

TITEL: ACTIVERING VAN LEEFLOONGERECHTIGDEN: NODEN, AANPAK EN LOKALE SAMENWERKING

Auteur(s): Kathy Goffin, Yolène Sempels en Valentijn Vanoeteren (IDEA Consult)

1. Korte samenvatting van het onderzoek (abstract)

De Vlaamse Regering formuleerde in haar Regeerakkoord 2019-2024 de ambitie om een werkzaamheidsgraad van 80% te bereiken. Om die doelstelling te realiseren, zal elk talent benut moeten worden, ook van personen die zich om diverse redenen niet aanbieden op de arbeidsmarkt, waaronder leefloongerechtigden. Om leefloongerechtigden beter te begeleiden in een traject naar tewerkstelling, zet de Vlaamse overheid onder andere in op meer samenwerking tussen lokale besturen en VDAB.

Dit onderzoek bracht, in kader van de begeleiding van leefloongerechtigden naar een tewerkstelling, de profielen en noden van leefloongerechtigden, de aanpak van de activering door het OCMW, de samenwerking van het OCMW met VDAB en met het bredere lokale netwerk in kaart. Dit gebeurde aan de hand van een documentenanalyse, diepte-interviews (met experten en OCMW-trajectbegeleiders), een online enquête bij trajectbegeleiders van het OCMW en een casestudie-analyse bij 6 lokale besturen.

We leerden over de complexe problematieken van de doelgroep en de noden bij de begeleiding naar werk die eraan verbonden zijn. De doelgroep leefloongerechtigden is zeer divers en heeft nood aan een geïntegreerd, intensief en laagdrempelig traject op maat van de individuele noden. OCMW's kunnen hieraan tegemoet te komen door een brede visie aan te houden op activering, een groot aanbod aan tewerkstellingsprojecten en -activiteiten in de omgeving ter beschikking te hebben, en het gehele aanbod aan tewerkstellingsmaatregelen en -projecten te gebruiken. Er zijn op dit vlak echter nog grote verschillen merkbaar tussen OCMW's.

Daarnaast is ook samenwerking belangrijk – niet alleen het OCMW heeft een rol op te nemen bij de activering van leefloongerechtigden. We zien echter dat het potentieel om geïntegreerd te werken op lokaal niveau wordt onderbenut. Daarnaast blijkt ook het lokaal netwerk rond de begeleiding naar werk nog beperkt en focust deze vooral op de samenwerking met sociale werkplaatsen en met VDAB. Blijvende betrokkenheid tussen VDAB en lokale besturen is belangrijk, en specifieke succesfactoren kunnen deze samenwerking nog versterken, zoals het creëren van nabijheid, goede informatiedoorstroom en transparante communicatie.

Key words:

Activering, leefloongerechtigden, trajectbegeleiding, lokale samenwerking, netwerkmanager, OCMW, VDAB, regisseur sociale economie en werk, arbeidsbemiddeling

2. Doelen van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om inzicht te bieden in:

- ▶ De mate waarin de populatie van leefloongerechtigden “activeerbaar” is (profielen en segmenten o.b.v. noden, drempels, ...) en aldus op te delen is in verschillende segmenten, hoe de overgang tussen de sociale en professionele activering vorm krijgt, en wat de mogelijkheden van tewerkstelling zijn in het normaal economisch circuit;
- ▶ Welke aanpak werkt en niet werkt om de verschillende segmenten van leefloongerechtigden aan het werk te krijgen/te activeren;
- ▶ Welke aanpak en interactiestijlen trajectbegeleiders van het OCMW hanteren, de variatie in de bemiddelingscontext die zich voordoet, en hoe deze variatie in context en aanpak het succes op activeren beïnvloedt;
- ▶ Welke bestuurlijke modellen en partnerschapsmodellen zich voordoen in het complexe landschap, en welke erin slagen om leefloongerechtigden te activeren.

In deze opdracht ligt de focus op de **activering van mensen met een leefloon** in de brede zin – dus ruimer dan TWE - **in de context van de lokale samenwerkingsverbanden met VDAB**.

3. Methoden en data

Een mix van kwalitatieve onderzoeksmethoden werd ingezet om de onderzoeksvragen te beantwoorden, aangevuld met een ondersteunende kwantitatieve analyse:

- **De documentanalyse** omvat een beknopte literatuurstudie over de bestaande inzichten over het de profielen en noden van leefloongerechtigden, de werking van het OCMW en de verschillende tewerkstellingsinstrumenten, de interactiestijlen van bemiddelaars, en de eigenheid van lokale samenwerkingsverbanden.
- **Via diepteinterviews** ter verkenning met zes experts van WSE, EU WSE, VDAB en VVSG werden eerste inzichten verzameld over de profielen en noden van leefloongerechtigden en de mate waarin hier aan tegemoet kan worden gekomen, de lokale samenwerking tussen het OCMW en VDAB en andere relevante partners op lokaal niveau, de drempels op beleidsniveau rond activering van leefloongerechtigden en welke instrumenten onderbenut blijven.
- **(Groeps)interviews met OCMW-trajectbegeleiders vanop het terrein** (5) om na te gaan welke profielen/segmenten van leefloongerechtigden voor hen herkenbaar zijn, welke noden zij identificeren, welke interactiestijlen zij hanteren en op welke manier zij hiermee omgaan (bv. welke terminologie is gangbaar, kiezen trajectbegeleiders bewust voor een interactiestijl, etc.), en hoe de arbeidsbemiddeling concreet verloopt of kan verlopen (inclusief de samenwerking met VDAB-bemiddelaars).
- **Online enquête bij trajectbegeleiders OCMW** die informatie verzamelde over leefloongerechtigden (profielen, noden, inzetbaarheid, (on)beantwoorde noden) en de trajectbegeleiders (interactiestijlen en aanpak begeleiding naar werk, effectiviteit en randvoorwaarden, doorverwijzing VDAB, ...). Via de trajectbegeleiders werden in totaal 189 OCMW's bereikt, oftewel 63 procent van het totale aantal OCMW's in Vlaanderen.
- **Casestudie-analyse** bij lokale besturen, gericht op de werking van de samenwerkingsverbanden, de rolverdeling, de begeleiding van leefloongerechtigden in de praktijk, en de lessen die daaruit kunnen worden getrokken, inzichtelijk te maken. We gingen na hoe de samenwerkingsverbanden functioneren, waar de complementariteit tussen partners zit (zowel VDAB als de bredere lokale partners), en welke lessen we voor lokale besturen kunnen trekken. Daarnaast werden ook een aantal inzichten uit de survey over de activeringsaanpak, de samenwerking tussen OCMW-trajectbegeleiders en VDAB- arbeidsbemiddelaars, en de bredere lokale samenwerking uitgediept. In totaal werden er zes verdiepende cases uitgevoerd bij lokale besturen, meer bepaald zes OCMW's en hun partners die betrokken zijn bij de activering van leefloongerechtigden. De cases werden geselecteerd op demografische kenmerken (provincie, grootte gemeente, doelpopulatie, ...), de rolverdeling tussen VDAB en het lokaal bestuur, de verscheidenheid in partners die betrokken zijn in de samenwerkingsovereenkomst, de historiek van de samenwerking tussen VDAB en het lokaal bestuur. Uiteindelijk werden de volgende OCMW's geselecteerd: Borgloon, Tienen, Essen en Sint-Niklaas. Daarnaast werden twee intergemeentelijke samenwerkingsverbanden gekozen, namelijk DVV Westhoek en Welzijnsband Meetjesland. Elke case bestond telkens uit een intakegesprek met het OCMW, een focusgroep met lokale partners, en enkele opvolginterviews. De focusgroepen beoogden een ruimere selectie dan enkel het lokaal bestuur en VDAB, maar dit bleef echter beperkt tot maximum één à twee medewerkers of de coördinator van sociale werkplekken en/of de regisseur sociale economie en werk.

4. Bevindingen

1. Doelgroep en noden

Doelgroep met doorgaans complexe samenloop van drempels

Het onderzoek wees op de grote diversiteit en heterogeniteit in de groep leefloongerechtigden, waardoor een segmentatie binnen de doelgroep erg moeilijk te maken is. De mate waarin iemand activeerbaar is, hangt namelijk samen met de drempels die het individu ervaart om de arbeidsmarkt te betreden. Welzijnsdrempels op vlak van geestelijke gezondheid, kinderopvang en gezinslast, verslaving, lichamelijke gezondheid en huisvesting zijn volgens de trajectbegeleiders de meest voorkomende drempels bij (professionele) activering én blijken bovendien moeilijk te remediëren. Daarnaast merken trajectbegeleiders op dat beperkte taalkennis bij anderstaligen erg vaak de toegang tot de Vlaamse arbeidsmarkt verhindert. Daarbij komt vaak een gebrek aan gevraagde competenties en attitudes zoals motivatie, werktempo, leervermogen, ... Ook op basis van deze drempels kan men moeilijk segmenten onderscheiden. Bij de overgrote meerderheid van de profielen gaat het immers om een unieke combinaties van verschillende drempels. Bovendien zal ook de manier waarop de leefloongerechtigde omgaat met de drempels verschillend zijn: het gaat niet alleen om de unieke combinatie van drempels 'an sich', maar ook om hoe zelfredzaam ieder individu met elk van die drempels omgaat.

Nood aan laagdrempelige en intensieve activering op maat

Voor het overgrote merendeel van de profielen binnen deze doelgroep met vaak complexe problematieken, is een tewerkstelling in het NEC op korte termijn niet binnen handbereik. Trajectbegeleiders in de casestudie geven aan dat een traject naar werk wél voor de meerderheid kan starten, al is er voor een heel grote groep nood aan een zeer laagdrempelige start. Meer bepaald is er nood aan: trajecten op maat, een geïntegreerde aanpak (zowel drempels op welzijnsdomeinen aanpakken als het zetten van stappen in de richting van een tewerkstelling), laagdrempelige activering (laagdrempelig op vlak van tijdsinvestering, vereiste competenties en attitudes), intensieve opvolging (voor het opbouwen van een vertrouwensband), en het vermijden van een versnipperd begeleidingstraject en slechte aansluiting doorheen het traject.

2. Aanpak van begeleiding naar werk

De begeleiding naar werk vereist expertise en capaciteit – die er binnen het OCMW niet altijd is

Om trajecten op maat uit te stippelen, is goede expertise van de trajectbegeleiding vereist. Er is kennis nodig van alle tewerkstellingsmaatregelen en -projecten, en de regelgeving en administratie die daaraan gekoppeld zijn. Het gaat ook om expertise om een goede inschatting te kunnen maken van welke stappen het meest opportuun zijn in een traject voor een leefloongerechtigde, en op welke manier men dit best opvolgt (screenen van competenties, joboriëntatie, jobmatching, ...). Het is dan ook niet evident om deze expertise op te bouwen voor maatschappelijk werkers die geen ervaring hebben met activering naar tewerkstelling, en zeker niet voor maatschappelijk werkers die de activeringsopdracht boven op een ander takenpakket krijgen. Aansluitend op de aanwezige expertise van de trajectbegeleiding, is ook voldoende capaciteit van de trajectbegeleiding nodig. Uit het onderzoek komt het capaciteitstekort voor trajectbegeleiding bij een deel van de OCMW's als een belangrijk knelpunt naar voor.

Groot aanbod aan tewerkstellingsmaatregelen, maar OCMW's ervaren drempels om het volledige 'menu' te gebruiken

Om trajecten op maat te kunnen uitstippelen, is het belangrijk dat het gehele aanbod aan tewerkstellingsmaatregelen en -projecten in de weegschaal wordt gelegd. Het valt echter op dat niet alle OCMW's gebruikmaken van dat gehele aanbod. Externe taalopleidingen en TWE-trajecten met een artikel 60, § 7 tewerkstelling in de sociale economie worden het vaakst ingezet en maken vaak de kern uit van het activeringsbeleid in OCMW's, maar in het gebruik van instrumenten blijken OCMW's te verschillen. Het onderzoek wijst op volgende verklaringen voor het beperkt gebruik van een aantal maatregelen binnen sommige OCMW's, namelijk dat het groot aanbod een overzicht moeilijk maakt en men teruggrijpt naar 'gekende recepten', de complexe administratie en hoge belasting van sommige tewerkstellingsmaatregelen, men is geen voorstander van de maatregel (bv. niet akkoord met wat die de leefloongerechtigde financieel of op vlak van kansen naar werk oplevert), verkiest het eigen aanbod, of vindt het aanbod onvoldoende passend.

Er wordt een hiaat vastgesteld in 'voortrajecten' voor professionele activering

Er is een groot aanbod van VDAB en tenderpartners, maar er wordt een hiaat vastgesteld aan heel laagdrempelige activiteiten die kunnen voorbereiden op dit aanbod. Het gaat om activiteiten binnen sociale activering die de doorslag naar professionele activering kunnen maken, zoals activiteiten gericht op persoonlijke netwerkvorming. Dit hiaat wordt niet opgenomen door VDAB, en dat is in principe ook VDAB's rol niet. Een aantal OCMW's vangen dit op door een lokale of regionale werking, maar er het aanbod aan dergelijke heel laagdrempelige activiteiten dat in de regio wordt georganiseerd (al dan niet door het OCMW zelf) verschilt. Dit gebrek aan heel laagdrempelige initiatieven blijkt ook een reden voor trajectbegeleiders om de inschrijving bij VDAB uit te stellen.

4. Bevindingen (vervolg)

De begeleiding naar werk is onvoldoende aangepast aan de noden van anderstaligen

Het is erg opvallend hoe beperkte taalkennis als één van de vaakst voorkomende drempels naar voor komt om (professionele) activering te starten.

- Uit de casestudie en uit de open vragen in de enquête blijkt dat trajectbegeleiders ervaren dat het aanbod aan initiatieven om intensief de taal te leren beperkt is en dat het aanbod van VDAB voor anderstaligen erg beperkt is. Zo heerst het idee dat er een minimumniveau Nederlands moet zijn, voordat VDAB kan helpen. VDAB weerlegt dit en geeft aan dat er sterk ingezet is (en nog steeds wordt) op het aanbod voor anderstaligen, maar is wel aan de taalwetgeving gebonden en in zekere mate beperkt in hoever daarin kan gegaan worden.
- Daarnaast blijkt dat samenwerking met partners en werkvloeren over de taalgrens, zowel vanuit VDAB als vanuit OCMW, nog erg beperkt is, hoewel dit een grote meerwaarde zou kunnen betekenen voor leefloongerechtigden die geen Nederlands maar wel Frans spreken en kortbij Wallonië of Brussel wonen.
- Tot slot ervaart men ook dat werkgevers nog te vaak hoge eisen stellen op vlak van kennis van de Nederlandse taal en dat werkvloeren onvoldoende aangepast zijn aan anderstaligen.

Aanpak voor activering naar tewerkstelling hangt deels af van de begeleider...

De analyse van de interactiestijlen van trajectbegeleiders toont duidelijke tendensen in de interactiestijl van de groep trajectbegeleiders: de meeste trajectbegeleiders zijn voorstander van een autonomie-ondersteunende aanpak, maar zetten toch ook sterk in op het controleren van gedrag. Binnen die algemene tendensen zijn toch ook aanzienlijke verschillen tussen trajectbegeleiders zichtbaar. Deze verschillen worden echter niet als een slechte zaak gezien door de OCMW-medewerkers die we spraken: het gaat om “mensen die met mensen werken”, en het is belangrijk dat ieder zijn eigenheid daarin kan bewaren en dat de interactiestijl aangepast kan zijn aan de lokale context en kenmerken van de doelgroep. Daarnaast toont de casestudie dat er verschillen zijn in de expertise van trajectbegeleiders in de begeleiding van leefloongerechtigden naar werk (bv. het hebben van een achtergrond in arbeidsbemiddeling vs. expertise in leefloon). Tot slot speelt ook het persoonlijk engagement en de persoonlijke visie een rol. Daarbij komt het belang van een brede visie op activering aan te houden. Hoewel deze brede visie bij alle trajectbegeleiders die we spraken, werd vastgesteld, worden wel duidelijke verschillen gezien in de perceptie over wanneer iemand ‘klaar’ is om activering te starten bij de dossierbeheerders.

Maar de aanpak van activering naar tewerkstelling hangt nog meer af van de organisatie waarin de begeleider werkt, wat grote verschillen in kwaliteit van de trajectbegeleiding zichtbaar maakt

De autonomie van lokale besturen om de activeringsopdracht vorm te geven, leidt tot sterk verschillende benaderingen bij de OCMW's. Ten eerste bestaan er verschillen tussen OCMW's in de mate waarin de brede visie op activering al gehanteerd en doorgesijpeld is de hele organisatie. Er zijn verschillen in perceptie wanneer iemand ‘klaar’ is voor activering tussen organisaties: er valt bijvoorbeeld op dat de helft van de OCMW's in de enquête aangeeft dat er vaste criteria voor instroom in een traject naar tewerkstelling worden gehanteerd, de andere helft doet dat niet. Daarnaast heeft de visie en de aanpak van de organisatie en van het team waarin men werkt, een grote invloed op de invulling van een traject naar tewerkstelling door een individuele trajectbegeleider, zowel op vlak van de activiteiten waarnaar men toeleidt, als op vlak van interactiestijl die men hanteert. Ten derde zorgt ook de beschikbare capaciteit die er voor de activeringsopdracht ter beschikking voor grote verschillen. De mate waarin de lokale politiek van activering naar tewerkstelling een prioriteit maakt, bepaalt mee hoe kwalitatief het lokaal activeringsbeleid zich ontwikkelt. Om voldoende capaciteit mogelijk te maken, experimenteeruimte te creëren, expertise op te bouwen en een gedeelde, sterke visie op activering in het OCMW uit te bouwen, is ondersteuning vanuit het (lokale) beleid een belangrijke succesfactor.

Experimenteeruimte voorzien via projectoproepen kunnen katalysator van professionalisering van de activeringsopdracht zijn, maar vergroot de kloof tussen lokale besturen

Experimenteeruimte komt naar voor als een succesfactor voor een goede activering omdat het toelaat om heel gericht in te spelen op de noden van de complexe doelgroep en de lokale expertise kan versterken. Deze nodige experimenteeruimte kan gecreëerd worden via projectoproepen. In het huidige landschap nemen de regisseurs sociale economie en werk vaak een trekkende rol op in het coördineren van de lokale projectvoorstellen. Echter komt ook een belangrijke risicofactor naar voor bij een uitgebreide inzet van projectoproepen, nl. dat deze kunnen bijdragen aan nog grotere verschillen tussen lokale besturen. Besturen en samenwerkingsverbanden die deelnemen aan projecten kunnen expertise verder opbouwen en versterkte expertise zorgt er op haar beurt voor dat het eenvoudiger wordt op sterke dossiers op te bouwen en zo verder structureel middelen binnen te halen. Maar omgekeerd, waar medewerkers verdrinken in het operationele en er zo niet meer in slagen om middelen en expertise op te bouwen, kan projectmatige financiering ook zorgen voor een neerwaartse dynamiek. Zo ontstaat een grote kloof tussen lokale besturen in de uiteindelijk aangeboden begeleiding.

4. Bevindingen (vervolg)

3. Lokale samenwerking

Het potentieel om geïntegreerd te werken op lokaal niveau wordt onderbenut

Het lokaal bestuur heeft meer potentieel om geïntegreerd te werken door de afgebakende schaal, een betere voeling met inwoners, en een brede waaier aan bevoegdheden. De meest voorkomende drempels bij leefloongerechtigden in een traject naar tewerkstelling zijn niet (alleen) directe bevoegdheden van de trajectbegeleider, maar passen wel binnen de bredere lokale verantwoordelijkheden. Op lokaal niveau worden de verschillende perspectieven idealiter samengebracht, maar, er blijken nog onvoldoende bruggen tussen verschillende beleidsdomeinen op lokaal niveau (werk, economie, welzijn, mobiliteit, onderwijs).

Intergemeentelijke samenwerking biedt meerwaarde, maar houdt risico's in

In ongeveer één op drie OCMW's wordt de activeringsopdracht uitbesteed aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband of een externe partner. Bij kleinere OCMW's gaat het zelfs bijna over de helft (48%). Voordelen van zulke samenwerking zijn het realiseren van een meer gedeelde visie op activering van leefloongerechtigden in de regio, de creatie van een platform voor kennisdeling en reflectie, de opbouw van expertise, en een sterker lokaal aanspreekpunt voor bovenlokale partners zoals VDAB. Hier tegenover staan ook risico's. Voorbeelden hiervan zijn een verminderd eigenaarschap bij lokale besturen met bijhorende verlies van expertise, niet ieder samenwerkingsverband hetzelfde potentieel heeft qua brede, integrale werking zoals een lokaal bestuur, gezien de grotere afstand tot de doelgroep en het meestal strikter afgebakend takenpakket. De intergemeentelijke samenwerking verloopt ook niet altijd even vlot, waarbij soms partners uittreden of niet aansluiten om redenen die niet gelinkt zijn aan de kwaliteit van de begeleiding (zoals onderling wantrouwen tussen bepaalde besturen, verschillende politieke coalities, ...).

Het lokale netwerk rond activering van leefloongerechtigden blijft relatief beperkt

In de aanpak van de activering van leefloongerechtigden wordt vooral beroep doen op een kleine groep van vertrouwde partners. De kernpartners zijn in eerste instantie VDAB en een samenwerking met een aantal werkvloeren in de sociale economie (vb. kringwinkel). Daarnaast heeft men doorgaans gerichte contacten in functie van noden van cliënten (vb. met private dienstverleners). Een hiaat blijkt de samenwerking met private werkgevers: het blijkt een grote uitdaging om voldoende geschikte werkplekken te vinden voor de doelgroep. Trajectbegeleiders ervaren dat privéwerkgevers nog onvoldoende openstaan voor de doelgroep en onvoldoende gepaste begeleiding voorzien, ze handvaten en expertise ontbreken om een netwerk met privéwerkgevers op te bouwen, en het vinden van werkplekken bij private werkgevers niet bij alle lokale besturen een hoge prioriteit is. Via de meer gekende kanalen (vb. een maatwerkbedrijf of een interne werkvloer) worden vaak sneller werkplekken gevonden met een beperktere inspanning.

Er wordt onvoldoende over grenzen heen samengewerkt

Het onderzoek toont aan dat er onvoldoende over grenzen heen wordt samengewerkt. Enerzijds gaat het over samenwerking over de grenzen van het lokaal bestuur heen, wat een voelbare impact op het terrein heeft, bijvoorbeeld voor leefloongerechtigden die verhuizen van gemeente of potentiële werkgevers. Via intergemeentelijke samenwerking wordt voor een stuk meer bovenlokale coherentie georganiseerd. Tegelijk stellen we vast dat het potentieel van de regisseur sociale economie en werk nog onvoldoende wordt benut. Mogelijke drempels zijn onvoldoende zichtbaar zijn voor de lokale besturen en/of beperkt inspelen op en coördineren van bovenlokale opportuniteiten, beperkte capaciteit van de regisseur, een onduidelijk of onvoldoende mandaat krijgen vanuit de lokale besturen, of een onlogische regionale indeling van het regiegebied. Daarnaast botsen ook de structuur van VDAB en de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op de grenzen van de provincie, van Vlaanderen en van het land. Zo gaat potentieel vruchtbare samenwerking of toeleiding verloren.

Groei-potentieel voor een écht bloeiende samenwerking tussen VDAB en OCMW

Er werd de laatste jaren sterk ingezet op het versterken van de samenwerking tussen VDAB en lokale besturen, zowel op strategische niveau via de netwerkmanagers en het afsluiten van de samenwerkingsovereenkomsten waarin gedeelde doelen werden/worden bepaald, als op operationeel niveau, met een duidelijk aanspreekpunt voor elk OCMW bij de intensieve dienstverlening van VDAB en met gestructureerde afstemming van het dossierbeheer van leefloongerechtigden die ingeschreven worden bij VDAB. Dat toont zich ook in de tevredenheid over de samenwerking met VDAB, die eerder positief of neutraal is. Toch is er duidelijk ook nog groei-potentieel. Enkele factoren die de samenwerking kunnen bevorderen zijn fysieke nabijheid, elkaar persoonlijk kennen, duidelijkheid over wie men binnen VDAB voor welke vragen kan contacteren, flexibiliteit in de werking van VDAB, en goede communicatie.

5. Aanbevelingen

1. Aanbevelingen voor lokale besturen

Maak van activering een aparte functie of dienst – binnen of buiten de organisatie

Trajectbegeleiding is een rol die specialistische kennis vereist en die een medewerker er moeilijk boven op een ander takenpakket erbij kan nemen. De vereiste expertise is overigens andere expertise dan die van een dossierbeheerder. De trajectbeleider zou zich exclusief moeten kunnen richten op het opbouwen en up-to-date houden van de expertise op vlak van begeleiding naar een tewerkstelling. Bovendien dragen de trajectbegeleiders ook best een 'andere pet' dan die van de dossierbeheerder, die o.a. de opdracht heeft om te controleren of er aan de voorwaarden voor het ontvangen van een leefloon voldaan blijft. Het loskoppelen van de rollen creëert, naast vertrouwen vanuit de leefloongerechtigde, ook vertrouwen vanuit andere dienstverleners die betrokken zijn bij de begeleiding van de leefloongerechtigde. We bevelen de lokale besturen daarom aan om doordacht na te gaan hoe de activeringsopdracht georganiseerd wordt. Trajectbegeleiding verdient minstens een aparte functie te zijn, en bijkomend raden we aan om minstens twee trajectbegeleiders aan te stellen, omdat afstemming met een collega gezien de complexiteit van de cases hoogstnodig is. Indien dit niet mogelijk is, raden we aan om de activeringsopdracht op bovenlokaal niveau te organiseren en dus uit te besteden aan een intergemeentelijke samenwerking. Om hiaten in de eigen werking op te vullen, raden we aan om de samenwerking op te zoeken, bv. met VDAB voor de werkgeversbenadering.

Hanteer een brede visie op activering en laat deze doorsijpelen in de gehele organisatie

Voortrajecten met activiteiten binnen sociale activering kunnen deel uitmaken van een laagdrempelig traject naar tewerkstelling. Er is een groot aanbod aan werk- en zorgtrajecten, opleidingen (zowel rond taal, algemene vaardigheden, als technische vaardigheden), mogelijkheden in de sociale economie, ... die voor een leefloongerechtigde haalbaar en versterkend kunnen zijn. Het is voor de doelgroep namelijk erg belangrijk dat er een brede visie wordt gehanteerd op wat er mogelijk is binnen activering naar tewerkstelling en dat activering dus meer inhoudt dan een toeleiding naar voltijds werken in het NEC. Ook een visie op taalbeleid in functie van taaltoegankelijke dienstverlening en het combineren van stappen naar tewerkstelling en taalverwerving is belangrijk. Daarbij is het ook belangrijk dat deze brede visie op activering gedeeld wordt in alle geledingen van het OCMW en breder het lokaal bestuur (i.e. naast trajectbegeleiders ook andere OCMW-medewerkers, andere diensten binnen het lokaal bestuur, het Bijzonder Comité Sociale Dienst), en dat er een goede afstemming is tussen het OCMW en de gemeente.

Geïntegreerd werken over beleidsdomeinen heen

De veelheid en combinatie aan uitdagingen waarmee een deel van de leefloongerechtigden worden geconfronteerd, vragen een integrale begeleiding door de betrokken partners. Veel dossiers vereisen een traject naar werk waarbij ook gewerkt kan worden aan drempels op vlak van kinderopvang, mobiliteit, onderwijs, welzijn,... Om dit te realiseren, zijn zowel op niveau van attitude en vaardigheden bij de medewerkers, op operationeel niveau als op beleidsmatig niveau inspanningen nodig. Meer en meer worden generieke competenties zoals netwerkdenken cruciaal voor medewerkers van lokale besturen. Om dit mogelijk te maken, is een duidelijke omkadering nodig van de betrokken medewerker(s). Idealiter kadert deze praktische ondersteuning in een geïntegreerde beleidsplanning, waarbij niet enkel gedacht wordt vanuit het belang van een dienst, het OCMW of de gemeente/stad. Beleidsdoelstellingen rond activering zijn niet enkel een nood en taak vanuit de dienst trajectbegeleiding, maar sluiten aan bij andere ambities van het lokaal bestuur. Dit expliciet maken kan bijdragen aan het draagvlak en de slagkracht rond activering.

Experimenteer en leer

De complexiteit van de problematieken van de doelgroep en de evolutie die zich daarin voordoet, vraagt om flexibiliteit en steeds evoluerende oplossingen om tegemoet te komen aan de uitdaging om deze doelgroep te ondersteunen bij het bekomen van een duurzame tewerkstelling. Daarbij is het belangrijk om het principe van een lerende organisatie, het continu bijleren, als vertrekpunt te nemen. Experimenteeruimte creëren voor de trajectbegeleiders kan dit continu bijleren ondersteunen en kan een positieve spiraal teweegbrengen. Via deelname aan projecten wordt expertise en capaciteit opgebouwd, die er op zijn beurt voor kan zorgen dat het eenvoudiger wordt om sterke dossiers op te bouwen en zo verder structureel middelen binnen te halen. Alert zijn voor projectoproepen, en de ruimte creëren om deze op te volgen, is daarvoor nodig.

5. Aanbevelingen (vervolg)

2. Aanbevelingen voor VVSG

Werk aan een minimale stroomlijning in de aanpak en de kwaliteit van de trajectbegeleiding overheen lokale besturen via de opmaak van een ondersteunend kwaliteitskader

Er worden grote verschillen vastgesteld in de aanpak en kwaliteit van de activering naar tewerkstelling van leefloongerechtigden tussen lokale besturen. Om meer stroomlijning te brengen in de activering naar tewerkstelling in lokale besturen, zou VVSG het initiatief kunnen nemen om, samen met lokale besturen en met inbreng van de expertise vanuit VDAB, een ondersteunend kwaliteitskader rond activering naar tewerkstelling voor lokale besturen op te stellen. In dit kader kan opgenomen worden hoe activering naar tewerkstelling kwaliteitsvol vormgegeven kan worden, hoe dossierbeheerders ondersteund kunnen worden om de inschatting van doorverwijzing te maken, welke elementen zeker deel moeten uitmaken van de aanpak van begeleiding naar tewerkstelling (bv. intake, screening, joboriëntatie, ...) en hoe elk van deze elementen op een kwaliteitsvolle manier aangeboden kan worden, welke actoren daarbij betrokken kunnen worden, etc. Ook een visie op taalbeleid in functie van taaltoegankelijke dienstverlening en het combineren van stappen naar tewerkstelling en taalverwerving kan daarin opgenomen worden. Ook kan er toegewerkt worden naar een duidelijke richtlijn/duidelijke criteria over wanneer iemand kan starten met sociale activering of professionele activering en een inschrijving bij VDAB aan de orde is. Dit kwaliteitskader moet duidelijk bedoeld zijn om lokale besturen te ondersteunen bij het maken van strategische beslissingen op vlak van activering naar tewerkstelling en de aanpak ervan, niet om te controleren of lokale vrijheid te beperken.

Ondersteun de expertise-opbouw en -deling van lokale besturen

Kennis- en ervaringsdeling is een grote meerwaarde bij de activering van leefloongerechtigden. Heel wat lokale besturen experimenteren en werken eigen aanpakken uit om aan de uitdagingen tegemoet te komen. VVSG kan de kennisopbouw en -deling ondersteunen door relevante projectoproepen te delen, geleerde lessen te capteren en ontsluiten, en good practices de kans geven om opgeschaald te worden. VVSG zou hierin een coördinerende rol kunnen opnemen. Er dient een strategie te worden uitgewerkt, in afstemming met VDAB, over hoe een systematische feedbacklus kan opgezet worden. Daarbij komt ook dat afstemming tussen lokale besturen belangrijk is. Deze uitwisseling zorgt ervoor dat lokale besturen elkaar kunnen versterken. Ook deze uitwisseling kan VVSG ondersteunen, in afstemming met de aanpak die VDAB daarrond al organiseert met haar lerende netwerken. VVSG kan de noden vanuit de lokale besturen opvangen en signaleren bij VDAB en Vlaamse Overheid.

Sensibiliseer over het belang van samenwerken

Ook samenwerking tussen lokale besturen kan door VVSG gestimuleerd worden. Sensibiliseer over het belang van een goede schaal van de organisatie van de activeringsopdracht en het belang en de kracht van een geïntegreerde werking voor succesvolle activering van leefloongerechtigden.

3. Aanbevelingen voor VDAB

Versterk het aanbod voor anderstaligen en communiceer over het versterkte aanbod

Begeleiding van leefloongerechtigden naar werk loopt veel te vaak vast bij beperkte taalkennis. Pas het aanbod en de werking van VDAB optimaal aan aan de noden anderstaligen. Zet verder in op een kwaliteitsvolle dienstverlening voor anderstaligen, het meer toegankelijk maken van tewerkstellingsmogelijkheden en -activiteiten voor anderstaligen, samenwerking met bemiddelingsdiensten, opleidingsverstrekkers en werkvloeren over de grenzen heen, het wegwerken van taaldrempels op werkvloeren en op het verbreden van de blik van werkgevers naar de taalvereisten die ze stellen. Daarnaast is het erg belangrijk om goed te communiceren over de mogelijkheden die VDAB biedt voor anderstaligen richting OCMW's. Bij OCMW's leeft nu de ervaring en perceptie dat VDAB nog erg weinig kan betekenen voor mensen die het Nederlands niet machtig zijn.

Streef naar maximale complementariteit met het lokale aanbod en garandeer dat hiaten worden opgevangen

Het grote aanbod aan tewerkstellingsinstrumenten en -trajecten van VDAB en tenderpartners ontbreekt aan de meest laagdrempelige activiteiten voor leefloongerechtigden die nog niet meteen klaar zijn voor professionele activering. Het is belangrijk om uit te klaren of deze laagdrempelige, voorbereidende sociale activering tot de rol van VDAB behoort, dan wel tot die van het OCMW. Daarnaast pleiten we ervoor dat VDAB samen met lokale besturen nagaat hoe dit hiaat structureel en Vlaanderen-breed opgevuld kan worden.

Maak het aanbod meer toegankelijk voor OCMW's

Een aantal drempels voor de toegankelijkheid van het VDAB-aanbod voor de OCMW-trajectbegeleiders komen in het onderzoek naar voor. Enerzijds is het moeilijk om het overzicht over de grote waaier aan tewerkstellingsinstrumenten, -trajecten en -projecten, te bewaren. Anderzijds is de administratieve belasting van heel wat maatregelen te zwaar, volgens de trajectbegeleiders. We bevelen VDAB daarom aan om oplossingen te zoeken voor deze knelpunten:

5. Aanbevelingen (vervolg)

- Blijf inzetten op duidelijke en toegankelijke communicatie over het aanbod en elk van de activiteiten in het aanbod;
- Blijf inzetten op het duidelijk en op maat informeren over het aanbod, onder andere in de lerende netwerken met OCMW-trajectbegeleiders en VDAB-bemiddelaars;
- Garandeer een snelle en toegankelijke hulplijn die de trajectbegeleiders over elk van de maatregelen kan informeren en kan ondersteunen bij het gebruik ervan (een hulplijn waarbij de trajectbegeleiders terecht kunnen via gerichte doorverwijzing van het vast contactpunt van het OCMW bij VDAB);
- Ga na hoe de administratie zo veel mogelijk geminimaliseerd en/of uit handen genomen kan worden;
- Voorzie hulpmiddelen die het gebruik van instrumenten vergemakkelijken (bv. automatiseren van administratieve verplichtingen, standaardjablonen voorzien, ...).

Ook is een gemeenschappelijk datasysteem tussen OCMW en VDAB een grote hefboom voor een goede samenwerking en vlotte communicatie. Ga na hoe de betere aansluiting tussen de systemen gerealiseerd kan worden.

Organiseer en verduidelijk nabijheid richting lokale besturen

We bevelen VDAB aan om verder op nabijheid richting lokale besturen in te zetten. Nabijheid wordt gecreëerd door fysieke nabijheid (het delen van een locatie, zitdagen in het lokaal bestuur), maar ook door het inzetten op korte communicatielijnen, snelle reactietijden, en persoonlijke, warme contacten. We raden aan om te garanderen dat de vaste contactpersoon van VDAB als 'hulplijn' voor ieder OCMW beschikbaar is, dat deze intern een warme overdracht kan doen van ondersteuningsvragen vanuit het OCMW naar andere diensten van VDAB, en dat deze contactpersoon proactief en warm contact houdt met de OCMW-trajectbegeleiders – en dat dit gegarandeerd is in alle regio's van Vlaanderen. De lerende netwerken tussen OCMW-trajectbegeleiders en VDAB-bemiddelaars worden als erg positief ervaren. Ze kunnen nog versterkt en uitgebreid worden, met meer afstemming met lokale besturen over de agendasetting, de vorm, de schaal en de samenstelling. Ook kan nog verder ingezet worden op de informatiedoorstroom van de inzichten uit de lerende netwerken naar lokale besturen die niet aanwezig zijn. Op strategisch niveau biedt de samenwerkingsovereenkomst met lokale besturen een momentum om een gedeeld doel te expliciteren en op te volgen. Daarbij is een essentiële succesfactor wel dat er effectief een opvolgingsstructuur wordt voorzien om de acties in de praktijk uit te voeren en bij te sturen indien nodig. Tot slot is het belangrijk om het MLP-platform voor alle dossierbeheerders en trajectbegeleiders in de OCMW's toegankelijk te maken. OCMW-bemiddelaars ondervinden soms praktische drempels (bv. MLP die niet compatibel is met de eigen software, geen kennis hebben van het programma, ...).

Versterk de samenwerking over grenzen heen

Om het potentieel van heel wat leefloongerechtigden (die kortbij provincie-of landsgrenzen wonen, die geen Nederlands maar wel Frans spreken) alle kansen te bieden, is sterke samenwerking nodig, zowel over provinciegrenzen als over de Vlaamse grenzen heen. De provinciale organisatie van VDAB zou samenwerking met organisaties over provinciegrenzen heen niet mogen belemmeren. Ook samenwerking met Actiris en Forem kan versterkt worden, alsook bemiddelingsdiensten uit de buurlanden. Ga na hoe meer verbinding gecreëerd kan worden met projecten, tewerkstellingsplekken, opleidingsmogelijkheden, ... die fysiek dichtbij zijn, maar bestuurlijk veraf.

Meer verbinding maken met werkgevers in het NEC

Er is vraag bij lokale besturen voor ondersteuning bij de toeleiding naar privéwerkgevers. Om kwetsbare groepen toe te leiden naar reguliere economie, geven OCMW's immers aan dat ze de expertise en het netwerk missen. Op dit vlak is een sterkere samenwerking met VDAB nodig. De brug naar de expertise van VDAB in haar werkgeversbenadering zou dan ook sterker gemaakt moeten worden en VDAB zou een grotere rol kunnen spelen in het uitbreiden van de lokale netwerken rond de activering van leefloongerechtigden met werkgevers in het NEC, in samenwerking met partners kortbij deze werkgevers zoals werkgeversorganisaties, sectororganisaties en de dienstverleners die ondernemingen ondersteunen bij inclusie-uitdagingen op de werkvloer (o.a. i.k.v. de aankomende ESF-oproep Inclusieve Werkvloeren).

Bekijk mogelijkheden om een opleidingsaanbod op maat uit te werken voor trajectbegeleiders van OCMW

VDAB zou de opbouw van de expertise in de begeleiding naar tewerkstelling van (nieuwe) trajectbegeleiders bij de OCMW's kunnen ondersteunen. VDAB zou, vertrekkend vanuit de opleiding die zij zelf aanbieden aan startende VDAB-arbeidsbemiddelaars, een opleiding kunnen ontwikkelen voor startende trajectbegeleiders bij het OCMW. Deze opleiding zou zich zowel kunnen richten op algemene vaardigheden in arbeidsbemiddeling (interactie en opvolging van leefloongerechtigden en met werkgevers, screening van competenties, joboriëntatie, jobmatching, ...) als op praktische kennis over onder andere het MLP-platform, samenwerking met VDAB-bemiddelaars, het VDAB-aanbod aan tewerkstellingsinstrumenten en -trajecten, ...

5. Aanbevelingen (vervolg)

3. Aanbevelingen voor Vlaamse Overheid

Stimuleer de (verdere) professionalisering van de activeringsopdracht bij lokale besturen

Om lokale besturen te stimuleren om de activering van leefloongerechtigden verder te professionaliseren, is er nood aan een hefboom. Activering naar tewerkstelling is voor heel wat lokale besturen immers geen grote prioriteit. We zien verschillende mogelijkheden om deze hefboom te creëren. Een mogelijke stimulans is het in kaart brengen van de kosten en baten van het succesvol activeren van leefloongerechtigden voor lokale besturen. Ook kan de overheid ook inzetten op het promoten van expertiseopbouw, bv. via samenwerking of via het aanbieden van ondersteunend materiaal of externe expertise. Daarnaast kan de Vlaamse Overheid de lokale besturen ook financieel stimuleren. Bij het uitwerken van financiële stimulansen, geven we wel graag enkele aandachtspunten mee. Ten eerste creëert projectmatige financiering de nodige experimenteerruimte, maar zorgt tegelijkertijd ook voor een grotere kloof tussen lokale besturen (besturen met veel vs. met beperkte expertise noch ruimte om projectvoorstellen uit te werken) en de uiteindelijk aangeboden begeleiding. Overweeg ook andere vormen van financiering, zoals werken met trekkingsrechten (cf. het lokaal Energie en Klimaatpact). Op deze manier wordt de voorafgaande administratieve last beperkt, maar worden lokale besturen wel gestimuleerd om sterker in te zetten op activering. Ten tweede moet worden nagegaan of de financiële stimulans in al haar facetten bijdraagt aan de gewenste transitie van de professionalisering van de activering van leefloongerechtigden op systeemniveau. Verbindt ten derde voorwaarden aan financiering om te sturen in de kwaliteit van de activering die wordt ontwikkeld. Tot slot kan de Vlaamse Overheid meer handvaten bieden voor de professionalisering van de activeringsopdracht door middel van een ondersteunend kwaliteitskader (te bekijken met VVSG).

Stimuleer experimenteren, maar ook leren en opschalen

We pleiten er voor om de nodige experimenteerruimte mogelijk te maken, maar schuiven wel enkele belangrijke randvoorwaarden naar voor. Ten eerste houdt projectmatige financiering een risico in op het vergroten van de kloof in professionalisering van de activeringsopdracht tussen lokale besturen. Er is daarom aandacht nodig om drempels weg te nemen om deel te nemen zodat alle lokale besturen mee gaan in het experimenteren. Daarnaast is het coördineren van de experimenten essentieel. Er is nood aan: een goed monitoringskader om geleerde lessen te capteren, een centraal overzicht van de experimenten en geleerde lessen (met een belangrijke rol voor VDAB en VVSG), het mogelijk maken van opschaling van de goede praktijken.

Evalueer, bekrachtig en versterk de rol van regisseur sociale economie en werk

De regierol sociale economie kreeg een uitbreiding naar werk, gecombineerd met een grotere dekkinggraad van de lokale besturen (t.o.v. 2020) en een hoger budget. Dit illustreert het toegenomen belang van deze rol. In de volgende lokale beleidscyclus wordt een nieuwe oproep voorzien voor regisseurs, wat een ideaal moment is om te evalueren en bij te sturen wat de Vlaamse overheid en de betrokken actoren op het terrein precies verwacht van deze rol. Aandachtspunten daarbij zijn:

- Het kader zoveel mogelijk afstemmen op waar de regisseur de grootste meerwaarde kan bieden, namelijk het overzicht bewaren over en voor de verschillende stakeholders, ze samenbrengen en de strategische afstemming stimuleren.
- De rol van de regisseur verder inbedden en verduidelijken richting de lokale besturen. Een belangrijk vraagstuk daarbij is ervoor zorgen dat de regisseur effectief een duidelijk mandaat krijgt vanuit de lokale besturen. Aanvullend stelt zich de vraag over de verhouding tot andere bovenlokale functies rond werk, zoals de netwerkmanager van VDAB.
- Zorgen voor een gebiedsdekkende en coherente afbakening van de regiegebieden.
- Aandacht besteden aan de verhouding tussen de verschillende beleidsprioriteiten van de regisseur.

Stimuleer geschikte schaal activeringsrol

De geschikte schaal voor activering is onlosmakelijk verbonden met de rolverdeling tussen lokale besturen en de Vlaamse overheid (incl. VDAB). Daarbij pleiten we ervoor om dit debat niet te verengen tot een discussie over een strikte 'taakverdeling', maar te vertrekken vanuit de verwachtingen ten aanzien van lokale besturen en de troeven die ze aanbrengen. Hierbij denken we aan de rol die lokale besturen te vervullen hebben om een geïntegreerde aanpak mogelijk te maken voor complexe problematieken en cases, de mogelijkheid tot maatwerk, en het potentieel om experimenteel en innovatief te werken. VDAB kan hier duidelijke complementaire kerncompetenties aan toevoegen, bijvoorbeeld qua proceskwaliteit, data en monitoring en de overkoepelende coördinatie. De precieze rolverdeling is vanzelfsprekend best voorwerp van overleg en afstemming. We adviseren een schaaldebat dat vertrekt vanuit de rolverdeling en de randvoorwaarden die nodig zijn om deze verdeling te kunnen realiseren. Deze schaal kan zowel bereikt worden door intergemeentelijke samenwerking als door fusies van lokale besturen.

5. Aanbevelingen (vervolg)

Zorg dat beperkte kennis van Nederlandse taal een minder grote drempel wordt om aan de slag te gaan (en daarbij begeleid te worden)

- Flexibiliseer de regelgeving op vlak van taal voor VDAB, zodat zij de ruimte krijgen om hun aanbod voor anderstaligen te versterken en naar buiten toe te communiceren.
- Zet samen met VDAB en haar tenderpartners, sectororganisaties, werkgeversfederaties, en dienstverleners op vlak van inclusief ondernemen (onder andere de partnerschappen Inclusieve werkvloeren) in op het wegwerken van taaldrempels op werkvloeren en op het verbreden van de blik van werkgevers naar de taalvereisten die ze stellen.
- Zorg voor een voldoende flexibel en intensief aanbod NT2.

Blijf prioriteit leggen op het wegwerken van structurele drempels en op het stimuleren van inclusie in ondernemingen

Structurele knelpunten op vlak van mobiliteit, kinderopvang, geestelijke gezondheidszorg, huisvesting en de inactiviteitsval zijn belangrijke hindernissen voor activering naar tewerkstelling. Prioriteer deze uitdagingen en werk toe naar oplossingen zodat er in de begeleiding van een leefloongerechtigde gemakkelijker tegemoet gekomen kan worden aan deze drempels en een (traject naar) tewerkstelling sneller op de radar kan komen. Blijf ook investeren in inclusieve werkvloeren – een werkpunt dat blijft bestaan om mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt te kunnen integreren in onze arbeidsmarkt.

Referenties

- Albertijn, M., Van Doorslaer, E., & Janssens, S. (2021). *Onderzoek naar de uitvoering van de GPMI-hervorming*.
- Van Dooren, G., Kuppens, J., Druetz, J., Struyven, L., & Franssen, A. (2012). *Sociale activering, tussen actief burgerschap en betaalde arbeid: een verkennend onderzoek naar de praktijk van sociale activering in de Belgische OCMW's*. HIVA. Onderzoeksinstituut voor arbeid en samenleving; Leuven.
- IDEA Consult & Deloitte. (2021). *Evaluatie verhoogde staatstoelage in kader van artikel 60, §7*.
- Goffin, K., Valsamis, D., Carpentier, M., Faes, K., & Verhaeghe, N. (2023). *Onderzoek naar kinderopvang voor baby's en peuters en tewerkstelling in Vlaanderen*. Departement Werk en Sociale Economie: Brussel.
- De Coen, A., Valsamis, D., & Vanoeteren, V. (2018). *Activering van leefloongerechtigden via tijdelijke werkervaring*.
- Janssens, L., & De Rynck, F. (2023). *Visie op de toekomst van het lokaal & binnenlands bestuur in Vlaanderen*.
- POD Maatschappelijke Integratie. (2022). FOCUS: Geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (deel 2).
- Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. (2021). *Studie naar de populatie en het aanbod arbeidsmatige activiteiten*.
- Van Parys, L., & Struyven, L. (2017). *De rol en impact van de arbeidsbemiddelaar in het nieuwe begeleidingsmodel van VDAB. Inzicht in de besluitvorming en de interactiestijlen van de individuele VDAB-bemiddelaar o.b.v. de resultaten van de websurvey bij bemiddelaars*. HIVA. Onderzoeksinstituut voor arbeid en samenleving; Leuven.
- VDAB & VVSG. (2022). *Samenwerking VDAB & Lokale besturen, beleidsrapportage december 2022*. <https://extranet.vdab.be/system/files/media/bestanden/2023-05/Beleidsrapportage%20Q4-1503%20def%20%282%29.pdf>