









## TEAM

### Auteurs

Sabrine CIPRIANO, Catherine FALLON, Perrine FASTERÉ, Jordan HALIN

### Wetenschappelijk comité

David AUBIN, Line JUSSIANT, Maxime PETIT JEAN, Astrid ROMAIN

### Coördinatie van het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (BISA)

Astrid ROMAIN

## LAY-OUT EN DRUK

Bietlot Imprimerie

## VERTALING

Gewestelijke Overheidsdienst Brussel

Herlezing: Lorenz HAVERANS

## VERANTWOORDELIJKE UITGEVER

Christian LAMOULINE, Secretaris-generaal van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel

## MEER INFORMATIE

Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse

Sabrine CIPRIANO, Perrine FASTERÉ

Gewestelijke Overheidsdienst Brussel

Kruidtuinlaan 20 – 1035 Brussel

bisa@gob.irisnet.be – www.bisa.irisnet.be

Wettelijk depot: IRIS Uitgaven – D/2015/6374/247

## DANKWOORD

Deze evaluatie was niet mogelijk geweest zonder de actieve deelname van de actoren betrokken bij het ontwerp en/of de uitvoering van het Pact voor Duurzame Stedelijke Groei. De bestede tijd, hun bijdragen en de uitwisseling van ervaringen waren een enorme verrijking voor de gevoerde analyse. We willen hen daar dan ook oprecht voor bedanken.

Dankzij de nauwe samenwerking tussen verschillende personen mogen we deze eerste evaluatie van het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse geslaagd noemen. We bedanken in het bijzonder de leden van het Begeleidings- en evaluatiecomité en de verbonden experts, met name David Aubin (UCL), Maxime Petit Jean (UCL), Valérie Vander Stricht (IWEPS) en Marc Haesendonckx (Departement WSE). Woorden van dank zijn er ook voor Patrick Italiano (CLEO-ULg) en Géraldine Zeimers (SPIRAL-ULg), die hebben meegewerkt aan de evaluatie van de transversale acties van de Brusselse New Deal, in het kader van de overheidsopdracht die aan het SPIRAL van de ULg is toegewezen.

© Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (BISA)

Reproductie toegelaten op voorwaarde van bronvermelding.





# VOORWOORD

De evaluatie van het overheidsbeleid is een hulpmiddel bij de besluitvorming en is een wetenschappelijke benadering die mij bijzonder nauw aan het hart ligt. Het objectief meten van de resultaten en de impact van ons overheidsbeleid is noodzakelijk om het doeltreffender te maken.

Dit is van fundamenteel belang. We moeten kunnen beschikken over instrumenten die ons toelaten het in het Brusselse Gewest gevoerde overheidsbeleid objectief te beoordelen en indien nodig sommige beleidsmaatregelen in vraag te stellen.

Net om dat streven concrete vorm te geven werden in 2013 de opdrachten van het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (BISA) uitgebreid met de evaluatie van het overheidsbeleid. Voor de eerste evaluatieopdracht vroeg de Regering aan het BISA de transversale acties van de Brusselse “New Deal”, ook “Pact voor Duurzame Stedelijke Groei” genoemd, te evalueren.

Deze vierde *Cahier van het BISA* stelt de resultaten en aanbevelingen van die evaluatie voor. Het publiceren van deze *Cahier* draagt bij tot een grotere transparantie van het overheidsoptreden.

Mijn Regering wil de evaluatiepraktijk binnen het Brussels Gewest verder uitbouwen en het verrichten van evaluaties systematiseren om zo over meer informatie over ons overheidsbeleid te beschikken.

**Rudi Vervoort,**

*Minister-President van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*







# SAMENVATTING

Om de samenhang van het Brusselse werkgelegenheidsbeleid te waarborgen, somt het transversale luik van het “Pact voor Duurzame Stedelijke Groei”, ook wel de “Brusselse New Deal” genoemd, een reeks acties op die op een gecoördineerde wijze moeten worden uitgevoerd. Daarvoor zet het een kader uit dat het mogelijk moet maken om partnerschappen te stimuleren tussen diverse actoren, zoals administraties, sociale partners en zelfs ministeriële kabinetten, die afhangen van zowel Nederlands- en Franstalige gewestelijke en gemeenschapsinstellingen. Zo geeft het de organisatie van de coördinatie tussen die actoren een nieuwe invulling, zonder daarbij te raken aan de institutionele verdeling van de bevoegdheden op Brussels grondgebied.

De evaluatie die aan bod komt in deze *Cahier van het BISA* onderzoekt het nut van die coördinatiesystemen, volgens het standpunt van de betrokken actoren. Deze bestuurlijke evaluatie, die draait rond de uitvoeringsprocedures, wil vormend zijn voor de actoren die instaan voor de uitvoering van de New Deal. Die laatsten werden trouwens nauw betrokken bij de opmaak van deze evaluatie. Ze verschaft onderbouwde en interessante resultaten, die de basis vormen van denkplaatjes om de huidige aanpak te verbeteren.

De evaluatie reikt niet tot de analyse van de effecten en de impact van de gekozen acties. In het huidige stadium van die acties kon immers nog onvoldoende afstand worden genomen om de resultaten te beoordelen en verandering te ontwaren bij de uiteindelijke begunstigden.

Ze berust op een vergelijking van acht casestudy's die een observatieperiode van drie jaar beslaan, van april 2011 tot maart 2014. De analysegegevens komen voort uit documenten, individuele gesprekken en twee discussiegroepen.

De evaluatie belicht de nieuwe werkmethode van de New Deal, die het mogelijk maakt om, via gemengde samenwerkingen, de politieke en institutionele versnippering rond het werkgelegenheidsvraagstuk op Brussels grondgebied te overstijgen. Ze onthult de verschillende samenwerkingsverbanden van diverse aard die binnen de huidige institutionele context worden opgezet. De bevroegde actoren hebben de wens geuit om verder te gaan op de ingeslagen weg. Het lijkt hen echter ook nodig om de huidige aanpak wat bij te sturen, om zo de geboekte vooruitgang te verankeren en te voorkomen dat bepaalde actoren er de brui aan geven.





# INHOUDSOPGAVE

<b>INLEIDING .....</b>	<b>13</b>
<b>1. HET GEËVALUEERDE BELEID.....</b>	<b>15</b>
1.1. De sociale pacten binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest .....	15
1.2. De voornaamste actoren van de New Deal .....	16
1.3. De transversale acties van de Brusselse New Deal.....	17
1.4. De coördinatie van de actoren als drijvende kracht achter de Brusselse New Deal.....	17
<b>2. EVALUATIEKADER .....</b>	<b>21</b>
2.1. Interventiologica van het transversale luik van de New Deal .....	21
2.2. Opbouw van de evaluatiebevraging.....	23
2.3. Theoretisch referentiekader .....	23
<b>3. EVALUATIEMETHODE .....</b>	<b>27</b>
3.1. Relevantie van de casestudy's om de New Deal te evalueren.....	27
3.2. Keuze van de cases .....	28
3.3. Verzameling van gegevens .....	28
<b>4. EVALUATIERESULTATEN.....</b>	<b>31</b>
4.1. Verbetering van de coördinatie tussen de Brusselse actoren voor opleiding en tewerkstelling.....	31
4.2. Bewustwording voor de Brusselse eigenheid aan de hand van gemeenschappelijke doelstellingen .....	32
4.3. Doelstellingen en prioriteiten bepalen.....	33
4.4. De doelgroepen van bij het begin vaststellen.....	33
4.5. De rol van de partners en de verwachtingen in termen van resultaten verduidelijken.....	34
4.6. Het besluitvormingsmodel van het Pact formaliseren.....	35
4.7. De doelstellingen halverwege herzien .....	36
4.8. De rol van de sociale gesprekspartners uitklaren.....	37
4.9. Alle Brusselse onderwijsactoren betrekken .....	38
4.10. Samenwerken met alle stakeholders.....	38
<b>5. AANBEVELINGEN.....</b>	<b>41</b>
<b>6. BESLUIT.....</b>	<b>43</b>
<b>REFERENTIES.....</b>	<b>45</b>
<b>LIJST VAN FIGUREN.....</b>	<b>47</b>
<b>LIJST VAN TABELLEN .....</b>	<b>47</b>
<b>LIJST MET AFKORTINGEN EN ACRONIEMEN .....</b>	<b>49</b>
<b>BIJLAGEN.....</b>	<b>51</b>





# INLEIDING

Het “Pact voor Duurzame Stedelijke Groei” (PDSG)<sup>1</sup>, ook wel de Brusselse “New Deal” genoemd en de vrucht van een samenwerking tussen de Brusselse Regering en de sociale partners van de Economische en Sociale Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, heeft als doel om de tewerkstelling van de Brusselaars te bevorderen en de duurzame stedelijke groei te stimuleren.

Het Pact, ondertekend in april 2011, past in het kader van een aantal andere pacts die sinds het begin van dit millennium de bakens hebben uitgezet voor het Brusselse tewerkstellings- en opleidingsbeleid.

Op grond van die ervaring hebben de Brusselse Regering en de sociale gesprekspartners een pakket maatregelen uitgewerkt die op een gecoördineerde wijze moeten worden uitgevoerd, om zo de coherentie te verzekeren van het tewerkstellings- en opleidingsbeleid binnen het Gewest. Die twee domeinen van het overheidsbeleid verenigen immers actoren uit verschillende instellingen en met uiteenlopende opdrachten: begeleiding en opleiding van werkzoekenden, het verzamelen van loopbaangegevens, sociaal overleg of besluitvorming voor een vlottere inschakeling van de Brusselaars in de arbeidsmarkt.

Van bij aanvang hebben de ondertekenaars van de New Deal ook de evaluatie ervan gepland. Die wetenschappelijke aanpak, die het mogelijk maakt om de kennis van het gevoerde beleid uit te breiden en het openbare debat te voeden, is erop gericht een aantal denkpistes te formuleren om de partnerschappen die zijn ontsproten aan het Pact te stroomlijnen.

De evaluatie werd toevertrouwd aan het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (BISA), dat daarmee zijn eerste werkzaamheden en resultaten voorlegt op het vlak van evaluatie van een overheidsbeleid. Daarvoor werkte het Instituut nauw samen met het onderzoekscentrum SPIRAL van de Universiteit van Luik, dat gespecialiseerd is in de analyse en de evaluatie van beleidsmaatregelen van de overheid.

De evaluatie van de New Deal wil een beter inzicht verschaffen in de coördinatiemethode die uit die New Deal is voortgevloeid en de toegevoegde waarde van die coördinatie-instrumenten beoordelen. Ze is gebaseerd op een aantal casestudy's. De resultaten die daaruit zijn voortgekomen hebben het mogelijk gemaakt om een reeks aanbevelingen te formuleren, in het bijzonder over de relaties tussen de actoren, over de Brusselse identiteit en over de governance van het Pact.

Deze studie belicht het standpunt van de actoren en benadrukt hun voorstellen tot verbetering. Om daartoe te komen gebruikte men kwalitatieve onderzoeksmethodes, in het bijzonder gesprekken en focusgroepen.

De eerste twee hoofdstukken van deze *Cahier van het BISA* stellen de eigenlijke New Deal en het evaluatiekader voor. In hoofdstuk drie wordt de evaluatiemethode in detail uiteengezet. De resultaten en aanbevelingen die voortvloeien uit deze evaluatie komen aan bod in hoofdstukken vier en vijf. Een beknopt besluit, dat de voornaamste elementen bundelt die in deze evaluatie worden belicht, sluit deze *Cahier* af.

<sup>1</sup> Beschikbaar op <http://esr.irisnet.be/besoc/documents/PDSG-NL-ondertekend.pdf/view>





# 1. HET GEËVALUEERDE BELEID

De tekst van de New Deal<sup>2</sup> is erop gericht de tewerkstelling van de Brusselaars te stimuleren en de duurzame stedelijke groei te bevorderen. Het gaat in feite om een gezamenlijk initiatief van de minister-president van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de minister van Leefmilieu, de minister van Economie en Werkgelegenheid en de sociale partners vertegenwoordigd in de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (ESRBHG)<sup>3</sup>. De minister van de Franse Gemeenschapscommissie

(COCOF), bevoegd voor beroepsopleiding, werd als observator uitgenodigd op de onderhandelingen.

Dit hoofdstuk beschrijft de context die geleid heeft tot het ontstaan van de New Deal, de transversale acties die hij nastreeft en de specifieke werkmethode om die acties waar te maken. De beoogde effecten van die acties worden aan het einde van dit hoofdstuk uiteengezet.

## 1.1. DE SOCIALE PACTEN BINNEN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

De New Deal volgt op een reeks andere sociale pacten die de laatste tien jaren binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn afgesloten. Het eerste pact dat de Brusselse Regering en de Brusselse sociale partners onderhandelden, was het Sociaal Pact voor de Werkgelegenheid van de Brusselaars (SPWB), goedgekeurd in 2002. Dat Pact vormt een belangrijke ommekeer in het tripartite (vakbonden, werkgeversorganisaties en de Brusselse Regering) beheer van het Brusselse tewerkstellingsvraagstuk. Het heeft als doel om de aanwerving van Brusselse werkzoekenden te promoten, door elke vorm van discriminatie te verwerpen en de gelijkheid van kansen te waarborgen.

Het sluiten van een sociaal pact is een bijzondere stap, die verder reikt dan het traditionele sociaal-overlegmodel, waarbij de sociale partners enkel hun mening geven over teksten van de regering. Met een pact komen de sociale gesprekspartners zich en de Regering feitelijk een reeks doelstellingen overeen die ze binnen een aantal specifieke domeinen willen bereiken.

Het Contract voor de Economie en de Tewerkstelling (CET), afgesloten in 2005, volgt op het SPWB. Het mobiliseert de overheid en de sociale gesprekspartners op het vlak van:

- een vlottere toegang tot werk voor de Brusselaars,
- modernisering, herwaardering en economische herstructurering van Brussel,
- opwaardering van de overheidsinstrumenten en administratieve vereenvoudiging.

De Brusselse New Deal vervolgt en versterkt een deel van de engagementen uit de eerdere pacten.

Het Pact onderscheidt zich evenwel van zijn voorgangers door op twee manieren te vernieuwen. Enerzijds staan de sociale partners voor de allereerste keer zelf in voor de uitvoering van bepaalde acties uit de New Deal. Anderzijds is het vernieuwend door de werkmethode die het hanteert. Die moet de institutionele versnippering overstijgen van de beleidsmaatregelen van Gewesten en Gemeenschappen die, in verschillende mate, bepalend zijn voor de Brusselse werkgelegenheid.

<sup>2</sup> In dit *Cahier van het BISA* worden de termen “New Deal”, “PDSG” en “Pact” als synoniemen gebruikt.

<sup>3</sup> Het gaat om de representatieve organisaties van de werkgevers (VOB/BECI), van de middenstand (UNIZO, UCM) en van de non-profitsector (BCSPO) en om de representatieve werknemersorganisaties (ACV, ACLVB en ABVV).

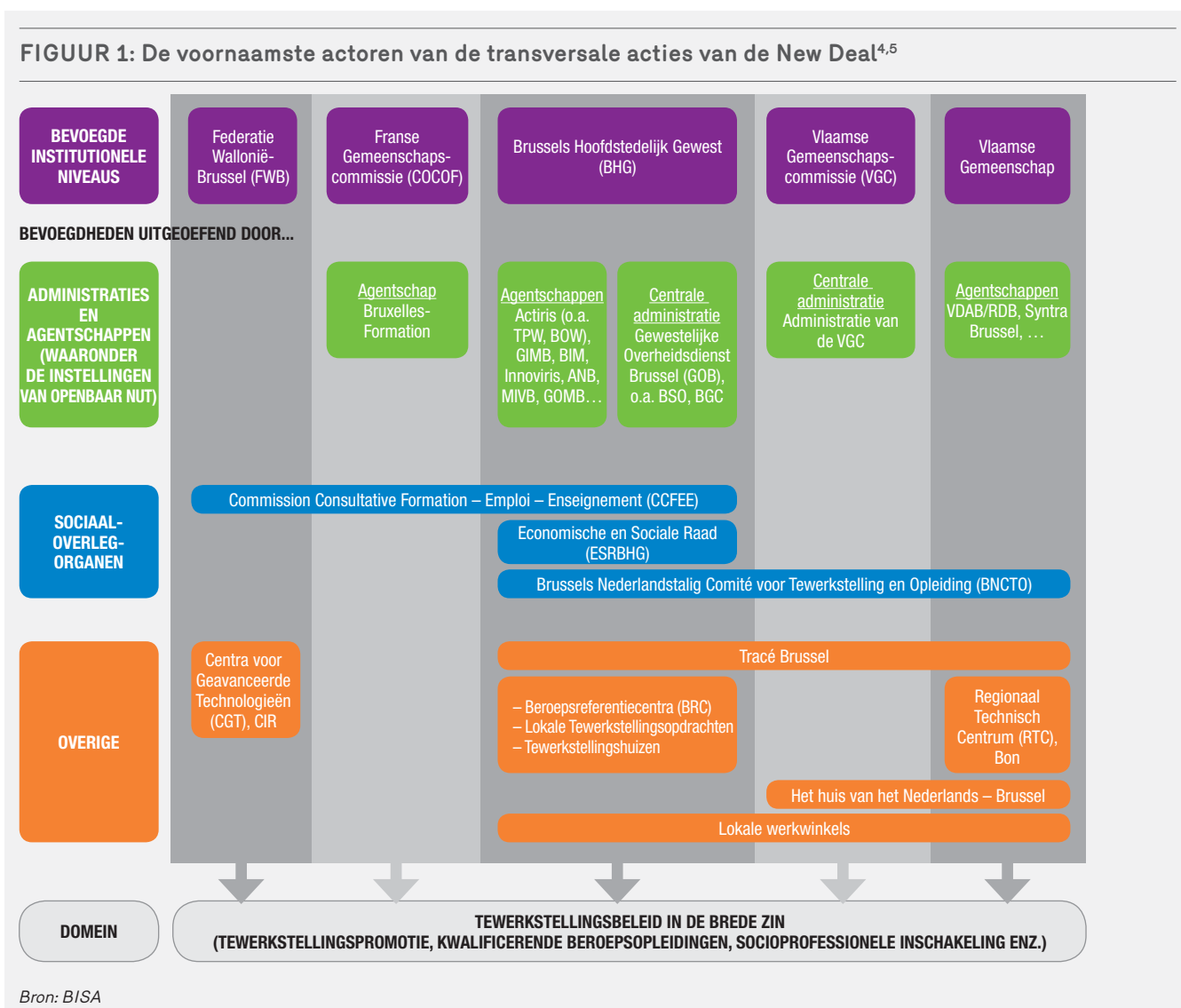
## 1.2. DE VOORNAAMSTE ACTOREN VAN DE NEW DEAL

Het Pact draait rond werkgelegenheid, beroepsopleiding, kwalificerend onderwijs en economie, bevoegdheden die deels behoren tot het Gewest en deels tot de Franse en de Vlaamse Gemeenschap deels tot de Gemeenschapscommissies. Bijgevolg kadert de New Deal in de wat aparte Brusselse context waar verschillende instanties bevoegdheden uitoefenen binnen hun eigen domeinen die, rechtstreeks of onrechtstreeks, verband houden met werkgelegenheid.

schappen, zoals instellingen van openbaar nut (ION), extern verzelfstandigde agentschappen (EVA), intern verzelfstandigde agentschappen (IVA) enz. De organisatie van het sociaal overleg wordt er ook verdeeld tussen verschillende actoren, die elk tussenkomen voor hun bevoegdheidsdomein en taalrol. Naast de overheidsadministraties en -agentschappen zijn ook andere actoren, zowel private als publieke, betrokken bij het werkgelegenheidsbeleid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Die bijzondere situatie wordt geïllustreerd in figuur 1. Elke institutionele actor heeft de uitvoering van zijn bevoegdheden toevertrouwd aan zijn eigen administratie of agent-

FIGUUR 1: De voornaamste actoren van de transversale acties van de New Deal<sup>4,5</sup>



<sup>4</sup> Zie lijst met afkortingen en acroniemen.

<sup>5</sup> De classificatie van VDAB en Syntra binnen de Vlaamse Gemeenschap werd gerealiseerd op basis van de lijst van de eenheden van de publieke sector volgens ESR95, opgemaakt en jaarlijks geüpdatet door de Nationale Bank van België, met de medewerking van de deskundigengroep van de algemene gegevensbank.



De veelheid aan gespecialiseerde overheidsentiteiten die die verschillende administraties en agentschappen in feite vormen, stuk voor stuk met een mandaat om bevoegdheden uit te oefenen binnen een bepaald en welafgeijnd domein, draagt bij tot de versnippering van het Brusselse institutionele landschap. Elke entiteit komt geheel autonoom tussen en heeft een beperkte actieradius, die de Brusselse werkgelegenheid direct of indirect beïnvloedt. Zo ontwikkelen die entiteiten ook allemaal hun eigen actielogica om de kwestie te benaderen (Herting *et al.*, 2012).

Binnen een dergelijk kader dreigt die veelheid aan organisaties te leiden tot een versnippering van de informatie, een opsplitsing van activiteiten en een gebrekkige doeltreffendheid en zichtbaarheid van het overheidsoptreden. Welnu, om de goede samenhang te verzekeren van de acties die de Brusselse werkgelegenheid beïnvloeden, wil de New Deal in de eerste plaats het bestuur verbeteren door een betere samenwerking tussen instellingen te stimuleren. De New Deal wijzigt evenwel niet de bevoegdheidsverdeling tussen die instellingen, maar plaatst transversaliteit in het hart van de sturing van het werkgelegenheidsbeleid.

### 1.3. DE TRANSVERSALE ACTIES VAN DE BRUSSELSE NEW DEAL

De tekst van de New Deal is opgebouwd in drie delen. Het **eerste deel** beschrijft de diagnose-elementen die de Regering en de sociale gesprekspartners overeen zijn gekomen. Die kadering legt de nadruk op de sociaaleconomische context en op de vaststellingen waarmee rekening moet worden gehouden in de uitvoering van het Pact.

In een **tweede deel** definieert de tekst drie “gemeenschappelijke en transversale engagementen”<sup>6</sup> om de tewerkstelling van de Brusselaars een nieuwe impuls te geven. Die acties zijn erop gericht de overheidsinstrumenten voor werkzoekenden en bedrijven te verbeteren en de beleidsmaatregelen die hen aangaan te integreren.

In die zin past de New Deal binnen een breder kader en groepeerd hij een aantal – niet alle – acties van het Brusselse opleidings- en werkgelegenheidsbeleid.

Anders dan een plan dat in detail de acties beschrijft die moeten worden beschreven, laat het Pact de voorwaarden van zijn uitvoering open. Zo werd de betrokken organisaties gevraagd om de concrete maatregelen bij te schaven, gelet op de middelen waarover ze beschikken. Die interpretatiemarge had als logisch gevolg dat de gekozen acties sterk uiteenlopen, zowel in termen van diversiteit van de

actoren betrokken bij de vele partnerschappen als in termen van middelen en doelstellingen. **De evaluatie van de New Deal die hier wordt voorgesteld, focust op de acties van dat transversale luik.**

Het verenigingsproces dat werd ingezet met de New Deal wordt kracht bijgezet met de beslissing van de Brusselse Gewestregering van juli 2011 om jaarlijks een budget van 2,12 miljoen euro te voorzien om het opleidingsgebeuren binnen Brussel te versterken, een bevoegdheid van de COCOF en van de VGC. Het is ook op dat moment dat de term “Brusselse New Deal” werd bedacht, om zo de nadruk te leggen op de overschakeling van het werkgelegenheidsnaar het opleidingsvraagstuk en ook om het Pact een wat meer mediagenieke naam mee te geven.

Het **derde deel** van de tekst stelt vijf specifieke activiteitsectoren vast die bepalend zijn voor de Brusselse werkgelegenheid en waarvoor acties moeten worden uitgewerkt. Het gaat meer bepaald om de sectoren “milieu”, via de Alliantie Werkgelegenheid-Leefmilieu, “handel en horeca”, “internationale ontwikkeling”, met inbegrip van het toerisme, de “niet-commerciële sector, het openbaar ambt en de buurtdiensten” en de “innoverende sectoren”.

### 1.4. DE COÖRDINATIE VAN DE ACTOREN ALS DRIJVENDE KRACHT ACHTER DE BRUSSELSE NEW DEAL

Het Pact is vernieuwend op het vlak van zijn bestuursmodel, zowel wat de aard van de gemobiliseerde partners betreft als in termen van interne dynamiek.

De werkmethode van de New Deal wordt ondersteund door de sterke wil om een sterkere coördinatie te stimule-

ren tussen verschillende organisaties die normaal gezien niet of nauwelijks met elkaar samenwerken. Het Pact zet de bakens uit voor samenwerkingsverbanden en bepaalt de basisregels voor de samenwerking tussen die actoren. Naast de wettelijke en formele reglementaire bepalingen beschrijft de New Deal ook een aantal transversale proces-

<sup>6</sup> De “gemeenschappelijke en transversale engagementen” van de New Deal vormen het “transversale luik” of de “transversale acties” van het Pact. Beide bewoordingen worden door elkaar gebruikt.

sen waarbinnen de actoren hun onderlinge wisselwerking kunnen organiseren. In die zin breekt de New Deal met de traditionele coördinatie- en besluitvormingsprocessen.

Door een netwerk van actoren te vormen wil men de institutionele complexiteit doorbreken. Door die organisaties te verenigen kunnen allereerst de verschillende opvattingen van de behandelde problematiek worden verenigd, om van daaruit tot één gemeenschappelijke opvatting te komen. Vervolgens kan men het dan eens worden over de interventiemodaliteiten van elke partner (Hertting *et al.*, 2012).

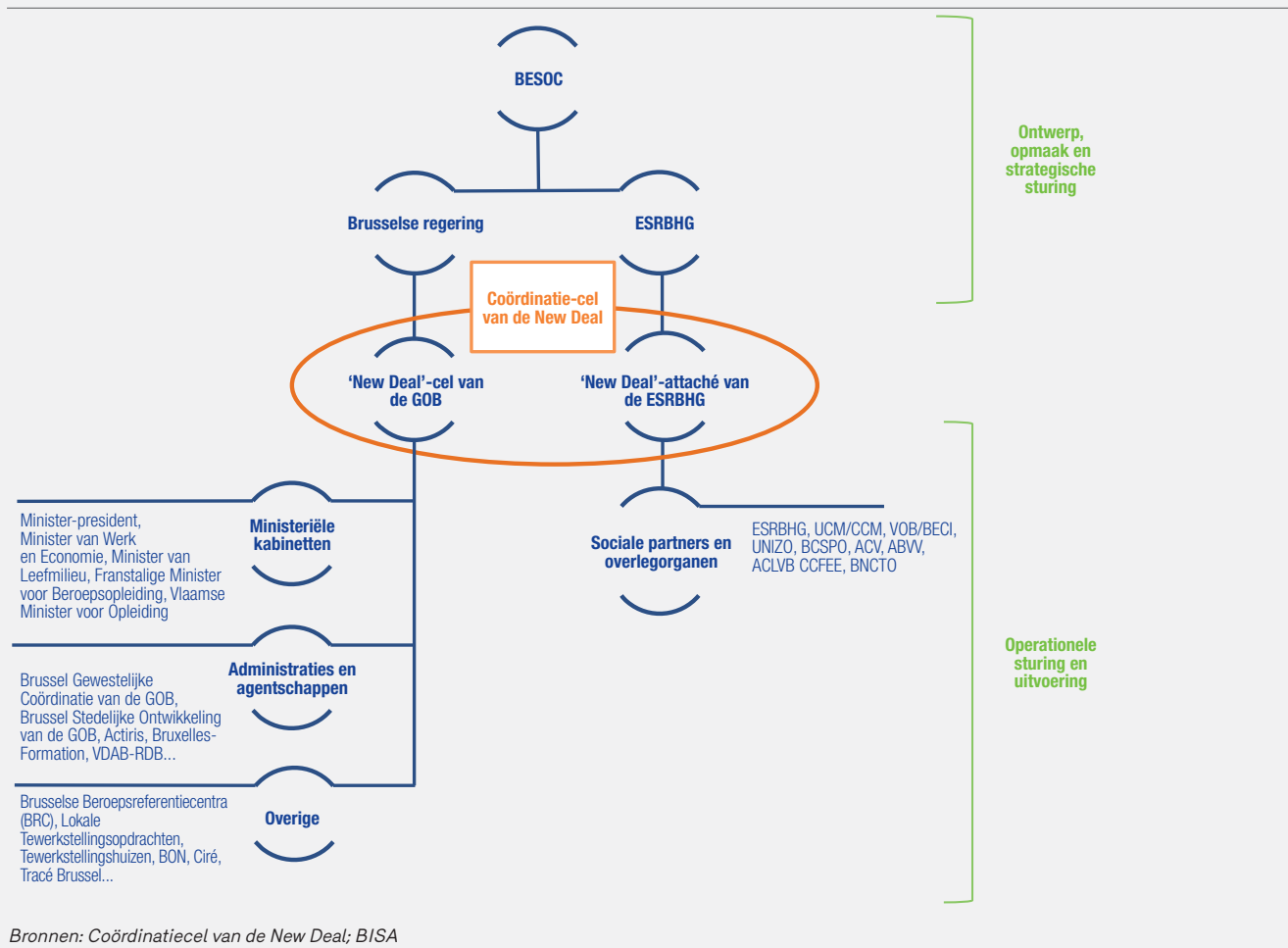
De **strategische sturing** van het Pact wordt toevertrouwd aan de ministeriële kabinetten en aan de ondertekenende sociale gesprekspartners. In die vorm worden regeringsbeslissingen met betrekking tot de New Deal eerst besproken met en goedgekeurd door de sociale gesprekspartners binnen het Brussels Economisch en Sociaal Overlegcomité (BESOC)<sup>7</sup>, de economische en sociale overleginstantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en tevens het officiële beslissingsorgaan van de New Deal.

In zijn **operationele gedeelte** betreft de New Deal in zijn **uitvoering**, naast de bedenkers, ook verschillende gewestelijke en gemeenschapsorganisaties die zich inzetten voor de werkgelegenheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Zo worden naast de ministeriële kabinetten en de sociale partners ook administraties en publieke en private actoren uit het verenigingsleven betrokken, zoals te zien is in figuur 2.

Sommige van die organisaties worden aangeduid als “sturende” organisaties, als verantwoordelijken voor de uitvoering van de gekozen acties. Andere worden dan weer beschouwd als actoren die betrokken moeten worden, via werkgroepen.

Om de acties van het transversale luik op elkaar af te stemmen, voorziet het Pact in een Coördinatiecél die bestaat uit twee personen: de ene werkt op de administratie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BGC<sup>8</sup>) en coördineert de acties van de administraties, agentschappen en ministeriële kabinetten, zowel op gewestelijk als op gemeenschapsniveau; de tweede persoon maakt deel uit van het secretariaat van de ESRBHG en coördineert de acties van de sociale partners, zoals geïllustreerd in figuur 2.

**FIGUUR 2: Coördinatiemethode en voornaamste organisaties betrokken bij de New Deal**



<sup>7</sup> In het BESOC zetelen de Brusselse Regering, acht vertegenwoordigers van de representatieve werkgevers-, middenstands- en non-profitorganisaties van het Gewest en acht vertegenwoordigers van de representatieve werknemersorganisaties. Alle partijen die de New Deal hebben ondertekend zijn er met andere woorden vertegenwoordigd.

<sup>8</sup> De Brusselse Gewestelijke Coördinatie (BGC) is het voormalige Secretariaat-generaal van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (tegenwoordig GOB).

Deze Cel staat in voor de coördinatie van de organisaties betrokken bij de uitvoering van het Pact. Ze is de schakel tussen het operationele niveau, waar zich de organisaties bevinden die de uitvoering van de acties moeten sturen, en het strategische niveau, met de vertegenwoordigers van de ministers bevoegd voor de New Deal en de sociale partners.

Om haar opdracht te vervullen brengt de Coördinatiecel regelmatig de verantwoordelijken van de “sturende” orga-

nisaties samen tijdens vergaderingen, zodat ze de voorde-  
ringen kunnen bespreken van de acties die hen zijn toe-  
vertrouwd.

Op operationeel niveau organiseren ook een aantal speci-  
fieke werkgroepen de uitvoering van elke actie. Die werk-  
groepen verenigen alle actoren betrokken bij de actie in  
kwestie. Het zijn plekken waar synergieën tussen partners  
tot stand komen.





## 2. EVALUATIEKADER

Deze evaluatie heeft betrekking op het **uitvoeringsproces voor de transversale acties**. Ze draait met andere woorden rond de werkmethode die de New Deal heeft opgezet, gezien als een nieuw **bestuursmodel**. In het huidige stadium van de acties kan de evaluator immers nog onvoldoende afstand nemen om de resultaten te beoordelen en verandering te ontwaren bij de uiteindelijke begunstigen.

Het evaluatiekader focust op de transversale acties van de New Deal, vervat in de drie “gemeenschappelijke en transversale engagementen” van de tekst. De evaluatie beslaat een periode van drie jaar, van 2011 tot 2014, met andere woorden vanaf het ontwerp van de New Deal tot aan het afronden van de gegevensverzameling voor deze evaluatie.

De sturing van de evaluatie van de New Deal werd verzekerd door twee begeleidingsinstanties<sup>9</sup>, pluralistisch samengesteld om de objectiviteit van de evaluatie en de wetenschappelijke nauwgezetheid ervan te garanderen. Ze waren betrokken bij de grote stappen van het evaluatiewerk, meer bepaald de reconstructie van de interventielogica, het bepalen van de evaluatiemethode, het uitkiezen van de casestudy's en het goedkeuren van de resultaten en aanbevelingen van de evaluatie.

Dit hoofdstuk beschrijft de interventielogica voor de transversale acties van de Brusselse New Deal, de opbouw van de vragen waar deze evaluatie een antwoord op wil bieden en het gebruikte theoretische referentiekader om de evaluatie te structureren.

### 2.1. INTERVENTIELOGICA VAN HET TRANSVERSALE LUIK VAN DE NEW DEAL

Net zoals in alle andere beleidsevaluaties was ook in deze evaluatie het reconstrueren van de interventielogica van de Brusselse New Deal de eerste stap. Daaruit is een hiërarchische indeling voortgevloeid van de expliciete en impliciete doelstellingen van de New Deal, in de vorm van een boomstructuur. Die begint bij de meest algemene doelstellingen, opgesplitst in subdoelen, en eindigt bij de uitgevoerde acties. De interventielogica van de New Deal geeft zo vorm aan de mechanismen die ingezet worden om de doelstellingen te bereiken en de gewenste effecten te sorteren, zodat hij geëvalueerd kan worden (Van Haepelen *et al.*, 2011).

Er werd informatie gehaald uit verschillende schriftelijke bronnen die de New Deal behandelen, maar ook uit een reeks verkennende gesprekken met de kernactoren. Alle acties kwamen aan bod, rekening houdend met hun evolutie. Dat heeft geleid tot een gemeenschappelijke visie van de interventielogica van het Pact.

Dankzij de gegevensverzameling op het terrein heeft het mogelijk gemaakt om de interventielogica te reconstrueren in de vorm getoond in tabel 1, die een boomstructuur van de doelstellingen toont in vier niveaus. De **algemene doel-**

**stelling** van het transversale luik van de New Deal is om *de inschakeling in de arbeidsmarkt en de tewerkstelling van de Brusselaars te bevorderen*. Die algemene doelstelling is onderverdeeld in vijf **specifieke doelstellingen**:

- *het aanbod aan en de vraag naar vaardigheden op de Brusselse arbeidsmarkt vlotter op elkaar afstemmen;*
- *opleiden om de toegang tot werk te bevorderen;*
- *de Brusselaars gemakkelijker aan het werk krijgen en houden;*
- *de kennis van de Brusselse arbeidsmarkt uitbreiden;*
- *de doeltreffendheid van de overheidspartner versterken.*

Die laatste wordt beschouwd als een proceduredoelstelling.

Elk van die specifieke doelstellingen is vervolgens opgesplitst in **tussentijdse doelstellingen** en tot slot in **operationele doelstellingen**. Elk doelstellingsniveau is tegelijk het einddoel van het onderliggende niveau en het middel van het bovenliggende niveau. Achter die operationele doelstellingen gaan de verschillende acties schuil die zijn uitgevoerd in de New Deal en die niet zijn opgenomen in tabel 1.

<sup>9</sup> De eerste instantie, die een goedkeurende rol heeft, bestaat uit vertegenwoordigers van de ondertekenaars van het Pact en van de Ministers van de twee Gemeenschapscommissies die bevoegd zijn voor beroepsopleiding. De tweede instantie bevat een aantal experts op het vlak van evaluatie van het overheidsbeleid en werkgelegenheidsdeskundigen. Ze geeft technisch advies over de gezette stappen, op een methodologisch en wetenschappelijk niveau.

TABEL 1: Interventielogica van het transversale luik van de Brusselse New Deal

Algemene doelstelling	Specifieke doelstellingen	Tussentijdse doelstellingen	Operationele doelstellingen
	De ontmoeting tussen de vraag en het aanbod van competenties vergemakkelijken	Een groter aantal Brusselaars sensibiliseren voor de beschikbare banen	De zichtbaarheid van de tewerkstellingskansen voor de Brusselaars verhogen
		De instrumenten voor beroepskeuzevoorlichting verbeteren	Ontmoetingsplaatsen tussen de vraag en het aanbod van competenties ontwikkelen
	Opleiden om de toegang tot tewerkstelling te vergemakkelijken	De toegang tot opleidingen vergemakkelijken	De technisch-administratieve ondersteuning organiseren en ontwikkelen
		De technische en wetenschappelijke beroepen promoten en opwaarderen, evenals de opleidingskanalen die er toe leiden	De gevraagde en toekomstgerichte competenties identificeren
De inschakeling op de arbeidsmarkt en de tewerkstelling van de Brusselaars vergemakkelijken		Het opleidingsaanbod verbeteren	De oriëntatie van werkzoekenden naar erkende opleidingen bevorderen
		Een eerste beroepservaring vergemakkelijken	Informatie over het opleidingsaanbod verspreiden
	De toegang tot en het behoud van werkgelegenheid van de Brusselaars vergemakkelijken	Kwaliteit in de tewerkstelling promoten	Verder uitbouwen van netwerken van openbare opleidingsoperatoren van de centra voor beroepsopleiding en het kwalificerend onderwijs
			Pedagogische acties organiseren
		Studies en analyses uitvoeren	Het opleidingsaanbod verhogen
		De statistische instrumenten verbeteren	Het opleidingsaanbod optimaliseren om een overvloedig aanbod te vermijden
	De kennis van de Brusselse arbeidsmarkt verbeteren	De synergieën tussen de openbare operatoren versterken	Het gebruik van tewerkstellingsvoorzieningen stimuleren
		De doeltreffendheid van de openbare partner versterken	Het aanbod van bedrijfsstages verbeteren
		De openbare acties evalueren en sturen	Zekerheid bieden bij beroepsvergangen
		De verspreiding van de activiteiten op het Brusselse grondgebied verbeteren	De openbare diensten responsabiliseren in het kader van de overheidsopdrachten
		De openbare acties evalueren en sturen	De afstemming van het beroepsleven op het gezinsleven bevorderen
			Instrumenten voor personeelsbeheer en ten gunste van diversiteit op het werk ontwikkelen
		De openbare acties evalueren en sturen	De behoeften aan competenties van de Brusselse werkzoekenden en ondernemingen identificeren
			De kennis van het socio-economisch weefsel in het stedelijk milieu uitdiepen
		De openbare acties evalueren en sturen	De bestaande gegevens exploiteren
			Partnerschappen ontwikkelen tussen de openbare operatoren op de verschillende besluitvormingsniveaus
		De openbare acties evalueren en sturen	Het overleg tussen openbare operatoren en adviesorganen intensifiëren
			De samenwerking tussen de adviesorganen op de verschillende besluitvormingsniveaus versterken en formaliseren
		De openbare acties evalueren en sturen	Het actiegeried van de Economische en Sociale Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (ESRBHG) uitbreiden
			Evaluaties realiseren en het sturen van de openbare acties verbeteren
		De verspreiding van de activiteiten op het Brusselse grondgebied verbeteren	De zichtbaarheid van het aanbod aan openbare diensten verhogen
			Gemeenschappelijke communicatiemiddelen ontwikkelen

## 2.2. OPBOUW VAN DE EVALUATIEBEVRAGING

Een relevante evaluatievragenlijst opmaken vereist een grondige analyse, niet enkel van het geëvalueerde beleid, maar ook van de noden van de besluitvormers die de opdracht hebben gegeven tot de evaluatie. Om die elementen te vatten hebben de evaluatoren een reeks verkennende gesprekken gehouden met de actoren die de New Deal tot in detail kennen en met de dragers van het Pact. Op die manier kon men de stakeholders identificeren, een analyse maken van de specifieke aspecten van de New Deal en de verwachtingen van de opdrachtgevers van de evaluatie horen. Een analyse van die gegevens leidde tot de volgende **evaluatievragen**:

- **Hoe werkt de coördinatiemethode opgezet door de New Deal?**
- **Is ze in staat om de samenhang te versterken van het overheidsoptreden op het vlak van werkgelegenheid in Brussel?**
- **Wat is de toegevoegde waarde ten opzichte van vroegere werkwijzen?**

Om die coördinatie te beoordelen ging de evaluatie vergezeld van een aantal bedenkingen. Die zijn erop gericht om:

- analyseren van de werking van de nieuwe uitgevoerde coördinatieprocessen, identificeren van de sterktes, de zwaktes en de rol van elke actor;
- de toereikendheid te beoordelen van de materiële (begroting, personeel, uitrusting, ruimtes enz.) en immateriële middelen (politieke steun, tijd, organisatie, consensus, kennis, expertise, statuut, legitimiteit, adequaat besluitvormingsniveau, beschikbaarheid van middelen op het juiste moment enz.), zowel om de coördinatie tussen de betrokken actoren te verzekeren als om de gekozen acties uit te voeren;
- de toegevoegde waarde en de duurzaamheid te bepalen van het coördinatieproces opgezet door de New Deal, in vergelijking met eerdere werkingsmodellen;
- de doeltreffendheid van de opgezette coördinaties te bepalen, in functie van de doelstellingen van het Pact.

Deze procesgerichte evaluatie wil vormend zijn voor de actoren betrokken bij het Pact en is erop gericht de werking van de coördinatie te stroomlijnen. Derhalve zijn de vragen opgesteld om hun **standpunten te weerspiegelen**. De gekozen aanpak is erop gericht de aandacht te vestigen op de veelheid aan ervaringen en meningen van de verschillende actoren betrokken bij de New Deal.

## 2.3. THEORETISCH REFERENTIEKADER

Deze sectie beschrijft het theoretische kader gebruikt om de coördinatieprocessen te evalueren die zijn opgezet naar aanleiding van de Brusselse New Deal. Dat theoretische referentiekader werd zodanig gekozen dat het aansluit bij de evaluatievragen. In dit geval helpt het om te achterhalen wat de succesleutels en de knelpunten zijn in een gecoördineerde uitvoering van de acties. Het referentiekader maakt het mogelijk de evaluatie te structureren en de verzamelde gegevens te interpreteren.

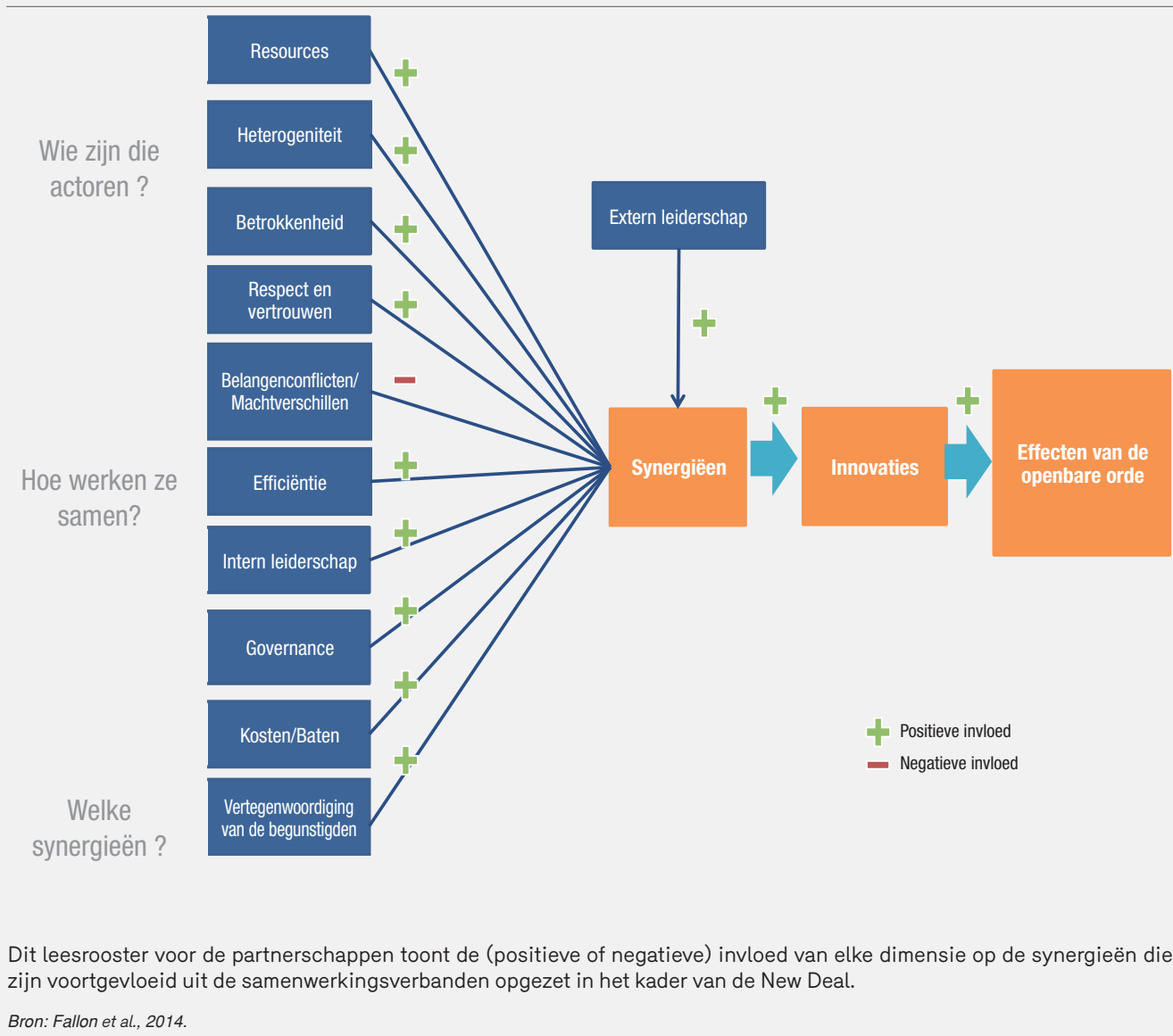
De evaluatie heeft betrekking op de *coördinatie*, anders gezegd op de “instrumenten en mechanismen die tot doel hebben de taken van overheidsorganisaties vrijwillig of gedwongen af te stemmen. Die worden gebruikt om een sterkere samenhang te creëren en om redundantie, leemtes en tegenstrijdigheden in en tussen beleidsmaatregelen, implementering en beheer te beperken” (Peters, 1998; Verhoest *et al.*, 2007). Coördinatie is tegelijk *intrapolitiek*, anders gezegd tussen de verschillende actoren bevoegd voor de implementering van eenzelfde beleid, en *interpolitiek*, anders gezegd tussen autonoom overheidsbeleid (Knoepfel *et al.*, 2006). Ze wijst met andere woorden op alle overleg- en samenwerkingsactiviteiten tussen de actoren van de New Deal, of ze nu formeel of informeel en gepland of spontaan zijn. Ze beperkt zich niet louter tot het werk van de Coördinatiecel van de New Deal.

De gebruikte theoretische benadering om de coördinatieprocessen van de transversale acties van de Brusselse New Deal te kenschetsen is geënt op een model gebaseerd op het werk van Lasker *et al.* (2001) en Kreuter *et al.* (2000), dat zijn deugdelijkheid reeds bewezen heeft in andere evaluaties van het overheidsbeleid<sup>10</sup> uitgevoerd door het SPIRAL van de Universiteit Luik. Die auteurs ontwikkelden een theoretisch rooster om partnerschappen te bestuderen en in het bijzonder de synergieën die ze doen ontstaan. In het hart van dat model wordt coördinatie niet enkel opgevat als een beheertool of een hulpmiddel voor overheidsactie, maar ook als een innovatie-instrument. Hun concept benadrukt het potentieel in termen van de ontwikkeling van synergieën tussen actoren van uiteenlopende aard. Die heterogeniteit is een voedingsbodem voor een veelheid aan benaderingen en een bron van creativiteit, die voortvloeit uit het bundelen van kennis, vaardigheden en middelen.

Uit dat theoretisch kader komen een tiental relevantie dimensies naar voren om de verschillende facetten van een samenwerkingsverband te reconstrueren. Die worden voorgesteld in figuur 3 en besproken in het vervolg van deze sectie.

<sup>10</sup> Dit rooster werd gebruikt bij de evaluatie van lokale partnerschappen gefinancierd door de Plans de cohésion sociale (PCS – Plannen voor sociale verbondenheid) van het Waalse Gewest (2012): Italiano, P., Fallon, C., Thiry, A., Dassargues, A. *Évaluation des processus de mise en œuvre des plans de cohésion sociale: rapport final*. Luik: Waals Gewest, ter perse.

FIGUUR 3: Theoretisch analyseschema van een partnerschap



De eerste dimensie van het theoretisch rooster is die van de **middelen**. Die zijn immers doorslaggevend: een partnerschap kan enkel doeltreffend zijn als het over voldoende middelen beschikt. Die middelen omvatten zowel het budget en de mensen als immateriële middelen zoals tijd, politieke steun of een bepaalde, specifieke ervaring.

De coördinatie hangt ook af van de aard van de actoren die samenwerken binnen een bepaald partnerschappen. Twee dimensies uit het theoretisch rooster maken het mogelijk om die te identificeren: de heterogeniteit van de actoren en hun betrokkenheid. Op basis van de **heterogeniteit** weten we op welk vlak de actoren verschillen: gaat het enkel om ministeriële kabinetten, om sociale partners of om verte-

genwoordigers van administraties? Heeft het soort actor een invloed op de samenwerking? Niet enkel het aantal actoren en hun diversiteit is dus van tel, ook de mix speelt een rol. Die heterogeniteit zou een positieve invloed moeten hebben op de synergieën en is derhalve bevorderlijk om tot vernieuwende, vooruitstrevende oplossingen te komen.

**Betrokkenheid** is dan weer onmisbaar om de doeltreffendheid van een partnerschap te verzekeren. Als de actoren geen zin hebben om samen te werken, dan is de kans onbestaande dat het partnerschap resultaat heeft. Deze dimensie is er met andere woorden op gericht de inzet van de partners te meten.



Om de partnerschappen te bestuderen moet men ook de **relaties tussen de partners** kennen, weten hoe ze samenwerken. Hechte werkrelaties zijn immers deels bepalend voor het welslagen van een partnerschap. Daarvoor moeten twee nieuwe dimensies worden aangesneden, enerzijds **het respect en het vertrouwen** tussen de actoren, en anderzijds de **belangenconflicten en andere machtsverschillen** of -verhoudingen.

De drie volgende dimensies zijn verbonden aan de studie van het **eigenlijke partnerschap en aan de synergieën die eruit voortvloeien**. Het gaat meer bepaald om intern leiderschap, bestuur en efficiëntie. **Intern leiderschap** geeft aan in welke mate de “sturende” organisatie van elke actie in staat is om de ideeën van de partners binnen eenzelfde actie te coördineren, te bundelen en te synthetiseren.

Het **bestuur** heeft te maken met het besluitvormingsproces dat is opgezet in het kader van de actie (frequentie van de vergaderingen, organisatie van de agenda's, coördinatie van de communicatie enz.). Dit is een van de sleutels om een partnerschap te doen werken. Als de besluitvormingsprocessen goed omlijnd zijn, dan heeft het partnerschap meer kans op slagen.

De **doeltreffendheid** van een partnerschap hangt samen met het al dan niet halen van de doelstellingen van de actie of met de mate waarin de stakeholders menen ze te kunnen halen met de toegekende middelen. Die tweede benade-

ring heeft er alles mee te maken dat het nog te vroeg was om de resultaten van bepaalde acties te evalueren. Wordt het partnerschap als doeltreffend beschouwd, dan zal het meer opleveren voor de partners.

Vervolgens moet men ook rekening houden met de **kosten-batenverhouding** van de coördinatie, die samenhangt met de betrokkenheid van de actoren. Alvorens een samenwerking aan te gaan zullen de actoren zich immers eerst strategisch afvragen of die hen wel iets zal opleveren. Hoe groter de baten, hoe sterker de partner zich zal inzetten om de relatie te doen slagen. Het kostenplaatje van de coördinatie zal hem dan ook minder uitmaken.

De voorlaatste dimensie heeft betrekking op de **vertegenwoordiging van de begunstigen**. Om duidelijk afgelijnde acties tot een goed einde te kunnen brengen en om hun samenhang te vrijwaren, moeten de actoren betrokken bij een actie een gedeelde vertegenwoordiging hebben, verenigbaar met het doelpubliek.

De laatste dimensie die geanalyseerd werd is die van **extern leiderschap**. Die heeft betrekking op de werkmethode van de New Deal. Deze dimensie omvat het beeld dat de actoren hebben van alle instrumenten waarin de New Deal voorziet om de acties te coördineren (instantie voor strategische sturing, Coördinatiecel van de New Deal, werkgroepen binnen elke actie).





## 3. EVALUATIEMETHODE

De evaluatie van de New Deal die in deze *Cahier* wordt voorgesteld, is gebaseerd op een kwalitatieve methode. Het gaat om een vergelijking van acht casestudy's, waarvoor kwalitatieve gegevens werden verzameld aan de hand van documenten en individuele en groeps gesprekken.

Dit hoofdstuk beschrijft eerst de relevantie en de modaliteiten van de gekozen methode om de New Deal te eva-

lueren. Vervolgens worden de technieken toegelicht die gebruikt zijn om de evaluatiegegevens te verzamelen. De bijlagen beschrijven in detail het nut van kwalitatieve benaderingen in de sociale wetenschappen, de keuze van de casestudy's en de empirische aanpak om een case te analyseren.

### 3.1. RELEVANTIE VAN DE CASESTUDY'S OM DE NEW DEAL TE EVALUEREN

Waarom casestudy's kiezen gebaseerd op kwalitatieve gegevens om de uitvoeringsprocessen van de transversale acties uit de New Deal te evalueren?

De New Deal is geen plan. Het is een pact dat een richtlijn beschrijft, zonder evenwel de op te zetten samenwerkingsmodellen te verduidelijken. De samenwerkingen naar aanleiding van de New Deal zijn bijgevolg sterk uiteenlopend, afhankelijk van de actie of van de betrokken actoren. We kunnen de transversale aspecten van de New Deal dus niet evalueren zonder de acties ervan, de betrokken organisaties en de context waarbinnen ze zich afspelen grondig te bestuderen.

Casestudy's blijken bijzonder geschikt om een of meerdere cases grondig te analyseren binnen hun respectievelijke context (Yin *et al.*, 2012) en wanneer de implementering van een overheidsbeleid voortvloeit uit de gecombineerde inspanningen van een groot aantal diverse actoren, een eigenschap die kenmerkend is voor de New Deal.

Wat de kwalitatieve gegevens betreft, die maken het mogelijk om de kwaliteit van de partnerschappen aangegaan in het kader van de New Deal te beoordelen. Ze antwoorden op vragen zoals: in hoeverre vertrouwen de

actoren elkaar? Is de procedure geëvolueerd? Wie leidt het partnerschap?

De New Deal bevat bovendien heel weinig cijfertargets. Het transversale luik bevat aldus hoofdzakelijk kwalitatieve doelstellingen die erop gericht zijn om de een of de andere samenwerkingsvorm tussen actoren (sociale partners, publieke en/of private actoren) te stimuleren. Derhalve is de kwalitatieve methode geschikt om de samenwerking tussen de actoren te typeren.

Tot slot is de vergelijking van verschillende cases en niet van één enkele case gerechtvaardigd door de voordelen die dat oplevert: enerzijds wordt er zo niet gefocust op een enkel geval, dat dan noodgedwongen te specifiek en te persoonlijk zou worden; anderzijds kan men zo uitgebreide analyses doen, die uitmonden in conclusies die beter te veralgemenen zijn dan een enkele casestudy.

Een analyse van meerdere cases vergt een strikte comparatieve aanpak. Elke case werd feitelijk geanalyseerd aan de hand van de dimensies uit het theoretisch rooster voorgesteld in figuur 3. Die werden vervolgens vergelijkend geanalyseerd, om de geldigheid van de veralgemenings-hypotheses te testen.

## 3.2. KEUZE VAN DE CASES

De cases gekozen voor deze evaluatie zijn afgebakend in de ruimte, omdat ze strikt beperkt zijn tot de precieze acties die zijn toevertrouwd aan de organisaties betrokken bij de uitvoering van de acties uit de New Deal.

De cases zijn ook begrensd door de tijd verlopen tussen de ondertekening van het Pact en deze evaluatie. Zo bestrijkt de analyse een periode van drie jaar. Omdat de New Deal nog redelijk recent is, was het voor de actoren dus niet al te moeilijk om het startpunt te bepalen, met name de ondertekening van de New Deal, en het eindpunt, meer bepaald het einde van hun actie of gewoon het heden.

De cases werden uitgekozen op basis van drie criteria, om te verzekeren dat ze representatief waren voor de New Deal:

- De verschillen in intensiteit van de interacties tussen actoren, hetzij tijdens het uitwerken van de actie, hetzij tijdens de uitvoering ervan. Zo komt het dat bepaalde gekozen acties door een beperkt aantal actoren zijn uitgevoerd, terwijl bij andere veel meer actoren betrokken zijn.
- De diversiteit van de organisaties betrokken bij de New Deal (ministeriële kabinetten, sociale partners, besturen, verenigingen enz.).
- De operationaliseringsgraad van de actie en van de doelstelling. Hierbij ging het er in feite om precieze en nagenoeg voltooide acties niet te bevoorstellen.

De acties werden ook aan een aantal bijkomende criteria getoetst, zoals hun budget of hun verband met ander overheidsbeleid.

De volgende acht acties werden onder de loep genomen:

- De samenwerkingsovereenkomsten tussen Actiris en de sectorale werkgeversfederaties uitbreiden, om vacatures vlotter door te spelen aan Actiris;
- De matching<sup>11</sup> binnen de Beroepsreferentiecentra (BRC) verhogen;
- Het actieplan van het nieuwe BRC “Openbaar ambt en stadsberoepen” uitvoeren;
- De beroepssectoren betrekken bij de uitvoering van instapstages<sup>12</sup>;
- Een inventaris opmaken van de noden op het vlak van werkgelegenheid, opleiding en kwalificerend onderwijs per activiteitsector;
- Een betere en formele informatie-uitwisseling verzekeren over projecten voor beroepsinschakeling ondersteund in het kader van de Duurzame Wijkcontracten;
- Een uitgebreid BESOC met gemeenschapsbevoegdheden op poten zetten, voorbereid door de secretariaten van de ESRBHG, de CCFEE, het BNCTO en het Territoriaal Pact voor de Werkgelegenheid<sup>13</sup>;
- Een algemene balans opmaken rond de kwestie van de “nieuwkomers”.

## 3.3. VERZAMELING VAN GEGEVENS

Er werden uiteenlopende technieken voor dataverzameling ingezet, dit om een maximum aan diverse gegevens te verzamelen en om die gegevens onderling aan elkaar te toetsen teneinde de geldigheid van de resultaten van deze evaluatie te waarborgen. In een eerste fase werden alle beschikbare documenten geanalyseerd en waren er een reeks semidirectieve individuele gesprekken. Vervolgens werden de eerste conclusies besproken tijdens twee focusgroepen, die het mogelijk maakten om de analyses van de casestudy's te veralgemenen. Dat proces heeft geleid tot de vergelijking van acht representatieve coördinatiecases, opgezet naar aanleiding van de New Deal.

### • DOCUMENTEN

Er werden verschillende documenten geanalyseerd: verslagen van vergaderingen, administratieve documenten,

opvolgingsrapporten enz. Op basis van die analyse konden zich een ruw beeld vormen van de acties van de New Deal en van hun vorderingen. Ze heeft ook een inzicht verschaffen in de institutionele context waarbinnen die acties uitgevoerd werden en heeft het mogelijk gemaakt om de verschillende actoren betrokken bij de partnerschappen te identificeren.

### • INDIVIDUELE GESPREKKEN

Bij de evaluatie van de New Deal werd een andere techniek gehanteerd om gegevens te verzamelen: het semidirectieve individuele gesprek. Het doel van die gesprekken was om de partnerschappen aangegaan in het kader van de New Deal te kenschetsen, op basis van de dimensies uit het theoretische analyserooster voor een partnerschap (figuur 3).

<sup>11</sup> Matching is het proces van afstemming tussen werkaanbod en werkvrage. Heel concreet gaat het erom de beroepsvaardigheden van werkzoekenden te screenen om ze naar de juiste vacatures of de juiste opleiding te oriënteren.

<sup>12</sup> De instapstage is een tewerkstellingsmaatregel van de Federale Regering. Daarbij lopen jonge werkzoekenden stage bij een werkgever, met als doel om een eerste beroepservaring te verwerven.

<sup>13</sup> Of 'Diversiteitscel' van Actiris.

Het gesprek wordt als semidirectief beschouwd omdat er een flexibel gespreksschema gebruikt wordt. Het komt er eigenlijk op neer dat de gespreksthemas vooraf worden bepaald, maar dat de geïnterviewde persoon de nodige antwoordmarge heeft. De vragen zijn open, om een open discussie aan te wakkeren en zo meer uitvoerige antwoorden te verzamelen dan louter ja of neen. Er werden ook een reeks bijvragen voorbereid om bepaalde details te bespreken die de bevroegde persoon in eerste instantie niet had vermeld. De gesprekken werden afgenomen in het Frans of in het Nederlands, afhankelijk van de taal van de geïnterviewde.

Zo waren er vijftientig gesprekken met vertegenwoordigers van de organisaties uit de acht cases. Op basis van verkennende gesprekken gevoerd in het kader van de opstelling van de interventielogica van de Brusselse New Deal (zie sectie 2.1), hebben de evaluatoren voor hun individuele gesprekken drie sleutelactoren per geselecteerde actie geïdentificeerd, zowel administratieve als politieke actoren, sociale partners of leden van het middenveld. Deze gesprekken hebben een breed panel van actoren ondervraagd die gesitueerd zijn in de strategische en operationele niveaus van een maximum aantal betrokken organisaties.

Dat aantal volstaat om de verzadigingsdrempel te bereiken. Eens voorbij die drempel komt er maar heel weinig nieuwe informatie bovendien (Albarello, 2011). De lokale actoren van bepaalde acties van de New Deal (gemeenten, OCMW's, vzw's voor socioprofessionele inschakeling) werden wegens tijdsgebrek niet ondervraagd. Alle evaluatiegesprekken werden volledig op papier gezet.

Voor elke case begon de analyse met een beschrijving van de voorgeschiedenis, van de betrokken actoren en van de context van de actie (Albarello, 2011). Vervolgens werd de actie geanalyseerd tegen het licht van de dimensies van het partnerschap, opgenomen in het theoretisch rooster uit figuur 3. De geïnteresseerde lezer kan altijd bijlage 3 raadplegen, die de empirische benadering van een case illustreert.

Zodra men klaar was met de analyse van de acht case-study's, hield de groep evaluatoren een transversale lezing van de acties. Zo konden ze op basis van het theoretisch rooster voor elke dimensie de trends, terugkerende elementen, uitzonderingen enz. blootleggen. Van daaruit konden men dan de eerste conclusies trekken voor de focusgroepen.

## • FOCUSGROEPEN

Een focusgroep is een instrument om in overleg analyses te maken en zo alle standpunten te horen. Eén groep telt

acht tot twaalf mensen, die verschillende thema's bespreken. Die techniek maakt het mogelijk om:

- de perceptie van de deelnemers te achterhalen;
- de sociale gedragingen, de problemen, hun oorzaken en oplossingen toe te lichten;
- de mening te kennen van de betrokken actoren, door ze aan het woord te laten als expert;
- en, *in fine*, antwoorden uit te werken die overeenstemmen met de verwachtingen geuit tijdens de debatten.

Bij deze analysetechniek draait alles rond een goede groepsdynamiek. De samenstelling van de groep is met andere woorden een essentiële factor in het welslagen ervan. Om tot solide, onderbouwde resultaten te komen, moet de groep homogeen en verenigbaar worden samengesteld. Ook de moderator heeft een cruciale rol.

De manier waarop een focusgroep gemodereerd wordt, hangt af van de gevoerde studie. Er bestaat geen pasklare handleiding voor. Bij de evaluatie van de New Deal koos men als techniek voor de focusgroepen voor de Open Process Workshop (OPW), een methode waarvan het SPIRAL de deugdelijkheid reeds had aangetoond (Claisse *et al.*, 2013).

Een OPW verloopt in twee stappen: een vast gedeelte en een variabel gedeelte. Het vaste gedeelte omvat een kritische presentatie van de conclusies die de evaluatoren trekken na een reeks individuele gesprekken. Die conclusies worden vervolgens voorgelegd aan terreinexperts. De leden van de focusgroep zijn vrij om ze te gebruiken, te wijzigen of hun relevantie of volledigheid te betwisten. Het hele opzet van die oefening is het denkproces te stimuleren.

Na die kritische fase gaan de deelnemers over tot de constructieve stap. Dat is het variabele gedeelte. In deze fase wordt de actoren gevraagd een reeks aanbevelingen te formuleren om de werking van de coördinaties in het kader van de New Deal te stroomlijnen. De evaluatoren testen zo de voorstellen tot verbetering die ze geformuleerd hebben naar aanleiding van de individuele gesprekken, en verzamelen de reacties van de actoren op hun voorstellen.

Voor de evaluatie van de New Deal werden twee focusgroepen ingericht. De deelnemers werden zodanig gespreid dat er een evenwichtige vertegenwoordiging was van "administratie – sociale partners – verenigingen/privépartners – ministeriële kabinetten". Om de aanbevelingen beter te legitimeren en doeltreffender te maken werden de deelnemers gekozen op het strategische niveau van de organisaties. Waar mogelijk namen ook andere personen dan diegenen geïnterviewd tijdens een individueel gesprek deel aan de focusgroepen. De evaluatoren hebben erop toegezien dat er in elke focusgroep een aantal Nederlandstalige deelnemers zaten.

De deelnemers kregen verschillende gespreksthema's voorgelegd:

- de beleidsdoelstellingen van de New Deal;
- de politieke steun aan de New Deal;
- de operationalisering van de acties van het Pact in termen van het bepalen van gezamenlijke doelstellingen, middelen, mandaten en behaalde resultaten;
- de horizontale en verticale coördinatie;
- het informele aspect binnen de partnerschappen;
- de perceptie van de New Deal onder de deelnemers.

Zodra men al die thema's besproken had, stelde de moderator de deelnemers voor om hun verwachtingen te formuleren en hun aanbevelingen te geven om de New Deal te verbeteren.

Uit beide groepen kwamen heel wijze inzichten voort, meer bepaald wat betreft de positie van de deelnemers en de samenwerkingsvormen opgezet om de acties van de New Deal in de praktijk om te zetten. De bestaande krachtsverhoudingen binnen de instellingen, de verschillende dynamieken en de strategische positionering kwamen daarbij duidelijk tot uiting. Stuk voor stuk elementen die veelzeggend zijn voor de gedragingen en de aard van de relaties tussen de verschillende actoren, zowel binnen als buiten de New Deal. Ze zijn van onmiskenbaar belang in de coördinatie en de uitvoering van de acties uit de New Deal. Dankzij de focusgroepen konden de evaluatoren een aantal succesfactoren en knelpunten blootleggen die eigen zijn aan de coördinaties bij de New Deal.

#### • BIAS IN DE VERZAMELDE GEGEVENS

Het verzamelen van kwalitatieve gegevens bij de verschillende bevroegde respondenten stuit op een aantal beper-

kingen. Zo stelde de evaluator hier en daar systematische fouten vast, waar hij rekening mee heeft gehouden in zijn analyse.

Tijdens de geanalyseerde periode (2011-2014) zijn verschillende actoren immers van functie veranderd, anderen hadden dan weer niet altijd van een globaal beeld vanaf de start van het coördinatieproces. Bovendien heeft de tijd het geheugen van de respondenten, die hun betoog baseren op een reconstructie van het verleden, ook wat vertroebeld. Die retrospectieve benadering leidt tot een zekere afvlakking van het tijdsaspect en versterkt vooral de herinnering aan een bepaald succes, waardoor mislukte pogingen soms in de vergetelheid raken.

De evaluator stelde op bepaalde momenten ook een zekere zelfcensuur vast in de focusgroepen. Sommige deelnemers leken zich toch wat terughoudend op te stellen in hun antwoorden. Een geremdheid die deels werd overwonnen tijdens de individuele gesprekken.

Dankzij de samenstelling van de focusgroepen kon bovendien strategische beïnvloeding, te wijten aan deelnemers die bepaalde informatie verdraaien om de conclusies van de evaluatie te buigen naar hun standpunten, beperkt worden.

Op globaal vlak vertoont ook de gekozen evaluatiebenadering systematische fouten. Een deel van de bevroegde personen bekleedt verschillende posities met verantwoordelijkheid binnen de organisaties van de New Deal. Die verschillende posities kunnen een aanleiding zijn voor bias, in die zin dat die personen soms een ander standpunt innemen afhankelijk van het orgaan waar ze zich bevinden.



## 4. EVALUATIERESULTATEN

In dit deel komen de resultaten van de evaluatie aan bod, zoals ze zijn voortgekomen uit de vergelijking van de casestudy's die representatief bleken voor de coördinaties opgezet in het kader van de New Deal. Ze worden voorgesteld in de vorm van werkpostes. De aanbevelingen die eruit voortvloeien zijn opgenomen in hoofdstuk 5.

De verzamelde informatie werd geanalyseerd op basis van het theoretisch referentiekader, in detail beschreven in hoofdstuk 2, dat de synergieën kenschetst die gegroeid zijn uit de coördinaties opgezet in het kader van dit Pact. De evaluatie is gebaseerd op het standpunt van de actoren betrokken bij het Pact. Dat maakt dat deze resultaten een zekere evaluatieve visie behelzen.

### 4.1. VERBETERING VAN DE COÖRDINATIE TUSSEN DE BRUSSELSE ACTOREN VOOR OPLEIDING EN TEWERKSTELLING

De New Deal geeft partners van uiteenlopende aard de kans om de handen in elkaar te slaan. In sommige gevallen gaat het om een nieuwe samenwerking, en het zijn weldegelijk het Pact en de nieuwe samenwerkingsprocedures van de "New Deal" die toegelaten hebben dat deze partnerschappen kunnen functioneren. In andere gevallen om het versterken van een bestaande samenwerking. Dat heeft tot een zekere diversiteit geleid in de nieuwe partnerschappen, die actoren van uiteenlopende aard verenigen: administraties en agentschappen van het Brusselse Gewest en van de Franse of Vlaamse Gemeenschap; sectorale en interprofessionele federaties; vakbonds- en werkgeversorganisaties; ministeriële kabinetten enz.

Een voorbeeld van een **nieuw partnerschap** is de behandeling van kandidatuurdoSSIERS die gemeentes en opleidingsinstanties indienen in het kader van de Duurzame Wijkcontracten. Sinds een aantal jaar stimuleert het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de wijkontwikkeling door zijn schouders te zetten onder de stadsherwaardering. In dit programma worden meer bepaald opleidingen voor de socioprofessionele inschakeling van werkzoekenden georganiseerd. De beheerdienst van dit programma, in de schoot van de GOB, beslist welke kandidaturen uitgekozen worden en dus welke opleidingen gefinancierd worden. De erkenning van de opleidingen die werkzoekenden volgen die ingeschreven zijn bij Actiris – waardoor ze vrijgesteld worden van hun plichten als werkloze – is evenwel een taak van de Brusselse instellingen die bevoegd zijn voor opleiding. Gezien de versnippering tussen die instellingen, worden bepaalde opleidingen niet erkend of zijn

het in sommige gevallen kopieën van anderen. De New Deal heeft ervoor gezorgd dat de betrokken tewerkstellings- en opleidingsinstellingen eindelijk samenwerken. Tegenwoordig worden ze geraadpleegd voor de kandidaturen worden uitgekozen.

Een mooi voorbeeld van **de versterking van een bestaande samenwerking** zien we tussen Actiris en de Beroepsreferentiecentra (BRC's). Onlangs werden een aantal diensten van Actiris gereorganiseerd in functie van de sectoren waar die BRC's aan verbonden zijn ("Bouw", "Transport en Logistiek", "Metaalnijverheid en Technologische Industrie", "Horeca", "Stadsberoepen en Openbaar Ambt", "Informatie- en Communicatietechnologieën"). In het kader van de procedure om werkvrage en -aanbod op elkaar af te stemmen (matching), werken Actiris en de BRC's samen om werkzoekenden te oriënteren naar de vacatures die aansluiten bij hun vaardigheden. Dankzij de New Deal kon die samenwerking bestendig worden, door de aanwerving te financieren van extra tewerkstellingsconsulenten om de doorstroming tussen Actiris en de BRC's te bevorderen.

Alle voornoemde actoren hebben niet of nauwelijks de gewoonte om samen te werken. Ze beroepen zich op het "New Deal"-label om partnerschappen te sluiten. Geleidelijk aan zijn ze erin geslaagd om samen te werken, ondanks hun uiteenlopende werkmethodes, hiërarchische stelsels of organisatiestructuren. Met het Pact is duidelijk gebleken hoe belangrijk de samenwerking tussen die actoren wel is. In dat opzicht heeft het een zekere mentaliteitswij-



ziging teweeggebracht, volgens alle actoren, wat ook hun rol was. *“Barrières zijn doorbroken”<sup>14</sup>, “obstakels zijn uit de weg geruimd”<sup>15</sup>, er heerst een “nieuwe mentaliteit”<sup>16</sup>.*

Via nieuwe communicatieruimtes heeft de New Deal ervoor gezorgd dat de Brusselse actoren op het vlak van opleiding en tewerkstelling nu informeler met elkaar kunnen samenwerken. Die interactie was er in werkgroepen verbonden aan elke actie, binnen de Coördinatiecel, tijdens opvolgingsvergaderingen enz. Die nieuwe, transversale coördinatie-inrichtingen bieden vertegenwoordigers van de sociale partners, van de Regering en van de administraties de mogelijkheid om te overleggen buiten het officiële en formele kader van beheercomités of raden van bestuur.

Ze bleken dan ook bijzonder heilzaam voor de onderlinge, wederzijdse erkenning van de verschillende actoren. Een mooi voorbeeld is de uitwisseling tussen de diensten van Actiris en de syndicale en werkgeversfederaties: *“Het positieve was dat we samen een antwoord konden uitwerken in de lijn van de doelstellingen. Dat bracht duidelijk*

*schot in de zaak”<sup>17</sup>.* Een ander voorbeeld is de ondertekening, op 9 februari 2012, van een samenwerkingsakkoord omtrent het gekruiste beleid “tewerkstelling – opleiding”. Dat akkoord, beschouwd als een enorme stap vooruit in het Pact, versterkt de bilaterale samenwerking tussen Actiris en Bruxelles-Formation.

Om de dynamiek van institutionele ontzuiling voort te zetten en de samenhang van het Brusselse werkgelegenheidsbeleid te garanderen, moet de New Deal er evenwel op worden afgestemd. De bevroagde actoren hadden het immers moeilijk om een onderscheid te maken tussen de New Deal en andere Brusselse beleidsmaatregelen. Het Pact mag dan in de lijn liggen van acties die eerder zijn opgezet, het past in een breder actiekader. Het heeft deuren geopend naar ander overheidsbeleid, hoofdzakelijk van de Gemeenschappen, denken we bijvoorbeeld aan opleiding, integratie van nieuwkomers en onderwijs. Het moet er nu op kunnen worden afgestemd om de samenhang ervan te verzekeren.

## 4.2. BEWUSTWORDING VOOR DE BRUSSELSE EIGENHEID AAN DE HAND VAN GEMEENSCHAPPELIJKE DOELSTELLINGEN

De New Deal wijst op een bewustwording van de specifieke aard van Brussel en op de sterke wil binnen Brussel om de institutionele versnippering te overstijgen. Met het Pact *“wilden we veel meer een transversale en multidimensionale dynamiek aanwakkeren”<sup>18</sup>.*

Actoren van uiteenlopende aard zijn een aantal gemeenschappelijke doelstellingen overeengekomen en zetten zich samen in om ze te halen. *“De bedoeling hier was om veel meer tot een geïntegreerde dynamiek te komen, waarbij iedereen zijn troeven in de strijd gooit. De politiek zet zijn middelen in, zijn budgetten, zijn politieke beslissingsmacht, de administraties die erachter schuilgaan[...] De sociale partners op hun beurt [gebruiken] hun vakbonden en werkgeversorganisaties, die de sleutel tot het beleid in handen hebben. Zonder hen kunnen we het [het Pact] niet realiseren”<sup>19</sup>.*

Op het moment dat het Pact werd opgesteld, hebben de vakbonds- en werkgeversorganisaties de tijd genomen om een aantal vaststellingen overeen te komen en een aantal acties af te spreken die in onderling overleg uitgevoerd moesten worden voor Brussel. *“Het gaat hier om een akkoord dat door de ondertekenaars zelf werd geschreven. [...] De inleiding [van de tekst van de New Deal] maakte deel uit van de gedeelde vaststellingen. [...] Dit deel lijkt oninteressant voor buitenstaanders, maar het is misschien wel een van de belangrijkste, omdat het ons voor dit deel de grootste moeite kostte om de problemen te bepalen...om de standpunten van*

*werkgevers, vakbonden en de Regering op het vlak van stedelijke groei met elkaar te verzoenen. Dat bleek niet zo eenvoudig[...] We waren gekomen tot een reeks vaststellingen. [...] Daaruit ontstond een dynamiek die nuttig bleek voor het vervolg. [...] De methode is echt interessant en mag zelfs historisch worden genoemd. [...] De werkgevers en vakbonden overhandigden de Regering een afgewerkte tekst. [...] Het was de eerste keer dat werkgevers en vakbonden samen een tekst rond werkgelegenheid schreven”<sup>20</sup>.*

Deze symbolische wending zien we ook op het niveau van de beleidsverantwoordelijken die zich inzetten om de samenwerking tussen institutionele actoren van uiteenlopende aard op gang te brengen. De wil om samen te werken binnen Brussel wordt versterkt door het feit dat de implementering van de New Deal samenvalt met de 6<sup>de</sup> Staatshervorming, die belangrijke bevoegdheden op het vlak van tewerkstelling overhevelt naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Zo heeft de Brusselse Regering het initiatief genomen om de bevoegdheden van het BESOC, een gewestelijk orgaan, uit te breiden met bepaalde gemeenschapsmaterie, zoals het onderwijs in Brussel, en om akkoorden te onderhandelen omtrent het gekruiste beleid “werkgelegenheid-opleiding”.

Ook op operationeel niveau zien we die ommezwaai. Zo zijn bepaalde diensten van de Brusselse werkgelegenheids- en opleidingsinstanties (Actiris, Bruxelles Formation, VDAB-RDB) nu ondergebracht onder één dak, om hun interactie te bevorderen.

<sup>14, 15, 16, 17, 18, 19, 20</sup> Evaluatiegesprek.



### 4.3. DOELSTELLINGEN EN PRIORITEITEN BEPALEN

De New Deal is de vrucht van een compromis tussen de vertegenwoordigers van de ESRBHG (werkgevers en vakbonden) en de drie ondertekenende ministers. Het werd eerst onderhandeld binnen de Brusselse Regering, die zes politieke partijen telt. Het ontwerpact werd vervolgens voorgelegd aan de ESRBHG, samengesteld uit twaalf werkgevers- en drie vakbondsorganisaties. Eens die hun zegen hadden gegeven, volgde er een onderhandeling tussen de Regering en de sociale partners. Gezien de uiteenlopende belangen van de verschillende actoren heeft die onderhandeling geleid tot een tekst waarin een zekere ambivalentie werd aangehouden om alle partijen te behagen. Het resultaat was een vrijwel onleesbaar document: *“Het proces dat voorafging aan de tekst was heel positief, [maar] resulteerde in een heel moeilijke tekst”, “Toen ik de tekst las, vroeg ik me soms echt af wat er juist stond”, “Je moet vaak tussen de lijnen lezen”*<sup>21</sup>. Bovendien is de tekst heel complex opgebouwd: van alle acties op de agenda worden er een aantal als “verbintenissen” aangegeven, andere als “maatregelen” en nog andere als “voorwaarden tot succes”.

Daaruit blijkt dat de prioriteiten van de New Deal niet duidelijk naar voren komen: *“Het bleek niet evident om het*

*Pact te zien als een reeks operationele doelstellingen”*<sup>22</sup>. Omwille van de beperkte middelen en het uiteenlopende tijds kader bij elke actor konden niet alle acties op hetzelfde tempo worden uitgevoerd. In sommige gevallen hebben de partners niet de tijd genomen om het eens te worden over het verwachte resultaat en over de termijn van de realisaties. Dat heeft mogelijk tot een vertrouwensbreuk geleid zodra bleek dat de gedragen acties een eerder matig succes hadden. De actoren die we ontmoet hebben stelden derhalve voor om de uitvoeringstermijn van de acties duidelijk te bepalen, of dat nu is in het kader van een legislatuur of op langere termijn.

De tekst beschrijft trouwens een aantal acties heel concreet, terwijl men zich voor andere beperkt tot de gedragslijnen. Het is gebleken dat het gedetailleerd beschrijven van acties, op een strategisch tekstniveau, de bewegingsvrijheid inperkt van de organisatie die de actie in kwestie moet uitvoeren. De operationele actoren moeten zich de actie eigen kunnen maken. Aangezien het om een vernieuwend proces gaat, moeten er opties worden opengelaten om de ontluiking van nieuwe coördinatieprocessen mogelijk te maken.

### 4.4. DE DOELGROEPEN VAN BIJ HET BEGIN VASTSTELLEN

In de programmadocumenten van het Pact werden de werkzoekenden en bedrijven gezien als het doelpubliek, of zeg maar de eindbegunstigden, van de acties van de New Deal. Die begunstigden lijken evenwel een relatief onbestaande plaats in te nemen in de bekommernissen van de organisaties betrokken bij de implementering ervan. Een vaststelling die genuanceerd moet worden voor de actoren op het terrein, die in het contact staan met hun publiek (zoals de BRC's, het BON, Ciré of Tracé Brussel).

De New Deal lijkt vooral bestemd voor de administraties bevoegd voor opleiding en tewerkstelling in Brussel en aan de sociale partners, die via het Pact uitgenodigd worden om samen te werken. Werkzoekenden en bedrijven komen pas op de tweede plaats. Dat is in wezen geen probleem, maar om de leesbaarheid van de tekst te verzekeren, moet er een duidelijk antwoord worden gegeven op de vraag: ten dienste van welke begunstigden handelt men?

Wanneer de term “begunstigden” vermeld wordt, dan blijft het moeilijk om aan te tonen dat de partners van een

bepaalde actie dezelfde vertegenwoordiging delen. Die divergentie wat het doelpubliek betreft komt vooral aan de oppervlakte op het moment dat de actie geoperationaaliseerd moet worden. Dat kan voor spanningen zorgen. Die uiteenlopende vertegenwoordiging heeft te maken met het feit dat de New Deal in een breder institutioneel kader past (zie figuur 1) en actoren samenbrengt die beleidsmaatregelen implementeren die niet altijd hetzelfde doel hebben.

De bepaling van de doelgroep is een belangrijke stap op zich. Op die manier kunnen de actoren zich een gemeenschappelijke identiteit aanmeten rond een gezamenlijk en erkend probleem. Zo weten ze dat ze zich samen inzetten ten dienste van een bepaalde begunstigde, of het nu gaat om een administratie, een bedrijf of een werkzoekende. Dat geeft zin aan de actie en stimuleert inzet en betrokkenheid. Wordt de doelgroep niet bepaald, dan is het moeilijk om de doeltreffendheid van een actie te meten: als je de begunstigde niet kent, kan je ook niet zeggen of je hem hebt bereikt.

<sup>21, 22</sup> Evaluatiegesprek.

## 4.5. DE ROL VAN DE PARTNERS EN DE VERWACHTINGEN IN TERMEN VAN RESULTATEN VERDUIDELIJKEN

De New Deal had te kampen met het gebrek aan een duidelijke organisatie: de rol van de partners, de verwachtingen van elke actor en de verhoopde resultaten van het partnerschap staan niet vermeld. Daarom klonk bij de gehoorde actoren de vraag naar een beter systeem om de acties van de New Deal in goede banen te leiden dit om de verantwoordelijkheden van elke actor te bepalen en om precieze doelstellingen, een termijnplanning en realistische middelen vast te leggen. Die duidelijkheid liet toe om de manoeuvreerruimte van de actoren belast met de uitvoering van de acties duidelijk af te bakenen.

Wat het **operationele niveau** betreft hebben de beheerders van de New Deal de nodige moeite ondervonden om de organisaties belast met de acties duidelijke verantwoordelijkheden toe te kennen. De mandaten van de verschillende actoren van het Pact zijn in feite nog steeds niet duidelijk. Zo is gebleken dat bepaalde actoren zelfs niet wisten dat ze betrokken moesten worden bij bepaalde acties. In andere gevallen waren er actoren die niet begrepen waarom het Pact hen bij bepaalde acties betrok: *“Wat ik niet begrijp is dat we in het begin moesten deelnemen aan een werkgroep [...]. We wisten niet echt goed waarom we daar zaten, maar we hebben wel proactief en betrokken deelgenomen”*<sup>23</sup>. En wanneer de sturing van de verschillende maatregelen wel duidelijk was toegekend aan een organisatie, dan bleek die keuze niet altijd adequaat. Er werd niet altijd rekening gehouden met de interne structuur en met de privileges van de organisaties. Dat is in het bijzonder het geval voor de sociale partners, die ook betrokken worden bij de operationalisering van de acties.

Ook het gebrek aan een duidelijk mandaat stond de uitvoering van de acties in de weg. Een overheidsstructuur kan enkel handelen vanuit een mandaat dat zijn betrokkenheid en doelstellingen duidelijk afdijkt. *“We zitten in een systeem waar we worden aangesproken als het goed uitkomt... Wie stuurt er?... alles is nogal vaag en veel te informeel”*. *“Het overviel ons een beetje dat we [bij de actie] betrokken werden”*<sup>24</sup>. Zo bracht de New Deal actoren van uiteenlopende aard samen in een informeel kader, waardoor de eigenlijke legitimiteit van die actoren soms op de helling kwam te staan en de vorming van nieuwe synergieën werd afgeremd. Zo legt de New Deal het Secretariaat van de Consultatieve Commissie Opleiding-Werk-Onderwijs (CCFEE) en de Diversiteitscel van Actiris op om acties op touw te zetten, terwijl beide actoren daarvoor geen enkel mandaat hebben gekregen van hun leden. Dat zorgde ervoor dat ze enkel op informele wijze handelden, wat een rem bleek op hun betrokkenheid in de partnerschappen.

Op **strategisch niveau** heeft het gedeelde leiderschap tussen de ministeriële kabinetten en de sociale gesprekspartners van de ESRBHG de transversale coördinatie bemoeit

lijkt. Dat had enerzijds te maken met de wisselende mate aan betrokkenheid en anderzijds met de uiteenlopende houding van de strategische actoren (zie resultaat 4.6).

De vertegenwoordigers van de ministers en van de sociale partners, de actoren van het sociaal overleg, waren aanwezig op zowel het strategische als op het operationele toneel, soms met verschillende standpunten en tijdelijke, vaak verschillende, opdrachten. De sociale partners zijn immers vertegenwoordigd in tal van andere organen dan de ESRBHG, denken we bijvoorbeeld aan de beheercomités van Actiris, de VDAB-RDB, Bruxelles-Formation, de raden van bestuur van de beroepsreferentiecentra, de vergadering van de CCFEE, enz. En ook de ministeriële kabinetten zijn vertegenwoordigd in de meeste van die organen, afhankelijk van de bevoegdheden van de minister in kwestie. De bevroegde actoren werden in de war gebracht door de variërende standpunten van die vertegenwoordigers, die binnen verschillende fora tegenstrijdige standpunten innemen. *“Het paradoxale is dat eenzelfde persoon in de ene instelling instemt met een doelstelling en vervolgens die doelstelling niet bijtreedt in het beheerorgaan van een andere instelling”*<sup>25</sup>.

De New Deal leert ons ook dat strategisch co-leiderschap niet evident is. Hetzij omdat beide leiders twisten om de verantwoordelijkheid van het project, hetzij omdat ze andere partijen vertegenwoordigen, uiteenlopende doelstellingen nastreven of er een andere agenda op nahouden. Een dergelijk model verhoogt trouwens de coördinatiekosten. Zo gebeurde het bijvoorbeeld dat elke leider opvolgingsvergaderingen organiseerde binnen zijn eigen structuren om een beeld te krijgen van de stand van zaken van de acties, wat soms tot kopieën leidde in de voortgebrachte resultaten (zie resultaat 4.6).

Wat **administratief leiderschap** betreft, lijkt het erop dat het potentieel van de Coördinatiecel onderbenut is. De ondertekenaars van het Pact hebben die Cel in het leven geroepen om de acties toevertrouwd aan de sociale gesprekspartners, de administraties en de ministeriële kabinetten op elkaar af te stemmen. Niettemin lijken de coördinatoren van de Cel vooral bezig met opvolging, niet met coördinatie. Zodat ze hun transversale visie van de acties zouden kunnen gebruiken om nog meer de contacten tussen verschillende actoren aan te moedigen. Ze zitten bovendien niet in hetzelfde gebouw, wat doet vermoeden dat ze los van elkaar werken.

De functie van de Coördinatiecel is onvoldoende uitgewerkt en wordt te weinig ondersteund door de beheerders van de New Deal. Dat gebrek aan een duidelijk mandaat tast de zichtbaarheid en de geloofwaardigheid van de Cel aan. Bovendien vatten de actoren haar taak, die boven-

<sup>23, 24, 25</sup> Evaluatiegesprek.

dien geëvolueerd is, niet altijd even goed. Daardoor werd het Pact niet langer centraal beheerd op de Coördinatiecél, maar op een versnipperde manier tussen de actoren voor de New Deal aangesteld binnen de organisaties, via informele en interindividuele netwerken. *“Er was een coördinator voor elke ondertekenaar van het Pact. Al heel snel verschenen er coördinatoren in elke instelling [...] In de*

*plaats van algemene coördinatoren heeft elke instelling zijn eigen coördinatoren, die onderling communiceren over de vorderingen van de werkzaamheden”<sup>26</sup>. Bovendien heeft de afdeling van de Coördinatiecél verbonden aan de administratie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest sinds 1 januari 2014 een ander mandaat, met bijkomende opdrachten.*

## 4.6. HET BESLUITVORMINGSMODEL VAN HET PACT FORMALISEREN

De tekst van het Pact voorziet in een “referentiemethode” (Brusselse Hoofdstedelijke Regering, 2011) om de acties te coördineren en duidt het BESOC aan als beslissingsinstantie en orgaan voor strategische sturing. Om die opdracht te kunnen vervullen, werd de Coördinatiecél in het leven geroepen.

Naast die bepalingen werd er geen enkel ander formeel bestuursinstrument bedacht om de uitvoering van het Pact te organiseren. Met bestuur bedoelen we de organisatie van de agenda’s, het aantal vergaderingen, de coördinatie van de communicatie, de organisatie van de BESOC-vergaderingen over de “New Deal” enz. *“Het stuurinstrument werd niet vooraf ingericht, maar moest nadien worden uitgewerkt.” “De coördinatie groeide in de praktijk”<sup>27</sup>. De coördinatie-instrumenten ontwikkelden zich inderdaad stap voor stap, na de ondertekening van het Pact. Dat had als gevolg dat ze verschillen voor elke actie.*

Zo zijn de coördinatiemodellen deels formeel en deels informeel. De inzet van de actoren binnen de partnerschappen loopt sterk uiteen en hangt af van hun agenda, van hun wil om “het spel mee te spelen” en van de tijd en de mensen die ze eraan willen besteden.

Ze erkennen dan wel het nut van bepaalde coördinatie-instrumenten, ze stellen ook de kosten die ermee gepaard gaan aan de kaak. Coördinatie gaat niet vanzelf. Er zijn middelen voor nodig, naast die bestemd voor de uitvoering van de acties. Sommige actoren hebben het belang van voldoende middelen voor die coördinatiefuncties duidelijk onderschat: *“via de New Deal kregen we fondsen voor het aanbod [met diensten], niet om coördinatoren aan te stellen”<sup>28</sup>. Er wordt in het bijzonder op gewezen dat de tijd besteed aan vergaderingen niet evenredig was met de baten, waardoor de opkomst geleidelijk terugviel (zie resultaat 4.7). “Als je weet dat je een ochtend kwijt bent en dat de verzamelde eigenlijk informatie niet de moeite waard is, dan sta je niet echt te springen om naar een dergelijke vergadering te gaan”<sup>29</sup>. De veelheid aan samenwer-*

*kingsruimtes opgezet naar aanleiding van de New Deal ondermijnt trouwens de deelname van organisaties waar het aan middelen ontbreekt om hun vertegenwoordiging en de coördinatie te verzekeren.*

De dominantie van het informele in de partnerschappen maakt de uitvoering van het Pact overigens afhankelijk van de betrokken personen. Daardoor zou het personeelsverloop de gevormde coördinatie-instrumenten op losse schroeven kunnen zetten. Bovendien kan de directe invloed van mensen met sleutelfuncties binnen een organisatie, denken we bijvoorbeeld aan bepaalde directeurs-generaal van administraties of agentschappen aangesteld na de ondertekening van de tekst, of aan de leden van de Coördinatiecél, bepalend zijn voor het welslagen van bepaalde partnerschappen. De invloed van de relaties, de aanpak en de projecten gedragen door de betrokkenen situeert zich op verschillende niveaus. Informele contacten worden vaak opgeworpen als een bepalende beheermethode voor verandering. Dat informele zorgt er aldus voor dat iemands adresboekje van tel wordt, samen met de informele circulatie van de informatie. *“De coördinatie is te informeel, er heerst een ons-kent-ons-cultuur in Brussel”<sup>30</sup>.*

Hoewel die hybride vormen van coördinatie in eerste instantie de aanzet kunnen geven tot vernieuwing en nieuwe vormen van partnerschappen, moet hun werkwijze in tweede instantie geformaliseerd worden om de acties die voortvloeien uit het partnerschap concreet gestalte te geven.

In werkelijkheid zien we doorgaans een beginfase waarbij het coördinatiesysteem wordt opgezet, gevolgd door de eigenlijke realisatie van de actie. In de New Deal blijkt die eerste fase vrij lang te duren. Dat komt deels doordat de actoren die instaan voor de uitvoering moeite hebben om het PDSG te interpreteren in operationele termen (zie resultaat 4.3) en deels door het gebrek aan strategische transversale sturing.

<sup>26, 27, 28, 29, 30</sup> Evaluatiegesprek.

Wat dat laatste element betreft, blijkt uit de evaluatie dat geen enkele beleidsverantwoordelijke de sturing van de New Deal naar zich toe heeft getrokken. Omdat de maatregelen uit het Pact onder de bevoegdheden van verschillende ministers vallen, zijn de verantwoordelijkheden feitelijk versnipperd. Het was de Coördinatieceel die instond voor de sturing. Die had echter geen enkel politiek gewicht om druk uit te oefenen op de een of andere actor. Het leiderschap dat ze kan uitoefenen is dus beperkt.

Welnu, leiderschap binnen een partnerschap is onontbeerlijk. De leider heeft de sleutels in handen: hij coördineert, hij maakt een actie zinvol en hij ziet erop toe dat ze wordt uitgevoerd. De actor die dat leiderschap uitoefent kan variëren in de loop van de actie en naarmate ze zich ontplooit (strategisch, operationeel en administratief beheer van de actie), maar het is vooral belangrijk dat ze kan rekenen op een legitieme leider, erkend door de partners.

## 4.7. DE DOELSTELLINGEN HALVERWEGE HERZIEN

De betrokkenheid van de twee strategische leiders van het Pact, de Regering en de sociale partners, verschilde en kende de nodige onderbrekingen.

Hoewel ze eigenlijk enkel een strategische rol hadden, werden de ministeriële kabinetten ook betrokken in de sturing en de operationele monitoring van bepaalde acties van de New Deal, evenals de administraties. Zo werden de ministeriële kabinetten sinds april 2011 nauw betrokken bij de coördinatie van acties. Door te focussen op die operationele informatie, en gezien de investering die dat vereist, verslaptte hun ondersteuning op strategisch vlak.

De betrokkenheid van de ministeriële kabinetten hing af van de politieke agenda. Zo nam de politieke steun af toen er nieuwe ministers kwamen, die de beleidsmatige sturing van het Pact moesten overnemen zonder dat ze het van in het begin hadden gedragen. Tijdens de Bijzondere Sociale Top (BST)<sup>31</sup> is men er in overleg met de nieuwe regeringsploeg wel in geslaagd om de New Deal weer bovenaan de politieke agenda te plaatsen. De prioriteiten werden herschikt rond een beperkt aantal acties, zodat die hun vruchten konden afwerpen tegen het einde van de legislatuur 2009-2014.

Bij de sociale partners is dat politieke tijdsaspect minder van tel. Ze verdedigen niet dezelfde belangen als de politieke partners en volgen daardoor een andere agenda. Zo kunnen ze hun steun verlenen aan acties op lange termijn, vergelijkbaar met de vernieuwingstermijn nodig voor institutionele veranderingen. Politici daarentegen stellen zich doelstellingen die vaak niet verder reiken dan een regeer-

In termen van strategische sturing werd de rol van de sociale partners op de proef gesteld door de moeite die ze ondervonden om een homogeen discours aan te houden in de verschillende overlegorganen (Blaise et al., 1999) (zie resultaten 4.5 en 4.8). Aangezien elke beslissing voor het Pact pas genomen wordt na overleg in het BESOC, heeft ook het bepalen van de prioritaire belangen van het Pact, niet enkel door het BESOC, maar ook door de Regering, de besluitvorming in sommige gevallen vertraagd.

De interrelationele dynamiek eigen aan sociaal-overlegorganen kan ook verklaren waarom de sociale partners het zo moeilijk hadden om hun operationele beloftes uit de New Deal na te komen. Ook al worden ze het op strategisch vlak eens, toch kunnen er nog tegenstellingen ontstaan op het moment dat de acties moeten worden uitgevoerd, te wijten aan de uiteenlopende belangen die de sociale partners verdedigen. Dat kan leiden tot langdurige impasses.

periode, zodat ze hun kiezers tastbare resultaten kunnen voorleggen. Het wisselende voorzitterschap van de ESR-BHG beïnvloedt evenwel het standpunt van die instellingen aanzien van de beleidsrichting en, bij uitbreiding, van de mate waarin de sociale partners het Pact kunnen ondersteunen.

Het controle- en rapportagesysteem dat werd gecreëerd, is niet altijd afgestemd op de behoeften en specifieke tijdsdruk van elke actor. Als gevolg hiervan zijn de beleidsmakers en de sociale partners op de hoogte gesteld van té operationele beslissingen, van perimeters die buiten hun reikwijdte liggen. Op operationeel niveau, hebben een aantal administraties belast met het uitvoeren en monitoren van acties niet de nodige autonomie gekregen om deze acties vooral bepaald door hun mandaat, beheerscontract of andere samenwerkingsovereenkomsten bij te sturen.

Een tussentijdse balans zou de politieke draagkracht ook kunnen versterken, zoals de BST deels gedaan heeft. Zo zou men de eerste lessen kunnen trekken uit de uitvoering. Immers, *“wanneer het over het PDSG gaat, zitten de administraties niet rond de tafel [...] Als beheerder neem je de verantwoordelijkheid op [...] zonder te overleggen met de hoofdbetrokkenen”*; *“Er is het tijdsaspect. [...] Er zijn momenten waarop er overlegd kan worden. Niet iedereen hoeft op hetzelfde moment te discussiëren”*<sup>32</sup>. Door een balans halfweg op te maken zouden de uitvoerende actoren hun feedback kunnen geven, om de ingezette middelen en de prioriteiten waar nodig bij te sturen. Bovendien zou de Regering het grote publiek zo de eerste resultaten kunnen presenteren.

<sup>31</sup> Sociale dialoog tussen de vertegenwoordigers van de Economische en Sociale Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Brusselse Regering.

<sup>32</sup> Evaluatiegesprek.

## 4.8. DE ROL VAN DE SOCIALE GESPREKSPARTNERS UITKLAREN

Met de New Deal is ook de rol van de sociale gesprekspartners geëvolueerd. Waar ze vroeger een louter raadplegende functie hadden, werden ze nu van bij het begin niet enkel betrokken in de opmaak van het Pact, maar ook bij de uitvoering ervan, via de operationele sturing van een pakket acties. Vanuit dat laatste perspectief kregen ze een beter beeld van de vorderingen van alle acties uit de New Deal.

De ervaringen met de New Deal tonen echter aan dat dat **operationele engagement** werd aangegaan zonder te beoordelen in welke mate de sociale partners in staat zijn om hun leden te mobiliseren. Welnu, het is gebleken dat de uitvoering van de acties daar sterk van afhing. Door hun *bottom-upstructuur* kunnen vakbonds- en werkgeversorganisaties hun leden immers geen acties opdringen. Deze organisaties werken volgens het principe van de “soft law”, dit wil zeggen: iedereen zet zich op een niet-dwingende manier in, naar zijn eigen vermogen. “*We kunnen [...] akkoorden sluiten voor een groep mensen, maar dat is geen absolute macht. [...] Het heeft een engagerende waarde, maar niet meer dan dat*”<sup>33</sup>.

Dat organisatorische aspect maakt dat sommige vertegenwoordigers van de sociale partners, zetelend in de ESR-BHG en optredend als onderhandelaars van het Pact, een ander petje opzetten naargelang het orgaan waar ze voor spreken. Die vertegenwoordigers verschillen vaak van die van vakbonds- en werkgeversorganisaties gezien op een individueel niveau. Dat leidt ertoe dat wanneer vertegenwoordigers van de ESRBHG op het strategische niveau tot een akkoord komen, er spanningen en zelfs heuse impasses kunnen ontstaan zodra ze hun federaties of leden vragen om de acties uit te voeren (zie resultaat 4.6). Het resultaat is dat op operationeel niveau enkel de maatregelen waarvoor een consensus bestaat gesteund worden, om een conflict of impasse te vermijden. “*Ik moet de hele tijd schipperen [...] ik kan geen onderscheid maken tussen beide [...]. Als ik bijvoorbeeld het woord moet nemen, spreek ik me enkel uit over de punten waarvoor er unanimité is [...]. Bij de minste misstap word ik op de vingers getikt*”<sup>34</sup>. Dat is met andere woorden niet echt bevorderlijk voor een creatieve samenwerking.

In termen van coördinatie was hun inzet beperkt. Ze beschikken immers niet over de tijd, de financiële middelen en het personeel om deel te nemen aan alle partnerschappen die zijn ontsproten aan de New Deal. “*Dat er geen ingrijpende vooruitgang is in het engagement van de sociale partners heeft er alles mee te maken dat ze niet de nodige middelen krijgen. Het is steeds opnieuw een*

*kwestie van middelen*”<sup>35</sup>. Dat remt hen af in hun betrokkenheid, dat terwijl ze de doelstellingen van het Pact duidelijk genegen zijn. Daar moeten we aan toevoegen dat er op het niveau van de sociale partners een asymmetrie is ontstaan tussen de territoria van de federaties die ze vertegenwoordigen en de perimeter van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Ze hebben niet altijd Brusselse instanties<sup>36</sup> die ze kunnen mobiliseren, dat terwijl de New Deal specifiek voor Brussel is bedoeld. “*Het is allemaal super complex, zelfs hier intern. Er is geen enkele [instantie] opgezet in Brussel. [...] In Vlaanderen en Wallonië hebben ze sectorprotocollen. In Brussel bestaat zo'n protocol niet*”<sup>37</sup>.

Die laatste vaststelling moet genuanceerd worden. De sociale partners zijn niet in die mate vragende partij voor extra geld en mensen om de New Deal te dragen. Ze willen in feite hun onafhankelijkheid vrijwaren en hun rol als partner in de sociale dialoog met de Regering in stand houden. Ze willen niet louter optreden als uitvoerders van beleidskeuzes, in opdracht van de administraties. “*Het is niet de taak van de sociale partners om de administraties te vervangen. Dat vind ik globaal genomen ongezonder... Sturen ja, uitvoeren neen*”<sup>38</sup>.

Het is dan ook raadzaam om eens te kijken naar de **operationele mandaten** die de sociale partners zich hebben toegeëigend in het kader van de New Deal. Om ze op lange termijn te binden, moet het capaciteitsverschil tussen de Regering en de sociale gesprekspartners erkend worden. Men kan niet dezelfde betrokkenheid eisen van die actoren. De operationele capaciteit van de sociale partners is niet evenredig met die van de Regering, die zich kan engageren via zijn politieke macht en verschillende administraties. Daarom moet de mate van betrokkenheid van de verschillende actoren duidelijk worden vastgelegd, rekening gehouden met de operationele en financiële middelen eigen aan elke actor.

De betrokkenheid van de sociale partners, als vertegenwoordigers van het sociaal overleg, lijkt daarentegen positief als het gaat om het opstellen van het Pact. Hun integriteit op **strategisch niveau** zou doeltreffender zijn indien ze zouden kunnen teruggrijpen naar een beter ontwikkeld informatiesysteem. Opdat ook de sociale partners zich een beter beeld kunnen vormen van het al dan niet behalen van de vastgelegde strategische doelstellingen, zouden ze meer operationele en relevante informatie moeten krijgen van de administraties. Zo zouden ze van op een strategisch niveau kunnen toekijken hoe de acties vorderen, zonder dat ze te nauw betrokken zijn bij de uitvoering ervan.

<sup>33, 34, 35, 37, 38</sup> Evaluatiegesprek.

<sup>36</sup> Historisch element met betrekking tot de structuur van de vakbonden in België. Zie Arcq *et al.*, 2007.



## 4.9. ALLE BRUSSELSE ONDERWIJSACTOREN BETREKKEN

Onderwijs wordt door de ondertekenaars van het Pact gezien als een essentieel onderdeel van het beleid voor tewerkstelling en beroepsopleiding. Er zijn echter maar weinig acties concreet uitgemond in partnerschappen met de Brusselse onderwijsactoren. Hoewel het Pact de ambitie heeft om de institutionele barrières te doorbreken en zo de tewerkstelling van de Brusselaars te bevorderen, werden de Gemeenschappen, die bevoegd zijn voor het onderwijs in Brussel, niet betrokken bij de uitwerking ervan. De New Deal is immers een gewestelijk pact, een initiatief van ministers van de Brusselse Regering.

Als er dan toch dergelijke partnerschappen werden aangegaan, dan bleek de rol van bepaalde sleutelactoren uit het Brusselse onderwijs van ondergeschikt belang. Dat is meer bepaald het geval met de twee raadgevende instanties (CCFEE en BNCTO), die als taak hebben om het verband te leggen tussen het werkgelegenheids-, het opleidings- en het onderwijsbeleid. Hun betrokkenheid in de uitvoering van het Pact lijkt maar weinig bijval te krijgen van de Regering en van de sociale partners. Nochtans is een deel van de ondertekenaars van de New Deal er lid van. *“We staan in een tekst, terwijl onze leden er niet in voorkomen. Ze waren geen belanghebbende bij de onderhandeling van deze tekst, ze staan er niet in”*<sup>39</sup>.

Om het onderwijs op te nemen in het Brusselse tewerkstellings- en opleidingsbeleid is een referentiekader nodig dat door alle actoren wordt gedeeld, of referentiekaders die op zijn minst verenigbaar zijn. De onderwijskaders langs Franstalige en Nederlandstalige kant worden op dit moment los van elkaar uitgewerkt, binnen een specifieke communautaire context. Welnu, uit de evaluatie blijkt dat de Brusselse actoren weinig aanknopingspunten zien met het beleidskader voor het Franstalig onderwijs (en waar- schijnlijk geldt dat ook voor het Vlaamse onderwijskader).

Denken we bijvoorbeeld aan het concept van de “leefbekkens”<sup>40</sup>, door de Federatie Wallonië-Brussel gepromoot als het nieuwe referentiekader voor het onderwijsbeleid in Franstalig België. Hoewel de New Deal en de “leefbekkens” een aantal overeenkomsten vertonen, zien de bevroegde Brusselse actoren dat referentiekader van de “leefbekkens” toch vooral als een model op maat van Wallonië, dat moeilijk te verzoenen valt met de eigenheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (CCFEE, 2012). Daarom kwam dat concept niet aan bod tijdens de evaluatiegesprekken rond onderwijs, een opvallende vaststelling.

Een van de meest significante verwezenlijkingen van de onderwijsactoren in het kader van de New Deal is ongetwijfeld dat er een nieuw samenwerkingsorgaan is gecreëerd, door het BESOC ook gemeenschapsbevoegdheden toe te kennen. Het uitgebreide BESOC is volgens de actoren van de New Deal, de plaats om via dialoog een gemeenschappelijke visie over het onderwijs in Brussel voor de twee Gemeenschappen op te bouwen.

Gezien de institutionele barrières was het organiseren van een vergadering van het BESOC, uitgebreid naar een aantal actoren uit het onderwijs, symbolisch gezien een enorme stap vooruit, zelfs al is de bestendigheid ervan nog niet verzekerd.

In zijn huidige vorm brengt het BESOC voor onderwijs echter wel enkel de Brusselse Regering, de sociale partners vertegenwoordigd in het BESOC en de Nederlandstalige en Franstalige onderwijsministers samen. Die samenstelling staat in schril contrast met de randposities van de Frans- en Nederlandstalige adviescommissies, CCFEE en BNCTO, die meer onderwijsactoren samenbrengen, en van de ministers van de VGC en de COCOF, die ook over onderwijsbevoegdheden beschikken.

## 4.10. SAMENWERKEN MET ALLE STAKEHOLDERS

*“De grote troef van de New Deal is dat hij de blikken verruimt en ook andere partners betreft”*<sup>41</sup>. Ondanks de oorspronkelijke transversaliteitsambities werden soms niet alle partners die ijveren voor bepaalde acties daar ook bij betrokken. Zo ontstond er wantrouwen tussen de actoren zodra bleek dat men geen oog had voor de bijzonderheden, meer bepaald in termen van werkmethodes, institutionele, gemeenschaps- en gewestelijke structuren en referentiekaders.

Bijgevolg rijst de vraag naar hun identificatie en legitimiteit, op basis van hun politieke of technische bevoegdheden of op basis van de netwerken waarbinnen ze actief zijn. Om een voorbeeld te geven: de New Deal vermeldt de administratieve instanties van bepaalde actoren, met als doel ze te verbinden aan de uitvoering van acties, maar over hun beslissingsinstanties wordt met geen woord gerept. Dat is met name het geval voor de CCFEE, het BNCTO en de Diversiteitscel van Actiris. Welnu, de admi-

<sup>39,41</sup> Evaluatiegesprek.

<sup>40</sup> Het leefbekken is een “territorium waar de bewoners toegang hebben tot zowel infrastructuur als werkgelegenheid. Doel is om een lokaal samenwerkingsverband tot stand te brengen tussen scholen, opleidingsverstrekkers, sectorale ondernemingsfondsen en interprofessionele sociale partners” (Bodson, 2009 – vertaald citaat). Het programma van de leefbekkens is er ook op gericht de noden van de arbeidsmarkt en de opleidingsbehoeften in kaart te brengen, een maatregel die ook in de New Deal is opgenomen.

nistratieve instanties betrekken volstaat niet. Zij hebben immers geen handelingsvrijheid. Ze hebben een mandaat nodig van hun leden, die zelf niet altijd verbonden zijn aan het Pact (zie resultaat 4.5). Een ander voorbeeld: de New Deal wil het opleidingsaanbod in Brussel versterken, maar laat het na om de gemeenschapsministers bevoegd voor beroepsopleiding formeel te betrekken. Die elementen moesten worden bijgestuurd in het coördinatieproces, een soms pijnlijke affaire. Zo was er het beroep van beleidsverantwoordelijken van de Vlaamse Gemeenschap tegen de begroting van de Brusselse Regering.

De New Deal heeft soms geen rekening gehouden met de asymmetrische institutionele verdeling van de bevoegdheden, ook al wil hij gezamenlijke acties gericht op de Brusselse specificiteiten ontwikkelen. Het Brusselse institutionele bestel bestaat inderdaad in het algemeen uit organisaties met een Franstalige en een Nederlandstalige tak voor de gemeenschapsbevoegdheden die op Brussels grondgebied worden uitgeoefend. Hoewel de COCOF en de VGC beide “het optreden van hun respectievelijke Gemeenschap doortrekken naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest” (Nassaux, 2012), beschikken ze niet over dezelfde bevoegdheden, dat terwijl veel mensen denken dat ze perfect symmetrisch zijn. Zo is de bevoegd-

heid van de COCOF inzake onderwijs veel beperkter dan die van de VGC. Omgekeerd beschikt de VGC niet over een administratieve structuur voor beroepsopleiding, terwijl de COCOF Bruxelles Formation heeft. “*Het was soms moeilijk om de Nederlandstalige partners van bij aanvang te betrekken, maar ze werden toch mee opgenomen in het proces [...] We zijn erin geslaagd [...] compromissen te sluiten, een win-winsituatie voor iedereen. Dat is bovendien belangrijk voor Brussel. We slagen erin oplossingen te vinden voor problemen die iedereen aangaan*”<sup>42</sup>. Door vanaf het opstellen van de tekst rekening te houden met die verschillen, zouden spanningen bij het begin van het partnerschap beperkt kunnen worden en zou men aldus met de uitvoering kunnen starten op een overeengekomen basis.

Tot slot worden de integratie van lokale partners bevoegd voor het tewerkstellings- en opleidingsbeleid en van actoren voor socioprofessionele inschakeling onderbenut in de coördinaties bij de New Deal. Die laatste focussen vooral op de gewestelijke en gemeenschapsactoren op het vlak van tewerkstelling en opleiding. Nochtans zou de integratie van terreinervaring in de New Deal, via lokale vzw's die actief zijn op het vlak van socioprofessionele inschakeling, de synergieën kunnen verrijken.

<sup>42</sup> Evaluatiegesprek.







## 5. AANBEVELINGEN

### • DE PARTNERS ANDERS BETREKKEN BIJ DE STURING

- Het samenbrengen van actoren van verschillende aard in partnerschappen blijkt bevorderlijk voor de vorming van synergieën en laat toe om vanuit een logica van sociale innovatie te werken, dit wil zeggen: werken aan een verrijking van de sociale relaties en aan nieuwe vormen van samenwerking.
- De betrokkenheid van de actoren in elk partnerschap moet afhangen van de actiemiddelen, de tijdsbeperingen en de agenda van elke partner. De partners moeten op een gegeven moment de werking van hun coördinatie formaliseren en tegelijk voldoende flexibiliteit inbouwen om zich te kunnen aanpassen aan de evolutie van het partnerschap en van zijn omgeving.
- Een goed leiderschap is onontbeerlijk om een partnerschap te doen slagen. De actor die de leiding heeft, kan veranderen in de loop van de actie. Hij moet de steun krijgen van alle partners en over voldoende manoeuvreerruimte beschikken.

### • DE STRATEGISCHE STURING LOSKOPPELEN VAN DE OPERATIONELE UITVOERING

- De verdeling van de strategische en operationele rollen van de partners moet vastgelegd en aangepast worden in functie van de privileges, de middelen en de hefboomen van elke actor. De mate aan operationeel engagement van de sociale partners en van de ministeriële kabinetten, zoals uitgetest in de New Deal, moet herbekeken worden.
- Bij de opmaak van het actieprogramma moeten er opties worden opengelaten voor de operationele actoren, om de ontplooiing van nieuwe coördinatieprocessen mogelijk te maken.
- De operationele autonomie moet gekoppeld worden aan een coördinatie- en monitoringsysteem, dat het mogelijk maakt om tussen het operationele en het strategische niveau informatie uit te wisselen die aansluit bij de noden van de betrokken actoren.

### • HET FORMELE BESTUUR VAN HET PACT VERBETEREN

- De coördinatie van de New Deal moet professioneler worden aangepakt. Daartoe moeten de dragers van de New Deal voldoende middelen vrijmaken. De administratieve leiding van de Coördinatiecel van het Pact moet beter benut worden, meer bepaald met behulp van een duidelijk en gecommuniceerd mandaat.

### • HET EENS WORDEN OVER HET DOELPUBLIEK

- De actoren, zowel de strategische als de operationele, moeten overeenkomen wat de doelgroep van elke actie is en wat de concrete en precieze doelstellingen zijn, in overleg met partners die in direct contact staan met de betrokken groepen. Op die manier kunnen de actoren van het partnerschap zich een gemeenschappelijke identiteit aanmeten rond een gezamenlijk en erkend probleem.

### • EEN GEZAMENLIJK BRUSSELS REFERENTIEKADER UITWERKEN

- De acties van de New Deal moeten afgestemd worden op het andere gewestelijke en gemeenschapsbeleid waar ze verband mee houden, meer bepaald inzake onderwijs. Om de samenhang van dat overheidsbeleid te verzekeren, moet er een gezamenlijk referentiekader komen dat aansluit op het specifieke karakter van Brussel, rekening houdend met de institutionele asymmetrie in de verdeling van bevoegdheden.





## 6. BESLUIT

De Brusselse New Deal kadert in de continuïteit van de sociale pacts die sinds 2002 zijn gesloten en waarin de Brusselse Regering en de Brusselse sociale partners overeenkomen om de werkgelegenheidskwestie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan te pakken. De New Deal onderscheidt zich evenwel op het vlak van bestuur, door zijn vernieuwende werkmethode. Daarbij worden partnerschappen opgezet tussen verschillende organisaties die nooit of zelden samenwerken. De New Deal heeft ook de ommekeer ingeluid in de rol die de sociale partners toebedeeld krijgen. Zij worden nauwer betrokken, tot aan de operationele sturing van een groep acties.

Deze evaluatie maakt een stand van zaken op van die partnerschappen en gaat na welk nut ze hebben in de coördinatie tussen actoren van uiteenlopende aard zoals administraties, sociale partners en ministeriële kabinetten. Ze liet de actoren aan het woord, die zich konden uitspreken over de lopende processen rond de acht acties van de New Deal. Op basis van de analysegegevens en -methodes konden de betrokken actoren identificeren, hun samenwerkingsmodellen vaststellen en de gesmede synergieën om de verschillende acties uit te voeren beschrijven.

Uit de evaluatie komt naar voren dat de transversale bestuursvormen die het Pact promoot de netwerkvorming van actoren heeft versterkt, wat bijdraagt tot het ontwarren van de institutionele knoop die Brussel eigenlijk is. Die vormen van gemengde samenwerking wijzen op een

sterkere bewustwording van de Brusselse identiteit en op de groeiende wil binnen Brussel om de institutionele versnippering tegen te gaan, door een klimaat te scheppen voor een nieuwe, ontspannen dialoog die aanzet tot vernieuwing.

De aanbevelingen om het Pact en de uitvoering ervan te verbeteren gaan uit van de actoren betrokken bij de New Deal. De partnerschappen mogen dan wel de aanzet hebben gegeven tot nieuwe, innoverende netwerken, die zijn ook nog kwetsbaar. Informele netwerken helpen om uit impasses te geraken en om synergieën te smeden, maar zijn ook gevoelig voor politieke veranderingen en voor het verloop van de actoren. Een herziening en een formalisering van de modaliteiten om de acties te sturen moet hun duurzaamheid bevorderen, de manoeuvreerruimte van de verschillende betrokkenen kunnen afbakenen en het operationele engagement dat van de sociale partners verwacht wordt verduidelijken. Daarbij moet men erop toezien dat het institutionele innovatiepotentieel dat is gegroeid voor die coördinaties tussen partners er waren, gevrijwaard blijft.

Deze evaluatie wil de kennis van de overheidsinstrumenten versterken, helpen bij de besluitvorming en het publieke debat voeden. Zo kan ze bijdragen tot het verbeteren van andere beleidsmaatregelen gebaseerd op transversale partnerschappen, tussen verschillende actoren, of een inspiratiebron zijn voor nieuwe pacts.





# REFERENTIES

Absil, T.A., Stake, R.E. Stake's responsive evaluation: Core ideas and evolution. *New Directions for Evaluation*, 2001, Volume 2001, n°92, pp. 7-22.

Absil, G., Demarteau, M. *La dynamique des réseaux : entre les actions de terrain et les impulsions du PRSJ – Rapport d'évaluation de deux réseaux locaux dans le cadre de l'objectif 1 du programme régional "La santé des enfants et des jeunes" en Provence-Alpes-Côte d'Azur*. België: APES – ULg, Observatoire de la Santé du Hainaut, 2005.

Albarello, L. *Choisir l'étude de cas comme méthode de recherche*. Brussel: De Boeck, 2011. Collection Méthodes en sciences humaines.

Anadón, M. La recherche dite 'qualitative': de la dynamique de son évolution aux acquis indéniables et aux questionnements présents. *Recherches qualitatives*, 2006, Volume 26, n°1, pp. 5-31.

Arcq, E. Blaise, P. Les organisations syndicales et patronales. *Dossier du CRISP*, décembre 2007, n° 68.

Bodson, X. *Bassins de vie: pour une meilleure articulation entre l'emploi, la formation et l'enseignement*. Brussel: Instituut Emile Vandervelde, september 2009. État de la question.

Brunet, S., Claisse, F., Fallon, C. (dir.). *La participation à l'épreuve*. Brussel: Peter Lang, 2013. Toegepaste participatieve methodes/Applied participatory Methods, Volume 3.

Cipriano, S., Van Haepere, B. *Les agences dans le paysage de la fonction publique wallonne*. Namen: IWEPS, 2010. Discussion Papers, Volume 1003.

Commission Consultative Formation Emploi Enseignement (CCFEE). *Bassin de vie à Bruxelles? Analyse critique et propositions*. Brussel: Commission Consultative Formation Emploi Enseignement (CCFEE), 24 avril 2012. Avis, n°99.

Conseil scientifique de l'évaluation *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*. Parijs: La Documentation française, 1996.

Fallon C., Italiano, P., Halin, J., Zeimers, G. Évaluation des actions transversales du New Deal bruxellois. Rapport final d'évaluation. Luik: 2014.

Brusselse Hoofdstedelijke Regering, Economische en Sociale Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. *Pact voor Duurzame Stedelijke Groei*. Brussel: Brusselse Hoofdstedelijke Regering, 21 april 2011.

Brusselse Hoofdstedelijke Regering. *Ontwerp van meerderheidsakkoord 2014/2019*. Brussel: Brusselse Hoofdstedelijke Regering, juli 2014.

Hertting, N., Vedung, E. Purposes and criteria in network governance evaluation: How far does standard evaluation vocabulary takes us? *Evaluation*, januari 2012, volume 18, n°1, pp. 27-46.

Jacob, S. L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en Belgique: entre balbutiements et incantations. *Res publica – Politiek-wetenschappelijk tijdschrift*, 2004, Volume 46, n°4, pp. 512-534.

Johnson, G. *Research methods for public administrators*. 2<sup>nd</sup> edition. Londen: M. E. Sharpe, 2010.

Claisse, F., Joris, G. Le projet SCoPE, la construction de l'action publique en univers incertain: l'Open Process Workshop comme technique participative. In: Brunet, S., Claisse, F., Fallon, C. (dir.). *La participation à l'épreuve*. Brussel: Peter Lang, 2013, pp. 73-84. Toegepaste participatieve methodes/Applied participatory Methods, Volume 3.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. *Analyse et pilotage des politiques publiques*. 2<sup>e</sup> édition. Zürich: Verlag Rüegger, 2006. Analyse des politiques publiques.

Kreuter, M. W., Lezin, N. A., Young, L. A. Evaluating Community-Based Collaborative Mechanisms: Implications for Practitioners. *Health Promotion Practice*, januari 2000, Volume 1, n° 1, pp. 49-63.

Lasker, R. D., Weiss, E. S., Miller, R. Partnerschap synergy: a practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage. *Milbank quarterly*, juni 2001, Volume 79, n°2, pp. 179-205.

Lemieux, V. *Les réseaux d'acteurs sociaux*. Parijs: Presses universitaires de France, september 1999. Collection Sociologies.

Lemieux, V., Ouimet, M. *L'analyse structurale des réseaux sociaux*. Québec: Presses de l'Université Laval, 2004. Méthodes de recherche en sciences humaines.

Nassaux, J. P. Les aspects bruxellois de la réforme de l'État du 11 octobre 2011. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2012, 2012/4-5, n°2129-2130, pp. 5-61.

Paillé P., Mucchielli A. *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. 3<sup>e</sup> édition. Parijs: Armand Colin, 2012. Collection U.

Perry-Smith, J. E., Shalley, C. E. The social side of creativity: A static and dynamic social network perspective. *The Academy of Management Review*, januari 2003, Volume 28, n°1, pp. 89-106.

Peters, B. G. Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination. *Public Administration*, 1998, Volume 76, n°2, pp. 295-311.

Provan, K. G., Milward, H. B. Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, juli – augustus 2001, Volume 61, n°4, pp. 414-423.

Ridde, V., Dagenais, C. (dir.) *Approches et pratiques en évaluation de programmes*. Nieuwe herziene en aangevulde editie. Canada: Presses de l'Université de Montréal, 2012. Collection Paramètres.

Van Haepereen, B., Lefèvre, M., Louis, V., Mosty, M. Comment évaluer les effets du Plan Marshall 2.Vert? *Regards économiques*, oktober 2011, nummer 90.

Verhoest, K., Bouckaert, G., Peters, B. G. Les deux faces de la réorganisation: la spécialisation et la coordination dans quatre pays de l'OCDE au cours de la période 1980-2005. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Volume 73, n°3, pp. 357-384.

Weiss, E. S., Anderson, R. M., Lasker, R. D. Making the most of collaboration: exploring the relationship between partnerschap synergy and partnerschap functioning. *Health Education & Behavior*, december 2002, Volume 29, n°6, pp. 683-698.



# LIJST VAN FIGUREN

---

FIGUUR 1: De voornaamste actoren van de transversale acties van de New Deal	16
FIGUUR 2: Coördinatiemethode en voornaamste organisaties betrokken bij de New Deal	18
FIGUUR 3: Theoretisch analyseschema van een partnerschap	24

---



# LIJST VAN TABELLEN

---

TABEL 1: Interventielogica van het transversale luik van de Brusselse New Deal	22
--	----

---







# LIJST MET AFKORTINGEN EN ACRONIEMEN

- ABVV: Algemeen Belgisch Vakverbond
- ACLVB: Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België
- Actiris: Brusselse gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling
- ACV: Algemeen Christelijk Vakverbond
- ANB: Agentschap Net Brussel
  
- BCSP0: Brusselse Confederatie van Social-Profit Ondernemingen
- BESOC: Brussels Economisch en Sociaal Overlegcomité
- BGC: Brusselse Gewestelijke Coördinatie (Gewestelijke Overheidsdienst Brussel)
- BIM: Brussels Instituut voor Milieubeheer
- BISA: Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse
- BNCTO: Brussels Nederlandstalig Comité voor Tewerkstelling en Opleiding
- BON: Brussels Onthaalbureau voor inburgering
- BOW: Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid
- BRC: Beroepsreferentiecentrum
- Bruxelles Formation: Franstalig Brussels instituut voor beroepsopleiding
- BSO: Brussel Stedelijke Ontwikkeling (Gewestelijke Overheidsdienst Brussel)
- BST: Buitengewone Sociale Top
  
- CCFFEE: Commission Consultative Formation-Emploi-Enseignement/Consultatieve Commissie Opleiding-Werk-Onderwijs
- Cel: Coordinatiecel van de New Deal
- CET: Contract voor de Economie en de Tewerkstelling
- CGT: Centrum voor Geavanceerde Technologie
- CIRÉ: Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Etrangers/Coördinatie en initiatieven voor vluchtelingen en vreemdelingen
- COCOF: Commission Communautaire française/Franse Gemeenschapscommissie
- CSE: Conseil scientifique de l'évaluation/Wetenschappelijke raad voor evaluatie
  
- ESRBHG: Economische en Sociale Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest
- EVA: Extern verzelfstandigd agentschap
  
- FWB: Federatie Wallonië-Brussel (Franse Gemeenschap)
  
- GIMB: Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Brussel
- GOB: Gewestelijke Overheidsdienst Brussel (vroeger het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest)
- GOMB: Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest
  
- Innoviris: Brussels Instituut voor wetenschappelijk onderzoek
- ION: Instelling van Openbaar Nut
- IVA: Intern verzelfstandigd agentschap
- IWEPS: Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique/Waals instituut voor evaluatie, prospectie en statistiek)
  
- MIVB: Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel
  
- OCMW: Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
- OPW: Open Process Workshop
  
- PDSG: Pact voor Duurzame Stedelijke Groei of Brusselse New Deal

- RTC: Regionaal Technisch Centrum
- SPWB: Sociaal Pact voor de Werkgelegenheid van de Brusselaars
- TPW: Territoriaal Pact voor de Werkgelegenheid of Diversiteitscel van Actiris
- UCL: Université Catholique de Louvain
- UCM: Union des Classes Moyennes/Franstalige Unie van de Middenstand
- ULg: Université de Liège
- UNIZO: Unie van Zelfstandige Ondernemers
- VDAB-Brussel/VDAB-RDB : Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding, Regionale Dienst Brussel
- VGC: Vlaamse Gemeenschapscommissie
- VOB/BECI: Kamer van Koophandel & Verbond van Ondernemingen te Brussel
- VZW: Vereniging zonder winstoogmerk
- WSE: Departement Werk en Sociale Economie van de Vlaamse overheid



# BIJLAGEN

## BIJLAGE 1: BIJDRAGE VAN DE KWALITATIEVE BENADERING

De sociale wetenschappen hebben diverse methodes ontwikkeld om sociale fenomenen te analyseren. Die methodes verschillen doorgaans in hun benadering: kwantitatief of kwalitatief.

De eerste benadering omvat alle technieken om cijfergegevens te analyseren en te onderzoeken, om op basis daarvan statistische analyses te doen. Aan de hand van kwantitatieve gegevens kan men in het bijzonder de grote gedragstrends binnen een bepaalde populatie ontwaren.

In tegenstelling tot de kwantitatieve benadering heeft de kwalitatieve aanpak niet als doel om een representativiteit van de bestudeerde steekproef te garanderen. Deze aanpak is er veeleer op gericht om niet-cijfermatige gegevens te verzamelen, zoals fragmenten uit teksten en betogen of zelfs afbeeldingen, geldig op een gegeven moment (Paillé *et al.*, 2008). Daarbij is het niet de bedoeling om de grote gedragstrends van de bestudeerde populatie bloot te leggen, wel om de diversiteit van haar gedragingen en de veelheid aan intentieschema's die de actoren hanteren te belichten.

Om kwalitatieve gegevens te verzamelen heeft men binnen de sociale wetenschappen een hele waaier aan collectie-technieken ontwikkeld, die aangepast kunnen worden aan allerhande studieobjecten. Om er maar enkele te noemen: de focusgroep, het individueel gesprek, de scenarioworkshop<sup>43</sup> of de Delphi-methode<sup>44</sup>.

De informatie die dergelijke technieken opleveren kan niet verkregen worden aan de hand van een kwantitatieve aanpak (Johnson, 2010). De evaluator gaat immers op het terrein om de actoren rechtstreeks te bevragen. Hij gebruikt

daarbij open vragen, zodat de geïnterviewde persoon vrij het thema kan kiezen waar hij het over wil hebben. Zo wordt de persoon niet in een keurslijf van mogelijke antwoorden gedwongen en krijgt men een beeld van de manier waarop de bevroegde persoon de situatie waarin hij zich bevindt inschat. De evaluator houdt daarbij ook rekening met de lichaamstaal van de geïnterviewde. Een stilte, bepaalde gebaren, een bepaalde intonatie in de stem zijn vaak veelzeggend voor de toestand van een persoon.

In de kwalitatieve benadering nemen deontologie en ethiek een belangrijke plaats in. Zo moet de evaluator er gedurende de hele onderzoeksprocedure op letten dat hij bepaalde criteria respecteert, zoals de vertrouwelijkheid van de gesprekken, een zekere empathie of het waarborgen van de anonimiteit.

Daarnaast moet hij voortdurend nadenken over de informatie die hij krijgt, in functie van zijn studie. Derhalve gaat de positie van de evaluator onvermijdelijk gepaard met een zekere subjectiviteit, omdat hij moet rapporteren over de visie van de actoren terwijl hij zelf ook een bepaalde mening heeft. Naast zelfkritiek kan ook teamwork, waarbij iedereen zijn visie op de resultaten geeft, helpen om die subjectiviteit bij te sturen (Johnson, 2010).

Omdat de evaluatie betrekking had op de kwaliteit van de coördinaties opgezet in het kader van de Brusselse New Deal, leek de kwalitatieve methode de meest geschikte te zijn. Op die manier kon men vaststellingen verzamelen en ze toetsen aan het theoretisch kader, om zo een inzicht te verwerven in de werking van de partnerschappen van de New Deal, in hun hinderpalen en in de succesfactoren.

<sup>43</sup> De scenarioworkshop is een participatieve prospectiemethode: experts in een bepaald onderwerp bespreken in kleine groepjes een aantal scenario's opgesteld door de evaluatoren. Ze geven hun commentaren bij elk scenario en werken vervolgens hun ideale scenario uit. Dit beslissingsinstrument is bedoeld om beleidsmakers een deskundige visie te geven over een bepaald onderwerp.

<sup>44</sup> De Delphi-methode is een kwalitatieve methode gebaseerd op de Mesydel-software, ontwikkeld door het SPIRAL van de Universiteit van Luik. Hierbij worden een reeks experts in een bepaald onderwerp online ondervraagd aan de hand van een reeks open vragen (twee of drie rondes). De antwoorden blijven anoniem. Het doel van dit beslissingsinstrument is om de overeenkomsten en de meningsverschillen over de aangesneden thema's te bepalen.

## BIJLAGE 2: DE CASESTUDY

Bij een casestudy worden een of meerdere cases diepgaand geanalyseerd binnen hun respectievelijke context (Yin *et al.*, 2012). Een case is een “geheel aan onderlinge relaties tussen actoren, gesitueerd in tijd en ruimte” (Albarello, 2011). Het gaat niet altijd om een groep of om een methode; de case kan evengoed een gebeurtenis of een activiteit zijn.

De casestudy is in het bijzonder aangewezen wanneer de grenzen tussen het fenomeen en de context vaag zijn of wanneer beide niet los van elkaar kunnen worden gezien. Ze maakt het immers mogelijk het verband tussen de case en bepaalde contextelementen te onderzoeken of de complexiteit van bepaalde situaties aan te tonen. “De casestudy is dan de enige methode die het toelaat het reële proces duidelijk te omschrijven, op concrete en gedetailleerde wijze de actiemechanismen en de voorwaarden

voor succes te bepalen en de verschillende soorten gesorteerde effecten aan het licht te brengen” (CSE, 1996).

Binnen een aantal analysedomeinen zijn casestudy's bijzonder aangewezen. Daaronder de organisatorische processen en de ontwikkeling van economische initiatieven, twee activiteitstypes die deel uitmaken van de New Deal.

Hoewel een casestudy kan teruggrijpen naar zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens, doet de evaluatiemethode van de New Deal enkel een beroep op die laatste. Zo vergelijkt de evaluatie acht casestudy's, anders gezegd acht acties uit het transversale luik van de New Deal. Elke case illustreert een aantal coördinaties opgezet tussen de actoren betrokken bij de uitvoering van de acties van het Pact.

## BIJLAGE 3: ILLUSTRATIE VAN DE EMPIRISCHE BENADERING AAN DE HAND VAN EEN CASESTUDY

De gegevens verzameld op basis van documenten en individuele gesprekken over de acht cases, anders gezegd over acht acties die gecoördineerd werden uitgevoerd in het kader van de New Deal, werden geanalyseerd op basis van de dimensies opgenomen in het theoretisch rooster

om een partnerschap te bestuderen, getoond in figuur 3. Die empirische benadering wordt hieronder geïllustreerd voor een case. Men koos voor die aanpak omdat hij in een paar pagina's beschreven kan worden en gemakkelijk te begrijpen is.

### • NAAM VAN DE ACTIE

De vraag en het aanbod inzake werkgelegenheid beter op elkaar afstemmen binnen de beroepsreferentiecentra (BRC's), in het bijzonder in de activiteitsectoren die als prioritair worden beschouwd in de Brusselse New Deal.

### • DOELSTELLING VAN DE ACTIE

De actie is bedoeld om de werk vraag en het werkaanbod beter op elkaar af te stemmen (*matching*) binnen de economische sectoren waar elk BRC aan verbonden is, in het bijzonder binnen de sectoren die in de New Deal als prioritair worden beschouwd. Ze is er ook op gericht hun onderlinge coördinatie en transversaliteit te versterken.

Het gaat er in wezen om duidelijker te informeren over de vacatures die de BRC's binnenkrijgen en de vaardigheden van werkzoekenden (*screening*) beter vast te stellen, meer bepaald via tests, zodat de vraag naar en het aanbod aan werk optimaal op elkaar aansluiten.

## • BETROKKEN ACTOREN

De New Deal heeft Actiris en het kabinet van de Brusselse Minister van Werk gezamenlijk belast met de uitvoering van deze actie. Om ze te kunnen uitvoeren is ook de betrokkenheid van de BRC's nodig.

De BRC's zijn de vrucht van een partnerschap tussen de actoren voor werkgelegenheid en beroepsopleiding en de beroepsfederaties, wiens leden voortdurend op zoek zijn naar gekwalificeerd personeel. De BRC's zijn in feite vzw's die medegefinancierd worden door die verschillende actoren, volgens een fiftyfiftyverhouding tussen private en publieke middelen. Hun raden van bestuur worden voorgezeten door de sociale gesprekspartners van de sector in kwestie en zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van Actiris, van Bruxelles-Formation, van de VDAB-RDB en van het kabinet van de Brusselse Minister van Werk.

## • CONTEXT EN CHRONOLOGIE VAN DE GEBEURTENISSEN

De raamovereenkomst van 6 juli 2006 leidde tot de oprichting van zes beroepsreferentiecentra binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Elk BRC is verbonden aan een bepaalde beroepssector (horeca, bouw, informatie- en communicatietechnologieën, transport en logistiek, metaalnijverheid en technologische industrie, openbaar ambt en stadsberoepen).

De BRC's hebben verschillende opdrachten:

- de plaatsing en de tewerkstelling van werkzoekenden begunstigen, met name door het opleidingsaanbod en de huidige en toekomstige noden van de ondernemingen beter op elkaar af te stemmen;
- de mogelijkheden van openbare tewerkstellings-, opleidings- en onderwijsoperatoren versterken door ze uit te rusten met gezamenlijke middelen om hoogwaardige opleidingen aan te bieden en die middelen beschikbaar maken voor scholen en andere opleidingsverstrekkers;
- de technisch-pedagogische expertise uitbouwen om de opleidingen af te stemmen op de evoluerende economie.

De meeste BRC's waren al actief voor de New Deal er kwam, het eerste BRC werd reeds in 2003 opgericht.

De nieuwe procedure voor *matching* ingevoerd in het kader van de New Deal, versterkt de samenwerking tussen Actiris en de BRC's. Ze is erop gericht de beroepscode eigen aan de functies binnen die sectoren bij te stellen, om zo de vaardigheden van ingeschreven werkzoekenden beter te screenen.

Bij die nieuwe procedure worden de werkzoekenden eerst geselecteerd op basis van beroepscode. Vervolgens worden ze uitgenodigd voor een reeks tests om hen te screenen op de vaardigheden vereist voor de sector in kwestie. Als uit die screening blijkt dat de werkzoekende over de juiste kwalificaties beschikt om in die sector aan de slag te gaan, dan ontvangt hij meteen een aantal vacatures. Heeft hij nood aan een aanvullende opleiding, dan wordt hij uitgenodigd om die te volgen bij het BRC. Beschikt hij niet over de vereiste basisvaardigheden, dan wordt hij geheroriënteerd of uitgenodigd voor een basisopleiding bij een opleidingsverstrekker.

Die procedure verloopt in nauwe samenwerking met de BRC's. Zij leveren een deel van de evaluatoren en lichten de kwalificaties toe waar bedrijven naar op zoek zijn. Actiris heeft een aantal van zijn medewerkers gedetacheerd bij de BRC's, om de onderlinge samenwerking te versterken en de centra te helpen bij de *screening* van vaardigheden. Bovendien stemt de structuur van haar interne organisatie overeen met die van de activiteitensectoren waar de BRC's aan verbonden zijn.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• DIMENSIES VAN HET PARTNERSCHAP</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• KENMERKEN VAN DE PARTNERS</li> </ul>
<p><b>1. Middelen</b></p> <p>De New Deal heeft de aanzet gegeven tot een betere <i>matching</i> van de BRC's, met de aanwerving van zes voltijds equivalenten (VTE): een VTE gedetacheerd in elk BRC en één coördinator bij Actiris, die zetelt in de raad van bestuur van elk BRC.</p>
<p><b>2. Heterogeniteit</b></p> <p>De partners zijn vrij uiteenlopend, aangezien de BRC's verschillende publieke en private partners samenbrengen. Die heterogeniteit hoeft geen probleem te zijn: <i>"Het BRC werkte op kruissnelheid omdat de ondernemers het spel meespeelden. Dat is de hele magie van het BRC: de werkgeverssectoren gingen helemaal mee in het verhaal van het publiek-private partnerschap"</i><sup>45</sup>.</p> <p>De BRC's onderling vertonen de nodige verschillen, doordat de sectoren waar ze aan verbonden zijn zo divers zijn. In de bouwsector bijvoorbeeld hebben de talloze investeringen om duurzaam bouwen te ondersteunen (meer bepaald via de Alliantie Werk-Milieu) werkgevers gestimuleerd om te investeren in onderzoek en opleiding. De BRC's worden ook aangemoedigd om hun goede praktijken uit te wisselen, dankzij de ondersteuning van de coördinator.</p>
<p><b>3. Betrokkenheid</b></p> <p>Wat hun betrokkenheid betreft, lijken de BRC's zich vrij goed in te zetten voor de acties die reeds deel uitmaakten van hun takenpakket voor de New Deal er kwam. De mate aan betrokkenheid lijkt evenwel te schommelen naargelang de steun van de betrokken beroepssector. De omvang van een BRC en de financiële en menselijke middelen die het kan inzetten, hebben een invloed op zijn betrokkenheid in de <i>matchingprocedure</i>.</p> <p><i>"We zitten in een heel constructieve dynamiek, die uitstekend functioneert en waarbinnen de BRC's een heel positieve factor zijn. Volgens mij was dat vroeger niet zo. We hebben een samenwerking opgezet die goed lijkt te draaien en die waarschijnlijk heel wat zal opleveren"; "Ik vind dat er uitstekend werk is geleverd tussen alle medewerkers. Omdat de doelstelling heel duidelijk was, wisten we welke richting we uit wilden. We wisten perfect waar de BRC's naartoe wilden omdat we over beproefde modellen beschikten, er was een duidelijke handelwijze"</i><sup>46</sup>.</p>

<sup>45, 46</sup> Evaluatiegesprek.

## • RELATIES TUSSEN DE PARTNERS

### 4. Respect en vertrouwen

De relaties tussen de partners lijken vrij goed, het vertrouwen is weer wat groter sinds de New Deal. Zo ontstonden er uitwisselingen van goede praktijken tussen de BRC's: "[De verantwoordelijke voor de economische sector] heeft samengezeten met de andere BRC's [...], we doen dat ook in het kader van specifieke contacten. Deze ochtend op de dienstvergadering bijvoorbeeld was er een bedrijf [uit de overheidssector] dat chauffeurs met rijbewijs C wil aanwerven. Ze gaan daarbij niet via de rekruteringsadviseur voor de [BRC Stadsberoepen] pool overheidsinstellingen om een chauffeur aan te nemen [...], maar doen een beroep op het BRC Transport & Logistiek omdat ze daar over de nodige middelen beschikken"<sup>47</sup>.

### 5. Machtsverschillen, belangenconflict

De partners zijn heel divers. Dat lijkt niet voor problemen te zorgen op het vlak van coördinatie, omdat iedereen profiteert van de expertise van de anderen.

## • KENMERKEN VAN DE PARTNERSCHAPPEN

### 6. Intern leiderschap

De coördinatrice van de BRC's beheert de uitvoering van het *matchingproces*. Een monitoring die ook wordt verzekerd via de tweejaarlijkse evaluaties van de BRC's. De transversaliteit van het werk van de coördinatrice wordt mogelijk gemaakt dankzij de Actiris-gedetacheerden in elk BRC. Bovendien heeft die persoon een zekere autonomie. Zo "was er geen gemeenschappelijke sturing"<sup>48</sup>, omdat de coördinatrice uiteindelijk instond voor de sturing.

### 7. Doeltreffendheid

De actoren betrokken bij deze actie lijken, op een uiteenlopende manier naargelang het BRC, tevreden met de uitvoering ervan. De actoren hebben de indruk dat de relatie tussen de partners verbetert.

Het lijkt er evenwel op dat "[de instrumenten ontwikkeld in het kader van de New Deal] niet heel goed aansluiten op de realiteit op het terrein"<sup>49</sup> en dat de technische middelen ontoereikend zijn om meer werkzoekenden te screenen. Het lijkt erop dat de New Deal geen rekening heeft gehouden met de middelen waarover de organisaties beschikken en met de operationele realiteit om het probleem doeltreffend aan te pakken. "De [logistieke] capaciteiten van onze instanties zijn in zekere mate ontoereikend voor die vaardigheidstests"<sup>50</sup>.

Bovendien lijkt het erop dat de goede samenwerking tussen de partners, zowel aan de basis van de opleidingen (informatie, oriëntatie) als daarna (aanbieden van kwaliteitsvolle vacatures, zoeken naar werk, inschakeling in een nieuwe job), een positieve invloed heeft op de doeltreffendheid van deze maatregel.

<sup>47, 48, 49, 50</sup> Evaluatiegesprek.

### 8. Bestuur

Het beheer van de BRC's wordt gemonitord door de coördinatrice van die BRC's. Daarvoor zetelt ze in de raden van bestuur van de BRC's. Ze bouwt dagelijks samen met hen activiteiten uit. Dat slechts één persoon instaat voor de relaties met de BRC's versterkt het transversale karakter van de coördinatie.

### 9. Kosten-baten van de samenwerking

Het lijkt erop dat de samenwerking op het vlak van *matching* noodzakelijk is en ook zijn vruchten afwerpt voor de actoren. De BRC's spreken Actiris aan, dat hen in contact brengt met werkzoekenden, waardoor de centra een beter beeld krijgen van het aanbod aan gekwalificeerd personeel voor de sleutelsectoren waar ze aan verbonden zijn.

Actiris op zijn beurt steunt deels op de BRC's om werkzoekenden op te leiden, hen te screenen op hun technische of professionele vaardigheden en die vaardigheden ook te valideren, en hen te integreren op de arbeidsmarkt.

### 10. Vertegenwoordiging van de begunstigen

De mensen actief in de BRC's en in de betrokken diensten van Actiris staan dicht bij het terrein en bij hun doelpubliek.

Deze actie heeft twee begunstigen: de werkgevers en de werkzoekenden. Zowel het BRC als Actiris doen er alles aan om opgeleide werkzoekenden doeltreffend in contact te brengen met de juiste werkgevers.

Bovendien ontstaat er ook een persoonlijke band tussen de bedrijven en het personeel van de BRC's. Zo worden adviseurs die in het verleden informatie zijn komen geven bij een bedrijf nadien rechtstreeks gecontacteerd om mee naar geschikte werkzoekenden uit te kijken.

### 11. Extern leiderschap

Naast de financiële steun van de New Deal kwam er ook een coördinatiedynamiek op gang tussen de actoren, door binnen het kabinet van de Brusselse Minister van Werk en bij Actiris personen aan te stellen om deze actie uit te voeren. Die personen zetelen ook in de raden van bestuur van de BRC's.

De actoren betrokken bij deze actie lijken ze te kaderen in de lijn van de andere Actiris-projecten. Zo zien ze die niet enkel als een activiteit die uitsluitend uitgaat van de New Deal, te omkaderen door de stuurgroepen verbonden aan het Pact: "[De bedoeling] was veeleer om de interne verwezenlijkingen op te waarderen en om die het etiket "New Deal" op te kleven, niet om een parallelle werkgroep op te richten in de marge van de inspanningen [...] Ik denk dat er ook een duidelijke wil uitging van Actiris om de samenwerking met de sector te versterken"<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Evaluatiegesprek.











Gewestelijke Overheidsdienst Brussel  
Kruidtuinlaan 20 – 1035 Brussel  
<http://www.bisa.irisnet.be/>

