



Begeleiding van werkzoekenden door Actiris





Rekenhof

Begeleiding van werkzoekenden door Actiris



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 22 november 2023

Begeleiding van werkzoekenden door Actiris

Het Rekenhof onderzocht hoe Actiris werkzoekenden begeleidde in de periode 2017-2021. Enerzijds werd het begeleidingsproces van werkzoekenden geëvalueerd en anderzijds de middelen die daarvoor worden uitgetrokken.

Begeleidingsproces

Het tempo en de kwaliteit van de begeleiding, die soms laattijdig van start gaat, variëren van werkzoekende tot werkzoekende. De verschillen qua behandeling van werkzoekenden worden niet systematisch gemotiveerd. Bovendien wordt de begeleiding van werkzoekenden niet adequaat gecontroleerd, waardoor de doeltreffendheid ervan wordt ingeperkt. Het nut van de begeleiding komt overigens niet altijd duidelijk naar voren bij het onderzoek van de individuele dossiers.

Actiris werkt met partners voor de begeleiding van werkzoekenden en heeft weliswaar een duidelijk beeld van de behoeften waaraan elke partner tegemoetkomt, maar de afstemming van de resources op de behoeften is niet globaal en op geïntegreerde wijze in kaart gebracht en er is geen volledige beschrijving van de te presteren diensten.

Het Rekenhof is van oordeel dat de controle van de werkzoekenden zou moeten kaderen in een globale visie op de wedertewerkstellingsdienst. Het stelt echter vast dat de controleurs en de referent-consulenten die instaan voor de begeleiding van de werkzoekenden, onder afzonderlijke administratieve eenheden vallen en slechts zelden contact hebben bij de uitoefening van hun functies. Die situatie creëert een risico op verlies van informatie die nuttig zou kunnen zijn voor de twee functies.

Het Rekenhof stelde tot slot ook vast dat in de periode 2017-2022 geen verslagen werden opgesteld over de uitvoering van het beheerscontract tussen Actiris en de regering, hoewel de organieke ordonnantie van Actiris daarin voorziet. Daardoor kon het parlement niet bogen op de informatie waarover het wettelijk gezien moet beschikken om onder meer de kwaliteit van de begeleiding te kunnen beoordelen.

Middelen voor de begeleiding

Er is geen algemene budgettaire evaluatie van de begeleiding van werkzoekenden. Uit de gegevens van Actiris komt naar voren dat er 72,6 miljoen euro aan is besteed in 2021. Voor datzelfde jaar werden 287,4 VTE rechtstreeks of onrechtstreeks ingezet voor de begeleiding van werkzoekenden. Dat stemt overeen met 16,9% van de effectieven in het personeelsplan van Actiris. Actiris heeft de strategische plannen voor de organisatie van zijn partnerships niet aan de regering voorgelegd, hoewel de regelgeving dat vereist. Bovendien heeft het Rekenhof afwijkingen ten opzichte van de norm vastgesteld bij de subsidiëring van partners.

Ondanks de middelen die worden ingezet voor begeleiding, konden in 2021 niet alle werkzoekenden uit de prioritaire doelgroep begeleid worden.

Het Rekenhof stelt ook tekortkomingen vast op het vlak van de interne controle. Enerzijds ontbreken er streefdoelen voor de strategische indicatoren uit het beheerscontract 2017-2022, wat de evaluatie

ervan onmogelijk maakt. Anderzijds zijn de beschrijving van de processen en de procedures voor de begeleiding van werkzoekenden en de ondersteunende activiteiten die daarvoor nodig zijn, van wisselende kwaliteit.

Het beheer van de begeleiding steunt op tal van gegevens. De verwerking van die gegevens gebeurt met behulp van een complexe en deels verouderde IT-infrastructuur. De betrouwbaarheid van de gegevens waarop Actiris zijn sturing baseert, is twijfelachtig, gezien de diversiteit van de registratiepraktijken en de zwakke procedures om gegevens op te halen.

Op basis van die vaststellingen heeft het Rekenhof zeven aanbevelingen geformuleerd. Ze beogen een verbetering van het juridische kader, van de evaluatie en van de interne controle waarvan de begeleiding van werkzoekenden het voorwerp is, alsook de afstemming van het personeel op de behoeften en de integratie van de beschikbaarheidscontrole in de begeleiding van werkzoekenden.

Hoofdstuk 1	
Inleiding	8
1.1 Context	8
1.2 Perimeter	10
1.3 Onderzoeksvragen en auditnormen	11
1.3.1 Onderzoeksvragen	11
1.3.2 Auditnormen	11
1.4 Auditmethodiek en tijdschema	11
1.4.1 Auditmethodiek	11
1.4.2 Tijdschema van de audit	11
Hoofdstuk 2	
Begeleidingsproces	12
2.1 Juridisch kader	12
2.1.1 Omkadering <i>ex ante</i> en <i>in itinere</i> van de begeleiding	12
2.1.2 Rapportering <i>ex post</i>	13
2.2 Begeleiding door Actiris	13
2.2.1 Opmaak van een individueel actieplan	13
2.2.2 Opvolging van de begeleiding	15
2.2.3 Einde van de begeleiding	17
2.3 Rol van de partners	17
2.3.1 Garantiepartners	17
2.3.2 Andere partners	18
2.4 Controle van de beschikbaarheid van werkzoekenden	18
2.5 Vaststellingen	19
2.5.1 Beroepsbalansen en individuele dossiers	19
2.5.2 Rol van de partners	22
2.5.3 Relaties tussen Actiris en de werkgevers	22
2.5.4 Interregionale mobiliteit	23
2.5.5 Beschikbaarheidscontrole	24
2.6 Deelconclusies	24
Hoofdstuk 3	
Middelen voor de begeleiding	27
3.1 Financiering van de begeleiding	27
3.1.1 Begroting	27
3.1.2 Subsidies aan partners	28
3.2 Ondersteunende opdrachten	34
3.2.1 Interne controle	34
3.2.2 Infrastructuur	35
3.2.3 Human resources	35
3.2.4 Gegevensbeheer	38
3.2.5 Documentatiebeheer	39
3.2.6 Beheer van de communicatie	40
3.3 Deelconclusies	41

Hoofdstuk 4**Conclusies****43**

4.1 Evaluatie en sturing

43

4.2 Juridisch kader

44

4.3 Aanbevelingen

45

Bijlagen**Bijlage 1 Partners van Actiris****48****Bijlage 2 Antwoord van de minister****49**

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Context

Door de opeenvolgende staats hervormingen kregen de deelstaten heel wat bevoegdheden op het vlak van werkgelegenheid en beroepsopleiding. De federale overheid is weliswaar nog altijd bevoegd voor de uitwerking van het arbeidsrecht, maar de deelstaatentiteiten staan in voor de herinschakeling en opleiding van werklozen en voor de sanctieregelingen die op hen van toepassing zijn.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest moet specifieke antwoorden voor zijn arbeidsmarkt ontwikkelen. In 2022 telde het gewest gemiddeld 86.250 niet-werkende werkzoekenden (NWWZ)¹. Het werkloosheidspercentage, berekend volgens de normen van het Internationaal Arbeidsbureau², beliep 11,3 % in het derde kwartaal³, wat meer is dan het nationale gemiddelde (5,7 % volgens Statbel). Net als in de twee andere gewesten is er sprake van een dalende trend sinds 2015. Die trend werd evenwel doorbroken door de COVID-19-pandemie. De situatie is bijzonder nijpend voor twee leeftijdsgroepen: personen jonger dan 25 jaar (10,1 % van de totale NWWZ in 2022) en personen ouder dan 49 jaar (27,6 % van de NWWZ voor datzelfde jaar)⁴.

Brussel kampt bovendien met een lage werkgelegenheidsgraad: in 2022 beliep die 65,2 %, terwijl dat voor België 71,9 % is⁵. Het streefcijfer dat de Belgische overheden voorop hebben gesteld, is 80 % tegen 2030⁶.

Die statistieken zouden er kunnen op wijzen dat de ondersteuning van de kwetsbaarste werkzoekenden niet is afgestemd op hun behoeften⁷. De beleidsnota van de Brusselse minister van Werk kwalificeert de begeleiding van werkzoekenden als een belangrijke prioriteit van de regeerperiode⁸. Die nota kadert in het gewestelijke werkgelegenheidsbeleid⁹, dat de nadruk legt op de acties die moeten worden ondernomen op het vlak van begeleiding, met de transformatie van de

1 Bron: View.brussels. Een NWWZ is een persoon zonder betaald werk die als werkzoekende ingeschreven is bij een openbare dienst voor arbeidsbemiddeling.

2 Het Internationaal Arbeidsbureau definieert een werkloze als een persoon van 15 jaar of ouder die in een bepaalde week zonder werk zit, die binnen de twee weken beschikbaar is om te werken en die in de loop van de vier voorgaande weken actief naar werk heeft gezocht of een job heeft gevonden die binnen de drie maanden aanvangt.

3 Bron: Statbel.

4 Bron: View.brussels.

5 Bron: Statbel.

6 Die doelstelling werd vastgelegd in het federale regeerakkoord van 30 september 2020. Er valt op te merken dat de Europese doelstelling inzake werkgelegenheid 78 % bedraagt (cf. *Het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten*, 2021, p. 10).

Actiris preciseert dat de bijdrage van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest volgens een van de modellen die de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid ontwikkelde, zou moeten streven naar een werkgelegenheidsgraad van 73,4 % in de leeftijdsgroep van 20-64 jaar.

7 *Nationaal plan voor herstel en veerkracht*, p. 368.

8 Beleidsnota 2019, p. 5-6.

9 *Gezamenlijke algemene beleidsverklaring van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie – Zittingsperiode 2019-2024*, p. 21-29.

Jongerengarantie (die regeling werd in 2013 opgestart onder impuls van de Europese Unie om de werkgelegenheid onder jongeren te stimuleren) in een *Oplossingengarantie voor allen*: de gewestelijke beleidsverklaring stelt dat niet meer enkel personen jonger dan 30 jaar binnen de kortst mogelijke termijn een job, een stage, een opleiding of een erkenning van hun competenties voorgesteld zullen krijgen, maar alle nieuw ingeschreven werkzoekenden. De gewestelijke beleidsverklaring stelt voorts dat de begeleiding zal inhaken op het beleid inzake beroepsopleiding, de beschikbaarheidscontrole van werklozen en hun mobiliteit (intra- en internationaal). De Strategie 2030, tot slot, het gewestelijk ontwikkelingsplan waarvan pijler 2 de engagementen van het gewest en de gemeenschappen opsomt, omvat een specifieke doelstelling voor de toegang tot werk (doelstelling 2.2, *Iedereen de toegang tot stabiel en duurzaam werk waarborgen*).

Die krijtlijnen vloeien voort uit de herstructurering van Actiris. Die instelling werd opgericht door de wet van 13 maart 1991 betreffende de afschaffing of de herstructurering van instellingen van openbaar nut en andere overheidsdiensten, in de nasleep van de derde staats hervorming¹⁰. De instelling van openbaar nut die onder meer de taak heeft om werkzoekenden te begeleiden, heeft de begeleiding van werkzoekenden sinds 2018 grondig hervormd. Die hervorming plant onder meer de invoering van een uniek dossier voor de werkzoekende, betere opleidingen voor de personeelsleden en een solidere omkadering van de werkzoekenden.

De ordonnantie die de werking van Actiris regelt¹¹, belast Actiris voor een deel met de uitvoering van het gewestelijke werkgelegenheidsbeleid. Dat omvat de plaatsing van werkzoekenden, hun herinschakeling, het toezicht op werklozen en de sancties die hen kunnen worden opgelegd. Daarnaast speelt Actiris een rol in de beroepsopleiding.

Op grond van artikel 7 van zijn organieke ordonnantie, uitgevoerd door het regeringsbesluit van 28 februari 2008, mag Actiris partnerschappen aangaan en subsidies toekennen aan derden¹². Het aldus gecreëerde “ecosysteem”¹³ houdt rekening met richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, die via een ordonnantie gedeeltelijk werd omgezet naar de Brusselse context¹⁴: het omkadert de activiteiten van de private operatoren die een rol spelen in het tewerkstellingstraject, maar vrijwaart de opdrachten die zijn voorbehouden aan de openbare instellingen en partners.

Zoals bepaald in artikel 7bis van de organieke ordonnantie, is er een beheerscontract dat de concrete toepassing van de regelgeving en de doelstellingen van Actiris verduidelijkt. Het contract beslaat een periode van vijf jaar. Voor de periode 2017-2022 structureerde het contract de activiteiten van Actiris in twee grote opdrachten: de werkzoekenden begeleiden en oplossingen bieden aan de werkgevers. Het omvatte tien strategische doelstellingen, waaronder meer in het bijzonder deze vier:

¹⁰ Actiris heeft de rechtsvorm van een instelling van openbaar nut van type B, zoals bepaald door de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (art. 6, § 1, IX) en de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen (art. 4) voorzien in de machtiging die het gewest toelaat die opdrachten te organiseren.

¹¹ Ordonnantie van 18 januari 2001 houdende organisatie en werking van Actiris.

¹² Bovendien nam de regering op 12 december 2002 een besluit tot vaststelling van de modaliteiten voor herfinanciering van de werkende en coördinerende partners van de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling.

¹³ Beheerscontract van Actiris 2017-2022, p. 16.

¹⁴ Ordonnantie van 14 juli 2011 betreffende het gemengd beheer van de arbeidsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

- SD 1: Een kwaliteitsvolle begeleiding garanderen aan elke werkzoekende (de beleidsbrief 2022 concretiseert die strategische doelstelling in operationele doelstelling 2.1 *De doeltreffendheid van de begeleidingsinstrumenten vergroten door de complementariteit tussen de diensten van Actiris en zijn partners te verzekeren*);
- SD 2: Beschikken over voldoende adequate oplossingen met het oog op een duurzame tewerkstelling;
- SD 3: Toegang tot oplossingen garanderen aan iedereen;
- SD 4: Technologie en applicaties inzetten om de doelmatigheid en doeltreffendheid van onze diensten te verbeteren.

Voor de periode 2023-2027 is een nieuw beheerscontract in voege.

De uitgavenbegroting van Actiris vermeldde in 2022 een totaalbedrag van 769,3 miljoen euro¹⁵. Dat bedrag dekt de twee strategische opdrachten van Actiris: een match garanderen tussen werkgevers en werkzoekenden, en de overgang naar werk organiseren. Die twee grote opdrachten zijn uitgesplitst in kleinere opdrachten, zoals werkzoekenden begeleiden, steun bieden aan werkgevers, de subsidies en werkgelegenheidssteun omkaderen, stages omkaderen, bestellingen van opleidingen beheren, de beschikbaarheid van de werkzoekenden controleren, de Actiris Academy omkaderen, enz. Actiris heeft meer dan 1.400 voltijdse werknemers in dienst om zijn opdrachten te vervullen en werkt daarnaast samen met meer dan 200 partners¹⁶. In 2021 werd 72,6 miljoen euro besteed aan begeleiding.

1.2 Perimeter

De audit heeft betrekking op de werkzoekenden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en onderzoekt de begeleiding naar werk die wordt aangeboden door Actiris en zijn partners. De referentieperiode voor de audit is 2017-2021.

De auditwerkzaamheden spitsten zich voornamelijk toe op de opdrachten van de directie Werkzoekenden en de directie Partnerships & Tewerkstellingsprogramma's¹⁷.

De audit wil nagaan of werkzoekenden een duurzame job kunnen vinden dankzij de acties van Actiris en zijn partners. De audit wil ook bepalen of Actiris de nodige steun krijgt om die acties te ontplooiën.

¹⁵ Ordonnantie van 6 juli 2022 houdende de aanpassing van de Algemene Uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 2022.

¹⁶ Actiris, *Jaarverslag 2021*.

¹⁷ Ze waren ook gericht op de twee andere operationele directies van Actiris, namelijk de directie Beschikbaarheid en de directie Werkgevers.

1.3 Onderzoeksvragen en auditnormen

1.3.1 Onderzoeksvragen

De audit is opgebouwd rondom deze onderzoeksvragen:

1. Begeleidt Actiris de Brusselse werkzoekenden op een doeltreffende en doelmatige manier naar werk?
2. Zijn de rechtsnormen die het begeleidingsproces omkaderen volledig, helder en precies, en worden ze nageleefd?

1.3.2 Auditnormen

Het Rekenhof steunde bij zijn auditwerkzaamheden op de volgende normen:

- de wettelijke en reglementaire bepalingen die van toepassing zijn op Actiris;
- de interne processen en procedures (schriftelijke procedures, instructies voor het personeel);
- de beginselen van goed beheer.

1.4 Auditmethodiek en tijdschema

1.4.1 Auditmethodiek

De auditwerkzaamheden omvatten een grondig onderzoek van talrijke documenten (wetgeving, regelgeving, studies, interne processen en documentatie van de administratie, begrotingsdocumenten en parlementaire stukken). Daarnaast werd het werk van referent-consulenten in agentschappen geobserveerd, werden vragenlijsten verstuurd naar Actiris en vonden er gesprekken plaats met medewerkers van de verschillende directies. De auditwerkzaamheden omvatten ook een onderzoek van individuele dossiers van werkzoekenden en van subsidiedossiers van partners.

1.4.2 Tijdschema van de audit

20 april 2022	Aankondiging van de audit aan de minister van Werk en Beroepsopleiding, Digitalisering en Plaatselijke Besturen, als ook aan de directrice-generaal van Actiris
April 2022 – januari 2023	Auditwerkzaamheden
15 februari 2023	Exitgesprek met Actiris
2 augustus 2023	Verzending van het ontwerpverslag naar de minister van Werk en Beroepsopleiding, Digitalisering en Plaatselijke Besturen, en naar de directrice-generaal van Actiris
2 en 6 oktober 2023	Ontvangst van de antwoorden van de directrice-generaal van Actiris en van de minister van Werk en Beroepsopleiding, Digitalisering en Plaatselijke Besturen

Hoofdstuk 2

Begeleidingsproces

Dit hoofdstuk gaat in de eerste plaats over het juridische kader van de begeleiding van werkzoekenden door Actiris. Voorts gaat het nader in op het begeleidingsproces in agentschappen, en de partnerschappen die daartoe worden opgezet.

2.1 Juridisch kader

2.1.1 Omkadering *ex ante* en *in itinere* van de begeleiding

De verschillende regeringen met bevoegdheden op het vlak van werkloosheid hebben meermaals afspraken gemaakt over de algemene voorwaarden van de begeleiding. Een samenwerkingsakkoord dat in 2004 werd goedgekeurd door het Brussels Parlement¹⁸ definieert begeleiding als “*de actie, uitgaande van de Gewesten of de Duitstalige Gemeenschap, waarbij een nieuwe start geboden wordt aan de werklozen door een individuele beroepskeuzebegeleiding, met het oog op effectieve integratie op de arbeidsmarkt*”. Het voorziet in de mogelijkheid van intensieve begeleiding, met minstens 1 actie of contact per maand. In 2013 kwam er een nieuw samenwerkingsakkoord¹⁹, maar dat werd niet goedgekeurd door het Brussels Parlement.

Wat Brussel betreft, is het zo dat noch de ordonnantie die Actiris organiseert, noch de bijbehorende uitvoeringsbesluiten specifiek de begeleiding van werkzoekenden omkaderen of de nadere regels ervan preciseren. De ordonnantie somt de opdrachten van Actiris op. Diverse opdrachten dragen bij tot de begeleiding, waaronder “*het tussenkomen in het ontwerpen, het uitvoeren en opvolgen van de tewerkstellingsprogramma's voor volledig uitkeringsgerechtigde werklozen*”. De wettekst definieert echter geen volledige en coherente structuur die de aanpak van de diensten ondersteunt of de regering daartoe machtigt.

Het beheerscontract dat de doelstellingen en middelen van Actiris bepaalt, definieert daarentegen volgens welke beginselen de begeleiding verloopt. De eerste doelstelling van het contract voor de periode 2017-2022 wil “*een kwaliteitsvolle begeleiding garanderen aan elke werkzoekende*”. Het contract, waar het parlement weet van heeft, beslaat maar een periode van vijf jaar en is niet bekrachtigd. De stadia zijn er overigens niet in detail in beschreven, en de bepalingen blijven vrij algemeen. Er is wel een begeleidingsgids die zeer volledig is, maar die uitsluitend bestemd is voor intern gebruik.

¹⁸ Samenwerkingsakkoord van 30 april 2004 tussen de Federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen betreffende de actieve begeleiding en opvolging van werklozen.

¹⁹ Samenwerkingsakkoord van 6 november 2013 tussen de Federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen betreffende de actieve begeleiding en opvolging van werklozen. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering keurde dat akkoord goed op 10 oktober 2013.

Gebruikers worden wel geïnformeerd over de manier waarop de begeleiding zal verlopen, maar kunnen niet terugvallen op een dwingende juridische norm om hun rechten te laten gelden mocht er onenigheid ontstaan. Er zijn echter weinig klachten²⁰.

2.1.2 Rapportering *ex post*

De ordonnantie die Actiris organiseert, bepaalt dat de regeringscommissarissen en het beheerscomité jaarlijks aan de regering verslag uitbrengen over de uitvoering van het beheerscontract. De regering informeert op haar beurt het parlement over de teneur van die verslagen.

Voor de periode 2017-2022 werden die verslagen niet opgesteld. De beleidsbrieven bij de ontwerp-begrotingen vangen die tekortkoming gedeeltelijk op. Ze worden opgesteld door de minister, maar komen niet tegemoet aan de intentie van de gewestelijke wetgever: enerzijds berusten ze niet op een gestructureerde sociale dialoog en zijn ze dus niet te vergelijken met wat het beheerscomité produceert (waarvan de paritaire samenstelling met werkgevers en vakbonden de socio-economische evenwichten van het gewest reflecteert) en anderzijds is het standpunt van de regeringscommissarissen er niet in opgenomen. Het parlement beschikt dus niet over de informatie waarin de wet voorziet.

2.2 Begeleiding door Actiris

In dit verslag wordt met “de begeleiding” het proces bedoeld waarmee een werkzoekende begeleid wordt naar werk nadat een beroepsbalans en een individueel actieplan (IAP) zijn opgesteld.

2.2.1 Opmaak van een individueel actieplan

Wanneer een werkzoekende zich inschrijft bij Actiris, wordt hij uitgenodigd om een infosessie bij te wonen die is afgestemd op zijn profiel. Bij die gelegenheid informeert de directie Werkzoekenden hem over zijn rechten en plichten. De sessies bestaan ook in de vorm van filmpjes, die de werkzoekende op elk moment kan bekijken in het dossier waartoe hij toegang heeft. De werkzoekenden appreciëren de kwaliteit van die infosessies²¹.

Vervolgens ontvangt de werkzoekende een oproep voor de beroepsbalans. Als hij de *Jongerengarantie* geniet, gebeurt dat binnen een maand en zo niet, binnen drie maanden²². Werkzoekenden die al ingeschreven zijn, kunnen ook vrijwillige begeleiding genieten. In dat geval moeten ze de oproep ook binnen een maand na de begeleidingsaanvraag ontvangen. Het is de bedoeling dat werkzoekenden snel terecht kunnen bij een referent-consulent, die zo snel mogelijk een herinschakelingsstrategie uittekent in overleg met de werkzoekende.

20 Sinds 1 januari 2009 is er bij de Raad van State geen enkel bezwaar ingediend tegen een administratieve beslissing ter zake. De intern beheerde klachten en de willige beroepen zijn weinig talrijk.

21 Bij een tevredenheidsenquête in 2019 kregen ze een positieve quotering van meer dan 80 % van de deelnemers.

22 Nadat de auditwerkzaamheden waren afgesloten, werd een voorontwerp van ordonnantie tot invoering van de competentiebalans van de werkzoekende op 9 maart 2023 goedgekeurd door de regering. Het geeft een concrete invulling aan project R4.-05 van het Nationaal Plan voor Herstel en Veerkracht, namelijk de (Her)kwalificatiestrategie, p. 372 e.v., en beoogt een bindend juridisch kader in te voeren om de werkzoekenden te kunnen screenen. Het parlement keurde de tekst goed op 6 juli 2023.

Tijdens de COVID-19-pandemie konden de beroepsbalansen ook op afstand worden geregeld. In dat geval was er geen bindende oproep, maar louter een uitnodiging. Als de werkzoekende wordt uitgenodigd maar niet komt opdagen, volgt er geen sanctie. Een oproep, daarentegen, is het voorwerp van een zogeheten “objectiveringsprocedure” en kan tot bestraffing leiden²³.

Werkzoekenden die het Frans en het Nederlands niet machtig zijn, mogen zich laten vergezellen door een tolk. Actiris financiert daartoe twee firma’s die aan sociaal tolken doen, in 22 talen. Die dienst is beschikbaar zodra de behoefte is geïdentificeerd en is niet beperkt in de tijd. Bovendien wordt de werkzoekende geïnformeerd over lessen Frans of Nederlands, zodat hij zich op termijn in één van die twee talen kan uitdrukken.

Actiris identificeert ook de werkzoekenden die niet over de nodige of dienstige IT-kennis beschikken, en neemt maatregelen om de digitale kloof te overbruggen²⁴: Actiris nodigt de geïdentificeerde werkzoekenden uit voor een specifieke infosessie, stelt opleidingen voor en verdeelt ICT-cheques²⁵. Dankzij die cheques kunnen de werkzoekenden specifieke opleidingen volgen om hun kennis bij te spijkeren en hun traject voort te zetten.

De opmaak van de beroepsbalans duurt over het algemeen een uur. De referent-consulent onderzoekt dan het parcours van de werkzoekende en identificeert de kennis en vaardigheden waarover die laatste beschikt, en die waaraan het hem ontbreekt. Ook potentieel ongunstige factoren komen aan bod, zoals gezondheidsproblemen of een complexe gezinssituatie. De begeleidingsgids beschrijft de beginselen die de referent-consulent in acht moet nemen (actief luisteren, herformuleren, co-constructie). Het gesprek verloopt volgens een vooraf bepaalde structuur. Bovendien beschikt de referent-consulent over een tool die helpt om de autonomie van de werkzoekende te beoordelen. Er wordt een score toegekend tussen 1 en 4 (waarbij de score 1 voorbehouden is voor werkzoekenden die volledig autonoom zijn en de score 4 wordt gegeven aan werkzoekenden die grote moeilijkheden ondervinden in hun zoektocht naar werk). De autonomiescore is bepalend voor de intensiteit en de frequentie van de begeleidingsopvolgingen. De referent-consulent zal zich reactief opstellen als de werkzoekende een bevredigende oplossing heeft gekregen, en in de tussentijd stelt hij zich proactief op.

Rekening houdend met de informatie die tijdens de beroepsbalans wordt verzameld, stelt de referent-consulent samen met de werkzoekende een individueel actieplan op. Dat document omvat de lijst van acties waarover ze het eens zijn, en bepaalt wanneer die acties uitgevoerd moeten zijn. Naargelang de geïdentificeerde behoeften zullen opleidingen, stages, initiatieven ten aanzien van werkgevers of transfers naar andere structuren voorgesteld worden, met de bedoeling een oplossing te bieden aan de werkzoekende. Naast werk identificeert Actiris er nog vier: een stage, een erkenning van de competenties, een opleiding of opnieuw gaan studeren.

²³ De werkzoekende wordt uitgeschreven uit de werkloosheid als hij ook bij een tweede oproep verstek laat gaan.

²⁴ Volgens Actiris zouden er wekelijks 248 werkzoekenden worden geïdentificeerd die digibeet zijn, wat neerkomt op 21 % van het totaal. In België beschikt 54,23 % van de bevolking tussen 16 en 74 jaar over minstens elementaire computerkennis (tegenover 53,92 % van de EU-bevolking). Referentiejaar: 2021. Bron: Eurostat.

²⁵ Informatie- en communicatietechnologie.

2.2.2 Opvolging van de begeleiding

2.2.2.1 Modaliteiten

De referent-consulent volgt het individuele actieplan op. Dat gebeurt op kantoor of op afstand (per mail, telefonisch of via videoconferentie). Tijdens een gesprek van een veertigtal minuten is het de bedoeling om de afgesproken acties te overlopen samen met de werkzoekende en zijn initiatieven aan te moedigen. Bij die gelegenheid werkt de referent-consulent het dossier van de werkzoekende bij en kan hij bijkomende informatie meedelen. De referent-consulent kan de werkzoekende op weg helpen naar sociaal overleg, de dienst *Youth Guarantee* of begeleiding bij actief zoeken naar werk, wat hierna aan bod komt. De diensten *Select Actiris* en *Link*, evenals de dienst die zich bezighoudt met de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen (PWA), die ook hierna aan bod komen, kunnen bijdragen tot de begeleiding van werkzoekenden. Hij kan de werkzoekende ook informeren over partners, die aan bod komen in [punt 2.3](#) van dit verslag.

2.2.2.2 Interne actoren bij Actiris

Naargelang het profiel van de werkzoekende kan de referent-consulent hem doorsturen naar de diensten van Actiris die specifieke hulp kunnen bieden, wat een goede praktijk is en toelaat de werkzoekenden op aangepaste wijze op te volgen. De voornaamste diensten worden hierna kort beschreven.

Sociale consultatie en medische dienst

Als de werkzoekende kampt met een psychologische, medische en/of sociale problematiek die de competenties van de referent-consulent overstijgt, kan die laatste hem doorsturen naar de sociale consultatie van Actiris en de bijbehorende medische dienst. De situatie wordt dan geëvalueerd, waarna specifieke acties worden voorgesteld.

Begeleiding Actief Zoeken naar Werk (BAZW)

Een werkzoekende die niet vertrouwd is met de basistools die nuttig zijn om een job te vinden, krijgt bij de BAZW gepersonaliseerde hulp om, bijvoorbeeld, een sollicitatiebrief en een curriculum vitae op te stellen. Gezien het profiel van de betrokken werkzoekenden, nemen die ontmoetingen meer tijd in beslag dan de gebruikelijke opvolgingsgesprekken. Er worden verschillende soorten sessies voorgesteld, die soms over verschillende weken gespreid zijn: thematische groepsessies of individuele formules maken het mogelijk het aanbod af te stemmen op de behoeften van de werkzoekenden. Volgens hun functiebeschrijving hebben de BAZW-consulenten een bachelor- of masterdiploma psychologie, zodat ze doeltreffend steun kunnen bieden aan de werkzoekenden die er gebruik van maken en die vaak een wat lastiger levenstraject hebben gehad.

Dienst PWA

Eén dienst houdt zich specifiek bezig met de opvolging van de PWA-regeling (plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen), waarvan de doelgroep bestaat uit langdurig werkloze werkzoekenden of personen die financiële steun ontvangen van een OCMW. De regeling moet helpen om dat doelpubliek weer aan het werk te krijgen door hun competenties te versterken via opleidingen of zelfs vooropleidingen, en de PWA bieden gerichte concrete werkervaringen.

Dienst Youth Guarantee

De dienst *Youth Guarantee* begeleidt jonge werkzoekenden vóór, tijdens en na een eerste stage, en beheert de contacten met de jonge werkzoekende als die een startbaanovereenkomst of inschakelingscontract heeft²⁶. In dat verband verleent de dienst bijstand aan de jonge werkzoekende om te bepalen welke job overeenstemt met zijn profiel.

Select Actiris

Deze dienst heeft een dubbel doel: enerzijds biedt hij steun aan Brusselse werkgevers in hun zoektocht naar toekomstige medewerkers en anderzijds werkt hij mee aan de begeleiding van werkzoekenden. Voor het eerste luik neemt de dienst contact op met de werkgevers om hun vacatures te verzamelen en organiseert hij een preselectie van mogelijke kandidaten. Voor het tweede bezorgt hij aan elke kandidaat een verslag dat uitlegt waarom hun kandidatuur niet werd gekozen, waardoor de werkzoekende zijn aanpak kan verbeteren.

Link

Deze dienst fungeert als schakel tussen een regeling voor beroepsinschakeling en duurzaam werk: wanneer een werkzoekende een stage, een beroepsopleiding of een Geco-contract voltooit, wordt in specifieke begeleiding voorzien om hem te helpen zich op de arbeidsmarkt te handhaven.

Directie Werkgevers

De relaties met de werkgevers worden beheerd door de directie Werkgevers. Die moet enerzijds werkaanbiedingen verzamelen om ze te verspreiden onder de werkzoekenden en anderzijds moet de directie de werkgevers helpen bij hun zoektocht naar kandidaten. Om zoveel mogelijk kandidaten te mobiliseren voor de ontvangen vacatures en tezelfdertijd de werkzoekende te steunen in zijn zoektocht, heeft Actiris een systeem ontwikkeld dat vacatures automatisch matcht met profielen van werkzoekenden: die laatsten ontvangen via computergestuurde algoritmes werkaanbiedingen die passen bij hun profiel, wat de zoektocht vereenvoudigt.

2.2.2.3 Polen Opleiding-Werk, Beroepsreferentiecentra en Aviato

De polen Opleiding-Werk (POW) en de Beroepsreferentiecentra (BRC) brengen resources die nuttig zijn voor werkgevers uit een specifieke sector en voor belangstellende werkzoekenden samen op één plek. Het gaat om vzw's waarbij Actiris deelneemt aan het beheer, samen met werkgevers, vakbonden, *Bruxelles Formation* en de VDAB. De beoogde sectoren zijn de technologische industrie (POW Technicity), de digitale beroepen (POW Digitalcity), de logistiek (POW Logisticity), de bouwsector (Construcity) en de horeca (BRC Horeca Be Pro). Voor de luchthavensector, in samenhang met *Brussels Airport*, is er een vergelijkbare structuur (Aviato), maar daar werkt het Franstalige *Bruxelles Formation* niet financieel aan mee.

Werkzoekenden die in die sector aan de slag willen gaan, vinden er medewerkers van Actiris die hen daarbij helpen. Ze kunnen er ook opleidingen volgen voor jobs waarvoor ze nog niet over de nodige kennis en vaardigheden beschikken, of informatie krijgen over opleidingen die nuttig kunnen zijn voor hun beroepsontwikkeling in het betrokken domein. Er worden ook erkenningen van de beroepscompetenties georganiseerd, zo die bestaan.

²⁶ Het inschakelingscontract is bedoeld voor personen jonger dan 25 jaar die al minstens 18 maanden werkloos zijn. Het is een contract tussen een jongere en een overheidsinstelling of een door Actiris geselecteerde werkgever uit de non-profitsector.

2.2.2.4 Interregionale mobiliteit

Naast de jobkansen bij Brusselse ondernemingen kan een werkzoekende indien gewenst ook een job zoeken in Vlaanderen of in Wallonië. Actiris werkt samen met de diensten voor arbeidsbemiddeling van die twee gewesten om werkzoekenden te helpen.

Die samenwerking wordt gestructureerd in samenwerkingsakkoorden. De referent-consulenten krijgen documentatie om hen een beter zicht te geven op de jobkansen in de andere gewesten en om hen te informeren over de bestaande transfermogelijkheden. Voor Vlaanderen omvat die documentatie gemeenschappelijke verslagen van de studiediensten van de VDAB en van Actiris.

Op het moment dat de auditwerkzaamheden werden afgesloten, was er nog geen systeem dat het profiel van de werkzoekenden automatisch matcht met vacatures in Vlaanderen en Wallonië. Actiris is van plan daar werk van te maken.

2.2.3 Einde van de begeleiding

Het individuele actieplan eindigt automatisch na een jaar, ook wanneer er geen oplossing uit de bus is gekomen. Het kan met hoogstens zes maanden worden verlengd. Bij het einde van de begeleiding kan tijdens een afsluitend gesprek de balans worden opgemaakt van wat er werd ondernomen om een oplossing te vinden. Over dat gesprek wordt een verslag opgesteld dat in het dossier van de werkzoekende wordt bewaard.

2.3 Rol van de partners

Actiris coördineert meer dan 200 externe actoren die eveneens een rol spelen in de begeleiding van werkzoekenden. Een lijst van die partners is terug te vinden op de website van Actiris, dat een indeling per type partner bijhoudt (cf. [bijlage 1](#)).

Er zijn drie soorten partnerschappen: voor de verwerving van competenties²⁷, voor begeleiding²⁸ en voor hulp²⁹. Er zijn overheidspartners, private profit- en non-profitpartners en verenigingen van partners (overheid of privé).

2.3.1 Garantiepartners

De garantiepartners onderscheiden zich van de andere partners door het feit dat ze, net zoals de medewerkers van Actiris, instaan voor de uitvoering van de *Oplossingengarantie voor allen*. Sinds 2021 dragen de lokale werkwinkels³⁰, de *missions locales* en de Ateliers Actief Zoeken naar Werk (door Actiris gesubsidieerde privéverenigingen en -ondernemingen) bij tot die garantie door de werkzoekenden op te vangen die Actiris naar hen doorstuurt (behoudens dringende gevallen of, in het geval van de lokale werkwinkels, als de werkzoekende daar spontaan is gaan aankloppen). In tegenstelling tot wat hun subsidies vóór 2021 bepaalden (en in tegenstelling tot de limieten die gelden voor de andere partners), bieden zij een volledige begeleiding aan (inclusief de beroepsbalans en de opmaak van een individueel actieplan) en hebben ze in dat verband dezelfde

²⁷ Opleidingen (beroep, talen, ICT...).

²⁸ Bv. de OCMW's en AAZW's (*Ateliers Actief Zoeken naar Werk*).

²⁹ Bv. de opvangstructuren, de firma's die aan sociaal tolken doen en de kinderdagverblijven.

³⁰ Nederlandstalige tegenhanger van de *missions locales* in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

verplichtingen als Actiris, namelijk een oplossing voorstellen aan elke nieuw ingeschreven (of na drie maanden heringeschreven) werkzoekende. Ze gebruiken daartoe dezelfde IT-tools als de medewerkers van Actiris. Net als vroeger kunnen ze ook gerichte hulp bieden aan een werkzoekende, in het kader van een begeleiding die wordt beheerd door een referent-consulent van Actiris of op basis van een spontaan verzoek van de werkzoekende.

De garantiepartners werken niet met oproepen, maar met uitnodigingen. Ze werken volgens hun eigen methoden, ook al zijn de fundamentele beginselen van de begeleiding dezelfde als bij Actiris.

2.3.2 Andere partners

De referent-consulent kan de werkzoekende ook doorsturen naar een niet-garantiepartner, waar de betrokkene persoonlijk advies krijgt dat is afgestemd op zijn situatie. De referent-consulent van Actiris blijft evenwel verantwoordelijk voor de opvolging van het individuele actieplan, tenzij de begeleiding wordt gedelegeerd³¹. Die laatste situatie omvat de acties die worden ondernomen voor groepen met bijzondere noden (gehandicapte werkzoekenden, uiterst kansarme werkzoekenden, oudere werkzoekenden, artiesten of jongeren die geen school lopen en niet werken noch een opleiding volgen). Werkzoekenden die openstaan voor een traject in het Nederlands, worden doorgestuurd naar de VDAB.

Voor het overige gebeurt het inschakelen van partners gericht, om de werkzoekende een dienst aan te bieden die nuttig is voor zijn traject. Het kan gaan om hulp bij het opstellen van een sollicitatiebrief of een curriculum vitae, om begeleiding bij de creatie van eigen tewerkstelling, om taallessen of trainingen voor sollicitatiegesprekken.

Bruxelles Formation en de VDAB zijn de voornaamste overheidsinstellingen die met Actiris samenwerken. De eerste omkadert de opleidingen voor Franstalige werkzoekenden. De tweede biedt in het kader van de gedelegeerde begeleiding opleidingen aan voor Nederlandstalige werkzoekenden of werkzoekenden die openstaan voor een begeleidingstraject in het Nederlands.

2.4 Controle van de beschikbaarheid van werkzoekenden

Tijdens de begeleiding wordt, behoudens uitzondering, gecontroleerd of werkzoekenden beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en of ze actief naar werk zoeken (zogenoemde “actieve” beschikbaarheid). Er moet ook gecontroleerd worden of ze hun verplichtingen nakomen, door te verifiëren of ze correct meewerken aan de initiatieven voor wedertewerkstelling, zoals gevolg geven aan oproepen (zogenoemde “passieve” beschikbaarheid). Die controles worden uitgevoerd door de directie Beschikbaarheid, die een zestigtal medewerkers telt, waarvan er zo’n veertig worden ingezet voor evaluaties. De controle wordt geregeld door het besluit van de regering van 16 februari 2017 houdende de controle van de beschikbaarheid van de werkzoekenden wonende op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Voor de actieve beschikbaarheid voorziet dat besluit in een procedure met drie stadia. Een evaluator onderzoekt het dossier van de werkzoekende. Dat eerste onderzoek komt er na vijf maanden beroepsinschakelingsstage voor jonge werkzoekenden en negen maanden na inschrijving voor de anderen. Vanaf de leeftijd van 60 jaar en ouder, stijgt de termijn tot een jaar. Als dat onderzoek

³¹ Vóór 2021 kon de begeleiding ook worden uitbesteed aan de lokale werkwinkels en de *missions locales*.

niet sluitend is, kan de evaluator de werkzoekende oproepen. Als de werkzoekende na dat gesprek niet heeft aangetoond zich voldoende te kwijten van zijn verplichtingen op het vlak van werk zoeken, kan hij worden opgeroepen door een college van drie evaluatoren. Dat college is gemachtigd om sancties op te leggen. De passieve beschikbaarheid wordt gecontroleerd middels één enkel gesprek met de evaluator.

De beslissingen berusten op matrices met criteria. Overleg tussen de evaluatoren en de actie van de manager maken het mogelijk een coherente aanpak te garanderen. De managers evalueren ook de kwaliteit van de prestaties van hun medewerkers via steekproeven in de dossiers.

2.5 Vaststellingen

Het Rekenhof heeft een niet-statistische steekproef van 90 willekeurig geselecteerde begeleidingsdossiers grondig onderzocht. Uit de analyse van die steekproef kon worden afgeleid hoe de procedures worden toegepast. De volgende vaststellingen kunnen niet meteen worden veralgemeend voor alle dossiers, maar werden wel gestaafd tijdens de gesprekken en, deels, door de interne documentatie van Actiris.

2.5.1 Beroepsbalansen en individuele dossiers

Het gestructureerde verloop van de gesprekken over de beroepsbalans, zoals bepaald in de begeleidingsgids, is bedoeld om de werkwijzen te uniformiseren. Het laat echter weinig ruimte om het gesprek af te stemmen op het profiel van de werkzoekende.

Tijdens de beroepsbalans en de daaruit voortvloeiende contacten tussen de referent-consulent en de werkzoekende worden elementen zoals het schooltraject en de beroepsloopbaan, het bezit van een rijbewijs, talenkennis, enz. in het dossier opgeslagen. De werkzoekende kan zich ook online inschrijven en die gegevens invullen (bv. om een curriculum vitae of een sollicitatiebrief in te dienen).

2.5.1.1 Tijdsverloop tussen de inschrijving en de beroepsbalans

In minstens 24 gevallen³² zijn er meer dan drie maanden verstreken tussen de inschrijving en de beroepsbalans. Het doel van een snelle start wordt dus niet systematisch bereikt. De doeltreffendheid van de begeleiding en de nuttige synchronisatie met de beschikbaarheidscontroles komt erdoor in het gedrang. Actiris beschikt niet over een operationele indicator die meet hoeveel tijd er verstrijkt tussen de inschrijving en de opmaak van de eerste beroepsbalans. Die tekortkoming beperkt het toezicht op de kwaliteit van de begeleiding.

Om komaf te maken met die vertraging, voerde Actiris vanaf 2022 voor elke referent-consulent de verplichting in om gemiddeld 1,3 beroepsbalansen per dag te doen. De gemiddelde portfolio van werkzoekenden per referent-consulent steeg daardoor van 84 in 2021 tot 119³³ in 2022, en de voor elke werkzoekende ingezette middelen verminderden evenredig daarmee. Het doel van 150 werd echter niet gehaald in 2022.

³² Sommige van de geselecteerde dossiers zijn minder dan drie maanden oud, zodat het ontbreken van een beroepsbalans niet noodzakelijk abnormaal is.

³³ Bron: Actiris.

2.5.1.2 Uitnodiging en oproep

De beroepsbalans volgt soms op een uitnodiging, en niet op een bindende oproep die tot een sanctie kan leiden als de werkzoekende er geen gevolg aan geeft. Door niet in te gaan op uitnodigingen, kan de werkzoekende zijn verplichting omzeilen om actief naar werk te zoeken, zonder het risico te lopen een sanctie opgelegd te krijgen. Het risico dat de werkzoekende dit aanwendt als vertragsmechanisme, wordt dus niet afgedekt.

Het Rekenhof stelt vast dat de agentschappen van Actiris gebruikmaken van het oproepsysteem terwijl de garantiepartners dat niet doen. Er bestaat een procedure, maar die geeft de betrokkenen veel vrijheid en vereist geen formele motivering van de beslissingen die ter zake worden genomen. Er zijn weliswaar normen die bepalen welke redenen voor afwezigheid ontvankelijk zijn, maar dat geldt niet voor de keuze tussen een uitnodiging en een oproep voor begeleiding. De referent-consulent wordt aangemoedigd om de oproep te gebruiken voor werkzoekenden die niet reageren op uitnodigingen, die de afgesproken acties niet uitvoeren of die de consulent niet spontaan contacteren, zonder dat er precieze normen ter zake zijn bepaald. De gelijke behandeling van de werkzoekenden is dus niet gewaarborgd.

2.5.1.3 Gebruik van declaratieve gegevens

Tal van gegevens die in het dossier van de werkzoekende worden opgenomen, zijn declaratief. Het gaat dan bijvoorbeeld over het diploma dat de werkzoekende heeft behaald of over zijn informaticakennis. Actiris werkt niet met adequate controleprocedures om ongegronde verklaringen tegen te gaan: zo zou een kopie van het diploma of van het rijbewijs van de werkzoekende in het dossier kunnen worden opgenomen om zijn vaardigheden te objectiveren. De declaratieve aard van sommige gegevens leidt tot aannames die de kwaliteit van het individuele actieplan kunnen aantasten: het risico dat het plan niet is afgestemd op de werkelijke situatie van de werkzoekende, is niet afgedekt.

2.5.1.4 Actualiteitswaarde van de gegevens

Bij sommige gegevens, zoals gegevens over de talenkennis, is geen datum vermeld. Talenkennis kan echter verloren gaan als de taal niet meer actief wordt gebruikt.

2.5.1.5 Volledigheid, juistheid, coherentie en duidelijkheid van de dossiers

De begeleidingsgids omkadert de manier waarop gegevens worden ingevoerd, maar de referent-consulenten gaan niet allemaal op dezelfde manier te werk. Het verslag dat de beroepsbalans samenvat, ontbreekt soms. In de meeste gevallen is het erg beknopt, en hetzelfde geldt voor de individuele actieplannen. De vermelde beroepservaring is niet altijd voldoende precies. De resultaten van de ondernomen acties zijn niet systematisch gedocumenteerd.

Een derde van de onderzochte dossiers was onvolledig. Zo was de opgedane beroepservaring niet systematisch gepreciseerd, waren diploma's die stonden vermeld in het tekstgedeelte niet opgenomen in de daartoe bestemde sectie, ontbrak de beroepsbalans of het individuele actieplan. Bij vijftien dossiers was het onmogelijk de kwaliteit van de gegevens te beoordelen omdat de vermeldingen in telegramstijl waren of omdat het dossier slechts weinig commentaren bevatte ondanks regelmatige contacten met de werkzoekende. Een even groot aantal dossiers wordt incoherent of zelfs foutief opgemaakt. Zo zijn er incoherenties vastgesteld tussen de verschillende secties

van een dossier aangaande het schooltraject van een werkzoekende. Negentien dossiers omvatten acties die niet stroken met het profiel van de werkzoekende. Zo werden geen lessen Nederlands voorgesteld aan een werkzoekende die geen Nederlands kent maar die een commerciële job zoekt, werd geen passende opleiding voorgesteld aan een werkzoekende die farmaceutisch-technisch assistent wil worden, en werd geen enkele kwalificerende opleiding voorgesteld aan laaggeschoolde werkzoekenden.

Als een referent-consulent een dossier zou moeten overnemen van een collega, kan hij zich bijgevolg niet doeltreffend en doelmatig van die opdracht kwijten, en valt de begeleiding onmogelijk te beoordelen.

2.5.1.6 Houding van de referent-consulent afstemmen op het profiel van de werkzoekende

De criteria die werden opgesteld voor de referent-consulenten, om van een proactieve houding over te gaan naar een reactieve houding, worden niet systematisch nageleefd. Het is de referent-consulent die naar eigen goeddunken het tempo van de begeleiding bepaalt: de opgestelde criteria zijn flexibel om rekening te houden met de individuele situaties. Omdat de kwaliteit van de dossiers niet wordt gecontroleerd, wordt het risico op een ongelijke behandeling van de werkzoekenden niet afgedekt. De manager van een agentschap beschikt over een instrument waarmee hij de portfolio's van zijn medewerkers kan opvolgen, maar daar wordt niet systematisch gebruik van gemaakt.

2.5.1.7 Balans van het individuele actieplan

Op basis van de structuur en de inhoud van de dossiers valt niet op te maken of de begeleiding op doorslaggevende wijze heeft bijgedragen tot het vinden van een job. De doeltreffendheid ervan valt bijgevolg niet te beoordelen.

Wanneer de inschrijving van de werkzoekende in het werkloosheidssysteem meer dan drie maanden geschorst is, wordt het individuele actieplan afgesloten. Die afsluiting kan echter contraproductief zijn, want de schrapping betekent niet noodzakelijk dat de betrokkene duurzaam werk heeft gevonden. Een kortstondige job leidt bijvoorbeeld tot schrapping en wordt gevolgd door een herinschrijving, waardoor de begeleiding stopt en nadien herneemt³⁴.

In 23 dossiers werden de acties niet binnen de vooropgestelde termijn gerealiseerd. In de dossiers is niet systematisch een spoor terug te vinden van een bijsturing door de referent-consulent. In 14 gevallen werden de nalatigheden van de werkzoekende geenszins opgevolgd. Zo was er een werkzoekende die in februari 2022 werd ontvangen om een beroepsbalans op te maken en die binnen de maand informatie moest inwinnen over de mogelijkheden om zijn studies te hervatten. Op 16 november 2022 was dat nog altijd niet gebeurd, zonder dat het dossier daar een verklaring voor geeft. Een andere werkzoekende moest zijn curriculum vitae herwerken tegen 1 september 2021 en het dossier zegt niets over de omstandigheden die verhinderden dat in orde te brengen vóór het begeleidingsplan ten einde liep op 7 juli 2022.

³⁴ Minstens 28 dagen werken wordt beschouwd als een uitstroom naar werk.

2.5.2 Rol van de partners

Het Rekenhof stelt overlappings vast tussen de acties van Actiris en die van de garantiepartners. De doelstellingen en methodologische principes van de garantiepartners zijn geënt op die van Actiris: bij de opvolging van de individuele actieplannen vervullen Actiris en de garantiepartners dezelfde opdrachten ten aanzien van het doelpubliek. Door derden in te schakelen, kan de personeelsinzet snel worden afgestemd op de stroom van werkzoekenden, maar zo'n aanpak mag slechts tijdelijk zijn, in afwachting van het moment waarop Actiris de nodige medewerkers aanwerft om zijn wettelijke opdrachten te vervullen.

De verscheidenheid aan partners illustreert ook hoe talrijk de behoeften van de werkzoekenden zijn. Het totaalbeeld raakt er evenwel door versplinterd. Enerzijds is er een veelzijdig aanbod voor de werkzoekenden, die worden bijgestaan door de referent-consulent, maar niettemin moeilijkheden kunnen ondervinden om er wijs uit te raken. Anderzijds heeft Actiris weliswaar een duidelijk beeld van de behoeften waaraan elke partner tegemoetkomt, maar zijn de behoeften van de werkzoekenden niet volledig en op geïntegreerde wijze in kaart gebracht, evenmin als het aanbod dat nodig is om eraan tegemoet te komen: de afstemming van de resources op de behoeften is dus niet aangetoond.

2.5.3 Relaties tussen Actiris en de werkgevers

De laatste tevredenheidsenquête bij de werkgevers, in 2021, gaf algemeen aan dat er meer “*detractors*” waren dan “*promoters*”³⁵ van de diensten van Actiris. Uit de enquête bleek meer specifiek de relatieve appreciatie door de werkgevers van de vooraf geselecteerde kandidaten: slechts 43 % van de werkgevers gaven een score van 8/10 of hoger aan de preselectie van de kandidaten, terwijl de gemiddelde score 7,12/10 was³⁶. De voornaamste punten van relatieve ontevredenheid bij de werkgevers hebben betrekking op de aanwerving van een geschikte kandidaat na publicatie en verspreiding van een vacature via Actiris (5,64/10) en op de mate waarin de kandidaten beantwoorden aan het profiel zoals dat in de vacature is omschreven (5,58/10).

Het zijn de rekruteringsconsulenten van Actiris die de preselectie uitvoeren. Net zoals de referent-consulenten zijn zij gemachtigd om aan een werkzoekende mee te delen dat zijn profiel overeenstemt met een jobaanbieding. Omdat er geen duidelijke preselectiecriteria zijn, is het risico op een ongelijke behandeling in dit stadium van de procedure niet afgedekt. Bovendien moet de beheerder van de jobaanbieding (d.w.z. de medewerker die voor de werkgever een preselectie moet maken uit de kandidaturen) zijn keuze beperken tot zes werkzoekenden. De brief die wordt verstuurd naar niet-geselecteerde werkzoekenden, omvat geen motivering. Het Rekenhof stelt vast dat de preselectieprocedure het risico op willekeur niet uitsluit. De relaties tussen Actiris en de werkgevers enerzijds en de werkzoekenden die kandidaat zijn anderzijds, zouden beter geformaliseerd moeten worden in preciezere handleidingen en procedures, en de preselectiecriteria zouden verduidelijkt moeten worden.

35 De termen “*detractors*” en “*promoters*” verwijzen naar de methodologie van de *Net Promotor Score*. De “*promoters*” zijn respondenten die een tevredenheidsscore van 8/10 of hoger toekennen. “*Neutrale*” respondenten kennen een score toe van 6 of 7/10. De “*detractors*” zijn respondenten die een score toekennen van 5/10 of lager.

36 De tevredenheid van de werkgevers is onmogelijk diachroon te vergelijken, want de evolutie van de vragenlijsten verhindert om ze woord per woord naast elkaar te leggen.

In zijn antwoord preciseert de minister dat hij Actiris vanaf 2021 gemandateerd heeft om een *Oplossingengarantie voor werkgevers* te ontwikkelen om tot een dienstenaanbod op maat van de werkgevers te komen en zodoende de vraag naar werk en het aanbod nader tot elkaar te brengen. Voorts preciseert de minister dat die strategie transversaal is opgenomen in het nieuwe beheerscontract van Actiris voor de periode 2023-2027.

Wat de relaties tussen Actiris en de werkgevers betreft, is het zo dat de directie Werkgevers in 2022 een nieuw IT-systeem heeft ingevoerd dat de contacten beter opspoorbaar maakt. Het systeem zou in 2023 volledig stabiel moeten zijn. Die maatregel moet het mogelijk maken de frequentie van de contacten beter te evalueren en bijstellingen van de acties van Actiris ten aanzien van de ondernemingen beter te documenteren.

Tot slot heeft het Rekenhof fouten vastgesteld in het mechanisme dat jobaanbiedingen automatisch matcht met profielen van werkzoekenden. Zo werden jobaanbiedingen voorgesteld aan werkzoekenden met een diploma of ervaring die niet beantwoordde aan wat er gevraagd werd. In zijn antwoord benadrukt de minister van Werk dat de competentiebalans die is ingevoerd door de ordonnantie van 6 juli 2023 tot invoering van de competentiebalans van de werkzoekende, zal bijdragen tot een betere afstemming. Het Rekenhof wijst erop dat men er zich echter van moet vergewissen dat het algoritme dienovereenkomstig moet worden aangepast.

2.5.4 Interregionale mobiliteit

Het Rekenhof heeft bij zijn analyse van dossiers en van de opmerkingen in de agentschappen vastgesteld dat de referent-consulenten bij de begeleiding van werkzoekenden veeleer de nadruk leggen op hun rechten dan op hun plichten.

Toetreden tot een begeleidingsprogramma inzake interregionale mobiliteit berust bijvoorbeeld op vrijwillige basis, terwijl sommige werkzoekenden (sneller) aan een job zouden kunnen geraken in een ander gewest. De werkloosheidsreglementering stelt dat een passende dienstbetrekking aanvaard moet worden³⁷. De reglementaire criteria hebben onder meer betrekking op de afstand tussen woon- en werkplaats en op de duur van de verplaatsingen, maar niet op het oversteken van een gewestgrens.

In zijn antwoord benadrukt de minister van Werk dat het samenwerkingsakkoord van 24 juni 2021 tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest over de afstemming van het beleid inzake de arbeidsmarkt, de opleiding en de bevordering van de mobiliteit van werkzoekenden, een versterkte samenwerking organiseert tussen de drie beleidsniveaus. Volgens de minister zou dat de werking van de arbeidsmarkt moeten verbeteren door de competenties van de Brusselse werkzoekenden op te krikken, door ervoor te zorgen dat werkzoekenden zich vrijer kunnen bewegen tussen de gewesten en door in te zetten op knelpuntberoepen. Hij vermeldt ook dat het samenwerkingsakkoord ambitieuze kwantitatieve

³⁷ Artikel 51 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering. De criteria van een passende dienstbetrekking zijn opgesomd in de artikelen 22 en volgende van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering. Ze hebben onder meer betrekking op de overeenstemming met het aangeleerd beroep, de vaardigheden en het beroepsverleden van de werkzoekende. Er wordt ook gekeken naar de bezoldiging, de werkplek en de uurregeling. Het ministerieel besluit van 10 oktober 2023 tot wijziging van het besluit van 26 november 1991 verduidelijkt dat punt door te preciseren: "De [...] bedoelde criteria zijn van toepassing, zonder dat er rekening wordt gehouden met de gewestgrenzen".

doelstellingen oplegt aan Actiris, samen met de VDAB, en dat Actiris die ambitieuze doelstellingen heeft waargemaakt in 2023, wat de betrokkenheid van Actiris en van de VDAB illustreert op het vlak van de interregionale mobiliteit.

2.5.5 Beschikbaarheidscontrole

Tussen de evaluator van een werkzoekende, die onder de directie Beschikbaarheid valt, en zijn referent-consulent bestaat er geen structurele relatie, behalve de kennisneming van het evaluatieverslag. In het kader van de uitvoering van het beheerscontract 2017-2022 geeft die opsplitsing van de opdrachten blijk van de intentie om onafhankelijk toezicht uit te oefenen op de begeleiding.

Dat werken in hokjes gaat evenwel gepaard met een risico op verlies van informatie. De evaluator kan immers weet hebben van feiten die nuttig kunnen zijn voor de begeleiding, maar die niet noodzakelijk in het evaluatieverslag vermeld worden. Hij is niet verplicht om die informatie op te nemen in het dossier van de werkzoekende. Bovendien zijn de referent-consulenten niet meteen gemachtigd om controles uit te voeren, als drukkingsmiddel voor werkweigeraars, en beschikken ze niet over structurele communicatiekanalen om de controleurs te wijzen op mogelijke verzachtende omstandigheden voor de werkzoekende.

Doordat de controle in drie stadia verloopt, duurt de procedure sowieso langer en dat heeft een negatieve impact op het begeleidingsproces.

2.6 Deelconclusies

De begeleiding van werkzoekenden in Brussel kampt met een gebrek aan juridische omkadering: er is geen enkele bindende en bestendige tekst die de stadia en doelstellingen van de begeleiding definieert.

In zijn antwoord wijst de minister van Werk erop dat het Brussels Parlement na afloop van de auditwerkzaamheden een ordonnantie heeft goedgekeurd die aan Actiris de verplichting oplegt om vanaf 1 september 2023 een competentiebalans op te stellen voor niet-werkende werkzoekenden die zijn ingeschreven bij Actiris.

Voor de geauditeerde periode valt niettemin op te merken dat de interne normen van toepassing zijn, die onder meer vervat zijn in de begeleidingsgids. De toepassing ervan wordt echter niet adequaat gecontroleerd door de hiërarchie. Bovendien wordt het tempo van de begeleiding, die soms laattijdig van start gaat, bepaald door de referent-consulent. Die kan ook kiezen welke houding hij aanneemt tegenover de werkzoekende: naargelang die proactief of reactief is, zal de werkzoekende spontaan adviezen krijgen of er zelf om moeten vragen. De kwaliteit van de begeleiding berust dus voornamelijk op de mate van betrokkenheid van de medewerkers, en niet op een gestructureerd systeem van toezicht op de kwaliteit van de dienstverlening.

Uit de analyse van de dossiers kwam bovendien naar voren dat vergelijkbare profielen van werkzoekenden niet op gelijke manier werden behandeld en omgekeerd, dat uiteenlopende profielen op eenzelfde manier werden behandeld. Die verschillen qua behandeling werden niet systematisch gemotiveerd door objectieve elementen in het dossier.

De ongelijke behandeling komt ook tot uiting in het feit dat de garantiepartners de werkzoekenden niet oproepen maar uitnodigen, en geen sanctie opleggen als de werkzoekenden geen gevolg geven aan de uitnodiging. De medewerkers van Actiris zijn daarentegen gemachtigd om werkzoekenden formeel op te roepen en om sancties op te leggen als de werkzoekenden niet op de afspraak zijn.

De kwaliteit van de individuele actieplannen varieert. De kwaliteit en de volledigheid van de gegevens waarop de plannen berusten en die voor een deel declaratief zijn, brengen de doeltreffendheid ervan in het gedrang. Ondanks precieze procedurehandleidingen en geformatteerde documenten is de gelijke behandeling niet gewaarborgd bij gebrek aan een passende omkadering en supervisie.

De preselecties die Actiris uitvoert voor de werkgevers, zijn een ander voorbeeld van het gebrek aan controle en eenvormigheid van de processen. Wanneer werkzoekenden geïnformeerd worden over een beslissing, is die niet systematisch gemotiveerd en de beheerder van de jobaanbieding geniet veel vrijheid bij de keuzes die hij maakt.

De meerwaarde van de begeleiding komt ook niet altijd duidelijk tot uiting. Uit de dossiers komt niet systematisch naar voren welke concrete impact de begeleiding heeft gehad op het traject naar werk. Daaruit volgt dat de evaluatie van de begeleiding niet kan berusten op een onderzoek van de individuele acties die voor de werkzoekenden werden ondernomen gedurende hun traject.

Om de begeleiding te kunnen beoordelen, is gepaste kennis vereist over de behoeften waaraan ze tegemoet moet komen. Actiris heeft weliswaar een duidelijk zicht op de behoeften waaraan elk partnerschap tegemoetkomt, maar de afstemming van de resources op de behoeften van de werkzoekenden is niet globaal en op geïntegreerde wijze in kaart gebracht, wat een volledige beschrijving van de te presteren diensten impliceert.

Voor de periode waarop de audit betrekking heeft, zijn er bovendien geen verslagen over de uitvoering van het beheerscontract, hoewel die moeten worden opgesteld op grond van de organieke ordonnantie die de werking van Actiris regelt. Daardoor kan het parlement niet bogen op informatie die nuttig zou zijn om het overheidsoptreden te controleren.

Actiris en zijn garantiepartners voeren dezelfde acties uit in het kader van de opvolging van de individuele actieplannen. Het Rekenhof stelt vast dat Actiris sinds 2021 externen inschakelt voor zijn wettelijke opdrachten.

Tot slot is het Rekenhof van oordeel dat de beschikbaarheidscontrole zou moeten kaderen in een globale visie op de wedertewerkstellingsdienst. Het stelt echter vast dat de controleurs en de referent-consulenten onder afzonderlijke administratieve eenheden vallen en slechts zelden contact hebben bij de uitoefening van hun functies. Die situatie creëert een risico op verlies van informatie die nuttig zou kunnen zijn voor de twee functies.

Het Rekenhof beveelt aan een duidelijk en volledig juridisch kader te scheppen dat garandeert dat het begeleidingsproces verloopt volgens de beginselen van gelijkheid en transparantie. Het beveelt ook aan het jaarverslag over de uitvoering van het beheerscontract op te stellen zoals

bepaald is in artikel 7bis van de organieke ordonnantie, rekening houdend met KRI (*key result indicators*) zoals de uitweg naar duurzaam werk³⁸, om het parlement te informeren.

Het Rekenhof beveelt ook aan erop toe te zien dat de procedures uit de begeleidingsgids worden nageleefd, in het bijzonder als het gaat om het toezicht op de kwaliteit van de dienstverlening, de volledigheid van de dossiers en de intensiteit van de begeleiding, om te garanderen dat alle werkzoekenden gelijk worden behandeld.

Het Rekenhof pleit bovendien voor een kosten-batenanalyse van de uitbesteding van wettelijke opdrachten aan de garantiepartners en het beveelt in voorkomend geval aan een deel van de kredieten die bestemd zijn voor de partnerschappen te heroriënteren naar de begrotingslijnen voor de aanwervingen.

Tot slot beveelt het Rekenhof aan de beschikbaarheidscontrole te integreren in de begeleiding van de werkzoekenden door nadere regels te bepalen voor nauwere samenwerking tussen controleurs en referent-consulenten, zodat de beschikbaarheidscontrole en de begeleiding van de werkzoekenden elkaar ondersteunen.

³⁸ Er valt op te merken dat Actiris slechts een beperkte manoeuvreerruimte heeft wat de hoeveelheid duurzame jobs betreft die beschikbaar zijn en die zijn afgestemd op de doelgroep.

Hoofdstuk 3

Middelen voor de begeleiding

Dit hoofdstuk onderzoekt de middelen en ondersteuning voor de begeleiding en met name de financiering van de begeleiding, de interne controle, de infrastructuur, het personeelsbeheer, de documentaire gegevens en databanken die nuttig zijn voor de begeleiding en ten slotte de manier waarop Actiris communiceert in het kader van de begeleiding van werkzoekenden.

3.1 Financiering van de begeleiding

3.1.1 Begroting

3.1.1.1 Opmaak van de begroting en monitoring

Door de budgetstructuur van Actiris is het onmogelijk om de bedragen voor de begeleiding van werkzoekenden precies te bepalen: de kredieten voor de begeleiding zijn verspreid over verschillende opdrachten en basisallocaties, en worden soms samengevoegd met de kredieten voor andere beleidsterreinen.

De begroting van Actiris maakt het niet mogelijk het verband te leggen tussen de opdrachten van Actiris en de aan de instelling toegekende kredieten: ze is namelijk gestructureerd in zestien begrotingsenveloppen die niet één op één aansluiten op de aan de organisatie toegewezen opdrachten, waarbij het niet mogelijk is de bedragen te berekenen die voor die opdrachten bestemd zijn. Zo is een specifieke enveloppe bestemd voor de zesde staats Hervorming. In een andere is sprake van de beschikbare middelen in het kader van de COVID-19-pandemie en van het daaropvolgende herstelplan.

Het Rekenhof wijst er wel op dat de begrotingsopvolging gedetailleerd en gedocumenteerd is. Er is regelmatig contact tussen de directie Budget en de operationele directies, waardoor in de loop van het dienstjaar nuttige herallocaties kunnen worden doorgevoerd en de voor de begeleiding vereiste kredieten beschikbaar zijn.

3.1.1.2 Kosten van de begeleiding

Op verzoek van het Rekenhof heeft Actiris een schatting gemaakt van de kosten van de begeleiding. De onderstaande tabel geeft de bedragen weer die worden toegekend aan het eerste lijnspersoneel van Actiris dat instaat voor de begeleiding van werkzoekenden. Het gaat om alle medewerkers die in contact staan met werkzoekenden: medewerkers in de agentschappen en de POW's, personeel dat betrokken is bij de Begeleiding Actief Zoeken naar Werk en de sociale consultatie, alsook het personeel dat verantwoordelijk is voor de specifieke programma's (Link en Youth Guarantee). De tabel houdt ook rekening met de bedragen die worden toegekend aan het begeleidingsondersteunend personeel. Die tweedelijnsmedewerkers zijn betrokken bij het begeleidingsproces, maar staan daarom niet altijd in contact met de werkzoekenden. Ze maken o.a. deel uit van de diensten voor analyse en interne administratieve ondersteuning. De bedragen omvatten ook de bijkomende kosten (huur, erelonen, opleiding, enz.).

Tabel 1 – *Personeelskosten en aanverwante kosten van Actiris (in euro)*

	2018	2019	2020	2021
Eerste lijn	26.259.210,63	27.003.803,16	25.569.966,77	26.502.177,11
Tweede lijn	7.492.179,05	11.237.635,02	15.351.573,15	15.223.323,33
Totaal	33.751.389,68	38.241.438,18	40.921.539,92	41.725.500,44

Bron: Actiris

Bij deze bedragen komen nog de kredieten die nodig zijn om partnerschappen te financieren:

Tabel 2 – *Bedragen ten gunste van partners van Actiris (in euro)*

	2018	2019	2020	2021
Vastgelegde kredieten	19.478.564,12	24.283.079,98	28.631.130,68	30.861.701,49

Bron: Actiris

Actiris schat dat in 2021, 72,6 miljoen euro is besteed aan de implementatie van de begeleiding van werkzoekenden, exclusief kosten voor de uitrol van de oplossingen (steun voor tewerkstelling en stages, kosten voor de beroepsopleiding, ICT-cheques, enz.), waarvan 42,5 % is toegekend aan de partners van Actiris.

Bovendien zijn de aan de begeleiding bestede financiële middelen gestegen van 53,2 miljoen euro in 2018 naar 72,6 miljoen euro in 2021 (+36,37 %). De stijging heeft vooral te maken met de partnerschappen (+58,4 %).

3.1.2 Subsidies aan partners

3.1.2.1 Omkadering van de subsidies

De afdeling Partnerships van de directie Partnerships & Tewerkstellingsprogramma's werkt met 72,5 voltijds equivalenten (VTE) en beheert een budget van 80 miljoen euro, waarvan 30,8 miljoen voor de begeleiding³⁹. Ze heeft meer dan 200 partners, die jaarlijks in contact staan met zo'n 37.000 werkzoekenden.

³⁹ Naast de partnerschappen die werkzoekenden rechtstreeks ondersteunen, waarvan het budget hierboven in detail is beschreven, financiert de afdeling ook logistieke steun voor werkzoekenden (voor kinderopvang bijvoorbeeld) en verschillende sensibiliseringsactiviteiten. Ook maatregelen voor de verwerving van vaardigheden, zoals taalcheques, vallen onder dit budget.

Zoals bepaald in de regelgeving⁴⁰ worden de partners die meewerken aan de begeleiding voornamelijk via projectoproepen gesubsidieerd⁴¹. Het proces verloopt in verschillende fasen. Die zijn beschreven in handleidingen waarin de rollen en verantwoordelijkheden van elke speler duidelijk zijn vastgelegd. Voor elke fase zijn er ook validatiepunten.

Elke projectoproep wordt in de loop van de overeenkomst op verschillende momenten en aan het einde ervan geëvalueerd. De eerste evaluatie kan standaard zijn, wanneer het te financieren programma zonder grote veranderingen wordt verlengd, of grondiger in het geval van een strategische aanpassing die een wijziging van de doelstellingen of structuur impliceert.

Tijdens de voorbereidingsfase wordt voor elke projectoproep een behoefteanalyse uitgevoerd. Daarin staan de behoefte en het doelpubliek gedetailleerd om de inhoud van de projectoproep te bepalen. Voor een nieuwe projectoproep is dit de eerste fase in het implementatieproces. Voor de verlenging van een vorige projectoproep gebeurt dit samen met de evaluatie van de vorige editie.

Vervolgens worden de documenten voor de projectoproep opgesteld. Tijdens die voorbereidingsfase worden de nodige IT-ontwikkelingen geïdentificeerd in overleg met de IT-dienst, die ze vervolgens implementeert. Die ontwikkelingen hebben met name betrekking op de manier waarop de partners informatie over de uitvoering van de gesubsidieerde acties invoeren, wat bijdraagt aan de evaluatie van deze acties tijdens en aan het einde van het project.

De projectoproep wordt gepubliceerd op de webpagina van Actiris voor partners. Er zijn infosessies gepland en daarnaast een elektronische mailing naar partners, kandidaat-partners en verschillende operatoren die de oproep kunnen doorgeven. Er wordt ook een selectiecomité samengesteld.

Een medewerker van de dienst Ondersteuning van partnerships analyseert of dossiers ontvanke-lijk zijn. Het selectiecomité kent vervolgens een score toe aan de geldige dossiers. Na beraadslaging wordt een ranglijst opgesteld en ter goedkeuring voorgelegd aan de algemene directie. Die kan de selectieresultaten wijzigen; in dat geval worden de redenen bij het dossier gevoegd. De resultaten worden aan de kandidaten meegedeeld.

De partnershipovereenkomst wordt opgesteld en ondertekend. De uitvoering ervan wordt opgevolgd aan de hand van realisatie-indicatoren waarvan het bedrag van de subsidie gedeeltelijk kan afhangen. Daarnaast worden resultaatindicatoren vastgesteld en geanalyseerd.

De geselecteerde partners zijn verplicht door Actiris georganiseerde opleidingen te volgen. Op die manier moeten de medewerkers die betrokken zijn bij de uitvoering van de gesubsidieerde acties, leren werken met de IT-tool om gegevens te verzamelen die Actiris hen in het kader van de subsidie ter beschikking stelt. De IT-toegang die nodig is voor de projecten, krijgen ze enkel nadat ze aan het einde van de opleiding slagen voor de tests.

⁴⁰ Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 februari 2008 houdende uitvoering van artikel 7 van de ordonnantie van 18 januari 2001 houdende organisatie en werking van de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling.

⁴¹ Voor de periode 2017-2021 meldt Actiris twee uitzonderingen met betrekking tot de begeleiding zelf. Bij die twee uitzonderingen ging het om testfasen, voorafgaand aan de lancering van de overeenkomstige projectoproepen. Voor de begeleiding werden acht projectoproepen gelanceerd voor de onderzochte periode, bovenop de financiering voor OCMW's, de VDAB en missions locales/werkwinkels.

Het toezicht op de toekenning van de subsidie gebeurt op basis van het jaarlijkse activiteitenverslag en de bijlagen die de partner heeft ingediend. Actiris voert een administratieve controle (administratieve informatie, controle van de indicatoren, financiële controle) en een controle van de verrichtingen uit. Voor de maatregelen die medegefinancierd worden door het Europees Sociaal Fonds (ESF), is ook de auditcel van de Inspectie van Financiën betrokken. De controleprocedures zijn volledig. De statistieken over de acties worden elektronisch gecentraliseerd, waardoor Actiris het doelbereik kan toetsen aan de door de partners ingezette middelen en de realisatie van de gesubsidieerde acties. Actiris voert steekproefsgewijze controles uit op basis van risicoanalyses en legt regelmatig bezoeken ter plaatse af. Uit de analyse van de activiteitenverslagen blijkt in welke mate de programma's tijdens de door de projectoproep gedekte periode vatbaar zijn voor verbetering. Een beurtrol onder controleurs moet het risico op samenspanning tot een minimum beperken.

3.1.2.2 Vaststellingen

Proces van projectoproepen

Artikel 7 van zijn organieke ordonnantie machtigt Actiris partnerships af te sluiten. Dit artikel wordt uitgevoerd door een regeringsbesluit⁴². Volgens de reglementaire bepalingen⁴³ stelt Actiris een strategisch plan op ter omkadering van de verrichtingen uit de overeenkomst. Die vereisen dat het plan een rechtvaardiging van de gebruikte procedure bevat en door de regering is goedgekeurd. Er bestaat een strategisch plan voor de periode 2016-2017, dat evenwel niet door de regering is goedgekeurd. In 2018 oordeelde Actiris dat de ontwikkeling van andere sturingsinstrumenten (meerjarige ondernemingsplannen en jaarlijkse ontwikkelingsplannen) een specifiek strategisch plan voor partnerships overbodig maakte en stelde Actiris de minister van Werk voor om het besluit te wijzigen, wat niet is gebeurd. Voor de periode 2019-2022 was er een gedetailleerd strategisch actieplan, dat de regering evenmin heeft goedgekeurd. Het Rekenhof stelt vast dat de regelgeving ter omkadering van de subsidies op dit punt niet is nageleefd.

De procedure voor projectoproepen is matuur. Op enkele zeldzame uitzonderingen na zijn de verschillende fasen gedocumenteerd. Ze worden op verschillende punten gecontroleerd en binnen Actiris collegiaal getoetst. Bij de selectie van de dossiers wordt rekening gehouden met de risico's van dubbele subsidiëring en met onterechte betalingen. De medewerkers beschikken over standaarddocumenten die, net als de handleidingen, regelmatig worden bijgewerkt. Bovendien maken de criteria inzake geografische spreiding en afstemming van de behoeften deel uit van de analyse. Tot slot wordt het beheer van subsidies vergemakkelijkt door de toepassing *Mijn Actiris Partners* (MAP), waarmee verrichtingen kunnen worden gedematerialiseerd en getraceerd.

Actiris maakt melding van één beroep bij de Raad van State, waarbij het resultaat van een projectoproep werd betwist. Dit in 2019 ingediende beroep leidde tot de intrekking van de betwiste handeling.

In de fase voorafgaand aan de kennisgeving aan de begunstigden merkt het Rekenhof op dat er geen externe controle is op de hiërarchie, met uitzondering van de controle van de vastleggingen en vereffeningen, die beperkt van omvang is. Het voorkomen van belangenconflicten beperkt zich

⁴² Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 februari 2008 houdende uitvoering van artikel 7 van de ordonnantie van 18 januari 2001 houdende organisatie en werking van de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling.

⁴³ Artikel 6 van het besluit.

tot het afnemen van een verklaring van de personen die in de selectiecomités zetelen, waarbij ze verklaren zich niet in zo'n situatie te bevinden. Ten slotte zou de bekendmaking van de projectoproepen ook baat hebben bij publicatie in het Belgisch Staatsblad.

Analyse van de dossiers

Ter illustratie van 9 categorieën van partners heeft het Rekenhof 73 subsidiedossiers geanalyseerd die betrekking hadden op het jaar 2020, goed voor een totaalbedrag van 22.394.393,73 euro.

Forfaitair beginsel

De toekenning van sommige subsidies gebeurt op basis van een vereenvoudigde kostenberekening waarbij per personeelslid of per uitgevoerde actie een forfaitair bedrag wordt vastgesteld. De Europese autoriteiten vereisen die methode in het kader van het ESF en Actiris heeft ze naar andere partnerships uitgebreid. Die methode vermindert de administratieve last voor de begunstigden en voor de diensten van Actiris aanzienlijk, omdat er geen verantwoording stuk per stuk meer nodig is.

Toch slaagt Actiris er niet in zich ervan te vergewissen dat artikel 92 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle (OOBBC), systematisch wordt nageleefd. Dat artikel bepaalt enerzijds dat alle begunstigden de ontvangen bedragen moeten verantwoorden, tenzij een ordonnantie hen daarvan vrijstelt. In toepassing van het forfaitaire beginsel is er voor de op de subsidie aangerekende indirecte uitgaven echter geen enkele verantwoording vereist. Bovendien zijn ze vastgesteld op het door de Europese autoriteiten toegestane maximumpercentage voor ESF-projecten (40% van de subsidiabele directe personeelskosten⁴⁴). Aangezien een bijzondere rechtvaardiging voor dat percentage ontbreekt, wordt de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen de facto dus niet nageleefd. De subsidies in het kader van het ESF zijn in overeenstemming met de Europese verordening, maar voor andere subsidies is dat niet het geval.

Hetzelfde artikel 92 van de OOBBC stelt anderzijds dat elke subsidie moet worden aangewend voor de doeleinden waarvoor zij werd verleend. De controle heeft geen betrekking op indirecte werkkosten, waardoor het risico op onrechtmatige verrijking dus niet kan worden uitgesloten.

In dat verband kan het forfaitaire bedrag per personeelslid de aanwerving van junior profielen bevorderen, om het rendement van de subsidie voor de operator te maximaliseren. Dat risico wordt gedeeltelijk gedekt door de verplichting voor kandidaten om in het dossier dat wordt ingediend als antwoord op de projectoproep, het profiel te beschrijven van de werknemers die bij de actie betrokken zijn. Die beschrijving is echter summier tot in 2021, het jaar waarin het bijvoegen van het curriculum vitae van de betrokken werknemers verplicht werd. In sommige gevallen gaat het om de intentie, aangezien de aanwervingen niet altijd zijn afgerond op het ogenblik van de kandidatuur. Bovendien voldoen de profielen van de werknemers niet systematisch aan de minimumvereisten die de Actiris-diensten hanteren voor de uitvoering van vergelijkbare taken.

Bovendien heeft het Rekenhof vastgesteld dat de kosten voor individuele ondersteuning in het geval van het NEET-programma bij de ene vereniging soms dubbel zo hoog zijn als bij een andere.

⁴⁴ Art. 14, § 2, van Verordening (EU) nr. 1304/2013 van 17 december 2013 betreffende het Europees Sociaal Fonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1081/2006 van de Raad.

In zijn antwoord stelt Actiris dat het bedrag van het loonforfait eenmalig is en gemeenschappelijk voor alle operatoren van de maatregel, met uitzondering van het programma NEET dat werd gelanceerd in het kader van ESF 14-20 Jeugdwerkgelegenheidsinitiatief. Het systeem van een verschillend forfait per personeelslid werd terzijde geschoven in de NEET-projectoproep van 2023.

Actiris heeft documentatie opgesteld met daarin toelichting bij zijn keuzes in termen van vereenvoudigde kosten. In het kader van de door het ESF toegekende subsidies wordt de documentatie voorgelegd aan de auditcel van de Inspectie van Financiën (ACIF), die die sinds 2021 vooraf valideert. De ACIF is ook betrokken bij de controle achteraf van die subsidies, wat de risico's op dit gebied beperkt.

De overeenkomsten naleven

Als gevolg van de gezondheids crisis heeft Actiris eenzijdig de financieringsvoorwaarden herzien in het kader van vereffeningen voor 2020. Voor die herziening, ten voordele van derden, was er geen bijvoegsel bij de overeenkomsten.

Dekking van de juridische verbintenis

Overeenkomstig de artikelen 52 en 53 van de OOBBC gaat de boekhoudkundige vastlegging aan de juridische verbintenis vooraf. Voor subsidies geldt een boekhoudkundige vastlegging die jaarlijks wordt berekend, terwijl de overeenkomst tussen de partner en Actiris meerjarig is. Deze overeenkomst bepaalt dat die wordt gesloten onder voorbehoud van de beschikbare kredieten. Dat dekt het risico dat het parlement weigert de vereffeningkredieten in de gewestbegroting op te nemen tijdens de boekjaren die volgen op het jaar van toekenning. Het voor de gesubsidieerde actie vereiste bedrag moet echter voor de gehele oorspronkelijk geplande duur worden vastgelegd om de rechtszekerheid van de actie te waarborgen.

De OOBBC eist dat bij de vastlegging van de bedragen voor subsidies rekening wordt gehouden met de looptijd van de overeenkomsten tussen de partijen en dat die in functie van de effectief beschikbare middelen worden opgesteld. Als de vastleggingskredieten in het jaar van toekenning niet beschikbaar zijn, moet de looptijd van de overeenkomst dienovereenkomstig worden beperkt.

Erkenning en financiering van de lokale werkwinkels

Artikel 7 van de ordonnantie van 27 november 2008 betreffende de ondersteuning van de *missions locales pour l'emploi* en lokale werkwinkels (hierna de ordonnantie), bepaalt de samenstelling van de raden van bestuur van de lokale werkwinkels. Daarin zetelen lokale actoren die actief zijn op het vlak van de inschakeling van werkzoekenden op de arbeidsmarkt, vertegenwoordigers van de plaatselijke besturen, van de representatieve werknemersorganisaties en van de representatieve werkgeversorganisaties. Bij de hernieuwing van de erkenningen in 2020 stelde Actiris vast dat zes van de negen lokale werkwinkels geen samenstelling hadden voorgelegd die in overeenstemming was met de ordonnantie.

De financiering van de werkwinkels door Actiris wordt geregeld in de ordonnantie en in haar uitvoeringsbesluit⁴⁵ (hierna het besluit). De ordonnantie legt een plafond en criteria vast.

⁴⁵ Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 8 mars 2012 houdende uitvoering van de ordonnantie van 27 november 2008 betreffende de ondersteuning van de *missions locales pour l'emploi* en de lokale werkwinkels.

De financiering is bedoeld om de uitgaven van drie afzonderlijke teams te dekken:

- het "basisteam", dat verantwoordelijk is voor transversale taken die verband houden met de organisatie van de structuur;
- een ander team, dat instaat voor de algemene opdrachten die de lokale werkwinkels moeten uitvoeren, waaronder de opvang van werkzoekenden;
- en het derde team, dat specifieke opdrachten uitvoert (bijzondere projecten die met name verband houden met de ondersteuning van werkzoekenden).

Op basis van de reglementaire criteria kan het bedrag van de subsidie niet worden berekend zonder een bijkomende beslissing van de partijen. Het uitvoeringsbesluit bevat financieringscriteria die achterhaald zijn en Actiris een ruime beoordelingsmarge laten. Beide vaststellingen zijn op de volgende elementen gebaseerd:

- De kosten van het basisteam worden berekend op basis van een forfait van 630.000 euro, dat kan worden vermenigvuldigd met een coëfficiënt tussen 0,67 en 1.
- De bedragen voor de algemene opdrachten worden berekend in functie van de verdeling van de werkzoekenden over de zones waar de lokale werkwinkels actief zijn vanaf 2012 en volgens een forfait van 60.000 euro, vermenigvuldigd met een coëfficiënt tussen 3 en 15.
- De lokale werkwinkels moeten aan het einde van 2 driejarige⁴⁶ overeenkomsten 10% van de werkzoekenden in hun geografisch gebied begeleiden.
- De bedragen voor specifieke opdrachten worden berekend op basis van een forfait van 60.000 euro, vermenigvuldigd met een coëfficiënt tussen 2 en 3.
- De werkingskosten zijn vastgesteld op 15% van de uitgaven voor algemene en specifieke opdrachten.
- Een bedrag dat is vastgesteld op 25% van de subsidies die worden toegekend aan de *missions locales*, wordt opgenomen in de berekening van het bedrag dat wordt toegekend aan de Nederlandstalige lokale werkwinkels.

Noch de forfaits, noch de coëfficiënten, noch de tarieven zijn gebaseerd op precieze en objectieerbare criteria in het uitvoeringsbesluit. Bij gebrek aan een regelgevend kader worden deze criteria in de overeenkomsten opgenomen.

Bovendien is een deel van de subsidie, dat niet meer dan 25% van het totaal mag bedragen, afhankelijk van het behalen van resultaten. Artikel 16 van de ordonnantie vermeldt de criteria waarmee rekening moet worden gehouden bij het bepalen van dat variabele⁴⁷ deel. De regering besliste om de ondertekenaars van de overeenkomst het variabele deel zelf te laten bepalen. Hoewel de ordonnantie die dit voorschrijft, al dateert van 2008, werd het variabele gedeelte niet gedefinieerd bij de ondertekening van de overeenkomsten 2018-2020, wat ook ingaat tegen de bepalingen van het uitvoeringsbesluit.

De overeenkomst bepaalt het aantal werkzoekenden dat Actiris naar de lokale werkwinkel moet sturen. Actiris komt zijn contractuele verplichtingen op dat vlak niet systematisch na, waardoor de frequentie van die doorverwijzingen de lokale werkwinkel er soms toe verplicht de opvang van werkzoekenden die zich spontaan melden, te onderbreken. Actiris heeft echter corrigerende

⁴⁶ De eerste driejarige overeenkomst begon in 2015.

⁴⁷ Het variabele deel moet worden berekend op basis van het aantal werkzoekenden dat door de lokale werkwinkel wordt begeleid en hun kenmerken, het aantal projecten waaraan de werkwinkel deelneemt in het kader van zijn specifieke opdrachten, het aantal keren dat hij privébedrijven benadert om vacatures te verkrijgen en het aantal werkzoekenden dat een baan vindt (ook rekening houdend met hun kenmerken).

maatregelen genomen: sinds 2021 kunnen de lokale werkwinkels zelf de te begeleiden werkzoekenden selecteren. De referent-consulenten van Actiris worden ook bewust gemaakt van het belang van de doorverwijzing naar de lokale werkwinkels. Toch zijn de stromen nog steeds niet gesynchroniseerd.

De lokale werkwinkels bepalen zelf het tempo van de begeleiding. De onduidelijkheid in het besluit of de overeenkomsten is problematisch. Artikel 5, § 2 van de overeenkomsten geeft Actiris immers het recht om de opvolging van de werkzoekenden over te nemen als er onvoldoende inschakelingsacties zijn uitgevoerd, wat een weerslag kan hebben op de berekening en rechtvaardiging van de subsidies volgens artikel 11 van de overeenkomst.

3.2 Ondersteunende opdrachten

3.2.1 Interne controle

Het beheerscontract presenteert strategische indicatoren zonder streefwaarden. Wel worden operationele indicatoren vastgesteld, gemeten en getoetst aan doelen die door de directies zijn goedgekeurd. Die gegevens ondersteunen de beslissingen van het directiecomité.

Op 21 oktober 2022 had Actiris slechts één geformaliseerde risicoanalyse uitgevoerd. In 2018 werden daarvoor twee medewerkers aangesteld. Die aanpak kadert binnen de implementatie van de ISO 22301-norm.

De kwaliteit van beschrijving van processen en procedures voor de begeleiding van werkzoekenden en van de ondersteunende activiteiten die daarvoor nodig zijn, varieert. Niet alle procedures zijn volgens één model uitgewerkt. Ondanks een geformaliseerd proces voor de opstelling, bevatten ze niet systematisch de informatie die nodig is voor het beheer ervan (datum van opstelling en actualisering, verantwoordelijke medewerkers of diensten, bestemmingen, enz.). Ze zijn niet allemaal gecentraliseerd. In 2021 is Actiris begonnen met het in kaart brengen van de processen en het harmoniseren van de beschrijving ervan. Die aanpak sluit aan bij een ontwikkeling die teruggaat tot het begin van de jaren 2010 en de aanwerving van functioneel analisten, en gaat gepaard met een opleiding in procesmodellering (*Business Process Model and Notation - BPMN*) voor het betrokken personeel.

De implementatie van procedures wordt niet systematisch gecontroleerd. Dat leidt tot afwijkingen van de norm, wat gevolgen kan hebben voor de gelijke behandeling tussen medewerkers en tussen werkzoekenden (zie [punt 2.5.1.5](#)). Bovendien bemoeilijkt de gebrekkige documentatie van ondernomen acties de evaluatie ervan.

Regelmatig worden tevredenheidsenquêtes uitgevoerd. Op basis van de resultaten ervan is het evenwel onmogelijk volledige diachrone vergelijkingen te maken omdat de formaten van het ene boekjaar tot het andere verschillen.

In 2022 werd besloten om een Kwaliteitscomité op te richten bestaande uit alle directeurs. De coördinatie van het comité, met als taak de processen van de instelling voortdurend te verbeteren, is in handen van de dienst transversale kwaliteit. De gelijktijdige wijziging van het organigram dat de diensten van de algemene directie structureert, sluit aan bij diezelfde aanpak: deze voorziet in de oprichting van een departement dat zich bezighoudt met de interne controle, waarvan de taken bij de afsluiting van de auditwerkzaamheden nog moesten worden gedefinieerd.

3.2.2 Infrastructuur

De meeste diensten van Actiris zijn gecentraliseerd in de Astrotoren in Sint-Joost-ten-Node. De locatie is centraal en makkelijk bereikbaar met het openbaar vervoer. De directie Beschikbaarheid is momenteel gevestigd in de Koningsstraat en verhuist in 2024 naar het hoofdkantoor.

Daarnaast telde Actiris tijdens de onderzochte periode, achttien gedecentraliseerde agentschappen - één per gemeente dus, met uitzondering van Koekelberg⁴⁸. Die agentschappen vallen onder de verantwoordelijkheid van een “manager” en zijn onderverdeeld in drie zones, met aan het hoofd “zonemanagers” die als schakel fungeren tussen het hoofdkantoor en de agentschappen.

De interviewruimte in het agentschap is een open ruimte. Die configuratie tast de kwaliteit van de communicatie aan en maakt een privégesprek onmogelijk, wat voor de werkzoekende mogelijk een drempel is om zijn situatie toe te lichten en zijn zoektocht naar een baan kan belemmeren. Het kan ook voor extra psychosociale werklast voor de referent-consulenten zorgen. Zo'n open ruimte, waar ook regelmatig bewakingsagenten aanwezig zijn, verhoogt wel hun gevoel van veiligheid.

3.2.3 Human resources

3.2.3.1 Procedures

De Actiris-procedures op het vlak van human resources zijn onvolledig en zouden gebaat zijn bij meer structuur en standaardisering. Ze garanderen geen gelijke behandeling op het gebied van rekrutering, mobiliteit en beoordeling.

3.2.3.2 Aanwerving

Voor het gewestelijke personeelsbeheer geldt een gecentraliseerde meerjarenaanpak. Daartoe heeft de minister bevoegd voor het Openbaar Ambt op 16 januari en 16 juli 2020 twee omzendbrieven uitgevaardigd met betrekking tot de uitwerking en monitoring van de personeelsplannen⁴⁹. De bedoeling is om het beheer van de personeelsenveloppes en de voorspelbaarheid van de aanwervingen te verbeteren.

Wat specifiek de implementatie van de begeleiding betreft, probeert Actiris, met wisselend succes, de aanwerving af te stemmen op de stroom werkzoekenden. Dat is duidelijk gebleken tijdens de COVID-19-pandemie, die resulteerde in de aanwerving van 62 VTE's, en tijdens de crisis rond de opvang van Oekraïense vluchtelingen. Toch is er een mismatch tussen de budgetten en de personeelsbehoeften. Actiris doet daar iets aan door, zo nodig, middelen te herschikken tussen directies en via de Best-dienst (interne interimdienst waarbij een medewerker, met toestemming van de manager, een tijdelijke opdracht in een ander directie mag uitvoeren). Functiebeschrijvingen zijn soms ook onderverdeeld in deeltaken die tijdelijk aan back-uppersoneel kunnen worden toevertrouwd.

⁴⁸ Het agentschap Oudergem heeft in december 2022 zijn deuren gesloten.

⁴⁹ Ministeriële omzendbrief van 16 januari 2020 betreffende de uitwerking en opvolging van een personeelsplan op basis van de personeelsenvolp; Ministeriële omzendbrief van 16 juli 2020 met betrekking tot de monitoring van de personeelsplannen van de overheidsdiensten en de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

3.2.3.3 Personeel voor de begeleiding

Volgens Actiris zijn in 2021 op jaarbasis gemiddeld 144 VTE's ingezet als tewerkstellingsconsulenten in een agentschap en daarnaast nog eens 22,5 VTE's in een pool Opleiding-Werk. Dat cijfer moet worden vergeleken met de 1.450 VTE's die datzelfde jaar actief waren. Het personeelsplan van Actiris voorzag in 1.696 VTE's⁵⁰. De subsidiëring van de garantiepartners dekte 185,8 VTE's⁵².

Rekening houdend met de taken die worden uitgeoefend door het contact center, het sociaal overleg, de jobcoaches van de dienst *Youth Guarantee*, de BAZW en Link, worden 287,4 VTE rechtstreeks of onrechtstreeks ingezet om werkzoekenden te begeleiden, d.i. 16,9% van het personeelsplan van Actiris in 2021.

Volgens Actiris zag de verdeling van de werkzoekenden die op 31 december 2021 in het kader van een individueel actieplan (IAP) werden opgevolgd, er als volgt uit:

Tabel 3 – Aantal begeleidingen per structuur

2018	Aantal werkzoekenden opgevolgd in het kader van een IAP op 31/12/2021	%
Agentschappen	22.148	71,8
POW	236	0,8
Garantiepartners	8.456	27,4
Totaal	30.840	100

Bron: Actiris

Het Rekenhof stelt vast dat het personeel dat voor de begeleiding wordt ingezet, niet voldoende is om de begeleiding te waarborgen van de werkzoekenden die tot de prioritaire doelgroep⁵³ behoren. Actiris heeft die op 31 december 2021 op 44.616 eenheden vastgesteld.

De garantiepartners zetten 29% meer personeel in dan Actiris, hoewel zij 27% van de begeleiding voor hun rekening nemen. Dat verschil wordt verklaard door de subsidiëring van VTE's die niet rechtstreeks worden ingezet voor de begeleiding (ondersteunend personeel) of die worden ingezet voor eenmalige of specifieke opdrachten in dienst van werkzoekenden, naast de begeleiding.

3.2.3.4 Opleiding en functiebeschrijvingen

Actiris-personeel dat instaat voor de begeleiding, volgt bijscholing zowel bij indiensttreding als tijdens de loopbaan. Handleidingen en procedures bieden een kader voor de uitoefening van de functies. De functiebeschrijvingen zijn duidelijk, maar eerder beknopt. Wel valt te betreuren dat er geen specifieke functiebeschrijving bestaat voor de agentschaps- en de zonemanagers, gezien hun specifieke rol in vergelijking met die van de andere managers van Actiris. Ze krijgen niettemin preciseringen wanneer ze hun functie opnemen.

⁵⁰ Beslissing tot goedkeuring van het beheerscomité van 25 maart 2021 houdende vastlegging van het personeelsplan 2021 van Actiris.

⁵¹ Andere VTE's worden ingezet voor de begeleiding, zoals de gespecialiseerde begeleiding, de begeleidingen LINK, BAZW... of ook de ondersteuning die nodig is voor de begeleiding.

⁵² Bron: Actiris.

⁵³ Bij deze prioritaire doelgroep gaat het om die van de *Oplossingsgarantie* (nieuw ingeschrevenen of heringeschrevenen).

3.2.3.5 Interdisciplinariteit

Het personeel is verdeeld over verschillende administratieve eenheden. Er bestaan organigrammen en personeelslijsten. Er worden vergaderingen gehouden tussen en binnen deze eenheden, zowel op operationeel als op strategisch niveau, voor de algemene organisatie van de begeleiding. De kwaliteit van de notulen van die vergaderingen varieert, waardoor een externe lezer de betekenis van de genomen beslissingen niet altijd begrijpt. Zonder gebruik te maken van een andere informatiebron kan uit de aanwezigheidslijst niet worden opgemaakt welke eenheden vertegenwoordigd waren. De werkwijzen tussen directies zijn niet adequaat geformaliseerd: het risico van compartimentering en hokjesdenken wordt niet systematisch afgedekt. Dat leidt tot verschillen in aanpak, die de samenhang van de actie in de weg staan. De wijze waarop de acties tussen de directies Werkzoekenden en Beschikbaarheid zijn georganiseerd, zorgt er bijvoorbeeld voor dat beide bestuurlijke eenheden hun respectieve doelstellingen niet altijd kunnen behalen, gezien de termijnen waaraan ze gebonden zijn. Dat kan negatieve gevolgen hebben, met name in het geval van jonge werkzoekenden: doordat hun begeleiding te laat start, is het onmogelijk om hen binnen de gestelde termijn goed te controleren. Een ander voorbeeld is de interactie tussen de POW's, die onder de directie Werkgevers vallen, en de directie Werkzoekenden: zo wordt een werkzoekende met belangstelling voor een vakgebied dat onder een POW valt en die niet over de noodzakelijke voorkennis beschikt om de relevante opleidingen op dat gebied te volgen, doorverwezen naar een agentschap.

3.2.3.6 Evaluatie- en exitverslagen

Het Rekenhof heeft de evaluatieverslagen van de tewerkstellingsconsulenten voor de periode 2017-2022 geanalyseerd, die de directie Human Resources had ontvangen. De verslagen hadden betrekking op 38 referent-consulenten⁵⁴, verdeeld over 7 agentschappen. De evaluatiecyclus vindt om de twee jaar plaats.

De verslagen zijn niet altijd even grondig opgesteld, hoewel ze gebaseerd zijn op objectieve criteria en een identiek model voor een vergelijkbare structuur zorgt. Ook de wijzigingen die de directie Human Resources aan het model heeft aangebracht, beletten een vergelijking in de tijd.

In slechts drie van de agentschappen stelt de “manager” concrete acties voor om de medewerkers te helpen vooruitgang te boeken in de uitvoering van hun taken. Meestal worden die acties tussen twee evaluaties door opgevolgd.

Het Rekenhof onderzocht ook de verslagen van exitgesprekken die in dezelfde periode werden opgesteld toen zes tewerkstellingsconsulenten ontslag namen. De directie Human Resources voert de gesprekken en in slechts één verslag komt het standpunt van de hiërarchie aan bod. Ze maken gewag van de ongelijke werkdruk en de psychosociale belasting waar de tewerkstellingsconsulenten mee te maken krijgen. Ze bevestigen de tekortkomingen op het gebied van evaluatie.

Het Rekenhof stelt op het vlak van evaluatie, een ongelijke behandeling van het personeel vast. Daardoor is de kwaliteit van de dienstverlening aan het publiek niet in alle agentschappen op dezelfde manier gewaarborgd, wat een risico van ongelijke behandeling tussen werkzoekenden impliceert.

⁵⁴ Actiris laat weten dat in 2021, 102 medewerkers op de 1.647 zijn geëvalueerd.

3.2.4 Gegevensbeheer

3.2.4.1 Beschikbaarheid van gegevens en gebruiksmodaliteiten

Bij de tijdens de begeleiding ingevoerde gegevens gaat het om de identiteit van de werkzoekende, die een uniek identificatienummer krijgt, de jobs die hij het liefst wil uitoefenen en om zijn vaardigheden en kwalificaties (rijbewijs, onderwijsdiploma, enz.). Zijn beroepservaring wordt geregistreerd op basis van informatie uit de Dimona-aangifte⁵⁵ en ook de voor de werkzoekende georganiseerde acties worden bijgehouden.

Binnen de directie Werkzoekenden is het departement Monitoring en Ontwikkeling (Moon) specifiek belast met de methodologische ondersteuning van de begeleiding. Zijn diensten analyseren de beschikbare gegevens over de begeleiding, voeren handmatige controles uit op de kwaliteit van de beschikbare gegevens en bieden tweedelijns-ondersteuning aan de agentschappen. Ook view.brussels, het Brussels Observatorium voor Werkgelegenheid en Opleidingen, gebruikt de gegevens in zijn publicaties, als input voor operationele en strategische indicatoren.

De gegevens over de begeleiding van de werkzoekenden worden opgeslagen in een *datawarehouse*. De gegevens zijn afkomstig van een aantal interfaces, waarvan de toegang varieert afhankelijk van de rol van de gebruiker. De IBIS-toepassing bevat de meeste informatie over werkzoekenden. Een recentere interface, het uniek dossier, biedt toegang tot sommige informatievelen in IBIS. Het is intuïtiever in het gebruik en de bedoeling is om alle voor de begeleiding nuttige informatie via deze weg te verzamelen. In het uniek dossier stelt de referent-consulent ook de beroepsbalans op en beheert hij het individuele actieplan. De werkzoekende voert er zelf de informatie over zijn zoektocht naar werk in, die hij met Actiris moet delen. Zo kan hij bewijzen invoeren van de inspanningen die hij levert. Daarmee kan hij bij een controle zijn beschikbaarheid aantonen en informatie over zijn loopbaantraject verstrekken. Niet-garantiepartners hebben geen toegang tot het uniek dossier.

3.2.4.2 Vaststellingen

Niet alle betrokken hebben toegang tot de informatie over eenzelfde werkzoekende. De referent-consulenten moeten die raadplegen via verschillende informaticatools: de gegevens over de beroepsbalans en het individueel actieplan kunnen gebruikt worden in het uniek dossier, maar niet in IBIS, terwijl die laatste toepassing bijvoorbeeld de acties ten voordele van de werkzoekende bevat, die op hun beurt niet beschikbaar zijn in het uniek dossier. Het verplichte gebruik van verschillende IT-tools impliceert niet alleen een inefficiënte werking, maar ook een risico dat informatie verloren gaat. Bovendien is het op die manier niet mogelijk een algemeen en gecentraliseerd overzicht te krijgen van het traject van de werkzoekende.

De IBIS-gebruikershandleiding is niet toegankelijk voor het personeel. De handleidingen ter omkadering van het begeleidingsproces bevatten wel technische uitleg over de noodzakelijke handelingen. Het omgaan met die databank is, in tegenstelling tot het uniek dossier, omslachtig, wat tot fouten kan leiden. Het naast elkaar bestaan van de toepassingen IBIS en het uniek dossier veroorzaakt dan weer computerstoringen die het werk van de betrokkenen bemoeilijken.

⁵⁵ Bij elke personeelsbeweging moet de werkgever een Dimona-aangifte (voor "*déclaration immédiate/onmiddellijke aangifte*") indienen bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid.

De gegevens over de begeleiding zijn deels gebaseerd op de verklaringen van de werkzoekenden. De wijze waarop werkzoekenden en referent-consulenten gegevens invoeren, is niet uniform en de kwaliteit ervan varieert. Bovendien halen de diensten die er toegang toe hebben, de gegevens verschillende keren op, zonder dat dit aan de hand van gestandaardiseerde schriftelijke procedures wordt gedocumenteerd.

De betrouwbaarheid van de gegevens waarop Actiris de sturing van zijn activiteiten baseert, is daardoor twijfelachtig. Bovendien leidt de wisselende kwaliteit van de beschikbare gegevens tot een verschillende behandeling van werkzoekenden. Actiris heeft deze kwestie tijdens de audit onderzocht. Uit die werkzaamheden is gebleken dat fouten in de dossiers een impact kunnen hebben op de toegang van werkzoekenden tot rechten of diensten.

3.2.5 Documentatiebeheer

De referent-consulenten beschikken over verschillende nuttige documentatiebronnen, die ze in de uitoefening van hun functie regelmatig gebruiken. Om de werkzoekende naar een geschikte opleiding door te verwijzen, dient het door Bruxelles Formation opgestelde *Cadre commun de programmation de l'offre de formation professionnelle à Bruxelles*, als referentie⁵⁶. Bovendien stelt Bruxelles Formation de website *Dorifor* ter beschikking. Daarop kunnen werkzoekenden makkelijk een opleiding vinden. In elk agentschap zijn er opleidingsreferenten die informatie doorspelen naar de referent-consulenten.

De door view.brussels beheerde tool IAM-B (*Informatie over de Arbeidsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*) verzamelt alle informatie over beroepen in het Brussels Gewest. Deze onlinedatabank beschrijft de beroepen die beschikbaar zijn voor Brusselaars en de voorwaarden om er toegang toe te krijgen.

View.brussels stelt ook rapporten op over de toestand van de Brusselse arbeidsmarkt. Die rapporten zijn nuttig voor referent-consulenten. Ze bieden hen een contextueel kader en geven informatie over met name de sectoren die rekruteren en over de relatie tussen banen en opleidingen. Voor zijn medewerkers verspreidt Actiris ook samenvattingen met daarin een beschrijving van beschikbare oplossingen.

Ten slotte heeft de informatie die nuttig is voor de begeleiding, ook baat bij het werk van de instantie *bassin Enseignement qualifiant Formation Emploi*. Die maakt voor het Franstalige taalgebied een samenvatting van kruisgegevens over onderwijs, werkgelegenheid en beroepsopleiding⁵⁷.

Het Rekenhof stelt vast dat de referent-consulenten over ruime en gevarieerde informatie beschikken. De documentatie voorziet hen van de contextuele en technische informatie die ze nodig hebben voor de uitoefening van hun functie. Toch stellen referenten-consulenten soms hun eigen documentaire databank samen om hun interacties met werkzoekenden te vergemakkelijken. Het risico dat die persoonlijke samenvattingen onvolledig of voorbijgestreefd zijn, wordt niet onderzocht, door bijvoorbeeld de "manager" van het agentschap die er toezicht op houdt.

⁵⁶ Het geeft een overzicht van de opleidingen die beschikbaar zijn in Brussel, en die worden aangeboden door zowel Bruxelles Formation, de VDAB als de SFPME (*service francophone dévolu à la formation professionnelle en petites et moyennes entreprises*).

⁵⁷ Brengt hiervoor alle belanghebbenden die actief zijn op het gewestelijke grondgebied (sociale partners, vertegenwoordigers uit het onderwijs en de overheid) samen.

Ook de andere betrokkenen bij de begeleiding van werkzoekenden hebben documentaire hulpmiddelen tot hun beschikking. De directie Beschikbaarheid beschikt bijvoorbeeld over (zowel interne als gerechtelijke) rechtspraak. Deze rechtspraak wordt regelmatig bijgewerkt om de coherentie van beslissingen te garanderen.

3.2.6 Beheer van de communicatie

Actiris houdt er een institutionele aanpak van de communicatie op na en een specifiek departement is ermee belast. Een geïntegreerd actieplan moet de externe communicatie structureren en prioriteren, hoewel de schriftelijke procedures nog worden ontwikkeld. De communicatiebehoeften van werkgevers en werkzoekenden worden specifiek onderzocht. Bij de voorbereiding van de communicatiecampagnes worden *key result indicators* (KRI) gebruikt, zodat de campagnes zo nodig kunnen worden bijgestuurd.

Actiris communiceert via gevarieerde communicatiekanalen regelmatig met de werkzoekenden. De website biedt een schat aan helder geformuleerde informatie. Zodra ze zich inschrijven, krijgen werkzoekenden een infosessie om een beter inzicht te krijgen in hun rechten en plichten, en in het proces dat hen naar een baan moet leiden. Tijdens hun traject kunnen ze ook infosessies over specifieke onderwerpen (over interregionale mobiliteit bijvoorbeeld) volgen. Actiris is ook aanwezig op de belangrijkste sociale netwerken en regelmatig ontvangen werkzoekenden via e-mail nieuwsbrieven. Ten slotte worden ook brochures en informatiebladen voor hen uitgegeven.

De digitale kloof bemoeilijkt echter de communicatie met een deel van het doelpubliek. Het verkleinen van die kloof was in het beheerscontract 2017-2022 aangemerkt als een voorwaarde voor succes. Actiris heeft geanalyseerd hoe werkzoekenden die het moeilijk hebben met de digitale technologie, kunnen worden geïdentificeerd en heeft daarom een actieplan opgesteld dat aansluit bij de doelstellingen van het Plan voor digitale toegankelijkheid voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (2021-2024).

Bruxelles Formation en Digitalcity zijn twee actoren waarmee Actiris samenwerkt om de digitale kloof aan te pakken. Ook in het kader van de begeleiding van specifieke doelgroepen verwijst Actiris naar gespecialiseerde partners om werkzoekenden die moeilijk met digitale technologie overweg kunnen, te begeleiden.

Actiris is zich bewust van de moeilijkheden waar een deel van zijn doelgroep nog steeds mee te kampen heeft. Aan het einde van de pandemie heeft Actiris daarom de volledige digitalisering van zijn diensten aan gebruikers uitgesloten, waarbij hij lessen heeft getrokken uit de crisis en de daarmee gepaard gaande noodzakelijke aanpassingen. Toch staan er in de begeleidingsgids weinig en slechts zeer algemene richtlijnen om met de digitale kloof om te gaan: ze beperken zich tot de identificatie van de betrokken werkzoekenden op basis van een beknopte standaardvragenlijst en tot de vermelding van de actoren bij wie ze terecht kunnen. Noch in de functieprofielen, noch in de initiële opleidingsplannen is sprake van dit beheer. De bijscholing omvat echter wel bewustmakingssessies over inclusieve, en onder meer digitale communicatie.

3.3 Deelconclusies

Er is geen algemene budgettaire evaluatie van de begeleiding van werkzoekenden. De begrotingsstructuur van Actiris maakt het immers onmogelijk om de informatie te verzamelen die nodig is om de voor het begeleidingsproces ingezette middelen te evalueren. Toch heeft Actiris ten behoeve van de audit de kosten van de begeleiding geëvalueerd. Op basis van die gegevens blijkt dat daaraan 72,6 miljoen euro is besteed in 2021.

Actiris heeft de strategische plannen voor de organisatie van zijn partnerships niet aan de regering voorgelegd, zoals de regelgeving nochtans vereist. De uitvoering ervan illustreert echter goede praktijken. Regelmatig worden gestructureerde en zorgvuldig afgebakende projectopropen gelanceerd. Daarbij wordt gebruik gemaakt van gedetailleerde procedurehandleidingen en ze worden gedocumenteerd. Subsidiecontroles zijn streng en elektronisch traceerbaar.

Bij de subsidiëring van partners wordt het wettelijke kader echter niet systematisch nageleefd. Door het forfaitaire beginsel, dat verplicht is voor subsidies die door het Europees Sociaal Fonds worden gefinancierd en dat is uitgebreid tot andere subsidies, kan Actiris immers niet garanderen dat de door de gesubsidieerde derden ontvangen sommen, volledig worden besteed aan de doelen waarvoor ze zijn toegekend. Bovendien worden de meerjarige overeenkomsten gedekt door jaarlijkse boekhoudkundige vastleggingen, wat in strijd is met de bepalingen van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle. De financiering van lokale werkwinkels is complex en gebaseerd op criteria die verouderd of niet gemotiveerd zijn.

De begeleiding van de werkzoekenden schiet ook tekort op het gebied van interne controle. Er ontbreken streefdoelen voor de strategische indicatoren uit het beheerscontract 2017-2022, wat de evaluatie ervan onmogelijk maakt. Bovendien is de beschrijving van de processen en procedures voor de begeleiding van werkzoekenden en de ondersteunende activiteiten die daarvoor nodig zijn, van wisselende kwaliteit. Niet alle procedures zijn uitgewerkt volgens één model. De naleving van de procedures wordt niet systematisch gecontroleerd, wat leidt tot ongelijke behandeling tussen werkzoekenden en tussen medewerkers van Actiris. Actiris heeft echter stappen ondernomen om zijn processen in kaart te brengen en te verbeteren. Ook de oprichting van een Kwaliteitscomité en de herstructurering van de diensten van de algemene directie in 2022 zijn belangrijke stappen in de goede richting.

De begeleiding is gedecentraliseerd, wat een aanpak zo dicht mogelijk bij de leefplaats van de werkzoekenden mogelijk maakt. Het personeel is ook goed opgeleid. In 2021 telde Actiris jaarlijks gemiddeld 166,5 VTE's die voor de begeleiding werden ingezet. Met de subsidies aan garantiëpartners konden in datzelfde jaar 185,8 VTE's worden gefinancierd. Dat personeel dekte echter niet de begeleiding van alle werkzoekenden die binnen het doelpubliek van Actiris vielen. Bovendien waren de dossiers tussen referent-consulenten niet eerlijk verdeeld en verliep hun evaluatie niet op dezelfde manier.

Het beheer van de begeleiding is gebaseerd op tal van gegevens. De verwerking van die gegevens gebeurt met behulp van een complexe en deels verouderde IT-infrastructuur. De koppeling van tools veroorzaakt storingen die de continuïteit van de dienstverlening in gevaar brengen. De gegevens zijn van wisselende kwaliteit en zijn niet allemaal toegankelijk voor alle betrokkenen, waardoor ze soms niet over de informatie beschikken die nuttig is voor hun werk. In sommige gevallen worden ze in verschillende interfaces gebruikt en kan informatie verloren gaan.

De betrouwbaarheid van de gegevens waarop Actiris zijn sturing baseert, is twijfelachtig, gezien de diversiteit van de invoerpraktijken en de zwakke procedures om gegevens op te halen.

De referent-consulenten beschikken over ruime en gevarieerde documentatie. De werkzaamheden van *view.brussels* bieden een nuttige context. De technische fiches waarover de referent-consulenten beschikken en de website van Actiris zijn rijke en praktische informatiebronnen.

Bovendien is de institutionele communicatie van Actiris gebaseerd op een geïntegreerd plan waar alle betrokken departementen bij betrokken zijn. De *key result indicators* (KRI) worden vastgesteld en gemeten, zodat de communicatiecampagnes zo nodig kunnen worden bijgestuurd. De digitale kloof blijft wel een aandachtspunt. Actiris is er zich van bewust en heeft daarvoor al actie ondernomen.

Het Rekenhof beveelt dan ook aan om de juridische en operationele risico's van het gebruik van een vereenvoudigde kostenberekening af te dekken en de rechtszekerheid van subsidieverrichtingen te waarborgen door een einde te maken aan de vastlegging van meerjarige subsidies op jaarbasis. Het Rekenhof beveelt ook een vereenvoudigde financiering van lokale werkwinkels door Actiris aan door relevante en transparante criteria te hanteren of, als dat niet mogelijk is, de toekenningsbesluiten te publiceren die in rechte en in feite zijn gemotiveerd. Verder beveelt het Rekenhof aan om in de strategische indicatoren van het beheerscontract realistische streefdoelen op te nemen. Ook wordt aanbevolen de praktijken te stroomlijnen om het personeel te evalueren, het toezicht op de uitvoering ervan te centraliseren en de dossiers evenwichtiger te verdelen over de referent-consulenten. Tot slot benadrukt het Rekenhof de noodzaak om de database te verbeteren door middel van uniforme gegevensinvoer en om over een gedocumenteerd informatiesysteem te kunnen beschikken.

Hoofdstuk 4

Conclusies

In het derde kwartaal van 2022 bedroeg het werkloosheidspercentage in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 11,3%, met een gemiddelde van 86.250 niet-werkende werkzoekenden voor datzelfde jaar. Het Rekenhof analyseerde om te beginnen de doeltreffendheid en doelmatigheid van de begeleiding van de werkzoekenden door Actiris en ging vervolgens na of de regels in dit verband werden nageleefd. Het aan de begeleiding toegewezen budget is niet precies bekend, zodat de doelmatigheid van de regeling niet kan worden beoordeeld. Ook het ontbreken van streefwaarden voor de strategische indicatoren van het beheerscontract bemoeilijkt de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid. Het Rekenhof stelde ook tekortkomingen vast in de interne controle van de instelling en de wisselende kwaliteit van de beschikbare gegevens. Ook constateerde het een aantal afwijkingen van wettelijke normen en risico's van ongelijke behandeling tussen werkzoekenden.

4.1 Evaluatie en sturing

Het beheerscontract 2017-2022 legt strategische indicatoren vast. Daaraan zijn evenwel geen doelstellingen gekoppeld, waardoor de instelling geen middelen heeft om ze te evalueren. De verslagen over de uitvoering van het beheerscontract, die het beheerscomité en de regeringscommissarissen krachtens de organieke ordonnantie van Actiris bij de gewestregering moeten indienen, zijn niet opgesteld. De regering is nochtans verplicht om de inhoud ervan aan het parlement mee te delen. Daardoor beschikt het parlement niet over een informatiebron waarover het wettelijk moet beschikken. Er zijn wel operationele indicatoren vastgesteld, met gekwantificeerde doelstellingen, die worden gemeten en geëvalueerd. Aan de hand van die indicatoren kunnen de leidinggevende organen de lopende acties en programma's controleren en zo nodig bijsturen.

Ook tekortkomingen in de interne controle van de instelling bemoeilijken de evaluatie van de begeleiding. De procedures die de werkzaamheden omkaderen, zijn van wisselende kwaliteit en een systematische controle ervan ontbreekt. Daardoor bestaat het risico van ongelijke behandeling tussen werkzoekenden en tussen Actiris-personeel. Die pijnpunten in de interne controle leiden ook tot problemen bij de beoordeling van de kwaliteit van de gegevens waarop Actiris zijn sturing baseert. De invoerpraktijken lopen namelijk uiteen, de gebruikte gegevens zijn soms onvolledig, verouderd en declaratief zonder te zijn onderbouwd, en de processen om gegevens op te halen, zijn slecht gedocumenteerd. Daardoor is de betrouwbaarheid van de gegevens waarop de sturing en implementatie van de begeleiding steunt, twijfelachtig.

De verschillende oplossingen waarin de *Oplossingsgarantie voor iedereen* voorziet, de duurzame tewerkstelling niet meegerekend, moeten beschouwd worden als middelen en niet als doelen. Bovendien voorziet de garantie in een snelle start van de begeleiding van werkzoekenden en de naleving van de begeleidingstermijnen, die niet altijd worden gegarandeerd.

Van de 90 dossiers die het Rekenhof heeft geanalyseerd, waren 19 van de geïmplementeerde acties niet afgestemd op het profiel van de werkzoekende, wat wijst op een potentieel probleem met de kwaliteit van de begeleiding. Het Rekenhof merkt ook op dat in deze dossiers de ondernomen

acties, de volledigheid van de ingediende gegevens of de betrouwbaarheid van de door de werkzoekende verstrekte informatie, niet aan een kwaliteitscontrole zijn onderworpen.

Bovendien wordt het nut van de begeleiding niet systematisch aangetoond. Hoewel zij voor bepaalde profielen zeer nuttig blijkt te zijn, worden de middelen soms nutteloos besteed, gezien de vaardigheden en ervaring die de werkzoekende al heeft. Bovendien kan niet altijd worden vastgesteld of de begeleiding een beslissende bijdrage heeft geleverd om mensen weer aan het werk te krijgen. Ook kan door het gebrek aan structurele uitwisseling tussen de referent-consulent en de beschikbaarheidscontroleur, voor de begeleiding nuttige informatie verloren gaan. Rekening houdend met al die elementen is een volledige evaluatie van de doeltreffendheid van de begeleiding onmogelijk.

Tot slot kan uit de gewestbegroting niet worden afgeleid welke financiële middelen nodig zijn voor de begeleiding. Door de structuur ervan is het namelijk niet mogelijk de voor dit proces vrijgemaakte kredieten te identificeren, waardoor het evenmin mogelijk is de doelmatigheid ervan te beoordelen. Op basis van de informatie die Actiris tijdens de audit heeft verzameld, kan het bedrag voor 2021 op 72,6 miljoen euro worden geraamd. Bij de vaststelling van dat bedrag is enerzijds rekening gehouden met de financiering van de partnerships die rechtstreeks bijdragen aan de begeleiding van werkzoekenden en anderzijds met de personele middelen die Actiris inzet. Met de subsidies aan de garantiepartners konden 185,8 VTE's worden gefinancierd. Jaarlijks werkten gemiddeld 166,5 consultants mee aan de begeleiding binnen Actiris en in de polen Opleiding-Werk. Met die middelen, die in het geval van de consultants minder dan 10% van de theoretische formatie van Actiris uitmaakten, kon niet het hele doelpubliek worden begeleid⁵⁸.

4.2 Juridisch kader

De begeleiding van de werkzoekenden door Actiris is niet gebaseerd op een toereikende en coherente rechtsgrondslag. De toepasselijke bepalingen zijn versnipperd en komen voor in teksten van uiteenlopende reikwijdte. De organieke ordonnantie van Actiris legt in de eerste plaats de opdrachten van de instelling, de werking en de financieringsmodaliteiten vast. Het uitvoeringsbesluit en andere regelgevende teksten vullen de normen, voornamelijk van financiële aard, aan. Het beheerscontract ten slotte maakt de organieke ordonnantie en het uitvoeringsbesluit operationeel. Het is vijf jaar geldig en bevat bepalingen die veeleer met programmering dan met het recht te maken hebben. Daardoor bestaat het risico van ongelijke behandeling tussen werkzoekenden, die zich niet kunnen beroepen op een bindende tekst om hun rechten te doen gelden in het kader van hun traject naar werk. De controle van de beschikbaarheid van werkzoekenden is weliswaar geregeld in een volledig en gedetailleerd besluit, toch zou zij beter geïntegreerd moeten worden in het begeleidingsproces, zodat zij haar volle effect kan hebben.

Ook bij het beheer van de subsidies aan partners die Actiris ondersteunen bij de uitvoering van de begeleiding, stelde het Rekenhof een aantal afwijkingen van de norm vast. Ten eerste is Actiris door het gebruik van het forfaitair beginsel niet zeker dat alle subsidies worden gebruikt voor het doel waarvoor ze zijn toegekend. Ten tweede worden de juridische verbintenissen die zijn aangegaan in het kader van meerjarige overeenkomsten niet gedekt door een overeenkomstige boekhoudkundige vastlegging, wat in strijd is met het voorzichtigheidsbeginsel en de wettelijke bepalingen. Ten slotte is de financiering van de lokale werkwinkels gebaseerd op voorbijgestreefde of willekeurige criteria.

⁵⁸ Op 31/12/2021 werden 30.840 van de 44.616 werkzoekenden uit de doelgroep begeleid.

In zijn antwoord stemt de minister van Werk in met de conclusies van de audit. Hij vermeldt dat het nieuwe beheerscontract van Actiris, voor de periode 2023-2027, strategische doelstellingen omvat die een antwoord moeten bieden op de vaststellingen van het Rekenhof, en dat hij erop zal toezien dat het ten uitvoer wordt gebracht.

4.3 Aanbevelingen

Thema's	Aanbevelingen	Gericht aan	Punt(en) uit het verslag
Evaluatie	1 De evaluatie en sturing van de begeleiding verbeteren door belangrijke <i>key performance indicators</i> en realistische doelen in het beheerscontract op te nemen.	Actiris	3.2.1
	2 Beoordelen of het personeel dat voor de begeleiding wordt ingezet, is afgestemd op het totale personeelsbestand van Actiris en op de behoeften inzake begeleiding.	Actiris	3.2.3
	3 Het jaarverslag opstellen over de uitvoering van het beheerscontract, zoals bepaald in artikel 7bis van de organieke ordonnantie om het parlement te informeren.	Actiris	2.1.2
Interne controle	4 Toezien op de naleving van de procedures in de begeleidingsgids, met name wat de volledigheid van dossiers en de intensiteit van de begeleiding betreft.	Actiris	2.2, 2.5.1
	5 Over een gedocumenteerd informatiesysteem beschikken en de database verbeteren via uniforme invoer.	Actiris	2.5.1, 3.2.4
Juridisch kader	6 Een duidelijk en volledig juridisch kader opstellen dat een begeleidingsproces garandeert dat de beginselen van gelijkheid en transparantie respecteert.	Parlement en regering	2.1
Controle van de beschikbaarheid	7 De beschikbaarheidscontrole in de begeleiding van werkzoekenden integreren door afspraken te maken over een nauwere samenwerking tussen controleurs en referent-consulenten, zodat de acties van de beschikbaarheidscontrole de actie van de referent-consulenten ondersteunen.	Actiris	2.4, 2.5.5

In zijn antwoord neemt de minister van Werk nota van aanbeveling 6. Hij benadrukt hoe belangrijk het is dat de procedures van de interne begeleidingsgids worden verankerd in een normatief regelgevend kader dat het gelijkheidsbeginsel en het transparantiebeginsel garandeert voor alle Brusselse werkzoekenden.

Actiris stelt verschillende acties voor om tegemoet te komen aan de aanbevelingen die tot Actiris zijn gericht.

Om de evaluatie en aansturing van de begeleiding te verbeteren, zegt Actiris de kernindicatoren uit het beheerscontract 2023-2027 te hebben voltooid. Die werden in september 2023 aan de minister van Werk bezorgd, om ze te laten valideren door de Brusselse regering. Actiris zegt nog te werken aan het definiëren van realistische streefdoelen.

Actiris zal de middelen herverdelen om tegemoet te komen aan de behoeften die op het vlak van begeleiding geïdentificeerd werden in het kader van de verschillende projecten/werven die nodig zijn voor de uitvoering van het beheerscontract 2023-2027.

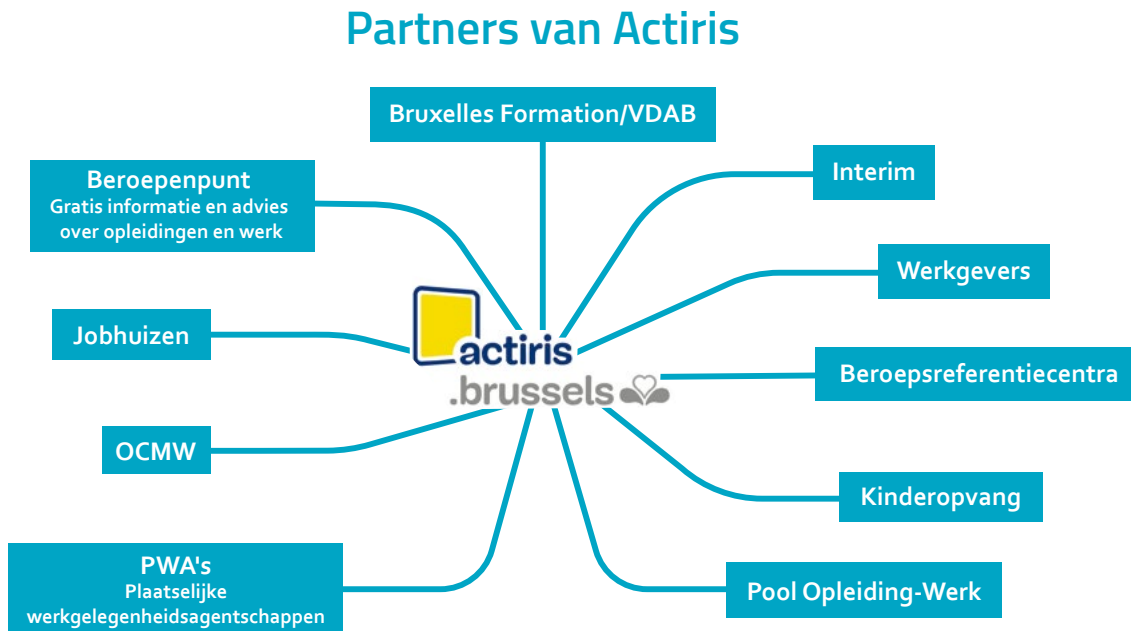
Het jaarverslag 2023 over de uitvoering van het beheerscontract zal in maart 2024 worden voorgesteld aan het beheerscomité en zal vervolgens aan de minister van Werk worden bezorgd. In zijn antwoord verklaart de minister dat hij het verslag aan het Brussels Parlement zal laten bezorgen.

Een externe dienstverlener heeft overigens het proces van de controle van de actieve beschikbaarheid geëvalueerd en naar aanleiding daarvan worden verbeterpistes onderzocht die rekening houden met de vaststellingen van het Rekenhof.

Het Kwaliteitscomité dat in februari 2023 werd opgericht, moet de kwaliteit van de gegevens, diensten en processen permanent verbeteren. Actiris streeft ernaar de IT-tools (waaronder het “Uniek dossier”) te laten evolueren, in het kader van de herziening van de inschrijvings- en begeleidingsprocessen.

Bijlage 1

Partners van Actiris



Bijlage 2

Antwoord van de minister

(vertaling)

Betreft: audit over de begeleiding van werkzoekenden door Actiris – gelijktijdige tegen-sprekelijke procedure

Mevrouw de eerste voorzitter,

Dit is mijn antwoord op uw brieven van 2 augustus en 23 augustus.

Ik heb het ontwerpverslag dat u mij bezorgde met belangstelling doorgenomen en wil u bedanken voor de kwaliteit ervan.

Hetgeen u concludeert uit een beperkte steekproef met 90 dossiers, doet me vermoeden dat een onderzoek op basis van een representatieve steekproef het mogelijk zou maken uw conclusies te verfijnen.

Punt 2.5 *Vaststellingen* (p. 14-19) bevestigt de analyses die de Brusselse regering ertoe brachten een ordonnantie tot invoering van de competentiebalans van de werkzoekende goed te keuren (https://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2023/08/07_1.pdf#Page169).

Die ordonnantie komt ten dele tegemoet aan uw bevindingen. Ze verplicht Actiris tot “*de opmaak van een competentiebalans van de niet-werkende werkzoekende die ingeschreven is bij Actiris. Deze competentiebalans mondt uit in de uitwerking van een individueel actieplan dat individuele beroepskeuzebegeleiding, begeleiding bij het zoeken naar werk en, afhankelijk van de resultaten van de competentiebalans, acties in verband met opleiding, beroepservaring of inschakeling omvat.*”

Deze competentiebalans omvat onder meer:

a) een balans van de professionele competenties van de niet-werkende werkzoekende die het mogelijk moet maken na te gaan of zijn/haar competenties geschikt zijn voor de arbeidsmarkt en volgens het register van titels, diploma's, attesten, enz. die gewoonlijk op de arbeidsmarkt worden aanvaard;

b) een balans van de taalkundige competenties van de niet-werkende werkzoekende die het mogelijk moet maken de taalkundige kennis van een van beide officiële talen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en/of Engels en/of een andere taal die professioneel gezien nuttig is, te beoordelen;

c) een balans van de digitale competenties van de niet-werkende werkzoekende die het mogelijk moet maken de bekwaamheden bij het gebruik van digitale tools te beoordelen.

Om zijn toegang tot de arbeidsmarkt te vergroten, wordt het individuele actieplan samen met de niet-werkende werkzoekende uitgewerkt, afhankelijk van de resultaten van zijn balans en zijn beroepsproject.

Het individuele actieplan vereist de deelname en de actieve en positieve medewerking van de de niet-werkende werkzoekende, een volwaardige actor in de begeleiding”.

Die regelgeving is van toepassing sinds 1 september 2023. Ze wijzigt het paradigma aangaande de declaratieve gegevens in het dossier van de werkzoekende, de bijwerking, de volledigheid, de juistheid, de coherentie en de duidelijkheid van die gegevens. Die nieuwe opdracht van Actiris zorgt ervoor dat de uitgangspositie van de referent-consulent beter aansluit bij het profiel van de werkzoekende, ze zorgt ervoor dat het individuele actieplan wordt gestructureerd in het licht van de resultaten van de competentiebalans en het beroepsproject, en ze zorgt ervoor dat de doeltreffendheid van de begeleiding naar werk wordt geëvalueerd.

In verband met punt 2.5.3 *Relaties tussen Actiris en de werkgevers* heb ik Actiris vanaf 2021 gemandateerd om een *Oplossingengarantie voor werkgevers* te ontwikkelen teneinde de acties te verbeteren waarmee de door Actiris aangeboden begeleiding van werkzoekenden kan worden afgestemd op de behoeften van de werkgevers. Die strategie is bedoeld om tot een dienstenaanbod op maat van de werkgevers te komen en zodoende de vraag naar werk en het aanbod nader tot elkaar te brengen. De strategie is transversaal opgenomen in het nieuwe beheerscontract van Actiris voor de periode 2023-2027.

Wat de fouten betreft die werden vastgesteld in het mechanisme dat jobaanbiedingen automatisch matcht met profielen van werkzoekenden, zal de hierboven ter sprake gekomen competentiebalans een betere afstemming mogelijk maken.

In punt 2.5.4 *Interregionale mobiliteit* hebben uw deelconclusies mijn aandacht getrokken. De Brusselse regering sloot op 24 juni 2021 een verruimd samenwerkingsakkoord met de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest over de afstemming van het beleid inzake de arbeidsmarkt, de opleiding en de bevordering van de mobiliteit van werkzoekenden.

Het akkoord organiseert een versterkte samenwerking tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren door de competenties van de Brusselse werkzoekenden op te krikken, door ervoor te zorgen dat werkzoekenden zich vrijer kunnen bewegen tussen de gewesten en door in te zetten op knelpuntberoepen.

Het samenwerkingsakkoord legt ambitieuze kwantitatieve doelstellingen op aan Actiris, samen met de VDAB. Actiris en de VDAB hebben in 2022 gewerkt aan een actieplan om dat samenwerkingsakkoord ten uitvoer te brengen. In 2023 heeft Actiris de ambitieuze doelstellingen waargemaakt, wat de betrokkenheid van Actiris en van de VDAB illustreert op het vlak van de interregionale mobiliteit.

Er moet ook worden benadrukt dat de regering op 8 december 2022 het nieuwe beheerscontract van Actiris voor de periode 2023-2027 goedkeurde. Dat contract is opgebouwd rond vijf strategische doelstellingen. De notie *Oplossingengarantie voor allen* werd vervangen door een doelstelling die ernaar streeft iedereen aan het werk te helpen door gebruik te maken van bestaande hefboomen zoals stages, opleidingen of het valideren van competenties.

Ik waak over de tenuitvoerlegging van dat nieuwe beheerscontract, onder meer via het meerjarige ontwikkelingsplan en de daaraan verbonden kernindicatoren. Met toepassing van de organieke

ordonnantie die de werking van Actiris regelt, zullen de verslagen over de uitvoering van het huidige beheerscontract worden opgevraagd en doorgestuurd naar het parlement.

Ik volg ook zeer aandachtig de herziening van de begeleidingsprocessen die Actiris heeft opgestart en die deels tegemoetkomt aan de bevindingen in uw verslag.

Ik heb de deelconclusies en die in hoofdstuk 4 uiterst aandachtig gelezen. Er komt uit naar voren dat de verschillende initiatieven die worden gedragen door de Brusselse regering, effectief helpen om de door Actiris aangeboden begeleiding naar werk te verbeteren.

Tot slot neem ik akte van uw aanbeveling nr. 6. Ik vind het relevant dat de procedures van de interne begeleidingsgids worden vastgelegd in een normatief regelgevend kader dat garandeert dat de beginselen van gelijkheid en transparantie worden gerespecteerd voor alle Brusselse werkzoekenden.

Hoogachtend,

Bernard Clerfayt

Minister

Dit verslag is beschikbaar in het Nederlands
en in het Frans op rekenhof.be



WETTELIJK DEPOT

D/2023/1128/44

PREPRESS

Centrale drukkerij van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

COVERFOTO

Shutterstock

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

rekenhof.be