

## TITEL: SAMENWERKING OP (DE) PROEF: PROCES-EVALUATIE VAN FASE 2 VAN DE PROEFTUINEN VOOR SAMENWERKING TUSSEN DE VDAB EN DE OCMW'S IN VLAANDEREN

Auteur(s): Lien Van Mellaert, Janne Kuppens & Ludo Struyven

### 1. Korte samenvatting van het onderzoek (abstract)

*“Op 1 januari 2012 ging fase 2 van de proeftuinen VDAB-OCMW officieel van start. Deze proeftuinen hadden als doelstelling om de samenwerking tussen VDAB als arbeidsmarktregisseur en de OCMW's als belangrijke lokale welzijnspartner te verbeteren. In dit onderzoek brengen we op basis van de ervaringen binnen de vijf deelnemende proeftuinen in kaart hoe de samenwerking concreet vorm kreeg, en dit gaande van de intake en screening van cliënten tot en met de uitvoering en opvolging van concrete activeringstrajecten. We zien dat er tegenover fase 1 van het initiatief een zekere vooruitgang geboekt werd op het vlak van afstemming van de processen binnen beide organisaties, en dat een bredere groep van cliënten met verschillende profielen werd bereikt. Toch bleef het aantal concreet uitgevoerde trajecten al bij al beperkt, en zien we grote variaties in de mate van samenwerking tussen de verschillende deelnemende locaties. Om te komen tot een meer geïntegreerde aanpak van werk-welzijnstrajecten is er naast de sterk operationele focus van de proeftuinen tevens meer betrokkenheid en afstemming nodig op andere niveaus, met name op het niveau van beide publieke organisaties (die momenteel respectievelijk Vlaams en Federaal aangestuurd worden), tussen de beleidsdomeinen werk en welzijn, en tussen de verschillende bestuursniveaus in Vlaanderen (Vlaams, provinciaal en lokaal).”*

#### **Key words:**

Activering, werkstelling, leefloon, werkloosheidsuitkering, werk-welzijn (W<sup>2</sup>), lokale samenwerking

## 2. Doelen van het onderzoek

Het onderzoek blikt terug op het verloop van fase 2 van de proeftuinen OCMW-VDAB. We onderscheiden hierbij de volgende doelstellingen:

- 1) de identificatie en afbakening van de doelgroepen voor samenwerking;
- 2) het samenwerkingsproces en de gemaakte vorderingen in kaart brengen;
- 3) een beter begrip van de rol die andere partners spelen in de samenwerking;
- 4) het definiëren van randvoorwaarden voor samenwerking, zowel intern (VDAB en de OCMW's) als extern (Vlaams en federaal)

*Verduidelijking van kernbegrippen + op welke wijze deze aansluiten bij de gangbare internationale definitie(s) + typisch Vlaamse begrippen en structuren*

**Proeftuinen:** Binnen een proeftuin wordt er een context gecreëerd waarin men op lokaal niveau nieuwe werkwijzen en oplossingen kan uittesten. Uit deze 'experimenten' probeert men vervolgens meer algemene lessen te trekken. Het achterliggend idee achter de proeftuinen voor samenwerking tussen VDAB en de OCMW's was dat meer samenwerking tussen beide organisaties de doorstroom van cliënten naar werk of naar andere aangepaste tewerkstellingsmaatregelen kan verbeteren.

**VDAB:** Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding.

**OCMW's:** Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn, deze centra worden gemeentelijk georganiseerd en zijn onder meer verantwoordelijk voor de toekenning van het leefloon.

## 3. Methoden en data (voor meer methodologische toelichting kan je het kaderstuk gebruiken)

We gebruiken procesevaluatie als methode. Deze methode gaat ervan uit dat het zinvol is om de invoering en de uitvoering van een beleidsmaatregel, project of interventie te bestuderen, en aldus een antwoord te vinden op vragen in verband met de werking ervan (Swanborn, 2007). Een procesevaluatie gebeurt veelal tijdens of kort na de implementatiefase. In dit onderzoek vonden zowel bij de start als naar het einde van de proeftuinen toe semigestructureerde individuele en groepsinterviews plaats met 18 rechtstreeks betrokken consulenten en leidinggevenden op de verschillende proeftuinlocaties. Aanvullend werden er ook workshops georganiseerd en woonden de onderzoekers twee maal een cliëntoverleg bij. Daarnaast werden in het kader van het onderzoek cliëntgegevens geregistreerd met behulp van een registratie- en opvolgingsinstrument dat in overleg met consulenten werd ontworpen. Deze gegevens laten toe om de effectief uitgevoerde doorverwijzingen en het doelpubliek van de proeftuinen in kaart te brengen.

## 4. Bevindingen

### A. Aantal uitgevoerde trajecten en doelpubliek van de proeftuinen

In het totaal werden 63 cliënten geregistreerd omdat hun profiel in aanmerking kwam voor de proeftuinen. Van deze 63 cliënten werden er slechts 39 ook effectief opgenomen binnen het proeftuininiatief, de anderen werden uiteindelijk binnen de eigen organisatie of via een ander samenwerkingsverband begeleid. Het gaat dus om een eerder beperkt aantal cliënten.

Van OCMW naar VDAB werden in totaal 30 cliënten doorgestuurd. We kunnen volgende groepen onderscheiden:

- 1) De (volgens inschatting van de consulent) 'sterkere' leefloongerechtigden en equivalent leefloongerechtigden die baat hebben bij een begeleiding of opleiding door VDAB.
- 2) Een beperkt aantal doorverwijzingen in het kader van de verplichte inschrijving, en dit zonder dat men in eerste instantie naging of deze cliënten voldeden aan het criterium van arbeidsmarktrijpheid.
- 3) Cliënten in de laatste maanden van een tewerkstelling art.60§7. Er werden voor deze groep afspraken gemaakt voor een zogenaamde 'warme overdracht' van de cliënten aan VDAB zodat de begeleiding na afloop van de tewerkstelling vlot kan worden verdergezet.
- 4) De groep van personen die hun tewerkstelling art. 60 in het verleden voltooiden. Deze cliënten zijn uitkeringsgerechtigd en vallen dus niet meer onder de bevoegdheid van het OCMW, maar toch is deze groep sterk vertegenwoordigd in de geregistreerde doorverwijzingen. Sommige OCMW's volgen deze mensen verder op totdat ze een begeleiding bij VDAB kunnen starten, soms zijn er wachttijden.
- 5) Doorverwijzingen naar de Tender Activeringszorg (TAZ), een tender voor de MMPP doelgroep waarbinnen specifieke plaatsen gereserveerd werden voor leefloners. In de praktijk bleef de doorverwijzing naar deze tender beperkt tot slechts twee personen. Zeven cliënten uit andere bovengenoemde groepen werden wel doorverwezen naar andere VDAB tenders, namelijk de W<sup>2</sup>-tendertrajecten voor personen in armoede en de Tender Intensieve Begeleiding en Bemiddeling naar werk (TIBB).

In de omgekeerde richting, van VDAB naar de OCMW's, werd de doelgroep voor samenwerking door VDAB zeer breed gedefinieerd als de Niet-Werkende Werkzoekenden (NWWZ). Uitkeringsgerechtigde volledig werklozen maken het grootste deel van deze groep uit, maar ook andere groepen zoals leefloners behoren ertoe. Er vond uiteindelijk samenwerking plaats voor 9 niet-werkende werkzoekenden, waarvan 2 met een leefloon en 6 met een werkloosheidsuitkering. Het gaat hierbij om mensen met schulden of een woonproblematiek, maar ook om een aantal personen die als niet toeleidbaar worden beschouwd wegens onvoldoende kennis van het Nederlands. Het valt op dat er geen geschorste cliënten voorkomen in de geregistreerde data, hoewel ze wel specifiek vooropgesteld werden als potentiële doelgroep bij de start van de proeftuinen. Sommige OCMW's contacteren personen die als geschorst bekend staan in Mijn Loopbaan (de opvolger van het cliëntvolgsysteem van VDAB) om hen te wijzen op de mogelijkheid om een leefloon aan te vragen en/of verdere begeleiding te ontvangen. In dit geval is er geen sprake van een doorverwijzing vanuit VDAB binnen de proeftuin.

### B. Werking van de proeftuinen

Bij de start van de proeftuinen werden vijf centrale thema's geformuleerd: 1) het opstellen van gezamenlijke intake(criteria); 2) het opstellen van criteria voor de toewijzing van cliënten aan trajecten; 3) aandacht voor de uitvoering van concrete trajecten; 4) communicatieprocedures en informatiedoorstroming, en ten slotte 5) een gemeenschappelijke opleidingsagenda. Elke proeftuin kon vrij bepalen hoe er invulling werd gegeven aan deze thema's, en dit op basis van bestaande noden op de werkvloer. Deze bottom-up werkwijze impliceert verschillen in de voorgestelde oplossingen, de schaalgrootte van het proeftuinexperiment en de keuze voor deels verschillende doelgroepen.

We beschrijven bij wijze van samenvatting de belangrijkste verwezenlijkingen van de proeftuin voor elk van deze thema's.

1. **Gezamenlijke intake(criteria).** Algemeen zien we dat het afstemmen van de intake zowel qua procedure als qua criteria moeilijk blijft, en dit omwille van verschillen in de werkwijze van beide organisaties. Binnen twee proeftuinlocaties werd geëxperimenteerd met een duo-intake. Dankzij een dergelijke duo-intake beschikten beide partijen over informatie betreffende de achtergrond van de cliënt en kon de toewijzing aan een traject en de latere opvolging verlopen in onderlinge afstemming.

## 4. Bevindingen (vervolg)

2. **Criteria voor de toewijzing van cliënten.** Voor het selecteren en toewijzen van cliënten aan de proeftuin werden op voorhand ook criteria geformuleerd, maar uiteindelijk blijven deze nog sterk voor interpretatie vatbaar en werkt het aanvoelen van de individuele consulent uiteindelijk bepalend. We zien ook dat de interpretatie van het criterium 'klaar voor de arbeidsmarkt' tussen organisaties verschilt: OCMW consulenten zullen eerder naar het groeipotentieel van een cliënt kijken, terwijl VDAB vanuit haar kerntaak als bemiddelaar ook mee in het achterhoofd houdt wat werkgevers verwachten van een werkzoekende. Naast de vooropgestelde criteria blijft het statuut een belangrijke drijfveer vormen voor het doorsturen van cliënten binnen de proeftuin (bijvoorbeeld na een art. 60), in sommige gevallen ongeacht de arbeidsmarktrijpheid van deze mensen. Toch ziet men ook voor de 'sterkere' (en dus meer arbeidsmarktrijpe) leefloners een meerwaarde in de samenwerking, wat geleid heeft tot de uitvoer van trajecten voor deze doelgroep.
3. **Aandacht voor de uitvoering van concrete trajecten.** Voor het uitvoeren van concrete trajecten in het algemeen kunnen we stellen dat er tegenover de eerste fase wel duidelijk vooruitgang geboekt werd, hoewel het in sommige proeftuinen om een zeer beperkt aantal cliënten gaat (zie ook punt A).
4. **Communicatieprocedures en informatiedoorstroming.** De mate van communicatie en informatiedoorstroming verschilt sterk binnen de proeftuinen, en is deels afhankelijk van de reeds bestaande ervaringen met samenwerking en van de communicatiemogelijkheden binnen bestaande structuren zoals de werkwinkel. Twee proeftuinen organiseerden een cliëntoverleg waardoor er meer communicatie en afstemming was. Op andere plaatsen verliep de communicatie voornamelijk informeel verliep. In Tielt gaf men aan dat deze informele aanpak omwille van de kleinschaligheid van de proeftuin en het bestaande contact binnen de werkwinkel goed verliep, terwijl er op grotere proeftuinlocaties zoals Kortrijk, Dendermonde en Leuven toch nood lijkt aan meer geformaliseerde vormen van overleg. In Leuven werden wel afspraken gemaakt over de concrete aanspreekpunten binnen beide organisaties om de communicatie tussen organisaties enigszins te vergemakkelijken, maar dit garandeert nog niet dat deze consulenten ook effectief geregeld contact met elkaar opnemen.
5. **Gemeenschappelijke opleidingsagenda.** De gemeenschappelijke opleidingsinitiatieven kwamen als vijfde thema in mindere mate aan bod. Concrete opleidingsinitiatieven met het oog op competentieontwikkeling van consulenten (bijvoorbeeld voor het detecteren van welzijnsnoden en het samenstellen van geïntegreerde trajecten) waren er niet.

### C. Randvoorwaarden

#### Intern:

- Urgentiebesef en betrokkenheid van het managementniveau bij beide organisaties
- Verdere bewustmaking van consulenten over de verschillende begeleidingsmogelijkheden binnen zowel VDAB als de OCMW's zodat men een geïnformeerde keuze kan maken.
- Het betrekken van sociale diensten in het geval van de OCMW's
- Caseload voor VDAB consulenten die voldoende opvolging van de proeftuindeelnemers mogelijk maakt
- Samenwerking tussen OCMW's: er is een schaalverschil tussen de lokale OCMW's en de subregionale werkwinkels/VDAB kantoren. Momenteel wordt er voornamelijk samengewerkt met het grootste OCMW, meer samenwerking kan zorgen dat ook kleinere OCMW's betrokken worden en maakt het maken van afspraken eenvoudiger.

#### Extern:

- Meer centrale sturing en opvolging van de samenwerking
- Afstemming van bestaande instrumenten, registratiemethoden en procedures voor screening op welzijnsnoden
- Een voldoende uitwisseling van de geregistreerde informatie garanderen. Momenteel wordt de wetgeving i.v.m. privacy en de uitwisseling van persoonlijke gegevens niet overal op dezelfde wijze geïnterpreteerd (soms zeer restrictief en soms meer flexibiliteit).
- Verdere afstemming van het bestaand aanbod aan activerings- en tewerkstellingsmaatregelen:
  - o Verduidelijken welk aanbod zinvol kan zijn voor cliënten met bepaalde drempels, zoveel mogelijk onafhankelijk van hun statuut.
  - o Detecteren van overlap in maatregelen en verschillen in administratieve vereisten en financieringsmechanismen die de parallelle werking van beide organisaties in de hand werken.

## 4. Bevindingen (vervolg)

- Voorzien van een beleidskader dat samenwerking bevordert:
  - o Afstemmen van de doelstellingen van activering en van de verwachtingen ten aanzien van de cliënt op de noden en participatiemogelijkheden van deze cliënt, los van het uitkeringsstelsel waarin men zich bevindt (cf. de uitvoering van de W<sup>2</sup> conceptnota)
  - o Geen verplichte inschrijving van alle OCMW cliënten bij VDAB (cf. Regeerakkoord 2011), enkel zij die klaar zijn voor de arbeidsmarkt

### D. Partners

In het onderzoek kwam tot slot ook de samenwerking met andere partners aan bod. Binnen de werkwinkel denken we vooral aan GTB waar men zelf ook een gespecialiseerde intake doet die o.a. psychosociale drempels en randproblematieken detecteert. In beide richtingen vinden er soms doorverwijzingen plaats tussen VDAB en de OCMW's via GTB. Ook een tewerkstelling via het Plaatselijk WerkgelegenheidsAgentschap (PWA) binnen de werkwinkel zou relevant kunnen zijn voor de proeftuinen, maar men geeft aan dat dit slechts interessant is voor een beperkte groep, of als opstapje naar een andere tewerkstelling.

Buiten de werkwinkel gaat in de eerste plaats om andere welzijnspartners zoals de Centra Algemeen Welzijnswerk (CAW's) en de Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg (CGG's). Er gebeuren doorverwijzingen naar deze instanties door zowel OCMW als VDAB maar de informatieuitwisseling is beperkt (omwille van privacy-redenen). Ook de verschillende tenderpartners en aanbieders van sociale tewerkstellingsprogramma's buiten de werkwinkel (bv. SBS, Randstad, Levanto, ...) werden in de feiten betrokken bij de proeftuin op basis van concrete dossiers, al weten ze niet noodzakelijk dat het gaat om iemand die binnen het afsprakenkader van de proeftuin werd doorverwezen. Het hiervan op de hoogte stellen zou het mogelijk kunnen maken om naast VDAB ook het begeleidende OCMW op de hoogte te houden. Aangezien meer dan de helft van de deelnemers de huidige en/of vorige nationaliteit verschillend was van de Belgische en meer dan dertig procent van de deelnemers een andere taal dan het Nederlands gebruiken als voertaal, lijkt ook de uitwisseling van informatie met de onthaalbureaus zinvol. Ten laatste zijn er ook afspraken met RVA nodig, het opnemen van een uitkeringsgerechtigde cliënt binnen de proeftuin voor een begeleiding door het OCMW kan immers implicaties hebben voor de rechtspositie van deze cliënt bij RVA.

## 5. Conclusies en beleidsimplicaties

De concrete initiatieven genomen binnen de proeftuinen (bv. duo-intake, cliëntoverleg, ...) dragen bij tot een betere samenwerking, maar bieden op zich slechts een partiële oplossing. We zien dat om te komen tot een meer geïntegreerde aanpak tevens meer betrokkenheid en afstemming nodig is op hogere niveaus, met name op het niveau van beide publieke organisatie (die momenteel respectievelijk Vlaams en Federaal aangestuurd worden), tussen de beleidsdomeinen werk en welzijn en tussen de verschillende bestuursniveaus in Vlaanderen (Vlaams, provinciaal en lokaal).

Tijdens het onderzoek kwamen een reeks algemene structurele factoren naar boven die de gescheiden werking van beide organisaties in stand houden en versterken. Ten eerste zien we dat er een verschil is in de uitgangspunten van beide organisaties. Bij VDAB is men inhoudelijk sterk gericht op bemiddeling en het vinden van (bij voorkeur betaald) werk. Deze manier van werken is logisch gezien de verplichting om informatie over de werkzoekende door te geven aan RVA die beslist over de uitkering van de cliënt. Bij de OCMW's ligt de klemtoon daarentegen meer op het tegemoet komen aan de huidige noden van de cliënt teneinde het welzijn van deze persoon te verhogen. Om het recht op maatschappelijke integratie zoals beoogd door de RMI-wet (Recht op Maatschappelijke Integratie) te realiseren, helpt men de cliënt bij voorkeur om betaald werk te vinden, maar men overweegt doorgaans sneller ook andere opties. Het bestaan van verschillende verwachtingen ten aanzien van de cliënt, in combinatie met het gebrek aan autoriteit om cliënten uit een ander uitkeringssysteem te schorsen wanneer deze niet meewerken of komen opdagen, bemoeilijkt de samenwerking. Een tweede structurele factor heeft te maken met de historisch gegroeide inhoudelijke overlap in het begeleidingsaanbod van VDAB i.s.m. GTB en derden enerzijds, en het OCMW anderzijds. Consulente binnen VDAB en in sommige OCMW's ervaren soms druk van hogerhand om cliënten op te nemen in het eigen aanbod van de organisatie, zodat dit aanbod optimaal benut wordt. Dit werkt een toewijzingslogica op basis van het statuut van de cliënten eerder dan hun arbeidsmarktrijpheid verder in de hand. Ten derde zien we dat, ondanks de variëteit tussen OCMW's onderling, het bestaande schaalverschil tussen de lokale OCMW's enerzijds en de subregionale VDAB kantoren en werkwinkels anderzijds, ertoe leidt dat de er voornamelijk samengewerkt wordt met het grootste OCMW. De kleinere OCMW's in dezelfde regio of hetzelfde werkwinkelgebied worden niet of minder betrokken. Meer samenwerking tussen OCMW's kan hun positie ten aanzien van VDAB versterken, en maakt het tevens gemakkelijker voor VDAB om eenduidige afspraken te maken met alle OCMW's binnen een bepaalde regio. Een laatste structureel element heeft te maken met het feit dat het opzet van de proeftuinen - waarin beide partijen vanuit het idee van gelijkwaardigheid hun rol opnemen voor respectievelijk werk en welzijn - een zekere wederkerigheid vereist. OCMW's vormen echter niet noodzakelijk een geprefereerde partner voor VDAB binnen het bredere welzijnslandschap. Dit zorgt in sommige proeftuinen voor het gevoel dat er een gebrek is aan de vooropgestelde wederkerigheid, wat de wens tot samenwerking vanuit de OCMW's negatief beïnvloedt.

Het beleid kan een ondersteunende rol opnemen in de samenwerking tussen beide organisaties, meer bepaald door het voorzien van een breder beleidskader dat streeft naar een meer uitkeringsonafhankelijke dienstverlening vertrekkende van de activerings- en welzijnsnoden van de cliënt. De W<sup>2</sup> conceptnota waarin men werkt met het idee van de participatieladder biedt een dergelijk omvattend kader, al dient men wel te waken over een blijvende afstemming met de OCMW's tijdens de toekomstige uitvoering. De inzet van cliënten naargelang hun participatiemogelijkheden vereist ook voldoende aandacht voor de initiële detectie van niet-arbeidsmarktgerelateerde drempels door VDAB, terwijl hiervoor momenteel weinig aandacht is binnen de aanpak van het zogenaamde 'sluitend maatpak' (de focus ligt sterk op bemiddeling). De bevoegdheidsoverdracht in het kader van de huidige staatshervorming biedt de gelegenheid om de activeringsinstrumenten die beide organisaties ter beschikking hebben inhoudelijk verder af te stemmen en de administratieve vereisten te stroomlijnen. In het scenario waarbij VDAB in de toekomst een aantal controletaken opneemt met het oog op het toekennen van een werkloosheidsuitkering dringt zich ook de vraag op hoe er invulling zal gegeven worden aan de plichten van de werkzoekende voor cliënten waarvoor een geïntegreerde werk-welzijnsaanpak vereist is.

Tot slot valt op te merken dat de ervaringen binnen de proeftuinen ons weliswaar een aantal lessen kunnen leren over de samenwerking tussen VDAB en de OCMW's, maar dat ze niet noodzakelijk zomaar veralgemeenbaar zijn naar alle andere gemeenten en steden. Het gaat immers telkens om gemeenten en steden die eerder betrokken waren bij fase één van de proeftuinen en vrijwillig instapten in fase twee. Bovendien beschikten alle deelnemende OCMW's over een aparte tewerkstellingscel, terwijl dit zeker in de kleine OCMW's niet noodzakelijk altijd het geval is.

*Volledige referentie van onderzoeksrapport(en) of paper(s) en andere sleutelpublicaties van het hier samengevatte onderzoek*

**Van Mellaert, L., Kuppens, J. & Struyven, L.** (2013). *Samenwerking op (de) proef: Procesevaluatie van fase 2 van de proeftuinen voor samenwerking tussen de VDAB en de OCMW's in Vlaanderen*. HIVA-KULeuven: Leuven.

**Kuppens, J. & Struyven, L.** (2012). *De proeftuinen VDAB-OCMW's: Een analyse van een meer structurele samenwerking tussen de VDAB en de OCMW's in functie van het opzetten van geïntegreerde werk- en welzijnstrajecten*. (intern rapport)

**Van Mellaert, L. & Struyven, L.** (2013). *Samenwerking op (de) proef? De proeftuinen VDAB - OCMW in kaart gebracht. Over.Werk 2013/3* (te verschijnen)