) ingang vonden in een aantal sociale economiebedrijven;
- Het belang van kwalitatieve impact mag niet uit het oog verloren worden. Zo hebben projecten van maatregel 1 onder meer een impact gerealiseerd op het vlak van bewustmaking en op het vlak van een verbetering van de kwaliteit van begeleidings- en opleidingstrajecten. Kwalitatieve impact is ook des te belangrijk omdat de kwantitatieve impact niet altijd even gemakkelijk meetbaar is.
- Continuïteit in de ondersteuning bij disseminatie is belangrijk, evenals het mogelijk maken van een update van de inhoud van ontwikkelde producten rekening houdend met veranderende omgevingsfactoren.

Om de impact van projecten te handhaven en nog te vergroten, formuleren we dan ook volgende kritische succesfactoren:

- De eindbegunstigde van een project bestaat niet. Een modulaire aanpak, zeker binnen begeleidings- of opleidingstrajecten, is te verkiezen.
- Er dient voor gezorgd te worden dat er zoveel mogelijk drempelverlagend gewerkt wordt zeker naar bepaalde kansengroepen toe;
- Een goede detectie van noden waarop een project dient in te spelen blijft een noodzakelijk voortraject;
- Inschakeling van verschillende kanalen is aangewezen bij projecten waar sensibilisering of imagoversterking een belangrijke doelstelling is.

We formuleren ook enkele aanbevelingen naar het toekomstige programma toe.

- Het toekomstige programma dient er te blijven van uitgaan dat ondernemerschap vele facetten behelst. Het creëren van een positieve beeldvorming, het creëren van een cultuur van de initiatiefnemer, de aanscherping van ondernemersvaardigheden en het stimuleren van netwerkvorming zijn permanente aandachtspunten waarbij resultaten zich niet steeds dadelijk aandienen. Daarbij dient men het ondernemerschap zowel bij het brede publiek als bij specifieke doelgroepen te stimuleren, elk via geëigende methodes.
- De belangrijkste doelstelling blijft, conform de communautaire strategische richtsnoeren 2007-2013, het bevorderen van een ondernemersklimaat waarin de verwerving, verspreiding en toepassing van nieuwe kennis worden gestimuleerd. In de toekomst zullen projecten daarenboven mogelijkheden moeten scheppen opdat onderzoeksinstellingen, de particuliere sector en de publieke sector een optimale wisselwerking kunnen tot stand brengen. De creatie van spin-offs uit onderzoeksinstellingen en bedrijven dient verder gestimuleerd te worden. Ook een internationale focus mag hierbij niet ontbreken. In de toekomst zal nog uitgemaakt worden of spin-off creatie ESF-materie of O&O-materie wordt.
- Het beschikbaar maken van een ondersteuning op maat voor specifieke groepen ondernemers (startende ondernemers, vrouwen, jongeren, ouderen, etnische minderheden) dient een belangrijke doelstelling te blijven ook binnen het nieuwe programma. In meerdere projecten binnen de huidige programmaperiode werden initiatieven genomen op vlak van voorlichting, opleiding en advies die bijdragen tot een hogere deelname van deze groepen aan het economische proces via ondernemerschap. Naar de doelgroep van de ouderen toe bleef heel wat potentieel onderbenut.
- Deze steun op maat zou ook gekoppeld moeten worden aan een betere toegang tot financiering. De toegang tot financiering is vaak moeilijk voor startende ondernemingen, wat een obstakel vormt voor groei en werkgelegenheid.

Binnen de huidige programmaperiode werd reeds een inspanning geleverd (o.m. via het business angel netwerk Vlerick BAN) om ondernemers in contact te brengen met business angels. Op deze basis dient verder gebouwd te worden om via risicodragend kapitaal en roterende fondsen de toegang tot financiering te faciliteren voor innovatieve startende ondernemingen.

- Bovendien wordt het opstarten van een eigen zaak nog onvoldoende gezien als een manier om zichzelf en ook anderen tewerk te stellen. Uit de resultaten van de impactanalyse blijkt dat er geen impact verwacht wordt op vlak van tewerkstelling. De link tussen ondernemerschap en werkgelegenheid wordt dan weer wel gelegd indien het over negatieve berichtgeving gaat (faillissementen, herstructureringen). Naar een volgende programmaperiode toe wordt het belangrijk om duidelijk te maken dat de toeleiding naar het ondernemerschap een onlosmakelijk onderdeel van de toeleiding naar méér werk vormt.

Ten slotte willen we in het licht van een nieuwe programmaperiode pleiten voor een intensievere uitwisseling tussen projecten die een gelijkaardig product of dienst vooropzetten. Zo werden in de huidige programmaperiode meerdere projecten opgezet rond het "leren ondernemen". Efficiëntiewinsten en een groter draagvlak zijn mogelijk wanneer krachten gebundeld worden en expertise uitgewisseld wordt. Een beter inzicht in het opleidingsaanbod op vlak van "leren ondernemen" in Vlaanderen is daarom onontbeerlijk, aangezien dit tot op heden onvoldoende transparant is. Als regisseur van de ondernemersvorming ("Leren ondernemen") dient VIZO (toekomstig: Syntra Vlaanderen) de transparantie te bevorderen. Er dient tevens voor gepleit te worden dat VIZO ook de regie zal op zich nemen van ESF-projecten inzake "Leren Ondernemen". Deze regie "leren ondernemen" zal als krachtlijnen omvatten: het uitbouwen van een kenniscentrum, het zaaien van ondernemersattitudes, meer en beter ondernemen via doelgroepenbeleid en het hervormen en afstemmen van trajecten bedrijfsbeheer (cf. Beleidsnota Werk 2004-2009).



---

## ***HOOFDSTUK 3***

### ***ZWAARTEPUNT 4 : AANPASBAARHEID***

In de afgelopen jaren werd er binnen zwaartepunt 4 sterk innoverend werk geleverd, zowel op inhoudelijk als op procedureel vlak.

Wat de inhoudelijke vernieuwingen betreft, kan in de eerste plaats verwezen worden naar het geleverde werk en het ontwikkelde kader m.b.t. de centra voor loopbaandienstverlening, waar ook het kwaliteitsdenken uit zwaartepunt 1&2 ingang vond door de introductie van het ESF-label. Ander belangrijk inhoudelijk innovatief werk wordt geleverd binnen maatregel 3, waar de nodige voorbereidende acties worden ontwikkeld die een toekomstige invoering van EVC-procedures zullen faciliteren.

Op procedureel vlak werd de vroegere selectieprocedure, waarin de bonuspunten een erg groot gewicht hadden gekregen, grondig gewijzigd. Voor maatregel 2 verdwijnen de bonuspunten helemaal, bij de maatregelen 1 en 3 komen de bonuspunten op het tweede plan terecht, en wordt de kwaliteit van ingediende voorstellen een kernelement bij de selectie. Deze procedure, in combinatie met de thematische aanpak, verhoogt de kans dat de maatregel 1 en de maatregel 3 middelen (1°) binnen de inhoudelijk meest kwalitatieve projecten (2°) daadwerkelijk een meerwaarde bieden.

Er werden belangrijke inspanningen gedaan op het vlak van de bekendmaking en promotie van de maatregelen. Ook wat betreft de inhoudelijke ondersteuning en opvolging van de promotoren werd een grote vooruitgang geboekt. Een vaststelling blijft dat deelname aan een zwaartepunt 4 project, vanaf het moment van de formulering van het voorstel, toch wel aanzienlijke inspanningen vergt van de promotoren.

Wat betreft de aanbevelingen die werden gemaakt naar aanleiding van de mid-term evaluatie, kan worden vastgesteld dat met alle aanbevelingen werd rekening gehouden. Voor de volledige verwezenlijking van een aantal van deze aanbevelingen blijven weliswaar verdere inspanningen nodig. We komen daar verder op terug.

Wat betreft de effectmeting van de gesubsidieerde acties, werd binnen zwaartepunt 4 de maatregel 1 m.b.t. de werknemersopleiding geselecteerd als strategische

maatregel. Dit is immers de enige maatregel binnen het zwaartepunt waarvoor momenteel een meer grootschalige evaluatie van de effectiviteit op middellange termijn mogelijk was.

De keuze voor maatregel 1 als strategische maatregel betekent met ander woorden op geen enkele wijze dat we maatregel 2 (loopbaandienstverlening) en maatregel 3 (ontwikkelingen rond EVC) als minder strategisch zouden inschatten. Wel integendeel. Maatregel 1 blijft ook in de toekomst belangrijk, maar begeeft zich wel stilaan in bekend vaarwater: grote inhoudelijke vernieuwingen in het subsidiebeleid van de overheid t.a.v. de bedrijfsopleiding blijven de laatste jaren wat achterwege, en worden ook niet dadelijk meer verwacht, al blijft het erg belangrijk om via aanpassing van selectiecriteria er blijvend naar te streven om een groter bereik te krijgen bij werknemersgroepen die momenteel weinig of niet participeren aan de werknemersopleiding, en op dit vlak is er, ook in de toekomst, zeker nog een mooie rol weggelegd voor het ESF in Vlaanderen. Anderzijds is duidelijk dat juist wat betreft de maatregelen 2 en 3 het ESF in Vlaanderen momenteel mee in de "frontlinie" staat, en mee inhoud en vorm geeft aan belangrijke beleidslijnen voor de komende jaren. In die zin zijn de maatregelen 2 en 3 absoluut van strategisch belang, en verdienen zij dan ook de nodige aandacht binnen een toekomstig programma.

Met betrekking tot maatregel 1 werd o.m. een deelnemersbevraging uitgevoerd. Hier kwamen de volgende krachtlijnen uit naar voor:

- Over het algemeen zijn de cursisten tevreden tot zeer tevreden over de opleiding. Daarnaast wordt de opleiding ook als bruikbaar geëvalueerd.
- Drie tot vier jaar na de opleiding is 90% van de cursisten nog steeds aan het werk bij de oorspronkelijke werkgever. Van de cursisten die bij een andere werkgever zijn tewerkgesteld, beweert 30% dat het volgen van de opleiding hen geholpen heeft bij het vinden van hun huidige werk. Het valt op dat twee derde van de respondenten die zelf ontslag genomen heeft en inmiddels een andere baan heeft, aangeeft dat de opleiding hem geholpen heeft bij het vinden van de huidige job.
- De meeste cursisten hadden drie tot vier jaar na hun opleiding nog steeds dezelfde functie als op het moment van de opleiding zelf. Opvallend is wel dat bijna 15% van de respondenten aangegeven heeft dat zijn functie verslechterd zou zijn als hij de opleiding niet gevolgd had.
- 15% van de 744 mensen die op het moment van het interview aan het werk zijn, beweert dat ze zonder de opleiding momenteel een lager loon zouden hebben gehad.
- Bij 20% zou de jobonzekerheid groter zijn geweest indien de opleiding niet was gevolgd.

Globaal gesproken is er op het niveau van de deelnemers dus enkel bij een weliswaar niet verwaarloosbare minderheid sprake van effecten op de loopbaanontwikkeling ten gevolge van de deelname aan de opleiding.

Op een rondetafelconferentie met opleidingsverantwoordelijken uit bedrijven die deelnemen aan zwaartepunt 4 maatregelen, werd gesteld dat het programma op de volgende twee punten een duidelijke meerwaarde biedt:

1. zonder de ESF-subsidies zouden ze minder dan nu aandacht kunnen schenken aan de opleiding van kansengroepen;
2. de ESF-subsidies leidt tot een kentering in de cultuur, van de manier waarop men denkt en staat tegenover opleiding. De structuur die tijdens een ESF-project wordt opgebouwd (opvolging, rapportering, kostenberekening, tijdsbestedingsberekening, formalisering, etc.), kan mogelijk ook na afloop van het project nog sporen achterlaten.

Op basis van beide geciteerde meerwaarden, die eigenlijk een gedragsverandering beogen, kan men een argumentatie opbouwen die stelt dat eenzelfde organisatie slechts één of twee jaar aan een stuk een beroep zou mogen doen op zwaartepunt 4 middelen.

Om na te gaan of het verkrijgen van een ESF-subsidie ook gedragsveranderingen genereert op het niveau van het opleidingsbeleid (opleidingsinvesteringsvolume, aantal betrokken werknemers), etc., maakten we een koppeling tussen enerzijds de bedrijven die reeds genoten van een ESF-subsidie binnen maatregel 1 en anderzijds de sociale balansgegevens. De opleidingsinvesteringen van de "ESF-bedrijven" liggen een stuk hoger dan die van "niet-ESF-bedrijven", maar fluctueren klaarblijkelijk veel sterker. Er kan hier evenwel geen causaal verband worden aangetoond.

Voor de komende periode worden tot slot nog de volgende aanbevelingen geformuleerd:

- De weg die de laatste jaren is ingeslagen, zowel op het vlak van de inhoudelijke vernieuwing als wat betreft de bijstelling van de selectieprocedure, is zinvol en zorgt ervoor dat het zwaartepunt 4 programma duidelijk complementair is aan het reguliere beleid, en zelfs een functie als wegbereider en laboratorium krijgt. Er wordt dan ook aanbevolen deze weg verder te bewandelen.
- De thematische aanpak bij oproepen voor maatregel 1 zorgt ervoor dat er duidelijk kan gestuurd worden op de inhoud van de ingediende voorstellen, hetgeen de kans op een meerwaarde van de goedgekeurde projecten verhoogt. Het verdient dan ook aanbeveling deze praktijk verder te zetten.
- Er wordt aanbevolen dat men zeer alert blijft voor de problematiek van de administratieve last die wordt opgelegd aan promotoren.

- Wat betreft de niet-financiële en financiële monitoring wordt aanbevolen dat een af te spreken minimum aan indicatoren en stuurbordgegevens op regelmatige wijze worden geactualiseerd en gepresenteerd op de Strategische Werkgroep.

---

## **HOOFDSTUK 4**

### ***ZWAARTEPUNT 5 : Versterking van het gelijkekansenbeleid voor mannen en vrouwen door innovatieve acties en door het stimuleren en ondersteunen van mainstreaming***

Wanneer we kijken naar de recente evolutie (sinds 2003) binnen zwaartepunt 5 stellen we vast dat de voorziene middelen nog steeds onderbenut blijven (dit ondanks de inspanningen van de regie op vlak van communicatie en veldverkenning). De keuze om te werken met innovatieve, testings- en ontwikkelingsacties binnen dit thema heeft niet tot de verwachte respons geleid, hoewel velen het erover eens zijn dat er meer potentieel aanwezig is in Vlaanderen. Mogelijke redenen van deze onderbenutting en van het niet kunnen aanboren van dit potentieel, kunnen zijn: het imago van het thema, de te nemen ESF-drempel (vaak voor kleine organisaties), het ontbreken van een duidelijke aansturing door het beleid en andere actoren omtrent dit thema, ...

De ingediende projecten volgen de vastgestelde behoeften en noden op de arbeidsmarkt. In de beginperiode van de programmeringsperiode was er vooral aandacht voor projecten binnen maatregel 1 en 2, te verklaren vanuit de periode van hoogconjunctuur en arbeidsmarktkrapte. De aandacht is sindsdien enigszins verschoven naar maatregelen 3 en 4, wat geleid heeft tot een verschuiving van de middelen.

Mede door de vastgestelde onderbenutting werd beslist om in 2005 een nieuwe thematische oproep, aanvullend aan de permanente oproep, te lanceren rond 'voortrajecten en brugprojecten'. Hoewel de vraag rijst of deze projecten wel volledig thuishoren binnen zwaartepunt 5, zijn er (naast de beschikbaarheid van middelen) toch ook wel motiveringen aan te duiden waarom deze oproep ook tot op zekere hoogte kadert binnen zwaartepunt 5 (maatregel 1): het accent op innovatieve projecten en de eis dat gewerkt wordt rond genderneutrale methodieken. De eerste evaluatie van de ingediende projecten toont echter aan dat deze genderaspecten niet uitgewerkt zijn in de ingediende voorstellen. Zowel de regisseur als de beheersautoriteit beoordelen het bewaken van het genderaspect als belangrijk. Vandaar is de goedkeuring van de projecten enkel voorwaardelijk en dienen de projecten nog duidelijk aan te geven hoe ze deze genderaspecten zullen opnemen. Verdere opvolging hiervan zal gebeuren.

Er wordt binnen zwaartepunt 5 veel nadruk gelegd op productontwikkeling en disseminatie. We stellen vast dat de meeste producten inderdaad in een eindfase een eindproduct opleveren aan het ESF-Agentschap maar dat deze producten niet allemaal van een even sterke kwaliteit zijn of over een even sterk disseminatiepotentieel beschikken. Ook de disseminatieactiviteiten beperken zich soms tot een lokaal niveau, enkel zelden gaan ze verder tot het Vlaamse niveau.

Vanuit het ESF-Agentschap worden acties aangekondigd om via de themawerking de projecten en hun realisaties te inventariseren en te vertalen in een zwaartepunt 5-productenboek. Op die manier hoopt men de producten te verspreiden naar andere ESF-Zwaartepunten en promotoren en naar beleidsmakers toe. Ook worden lunchvergaderingen en rondetafels aangekondigd waarbij de projecten en hun realisaties voorgesteld zullen worden aan betrokken (beleids)actoren. Uit de evaluatie bleek dat andere zwaartepunten en actoren hier zeker vragende partij naar zijn. Een aanbeveling is dan ook om sterk in te spelen op deze vraag en de projectrealisaties duidelijk onder de aandacht van de betrokkenen te brengen, met aanwijzingen ter vertaling naar de mogelijke beleidsdomeinen. Van deze evaluatie willen we dan ook gebruik maken om aan te geven dat het aangewezen zou zijn om voldoende tijd en middelen te vinden voor het opstellen van beleidsaanbevelingen en voor implementatie van de output van de verschillende acties, omdat enkel op deze manier ook wezenlijk kan bijgedragen worden tot het verminderen van de kloof tussen mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt.

Uit de evaluatie blijkt immers dat de ontwikkelde producten niet allemaal even goed gekend zijn bij de betrokken actoren. Toch stellen we vast dat binnen zwaartepunt 5 enkele producten ontwikkeld zijn, die reeds breed gedissemineerd werden die hun meerwaarde bewezen hebben en waar nog verdere plannen mee zijn. We denken hierbij aan de Family Business audit en quick scan, aan het genderzakboekje, aan het Oriënto-project, ... Enkele projecten en hun realisaties zijn dus komen bovendrijven (ook o.a. rond telewerken en kinderopvang) en vinden hun weg naar een bredere verankering.

Wat programmabeheer betreft, kunnen we vaststellen dat de werking van de Strategische Werkgroep en van de regie van zwaartepunt 5 goed en efficiënt verloopt. Enkel de aanwezigheid van alle leden van de Strategische Werkgroep is niet gegarandeerd; sommige leden zijn reeds gedurende lange periode afwezig. Een aanbeveling is dan ook om hiertoe opnieuw te sensibiliseren, te polsen naar redenen van afwezigheid en eventuele oplossingen voor te stellen. De selectie en beoordeling van de projectaanvragen gebeurt grondig en via een afgesproken procedure.

De werking van zwaartepunt 5 kenmerkt zich door een degelijke opvolging van de projecten en van de promotoren, niet enkel via tussentijdse rapporteringen en voortgangsrapporten maar ook via themawerking en monitoringbezoeken. Dit geldt voor de acties onder maatregelen 1 tot en met 4.

Meer aandacht kan, in het kader van opvolging, besteed worden aan de uiteindelijke effecten en realisaties van de verschillende projecten: welke vooropgestelde doelstellingen werden gehaald, welk doelpubliek werd bereikt, opvolging van de verdere disseminatie en het bereik, opvolging van effecten en impact.

#### *Mainstreaming binnen de andere zwaartepunten*

Als operationele doelstelling (cf. programma complement) werd vooropgesteld dat binnen zwaartepunt 5, maatregel 5 gezorgd dient te worden voor mainstreaming van gelijkekansenacties binnen de andere zwaartepunten en dat er gezorgd dient te worden voor integratie van de gelijkekansengedachte binnen de andere zwaartepunten. Meer inspanningen hiertoe lijken nog steeds nodig, niet enkel inhoudelijk maar ook structureel op het programmaniveau. Het mainstreamingsbeleid dient inhoudelijk sterker onderbouwd te worden en vertaald te worden in de verschillende zwaartepunten. Indien het mainstreamingsbeleid inzake gelijke kansen man/vrouw een prioriteit is voor de Vlaamse Regering, dient dit ook duidelijk te worden in ondersteuning en vertaling naar de andere zwaartepunten toe. Op programmaniveau dient gewerkt te worden aan het besef van de gedeelde verantwoordelijkheid die ieder zwaartepunt heeft inzake gelijke kansen.

Zwaartepunt 5 dient ook in te staan voor de *opvolging* van de doelstelling van de mainstreamingsmaatregel. Een monitoringsysteem werd hiertoe, in overleg met de verschillende regisseurs, ontwikkeld. Deze indicatorenset zou, indien de gegevens beschikbaar zijn en effectief opgevolgd kunnen worden, een goed systeem vormen om het gelijkekansenaspect binnen de verschillende zwaartepunten op te volgen. Vaststelling is dat binnen de verschillende zwaartepunten veel van de gevraagde informatie potentieel aanwezig is. Maar binnen zwaartepunt 5 worden nog steeds lacunes ervaren in de gegevens die aangeleverd worden. Hernieuwde aandacht voor de gegevens die nodig zijn ter monitoring is dan ook nodig. Bovendien blijkt dat gegevens die in principe moeten kunnen aangeleverd worden, toch niet altijd doorgegeven worden. We veronderstellen dat de reden hiervoor ligt in het feit dat de opmaak van deze gegevens ten behoeve van zwaartepunt 5 bijkomende inspanningen vraagt van de andere zwaartepunten. Bovendien zorgde de applicatie en de onvolledige operationalisering ervan voor onvolkomenheden (waaruit lessen naar de toekomst toe, uit kunnen geleerd worden). We willen hier dus nogmaals hameren op het belang van deze gegevensverzameling voor de opvolging van het gelijkekansenaspect binnen Doelstelling 3.

#### *Naar de toekomst toe*

Het behandelen van gelijke kansen man-vrouw binnen een afzonderlijk zwaartepunt 5 wordt voor deze programmeringsperiode nog steeds als de juiste keuze beschouwd: expliciete aandacht voor het thema heeft mogelijkheid geboden om

vernieuwend te werken en om een nieuwe élan aan het gender- en gelijkekansenbeleid te geven. Deze keuze was ook gebaseerd op een vastgestelde nood en behoefte en op basis van de aanbevelingen vanuit de evaluatie van de vorige programmeringsperiode.

Maar we stellen ook vast dat, ondanks de gewaardeerde meerwaarde, er (in het werkveld) grenzen zijn aan de innovatieve ruimte rond het thema gelijke kansen man-vrouw. Bovendien kunnen we er niet omheen dat het bewaken, mainstreamen van gelijke kansen man-vrouw binnen de andere zwaartepunten ook geen succesverhaal geworden is gedurende deze programmeringsperiode.

Naar een volgende programmeringsperiode toe, zou kunnen nagedacht worden om de optie van een afzonderlijk zwaartepunt te verlaten en te gaan naar een stevigere verankering van het thema gelijke kansen binnen de andere zwaartepunten. Het genderspect dient dan wel sterk bewaakt te worden binnen de andere zwaartepunten: de interesse dient er voor aanwezig te zijn, onderbouwd vanuit een structurele inbedding en met de nodige financiële armslag. Daarnaast kan de belangrijke keuze om te werken aan innovatie rond dit thema verder bewaakt worden door het genderspect gelijke kansen man-vrouw dan expliciet ook mee op te nemen in wat nu zwaartepunt 6 is (en waar dus ook ruimte ingebouwd wordt voor innovatieve acties en projecten rond het thema gender en gelijke kansen).

## HOOFDSTUK 5

### ZWAARTEPUNT 6 : *Effecten van experimenten, pilootprojecten en studies*

In deze externe evaluatie van ESF doelstelling 3 zwaartepunt 6 was de vraag in hoeverre pilootprojecten, experimenten en studies een effect hebben op de invulling en uitvoering van het reguliere arbeidsmarktbeleid de centrale strategische kwestie. Deze vraag werd onderzocht op strategisch niveau (sleutelfiguren) en op het niveau van de projecten (promotoren).

In concreto werd er in de gesprekken hoofdzakelijk gepeild naar graad van mainstreaming: in welke mate worden de resultaten van de experimenten, pilootprojecten en studies vertaald naar het reguliere beleid, van het niveau van de werking van de promotor tot op het niveau van het ruimere arbeidsmarktbeleid? Het onderscheid met het begrip 'disseminatie' is echter niet steeds even helder in bovenstaande resultaten. Hoewel het duidelijk is dat disseminatie in zijn letterlijke betekenis verwijst naar het louter 'verspreiden' van (informatie over) resultaten en producten, gebruiken sleutelfiguren en promotoren 'ruim verspreid' en 'ruim gebruikt' vaak als synoniemen. Beide hangen in de praktijk natuurlijk ook sterk samen: succesvolle disseminatie is doorgaans een voorwaarde voor succesvolle mainstreaming.

Wat het effect van de *experimenten en pilootprojecten* op de invulling en uitvoering van het reguliere arbeidsmarktbeleid betreft, blijkt uit dit onderzoek dat dit globaal genomen positief wordt beoordeeld. Hoewel vrijwel alle projecten in zekere zin de ambitie blijken te hebben om te wegen op het arbeidsmarktbeleid, zijn er echter duidelijk meer en minder succesvolle experimenten/pilootprojecten aan te wijzen. Uit de interviews met de sleutelfiguren kwamen vijf kritische succesfactoren naar voren, namelijk

1. Een sterk netwerk
2. Een duidelijke, arbeidsmarkt(beleids)gerichte visie
3. Een uitgewerkte disseminatiestrategie
4. Steun van centrale beleidsactoren
5. Financiële en personele draagkracht
6. Een bruikbaar product

Het belang van deze succesfactoren werd bevestigd door de getuigenissen van de promotoren die er inderdaad in geslaagd zijn hun product in heel Vlaanderen (en zelfs daarbuiten) ingang te doen vinden.

De aansturing van deze experimenten en pilootprojecten gebeurt door de strategische werkgroep en door het ESF-agentschap.

Wat de werking van de strategische werkgroep betreft, werden volgende aandachtspunten naar voor geschoven door de sleutelfiguren: de (te) sturende rol van het kabinet bij het formuleren van de oproepen in tijden van budgettaire schaarste, de tendens om oproepen via schriftelijke procedure op te stellen, de deontologie van leden van de SWG wanneer ze betrokken partij zijn bij het beoordelen van projecten, de discussie met de lezers van het ESF-agentschap over de invulling van het begrip 'innovatief' en het gebrek aan opvolging van projecten eens ze lopen.

De promotoren vestigden de aandacht op volgende knelpunten in de werking van het ESF-agentschap: het gebrek aan inhoudelijke belangstelling en opvolging, de administratieve belasting die het gebruik van de SBS-applicatie met zich meebrengt en de traagheid van uitbetaling. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat we spraken met promotoren van afgeronde projecten, die niet steeds op de hoogte waren van de recente inspanningen die op het ESF-agentschap zijn gebeurd om projecten beter op te volgen.

Deze resultaten wijzen uit dat er slechts in beperkte mate navolging is gegeven aan de centrale aanbevelingen uit de mid term evaluatie.

Op basis van documentenanalyse kon worden vastgesteld dat er gedeeltelijk werk werd gemaakt van de tweede aanbeveling om meer inspanningen te leveren om de nieuwe instrumenten en methodieken bekend en toegankelijk te maken. Er werden enkele disseminatie-initiatieven genomen, maar de lijst van promotoren die wordt aangekondigd op de website, is bijvoorbeeld tot nu toe nog niet beschikbaar.

Verder stellen we vast dat ondanks de aanbeveling dat de regisseur van zwaar-tepunt 6 meer tijd zou moeten besteden aan de inhoudelijke opvolging van afgesloten en nog lopende projecten, en de inspanningen die sinds 2004 op dit vlak worden gedaan, dit nog steeds een belangrijk knelpunt blijkt te zijn.

Op basis van deze evaluatie kunnen dus voor de experimenten en pilootprojecten volgende aanbevelingen worden geformuleerd:

a. *Disseminatie en mainstreaming waarborgen en ondersteunen*

Het besef dat dit cruciaal is, is duidelijk gegroeid en eerste aanzetten hiertoe werden al gegeven (bv. thematische oproepen, themawerking, ...). Waar de energie tijdens de voorbije programmaperiode vooral is gegaan naar het uitbouwen van een structuur en uittekenen van procedures, en het formuleren en afhandelen van projectoproepen, moeten disseminatie en mainstreaming in de toekomst prioritaire aandachtspunten worden. Meer inspanningen moeten

geleverd worden opdat zoveel mogelijk experimenten en projecten aan de kritische succesfactoren kunnen beantwoorden.

Dit kan concreet door:

- Bij het verspreiden van de oproep de beleidsprioriteiten duidelijk te expliciteren, zonder echter bij voorbaat de experimenteerruimte té sterk te beperken.
- Een duidelijke definitie van ‘innovatie’ te ontwikkelen, waarover consensus bestaat tussen de strategische werkgroep en het ESF-agentschap, en die ook te verspreiden van bij de oproep.
- In het aanvraagdossier sterkere garanties te vragen wat betreft de 5 kritische succesfactoren.
- Expliciete beoordelingscriteria voorop stellen waaraan het innovatief karakter en het voldoen aan de 5 kritische succesfactoren van projecten kunnen worden afgemeten.
- Het ESF-agentschap (en bij uitbreiding de strategische werkgroep) zo te organiseren dat een sterkere inhoudelijke ondersteuning, opvolging en valorisatie van projecten mogelijk wordt. Er zal een evenwicht moeten gezocht worden tussen het hoge tempo waaraan er projectoproepen worden gelanceerd en de nood aan ondersteuning, opvolging en valorisatie van projecten. Dit vooral om ‘risicoprojecten’ meer kans op slagen te geven.
- Als opvangnet de mogelijkheid te creëren om een zuivere mainstreamperiode te financieren voor projecten die de moeite waard zijn maar waarbij men om een of andere reden niet aan disseminatie en mainstreaming is toegekomen.

*b. Werken aan administratieve vereenvoudiging*

ESF zwaartepunt 6 zou toegankelijker kunnen worden gemaakt voor promotoren door:

- De SBS-applicatie gebruiksvriendelijker te maken.
- De financiële administratie zo te organiseren dat de periode die de promotoren moeten prefinancieren, korter wordt.

*c. Waken over de deontologie binnen de strategische werkgroep bij het beoordelen en selecteren van individuele projecten*

Dit kan concreet door:

- De afspraak te maken dat wie betrokken partij is bij een individueel project, zich onthoudt van de discussie.

Wat het effect van de *studies* op de invulling en uitvoering van het reguliere arbeidsmarktbeleid betreft, is het beeld verschillend voor het onderzoek van het Steunpunt WAV en voor het onderzoek in het kader van het VIONA-programma.

Het eerste wordt unaniem positief beoordeeld. Onze aanbeveling hier kan alleen maar zijn om de werking van het Steunpunt WAV zo verder te zetten, dat

het kan blijven inspelen op nieuwe behoeften en noden op het vlak van wetenschappelijke ondersteuning van het werkgelegenheidsbeleid.

Het VIONA-programma kampt volgens de sleutelfiguren echter met twee grote problemen die de effectiviteit ervan in het gedrang brengen, nl. de moeilijke afstemming tussen onderzoek en beleid, en de dalende interesse van universitaire onderzoeksinstellingen voor beleidsgericht onderzoek.

Voor beide vormen van arbeidsmarktonderzoek rijst echter ook de vraag of dit in de toekomst nog met ESF-middelen kan/moet gefinancierd worden.

Dit alles brengt ons tot volgende aanbevelingen, waarbij b en c specifiek gelden voor het VIONA-programma:

*a. Onzekerheid over de toekomstige financiering uitklaren*

Men is het eens over de nood aan en het belang van beleidsgericht arbeidsmarktonderzoek, maar men vraagt zich af of ESF in de toekomst de financieringsbron kan/moet zijn. Om een zinnig debat te kunnen voeren, dient hier zo spoedig mogelijk klaarheid in te worden geschapen.

*b. Meer zorg besteden aan de afstemming tussen onderzoek en beleid*

Zowel qua inhoud als qua timing moet er een betere afstemming tussen onderzoek en beleid worden nagestreefd om de relevantie en effectiviteit van het onderzoek beter te kunnen garanderen.

*c. Streven naar een evenwicht tussen korte- en langetermijnonderzoek*

Het langetermijnonderzoek blijkt meer en meer in het gedrang te komen binnen het VIONA-programma. Er dient dus gepleit te worden voor een hernieuwde aandacht voor dit soort onderzoek.

*d. Actieonderzoek stimuleren*

Het koppelen van actieonderzoek aan experimenten of pilootprojecten kan een manier zijn om de relevantie en de effectiviteit van zowel deze experimenten/pilootprojecten als dit onderzoek te optimaliseren.

## ***HOOFDSTUK 6***

### ***PROGRAMMABEHEER***

Het hoofdstuk over het programmabeheer analyseert en evalueert de structuren en processen die ontwikkeld zijn om het Doelstelling 3 programma in Vlaanderen uit te voeren. In de finale evaluatie besteden we aandacht aan de opvolging van de aanbevelingen uit de mid term evaluatie en aan de effecten van programmabeheer op de resultaten. De aanbevelingen zijn geformuleerd als leereffecten uit de huidige programmaperiode. Ter afsluiting formuleren we de succesfactoren inzake programmabeheer, zoals deze uit de rondvraag naar voor kwamen.

Bij de beoordeling van programmabeheer onderscheiden we zes beheersprocessen:

- Besluitvorming
- Kwaliteitsbewaking
- Themawerking
- (Externe) communicatie
- Rapportering en monitoring
- Financieel beheer en controle

Voor elk van deze processen gingen we na in welke mate de aanbevelingen uit de mid term evaluatie opgevolgd zijn, en welke aandachtspunten eventueel overblijven. Uit deze analyse blijkt dat op de meeste vlakken vooruitgang is geboekt, en dat heel wat acties aan sluiten bij de geformuleerde aanbevelingen. De resterende aandachtspunten zijn terug te vinden bij de leereffecten (zie verder).

Een kwalitatieve analyse van de effecten van het programmabeheer leert dat het beheer significant bijdraagt tot het behalen van resultaten op vlak van effectiviteit, kwaliteitsvolle projecten, toegevoegde waarde en financiële performantie. Dit geldt echter niet voor alle processen even sterk. Besluitvorming (organen en procedures) en rapportering en monitoring hebben de grootste invloed. Het is dan ook uiterst belangrijk dat deze processen voldoende aandacht krijgen en optimaal verlopen.

Een volgende stap in de analyse leidt tot een synthese van de belangrijkste leereffecten. We onderscheiden volgende verbeterpunten of sterke punten die te behouden zijn:

- Een eerste reeks verbeterpunten hebben betrekking op het organogram voor de uitvoering van Doelstelling 3 en de bestuurskundige positie van het centrale beheersorgaan (ESF Agentschap). Het beheer zal baat hebben bij een kleiner aantal inhoudelijke prioriteiten. Inzake het financiële beheer is er nood aan meer transparantie over het financiële beleid, een flexibeler financieel plan (ESF kredieten), uniforme financiële criteria. Een vereenvoudiging dringt zich op.
- Inzake de kwaliteitsbewaking is de opmars van het kwaliteitsdenken positief. Toch is er nog ruimte voor versterking en veralgemening over alle zwaartepunten, bijvoorbeeld op basis van een kwaliteitsinstrument waarmee de kwaliteit op projectniveau gemeten kan worden (uitvoering + resultaten), naast (of in combinatie met) de kwaliteit op organisatieniveau (promotor).
- Een aangepast monitoringsysteem kan bijdragen tot de kwaliteit en het succes van het programma. Het monitoringsysteem dient de basis vormen voor een meer resultaatgerichte sturing en bijsturing van projectoproepen, thematische acties, ... Het instrumentarium om projectresultaten te inventariseren kan aan dit monitoringsysteem gekoppeld zijn.
- Het personeelsstatuut van de medewerkers van het ESF Agentschap (eigen medewerkers, gedetacheerde medewerkers) heeft nadelen voor de praktische werking, en vraagt bijgevolg om een aanpassing (bijvoorbeeld vereenvoudiging). Het is ook belangrijk om de aanwezige gespecialiseerde kennis en competenties te behouden en te versterken.
- De communicatie en informatieverstrekking over de programma-inhoud, de programma-activiteiten en de projecten dient in stand te worden gehouden, en kan eventueel nog verbeterd worden.
- Toegankelijkheid en openheid van ESF Agentschap wordt zeer gewaardeerd door het werkveld, en is een troef die ook in een volgende programmaperiode van belang is.

Tot slot geven we een overzicht van de belangrijkste succesfactoren voor een goed beheer van het Doelstelling 3 programma in Vlaanderen.

- Een **strategisch Enkelvoudig Programmeringsdocument** dat opgesteld wordt in nauwe samenspraak met de Vlaamse beleidsverantwoordelijken en de krijtlijnen uittekent voor het beheer. Dit document dient gedragen te zijn door het ruimere veld van arbeidsmarktactoren (derden, sociale partners, VDAB, sectoren, ...).
- **Transparantie** inzake het financiële beheer ESF Doelstelling 3 en inzake de inhoudelijke activiteiten.
- **Dynamisch beheer** dat het bottum-up ontstaan van projecten stimuleert (laagdrempelig maar ook garanties inzake kwaliteit nodig).

- 
- Onderbouwde **projectselectie**.
  - Instrumenten om **resultaten zichtbaar** te krijgen.
  - Zoveel mogelijk **uniforme en duidelijk interpreteerbare financiële criteria**, die moeten kunnen aangepast worden bv. in functie van nieuwe regelgeving. Dit geldt ook voor de regelgeving op Europees niveau.
  - **Performante dossierbehandeling** en beheer van financiële rapportering, ondersteund door een degelijk en gebruiksvriendelijk **elektronisch data-beheersysteem**
  - **Voldoende middelen en knowhow** ter beschikking voor het programmabeheer.



---

## ***HOOFDSTUK 7***

### ***TOT BESLUIT***

In wat voorafging, werd de eindevaluatie voorgesteld op het niveau van de diverse zwaartepunten en het programmabeheer van het doelstelling 3-programma van het ESF in Vlaanderen. In dit laatste hoofdstuk trachten we, vanuit een helikopterperspectief, te zoeken naar een aantal gemeenschappelijke krachtlijnen die lopen doorheen de beleidsimplementatie van dit toch wel erg breed scala van beleidsthema's. Hierbij is het voornaamste uitgangspunt de vraag wat de globale meerwaarde is, en kan zijn, van een doelstelling 3 programma in Vlaanderen (de meerwaarde op het niveau van de zwaartepunten werd reeds behandeld in de respectievelijke hoofdstukken).

Het gemeenschappelijke karakter van de onder opgesomde punten betekent overigens niet noodzakelijk dat men ze bij alle zwaartepunten in even sterke mate zal terugvinden, wel dat ze bij minstens twee of zelfs drie zwaartepunten heel duidelijk te traceren zijn.

Op het niveau van de implementatie, uitvoering en opvolging van beleidsmaatregelen vinden we de volgende punten waar er op programmaniveau sterk wordt gescoord en/of duidelijke verbeteringen werden gerealiseerd in vergelijking met de mid-term-evaluatie:

- Monitoring en stuurbordings van de lopende maatregelen, hetgeen toelaat om de vinger beter aan de pols te houden en beter te plannen;
- Introductie van elementen van goed bestuur in de programmastructuren en het management (bv. standaardisering van procedures, transparantie en beschikbaarheid van gegevens, aandacht voor evaluatie);
- Belangrijke innovaties op het vlak van kwaliteitsdenken;
- Belangrijke aanzetten tot inhoudelijke innovatie in bestaande arbeidsmarktmaatregelen, opstart van volledig nieuwe initiatieven;
- Het bieden van ondersteuning aan promotoren in alle fasen van de projectuitvoer, en in het bijzonder ook bij de kwaliteitsgroei op organisatieniveau;
- Introductie van elementen van aanbesteding in het geheel van selectieprocedures en -criteria, aandacht voor de inhoudelijke meerwaarde van de gesubsidieerde acties bij het ontwerpen van selectieprocedures en -criteria;

Bij het aftoetsen van de meerwaarde van het doelstelling 3-programma t.o.v. het reguliere arbeidsmarktbeleid in Vlaanderen zijn er bij deze lijst zeker een aantal elementen die in de weging kunnen en moeten worden opgenomen. Hierbij mag men overigens niet uit het oog verliezen dat bij het opstellen van het huidige programma er uitdrukkelijk voor werd gekozen om het doelstelling 3-programma flankerend te laten zijn t.o.v. het reguliere arbeidsmarktbeleid. In die zin zou men dan ook in de eerste plaats verwachten dat het ESF-doelstelling 3-programma in Vlaanderen vooral volumeversterkend heeft gewerkt, en moeten de boven opgesomde punten m.b.t. bestuurlijke, procedurele en inhoudelijke innovatie worden gelezen als bijkomende meerwaardes van het programma, bovenop de volumeversterkende werking.

Dat de ESF-middelen volumeversterkend hebben gewerkt staat overigens buiten kijf: gedurende bv. het jaar 2004 bedroeg het ESF-aandeel in doelstelling 3 57 miljoen euro, terwijl het totale budget van de bevoegdheid werkgelegenheid in Vlaanderen in datzelfde jaar op 676 miljoen euro begroot werd: dit geeft een ESF-aandeel van circa 8,4%, hetgeen aanzienlijk is. Via de hefboomwerking van de (publieke en private) cofinanciering is de uiteindelijke impact wellicht meer dan dubbel zo groot. Binnen die subgebieden van de bevoegdheid werkgelegenheid waar de doelstelling 3-maatregelen specifiek op waren gericht, zoals de post "begeleiding en opleiding van werkzoekenden (en werknemers)", zal de impact van de ESF-financiering uiteraard nog groter geweest zijn.

Op basis van al deze elementen samen kan overigens reeds naar de toekomst vooruitgeblikt worden. Onder de premisse dat in een toekomstig programma het beschikbare ESF-budget voor de oudere lidstaten minder hoog is dan wat het geval is in het huidige programma, heeft het duidelijk minder zin om een nieuw programma te concipiëren als flankerend en volumeversterkend. In een dergelijke constellatie lijkt het dan ook aanbevelenswaardig om volop in te zetten op die andere meerwaarden die ook tijdens de huidige periode werden gegenereerd, en een ESF-programma in te richten met experimenteerruimte, als laboratorium voor het arbeidsmarktbeleid, als omgeving van waaruit innovatie in het arbeidsmarktbeleid kan worden ontwikkeld en vervolgens kan worden ingevoerd in het regulier arbeidsmarktbeleid.

