

Samenwerking op (de) proef?

De proeftuinen VDAB – OCMW in kaart gebracht

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

Op 1 januari 2012 ging fase 2 van de proeftuinen VDAB-OCMW officieel van start. Deze proeftuinen hadden als doelstelling om de samenwerking tussen VDAB als arbeidsmarktregisseur en de OCMW's als belangrijke lokale welzijnspartner te verbeteren. In dit onderzoek brengen we op basis van de ervaringen binnen de vijf deelnemende proeftuinen in kaart hoe de samenwerking concreet vorm kreeg, en dit gaande van de intake en screening van cliënten tot en met de uitvoering en opvolging van concrete activeringstrajecten. We bestuderen ook welke doelgroepen in de praktijk opgenomen werden binnen de proeftuinen, en formuleren naar het einde toe een aantal randvoorwaarden voor een vlotte samenwerking. Tot slot halen we kort enkele aandachtspunten voor het beleid aan.¹

vooral eer toegang te krijgen tot het systeem van de werkloosheidsuitkering omdat men in het verleden niet of onvoldoende dagen heeft gewerkt. Tussen deze twee uitkeringsstelsels, en dus tussen VDAB en de OCMW's, vindt er echter continu een uitwisseling van cliënten plaats. Een belangrijk deel van de langdurig geschorste werkzoekenden komen terecht bij het OCMW. Leefloners die ondertussen een voldoende aantal dagen gewerkt hebben, vaak via een tewerkstelling in art.60§7², krijgen opnieuw toegang tot de werkloosheidsverzekering en ressorteren dus onder VDAB.

Samenwerking tussen VDAB en de OCMW's

VDAB is als Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling bevoegd voor het activeren van de werkzoekenden die een werkloosheidsuitkering ontvangen via de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA). De lokale OCMW's zijn verantwoordelijk voor de activering van cliënten die via het OCMW een leefloon ontvangen. Het leefloon (of equivalent leefloon) vormt als sociale bijstandsuitkering voor velen een vangnet nadat hun recht op een werkloosheidsuitkering is uitgeput, of

Naast deze overlap in cliënteel hebben VDAB en de OCMW's ook een gemeenschappelijk doel, namelijk de eigen uitkeringsgerechtigden activeren en begeleiden, en dit zoveel mogelijk naar de reguliere arbeidsmarkt. Zowel VDAB als OCMW streven deze doelstelling na vanuit hun eigen rol als arbeidsmarktregisseur dan wel lokale welzijnspartner. Beide organisaties ontwikkelden hiervoor een eigen dienstverleningsaanbod en samenwerkingsverbanden met derden uit de non-profit en de privésector,

waarmee zij beogen zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de heterogene noden van de betrokken doelgroepen.³ Gezien deze parallelle ontwikkelingen binnen OCMW en VDAB, en de aanwezigheid van cliëntstromen tussen beide organisaties, kwam er geleidelijk aan meer aandacht voor samenwerking. Reeds in het jaar 2000 openden de eerste lokale werkwinkels, met als uitgangspunt het verenigen van alle diensten in verband met werkgelegenheid – inclusief het OCMW – onder één loket. De laatste jaren werd ook steeds duidelijker dat een deel van de werkzoekenden in begeleiding bij VDAB kampt met een bredere niet-arbeidsmarktgerelateerde of welzijnsproblematiek. Voor deze groep startte VDAB met het opzetten van verschillende trajecten met aandacht voor zowel werk als welzijn. Aan de andere kant stelden onderzoekers vast dat sommige (equivalent⁴) leefloongerechtigden sneller zouden kunnen toegeleid worden naar de arbeidsmarkt dan momenteel het geval is (Struyven, Heylen & Van Hemel, 2010). Een geïntegreerde activeringsaanpak die – in navolging van het W² concept van Steenssens et al. (2008) – aandacht besteedt aan zowel werk als welzijn, wordt bijgevolg in toenemende mate als noodzakelijk gezien. Een dergelijke aanpak vereist echter meer doorgedreven vormen van afstemming en coördinatie tussen VDAB en de OCMW's.

De proeftuinen VDAB – OCMW

De proeftuinen VDAB – OCMW hebben als voornaamste doelstelling om te experimenteren met nieuwe vormen van samenwerking. Het uiteindelijke doel binnen elk van de proeftuinen is het verhogen van de doorstroom van cliënten binnen beide organisaties naar werk of naar andere aangepaste tewerkstellingsmaatregelen. Afhankelijk van de noden van de cliënt kan dit betekenen dat men opteert voor één of meerdere begeleidingsvormen binnen één organisatie, maar het is ook mogelijk dat er een meer geïntegreerd traject wordt opgezet waarbij men een keuze maakt uit de activerings- en begeleidingsmogelijkheden van beide organisaties.

In 2009 vond een eerste fase van de proeftuinen VDAB – OCMW plaats. Elf gemeenten en steden in Vlaanderen namen deel. Er werd gewerkt met een 'menukaart' met twaalf algemene thema's en een algemeen afsprakenkader. De proeftuinen konden vervolgens vrij kiezen rond welke thema's ze wensten

te werken en hoe deze verder ingevuld werden. Belangrijke resultaten van deze eerste fase waren een eerste kennismaking met elkaars activeringsaanbod, en afstemming en overleg tussen beide organisaties voor de overdracht van leefloners naar VDAB bij het einde van hun tewerkstelling in art. 60 (VVSG, CC-Consult, HIVA-KU Leuven & KHLeuven, 2009).

Op 1 januari 2012 ging een tweede fase van de proeftuinen van start. Tijdens deze tweede fase wensten vijf proeftuinen de resultaten uit fase 1 verder te verdiepen en dit door het maken van meer concrete afspraken. Het gaat om de proeftuinlocaties Leuven, Mortsel, Dendermonde, Tiel en Kortrijk-Waregem. Vijf thema's stonden centraal: 1) het opstellen van gezamenlijke intake(criteria); 2) het opstellen van criteria voor de toewijzing van cliënten aan trajecten; 3) aandacht voor de uitvoering van concrete trajecten; 4) communicatieprocedures en informatiedoorstroming, en ten slotte 5) een gemeenschappelijke opleidingsagenda. Opnieuw kon elke proeftuin vrij kiezen hoe er invulling werd gegeven aan deze thema's en dit op basis van bestaande noden op de werkvloer. Deze bottom-up werkwijze impliceert verschillen in de voorgestelde oplossingen, de schaalgrootte van het proeftuinexperiment en de keuze voor deels verschillende doelgroepen.

In beide fasen van de proeftuinen gaat het om gemeenten en steden die vrijwillig instapten op basis van hun interesse in meer samenwerking. Ook waren alle deelnemende locaties tijdens fase 2 betrokken bij de eerste fase. Door dit opzet is voorzichtigheid geboden bij het trekken van lessen uit het proeftuinproject voor de samenwerking tussen de VDAB en de OCMW's in het algemeen. Bovendien beschikten alle deelnemende OCMW's over een gespecialiseerde tewerkstellingscel, terwijl dit zeker in kleinere OCMW's niet altijd het geval is.

Onderzoeksmethode

De methode van procesevaluatie gaat ervan uit dat het zinvol is om de invoering en de uitvoering van een beleidsmaatregel, project of interventie te bestuderen, en aldus een antwoord te vinden op vragen in verband met de werking ervan (Swanborn, 2007). Een procesevaluatie gebeurt veelal tijdens of kort na de implementatiefase. De proeftuinen liepen officieel tot 31 december 2012. In dit onderzoek vonden

zowel bij de start als naar het einde van de proeftuinen toe semigestructureerde individuele en groepsinterviews plaats met achttien rechtstreeks betrokken consultants en leidinggevenden op de verschillende proeftuinlocaties. Aanvullend werden er ook workshops georganiseerd en woonden de onderzoekers tweemaal een cliëntoverleg bij. Daarnaast werden in het kader van het onderzoek cliëntgegevens geregistreerd met behulp van een registratie- en opvolgingsinstrument dat in overleg met consultants werd ontworpen.⁵ Deze gegevens laten toe om de effectief uitgevoerde doorverwijzingen in kaart te brengen.

Welke cliënten nemen deel?

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

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

- De (volgens inschatting van de consultant) ‘sterkere’ leefloongerechtigden en equivalent leefloongerechtigden die baat hebben bij een begeleiding of opleiding door VDAB.
- Een beperkt aantal doorverwijzingen in het kader van de verplichte inschrijving, en dit zonder dat men in eerste instantie naging of deze cliënten voldeden aan het criterium van arbeidsmarktrijpheid.
- Cliënten in de laatste maanden van een tewerkstelling art.60§7. Er werden voor deze groep afspraken gemaakt voor een zogenaamde ‘warme overdracht’ van de cliënten aan VDAB zodat de begeleiding na afloop van de tewerkstelling vlot kan worden verdergezet.
- De groep van personen die hun tewerkstelling art. 60 in het verleden voltooiden. Deze cliënten zijn uitkeringsgerechtigd en vallen dus niet meer onder de bevoegdheid van het OCMW, maar toch is deze groep sterk vertegenwoordigd in de geregistreerde doorverwijzingen. Sommige OCMW’s volgen deze mensen verder op totdat ze een begeleiding bij VDAB kunnen starten, soms zijn er wachttijden.

- Doorverwijzingen naar de Tender Activeringszorg (TAZ), een tender voor de MMPP⁶ doelgroep waarbinnen specifieke plaatsen gereserveerd werden voor leefloners. In de praktijk bleef de doorverwijzing naar deze tender beperkt tot slechts twee personen. Zeven cliënten uit andere bovengenoemde groepen werden wel doorverwezen naar andere VDAB tenders, namelijk de W²-tendertrajecten voor personen in armoede en de Tender Intensieve Begeleiding en Bemiddeling naar werk (TIBB).

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

Werking van de proeftuin

Om uit te leggen welke uitdagingen de samenwerking met zich mee brengt en hoe de proeftuinen oplossingen formuleerden hiervoor, is het zinvol om eerst de normale werking van beide organisaties toe te lichten. We doen dit aan de hand van een vereenvoudigde weergave (figuur 1).⁷

De werking van beide organisaties wordt hier voorgesteld als twee aparte stromen. Gegeven de betrokkenheid van verschillende partijen gedurende het begeleidingsproces is het niet zo eenvoudig om één

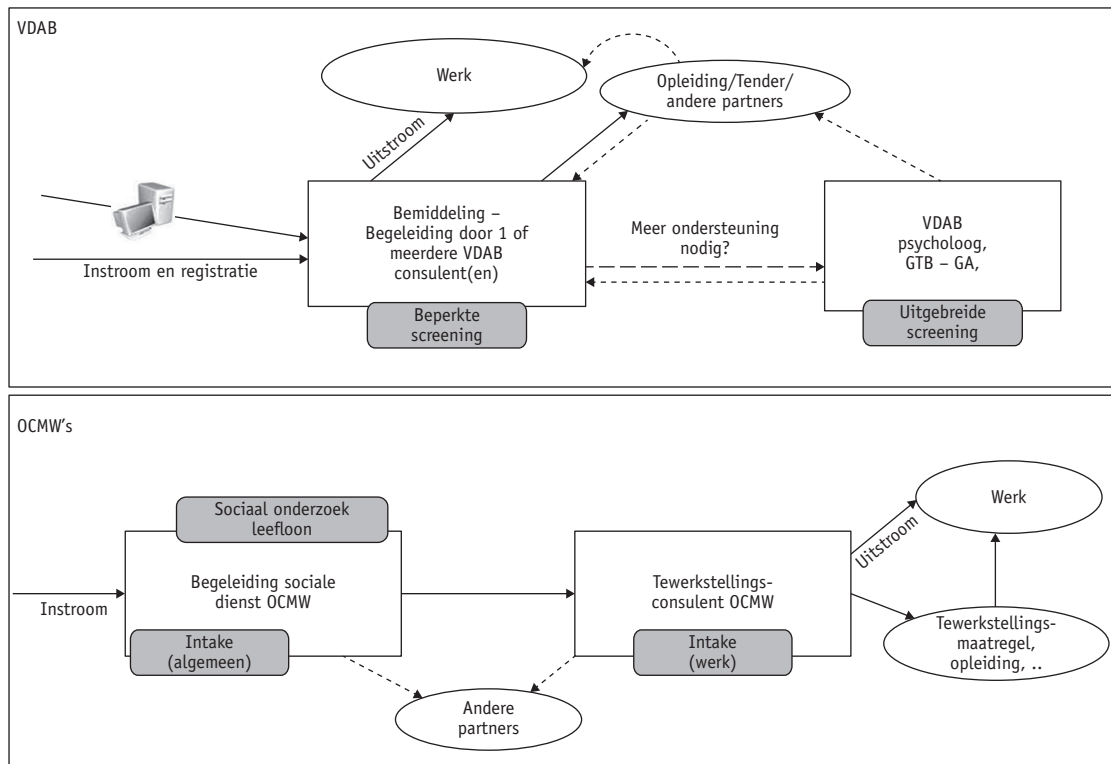
aanspreekpunt te bepalen voor samenwerking. Bij de proeftuinen waren het voornamelijk de tewerkstellingsconsulenten van VDAB en de OCMW's die samenwerkten. Er zijn echter ook andere doorverwijzingen tussen beide systemen mogelijk. Zo kan het dat VDAB de cliënt al dan niet informeel doorverwijst naar de sociale dienst van het OCMW. Een andere mogelijkheid is dat de sociale dienst vraagt om bij de aanvraag van een leefloon werkbereidheid aan te tonen door een inschrijving als werkzoeke bij VDAB.⁸ Hoewel er binnen de proeftuinen werd afgesproken om niet op deze manier te werken, maar wel op basis van de criteria die verderop worden toegelicht, zien we dat er nog steeds cliënten op deze manier worden doorgestuurd. Een cliënt kan verder ook zelf naar de andere organisatie stappen. Bijgevolg is het mogelijk dat één cliënt binnen beide organisaties in begeleiding is, zonder dat men altijd weet over welke cliënten het gaat. Dit zorgt voor dubbele intakes en niet-afgestemde trajecten.

Een eerste belangrijke uitdaging voor de verschillende proeftuinlocaties is dus de meer systematische detectie van cliënten die reeds in begeleiding zijn bij beide organisaties enerzijds, en van zij die baat zouden hebben bij begeleiding vanuit de andere organisatie anderzijds. Hiervoor is afstemming over de intake en de screening van cliënten nodig. Binnen de proeftuinen werden hiervoor twee oplossingen uitgetoetst.

De eerste oplossing bestond erin objectieerbare criteria te formuleren om te verduidelijken welke cliënten in aanmerking komen voor doorverwijzing naar de andere organisatie of voor samenwerking onder de vorm van een geïntegreerd traject. Het opstellen van dergelijke criteria verliep echter moeizaam, het ging doorgaans om algemene criteria voor toewijzing aan de proeftuin die zeer algemeen geformuleerd werden bij de start van de proeftuin en naar het einde toe niet verder werden

Figuur 1.

Vereenvoudigde weergave van het begeleidingsproces in beide organisaties



Bron: Eigen bewerking

uitgediept. Zo wordt de doelgroep voor samenwerking van OCMW naar VDAB in vier van de vijf proeftuinen omschreven als de 'arbeidsmarktrijpe' cliënten, terwijl in omgekeerde richting de samenwerking gericht is op cliënten met een 'welzijnsproblematiek'. Voor de cliënten die (nog) niet aan de geformuleerde criteria voldeden, werd begeleiding voorzien binnen de eigen organisatie of bestaande samenwerkingsverbanden, zij werden niet opgenomen in de eigenlijke proeftuin. Doordat de vooropgestelde criteria sterk voor interpretatie vatbaar waren, drongen zich een aantal vragen op. Wanneer kan een cliënt als 'arbeidsmarktrijp' worden beschouwd? Wat houdt een 'welzijnsproblematiek' precies in en wanneer is ondersteuning door het OCMW nodig? In de feiten waren niet zozeer de objectieve criteria, maar vooral het subjectieve aanvoelen van de consulent bepalend.

Als tweede oplossing experimenteerde men in twee proeftuinen met een duo-intake waarbij tewerkstellingsconsulenten van beide organisaties aanwezig waren. Zoals enigszins verwacht, stootte men op de beperkingen van de geformuleerde criteria. Het welzijnsaspect kwam tijdens deze duo-intake wel meer expliciet aan bod en er groeide een soort impliciete consensus tussen de betrokken consulenten. In de andere proeftuinen werkt men nog steeds met gescheiden intakes, en hoewel consulenten in de praktijk soms wel afstemmen met de trajectbegeleider van de andere organisatie, stroomt de verzamelde informatie niet altijd door. In alle proeftuinen zien we een aantal opvallende verschillen in de uitvoering van het intake- en screeningsproces, waardoor de afstemming bemoeilijkt wordt. Bij de OCMW's kan een intake door de tewerkstellingscel meerdere gesprekken duren. Men legt veel nadruk op het opbouwen van een vertrouwensband en er wordt geen vaste leidraad gehanteerd aangezien de inhoud van het gesprek continu aangepast wordt aan de noden van de cliënt. VDAB legt veel minder nadruk op deze initiële intake en screening.⁹ Van zodra het dossier van de cliënt administratief in orde is (men kan zich online registreren) start men immers met de bemiddeling naar werk. Het is pas wanneer consulenten oordelen dat een meer intensief traject nodig is dat cliënten meer systematisch gescreend worden door de psychologische dienst binnen VDAB en/of GTB.¹⁰ Voor beide organisaties is de eigen werkwijze gezien hun kerntaak (werk versus welzijn) een logische aanpak. Het gevolg is

echter dat men bij het werken met een duo-intake stoot op de beperkingen van de bestaande detectiemogelijkheden van potentiële proeftuin deelnemers. Om organisatorische redenen is deze duo-intake immers beperkt tot één gesprek, waarbij er telkens een voorselectie van cliënten plaatsvindt binnen de eigen organisatie.

Een tweede grote uitdaging betreft vervolgens het bepalen voor welke modules van het activeringsaanbod binnen één of beide organisaties deze cliënten in aanmerking komen, en de uitvoering en opvolging daarvan. Bij wijze van oplossing organiseerden twee proeftuinen een cliëntoverleg. Het betreft Waregem en Morsel, dezelfde twee locaties die ook met een duo-intake werkten. We zien dat het cliëntoverleg (in combinatie met de duo-intake) toeliet om de toewijzing aan concrete trajecten, en de uitvoer en opvolging van deze trajecten beter op elkaar af te stemmen. Op de resterende locaties was de uitwisseling van informatie over het algemeen beperkt, al wijst men erop dat individuele consulenten ook op eigen initiatief wel telefonisch contact opnemen met de andere organisatie. In Tielt, een proeftuin met een zeer beperkt aantal proeftuintrajecten, werkte het bestaand systeem van informeel overleg naar eigen zeggen goed, mede omdat beide partijen regelmatig aanwezig zijn in de werkwinkel. In de overige (iets grotere) proeftuinen van Leuven, Dendermonde en Kortrijk werkte men enkel met het bestaande systeem gebaseerd op de uitwisseling van gegevens door middel van zoekacties door het OCMW in het VDAB systeem en het uitwisselen van lijsten van leefloners en/of geschorsten. Op die manier is het wel tot op zekere hoogte mogelijk om een initiële overlap in begeleiding te detecteren, maar men geeft aan dat de informatie-uitwisseling in dergelijke gevallen toch beperkt blijft. Er wordt wel van consulenten verwacht dat zij informeel contact opnemen, maar dit contact wordt niet gestructureerd of verder opgevolgd. Aanwezigheid van het OCMW in de werkwinkel kan ook in deze proeftuinen bevorderend werken voor de uitwisseling van cliëntinformatie, maar vormt op zich geen voldoende voorwaarde. In Leuven werden wel algemene afspraken gemaakt betreffende één aanspreekpunt voor de proeftuinen binnen elke organisatie om eventuele contacten te vergemakkelijken.

Merk op dat de uitdagingen op het vlak van opvolging niet enkel spelen voor cliënten met een

geïntegreerd traject binnen beide organisaties, maar ook voor cliënten die worden doorverwezen voor begeleiding binnen de andere organisatie. Een doorverwijzing is immers in veel gevallen van tijdelijke aard en vaak wordt de persoon nog verder opgevolgd vanuit de eigen organisatie. Wanneer de persoon niet van uitkeringsstelsel verandert, is een zekere mate van opvolging trouwens een noodzaak gezien de verantwoordelijkheden van beide organisatie om op te volgen of de werkzoekende voldoet aan de voorwaarden verbonden aan een werkloosheidsuitkering of leefloon. Vooral bij de OCMW's resulteert dit in de verwachting dat men op de hoogte wordt gehouden van de stappen en vooruitgang van de 'eigen' cliënten, zeker maar niet uitsluitend wanneer deze mensen ook nog binnen de eigen organisatie in begeleiding zijn. In de praktijk loopt de opvolging in sommige gevallen goed omwille van goede persoonlijke contacten of cliëntoverleg, maar in andere gevallen was voor een bepaalde cliënt doorverwezen vanuit OCMW op het moment van de doorverwijzing nog niet bekend welke VDAB consulent de begeleiding zou verzorgen en/of de persoon in een tender zou opgenomen worden. Hier zien we dat er wrevel ontstaat omwille van het gebrek aan opvolgingsmogelijkheden.

Randvoorwaarden en structurele barrières voor samenwerking

Voor een goede werking van een samenwerkingsinitiatief zoals de proeftuinen is het noodzakelijk om meer aandacht te besteden aan een aantal randvoorwaarden. De proeftuinen werden voornamelijk gedragen door de operationele laag binnen beide organisaties, dat wil zeggen de tewerkstellingsconsulenten en hun direct leidinggevenden. De meeste consulenten erkennen het belang van samenwerking voor de cliënt, hoewel ze persoonlijk soms bedenkingen hebben bij de werkwijze van de andere organisatie. Als gevolg van de sterke operationele focus was er echter weinig betrokkenheid van de hogere (management)niveaus, en dit zowel binnen VDAB als binnen de OCMW's. Deze betrokkenheid onder de vorm van een signaal dat de samenwerking belangrijk is en voldoende prioriteit dient te krijgen in vergelijking met andere lopende projecten, vormt een eerste randvoorwaarde. Een dergelijk signaal motiveert de deelnemende consulenten

om blijvend tijd en energie te investeren in de samenwerking, en zou de betrokkenheid van de sociale diensten van de OCMW's bij de samenwerking met VDAB kunnen verhogen.

In tweede instantie is ook een meer eenduidige registratie van gegevens en de uitwisseling van informatie nodig. Zo weet men immers welke cliënten gezamenlijk in begeleiding zijn, welke drempels hen hinderen in de zoektocht naar werk en wat de huidige begeleiding inhoudt. Nu wordt deze informatie geregistreerd op verschillende manieren en in verschillende instrumenten, met als gevolg een overlap van de verzamelde informatie. Naast het instrument ontwikkeld binnen de proeftuin is het meest wijdverspreide systeem voor het registreren van informatie het Mijn Loopbaan platform van VDAB. De toegangsrechten voor OCMW consulenten zijn echter beperkt.¹¹ Consulenten die over een login beschikken kunnen wel aan een aantal andere basisgegevens over de cliënt, maar kunnen het dossier niet aanvullen wanneer het administratief bij VDAB of een tenderpartner zit en kunnen zelf geen nieuw dossier aanmaken. Bovendien is het formaat niet gericht op het registreren van gedetailleerde informatie over welzijnsdrempels, daarvoor worden meer specifieke instrumenten gebruikt zoals het Multi-Elementenadvies.¹² De verzamelde informatie over onder meer de bestaande welzijnsdrempels wordt uitgewisseld met GTB, maar niet met de OCMW's.¹³ OCMW consulenten hebben zelf ook eigen registratiesystemen (bijvoorbeeld formulieren op basis van de Socio-Professionele Balans), waardoor registratie in Mijn Loopbaan en in het proeftuin-instrument een extra administratieve opgave betekent.

Een derde randvoorwaarde is de verlaging van de werklust van VDAB consulenten. Uit de interviews bleek dat er veel wordt ingezet op instroom en intakes, maar dat er niet steeds voldoende ruimte overblijft voor opvolging. Men streeft naar een opvolgingsfrequentie van één keer per maand, maar dit bleek in verschillende proeftuinen niet haalbaar. Daardoor kan het soms lang duren vooraleer een specifieke welzijns- of randproblematiek naar boven komt en verschilt de nood aan overleg over de opvolging: het OCMW ziet de cliënten doorgaans vaker, en verwacht desgevallend meer en vaker informatie over de gezette stappen. De OCMW's halen de nood van cliënten aan een meer intensieve

begeleiding met een hogere frequentie verder ook aan als reden om een cliënt niet door te sturen naar VDAB.

Naast de (ambitieuze doch concrete) werkpunten die we uit deze drie randvoorwaarden voor samenwerking kunnen afleiden, kwamen ook een reeks meer algemene structurele barrières ter sprake. Deze lijken de gescheiden werking van beide organisaties in stand te houden en de afstemming te bemoeilijken.

Ten eerste zien we dat er een verschil is in de uitgangspunten van beide organisaties. Bij VDAB is men inhoudelijk sterk gericht op bemiddeling en het vinden van (bij voorkeur betaald) werk. Deze manier van werken is logisch gezien de verplichting om informatie over de werkzoekende door te geven aan RVA die beslist over de uitkering van de cliënt. Bij de OCMW's ligt de klemtoon daarentegen meer op het tegemoet komen aan de huidige noden van de cliënt teneinde het welzijn van deze persoon te verhogen. Om het recht op maatschappelijke integratie zoals beoogd door de RMI-wet¹⁴ te realiseren, helpt men de cliënt bij voorkeur om betaald werk te vinden, maar men overweegt doorgaans sneller ook andere opties. Het bestaan van verschillende verwachtingen ten aanzien van de cliënt, in combinatie met het gebrek aan autoriteit om cliënten uit een ander uitkeringssysteem te schorsen wanneer deze niet meewerken of komen opdagen, bemoeilijkt de samenwerking.

Een tweede structurele factor heeft te maken met de historisch gegroeide inhoudelijke overlap in het begeleidingsaanbod van VDAB in samenwerking met GTB en derden enerzijds, en het OCMW anderzijds.¹⁵ Consulents binnen VDAB en in sommige OCMW's ervaren soms druk van hogerhand om cliënten op te nemen in het eigen aanbod van de organisatie, zodat dit aanbod optimaal benut wordt. Dit werkt een toewijzingslogica op basis van het statuut van de cliënten eerder dan hun arbeidsmarktrijpheid verder in de hand.

Ten derde zien we dat, ondanks de variëteit tussen OCMW's onderling, het bestaande schaalverschil tussen de lokale OCMW's enerzijds en de subregionale VDAB kantoren en werkwinkels anderzijds, ertoe leidt dat er voornamelijk samengewerkt wordt met het grootste OCMW. De kleinere OCMW's in

dezelfde regio of hetzelfde werkwinkelgebied worden niet of minder betrokken. Meer samenwerking tussen OCMW's kan hun positie ten aanzien van VDAB versterken en maakt het tevens gemakkelijker voor VDAB om eenduidige afspraken te maken met alle OCMW's binnen een bepaalde regio.

Een laatste structureel element heeft te maken met het feit dat het opzet van de proeftuinen – waarin beide partijen vanuit het idee van gelijkwaardigheid hun rol opnemen voor respectievelijk werk en welzijn – een zekere wederkerigheid vereist. OCMW's vormen echter niet noodzakelijk een geprefereerde partner voor VDAB binnen het bredere welzijnslandschap. Dit zorgt in sommige proeftuinen voor het gevoel dat er een gebrek is aan de vooropgestelde wederkerigheid, wat de wens tot samenwerking vanuit de OCMW's negatief beïnvloedt.

Daarnaast dienen we te benadrukken dat de samenwerking binnen de proeftuinen beperkt was tot VDAB en de OCMW's, maar dat er in de praktijk ook andere partners betrokken zijn bij de begeleiding van cliënten die veraf van de arbeidsmarkt staan. Het betreft in de eerste plaats GTB, maar we denken ook aan RVA. De tijdelijke overdracht van een uitkeringsgerechtigde cliënt aan het OCMW of een andere welzijnspartner kan immers implicaties hebben voor de rechtspositie van de cliënt bij RVA. Verder worden ook de verschillende tenderpartners en aanbieders van sociale tewerkstellingsprogramma's betrokken bij de uitvoer van trajecten van proeftuindeelnemers. Het op de hoogte stellen van de samenwerking voor bepaalde cliënten kan de doorstroom van informatie naar de begeleidende consulents binnen het OCMW vergemakkelijken. Ten slotte zijn er vanuit beide organisaties doorverwijzingen naar de Centra Algemeen Welzijnswerk (CAW's) en de Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg (CGG's). Merk op dat de informatie-uitwisseling met deze centra, maar ook met bijvoorbeeld tenderpartners, momenteel sterk beperkt wordt omwille van privacy-redenen.

Conclusie

De proeftuinen VDAB-OCMW ontstonden vanuit het gemeenschappelijk belang van beide organisaties om een betere oplossing te vinden voor de activering van cliënten verder van de arbeidsmarkt.

Gezien de bestaande structuren en uitkeringsstelsels zijn de beide partijen op lange termijn tot elkaar 'veroordeeld', er vindt immers een continue uitwisseling van cliënten plaats tussen de verschillende uitkeringsstelsels en dit in beide richtingen. Men nam zich bij de start van de tweede fase van de proeftuinen voor om te werken rond vijf algemene thema's die hierboven reeds werden beschreven. We beschrijven ter conclusie de belangrijkste verwezenlijkingen van de proeftuin voor elk van deze thema's.

Algemeen zien we dat het afstemmen van de intake zowel qua procedure als qua criteria moeilijk blijft, en dit omwille van verschillen in de werkwijze van beide organisaties. Binnen twee proeftuinlocaties werd geëxperimenteerd met een duo-intake. Dankzij een dergelijke duo-intake beschikten beide partijen over informatie betreffende de achtergrond van de cliënt en kon de toewijzing aan een traject en de latere opvolging verlopen in onderlinge afstemming. Voor het selecteren en toewijzen van cliënten aan de proeftuin werden op voorhand ook criteria geformuleerd, maar uiteindelijk blijven deze nog sterk voor interpretatie vatbaar. Daarnaast zijn er soms verschillen tussen beide organisaties met betrekking tot het inschatten van wanneer men klaar is voor de arbeidsmarkt. OCMW consultants zullen eerder naar het groeipotentieel van een cliënt kijken, terwijl VDAB vanuit haar kerntaak als bemiddelaar ook mee in het achterhoofd houdt wat werkgevers verwachten van een werkzoekende. Naast de vooropgestelde criteria blijft het statuut een belangrijke drijfveer vormen voor het doorsturen van cliënten binnen de proeftuin (bijvoorbeeld na een art. 60), in sommige gevallen ongeacht de arbeidsmarktrijpheid van deze mensen. Toch ziet men ook voor de 'sterkere' (en dus meer arbeidsmarktrijpe) leefloners een meerwaarde in de samenwerking, wat geleid heeft tot de uitvoer van concrete trajecten voor deze doelgroep. We kunnen dus stellen dat er tegenover de eerste fase wel duidelijk vooruitgang geboekt werd voor dit derde thema, hoewel het in sommige proeftuinen om een zeer beperkt aantal cliënten gaat. We zien verder dat de mate van communicatie en informatiedoorstroming sterk verschilt binnen de proeftuinen, en deels afhankelijk is van de reeds bestaande ervaringen met samenwerking en van de communicatiemogelijkheden binnen bestaande structuren zoals de

werkwinkel. De gemeenschappelijke opleidingsinitiatieven kwamen als vijfde thema in mindere mate aan bod. Concrete opleidingsinitiatieven met het oog op competentieontwikkeling van consultants (bijvoorbeeld voor het detecteren van welzijnsnoden en het samenstellen van geïntegreerde trajecten) waren er niet.

De oplossingen die uitgewerkt werden binnen de proeftuinen dragen bij tot een betere samenwerking, maar bieden op zich slechts een partiële oplossing. We zien dat om te komen tot een meer geïntegreerde aanpak van werk-welzijnstrajecten tevens meer betrokkenheid en afstemming nodig is op een hoger niveau binnen beide publieke organisaties. Het beleid kan hierin een ondersteunende rol opnemen, meerbepaald door het voorzien van een breder beleidskader dat streeft naar een meer uitkeringsonafhankelijke dienstverlening die vertrekt van de activerings- en welzijnsnoden van de cliënt. De W² conceptnota, waarin men werkt met het idee van de participatieladder, biedt een dergelijk omvattend kader, al dient men wel te waken over een blijvende afstemming met de OCMW's tijdens de toekomstige uitvoering. De inzet van cliënten naargelang hun participatiemogelijkheden vereist ook voldoende aandacht voor de initiële detectie van niet-arbeidsmarktgerelateerde drempels door VDAB. Hiervoor is momenteel weinig aandacht aangezien de focus sterk ligt op bemiddeling.

Naar de toekomst toe biedt de bevoegdheidsoverdracht in het kader van de huidige staatshervorming de gelegenheid om de activeringsinstrumenten die beide organisaties ter beschikking hebben inhoudelijk verder af te stemmen en de administratieve vereisten te stroomlijnen. In het scenario waarbij VDAB in de toekomst een aantal controletaken opneemt met het oog op het toekennen van een werkloosheidsuitkering dringt zich ook de vraag op hoe er invulling zal gegeven worden aan de plichten van de werkzoekende voor cliënten voor wie een geïntegreerde werk-welzijnsaanpak vereist is.

*Lien Van Mellaert
Ludo Struyven
HIVA-KU Leuven*

Noten

1. Dit artikel is gebaseerd op onderzoek uitgevoerd in opdracht van VIONA (Vlaams Interuniversitair Onderzoeksnetwerk Arbeidsmarktrapportering).
2. In een dergelijke tewerkstelling wordt een persoon die uit de arbeidsmarkt is gestapt of gevallen, tewerkgesteld door de OCMW's die hiervoor federale steun ontvangen, met als doel deze terug in te schakelen in het stelsel van de sociale zekerheid en het arbeidsproces. De OCMW's kunnen als juridische werkgever de persoon inzetten binnen de eigen diensten of ter beschikking stellen van een derde werkgever.
3. In het geval van de OCMW's gaat het zowel om professionele als sociale activering waarbij het individu via bijvoorbeeld vrijwilligerswerk opnieuw ingeschakeld wordt in de maatschappij (Van Dooren et al., 2012).
4. Het equivalent leefloon is een uitkering vergelijkbaar met het leefloon, maar dan voor mensen die niet aan de voorwaarden van het leefloon voldoen (nationaliteit, leeftijd of inkomen). Wanneer we de term leefloners gebruiken in dit artikel bedoelen we tevens de groep van equivalent leefloongerechtigden.
5. Hiervoor werden bestaande instrumenten geraadpleegd zoals het Multi-ElementenAdvies (MEA) van VDAB en het Meetinstrument voor Professionele en Sociale Activering (MPSA) gebruikt in OCMW Antwerpen.
6. Deze afkorting staat voor Medische, Mentale, Psychische en/of Psychiatrische problematiek.
7. Deze tentatieve weergave van het proces kwam tot stand aan de hand van gesprekken met medewerkers van beide organisaties en maakt abstractie van lokale verschillen.
8. De verplichte inschrijving die toegepast wordt door sommige OCMW's is het gevolg van een bepaling in het regeerakkoord van 2011 die stelt dat OCMW cliënten ingeschreven dienen te worden bij VDAB.
9. Strikt genomen spreekt men op hogere niveaus niet meer van een intake, hoewel consultants dit nog wel doen. Er zijn wel knipperlichtenlijsten voor de screening van drempels, maar men geeft aan dat deze niet systematisch worden gebruikt.
10. Vzw voor Gespecialiseerde Trajectbepaling en -Begeleiding.
11. Zo heeft het OCMW sinds de invoering van het Mijn Loopbaan systeem in januari 2012 geen toegang meer tot de

Dimona gegevens over de eerdere loopbaan van de cliënt. OCMW's moeten deze gegevens raadplegen via een naar eigen zeggen omslachtige procedure via de Kruispuntbank Sociale Zekerheid.

12. Momenteel is er daarnaast ook een nieuw screeningsinstrument dat gebaseerd is op de ICF-classificatie van de Wereldgezondheidsorganisatie in ontwikkeling.
13. Dit heeft te maken met de wetgeving in verband met privacy en de verwerking van persoonsgegevens. Voor de toeleiding naar TAZ werd een uitzondering gemaakt, maar er wordt aangegeven dat de toegang niet vlot verliep.
14. Wet betreffende het Recht op Maatschappelijke Integratie.
15. OCMW tewerkstellingsconsulenten kunnen zelf toeleiden naar SINE, Activa en de sociale economie-initiatieven, en organiseren in samenwerking met partners taalcurcursussen. Ze hebben daarnaast een eigen aanbod dat naast algemene begeleiding en oriëntatie en een tewerkstelling in artikel 60 onder meer ESF voorttrajecten en socio-professionele inschakelingstrajecten omvat, en zelfs een tewerkstelling in de privésector via art. 61 of een art. 60 bij een privéwerkgever.

Bibliografie

- Steenessens, K., Sannen, L., Ory, G. & Nicaise, I. 2008. *W²: Werk- en Welzijnstrajecten op maat. Een totaalconcept*. Leuven: HIVA-KU Leuven.
- Struyven, L., Heylen, V. & Van Hemel, L. 2010. *De (nog) niet bemiddelbaren: een verloren groep op de Antwerpse arbeidsmarkt?* Leuven: HIVA-KU Leuven.
- Swanborn, P.G. 2007. *Evalueren. Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek, tweede druk*. Amsterdam: Boom Onderwijs.
- 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*. Leuven: HIVA-KU Leuven.
- Vlaamse Overheid. 2011. *Conceptnota "Van Arbeidszorg naar een nieuw geïntegreerd beleidskader: W²"*.
- VVSG, CCConsult, HIVA-KU Leuven & KHLeuven. 2009. *Proeftuin OCMW-VDAB: eindrapport*.