

Evaluatie van het nieuwe werkervaringsprogramma

*Een analyse van de organisatie en financiële positie van de
leerwerkbedrijven*

Synthese

Peter De Cuyper, Laura Jacobs & Wim Van Opstal



INHOUD

1. Onderzoekssituering	1
2. Kerncijfers werkervaring	2
3. Onderzoeksbevindingen	3
3.1 Het leerwerkbedrijf als samenwerkingsverband: tussen administratieveen inhoudelijke samenwerking	3
3.2 Samenwerking LWB – externe promotoren	4
3.3 Aangeboden inhoud is sterk verschillend	5
3.4 Toeleiding en doelgroep	7
3.5 Financiering: een knelpunt?	9
3.6 Tot slot: spanning organisatiedoelen en beleidsdoelen	11
4. Aanbevelingen	13
4.1 WEP kent verschillende constituerende elementen	13
4.2 Het leerwerkbedrijf: potentieel beter benutten	13
4.3 Opvolging financiële gezondheid promotoren noodzakelijk	14
4.4 Toeleidingsmodel verder verfijnen	15
4.5 Uitwerken procedure voor tewerkstellingsgerichte promotoren	15
4.6 Productiviteit verhogen	16
4.7 Caseload inschakelingscoaches verhogen	17
4.8 Financiële leefbaarheid en uitstroomgerichtheid verhogen door hogere nazorgpremie en sectorale differentiatie	17

1. Onderzoekssituering

Werkervaring is al vele jaren een belangrijk instrument voor de integratie van langdurig werkzoekenden op de arbeidsmarkt. Met deze maatregel worden werkzoekenden die minstens twee jaar werkloos zijn en behoren tot een kansengroep een jaar tewerkgesteld bij een werkgever, waarna ze dienen door te stromen naar een job op de reguliere arbeidsmarkt. Tijdens dit jaar worden ze begeleid op en naast de werkvloer en is er ruimte voor zowel technische als algemene vorming. Tot 1 januari 2009 kreeg deze maatregel vorm in het Werkervaringsplan-plus of WEP+. WEP+-contracten (en de bijhorende subsidiëring) werden toegekend aan vzw's of lokale besturen die zich engageren om een begeleiding en opleiding op maat van de werkzoekende te voorzien (=promotor). De administratie werkgelegenheid (2000) stelde vast dat er binnen dit programma twee types promotoren bestonden: het ervaringsgerichte en het tewerkstellingsgerichte type. Bij het ervaringsgerichte type wordt de werkervaring aangepast aan de noden van de doelgroep. Het tewerkstellingsgerichte type beschouwt het tewerkstellingsprogramma als een kostenbesparende factor: voor deze promotoren is begeleiding geen prioriteit.

Via een nieuw kader voor werkervaring tracht de Vlaamse regering (onder meer) dit knelpunt te remediëren (Besluit van 10 juli 2008). De doelstelling van het nieuwe programma is het waarborgen van een evenwaardige begeleiding voor elke doelgroepwerknemer, ongeacht de organisatie waar de werkervaring door gaat. Werkervaring bestaat daarom voortaan uit een module 'werkervaring' en een module 'inschakelingsbegeleiding'. Daarnaast werd er sterker gefocust op de doorstroom naar het NEC. Om deze doelstellingen te realiseren werden er organisatorische en financiële wijzigingen aangebracht.

De werkervaringspromotoren binnen de leerwerkbedrijven gaven al snel aan dat er een aantal knelpunten bestaan die de werking van promotoren op lange termijn in het gedrang brengen. Vooral het nieuwe financieringsmechanisme bleek een knelpunt. Met dit onderzoek spelen we hierop in en willen we nagaan welke impact het nieuwe kader met betrekking tot werkervaring heeft in de uitvoeringspraktijk. Concreet formuleerden we volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe wordt het nieuwe (organisatie)model in de praktijk geïmplementeerd en wat zijn eventuele knelpunten?
2. Is de vooropgestelde nieuwe financiering kostendekkend en voldoende om een kwalitatieve begeleiding te waarborgen?
3. Welke lessen kunnen uit voorgaande worden getrokken, welke aanbevelingen voor eventuele knelpunten op financieel en/of organisatorisch vlak kunnen worden geformuleerd?

Om de verschillende onderzoeksvragen te beantwoorden, werd een mix van onderzoeksmethoden gehanteerd: analyse van administratieve data, een survey bij promotoren, semi-gestructureerde interviews met beleidsactoren en met de verantwoordelijken van de leerwerkbedrijven. Aangezien het nieuwe werkervaringsprogramma zowel organisatorisch als financieel de zwaarste impact heeft op de promotoren die samenwerken in de leerwerkbedrijven, hebben we ons voornamelijk gefocust op de leerwerkbedrijven. De survey had daarom enkel betrekking op de 45 interne promotoren die samenwerken in de leerwerkbedrijven. 37 van de 45 promotoren hebben de surveysheet ingevuld, de respons bedroeg dus 82%. Het gaat om 33 vzw's, twee OCMW's, één DIV en één stadsdienst. Deze promotoren vertegenwoordigen 89% van de erkende interne voltijds equivalente (VTE) werkervaringsplaatsen.¹

2. Kerncijfers werkervaring

In wat volgt, zetten we verschillende kerncijfers met betrekking tot werkervaring op een rijtje.

¹ Op basis van cijfergegevens van het Vlaams Subsidieagentschap. Over het percentage externe erkende werkervaringsplaatsen hebben we geen gegevens.

Tabel 1. Kernindicatoren nieuw werkervaringsprogramma

Werking (leerwerkbedrijf)	Gemiddelde
% interne bezettingsgraad (n=13)	90
% externe bezettingsgraad (n=13)	89
Gemiddelde omkadering werkervaringsmodule (n=16)	7,0
Gemiddelde caseload inschakelingsmodule (in VTE) (n=16)	21,0
Financiering (promotor)	Gemiddelde
% verlieslatend werkervaringsmodule (n=35)	66
% verlieslatend inschakelingsmodule (n=36)	33
% verlieslatend werkervaringsmodule + inschakelingsmodule (zonder overheadkosten) (n=35)	57
% verlieslatend werkervaringsmodule + inschakelingsmodule (met overheadkosten) (n=35)	74
% kostendekkend loonpremie (n=36)	17
% kostendekkend omkaderingspremie (n=36)	42
% kostendekkend inschakelingsmodule (inschakelings- en nazorgpremie) (n=36)	86
Gemiddeld resultaat/VTE WEP* werkervaringsmodule (n=35)	€-2 207
Gemiddeld resultaat/VTE WEP inschakelingsmodule (n=36)	€269
% promotoren die omzet genereren	78
% promotoren die andere financiering krijgen	73
Gemiddelde omzet per VTE (n=36)	€8 016
Gemiddelde andere financiering per VTE (n=36)	€2 990

* Bij de berekening van de resultaten per VTE WEP hanteren we het aantal interne WEP+-werknemers.

Bron: Survey sheets

3. Onderzoeksbevindingen

3.1 Het leerwerkbedrijf als samenwerkingsverband: tussen administratieve en inhoudelijke samenwerking

Een belangrijke innovatie in het nieuwe werkervaringsprogramma was de introductie van het leerwerkbedrijf. Een leerwerkbedrijf is een samenwerkingsverband tussen verschillende promotoren die naast de werkervaringsmodule voor de eigen werknemers, de inschakelingsmodule aanbieden aan zowel interne als externe doelgroepwerknemers. In totaal zijn er zestien leerwerkbedrijven opgericht, bestaande uit 45 interne promotoren die gemiddeld 28 VTE doelgroepwerknemers tewerkstellen. Ze bieden aan 294 externe promotoren, die gemiddeld vijf WEP+-werknemers tewerkstellen, een inschakelingsmodule aan.

In de praktijk kunnen we vaststellen dat het samenwerkingsverband binnen het leerwerkbedrijf op verschillende wijzen wordt ingevuld: van een puur administratieve samenwerking tot een streven naar inhoudelijke samenwerking en integratie. In het ene geval is de rol van de penhouder louter administratief/financieel, in het andere ook meer inhoudelijk. Enkele leerwerkbedrijven investeren sterk in inhoudelijke samenwerking door naast de penhouder een extra staffunctie te creëren die de afstemming dient te faciliteren.

De afstemming situeert zich voornamelijk bij de invulling van de inschakelingsmodule. De meerderheid van de leerwerkbedrijven neemt het initiatief om een eenvormig en complementair aanbod na te streven voor de verschillende interne en externe promotoren. Ze ontwikkelen gemeenschappelijke instrumenten en methodieken voor de begeleiding van de WEP+-werknemers en streven een complementair vormingsaanbod na. Een minderheid van de leerwerkbedrijven doet dit niet en streeft geen afstemming na van instrumenten. Het vormingsaanbod wordt er wel opengesteld voor alle werknemers, maar er wordt geen complementariteit nagestreefd. Het aanbod voor de doelgroepwerknemers zal dus verschillen naargelang de promotor waarbij men is tewerkgesteld. Gezien de doelstelling van het beleid om een gelijkwaardig aanbod te realiseren, is deze laatste keuze op zijn minst opvallend te noemen.

Op het vlak van personeelsformatie en -allocatie, de integratie van ondersteunende processen en diensten en toeleiding is de samenwerking beperkt. Enkele promotoren werken samen op het niveau van het leerwerkbedrijf wat betreft de toeleiding, maar de meerderheid van de leerwerkbedrijven doet dit niet en organiseert de toeleiding op het individuele promotorniveau. De gepercipieerde meerwaarde van het leerwerkbedrijf wordt door de interne promotoren dan ook voornamelijk op inhoudelijk vlak gesitueerd: uitwisseling van methodieken en instrumenten en meer vorming op maat, maar ook diversificatie in interne werkplekken en een beter aanspreekpunt/betere vertegenwoordiging naar de belendende overheid/VDAB. Het is duidelijk dat de gepercipieerde meerwaarden zullen verschillen naargelang het type samenwerkingsverband.

3.2 Samenwerking LWB - externe promotoren²

De opgerichte leerwerkbedrijven kregen als nieuwe taak het aanbieden van de inschakelingsmodule aan werknemers tewerkgesteld bij de 294 externe promotoren. Dit impliceert dat ook hier nieuwe samenwerkingsverbanden moeten worden aangegaan.

² Met betrekking tot deze vaststellingen moet er in het achterhoofd worden gehouden dat we enkel de penhouders van de leerwerkbedrijven hebben bevroegd. De vaststellingen zijn dus gebaseerd op interviews met interne promotoren en niet met de externe promotoren.

Deze samenwerking verliep initieel niet zo vlot. De belangrijkste knelpunten bleken daarbij de niet altijd positieve houding van externe promotoren ten aanzien van het leerwerkbedrijf, de soms beperkte input bij de competentieprofielen en evaluatiegesprekken, de houding tegenover vorming en de soms trage invulling van de externe plaatsen waardoor de leerwerkbedrijven inkomsten misliepen.

De weigerachtige houding en de beperkte input lijken bij de meeste externe promotoren te wijten aan de opstart van het nieuwe werkervaringsprogramma. De leerwerkbedrijven hebben inspanningen geleverd om deze knelpunten op te lossen en een goede samenwerking met de externe partners op te zetten. Een groep externe promotoren blijft echter weigerachtig staan om samen te werken omdat ze zelf over begeleidings- en opleidingspakketten beschikken. Nog een andere groep blijft WEP als een kostenbesparende maatregel zien en is dus weinig geneigd tot samenwerking met de leerwerkbedrijven. De vraag is hier of het toekennen van werkervaringsplaatsen aan deze laatste promotoren wel legitiem is.

De houding ten aanzien van vorming en de invulling van de externe plaatsen lijken zich eerder als structureel af te tekenen. De promotoren geven in dit kader aan dat er zeer weinig participatie van externe werknemers aan vorming is. Sommige externe promotoren staan niet toe dat de werknemers die bij hen tewerkgesteld zijn bijkomende vorming, naast het verplichte pakket van sollicitatietraining en nazorg, volgen. Dit leidt ertoe dat ondanks dat het vormingsaanbod van alle leerwerkbedrijven openstaat voor de externe doelgroepwerknemers, deze laatsten hier zelden gebruik van maken. De reden hiervoor is dat de vorming tijdens de werkuren plaatsvindt.

3.3 Aangeboden inhoud is sterk verschillend

De invoering van het nieuwe werkervaringsprogramma ging gepaard met de introductie van twee modules: de werkervarings- en de inschakelingsmodule. De achterliggende doelstelling was het aanbieden van een evenwaardige begeleiding.

Voor de werkervaringsmodule bieden de promotoren een vrij breed scala van werkervaringsplaatsen aan. We hebben hun activiteiten ingedeeld in zeven homogene clusters van activiteiten: 'poetsen en strijken', 'groendienst, land en tuinbouw', 'klussen en onderhoud', 'bouw en renovatie', 'montage en herstellingen', 'administratie verkoop en onthaal', 'kringloop, recyclage en logistiek' en een categorie varia. 'Groendienst, land- en tuinbouw' en 'poetsen en strijken' blijken daarbij de activiteiten te zijn met het meest actieve promotoren en het hoogst aantal tewerkgestelde WEP+-werknemers. Met betrekking tot de omkadering op de werkvloer werd door SLN samen met het Vlaams Subsidieagentschap een ideaaltypische norm vooropgesteld van één instructeur per zeven doelgroepwerknemers. De gemiddelde omkadering blijkt inderdaad zeven te bedragen. Wat echter opvalt is dat voor slechts drie activiteitenclusters ('administratie, verkoop

en onthaal', 'kringloop' en 'varia') de gemiddelde werkvloerbegeleiding binnen deze ideaaltypische verhouding valt. Alle andere clusters hebben een gemiddelde omkadering op de werkvloer die lager is dan de verhouding van één instructeur per zeven doelgroepwerknemers. De aard van de activiteit en de werkvorm kunnen deels de verschillen tussen de clusters verklaren. Ook binnen de activiteitenclusters zelf zien we echter grote verschillen die niet eenduidig kunnen verklaard worden.

De belangrijkste innovatie van het nieuwe werkervaringsprogramma lag echter niet in de werkervaringsmodule (het betroffen veelal bestaande plaatsen en activiteiten), maar in de introductie van een inschakelingsmodule die opleidingen, individuele begeleiding en opvolging, sollicitatietraining en nazorg diende te bevatten. Het besluit liet veel vrijheid aan de leerwerkbedrijven om het aanbod zelf in te vullen. De invulling van de inschakelingsmodule blijkt dan ook de nodige verschillen te kennen:

- opleidingsaanbod: ongeveer de helft van de leerwerkbedrijven voorziet een minimumpakket voor elke interne doelgroepwerknemer, de andere helft werkt volgens opleidingsbehoefte. Eén leerwerkbedrijf haalt aan geen minimumaanbod te voorzien omdat de financiering te krap is. De minimumpakketten variëren tussen drie halve dagen tot één dag per week. Op één leerwerkbedrijf na worden geen minimumpakketten aangeboden aan externe doelgroepwerknemers. De meeste leerwerkbedrijven hebben een eigen aanbod, anderen besteden alles uit. De omvang van het aanbod hangt deels samen met de visie van de promotoren op werkervaring: sommigen zijn van mening dat de begeleiding en opleiding van de doelgroepwerknemers centraal staat en beschouwen werkervaring eerder als een opleidingstraject, andere promotoren focussen dan weer meer op tewerkstelling;
- de eigenlijke opvolging en begeleiding van doelgroepwerknemers verloopt vrij gelijklopend, het aantal formele begeleidingsgesprekken varieert voor de meeste leerwerkbedrijven tussen drie en vijf. Bij niet alle leerwerkbedrijven was het opvolgingsinstrumentarium op het moment van de interviews al ontwikkeld. Sommige leerwerkbedrijven hebben ook duidelijk een uitgebreider instrumentarium dan anderen;
- het aantal uren sollicitatietraining varieert tussen de 12 en 60 uur. De meeste leerwerkbedrijven bieden een pakket sollicitatietraining aan van 24 tot 30 uur. Dit is veelal een vast aanbod in groep waaraan vaak optioneel individuele begeleiding is gekoppeld. Let wel, zoals eerder gesteld kunnen de pakketten ook nog eens binnen de leerwerkbedrijven verschillen indien niet voor inhoudelijke afstemming werd geopteerd. Ook hier kopen enkele leerwerkbedrijven de sollicitatietraining in. Sollicitatietraining mag na zes maanden worden voorzien. De meeste leerwerkbedrijven opteren om dit pas na negen maanden aan te bieden;
- wat betreft de inhoud van de nazorg stelden we vast dat niet alle leerwerkbedrijven al een uitgewerkt nazorgaanbod hadden op het moment

van de interviews. In de effectieve/geplande nazorg maken alle leerwerkbedrijven een onderscheid tussen doelgroepwerknemers die nog werkzoekend zijn en werknemers die al een job in het NEC hebben gevonden. Voor deze eerste groep gaat de sollicitatietraining meestal gewoon verder. Er bestaan wel verschillen tussen de leerwerkbedrijven inzake de vooropgestelde contactmomenten met de doelgroepwerknemers en het al dan niet verplichte karakter van het nazorgtraject;

- tot slot blijkt de gemiddelde caseload van de inschakelingscoaches 22/VTE te bedragen, al merken we een aanzienlijke variatie tussen 14,6/VTE en 50/VTE. De ideaaltypische norm van 1 op 25 wordt hier niet gehaald.

De verschillen tussen de leerwerkbedrijven in het ontwikkelde aanbod zijn opvallend. Het vormingsaanbod verschilt sterk van leerwerkbedrijf tot leerwerkbedrijf en in sommige gevallen zelfs binnen het leerwerkbedrijf. Het ene leerwerkbedrijf stelt een minimumaanbod voorop, het andere dan weer niet, de sollicitatietraining verschilt, de begeleidingsinstrumenten en de nazorg zijn bij enkele leerwerkbedrijven uitgewerkt, bij andere dan weer niet. Het opzet bestond er nochtans in om met de inschakelingsmodule een *gelijkwaardig* aanbod voor elke WEP+-werknemer te realiseren. Uit voorgaande blijkt alvast dat het geen gelijkaardig aanbod is geworden. Het feit dat bepaalde externe promotoren vorming weigeren, wijst er alvast op dat het zeker voor bepaalde externe doelgroepwerknemers ook geen gelijkwaardig aanbod is.

Tot slot blijken enkele leerwerkbedrijven zowel voor hun vormingsaanbod als hun sollicitatietraining beroep te doen op externe actoren. Aangezien een belangrijke voorwaarde voor erkenning voor een leerwerkbedrijf de nodige know how inzake competentieversterking bij kansengroepen was, wekt het enige verwondering dat enkele leerwerkbedrijven zowel voor hun vormingsaanbod en sollicitatietraining beroep doen op externe actoren.

3.4 Toeleiding en doelgroep

Het nieuwe werkervaringsprogramma bracht geen wijzigingen in de doelgroep met zich mee, maar wel in de toeleiding. VDAB neemt hierbij de regisseursrol op en zorgt in dit kader voor de toeleiding van werkzoekenden naar interne en externe promotoren.

De bezettingsgraad voor de interne promotoren bedroeg eind 2009 90%, wat een vlotte toeleiding vanuit VDAB suggereert. Door het merendeel van de leerwerkbedrijven wordt nochtans gesteld dat de toeleiding vanuit VDAB verder verfijnd kan worden. Verschillende promotoren ondernemen immers zelf acties om actief kandidaten te rekruteren, omdat de plaatsen anders moeilijk ingevuld raken. Er zijn wel verschillen naargelang het gehanteerde VDAB-model. In de praktijk blijkt VDAB immers twee toeleidingsmodellen te hanteren: toeleiding door (alle) tra-

jectbegeleiders of toeleiding door een vast aanspreekpunt, dit zijn dan meestal voormalige WEP-experten. De toeleiding door de experts blijkt vlotter te lopen zowel naar volume als naar de match die gemaakt wordt tussen kandidaat en functie. Het model waarbij enkel de trajectbegeleiders toeleiden, lijkt in de praktijk niet altijd goed te werken. Dit is ook niet onlogisch. Trajectbegeleiders kunnen immers naar veel instrumenten en maatregelen toeleiden. Bovendien is de gedefinieerde doelgroep zeer ruim en weinig gefocust, wat de toeleiding niet zal faciliteren. Op centraal VDAB niveau werd de doelgroep van werkervaring immers niet verder afgebakend. Dit is opmerkelijk, ten eerste engageert VDAB zich immers om de doelgroepwerknemers met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt toe te leiden naar de werkervaringsplaatsen bij de leerwerkbedrijven. Dit werd verder niet geoperationaliseerd. Ten tweede heeft VDAB als taak de leerwerkbedrijven te evalueren inzake de redenen die ze aanhalen om kandidaten die toegeleid worden te weigeren. Ook in dit kader werden geen formele criteria opgesteld. Dit gebrek aan criteria is vaak geen probleem voor de WEP-experten, zij kennen de promotoren en weten welk profiel gewenst is. Voor de trajectbegeleiders is dit minder eenvoudig, ze kennen de promotoren en werkervaringsplaatsen vaak niet. Dit leidt er volgens de promotoren toe dat niet altijd de correcte doelgroep wordt doorverwezen. De duur van het traject en daarbij aansluitend de mate waarin de toeleider bij VDAB de kandidaat kent, speelt hier ook mee.

Door de ruime doelgroep die wordt doorverwezen, zijn de werkervaringspromotoren zelf informele criteria gaan hanteren bij het aanwerven van kandidaten. De belangrijkste criteria zijn voldoende kennis van Nederlands, hanteerbare randproblematieken en voldoende motivatie. Het is daarbij opvallend dat onder druk van de nieuwe financiering de meerderheid van de promotoren eerder lagere instapcriteria zal hanteren om ervoor te zorgen dat de bezetting zo hoog mogelijk is, dan dat ze het potentieel om door te stromen naar het NEC in rekening brengen. Daarnaast speelt ook het feit dat werkervaring ook gaat om mensen kansen geven volgens VDAB en promotoren een rol in de overweging iemand aan te werven.

Concluderend kunnen we stellen dat verdere verfijning van het nieuwe toeleidingsmodel noodzakelijk lijkt, het model met experts bleek/blijkt adequater zowel naar volume als naar kwaliteit van doorverwijzing. De verschillen in bezettingsgraad tussen de leerwerkbedrijven (die variëren tussen de 69 en 100%) zijn echter niet enkel toe te schrijven aan het gehanteerde VDAB-model, de al dan niet (pro)actieve houding van het leerwerkbedrijf met betrekking tot toeleiding, het al dan niet strikt toepassen van informele criteria en de regionale context spelen (ook) een belangrijke rol.

3.5 Financiering: een knelpunt?³

Een belangrijke wijziging in het nieuwe werkervaringsprogramma betrof de financiering. Door de sector werd dit nieuwe financieringsmechanisme als een belangrijk knelpunt voor de leerwerkbedrijven geduid.

Op basis van de financiële analyse blijkt dat 66% van de promotoren een verlieslatende werkervaringsmodule budgetteert.⁴ Het gemiddelde verlies per VTE WEP+-werknemer wordt op 2 207 euro geraamd. Voor de inschakelingsmodule is het beeld positiever: 66% budgetteert een winstgevende inschakelingsmodule. De gemiddelde winst bedraagt hier 269 euro per VTE WEP+-werknemer.⁵ Wanneer we de resultaten van beide modules samen nemen, blijkt 57% van de promotoren verlieslatend te zijn. Dat cijfer houdt echter geen rekening met het feit dat vaste kosten (overheadkosten) en kosten die gepaard gaan met het penhouderschap eveneens terugverdiend dienen te worden. Wanneer we deze vaste kosten mee in beschouwing nemen, stellen we vast dat 74% van de bevraagde interne promotoren een globaal verlies budgetteert voor 2010.

Om de financiële analyse van de werkervaring binnen een breder kader te kunnen plaatsen, zijn we net voor de inwerkingtreding van het nieuwe decreet (2008) de financiële gezondheid nagegaan van de organisatie waartoe de promotor behoort.⁶ Opvallend daarbij is dat 94% van de operationeel verlieslatende organisaties in 2008 nu ook in de rode cijfers zit voor het totaal van de werkervaring, tegenover 50% van de operationeel rendabelen uit 2008. Daarnaast bleek dat voor sommige promotoren de financiële gezondheid zeer precair was op het ogenblik dat ze een erkenning kregen als interne promotor door de Vlaamse overheid, wat vragen oproept bij de gehanteerde screenings- en erkenningsprocedure.

Hoewel het beeld dus globaal negatief is, is dit niet voor elke organisatie en voor elke module het geval. De inschakelingsmodule blijkt rendabel voor 66% van de promotoren, voor 86% ervan dekken de premies de kosten van de inschakelingscoach.⁷ De inschakelingsmodule blijkt ook niet zo kwetsbaar of afhankelijk van

³ De analyse van de financiële gezondheid van de promotoren in 2008, die we maakten voorafgaand aan de eigenlijke financiële analyse, heeft enkel betrekking op de vzw's en de DIV. De OCMW's en de stadsdienst zijn hierin niet opgenomen. De eigenlijke financiële analyse van het globale werkervaringsprogramma en de afzonderlijke modules heeft betrekking op alle 37 promotoren die de surveysheet hebben ingevuld.

⁴ De financiële evaluatie werd gemaakt op basis van een survey bij interne promotoren. Let wel, de analyses gebeuren op basis van gebudgetteerd en dus niet geauditeerd cijfermateriaal voor 2010.

⁵ De mediaan voor de werkervaringsmodule bedraagt 1 519 euro, voor de inschakelingsmodule 214 euro.

⁶ Als de promotor enkel werkervaring aanbiedt, zullen organisatie en promotor samenvallen. Indien de organisatie naast werkervaring andere activiteiten heeft, is dit niet het geval.

⁷ Hierbij moet in het achterhoofd gehouden worden dat de overheadkosten niet meegenomen zijn in de analyse.

externe financiering: het wegvallen van de inkomsten van opleidingen aan externen of overige financiering blijkt slechts te leiden tot 3% extra verlieslatende promotoren. Als we de rendabele met de niet-rendabele promotoren vergelijken, blijken de anciënniteit van het personeel, de tewerkstellingsgraad van de doelgroepwerknemers en de verhouding interne/externe werknemers geen impact te hebben. De bezettingsgraad en de caseloads van de inschakelingscoaches maken wél het verschil tussen rendabel en niet rendabel. Beiden hangen natuurlijk samen: bij een constant blijvende personeelsbezetting zal een hogere bezettingsgraad immers tot een hogere caseload leiden.

Het grootste knelpunt blijkt zich bij de werkervaringsmodule te situeren. Voor 66% van de promotoren is de werkervaringsmodule verlieslatend en dit zonder de overheadkosten in rekening te brengen. Waar de verliezen bij de inschakelingsmodule in absolute cijfers gemiddeld meevielen, valt daarnaast op dat 25% van de promotoren een verlies van 4 779 euro of groter budgetteert per VTE doelgroepwerknemer. Ook hier is het beeld echter niet uitsluitend negatief: 33% is niet verlieslatend en 25% van de promotoren boekt zelfs een winst van 1 439 euro of meer.

Slechts voor 17% van de promotoren is de loonpremie kostendekkend, voor de omkaderingspremie is dit 42%. De kloof tussen loonpremie en reële loonkost bedraagt gemiddeld -4 479 euro per VTE doelgroepwerknemer. De kloof tussen gebudgetteerde omkaderingspremie en reële loonkost van de instructeurs bedraagt -1 685 euro per VTE doelgroepwerknemer. Dit maakt dat de totale gemiddelde gap tussen de premies voor de werkervaringsmodule en de loonkost voor de doelgroepwerknemers en de instructeurs -5 858 euro per VTE doelgroepwerknemer bedraagt. Als we de mediaanwaarden hanteren komen we tot een gap tussen loonpremie en loonkost van -3 465 euro per VTE en een gap van -308 euro per VTE doelgroepwerknemer tussen omkaderingspremie en de loonkost van de instructeurs. De totale gap bedraagt dan -3 773 euro. Dit is opmerkelijk minder dan het gemiddelde, wat wijst op enkele outliers.

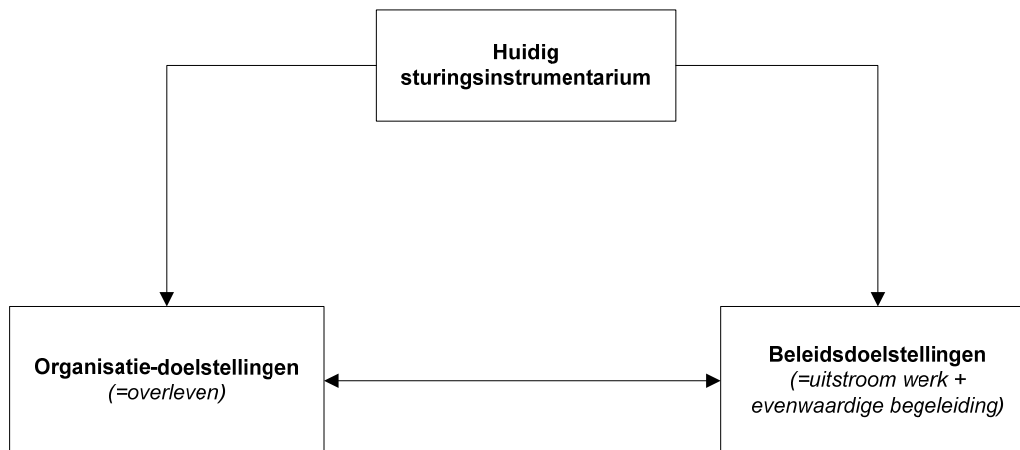
Ook voor deze module hebben we de rendabele met de niet-rendabele promotoren vergeleken. De bezettingsgraad, de tewerkstellingsgraad maar ook de mate waarin de premies dekkend zijn, blijken geen afdoende verklaring te bieden voor het al dan niet rendabel zijn van de promotoren. De omzet per doelgroepwerknemer (in VTE) is de enige post langs opbrengtzijde die een significant verschil aangeeft tussen promotoren die een winstgevende dan wel een verlieslatende werkervaringsmodule budgetteren. Voor deze laatste groep bedraagt de omzet per doelgroepwerknemer gemiddeld 4 684 euro, terwijl dit voor de eerste groep maar liefst 15 070 euro bedraagt. De leefbaarheid van deze module blijkt dus in belangrijke mate af te hangen van het vinden van betalende klanten. Dit maakt de werkervaringsmodule ook kwetsbaar: bij het opdrogen van de bedrijfsopbrengsten blijkt 97% van de promotoren een verlieslatende werkervaringsmodule te hebben, zonder hierbij dan nog overheadkosten in rekening te brengen. Indien de

promotoren geen andere financieringsbronnen zouden inzetten (loonsubsidies, integratiepremie, stedelijke en gemeentelijke vergoedingen, ...), dan zou 80% verlies maken voor de werkervaringsmodule. In tegenstelling tot de inschakelingsmodule, bieden verschillende simulaties niet meteen een oplossing met een beperkte financiële en organisatorische impact. Zo blijkt dat bij het optrekken van de loonpremie met 2 500 euro nog altijd 37% van de promotoren verlieslatend zou zijn. Ook bij het optrekken van de productiviteit met 15% blijkt nog altijd 51% van de promotoren verlieslatend.

De werkervaringsmodule hebben we eveneens geanalyseerd op niveau van de activiteiten. Naar activiteiten bestaan er wel verschillen: bouw en renovatie, maar ook kringloop, recyclage en logistiek zijn domeinen waarin facturatie vaker voorkomt. Administratie, verkoop en onthaal is het segment waarin dit blijkbaar het minst mogelijk is. Ondanks deze verschillen tussen de activiteitendomeinen kunnen we geen verschillen vaststellen in de rentabiliteit ervan, wanneer we controleren voor deze verschillen in het aandeel dat de omzet heeft op de totale opbrengsten. Hét luxesegment bestaat dus niet. Het is wel zo dat meer kapitaalsintensieve activiteiten een grotere kans op het kunnen factureren aan klanten geven. Er is sprake van een positief verband tussen het percentage omzet in de opbrengsten van een activiteit en de kapitaalsintensiteit ervan. Wanneer we controleren voor het percentage omzet in de opbrengsten, blijkt het verband tussen de resultaten en de kapitaalsintensiteit negatief en significant te zijn.

3.6 Tot slot: spanning organisatiedoelen en beleidsdoelen

Uit de financiële analyse blijkt een duidelijk knelpunt te bestaan met betrekking tot de financiering van het werkervaringsprogramma. Dit brengt niet enkel de leefbaarheid van de leerwerkbedrijven in het gedrang, maar ook het realiseren van de beleidsdoelen: het realiseren van een evenwaardige begeleiding voor alle WEP+-werknemers en de uitstroom naar (een tewerkstelling in) het NEC. Uit het onderzoek blijkt immers dat bij enkele leerwerkbedrijven het 'overleven' van de eigen organisatie primeert op het realiseren van de beleidsdoelstellingen.



Figuur 1 Spanning organisatie- en beleidsdoelstellingen

Voorgaande blijkt onder meer uit:

- het hanteren van lagere instapcriteria. Enkele promotoren gaven aan dat ze soms kandidaten aanwerven die eigenlijk niet echt geschikt zijn voor de functie, omdat ze de werkervaringsplaatsen anders niet ingevuld krijgen. De promotoren zullen dan ook eerder lagere instapcriteria hanteren om ervoor te zorgen dat de bezetting zo hoog mogelijk is, dan dat ze hogere profielen zoeken om een zo hoog mogelijke uitstroom te realiseren. Dit is niet conform met de beleidsdoelstelling die de uitstroom naar het NEC beoogt;
- enkele leerwerkbedrijven geven aan dat ze geen minimumpakket vorming aanbieden, omdat de financiering onvoldoende is. Dit is opmerkelijk, aangezien het versterken van de generieke competenties van de doelgroepwerknemers een belangrijke taak is van het leerwerkbedrijf;
- bij slechts twee van de vijftien leerwerkbedrijven start de sollicitatietraining na zes maanden, zodat de mogelijkheid om uit te stromen na zes maanden weinig lijkt te worden benut. Het snel uitstromen betekent dat de werkervaringspromotor op zoek moet naar een nieuwe kandidaat, indien dit niet lukt staat de plaats leeg en wordt er geen financiering ontvangen;
- uit de interviews kunnen we tot slot afleiden dat het merendeel van de promotoren geen rekening houdt met de resultaatsfinanciering (de nazorgpremie). De nadruk wordt gelegd op de bezetting, eerder dan op de uitstroom.

Het huidige sturingsinstrumentarium leidt hier dus duidelijk tot een spanning tussen beleidsdoelen en organisatie(doelen). Om de leefbaarheid van de promotoren te garanderen maar ook de beleidsdoelstellingen te realiseren, lijkt het aanpassen van de financiering en bij uitbreiding het gehele sturingsinstrumentarium aangewezen. In de aanbevelingen gaan we hier dieper op in.

4. Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen formuleren we in de laatste paragraaf de aanbevelingen. Bepaalde aanbevelingen zijn gericht aan de bevoegde overheid, andere aan de betrokken actoren.⁸

4.1 WEP kent verschillende constituerende elementen

In de praktijk blijkt werkervaring volgende constituerende elementen te bevatten:

- een economische activiteit;
- attitudetraining;
- het bijbrengen van generieke competenties;
- het aanleren van technische competenties.

Uit het onderzoek bleek dat deze elementen bij de meeste promotoren aanwezig zijn, maar het gewicht ervan in de praktijk blijkt te verschillen. Bepaalde promotoren zien werkervaring in de eerste plaats als opleiding en voorzien een zeer uitgebreid vormingsaanbod, terwijl anderen dat eerder zien als een economische activiteit en minder vorming voorzien. Enkele promotoren richten zich sterk op productiviteit van de activiteiten en de doelgroepwerknemers, terwijl anderen dit dan weer in mindere mate doen.

Om de uniciteit van WEP te bewaken ten aanzien van onder meer dienstencheque, invoegbedrijven maar ook het bestaande opleidingsaanbod, lijkt het ons noodzakelijk dat gecontroleerd wordt of de omschreven constituerende elementen minimaal aanwezig zijn, ze bepalen immers de uniciteit van het programma.

4.2 Het leerwerkbedrijf: potentieel beter benutten

Uit het onderzoek blijkt dat het potentieel van het leerwerkbedrijf nog niet ten volle wordt benut. In de meeste leerwerkbedrijven is er wel inhoudelijke afstemming, maar wordt er amper organisatorische samenwerking nagestreefd en gerealiseerd. Een verdere integratie lijkt hier wenselijk en noodzakelijk: het biedt immers niet enkel een meerwaarde op organisatorisch vlak, maar ook voor de doelgroepwerknemer: een uitgebreid vormingsaanbod, een goede 'match' tussen werknemer-werkervaringsplaats, ...

Aanbevelingen

- In heel wat leerwerkbedrijven zijn al elementen voor een betere inhoudelijke en organisatorische samenwerking aanwezig. Het oprichten van een kennis-

⁸ Met 'promotoren' doelen we in de tekst op 'interne promotoren', tenzij anders wordt vermeld.

platform waarbinnen best practices worden uitgewisseld zou in dit opzicht een belangrijke stimulans kunnen betekenen.

- Enkele suggesties op het niveau van de leerwerkbedrijven zijn het voorzien van een aparte inschakelingscel met alle inschakelingscoaches voor het geheel van het leerwerkbedrijf, dit laat een meer efficiëntie en flexibele allocatie van personeel toe. Ook het centraliseren van de toeleiding op het niveau van het leerwerkbedrijf lijkt aan te bevelen zowel om tot een maximale bezettingsgraad te komen als tot een goede ‘match’ tussen doelgroepwerknemer en werkervaringsplaats.
- Een opmerkelijke vaststelling is dat er vanuit het beleid geen incentive bestaat om de inhoudelijke samenwerking binnen het leerwerkbedrijf te stimuleren. Integendeel zelfs, met de huidige financiering worden de leerwerkbedrijven die streven naar een geïntegreerde samenwerking als het ware financieel ‘gestraft’, want ze dienen andere financieringsbronnen aan te wenden voor de afstemming. Een passieve houding wordt dus als het ware gestimuleerd. Dit wordt versterkt door het feit dat de samenwerking en schaalvergroting geen financiële meerwaarde blijkt te bieden, maar enkel leidt tot inhoudelijke meerwaarde. Dit legitimeert de aanbeveling om een incentive te voorzien op het niveau van het leerwerkbedrijf om de inhoudelijke en organisatorische integratie te bevorderen. Leerwerkbedrijven die deze integratie niet nastreven, kunnen logischerwijs geen aanspraak maken op deze incentive. Deze incentive zou kunnen gewogen worden naargelang de grootte van het leerwerkbedrijf en het aantal promotoren.

4.3 Opvolging financiële gezondheid promotoren noodzakelijk

Voor sommige promotoren was de financiële gezondheid reeds zeer precair op het ogenblik dat ze in 2008, een erkenning kregen als interne promotor door de Vlaamse overheid. In deze periode was de financiering nochtans een stuk ruimer. We stelden daarnaast vast dat 94% van de operationeel verlieslatende organisaties in 2008 nu ook in de rode cijfers zit voor het totaal van de werkervaring, tegenover 50% van de operationeel rendabelen uit 2008. Dit roept de vraag op of enkele van de huidige problemen niet deels konden worden vermeden door een stringenter screening- en erkenningsprocedure. Daarnaast zien we ook in de huidige werking grote verschillen in de rendabiliteit van de werkervaringspromotoren.

Aanbevelingen

- Het voorzien van een strengere screeningsprocedure in de toekomst waarbij ervaringsgegevens en de financiële gezondheid van de promotoren in rekening worden gebracht bij het al dan niet toekennen van een erkenning tot werkervaringspromotor en/of leerwerkbedrijf.

-
- Vanuit het Vlaams Subsidieagentschap know how en ondersteuning bieden bij het helpen rendabel krijgen of heroriënteren van zwaar verlieslatende promotoren. Voor promotoren waarvoor de financiële situatie precair blijft, dient een begeleiding bij de afbouw van activiteiten worden voorzien. In dit kader kan ook gedacht worden aan een model analoog met de adviesbureaus in de sociale economie waarbij verplicht (gesubsidieerd) managementadvies wordt opgelegd bij (zware) verlieslatendheid. Ook de uitbreiding naar het overige instrumentarium binnen de sociale economie, zoals haalbaarheidsstudies en een sterke zwakte analyse, lijkt hier een te overwegen optie om promotoren/leerwerkbedrijven te ondersteunen.

4.4 Toeleidingsmodel verder verfijnen

De toeleiding blijkt niet overal even vlot te verlopen, zowel wat betreft het volume als de kwaliteit van de doorverwijzing. Een oorzaak hiervan is dat de doelgroep van werkervaring weinig afgebakend is: iedereen die langer dan twee jaar werkloos is, komt in principe in aanmerking.

Aanbevelingen

- Indien de doelgroep van werkervaring niet verder wordt afgebakend, is het aanbevelingswaardig om de toeleiding te organiseren door WEP-experten. Zij kennen immers de maatregel, de werkervaringsplaatsen en de promotoren en kunnen op deze wijze een kwalitatief hoogstaande toeleiding te realiseren. Een bijkomend voordeel is dat ze als vast aanspreekpunt voor de promotor met betrekking tot de toeleiding kunnen fungeren.
- Indien geopteerd wordt om de toeleiding te organiseren op het niveau van de trajectbegeleiders, lijkt het ontwikkelen van een instrument dat de afstand tot de arbeidsmarkt bepaalt en hierbij aansluitend een betere afbakening van de doelgroep noodzakelijk. Daarbij kan gedacht worden aan richtlijnen met betrekking tot het al dan niet gemotiveerd zijn, de minimale kennis van Nederlands, ... Deze afbakening kan deels centraal, maar ook vanuit de AMB-regio zodat kenmerken van de lokale arbeidsmarkt in rekening kunnen worden gebracht.

4.5 Uitwerken procedure voor tewerkstellingsgerichte promotoren

We stelden vast dat er nog steeds externe promotoren zijn die werkervaring blijven zien als een kostenbesparende maatregel.

Aanbevelingen

- Voorzie een getrapte procedure noodzakelijk voor externe promotoren die geen opleiding toelaten, input leveren bij gesprekken, ... Een eerste stap in die

procedure is het geven van voldoende informatie over de rechten en plichten van de externe partners en de leerwerkbedrijven, een finale stap in de procedure is een schrapping van de werkervaringsplaatsen. De vrijgekomen middelen zouden daarbij kunnen geïnvesteerd worden in de financiering van de gesuggereerde ondersteuningsstructuren (cf. infra).

4.6 Productiviteit verhogen

De omzet die gerealiseerd wordt met de WEP+-activiteiten verklaart waarom sommige interne promotoren wel een rendabele werkervaringmodule hebben en anderen niet. Op basis van simulaties bleek dan ook dat een verhoging van de productiviteit een (deel van de) oplossing voor de financiële knelpunten kan zijn. Bij een verhoging van de omzet van 10% is nog 57% verlieslatend (tegenover 66% in de huidige situatie), bij een verhoging van 25% is 29% van de promotoren verlieslatend. Het is echter zo dat deze laatste simulatie impliceert dat 71% van de promotoren de omzet uit de WEP+-activiteiten zou moeten verhogen.

Het verhogen van de productiviteit is dus een mogelijke oplossing, al dient wel opgemerkt dat een productiviteitsverhoging niet voor alle promotoren mogelijk en/of haalbaar is. Niet alle activiteiten lenen zich immers tot een productiviteitsverhoging, bovendien stelden we vast dat sommige promotoren voor bepaalde activiteiten nu al moeilijkheden ervaren met de dienstenrichtlijn. Een verhoging van de productiviteit zal in dat opzicht bijna met zekerheid leiden tot nog meer moeilijkheden. Naast het al dan niet mogelijk zijn van een productiviteitsverhoging lijkt het onzes inziens ook belangrijk om bij het sterk optrekken van de productiviteit te waken over de uniciteit van werkervaring ten aanzien van onder meer dienstencheque- en invoegbedrijven.

Aanbevelingen

- Voorzie ondersteuning voor de promotoren bij het uitbouwen van een commerciële strategie. Naar modaliteiten kunnen we ook hier verwijzen naar een model naar analogie van de ondersteuningsstructuren sociale economie.
- Voorzie kredietmogelijkheden om nieuwe marktniches te ontwikkelen die het mogelijk maken een hogere productiviteit en omzet te realiseren.
- Breng snel duidelijkheid over de mogelijke impact van de dienstenrichtlijn op de activiteiten van de promotoren. Het zal meteen ook duidelijkheid verschaffen over de haalbaarheid en houdbaarheid van het verhogen van de productiviteit als piste om de financiële tekorten te remediëren.
- Tot slot is het noodzakelijk dat het bestaande juridisch kader wordt aangepast. De leerwerkbedrijven moeten de mogelijkheid hebben de productiviteit en omzet te verhogen zonder dat ze in strijd zijn met de wettelijke bepalingen in het besluit.

4.7 Caseload inschakelingscoaches verhogen

Op basis van de analyses bleek dat de caseload van de inschakelingscoaches de bepalende factor is voor de leefbaarheid van de inschakelingsmodule en aldus het verschil verklaart tussen rendabele en niet-rendabele promotoren. Opvallend waren daarnaast de grote verschillen in caseload tussen de leerwerkbedrijven.

Aanbevelingen

- Een simulatie wijst uit dat wanneer alle promotoren de ideaaltypische caseload van 25/VTE zouden halen, slechts 3% van de promotoren een verlieslatende inschakelingsmodule zou hebben tegenover de huidige 33% (zonder overhead). 74% van promotoren zou de caseload moeten verhogen. We bevelen de leerwerkbedrijven dan ook aan om de caseload te verhogen tot 25/VTE. Gegeven de gemiddelde caseload van 1/22 VTE en de caseloads bij belendende organisaties, lijkt dit een haalbare kaart. Een belangrijke randvoorwaarde is wel dat interne, maar zeker ook de externe werkervaringsplaatsen voldoende zijn ingevuld.
- De verschillen in caseloads hangen mogelijk samen met de invulling van het takenpakket van de inschakelingscoaches. Het in kaart brengen van het takenpakket van de inschakelingscoach zou tot meer transparantie kunnen leiden. Hier kan mogelijk aansluitend een profiel van de inschakelingscoach worden opgeënt.

4.8 Financiële leefbaarheid en uitstroomgerichtheid verhogen door hogere nazorgpremie en sectorale differentiatie

Bij de meerderheid van de promotoren primeert de bezetting boven het uitstroompotentieel. Dit is opmerkelijk gezien de finaliteit van werkervaring de uitstroom naar het NEC is. Dit wordt onder meer in de hand gewerkt door de combinatie van de ontoereikende financiering die het financieel overleven op de voorgrond plaatst en de gehanteerde financieringssystematiek die slechts in geringe mate op uitstroom afrekenet.

Om de financiële leefbaarheid te verhogen, bevelen we aan om in eerste instantie in te zetten op een verhoging van de nazorgpremie. Op deze wijze wordt een betere aansluiting met de beleidsdoelstellingen nagestreefd. Bovendien betekent het een beloning voor de leerwerkbedrijven die zwaar hebben geïnvesteerd in de inschakelingsmodule en een incentive voor anderen om dit te doen. Tot slot laat het de mogelijkheid voor de promotoren om eigen accenten te leggen met betrekking tot de constituerende elementen van werkervaring. Het laat dus diversiteit toe, zolang het maar gepaard gaat met resultaten in termen van uitstroom.

Aanbevelingen

- Voorzie een algemene verhoging van de nazorgpremie. Naar modaliteit is een mogelijke optie om een tweevoudige nazorgpremie te voorzien: bij uitstroom en bij duurzame uitstroom (bijvoorbeeld één jaar na het werkervaringstraject). De terugverdieneffecten kunnen hier mogelijk ten dele de extra investering compenseren.
- Naast een dubbele nazorgpremie kan een extra premie worden voorzien voor kapitaalsintensieve activiteiten die toeleiden naar een knelpuntberoep aansluitend bij die activiteit. Tijdens het onderzoek stelden we immers vast dat meer kapitaalintensieve activiteiten niet tot betere resultaten leiden, integendeel. Deze activiteiten vergen meer investering, zijn duurder dan arbeidsintensieve activiteiten en minder rendabel. Dit lijkt ons enkel gerechtvaardigd als deze activiteiten iets extra opleveren, zoals een uitstroom naar een knelpuntberoep aansluitend bij de desbetreffende activiteit. Indien deze uitstroom in de gewenste richting niet wordt gerealiseerd, heeft de werkervaring voornamelijk ‘attitudes’ en algemene competenties bijgebracht om naar het NEC door te stromen. Op zich is dit een waardevol resultaat, maar dit kan waarschijnlijk ook met minder kapitaalsintensieve activiteiten worden gerealiseerd.
- Het inzetten op de verhoging van de nazorgpremie versterkt de focus op doorstroom naar het NEC. Dit verhoogt het belang van de toeleiding. Enerzijds moet de toegeleide doelgroep het potentieel hebben om na een jaar door te stromen naar het NEC, anderzijds dient ook gewaakt te worden dat de promotoren geen kandidaten aanvaarden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Een hogere nazorgpremie kan immers afoming in de hand werken. Het ontwikkelen van een instrument dat de afstand tot de arbeidsmarkt bepaalt, lijkt in dit kader dus aangewezen.
- Om de financiële leefbaarheid van de promotoren te verhogen, heeft voorgaande aanbeveling enkel zin wanneer kruissubsidiëring tussen de inschakelings- en werkervaringsmodule mogelijk wordt gemaakt. Het knelpunt met betrekking tot de financiële leefbaarheid situeert zich immers niet zozeer bij de inschakelingsmodule, maar wel bij de werkervaringsmodule.