Samenwerking op (de) proef

Procesevaluatie van fase 2 van de proeftuinen voor samenwerking tussen de VDAB en de OCMW's in Vlaanderen

Lien Van Mellaert, Janne Kuppens & Ludo Struyven

HIVA

KU LEUVEN HIVA
ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING

SAMENWERKING OP (DE) PROEF

Procesevaluatie van fase 2 van de proeftuinen voor samenwerking tussen de VDAB en de OCMW's in Vlaanderen

Lien Van Mellaert, Janne Kuppens & Ludo Struyven

Projectleiding: Ludo Struyven

Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister bevoegd voor Werk, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma.

VIONA

Gepubliceerd door
KU Leuven
HIVA - ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING
Parkstraat 47 bus 5300, 3000 LEUVEN, België
hiva@kuleuven.be
www.hiva.be

D/2013/4718/28 – ISBN 9789055505258

OMSLAGONTWERP Altera

© 2013 HIVA-KU Leuven
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.
No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

Voorwoord

Dit type Viona-onderzoek vergt niet alleen veel van onderzoekers, maar ook van medewerkers in het werkveld. De auteurs wensen alle OCMW- en VDAB-medewerkers uit Leuven, Mortsel, Dendermonde, Tielt, Kortrijk en Waregem die tijd vrijmaakten voor dit onderzoek uitdrukkelijk te bedanken. Wij danken ook Patricia Vroman van het Departement WSE; Peter Cousaert, Lore Vandeurzen en Fabio Contipelli van VVSG; en Christine Van Rillaer van VDAB voor de ondersteuning in de loop van dit onderzoeksproject.

Daarnaast zijn we dank verschuldigd aan de opdrachtgever, Vlaams minister van Werk Philippe Muyters, die dit onderzoek mogelijk maakte, en de leden van de Werkgroep Activering van het Departement WSE voor de waardevolle commentaren en suggesties.

In de loop van het onderzoek organiseerden we verschillende workshops en contacteerden we nog andere betrokkenen. Langs deze weg willen we allen extra bedanken voor hun waardevolle inbreng, in het bijzonder ook de OCMW's die niet bij de tweede fase van de proeftuinen zijn betrokken (Gent en Antwerpen).

Ten slotte danken we ook de HIVA-collega's Greet Van Dooren en Liesbeth Van Parys voor waardevolle feedback.

Wij hopen dat voorliggend rapport met bevindingen over de proeftuinwerking inspirerend mag werken bij het ontwerpen van nieuw beleid voor de afstemming en samenwerking tussen VDAB en de OCMW's in Vlaanderen.

Ludo Struyven
Promotor

Inhoud

Inleiding **5**

1 | Context en doelstellingen van de proeftuinen **9**
1.1 Bestaande structuren en beleidscontext 9
1.2 Nood aan coördinatie en samenwerking 12
1.3 Doelstellingen en opzet van de proeftuinen fase 2 13

2 | Wat voorafging: een terugblik op fase 1 en de aanvangssituatie voor fase 2 **17**
2.1 De proeftuinen OCMW-VDAB: Fase 1 17
2.2 Aanvangssituatie bij de start van fase 2 18
2.2.1 Dendermonde 18
2.2.2 Leuven 19
2.2.3 Mortsel 19
2.2.4 Tielt 20
2.2.5 Kortrijk-Waregem 20
2.3 Lokale variëteit in de context 21
2.4 Identificatie en afbakening van de doelgroep voor samenwerking VDAB-OCMW binnen de vijf proeftuinen 23
2.5 Instrumentontwikkeling binnen dit onderzoek 27
2.5.2 Andere instrumenten als inspiratiebron 28
2.5.3 Voorgesteld instrument voor doelgroepanalyse en opvolging binnen de proeftuinen 37

3 | Onderzoeksvragen en evaluatiemethodiek **39**
3.1 Onderzoeksvragen 39
3.2 Methodologische aanpak van dit onderzoek 39
3.3 Procesevaluatie: Wat en waarom? 40
3.4 Analysekader en theoretische bouwstenen 42

4 | Doelgroepen voor samenwerking en de concrete doorverwijzing van cliënten **51**
4.1 Algemene kenmerken 51
4.2 Deelnemersaantallen en de keuze voor wel/niet opname 53
4.3 Te onderscheiden doelgroepen 57
4.3.1 Leefloongerechtigden en de verplichte inschrijving 59
4.3.2 Leefloongerechtigden klaar voor de arbeidsmarkt 61
4.3.3 Leefloongerechtigden tijdens en na artikel 60 §7 65
4.3.4 Niet-werkende werkzoekenden (NWWZ) 67
4.3.5 Geschorste cliënten 69
4.3.6 Inburgeraars en anderstalige werkzoekenden 71

5 | Verloop van het samenwerkingsproces **73**
5.1 Intake, screening en trajecttoewijzing 73
5.2 Uitvoering en opvolging 76
5.3 Registratie en opvolging van cliënten: ervaringen met het ontwikkelde instrument 79
5.4 Communicatie 84
5.5 Positie van partners en relevantie voor de proeftuinen 89
5.5.1 Partnerschappen binnen de werkwinkel 89
5.5.2 Partnerschappen buiten de werkwinkel 91

6 | Conclusie en aanbevelingen **95**
6.1 Randvoorwaarden binnen de proeftuinen fase 2 95
6.2 Synthese van bevindingen 102
6.3 Aanbevelingen 107
6.3.1 Binnen de eigen lokale organisatie 107
6.3.2 Op het niveau van de lokaal - subregionale samenwerking 108
6.3.3 Bovenlokaal en beleidsniveau 109
6.3.4 Suggestie voor vervolgonderzoek 115

- BIJLAGEN - **117**
bijlage 1 Overzicht van activerings- en tewerkstellingsmaatregelen 118
bijlage 2 Overzicht van de participatieladder en het sluitend maatpak 119
bijlage 3 Registratie en opvolgingsinstrument zoals gebruikt binnen de proeftuinen fase 2 120

Bibliografie **139**

Inleiding

Op 1 januari 2012 ging fase 2 van de proeftuinen VDAB-OCMW officieel van start. In opdracht van VIONA (Vlaams Interuniversitair Onderzoeksnetwerk Arbeidsmarktrapportering) voorziet het HIVA-KU Leuven (Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving) de proeftuinen van een academische omkadering. Vier onderzoeksluiken met bijbehorende onderzoeksvragen staan hierbij centraal:

1. *Ontwikkeling van een instrument voor doelgroepanalyse*
   Hoe kan de identificatie en afbakening van de doelgroep voor samenwerking tussen VDAB en OCMW gebeuren?
2. *Procesanalyse*
   Hoe worden de processen van VDAB en OCMW op elkaar afgestemd en aan welke randvoorwaarden moet voldaan zijn voor de samenwerking tussen VDAB en OCMW, zowel intern (VDAB/OCMW) als extern (Vlaams, federaal)?
3. *Monitoring*
   Wat is de invloed van de samenwerking voor de doelgroepen die in de proeftuinen werden geselecteerd? Welke tussentijdse vorderingen en resultaten, toegeschreven aan de samenwerking, kunnen zichtbaar gemaakt worden?
4. *Beleidsaanbevelingen*
   Welke beleidsaanbevelingen kunnen geformuleerd worden ten aanzien van de Vlaamse en federale overheid? Hoe kunnen de proeftuinen gemainstreamd worden naar het Vlaamse niveau en welke voorwaarden moet het centrale beleid scheppen voor een ontgrenzende benadering van activeringstrajecten?

In een eerdere fase van het onderzoek, namelijk bij de opstart van fase 2 van de proeftuinen, kwam de volgende nota tot stand: 'De proeftuinen VDAB-OCMW's: Een analyse van een meer structurele samenwerking tussen de VDAB en de OCMW's in functie van het opzetten van geïntegreerde werk- en welzijnstrajecten' (Kuppens & Struyven, 2012). Deze nota spitst zich toe op luik 1 van het onderzoek, met name de instrumentontwikkeling, en vormt aldus de basis voor de dataverzameling (monitoring) in het kader van luik 3. Het huidig rapport herneemt in hoofdstukken 1 en 2 de belangrijkste boodschappen uit deze nota ter situering van de lezer.

Inhoud en leeswijzer

Dit rapport blikt terug op het verloop van fase 2 van de proeftuinen OCMW-VDAB. De doelstelling was hierbij om een concreter beeld te krijgen van (1) de doelgroep van dit initiatief en de door deze groep gevolgde inhoudelijke trajecten, (2) het samenwer-

kingsproces, (3) de rol van andere partners en (4) de randvoorwaarden voor samenwerking.

We starten met hoofdstuk 1 waarin een algemene situatieschets gegeven wordt van de proeftuinen OCMW-VDAB. We gaan kort in op de bestaande structuren en beleidscontext en het ontstaan van de nood aan samenwerking. Daarna lichten we de voornaamste uitgangspunten van de tweede fase van het proeftuinproject toe. In het verdiepende hoofdstuk 2 krijgt de lezer vervolgens een idee van wat voorafging aan de tweede fase van de proeftuinen: we geven een overzicht van de belangrijkste conclusies na fase 1 en schetsen daarna de aanvangssituatie voor fase 2. Hierbij wordt aandacht besteed aan de individuele variatie van de verschillende proeftuinlocaties, met name met betrekking tot hun doelstellingen, context en voornaamste doelgroepen. Ook lichten we toe hoe het instrument dat gebruikt werd voor de dataverzameling tot stand kwam en welk proces hieraan vooraf ging (luik 1). Het MEA en het MPSA, twee instrumenten die een bijzondere inspiratiebron vormden bij de ontwikkeling van het eigen instrument, worden hierbij meer in detail toegelicht.

Vervolgens bespreken we in hoofdstuk 3 de gehanteerde methode. We gaan hierbij in op de eigenheid en de doelstellingen van een procesevaluatie en leggen vervolgens uit hoe we tewerk zijn gegaan voor het verzamelen en analyseren van data. Daarna presenteren we een algemeen analysekader waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen samenwerking op verschillende niveaus: het micro-, meso- en macroniveau. Dit leidt tot het formuleren van een aantal concrete onderzoeksvragen over de proeftuinen. Aan het einde van dit hoofdstuk reiken we ook enkele theoretische bouwstenen aan die meer inzicht bieden in de samenwerking tussen partners en binnen netwerken.

De volgende hoofdstukken gaan dieper in op de vragen geformuleerd in luik 2 en 3 van dit onderzoek, met name de procesanalyse en de monitoring van de cliënten die in het kader van de proeftuinen werden geselecteerd. In hoofdstuk 4 worden de concrete cliëntstromen (of doelgroepen) besproken die het voorwerp vormen van de samenwerking. We gaan in op het algemeen profiel van de proeftuindeelnemers en bespreken daarna per doelgroep meer in detail de ervaringen met deze doelgroep en de aard van de uitgevoerde trajecten. De gebruikte indeling is een verdere verfijning van de typologie gehanteerd in de nota van Kuppens en Struyven (2012).

Hoofdstuk 5 beschrijft vervolgens het samenwerkingsproces en brengt een aantal overkoepelende thema's die van belang zijn gedurende de uitvoering van het proces scherper in beeld. We gaan vooreerst in op de inhoud van de fases die binnen het samenwerkingsproces te onderscheiden vallen en kijken naar de invulling van deze fases voor elk van de proeftuinlocaties. De ervaringen met het ontwikkelde instrument en gedetecteerde sterktes, zwaktes en specifieke voorwaarden voor de succesvolle aanwending van een dergelijk instrument worden tevens besproken. Twee andere

thema's cruciaal voor de samenwerking komen daarna aan bod. Het gaat om communicatie en de positie van partners binnen en buiten de werkwinkel.

De bespreking van deze overkoepelende thematieken brengt ons dichter bij het formuleren van voorwaarden voor succesvolle samenwerking. We bespreken de interne en externe randvoorwaarden in hoofdstuk 6 van dit rapport. Daarna volgen de conclusies, waarin we terugkomen op de voornaamste bevindingen van dit onderzoek. Tot slot formuleren we een aantal aanbevelingen voor de betrokken organisaties en voor het Vlaamse en federale beleid omtrent werk en welzijn. Hiermee komen we tegemoet aan de vragen uit luik 4 van dit onderzoek.

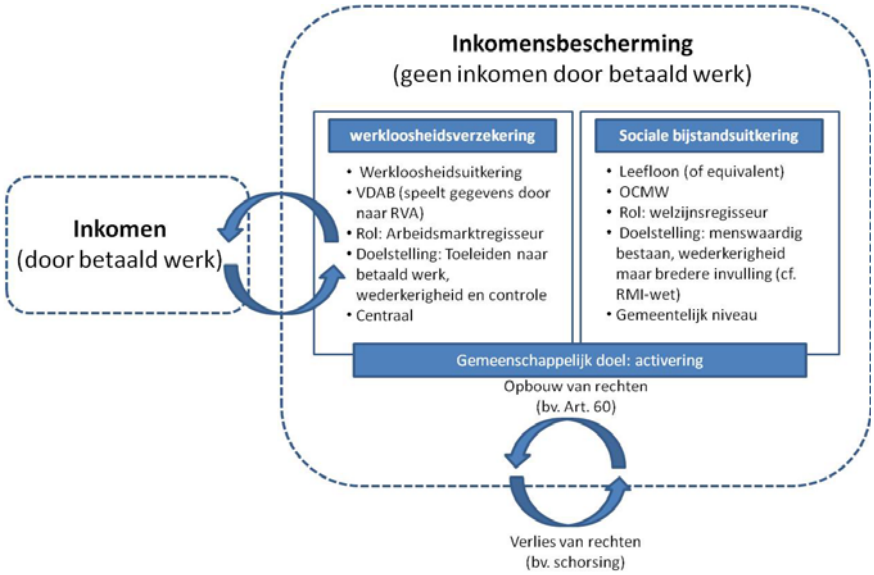
1 | Context en doelstellingen van de proeftuinen

1.1 Bestaande structuren en beleidscontext

De *inkomensbescherming* in België wordt gekenmerkt door een *tweeledige structuur* die enerzijds de werkloosheidsverzekering omvat, en anderzijds de sociale bijstandsuitkering (zie figuur 1.1). Organisatorisch ressorteert de sociale bijstand onder de lokaal georganiseerde gemeentelijke diensten, in België de OCMW's (Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn). Deze staan in voor de uitkering van het leefloon. De werkloosheidsverzekering ressorteert onder de centraal georganiseerde werkloosheids- en arbeidsbemiddelingsdiensten, met name de RVA (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening) en de VDAB (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding). De sociale bijstandsuitkering vormt voor velen een laatste vangnet nadat hun recht op een werkloosheidsuitkering is uitgeput, of vooraleer toegang te krijgen tot het systeem van de werkloosheidsuitkering omdat men niet- of onvoldoende dagen gewerkt heeft. Er is dus een uitwisseling van cliënten tussen de VDAB en de OCMW's: (een deel van) de geschorste werkzoekenden komen terecht bij het OCMW, terwijl leefloners die een voldoende aantal dagen gewerkt hebben (bv. door opbouw van rechten via een tewerkstelling in artikel 60 §7)[1] toegang krijgen tot de werkloosheidsverzekering.

1 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.

Figuur 1.1 De Belgische inkomensbescherming: een tweeledige structuur



De VDAB en de OCMW's hebben als gemeenschappelijk doel om de eigen uitkeringsgerechtigden te activeren en te 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.[2] Beide organisaties ontwikkelden hiervoor een dienstverleningsaanbod en samenwerkingsverbanden met derden (non-profit en for-profit), waarmee zij beogen zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de heterogene noden van de betrokken doelgroepen. Er kan hierbij in de werking van zowel de OCMW's als van VDAB een tendens worden vastgesteld om de eigen activiteiten in verband met activering breder te definiëren en meer op elkaar af te stemmen. De OCMW-werking die traditioneel vooral de focus legde op welzijn is aldus meer werkgericht geworden (cf. de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie van 2002 of RMI-wet),[3] terwijl de VDAB-werking meer welzijnsgevoelig is geworden (cf. het 'sluitend maatpak'[4] en het ontstaan van werk-welzijnstrajecten voor personen in armoede). Ondanks deze toenaderingen kunnen we nog steeds een zeker spanningsveld onderscheiden gebaseerd op het feit dat beide instanties hun acti-

2 De OCMW's kregen deze opdracht toebedeeld als gevolg van de RMI-wet, zie verder in deze paragraaf.

3 Het Recht op Maatschappelijke Integratie werd in 2002 ingevoerd ter vervanging van de voormalige bestaansminimumwet (1974). Ze beoogt de (her)integratie in de samenleving van hen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten, over onvoldoende bestaansmiddelen beschikken en de voorwaarden van de wet vervullen. OCMW's moeten ernaar streven een maximale maatschappelijke integratie en participatie van deze personen te waarborgen. Hiervoor beschikken zij over drie instrumenten: een leefloon, tewerkstelling (via artikel 60 §7 of artikel 61 van de OCMW-wet of via een andere activeringsmaatregel) en een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (GPMI).

4 Het zogenaamde sluitend maatpak beschrijft de interne aanpak van VDAB om alle werkzoekenden een gepast traject naar werk aan te bieden, rekening houdend met de specifieke noden van het individu, en variërend in intensiteit naargelang deze noden. Het aanbod voor een specifieke cliënt varieert aldus van eenmalige bemiddeling tot meer intensieve bemiddeling en persoonlijke begeleiding (hoe groter de afstand tot de arbeidsmarkt, hoe meer 'sluitend' het maatpak en dus hoe meer begeleiding op maat voorzien wordt).

veringsopdracht (enigszins) op verschillende wijze definiëren en bijgevolg een verschillende invulling geven aan het begrip werkbereidheid. Zo beweegt een OCMW tussen het doel 'realiseren van een menswaardig bestaan' (cf. organieke wet op de OCMW's) en het wederkerigheidsprincipe dat aan de basis ligt van activering (werkbereidheid zoals bepaald in de RMI-wet, gericht op bezoldigd werk), terwijl bij de VDAB de activering naar werk van primair belang is en het wederkerigheidsprincipe eenduidig centraal staat. Dit 'strakker' begrip van wederkerigheid, met een logica van controle en sanctionering door RVA wanneer men niet aan de voorwaarden voldoet, is echter moeilijk te vertalen naar een welzijnstrajectmodule; de betrokkene moet overtuigd zijn om aan het welzijnsprobleem te werken, anders is de kans op succes vrijwel onbestaande.

De aandacht voor het samenspel van werk en welzijn op het niveau van de cliënt gaat gepaard met zowel Vlaams als federaal beleid over deze materie. Zo bevat het Vlaams regeerakkoord 2009-2014 duidelijk de intentie om te investeren in geïntegreerde werk-welzijnstrajecten voor mensen die ver van de arbeidsmarkt af staan, en dit door middel van een systematische samenwerking tussen de OCMW's en VDAB. De doorstroming van leefloners naar de arbeidsmarkt wordt hierbij expliciet vermeld als doelstelling. Ook in het VESOC-loopbaanakkoord wordt melding gemaakt van de specifieke activeringsnoden bij de groep van leefloners (SERV, 2012, p. 11). Bovendien zal een team bestaande uit de departementen Werk en Sociale Economie (WSE), Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) en een aantal agentschappen waaronder VDAB tegen 31 januari 2014 een W²-decreet opstellen dat onder de verantwoordelijkheid van de bevoegde ministers zal worden ingediend. Hierin zullen de werk-welzijnstrajecten, alsook arbeidszorg, een decretale grondslag krijgen (Jaarverslag Dept. WVG, 2011). Het decreet gaat over het bieden van passende ondersteuning aan personen met een niet-arbeidsmarktgerelateerde problematiek die hun inschakeling op de arbeidsmarkt verhindert. De eerder opgestelde W²-conceptnota is toegespitst op de doelgroep van niet-werkende werkzoekenden die vooralsnog niet toeleidbaar zijn naar de arbeidsmarkt, leefloners komen hier niet expliciet aan bod maar maken ook deel uit van deze bredere groep (Vlaamse overheid, 2011). Ook op federaal niveau vinden we beleid toegespitst op de activering van moeilijke groepen. Het federaal ESF-programma 2007-2013 is gebaseerd op drie assen, waarvan een as gericht op het stimuleren van sociale en professionele activeringstrajecten. De meest recente oproep richt zich voor het realiseren van deze doelstelling in eerste instantie naar de OCMW's.[5] Ook krijgen OCMW's die bezig zijn met activering een verhoogde staatstoelage door de POD Maatschappelijke Integratie. Het doel van de activering moet een duurzame tewerkstelling op de reguliere arbeidsmarkt zijn.[6]

5 ESF-Projectoproep 2013 versie 4. Merk op dat loopbaanplanning en diversiteit de hoofdelementen vormen van de as gericht op de ondersteuning van activiteiten georganiseerd door VDAB.

6 http://www.mi-is.be/be-nl/ocmw/verhoogde-staatstoelages.

1.2 Nood aan coördinatie en samenwerking

De initiatieven die tegemoet komen aan de nood aan samenwerking tussen VDAB en de OCMW's nemen verschillende vormen aan. De doelstellingen van de proeftuinen zoals beschreven in de volgende paragraaf moeten dan ook gesitueerd worden binnen dit breder kader van structurele samenwerking met het oog op activering.

Een eerste belangrijk structureel element in de samenwerking tussen OCMW en VDAB op lokaal niveau zijn de *lokale werkwinkels*. De eerste werkwinkels openden de deuren in het jaar 2000 (VDAB jaarverslag, 2000). Het basisidee was van bij de start om alle diensten in verband met werkgelegenheid onder te brengen onder één loket, en op deze manier een laagdrempelige en meer geïntegreerde dienstverlening aan te bieden op gemeentelijk of intergemeentelijk niveau. De werkwinkels betekenden met andere woorden een overgang naar een paradigma waarin interadministratieve samenwerking, lokale inbedding en transparantie van de dienstverlening centraal stonden (voor een uitgebreide bespreking zie Struyven & Van Hemel, 2009). Concreet zijn verschillende partners aanwezig in de werkwinkel, waarbij ieder zijn specifieke rol vervult. VDAB treedt op als regisseur van deze geïntegreerde dienstverlening. Men werkt steeds aan de hand van één centraal dossier per cliënt, alle informatie wordt geregistreerd in Mijn Loopbaan.[7] Merk op dat de rol van het OCMW binnen de werkwinkel sterk kan verschillen naargelang de werkwinkel in kwestie. Belangrijke variabelen zijn hierbij onder meer de schaalgrootte van deze werkwinkel en de mate waarin de samenwerking geformaliseerd is (Struyven, Van Hecke, Van Hemel & Stuyck, 2007). De participatie van het OCMW vindt meestal plaats onder de vorm van één of meer vaste zitdagen waarop een OCMW-consulent aanwezig is in de werkwinkel. We zullen bij de bespreking van het proces in hoofdstuk 5 dieper ingaan op de voordelen van de aanwezigheid van het OCMW in de werkwinkel. De andere partners die betrokken zijn bij de werkwinkel komen eveneens aan bod onder 5.7, waar we specifiek ingaan op hun positie en rol.

In steden zoals Gent, Antwerpen en Aalst werden verder op het niveau van het *lokaal arbeidsmarktbeleid* samenwerkingsovereenkomsten afgesloten tussen VDAB, OCMW en de stad, vaak onder impuls van het stadsbestuur. Deze samenwerkingsovereenkomsten of -convenanten werden geformuleerd met het oog op een inclusief en coherent activerings- en werkgelegenheidsbeleid, en worden jaarlijks vertaald in meer specifieke maatregelen. Het OCMW wordt in deze overeenkomsten aangeduid als vooraanstaande welzijnspartner, ter aanvulling van de regierol van VDAB op het niveau van arbeidsmarktbeleid en de bevoegdheden van de stad voor werkgelegenheid en onderwijs (voor meer informatie over deze structurele samenwerkingsverbanden zie Kuppens & Struyven, 2012).

7 Mijn Loopbaan vervangt hierbij het vroegere Cliëntvolgsysteem (CVS), en dit sinds 21 januari 2012.

De nood aan coördinatie en afstemming tussen beide partners is geenszins een nieuw probleem, we kunnen stellen dat deze nood deels inherent is aan de bestaande structuren. Gezien de parallelle ontwikkelingen binnen OCMW en VDAB en de aanwezigheid van cliëntstromen tussen beide organisaties werd de nood aan een meer structurele samenwerking duidelijk. In de laatste jaren, en in een politiek die meer en meer de nadruk legt op activering, werd ook steeds duidelijker dat een deel van de niet-werkende werkzoekenden in begeleiding bij VDAB kampt met een bredere niet-arbeidsmarktgerelateerde of welzijnsproblematiek. Aan de andere kant heeft een deel van de leefloners slechts een beperkte afstand tot de arbeidsmarkt, of heeft de leefloner reeds een groot deel van zijn afstand overbrugd, waardoor hij of zij kan toegeleid worden naar werk. Een onderzoek bij Antwerpse werklozen stelt dat 29% van de leefloncliënten sneller kan worden toegeleid naar VDAB of naar een baan binnen het normale economische circuit dan op het moment van het onderzoek het geval was (Struyven, Heylen & Van Hemel, 2010). De klantenbestanden van beide organisaties kennen dus een zekere overlap die zich leent tot samenwerking, maar het is in de praktijk niet altijd geweten over welke personen het gaat. Soms hebben deze cliënten baat bij begeleiding door één organisatie, en soms bestaat het ideale traject uit een combinatie van modules binnen beide organisaties of een samenwerking met andere publieke of private partners rond werk en welzijn ('geïntegreerd traject'). Een dergelijke aanpak vereist meer geavanceerde vormen van samenwerking tussen beide partners dan tot hiertoe het geval was.

1.3 Doelstellingen en opzet van de proeftuinen fase 2

Ondanks eerdere inspanningen door zowel VDAB als OCMW's en de structurele samenwerking binnen de werkwinkels blijft het een uitdaging om moeilijkere groepen te activeren en te laten doorstromen naar werk.[8] In 2010 introduceerde VDAB het 'sluitend maatpak' (VDAB jaarverslag, 2010). Deze aanpak is niet langer gebaseerd op een getrapt begeleidingsmodel dat meer intensief wordt naargelang de werkloosheidsduur vordert, maar vertrekt van de noden en behoeften van een cliënt en biedt vervolgens een aanbod op maat aan. Het aanbod gaat van gewone bemiddeling door het voorstellen van vacatures tot meer intensieve bemiddelingstrajecten en een intensief begeleidingstraject. Deze aanpak moet een vervroegde curatieve aanpak van langdurig werklozen mogelijk maken. Wie na negen maanden nog werkzoekend is, start in principe sowieso een intensief begeleidingstraject (VDAB jaarverslag, 2012).

Hoewel initiatieven zoals het sluitend maatpak in principe gelden voor elke cliënt in begeleiding bij VDAB - ongeacht zijn of haar statuut - blijft de dienstverlening op het vlak van activering in het algemeen sterk statuutgebonden (zie ook eerder onderzoek van Bogaerts et al., 2010). Het basisidee achter de samenwerking binnen de proeftuinen is een evolutie naar een situatie waarin de dienstverlening start vanuit de noden

8 Zie bijvoorbeeld de beleidsbrief werk 2011-2012 waarin VDAB erkent dat het tekortschiet in de begeleiding van langdurig werklozen met niet-arbeidsmarktgerelateerde problemen.

van de cliënt, zonder a priori situering van bepaalde doelgroepen binnen één aanbod of organisatie.

In deze context werden de doelstellingen van de tweede fase van de proeftuinen geformuleerd. Er werd vooral gekozen voor een verdieping van de resultaten uit fase 1 op de proeftuinlocaties die hiervoor interesse toonden (eerder dan een verbreding naar andere bijkomende locaties die geen deel uitmaakten van fase 1). Vijf proeftuinlocaties kozen om in te stappen: Leuven, Mortsel, Dendermonde, Tielt en Kortrijk-Waregem. Zowel Kortrijk als Waregem beschikken over een werkwinkel maar ze kozen voor intergemeentelijke samenwerking. We beschouwen Kortrijk-Waregem dan ook als één proeftuin in de verschillende overzichten, maar waar relevant zullen we ook de verschillen aanhalen tussen beide gemeenten.

De volgende thema's staan centraal in fase 2:
1. gezamenlijke intake(criteria);
2. criteria voor de toewijzing van cliënten;
3. aandacht voor de uitvoering van concrete trajecten;
4. communicatieprocedures en informatiedoorstroming;
5. gemeenschappelijke opleidingsagenda.

Lokale accenten in de invulling van deze thema's zijn net als in fase 1 mogelijk, op deze manier spelen de proeftuinen immers optimaal in op de plaatselijke behoeften. Deze gekozen werkwijze impliceert een verscheidenheid in schaalgrootte van het proeftuinexperiment en de keuze voor deels verschillende doelgroepen. In hoofdstuk 2 lichten we de doelstellingen verder toe op het niveau van de individuele proeftuinen, en gaan we in op de vooropgestelde doelgroepen en streefcijfers. Er werden wel drie algemene basisvoorwaarden geformuleerd om een vlotte samenwerking binnen de proeftuinen te garanderen:
- geen automatische inschrijving van leefloners bij VDAB;[9]
- onbeperkte toegang voor de OCMW's tot het Mijn Loopbaansysteem (echter zonder verplichting);
- 'kortgeschorsten' tot dertien weken krijgen geen begeleiding door OCMW (tenzij een gecombineerd traject nodig blijkt of men lokaal een afwijking voorziet). VDAB blijft met andere woorden verantwoordelijk voor deze mensen.

Bij de start van fase 2 werd door elke proeftuin toegelicht welke invulling men aan het initiatief wenste te geven, en welke criteria men hierbij wil belichten. Deze plannen werden ook meer gedetailleerd neergeschreven in projectfiches per proeftuin. De

9 Om recht te hebben op de uitkering van een (equivalent) leefloon zoals beschreven in de RMI-wet moet men aantonen dat men werkbereid is, tenzij dit om gezondheids- of 'andere billijke redenen' niet mogelijk is. In dit kader worden cliënten bij de aanvraag van een leefloon - door sommige OCMW's - verplicht om zich in te schrijven bij VDAB, en dit als een teken van werkwilligheid. Voor meer informatie over de verplichte inschrijving zie p. 59.

belangrijkste punten uit deze fiches komen naar voor in de beschrijving van de individuele proeftuinen en hun vooropgestelde doelgroepen in het volgende hoofdstuk, maar we zullen verder in dit rapport vertrekken van de concrete resultaten en werking van het initiatief en niet zozeer van deze initiële projectfiches.

2 | Wat voorafging: een terugblik op fase 1 en de aanvangssituatie voor fase 2

Voor we naar de procesanalyse overgaan (die de kern vormt van hoofdstuk 3 tot en met 7 van dit rapport) schetsen we kort wat voorafging. Als onderdeel van dit onderzoek werd bij de start van fase 2 de beginsituatie in de verschillende proeftuinen in kaart gebracht. Er werd ook samen met de verschillende proeftuinlocaties een instrument ontwikkeld voor de registratie en opvolging van cliënten binnen de proeftuin. We beginnen dit hoofdstuk met een korte terugblik op de inhoud en voornaamste leerpunten van fase 1 van het proeftuininitiatief. Daarna gaan we in op de achtergrond en doelstellingen zoals deze voor elk van de proeftuinen in kaart werden gebracht bij aanvang van de tweede fase.[10] We lichten ook toe welke doelgroepen voor samenwerking bij de start afgebakend werden binnen elke proeftuinlocatie. In hoofdstuk 4 zal vervolgens dieper ingegaan worden op de ervaringen met elk van deze doelgroepen en kijken we aan de hand van concrete cliëntcases na welke cliënten in de praktijk werden doorverwezen en waar deze naartoe gingen.

2.1 De proeftuinen OCMW-VDAB: Fase 1

De eerste fase van de proeftuinen werd bedacht en afgebakend in 2008, net voor de financiële crisis. Naast de algemene argumenten voor samenwerking zoals deze beschreven zijn onder 1.2 speelde op dit moment ook de toenmalige krapte op de arbeidsmarkt een rol. Als gevolg van deze krapte werd de noodzaak om zoveel mogelijk arbeidsreserves te activeren duidelijk, inclusief voor deze groepen die verder verwijderd waren van de arbeidsmarkt en waarvoor bijkomende en meer complexe activeringsinspanningen nodig waren. De afstemming in fase 1 van de proeftuinen (januari-september 2009) moest bijgevolg algemeen zorgen voor:

- een versterking van de regiefunctie van de VDAB in het kader van de arbeidsmarkt;
- de uitbouw van de regiefunctie van de OCMW's in het kader van het welzijnsbeleid, met een cruciale rol als actor in het tewerkstellingsbeleid.

Dit moest gebeuren gegeven het werkwinkelconcept waarin beide organisaties reeds - zij het in verschillende mate - aanwezig waren. Het doel was om tot succesvolle werk-welzijnstrajecten te komen, en dat zowel op beleidsniveau als op het niveau van instellingen en cliënten (cf. opdrachtomschrijving proeftuinen).

10 Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op een eerder intern rapport van Kuppens & Struyven (2012).

In elf gemeenten/steden in Vlaanderen werden de mogelijkheden voor een meer structurele samenwerking tussen VDAB en OCMW verkend. Concreet werden er proeftuinen opgezet in Dendermonde, Genk-Hasselt, Gent, Knokke-Heist, Kortrijk, Leuven, Meetjesland Noord/Evergem, Merchtem, Mortsel, Tielt en Waregem. De invulling van de proeftuin verschilde sterk van locatie tot locatie. Er werd gewerkt met een reeks algemene doelstellingen en principes, een afsprakenkader waarin de aanpak en de personeelsinzet voor de proeftuinen verduidelijkt worden, en een 'menukaart' met twaalf algemene thema's relevant voor de samenwerking.[11] De menukaart gaf in zeer algemene bewoordingen weer waarrond de deelnemers konden werken, elke proeftuin kon hierbij kiezen welke thema's verder uitgewerkt dienden te worden.

Volgens het evaluatierapport[12] waren de belangrijkste bijdragen van deze fase voornamelijk de wederzijdse kennismaking met elkaars aanbod, meer cliëntoverleg en afstemming over de warme overdracht van leefloners uit artikel 60 §7 naar VDAB. Men stelde vast dat de voornamelijk bottom-up benadering in combinatie met zeer algemene doelstellingen een sterk vrijblijvend karakter had, en doet hieromtrent een aantal aanbevelingen voor een volgende fase. Deze aanbevelingen omvatten onder andere meer concrete afspraken in verband met de intake en doorverwijzing van cliënten, en een meer doorgedreven aansturing die het initiatief minder vrijblijvend maakt.

2.2 Aanvangssituatie bij de start van fase 2

We geven in deze paragraaf een beknopte algemene introductie van elk van de vijf proeftuinlocaties. Hierbij gaan we in op hun intenties voor samenwerking, met aandacht voor bestaande afspraken (bv. binnen de werkwinkel) en voor de afgebakende doelgroepen. De overeenkomstige informatie werd bekomen via een eerste mondelinge rondvraag bij de interne verantwoordelijken van VDAB en OCMW in de vijf proeftuinen, en dit bij het opstarten van fase 2. Voor de procesevaluatie die in latere hoofdstukken besproken wordt vond vervolgens een tweede meer uitgebreide rondvraag plaats (voor meer informatie over deze tweede rondvraag zie hoofdstuk 3 over de gebruikte methodologie).

2.2.1 Dendermonde

In Dendermonde is de bestaande samenwerking tussen de VDAB en het OCMW eerder beperkt en ad hoc. De doorverwijzing van cliënten beperkt zich tot de doorverwijzing van cliënten van het OCMW naar VDAB. Naar aanleiding van de eerste fase van de proeftuin werd er een periodiek cliëntoverleg georganiseerd in het kader van de warme overdracht van personen tewerkgesteld krachtens artikel 60 §7.

11 Deze documenten kan u raadplegen op http://www.werkwinkel.be/content/extranet/site/1437.
12 VVSG, CCConsult, HIVA-KU Leuven & KHLeuven (2009), Proeftuin OCMW-VDAB: eindrapport.

Het OCMW Dendermonde is partner in de werkwinkel; om de veertien dagen houdt een trajectbegeleider er een halve zitdag. Deze trajectbegeleider registreert trajecten van OCMW-cliënteel in het VDAB-systeem 'Mijn Loopbaan', maar enkel in het kader van WEP+-dossiers.[13] Buiten de overeenkomst in het kader van de werkwinkel, is de samenwerking tussen de VDAB en het OCMW niet geformaliseerd.

2.2.2 Leuven

In Leuven bestaat er reeds een lange traditie van samenwerking tussen de VDAB en het OCMW. Deze samenwerking verloopt naar eigen zeggen[14] chaotisch en ongestructureerd, maar vlot. Cliënten werden vroeger, voor de start van de proeftuin, reeds vanuit beide partners doorverwezen: de VDAB verwijst cliënten met een schuldenproblematiek door naar het OCMW,[15] terwijl het OCMW arbeidsmarktrijpe[16] en zelfredzame leefloongerechtigden naar de VDAB doorstuurt. Er was bij de aanvang van de proeftuin (fase 2) nog geen sprake van een periodiek cliëntoverleg in het kader van de warme overdracht van artikel 60'ers.

Het OCMW Leuven is partner in de werkwinkel, maar heeft er geen zitdagen en is hier ook geen vragende partij voor. De werkwinkel is bijgevolg gevestigd op twee locaties in Leuven, waarbij het OCMW opereert vanuit een andere vestiging dan de andere werkwinkelpartners. Hierdoor wordt het onderlinge overleg tussen het OCMW en de andere partners enigszins bemoeilijkt. Sinds 2010 beschikken de trajectbegeleiders van het team 'tewerkstelling' (OCMW) allen over een eigen login aan de hand waarvan zij hun trajecten kunnen registreren in 'Mijn Loopbaan'. Naast de schriftelijke overeenkomst in het kader van de werkwinkel is het samenwerkingsverband tussen de VDAB en het OCMW niet van formele aard.

2.2.3 Mortsel

Bij de aanvang van fase 2 van de proeftuinen had de samenwerking tussen VDAB en OCMW reeds een formeel karakter. De eerste fase van de proeftuin resulteerde namelijk in een samenwerkingsovereenkomst tussen de VDAB en OCMW Mortsel. Deze bleek op het moment van de rondvraag in maart 2012 echter nog niet volledig geïm-

13 Werkervaringsprojecten (WEP+): werkervaring vormt een schakel in het traject naar werk en heeft als ultieme doel om werkzoekenden met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt een werkervaring aan te bieden met het oog op uitstroom naar de reguliere arbeidsmarkt. Binnen een werkervaringsproject krijgt de werkzoekende opleiding en begeleiding op de werkvloer, verzorgd door een werkervaringspromotor en een leerwerkbedrijf. In de eerste helft van de werkervaring zijn deze voornamelijk gericht op generieke competentieversterking, terwijl de opleiding en begeleiding in de tweede helft vooral gericht is op de effectieve uitstroom naar werk. De duur van het werkervaringstraject bedraagt twaalf maanden, maar kan afhankelijk van de noden van de werkzoekende ook beperkt worden tot zes maanden, of verlengd worden tot achttien maanden.

14 Volgens de VDAB- en OCMW-consulenten die bij de start van fase 2 geïnterviewd werden.

15 De VDAB neemt telefonisch/via mail contact op met de coördinator van het team 'schuldhulpverlening' van het OCMW en geeft de naam en het adres door van de VDAB-cliënten die graag contact willen met het OCMW in het kader van schuldhulpverlening. Het OCMW doet vervolgens een vrijblijvend aanbod aan de cliënt om een infosessie over schuldhulpbemiddeling bij te wonen.

16 Er werd geen concrete definitie gehanteerd van het begrip 'arbeidsmarktrijpheid'.

plementeerd te zijn in de werking van VDAB en OCMW. De doorverwijzing van cliënten beperkte zich hoofdzakelijk tot de warme overdracht van OCMW-cliënten die een tewerkstelling krachtens artikel 60 §7 beëindigen.[17] Het driemaandelijkse cliëntoverleg met betrekking tot personen die een tewerkstelling artikel 60 §7 beëindigd hadden, vond in maart al een aantal maanden niet meer plaats vanwege praktische redenen. Dit wordt als een groot gemis ervaren door zowel VDAB als OCMW.

OCMW Mortsel is partner in de werkwinkel, maar heeft er geen zitdagen. De OCMW-trajectbegeleiders registreerden hun trajecten bij de aanvang van fase 2 nog niet in 'Mijn Loopbaan'.

2.2.4 Tielt

In Tielt was er bij aanvang van fase 2 reeds een nauwe samenwerking tussen de VDAB en het OCMW, met name in de werkwinkel. Eén maatschappelijk werkster is er twee halve dagen in de week aanwezig en registreert de acties die het OCMW onderneemt inzake trajectbegeleiding in 'Mijn Loopbaan'. De samenwerking heeft er geen structureel karakter, maar verloopt ad hoc en op informele wijze. Dit is mede te wijten aan het feit dat Tielt een regio is met een zeer hoge werkzaamheidsgraad en een zeer lage werkloosheidsgraad; de caseload van VDAB en OCMW ligt relatief laag ten opzichte van de andere proeftuinen waardoor er gemakkelijk ad hoc overleg kan plaatsvinden met betrekking tot de cliëntdossiers en men geen behoefte heeft aan de ontwikkeling van specifieke communicatieprocedures. Bij de aanvang van de proeftuin (fase 2) bestond de doelgroep voor doorverwijzing naar de VDAB uit arbeidsmarktrijpe[18] leefloongerechtigden, die gemotiveerd zijn om werk te zoeken. In de praktijk gaat het echter voornamelijk over artikel 60'ers die hun tewerkstelling binnen de drie maanden afronden en dan naar VDAB doorverwezen worden. De doelgroep voor doorverwijzing naar het OCMW wordt geïdentificeerd als 'VDAB-cliënten met een welzijnsproblematiek die een belemmering vormt op het vlak van tewerkstelling'.

2.2.5 Kortrijk-Waregem

In de proeftuin Kortrijk-Waregem opteerden de OCMW's voor een regionale samenwerking tussen volgende OCMW's: OCMW Harelbeke, Waregem, Zwevegem, Anze-

17 Deze warme overdracht werd in 2011 opgenomen in een tender door Randstad Diversity. Via deze tender wordt een trajectbegeleiding opgestart tijdens de laatste maand van een tewerkstelling artikel 60 en tijdens de twee maanden volgend op de tewerkstelling artikel 60. Door de tendering nam het directe, persoonlijke contact tussen de trajectbegeleiders van het OCMW en de VDAB sterk af, hetgeen de VDAB- en OCMW-consulenten betreuren.

18 Er werd geen concrete definitie gehanteerd van 'arbeidsmarktrijpheid'.

gem, Deerlijk, Lendelede, Kuurne, Wevelgem, Kortrijk, Menen, Wervik en Avelgem.[19] Er bestond reeds een regionale overlegstructuur tussen de trajectbegeleiders van deze OCMW's. In het kader van de proeftuin werd er via Mentor vzw[20] een informatiedoorstroom voorzien naar alle OCMW's over de aanpak van het proeftuinproject. Alle werkwinkels uit de regio participeren aan de proeftuin.

De samenwerking tussen VDAB en OCMW verschilt naargelang het betrokken OCMW. We bespreken hier kort de situatie in Kortrijk en Waregem, de twee pilootsteden.

OCMW Kortrijk is partner in de werkwinkel, maar verminderde sinds april 2012 haar aanwezigheid in de werkwinkel; de dienst activering verhuisde naar de hoofdzetel van het OCMW.[21] Wel is er permanent een trajectbegeleider van het OCMW in de werkwinkel aanwezig. De trajectbegeleiders registreren beperkte info met betrekking tot de trajecten van OCMW-cliënteel in 'Mijn Loopbaan'.

Ook OCMW Waregem is partner in de werkwinkel en ook hier is er permanent een trajectbegeleider van het OCMW in de werkwinkel aanwezig. Net als in Kortrijk worden trajecten van OCMW-cliënteel beknopt in 'Mijn Loopbaan' geregistreerd. Naast de overeenkomst in het kader van de werkwinkel, is de samenwerking tussen VDAB en OCMW in Kortrijk en Waregem niet geformaliseerd aan de hand van een samenwerkingsovereenkomst.

Wat betreft de doorverwijzing van cliënten, bestaan er bij de aanvang van de proeftuin (fase 2) geen specifieke procedures en zijn er geen doelgroepen voor samenwerking afgebakend. Eventuele doorverwijzingen in beide richtingen gebeuren op informele wijze en op initiatief van de consulenten zelf.

2.3 Lokale variëteit in de context

De hierboven beschreven lokale variëteit tussen de proeftuinen heeft te maken met eerdere stappen naar meer samenwerking gedurende fase 1 of daarbuiten (bv. algemene afspraken over de werkwinkel). Toch spelen duidelijk ook contextuele factoren een rol. Zo geven kleinere proeftuinlocaties zoals Tielt aan dat formalisering geen noodzaak vormt omwille van de beperktere caseload en de kleinschalige aard van de werkwinkel. We geven in deze paragraaf daarom een overzicht van een aantal kernvariabelen zoals de populatie leefloners per OCMW, het aantal artikel 60'ers per

19 De reden waarom de dertien OCMW's hun krachten bundelden, was tweevoudig. Ten eerste wilde het OCMW sterk staan ten opzichte van grote werkgevers, zodanig dat duurzame tewerkstelling van cliënten bekomen kan worden. Ten tweede wilde het OCMW sterk staan ten opzichte van de VDAB: in de periode dat de proeftuin werd voorgesteld, werden de werkwinkels in Harelbeke en Kuurne gesloten. De betrokken OCMW's hadden het er moeilijk mee dat dit de VDAB dit autonoom besliste en vreesden dat er nog meer werkwinkels gesloten zouden worden.

20 Mentor vzw werd in 2000 opgericht en is een centrum voor opleiding, begeleiding, oriëntering en adviesverlening dat zicht richt tot de doelgroep van werkzoekenden en werknemers. Hun missie is het bevorderen van duurzame tewerkstelling van kansengroepen op de arbeidsmarkt.

21 Dit omwille van het feit dat de trajectbegeleiders van het OCMW, die momenteel allemaal in de werkwinkel gevestigd zijn, meer en nauwer willen samenwerken met de Sociale Dienst van het OCMW.

gemeente, het inwonersaantal, etc. Deze variabelen geven een algemeen idee van (het verschil in) de schaalgrootte en activeringsdruk van de vijf deelnemende steden/OCMW's.

Tabel 2.1 Enkele kernvariabelen betreffende de context voor de vijf proeftuinlocaties

	Dendermonde	Leuven	Mortsel	Tielt	Kortrijk-Waregem
Aantal inwoners per gemeente in 2010[22]	44 095	95 463	24 737	19 647	Kortrijk: 74 911 Waregem: 36 306
Totaal aantal leefloongerechtigden in 2010[23]	273	1 374	253	89	Kortrijk: 1 067 Waregem: 88
Totaal aantal equivalent leefloongerechtigden in 2010[24]	55	559	85	37	Kortrijk: 547 Waregem: 41
Totaal aantal personen tewerkgesteld krachtens artikel 60 §7 in 2010	39	233	58	38	Kortrijk: 267 Waregem: 26

Bron Kuppens & Struyven, 2012

We kunnen uit deze tabel opmaken dat Leuven de grootste proeftuinlocatie is wanneer we kijken naar het aantal inwoners in de gemeente, gevolgd door Kortrijk. Tielt en Mortsel zijn de kleinste locaties, Dendermonde bevindt zich ergens tussenin. Ook met betrekking tot het aantal leefloongerechtigden en equivalent[25] leefloongerechtigden steken de centrumsteden Leuven en Kortrijk uit boven de andere locaties. Tielt valt zoals eerder aangegeven op door de lage aantallen te activeren leefloners, en ook Waregem heeft relatief gezien weinig (equivalent) leefloongerechtigden wanneer we rekening houden met de totale omvang van de gemeente. De cijfers over tewerkstelling in een artikel 60 §7 statuut moeten vergeleken worden met de totale omvang van de populatie leefloners en equivalent leefloners. Deze cijfers zijn relatief laag in bijvoorbeeld Dendermonde, en relatief hoog in Tielt en Waregem.

22 Wettelijke bevolking per gemeente op 1 januari 2010.
Bron: http://economie.fgov.be/nl/modules/publications/statistiques/bevolking/population_-_chiffres_population_1990-2011.jsp.

23 Bron: http://www.mi-is.be/be-nl/studies-publicaties-en-statistieken/leefloon.

24 Bron: http://www.mi-is.be/be-nl/studies-publicaties-en-statistieken/financiele-hulp-equivalent-leefloon.

25 Het equivalent leefoon is een uitkering vergelijkbaar met het leefloon, maar dan voor mensen die niet aan de voorwaarden van het leefloon voldoen (nationaliteit, leeftijd of inkomen).

2.4 Identificatie en afbakening van de doelgroep voor samenwerking VDAB-OCMW binnen de vijf proeftuinen

Onder 2.2 beschreven we de startsituatie van de verschillende proeftuinen. In een aantal gevallen had deze beschrijving betrekking op één specifieke groep. In deze paragraaf gaan we op meer systematische wijze in op de afbakening van de doelgroepen bij de start van fase 2. Meer specifiek zijn we geïnteresseerd in de vooropgestelde criteria binnen elk van de proeftuinen (zoals weergegeven in tabel 2.2), en in het aantal vooropgestelde trajecten. Opnieuw gaat het om een overzicht van de intenties binnen de verschillende proeftuinen, later zullen we hierop terugkomen en de concrete ervaringen met deze doelgroepen illustreren met cases.

Tabel 2.2 Identificatie en afbakening van de doelgroep voor samenwerking VDAB-OCMW binnen de vijf proeftuinen

Doelgroep voor samenwerking:	Dendermonde	Leuven	Mortsel
Doorverwijzing VDAB → OCMW	- Geen doelgroep voor samenwerking bepaald.	- 'VDAB-cliënten met een problematiek waarbij het OCMW betrokken kan worden'/ - 'VDAB-cliënten met randproblemen die een belemmering vormen op het vlak van tewerkstelling'. Opm.: werkzoekenden met een schuldenproblematiek behoren expliciet tot deze doelgroep. Verder werd de (rand)problematiek niet nader geconcretiseerd.	- 'Uitkeringsgerechtigde werkzoekenden met een welzijnsproblematiek die hun professionele inschakeling tijdelijk of permanent in de weg staat'.
Doorverwijzing OCMW → VDAB	- 'Arbeidsmarktrijpe' leefloongerechtigden (ingeschreven onder categorie 05 bij de VDAB). Opm.: 'Arbeidsmarktrijp' wordt door VDAB en OCMW Dendermonde gedefinieerd als 'klaar om stappen te zetten naar werk of een beroepsopleiding'.	- 'Arbeidsmarktrijpe', zelfredzame leefloongerechtigden, o.a. cliënten in de laatste drie à vier maanden van een tewerkstelling artikel 60§7.	- 'Arbeidsmarktrijpe' leefloongerechtigden, bestaande uit: • leefloners (niet tewerkgesteld bij OCMW); • cliënten tewerkgesteld door het OCMW.
	Tielt	**Kortrijk-waregem**	
Doorverwijzing VDAB → OCMW	- 'VDAB-cliënten met een welzijnsproblematiek die een belemmering vormt op het vlak van tewerkstelling'. - Opm.: de focus ligt op: • geschorsten (tijdelijk en langdurig); • daklozen die ambtshalve zijn 'afgevoerd'.	- 'Jongeren (18-25 jaar) met een welzijnsproblematiek die in aanmerking komen voor een Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie (GPMI) via het OCMW en ingeschreven zijn bij VDAB (al dan niet in jeugdwerkplan)'.	

Tabel 2.2 Identificatie en afbakening van de doelgroep voor samenwerking VDAB-OCMW binnen de vijf proeftuinen. Vervolg

Doelgroep voor samenwerking	Tielt	Kortrijk-waregem
Doorverwijzing OCMW → VDAB	- 'Arbeidsmarktrijpe' leefloongerechtigden, waarbij de focus zal liggen op cliënten in de laatste 3 maanden van een tewerkstelling artikel 60§7.	- Jongeren* (18-25 jaar), die in aanmerking komen voor een GPMI (OCMW) en ingeschreven zijn bij de VDAB (al dan niet in jeugdwerkplan). Opm.: verdere criteria voor de afbakening van deze doelgroep: • 'Niet enkel leefloners, maar ook hun kinderen'; • 'Ook jongeren in wachttijd'; • 'Zelfstandige en gemotiveerde profielen'; • 'Goede attitudes, gemotiveerd om te werken'; • 'Voldoende kennis Nederlands'; • 'Geen hinderlijke problemen met randvoorwaarden' - Cliënten tewerkgesteld krachtens artikel 60§7, vanaf de laatste twee maanden van hun tewerkstelling Opm.: verdere criteria voor de afbakening van deze doelgroep: • 'Zelfstandige en gemotiveerde profielen'; • 'Goede attitudes, gemotiveerd om te werken'; • 'Voldoende kennis Nederlands'; • 'Geen hinderlijke problemen met randvoorwaarden'; • 'Geen specifieke vereisten rond technische competenties'. - Personen in armoede (via gespecialiseerde W² tender voor deze doelgroep Opm.: verdere criteria voor de afbakening van deze doelgroep: • 'Gezinshoofden of leefloners of werkzoekenden in budgetbegeleiding'; • 'EN op het eerste zicht geen MMPP-problematiek'; • 'EN kampen met moeilijkheden op verschillende levensgebieden (bv. huisvesting)'.

* De keuze voor de doelgroep 'jongeren' kwam voort uit (1) de vaststelling dat het aandeel jongeren in het OCMW-cliënteel in de regio Kortrijk-Waregem alsmaar stijgt; en (2) het oordeel van VDAB en OCMW dat de dienstverlening die een jongere geboden wordt niet afhankelijk mag zijn van zijn/haar statuut.

Aan de hand van de tabel kunnen we stellen dat de doelgroep voor samenwerking tussen VDAB en OCMW is in de meeste proeftuinen *zeer breed en weinig concreet gedefinieerd* werd bij de start.

Dit geldt in de eerste plaats voor de *gehanteerde begrippen* 'welzijnsproblematiek en arbeidsmarktrijpheid'. Zo bestaat de doelgroep voor doorverwijzing van de VDAB naar het OCMW in drie proeftuinen (Mortsel, Tielt & Kortrijk-Waregem) uit cliënten met een 'welzijnsproblematiek' die een belemmering vormt op het vlak van tewerkstelling. Wat deze welzijnsproblematiek precies inhoudt, wordt echter niet nader geconcretiseerd. Evenmin heerst er duidelijkheid met betrekking tot de vraag vanaf wanneer een welzijnsproblematiek effectief een belemmering vormt voor de tewerkstelling van een cliënt en (prioritair) vraagt om begeleiding vanwege het OCMW.

Aan de andere kant wordt de doelgroep voor doorverwijzing van het OCMW naar de VDAB in vier proeftuinen (Dendermonde, Leuven, Mortsel & Tielt) omschreven als 'arbeidsmarktrijpe' leefloongerechtigden. Ook hier dringt zich de vraag op wanneer een cliënt als 'arbeidsmarktrijp' kan worden beschouwd. Hoewel de proeftuin Dendermonde wel een omschrijving geeft van het begrip 'arbeidsmarktrijp', namelijk 'klaar om stappen te zetten naar werk of een beroepsopleiding', laat ook deze definitie nog veel ruimte voor interpretatie. De concretisering en objectivering van het label 'arbeidsmarktrijp' of het begrip 'welzijnsproblematiek' is moeilijk omdat het gaat om complexe begrippen; dit wordt ook zo ervaren door de betrokken OCMW's en de VDAB. Zo werd er tijdens de rondvraag in iedere proeftuin aangehaald dat het al dan niet arbeidsmarktrijp zijn van een cliënt bepaald wordt door een complex samenspel van persoonskenmerken en situationele factoren (randproblematieken, ...). Men kan dan ook de vraag opwerpen in welke mate een exhaustieve oplijsting van criteria die iemands arbeidsmarktrijpheid bepalen wel mogelijk is.

Samenhangend met het voorgaande kan gesteld worden dat de afbakening van de doelgroep voor samenwerking *naar inhoudelijke criteria* nog zeer beperkt is bij de start van fase 2. De proeftuin Kortrijk-Waregem springt in dit opzicht in het oog; hier bepaalden OCMW en VDAB drie doelgroepen voor samenwerking, waarbij er voor de doorverwijzing van OCMW naar VDAB meer concrete selectiecriteria werden geformuleerd. Een dergelijke doelgroepafbakening contrasteert met die binnen de andere proeftuinen, waar selectiecriteria niet, of in veel mindere mate, geëxpliciteerd werden.

Ook de doelgroepafbakening *naar aantal trajecten* blijkt vrij beperkt te zijn binnen de vijf proeftuinen: enkel in Mortsel en Kortrijk-Waregem stelden VDAB en OCMW een specifiek aantal trajecten voorop waarvoor zij zullen samenwerken in het kader van het proeftuinproject. Het gaat hierbij om ongeveer dertig trajecten voor Mortsel. Kortrijk-Waregem mikt op tien jongeren voor doorverwijzing vanuit het OCMW naar VDAB. Daarnaast zullen in Kortrijk-Waregem tien cliënten worden overgedragen na

artikel 60 en tien personen in armoede zullen worden opgenomen binnen een specifiek tendertraject van VDAB voor deze doelgroep. Het aantal vooropgestelde trajecten vanuit VDAB lag niet vast. De selectie van de dossiers waarrond VDAB en OCMW zullen samenwerken, gebeurt in beide proeftuinen op basis van een onderling overleg waarbij men nagaat wie van diegenen die aan de inhoudelijke selectiecriteria voldoen, het meest gebaat zouden zijn bij de samenwerking VDAB-OCMW. De beslissing om de doelgroep verder af te bakenen naar aantal trajecten is ingegeven door verschillende, maar ook aan elkaar gerelateerde factoren. Zo stelden VDAB en OCMW in Mortsel en Kortrijk-Waregem in eerste instantie een beperkt aantal trajecten voorop teneinde *verdiepend* te kunnen werken, maar drong een afbakening naar aantal trajecten zich in Mortsel eveneens op door de hoge caseload bij de VDAB. Waar een eerder strikte afbakening van de doelgroep en/of de vooropgestelde aantallen werd doorgevoerd in Kortrijk-Waregem en Mortsel, is deze in Leuven, Dendermonde en Tielt vrijwel afwezig. In Tielt kan de afwezigheid van een strikte afbakening van de doelgroep worden toegeschreven aan het relatief lage aantal werklozen en leefloners; door een strenge afbakening naar inhoudelijke criteria zouden er weinig of geen cliënten voor de proeftuin geselecteerd kunnen worden (aldus de geïnterviewde VDAB- en OCMW-consulenten). Het is echter opvallend dat ook grootschaligere OCMW's, zoals Dendermonde en vooral Leuven, de doelgroep voor samenwerking erg ruim omschrijven en geen strenge afbakening doorvoeren, noch naar inhoudelijke criteria, noch naar aantal.

2.5 Instrumentontwikkeling binnen dit onderzoek

Tijdens de verkennende fase van het onderzoek werd samen met de consulenten een instrument ontwikkeld voor de registratie en opvolging van cliënten binnen de proeftuinen. We schetsen eerst welke algemene vaststellingen hierbij in overweging moeten worden genomen. Daarna gaan we in op twee instrumenten die een belangrijke inspiratiebron vormden voor het finaal ontwikkelde instrument, namelijk het Multi-Elementen-Advies (MEA) en het Meetinstrument voor Professionele en Sociale Activering (MPSA). Op het einde van dit onderzoek lichten we verder toe hoe het uiteindelijke instrument tot stand kwam. De inhoud van het ontwikkelde instrument is te raadplegen in de bijlage.

a) Algemene vaststellingen relevant voor de ontwikkeling van het instrument

Zoals ook blijkt uit overzichtstabel 2.2 en de bespreking in 2.4, is er weinig systematiek aanwezig in de identificatie en afbakening van de doelgroep voor samenwerking. Uit de rondvraag bleek hieromtrent dat *instrumenten in de vorm van concrete tools slechts een beperkte rol spelen bij de identificatie en afbakening van de doelgroep voor samenwerking* binnen de vijf proeftuinen. Het intakegesprek wordt in iedere proeftuin als voornaamste instrument erkend. OCMW en VDAB benadrukken sterk het belang van een intake op maat van de cliënt. De inhoud ervan kan dus variëren van cliënt tot cliënt en wordt even-

eens beïnvloed door de betrokken consulent. In iedere proeftuin stellen VDAB- en OCMW-consulenten dan ook het *belang van de professionaliteit en expertise van de consulent* centraal. Het 'aanvoelen' van de consulent wordt omschreven als cruciaal bij de inschatting van iemands 'arbeidsrijpheid' en 'welzijnsproblematiek'. De consulenten wijzen erop dat achter iedere cliënt een nieuw verhaal schuilgaat, verschillend van het vorige, waardoor een *exhaustieve oplijsting van criteria voor cliënttoewijzing onrecht zou doen aan de realiteit*. Wel erkennen VDAB en OCMW binnen iedere proeftuin de meerwaarde van criteria voor cliënttoewijzing ter ondersteuning van de intake, en dan voornamelijk voor nieuwe, nog niet volledig ingewerkte personeelsleden.

We kunnen ook stellen dat het gebruik van specifieke tools of instrumenten ter ondersteuning van het intakegesprek *volledig vrijblijvend is, er is geen gestandaardiseerde procedure* voorhanden. Enkel in Dendermonde werd afgesproken dat het OCMW een aanmeldingsformulier[26] zou invullen waarvan voor iedere 'arbeidsmarktrijpe' leefloongerechtigde een ingevuld exemplaar wordt doorgegeven aan VDAB. Waar men toch instrumenten gebruikt beroept men zich op instrumenten die reeds ingebed zijn binnen de werking van de eigen organisatie. Er bestaat een vrees van VDAB- en OCMW-consulenten voor een al te strikte formalisering van de intake. Men geeft aan dat men geen extra 'administratieve ballast' wenst te creëren.

2.5.2 Andere instrumenten als inspiratiebron

Met de bovenstaande vaststellingen en beperkingen in het achterhoofd werden twee bestaande instrumenten onder de loep genomen. Het gaat hierbij om het MEA en het MPSA.[27] Beide instrumenten dienden als inspiratiebron met het oog op het identificeren van relevante items teneinde een instrument aan te reiken dat toelaat de kenmerken en het traject van cliënten binnen de proeftuin in kaart te brengen. Ook werden twee goede praktijken in kaart gebracht: de 'Bloemekenswijk'-werkwinkel Rabot-Brugse Poort in Gent en het lokaal cliëntoverleg (LCO) georganiseerd door de provincie in Genk (voor een bespreking zie Kuppens & Struyven, 2012).

We merken op dat de besproken instrumenten en methodieken enkel voorbeelden uit de Vlaamse context betreffen. In het kader van het eerste onderzoeksluik werd er echter ook een explorerende analyse uitgevoerd met betrekking tot intake- en screeningsinstrumenten toegepast in het buitenland. Zo bestudeerden we Nederlandse praktijken, zoals de pilootexperimenten omtrent 'Gezamenlijk Beoordelen' (Hollander, Noordhuizen & Verweij, 2009), onderzoek omtrent diagnose-instrumenten bij reintegratie ('best practices' in andere landen) (Collewet, Gravesteijn & de Koning,

26 Dit aanmeldingsformulier werd uiteindelijk niet gebruikt, het werd vervangen door het door de onderzoekers voorgestelde instrument wegens de grote inhoudelijke overlap.

27 De inhoud van de Socioprofessionele Balans (SPB) werd ook bestudeerd, maar het betreft hier meer een set van methodieken ter ondersteuning van het gesprek dan een instrument in strikte zin. De SPB leende zich dan ook minder goed voor de identificatie van concrete items.

2009), etc. Ook namen we contact op met Divosa (de Nederlandse vereniging van gemeentelijke managers op het terrein van participatie, werk en inkomen) voor informatie-uitwisseling.

We opteerden er echter voor om in dit rapport enkel voorbeelden uit de Vlaamse context te bespreken. De meest specifieke aanknopingspunten voor het proeftuinproject vinden we immers in eigen land, meer bepaald in Antwerpen, Gent en Genk. Daarnaast bevat ook de huidige instrumentontwikkeling door de VDAB in het kader van de detectie van een multiproblematiek interessante aanknopingspunten voor het proeftuinproject. Het gaat hierbij om de ICF-vragenlijst zoals besproken in 5.3.

2.5.2.1 Multi-Elementen-Advies (MEA)

a) Situering

Een eerste instrument dat een bijdrage zou kunnen leveren aan de identificatie en afbakening van de doelgroep voor samenwerking tussen VDAB en OCMW, is het MEA. Het MEA is een instrument dat, aan de hand van multidisciplinaire informatie, zichtbaar maakt dat een cliënt nood heeft aan gespecialiseerde acties in zijn traject naar werk. De tool voorziet in een soepele overdracht van relevante informatie in het kader van inschakeling op de arbeidsmarkt tussen VDAB, GTB, erkende partners en de gespecialiseerde dienstverlening. Het MEA kan worden ingevuld door de trajectbegeleider, de teamcoach VDAB/GTB, de dienst arbeidshandicapspecialisatie (DAH), de VDAB-psycholoog, de Gespecialiseerde Arbeidsonderzoeksdienst (GA), partners zorgbegeleiding, het ziekenfonds, RIZIV, etc. Allen wisselen zij vanuit hun eigen referentiekader informatie uit via het MEA, met als doel om de burger maximale ondersteuning te bieden tijdens het traject naar werk.[28]

De meerwaarde van het MEA situeert zich op verschillende domeinen:

1. het MEA vormt een rijke bron aan informatie (zie verder); alle relevante info met betrekking tot het traject naar werk wordt verzameld en gebundeld. Hierdoor wordt er een omvattend beeld van de persoon geschetst, hetgeen een warme overdracht en/of dynamische gegevensdoorstroom faciliteert. Bovendien kan er een evolutie aangetoond worden inzake de stappen van een cliënt in zijn traject naar werk;
2. alle partners bouwen voort op hetzelfde document. Het MEA kan dus beschouwd worden als een dynamisch instrument. Dit is voordelig voor zowel de cliënt, als de partners: de cliënt hoeft zijn (medisch) verhaal slechts één keer toe te lichten aan een consulent, terwijl de tijdrovende (dubbele) registratie en het opvragen van gegevens voor consulenten tot een minimum beperkt wordt.

Momenteel wordt het MEA binnen de VDAB voor volgende doeleinden gebruikt:

1. aanvraag Bijzondere Tewerkstellingsondersteunende Maatregelen (BTOM);

28 Handleiding Multi-Elementen-Advies (MEA).

2. aanvraag screening bij de Gespecialiseerde Arbeidsonderzoeksdienst (GA) of dienst gespecialiseerde screening VDAB;
3. verslag zorgbegeleiding (ingevuld door een erkende zorgpartner bij het beëindigen van de activeringsbegeleiding);
4. intakegesprek;
5. samenwerking ziekenfonds/RIZIV (pilootproject).

Het aanmaken, beheren en bewerken van het MEA verloopt via de MEA-server. Op deze manier wordt een sterke beveiliging van de MEA-informatie gegarandeerd. De toegang tot deze server is beperkt tot die instanties die een structureel samenwerkingsverband hebben met VDAB/GTB. Andere partners maken gebruik van een papieren versie van het MEA.

b) Relevantie voor de proeftuin VDAB-OCMW

Aan de hand van het MEA wordt een rijke bron aan informatie verzameld. Het instrument vormt in feite een uitgebreide 'checklist' van criteria die relevant zijn in het kader van een traject naar werk. Om te bepalen of er gespecialiseerde acties nodig zijn, worden er gegevens verzameld bestaande uit zowel 'harde', objectieve factoren (zoals werkervaring, medische gegevens, ...) als 'zachte', subjectieve factoren (zoals zelfredzaamheid, sociale vaardigheden, ...). Beide soorten factoren spelen een belangrijke rol bij de identificatie van de doelgroep voor samenwerking tussen VDAB en OCMW. De bevraagde elementen in het MEA kunnen dan ook inspiratie bieden voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijk intake-instrument voor beide organisaties. Dergelijk instrument zou niet alleen gebruikt kunnen worden als leidraad voor intakegesprekken (cf. doeleinden MEA), maar ook om de doelgroep voor samenwerking te identificeren, om te bepalen welke acties er vereist zijn en om informatie-uitwisseling tussen VDAB en OCMW te faciliteren.

c) Informatie opgenomen in het MEA

Aangezien de informatie die aan de hand van het MEA verzameld wordt inspiratie kan bieden voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijk intake-instrument voor VDAB en OCMW, geven wij hieronder een oplijsting van de (hoofd)criteria die in het MEA bevraagd worden. De gegevens worden verzameld op basis van zowel open als gesloten vragen.

Overzicht van bevraagde criteria:
1. identificatiegegevens klant;
2. identificatiegegevens invuller en aard van het verslag;
3. statuut van de klant;
4. vraag in kader van stappen naar werk;
   a) uitgeklaarde vraag van de klant;
   b) uitgeklaarde vraag van de aanmelder.

5. indicatie van arbeidshandicap;
6. opleiding;
7. werk;
    a) werkervaring;
    b) acties naar werk;
    c) arbeidscompetenties en interesses;
        - arbeidsgerichte competenties;
        - arbeidsattitudes;
        - arbeidsinteresses en motivatie;
    d) geobjectiveerde inschatting op het arbeidscontinuüm (R-pas) (enkel ingevuld door gespecialiseerde arbeidsonderzoeksdiensten (GA)).
8. medische gegevens in functie van arbeidshandicap vertaald in arbeidsmatige termen (ingevuld door arts of op basis van medische attesten arts-specialist);
9. sociale context en ondersteuningsnetwerk;
10. motoriek en fysieke draagkracht/mobiliteit/zelfredzaamheid;
11. cognitie/communicatieve en sociale vaardigheden;
12. psychische draagkracht;
13. acties gezet naar zorg (in te vullen door activeringsbegeleiding);
    a) globale rapportage van activeringsbegeleiding;
    b) motivatie indien bepaalde minimale stappen in de activeringsbegeleiding niet werden uitgevoerd.
14. gemotiveerd advies trajectbegeleider VDAB/GTB, VDAB-psycholoog of GA;
15. motivatie van het advies/globale rapportage;
    a) sterke punten op gebied van arbeidsmatig functioneren;
    b) werkpunten op gebied van het arbeidsmatig functioneren;
    c) advies en motivatie.
16. bijlagen en bronnen;
    a) bijlage 1: (schriftelijke bijlagen ter ondersteuning van het MEA);
        - afdruk 'aanvraag BTOM' uit Mijn Loopbaan;
        - andere (bv. verslag arts-specialist).
    b) bijlage 2: privacy;
        - de betrokken cliënt geeft via de ondertekening van dit document expliciet de toestemming aan de diensten die in het document opgesomd worden om persoonsgegevens die de gezondheid betreffen (medische, mentale, psychiatrische of sociale gegevens, welke relevant kunnen zijn), op te vragen bij de instanties die in het document beschreven worden. Bovendien verklaart de cliënt zich akkoord met het inzage- en beheerrecht van zijn VDAB-dossier door de betrokken partners in functie van de begeleiding naar werk.
    c) bijlage 3: gedetailleerd overzicht acties;
        - uitvoerder;
            - partnerschap TAZ - acties gericht op empowerment;

- partnerschap TAZ - acties gericht op zorg;
- andere.

- overzicht acties (datum & acties, verloop, resultaat, bijkomende info in arbeidsmatige termen);
- persoonskaart.

d) bijlage 5: GAF-score: het psychisch, sociaal en beroepsmatig Globaal Algemeen Functioneren, beoordeeld volgens een hypothetisch continuüm van geestelijke gezondheid naar psychische stoornis, gebaseerd op de DSM-IV.

2.5.2.2 Meetinstrument voor Professionele en Sociale Activering (MPSA)

a) Situering

Een tweede instrument dat een meerwaarde kan bieden bij de ontwikkeling van een gemeenschappelijk intake-instrument voor VDAB en OCMW is het 'Meetinstrument voor Professionele en Sociale Activering' (MPSA), ontwikkeld door OCMW Antwerpen. Sinds 2005 beschikt dit OCMW over een eigen meetinstrument dat uiterlijk bij het eerste voorstel tot hulpverlening wordt ingevuld, en dit indien de dienstverlening een minimale duur heeft van drie maanden.

Het MPSA wordt voornamelijk aangewend als registratietool. De sociale dienst van het OCMW verzamelt in de eerste plaats informatie met betrekking tot volgende kwesties:

1. Op welke manier worden (equivalent) leefloongerechtigden geactiveerd: sociaal en/of professioneel?
   Sociale activering betreft activiteiten die de sociale integratie van de cliënt bevorderen. Deze activiteiten zijn hoofdzakelijk gericht op onbezoldigde activiteiten en netwerkvorming (bv. arbeidszorg, vrijwilligerswerk, mantelzorg). De doelgroep die voor deze sociale activering in aanmerking komt bestaat uit cliënten die een grote, onoverbrugbare afstand tot de reguliere arbeidsmarkt hebben. Cliënten vallen automatisch onder de categorie 'uitsluitend sociaal activeerbaar' indien zij (a) een leeftijd hebben van meer dan 60 jaar; en/of (b) tenminste een verminderde arbeidsgeschiktheid van 66% hebben.[29] Voor andere cliënten kan de maatschappelijk werker na drie metingen voorstellen om hen te beschouwen als 'uitsluitend sociaal activeerbaar'. Over deze uitzonderingen wordt vervolgens beslist door het Bijzonder Comité voor Sociale Bijstand (BCSB).
   Professionele activering verwijst naar de toeleiding van de cliënt naar een bezoldigde activiteit (al dan niet gedeeltelijk gesubsidieerd) om zo tot financiële zelfredzaamheid te komen. Dit soort activering kan verschillende vormen aannemen (bv. toeleiding naar het normaal economisch circuit of naar een tewerkstelling met ondersteuning buiten het normale circuit, inzet in een artikel 60, ...) en kan zowel door het OCMW zelf als door externe actoren aangeboden worden.

29 De verminderde arbeidsgeschiktheid dient niet gekoppeld te zijn aan een uitkering; het volstaat dat ze erkend is.

2. Welke drempels voor activering kunnen er (op verschillende levensdomeinen) in kaart gebracht worden (opdat deze gericht weggewerkt kunnen worden)?
   Het OCMW onderscheidt vijf domeinen waarop zich drempels voor activering kunnen voordoen, waarbij telkens verschillende items omschreven worden (zie tabel 2.3).

   Deze items worden op volgende schaal beoordeeld:
   a) dit item is nog niet beoordeeld;
   b) er is rond dit item geen probleem;
   c) er is rond dit item een probleem gekend, maar het staat op zich geen tewerkstelling en/of opleiding in de weg;
   d) er is rond dit item een probleem gekend en dit op zich staat een tewerkstelling en/of opleiding in de weg.

Tabel 2.3 Drempels voor activering

Medische en/of psychische factoren	
Ziekte en hospitalisatie	Wanneer de cliënt wegens ziekte of hospitalisatie niet in staat is tot professionele activering. De diagnose is in dit geval gekend en wordt ondersteund door medische attesten.
Zwangerschap	Wanneer de cliënt wegens zwangerschap of bevallingsrust belemmerd wordt in haar professionele activering.
Verslaving	Wanneer de cliënt wegens overmatig gebruik van verslavende middelen belemmerd is in zijn/haar functioneren.
Psychische belemmeringen	Wanneer de cliënt waarneembare gedragsstoornissen vertoont of psychische klachten heeft.
Handicap	Wanneer er bij de cliënt een fysieke en/of mentale handicap werd vastgesteld.
Frustratietolerantie bij werk of opleiding of het zoeken ernaar	Wanneer de cliënt het snel opgeeft bij het zoeken naar werk.
Wonen	
Dakloos	Wanneer de cliënt geen vast verblijfsadres heeft.
Ongezonde woning	Wanneer de cliënt met ernstige woonproblemen kampt.
Verhuizing	Wanneer de cliënt zo spoedig mogelijk de huidige woonst moet verlaten.
Gezin	
Relatieproblemen	Wanneer de cliënt moeilijkheden ondervindt in de gezinsrelaties of relaties met derden.
Opvoeding van de kinderen	Wanneer er moeilijkheden zijn in de ouder-kindrelatie of wanneer er fysieke of psychische belemmeringen vastgesteld zijn bij het kind.
Kinderopvang	Wanneer de cliënt geen opvangplaats zoekt of vindt.
Maatschappelijke factoren	
Hygiëne	Wanneer men problemen ziet in de hygiënische leefomstandigheden van de cliënt, en dit zowel op het vlak van lichaamsverzorging, kledij als huisvesting.
Communicatieve vaardigheden	Wanneer de cliënt zijn gedachten niet kan verwoorden, of wanneer de cliënt noch mondeling, noch schriftelijk kan communiceren.
Administratief organiseren	Wanneer de cliënt te weinig inzicht heeft in administratieve verplichtingen en onvoldoende administratief georganiseerd is.
Sociale vaardigheden	Wanneer de cliënt een moeizame omgang met anderen kent, zich moeilijk aan regels kan houden, niet kan omgaan met gezag of onvoldoende opkomt voor zichzelf.
Andere	
Afspraken nakomen	Wanneer de cliënt geregeld afspraken niet nakomt.
Eigen initiatief	Wanneer de cliënt weinig eigen initiatief vertoont bij het zoeken naar werk.
Mobiliteit	Wanneer de cliënt niet over eigen vervoer beschikt en het openbaar vervoer niet kan of wil gebruiken.
Flexibiliteit in werk/opleiding	Wanneer de cliënt halsstarrig blijft vasthouden aan een beperkt jobdoelwit en weigert te zoeken naar andere mogelijkheden.
Zelfkennis van de eigen situatie op de arbeidsmarkt	Wanneer de cliënt een onrealistisch jobdoelwit, loon of andere verwachtingen aan een job stelt.

Voorgaande kwesties vallen in het MPSA onder twee 'luiken', namelijk een luik 'Algemeen' en een luik 'Drempels tot activering'. Naast informatie met betrekking tot de sociale en/of professionele activeerbaarheid van de cliënt, bevat het luik 'Algemeen' ook informatie over tal van andere variabelen, zoals persoonskenmerken en het huidige activeringstraject. Het MPSA brengt dus niet alleen objectieve, 'harde' kenmerken in rekening (bv. leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, werkloosheidsduur, werkervaring, kennis van het Nederlands), maar ook subjectieve, 'zachte' factoren (bv. motivatie, sociale vaardigheden, zelfkennis eigen situatie op de arbeidsmarkt, huisvestingszaken, relationele problemen). De onderliggende veronderstelling is dat niet alleen harde, maar ook zachte factoren een tewerkstelling kunnen belemmeren of verhinderen. OCMW Antwerpen gaat ervan uit dat een aangepast traject deze factoren (in bepaalde mate) kan beïnvloeden en zo de kans op tewerkstelling kan verhogen. Het MPSA peilt zowel naar het potentieel van cliënten als naar mogelijke drempels, opdat het OCMW de cliënt een gepaste dienstverlening kan aanbieden.

b) Gebruik

Zoals gezegd dient het MPSA uiterlijk ingevuld te worden bij het eerste voorstel tot hulpverlening, indien de dienstverlening een minimale duur heeft van drie maanden. Na een periode van maximaal drie maanden dienen eventuele vraagtekens weggewerkt te zijn en moet het MPSA volledig ingevuld zijn. Vervolgens wordt het instrument bij elke herziening, of meer in functie van de evolutie van het dossier verder aangepast. Vanuit dit opzicht is het MPSA een 'dynamisch' instrument.

In tegenstelling tot voorheen is het MPSA sinds juli 2011 volledig geïntegreerd in het cliëntvolgsysteem van het OCMW. Op deze manier verkrijgt men een totaalbeeld van de cliënt en is het instrument ook makkelijker hanteerbaar wat betreft opvolging. Vanuit het MPSA kunnen rapporten getrokken worden op verschillende niveaus: per begeleider, per sociaal centrum of over alle sociale centra heen (bv. met het oog op beleidsadviezen). Bovendien is het mogelijk rapporten te trekken met betrekking tot een bepaalde periode (per maand of per kwartaal) en met betrekking tot een bepaald onderdeel van het MPSA (het algemeen luik of de drempels met betrekking tot activering).

Hoewel het MPSA in eerste instantie aangewend wordt als registratiedocument, kan het ook dienst doen als begeleidingstool: een afdruk van het MPSA kan ondersteuning bieden bij de gesprekvoering tussen de consulent en de cliënt. Het instrument wordt evenwel niet beschouwd als dé begeleidingstool.

c) Identificatie en afbakening van de doelgroep voor doorverwijzing OCMW naar VDAB

Het MPSA wordt aangewend voor de identificatie en afbakening van de doelgroep voor doorverwijzing van OCMW Antwerpen naar de VDAB. In het kader van hun

samenwerkingsovereenkomst werken OCMW en VDAB Antwerpen samen aan een project waarbij alle professioneel activeerbare OCMW-steungerechtigden voor bemiddeling en trajectbegeleiding naar de VDAB toegeleid worden. De doelgroep voor doorverwijzing naar de VDAB wordt concreet omschreven: de VDAB en het OCMW bepaalden in onderling overleg zeven categorieën van leefloners die naar de VDAB doorverwezen moeten worden.[30] Het principe dat bij aanvang van de samenwerking gehanteerd werd, namelijk dat *professioneel activeerbare* leefloners naar de VDAB worden doorverwezen, werd hierbij enigszins versoepeld. Zo kunnen bijvoorbeeld leefloners met een werkverleden in Europa naar VDAB toegeleid worden aangezien zij via deze inschrijving mogelijks rechten kunnen openen op een uitkering. De zeven doelgroepen bestaan uit inhoudelijk afgebakende doelgroepen, maar worden ook bepaald in functie van de beschikbare info uit het MPSA (m.n. kennis Nederlandse taal, drempels).

Om de doorverwijzing van de verschillende doelgroepen van leefloners naar de werkwinkel vlot te laten verlopen, stelden VDAB en OCMW Antwerpen een standaard *doorverwijsformulier* op. De bedoeling van het doorverwijsformulier is om helder te communiceren *waarom* een bepaalde cliënt naar de werkwinkel toegeleid wordt en welke verwachtingen het OCMW hierrond heeft. Op het doorverwijsformulier worden de zeven doelgroepen van leefloners omschreven. Voor elk van deze doelgroepen is bepaald in welke dienstverlening de VDAB voorziet en ook dit wordt weergegeven op het doorverwijsformulier. Daarnaast laat het document toe dat het OCMW bepaalde verwachtingen formuleert ten aanzien van de begeleiding (bv. een cliënt verwijzen naar een specifieke opleiding of de tender activeringszorg).

d) Identificatie en afbakening van de doelgroep voor doorverwijzing VDAB naar OCMW

Hoewel het MPSA hier momenteel niet direct een rol bij speelt, willen we graag vermelden dat er in Antwerpen ook in de omgekeerde richting, namelijk van VDAB naar OCMW, een doelgroep voor samenwerking wordt afgebakend. In het kader van het project 'welzijnstrajecten' hebben VDAB en OCMW Antwerpen een overeenkomst gesloten waarin staat dat het OCMW twee consulenten voltijds tewerkstelt in de werkwinkel om niet-leefloners (vrij ingeschreven werkzoekenden of uitkeringsgerechtigden) met een welzijnsproblematiek te begeleiden.[31] Oorspronkelijk werd er gesteld dat er een multiproblematiek aanwezig moest zijn, waarbij onder andere een woonstproblematiek, verslaving en een schuldenproblematiek naar voren werd geschoven. Gaandeweg is deze afbakening echter versoepeld. Momenteel gaat het simpelweg om cliënten waarbij de VDAB-trajectbegeleider moeilijkheden ervaart om ze in te schakelen op de arbeidsmarkt omwille van diverse problematieken. Ook de zogenaamd niet-

30 De precieze omschrijving van deze categorieën wordt niet vrijgegeven met als argument dat het gaat om vertrouwelijke info.

31 Momenteel beperkt de welzijnsbegeleiding zich tot twee werkwinkels (met uitzondering van de begeleiding van niet-toeleidbaren; die vindt plaats binnen alle werkwinkels van centrum Antwerpen).

toeleidbaren worden naar het OCMW doorverwezen voor welzijnstrajecten. De problemen waarmee de cliënten die worden doorverwezen kampen, worden wellicht (grotendeels) gevat door de criteria opgenomen in het MPSA (met name de drempels naar tewerkstelling).

e) Relevantie voor de proeftuin VDAB-OCMW

Het MPSA bevraagt net zoals het MEA zowel harde als zachte factoren die van belang zijn bij het identificeren van de noden van een cliënt. Een belangrijke toegevoegde waarde van het MPSA is de identificatie van een groot aantal drempels naar tewerkstelling. Deze werden geïdentificeerd op basis van praktijkervaringen van het OCMW, waardoor we kunnen stellen dat ze een goede weerspiegeling vormen van de heterogene problematieken waarmee het OCMW-cliënteel al dan niet geconfronteerd wordt. De assumptie is dat deze drempels een belangrijke invloed uitoefenen op de inzetbaarheid van een persoon, waardoor ze belangrijke indicatoren vormen voor het al dan niet doorverwijzen van een cliënt van het OCMW naar de VDAB (cf. doorverwijsformulier OCMW Antwerpen). Ook in omgekeerde richting zouden de drempels echter aangewend worden als criteria voor doorverwijzing. Daarnaast helpt het in kaart brengen van de drempels de consulent om in te schatten wat voor ondersteuning het meest aangewezen is voor een specifieke cliënt. Het MPSA, en meer specifiek de drempels die erin vermeld worden, zouden in de proeftuin VDAB-OCMW dus een belangrijke rol kunnen spelen inzake de identificatie van de doelgroep voor samenwerking en de ontwikkeling van een gemeenschappelijk intake-instrument.

2.5.3 Voorgesteld instrument voor doelgroepanalyse en opvolging binnen de proeftuinen

In het voorgaande bespraken we de identificatie en afbakening van de doelgroep voor samenwerking binnen de vijf proeftuinen en deden we een aantal algemene vaststellingen over het gebruik van instrumenten binnen de deelnemende proeftuinlocaties (voor dit laatste zie hoger op p. 27). Eveneens bogen we ons over de kwestie hoe deze identificatie en afbakening van de doelgroep op andere manieren kan gebeuren, en dit door enkele verrijkende instrumenten/methodieken toe te lichten die buiten het proeftuinproject worden toegepast. Een aantal vragen met betrekking tot de doelgroep voor samenwerking en het aantal trajecten blijven echter onbeantwoord:

1. de *doelgroep voor de proeftuinen* wordt over het algemeen omschreven als 'werkzoekenden met een welzijnsproblematiek die een belemmering vormt op het vlak van tewerkstelling' en 'arbeidsmarktrijpe leefloongerechtigden'. Cruciale vragen die onbeantwoord blijven, zijn de volgende: Wat houdt een 'welzijnsproblematiek' in?; Vanaf wanneer vormt deze welzijnsproblematiek een belemmering op het vlak van tewerkstelling?; en Wanneer is een cliënt arbeidsmarktrijp? De definiëring van de begrippen 'welzijnsproblematiek' en 'arbeidsmarktrijpheid' is momenteel weinig concreet en weinig objectief;

2. daarnaast stelden we vast dat de afbakening van de doelgroep voor samenwerking naar *aantal trajecten* vrij beperkt is: slechts twee van de vijf proeftuinen stellen een bepaald aantal trajecten voorop voor een samenwerking tussen VDAB en OCMW in het kader van het proeftuinproject. Op de andere proeftuinlocaties is het aantal trajecten onbepaald. Interessant is dan ook om na te gaan of er op deze locaties grote, dan wel kleine aantallen cliënten geselecteerd zullen worden voor het proeftuinproject. Bovendien is het belangrijk zich te buigen over de vraag hoeveel cliënten er op basis van hun profiel in aanmerking komen voor een samenwerking tussen VDAB en OCMW, los van het feit of ze effectief geselecteerd worden voor het proeftuinproject.

De ontwikkeling van een instrument voor *doelgroepanalyse* laat toe om inzicht te verwerven in deze kwesties. In het kader van het eerste en derde onderzoeksluik ('identificatie en afbakening van doelgroepen' en 'monitoring van invloed van de samenwerking') doen we dan ook een voorstel voor een instrument. Dit instrument is bedoeld als leidraad voor een gemeenschappelijke intake die VDAB en de OCMW's in staat stelt om een betere analyse te maken van hun klantenbestand. Bovendien kan dit instrument fungeren als een eerste filter om na te gaan wie in aanmerking komt voor een meer gespecialiseerd traject. Via dit nieuwe instrument willen we niet alleen in kaart brengen voor *welke cliënten* VDAB en OCMW samenwerken, maar ook *om hoeveel cliënten het gaat, in welke trajecten deze cliënten terecht komen, welke evolutie ze doormaken,* etc.

De inhoud van het instrument en de toelichting bij de opbouw van de eerste versie (algemene situering, opbouw, gebruik, bronnen, ...) werd besproken tijdens een workshop met de betrokkenen in het werkveld (VDAB- en OCMW-consulenten). Er werd na de workshop ook een werkgroep opgericht die een aantal keer samenkwam. Het eerste ontwerp werd dan ook meermaals aangepast op basis van de praktijkervaringen en beroepskennis van consulenten, en dit naargelang hun wensen en noden (zie bijlage voor een beschrijving van het finale instrument). We merken hierbij op dat het instrument dat werd ontwikkeld weliswaar een hulpmiddel vormt, maar dat het de vertreksituatie niet volledig kan oplossen. We wezen hier onder andere op het feit dat het belang van een instrument sterk wordt gerelativeerd door consulenten aangezien ze aangeven hun oordeel in de eerste plaats te baseren op de eigen expertise en ervaring. De bevindingen betreffende de inhoud en het gebruik van het instrument kan u lezen op p. 79.

Voor de ontwikkeling van ons instrument maakten wij gebruik van verschillende bestaande instrumenten. Enkele hiervan werden toegelicht in hoofdstuk 3, met name het MPSA en het MEA. Wij wijzen erop dat de instanties waaraan deze bouwstenen ontleend werden (OCMW Antwerpen, VDAB) niet betrokken zijn geweest bij de instrumentontwikkeling. Hun betrokkenheid is echter noodzakelijk voor de ontwikkeling van een finale versie van het instrument die ook buiten de proeftuinen kan worden gebruikt.

3 | Onderzoeksvragen en evaluatiemethodiek

3.1 Onderzoeksvragen

Rekening houdend met de structurele en beleidscontext waarin de proeftuinen zich bevinden, en in overeenstemming met de projectoproep, kunnen we de volgende vier onderzoeksvragen formuleren:

1. *Welke cliënten* worden doorverwezen in het kader van de proeftuin? Welke verschillende stromen kunnen we binnen deze groep onderscheiden? Welke inhoudelijke trajecten worden opgezet voor deze mensen?
2. *Welk proces* wordt momenteel gevolgd voor de samenwerking in de verschillende proeftuinen? Welke fases kunnen we onderscheiden en hoe krijgen deze invulling op de verschillende proeftuinlocaties?
3. *Welke partners* worden betrokken binnen de proeftuinen buiten OCMW en VDAB? Welke rol spelen deze partners en zijn verbeteringen mogelijk? zijn er andere partners die in de toekomst betrokken dienen te worden?
4. Aan *welke randvoorwaarden* dient voldaan te worden om tot een succesvolle samenwerking te komen binnen en/of buiten de proeftuinen?

In de volgende paragraaf lichten we toe op welke manier deze vragen binnen dit onderzoek beantwoord werden. In 3.2 gaan we vervolgens in op het gebruik van procesevaluatie als methode en de implicaties van deze benadering.

3.2 Methodologische aanpak van dit onderzoek

In de eerste plaats maakten we gebruik van *semigestructureerde interviews* om een beter zicht te krijgen op de concrete werking van de proeftuinen. Hierbij werd elk van de proeftuinen beschouwd als een aparte case. De interviews vonden plaats in oktober en november 2012. Er werd per proeftuin steeds minimaal gesproken met één of meerdere consulenten van beide partijen (OCMW en VDAB). Verder werden ook de rechtstreeks leidinggevenden van deze consulenten zoveel mogelijk betrokken en uitgenodigd voor een interview. In sommige gevallen waren deze personen zelf ook actief als consulent, en meestal vormen zij het aanspreekpunt voor het proeftuininitiatief binnen de eigen organisatie. In totaal werden achttien betrokkenen geïnterviewd op de vijf proeftuinlocaties: Leuven, Mortsel, Dendermonde, Tielt en Kortrijk-Waregem. Kortrijk en Waregem beschikken elk over een eigen werkwinkel maar besloten

om samen in te stappen. In de praktijk zien we wel dat de uitvoering op sommige punten verschilt tussen deze beide locaties, waar nodig zullen deze dus apart besproken worden. In de proeftuinen waar men zelf een groepsinterview voorstelde met meerdere betrokkenen tegelijkertijd (soms met de aanwezigheid van beide organisaties) werd met deze vraag rekening gehouden. De onderzoekers woonden ook een cliëntoverleg bij en hadden aanvullende contacten met de consulenten via telefoon en e-mail. De verzamelde informatie werd uitgeschreven en gecodeerd per thema en per cliëntstroom aan de hand van het softwareprogramma NVivo 9, dit met het oog op een gesystematiseerde verwerking van de voornamelijk kwalitatieve data.

Ten tweede werden in het kader van het onderzoek ook *monitoringsdata* verzameld die de analyse kunnen stofferen met concrete cliëntgegevens en een doelgroepanalyse toelaten. Deze data werd verzameld door consulenten en trajectbegeleiders gedurende fase 2 van de proeftuinen. De officiële looptijd van de proeftuinen was van januari 2012 tot december 2012 maar er werd uitloop voorzien voor de registratie van cliënten tot maart 2013. Het verzamelen van monitoringsdata gebeurde aan de hand van aan de hand van een identificatie- en opvolgingsinstrument specifiek ontworpen in het kader van dit onderzoek (zie bijlage voor de inhoud van dit instrument). De data omvatten gedetailleerde informatie over het profiel van elke cliënt en het gevolgde traject voor en na doorverwijzing binnen de proeftuinen. Ook personen die op basis van hun profiel in aanmerking kwamen voor de proeftuinen maar uiteindelijk in een ander samenwerkingsverband terecht kwamen werden zoveel mogelijk geregistreerd. De inhoud van de verschillende items in het instrument werd vooraf afgetoetst met elk van de proeftuinen en met een speciaal daarvoor opgerichte werkgroep. De inhoud van dit instrument voor doelgroepidentificatie en afbakening werd zoals eerder besproken bepaald bij de start van de proeftuinen fase 2.

3.3 Procesevaluatie: Wat en waarom?

We gaan in dit rapport tewerk aan de hand van een procesevaluatie. Deze werkwijze en haar voornaamste doelstellingen verdienen enige toelichting alvorens over te gaan tot de bevindingen. Procesevaluatie als methode wordt door auteurs als Patton (1997) gesitueerd binnen het implementatieonderzoek. Het uitgangspunt achter implementatieonderzoek in het algemeen, en procesevaluatie in het bijzonder, is dat de wijze waarop een beleidsmaatregel, project of interventie uitgevoerd wordt om verschillende redenen kan verschillen van het initiële opzet. Als mogelijke redenen hiervoor haalt Swanborn (2007) aan dat de initiële doelstellingen soms niet haalbaar blijken, of dat ze niet goed onthaald worden bij uitvoerende medewerkers of doelgroepen. Bovengenoemde auteur stelt verder dat het waarschijnlijk is dat, zelfs wanneer men weet dat een bepaalde aanpak relatief goed werkt, er variaties optreden in de werking en uitvoering naargelang de specifieke contextuele en intra-organisationele kenmerken van de betrokken organisaties (verschillen in autonomie, traditie van samenwerking, ...). In

het geval van een samenwerking op lokaal niveau tussen OCMW en VDAB binnen de proeftuinen fase 2 is er verder ook variatie in de interactie tussen beide organisaties, ofwel de interorganisationele setting, mogelijk. Door de bottom-up aanpak van de proeftuinen (in samenspel met een beperkte sturing vanuit het beleid) kan men veronderstellen dat de intensiteit en inhoud van de samenwerking sterk verschilt tussen de vijf proeftuinlocaties. Dit ondanks de gemeenschappelijk vooropgestelde werk-welzijnsdoelstellingen.[32] Deze diversiteit blijkt ook reeds uit de verschillende invulling die proeftuinen gaven aan fase 1, en de vooropgestelde doelgroepafbakening voor fase 2 die eerder in dit rapport aan bod kwam.

Patton (1997) beschrijft de functie van procesevaluatie als volgt: '*process evaluation focuses on the internal dynamics and actual operations of a program, in an attempt to understand its strenghts and weaknesses*'. Men stelt dus in de eerste plaats vragen over wat er gebeurt, en hoe en waarom dit op deze wijze gebeurt. Meer dan naar de producten of uitkomsten op zich, kijkt men naar de manier waarop deze tot stand komen. Men zoekt naar successen, knelpunten en veranderingen tijdens de implementatiefase, en probeert deze te verklaren. Naast de formele activiteiten en de verwachte uitkomsten hiervan heeft men ook aandacht voor informele patronen en onverwachte gevolgen binnen de bredere context van de implementatie. Men kan daarvoor gebruik maken van cijfermateriaal en objectieve gegevens over het programma, maar ook van meer kwalitatieve data, bijvoorbeeld percepties met betrekking tot de werking en vooruitgang van het initiatief.

Een bijkomend argument voor het uitvoeren van procesevaluatie is volgens Swanborn (2007) dat er soms praktische ervaring beschikbaar is met bepaalde interventies, maar dat men niet weet waarom deze eigenlijk werken en wat de tussenliggende schakels zijn. Het is niet geheel duidelijk welke condities nodig zijn en welke aspecten van de interventie cruciaal zijn. In het geval van de proeftuinen is het in dit kader interessant om de gedetailleerde werking te vergelijken tussen locaties en noodzakelijke condities en randvoorwaarden in kaart te brengen.

Bij procesevaluatie gaat men er aldus van uit dat het zinvol is om de invoering en de uitvoering van een beleidsmaatregel, project of interventie op te volgen, en probeert men dus een antwoord te vinden op vragen in verband met de werking ervan. Dit kan door de verschillende uitvoeringspraktijken en de mogelijkheden tot bijsturing in kaart te brengen in overleg met de uitvoerders (Swanborn, 2007). Men streeft hierbij naar het tijdig verkrijgen van kennis over wat er goed en minder goed loopt zodat men deze feedback kan integreren of meenemen gedurende een volgende fase. De timing is hierbij belangrijk. Een procesevaluatie gebeurt in de meeste gevallen tijdens de implementatie of zeer kort daarna, en verschilt hierin van 'traditionele' evaluaties op basis

32 Deze gemeenschappelijke doelstellingen zijn te raadplegen op http://www.werkwinkel.be/content/extranet/site/1437.

van de uiteindelijk opgeleverde uitkomsten of resultaten van een maatregel, project of interventie (die meestal plaatsvinden wanneer een initiatief reeds langere termijn loopt zodat men een redelijke inschatting kan maken van alle bijdragen en gevolgen). Het voordeel van een procesevaluatie tijdens of kort na de implementatie is aldus dat men eventueel nog kan bijsturen op basis van voorlopige bevindingen. Bij een evaluatie van de finale uitkomsten, bijdragen en gevolgen is dit doorgaans minder het geval.

Een dergelijk onderscheid betekent echter niet dat we in het kader van dit onderzoek helemaal niet naar de bijdragen of uitkomsten van de proeftuinen zullen kijken. We kijken wel degelijk naar de bijdrage van dit initiatief, met bijzondere aandacht voor het perspectief van de betrokken consulenten. We erkennen echter dat het te vroeg is om de uiteindelijke impact van de proeftuinen op de uitstroom van de cliënten naar werk te beoordelen, sommige cliënten werden immers nog niet of nog maar net doorverwezen op het moment van de laatste rondvraag, of waren nog niet gestart met een gepland initiatief (opleiding, werkervaringstraject, ...). Het standpunt van de cliënt en zijn ervaringen binnen de proeftuin zal wel zoveel mogelijk worden meegenomen op basis van informatie van consulenten en trajectbegeleiders over dit onderwerp.

3.4 Analysekader en theoretische bouwstenen

Alvorens over te gaan naar de bevindingen van dit onderzoek zoals deze gepresenteerd worden in de volgende hoofdstukken beschrijven we ons analysekader. We verduidelijken hierbij de verschillende niveaus die we kunnen identificeren binnen de structurele samenwerking tussen VDAB en de OCMW's in het algemeen, en binnen de proeftuinen fase 2 in het bijzonder. We grijpen vervolgens terug naar deze niveaus bij de formulering van de aanbevelingen.

Er wordt verderop in dit stuk tevens een aantal theorieën toegelicht die aan de basis liggen van de praktische invulling van ons onderzoek. We starten met theorieën die meer inzicht bieden in het waarom van samenwerking, de rolverdeling en de randvoorwaarden. Daarna gaan we over naar de verschillende dimensies die men kan onderscheiden in het geval van een samenwerking met partners of binnen een netwerk, en kaderen we het proeftuinproject vanuit een internationaal perspectief.

a) Analysekader

Auteurs zoals Provan en Milward (2001) bestuderen de effectiviteit van lokale partnerschappen en netwerken. Ze argumenteren dat een efficiënte en effectieve werking zich anders vertaalt voor de verschillende betrokkenen naargelang het niveau waarop deze zich bevinden. Provan en Milward (2001) onderscheiden drie niveaus binnen de netwerkstructuur: het macro-, meso- en microniveau. De analyse zal plaatsvinden op deze verschillende niveaus en tracht op deze manier een zo gebalanceerd mogelijk beeld bieden van deze tweede fase van het proeftuinproject.

Voor elk niveau vindt u in tabel 3.1 een overzicht van de belangrijkste betrokken partijen, en het onderwerp van de samenwerking. Ieder analyseniveau heeft implicaties voor de andere niveaus. Een succesvolle werking (door de auteurs effectiviteit genaamd) op één bepaald niveau geeft niet noodzakelijk garanties voor de werking op andere niveaus. De samenwerking kan enkel gezien worden als volledig succesvol als de verschillende partijen in brede zin, namelijk de samenleving, de koepel- en individuele organisaties en de eindgebruiker van de dienst er wel bij varen (Provan & Milward, 2001).

Tabel 3.1 Samenwerking op het micro, macro en mesoniveau: wie en waarover?

Analyseniveau	Belangrijkste betrokkenen (wie?)	Onderwerp van samenwerking (wat?)
Macro (beleidsniveau, bij uitbreiding de volledige samenleving)	- VDAB centraal[33] - VVSG koepel - Vlaamse en Federale Overheid - Algemeen publiek	- Processturing, opvolging van vooruitgang (monitoring) en resultaten - Eventueel regelgevend kader - Eventuele financiering
Meso (Interorganisationeel)	- Lokale OCMW (1 of meerdere per proeftuin) - Lokale VDAB organisatie - Lokale werkwinkelpartners - Andere partners buiten de werkwinkel	- Coördinatie en organisatie van dienstverleningsstructuur OCMW-VDAB - Informeren en elkaar op de hoogte stellen van aanbod - Specifieke afspraken en procedures i.v.m. samenwerking - Afstemming met betrekking tot concrete cliënten
Micro (Individuele consulent binnen context van eigen organisatie, in interactie met de eindgebruiker of cliënt)	- Tewerkstellingsconsulenten OCMW's (+ sociale dienst) - Trajectbegeleiders en andere betrokken consulenten VDAB - Cliënt	- Intake & screening - Beslissing m.b.t. doorverwijzing/toeleiding andere organisatie - Trajectbepaling - Trajectbegeleiding en verdere opvolging

Bron Eigen samenstelling, in lijn met eerder werk van De Cuyper (2010)

Op macroniveau treffen we duidelijk zowel Vlaams als federaal beleid aan dat specifiek gericht is op de thematiek van geïntegreerde werk-welzijnstrajecten.[34] Ook waren zowel VVSG als VDAB-centraal vanuit het hoofdkantoor betrokken bij de opvolging van fase 2 van de proeftuinen. Toch kan men algemeen stellen dat het proeftuininitiatief zowel in fase 1 als in fase 2 sterk bottom-up geïnspireerd was en dat vooral het meso- en micro- (of operationele) niveau sterk betrokken waren bij de praktische uitwerking. Lokale organisaties konden immers kiezen om al dan niet in te stappen en

33 Bij de rondvraag werd in één geval ook melding gemaakt van een (beperkte) rol op niveau van het provinciaal bestuur, niet zozeer specifiek voor de proeftuinen maar eerder voor het opstellen van een algemeen afsprakenkader voor bepaalde doelgroepen zoals personen in armoede (West-Vlaanderen).

34 Zie pagina 11 voor een opsomming van een aantal relevante beleidsinitiatieven op Vlaams en federaal niveau.

konden binnen een algemeen kader vrij bepalen hoe ze invulling gaven aan het proeftuinconcept.

In de procesevaluatie van de concrete werking zullen we ons daarom voornamelijk op dit micro- en mesoniveau richten, maar we halen daarbij wel een aantal relevante randvoorwaarden aan op het macroniveau. In de aanbevelingen wordt vervolgens gekeken naar manieren waarop elk van de drie niveaus een rol kunnen spelen in de verdere samenwerking tussen OCMW, VDAB en andere partners. Merk op dat in deze samenwerking een schaalverschil bestaat tussen de lokale inbedding van de OCMW's enerzijds, en de voornamelijk subregionale actieradius van de werkwinkels en VDAB anderzijds (cf. de indeling van de werkwinkels per zorggebied).[35] De relevantie van dit gegeven komt verderop aan bod.

b) Waarom samenwerken?

Volgens Buttiens en Verhoest (2010) kan men in de literatuur onder andere de volgende situaties onderscheiden waarin in een coördinatienood ontstaat tussen organisaties of beleidsdomeinen:

- toenemende complexiteit van beleidsuitdagingen;
- fragmentatie van beleid en overlap van beleidseffecten;
- blinde vlekken in de dienstverlening;
- verschillende organisaties richten zich tot één groep;
- groeiende kwaliteitsdruk op de dienstverlening;
- zoektocht naar zuinigheid en kostenefficiëntie;
- wrijving en conflicten.

Meerdere van deze scenario's zijn van toepassing op de samenwerking tussen OCMW en VDAB. Er is immers een overlap in de dienstverlening en het beleid voor bepaalde groepen. Onder invloed van de huidige economische conjunctuur staan verder zowel VDAB als de OCMW's onder druk om de dienstverlening verder te professionaliseren en tevens kosten te besparen.

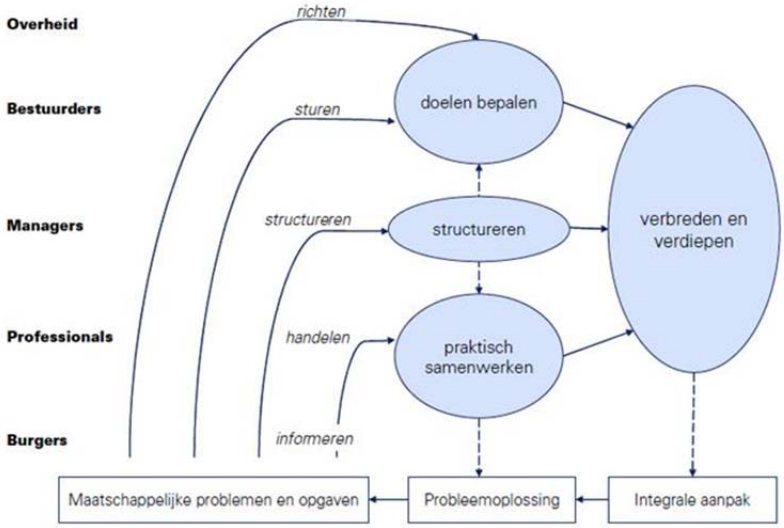
De keuze voor samenwerking die men maakt lijkt dus ook vanuit theoretisch oogpunt een logische en noodzakelijke keuze.

c) Rolverdeling en randvoorwaarden

In het analysekader kwam reeds aan bod dat de samenwerking zich situeert op verschillende niveaus. In figuur 3.1 over samenwerking die inspeelt op maatschappelijke uitdagingen, wordt een ideale rolverdeling weergegeven. Van Delden (2009) geeft hierbij duidelijk weer dat om tot een integrale aanpak te komen, de verschillende actoren en niveaus ideaal gezien elk een eigen taak te vervullen hebben.

35 Voor een overzicht van de verschillende zorggebieden met bijbehorende werkwinkels zie http://arvastat.VDAB.be/arvastat/help/zorggeb.htm.

Figuur 3.1 Samenhang tussen kernrollen van de actoren en stadia van samenwerking



Bron Van Delden, 2009

De proeftuinen zijn vooral gesitueerd op het eerste en tweede niveau (de zogenaamde professionals in interactie met burgers). Het schema geeft echter aan dat voor een integrale aanpak ook het management van de lokale VDAB-kantoren en het OCMW-bestuur (hier de managers) een structurerende rol op te nemen hebben. Het centrale niveau (hier de bestuurders) en de overheid dienen volgens deze theorie duidelijke doelen te bepalen om het initiatief gericht te kunnen uitvoeren en inbedden in de bredere context.

In dit opzicht hebben veel van de randvoorwaarden die we later zullen formuleren dan ook betrekking op de andere niveaus in dit schema, voornamelijk op het meer centraal niveau maar ook op het management binnen elk van de lokale organisaties. We zullen de verschillende randvoorwaarden dan ook vertalen naar aanbevelingen op deze verschillende niveaus.

In de academische literatuur vinden we ook reeds een aantal aanknopingspunten terug met betrekking tot de randvoorwaarden voor succesvolle samenwerking. Buttiens en Verhoest (2010) formuleren op basis van de literatuur een geïntegreerde lijst met zogenaamde succes- en faalfactoren, we geven hier als achtergrond een samenvatting (en selectie) van deze factoren:

- nood aan coördinatie: gepercipieerde nood, eigen schaarse middelen, gepercipieerde gedeeltelijke afhankelijkheid;
- verwachte winst of verlies door coördinatie: onder andere gepercipieerd verlies van macht, eigen identiteit en competitie. Verwachte vervreemding van klanten;
- belangen en benaderingen van coördinatie: verschil in doelen, ideologie en prioriteiten; consensus tussen leidend personeel en middenkader;

- attitudes tegenover coördinatie en samenwerking: onder andere normen voor innovatie en coördinatie;
- graad van standaardisatie en bureaucratisering (kan zowel positief als negatief zijn voor samenwerking);
- centralisatie-decentralisatie: bestaan van een algemeen overzicht om coördinatie te verzekeren;
- communicatie: interne communicatie, formele en informele contacten.

De randvoorwaarden die we binnen dit onderzoek zullen identificeren liggen rechtstreeks of onrechtstreeks in dezelfde lijn. Ze zijn ook in overeenstemming met andere opsommingen van succesfactoren in de academische literatuur (bv. Mattesich, 2001; Gray, 2002; Bardach, 1998).

d) Te onderscheiden dimensies in de theorie over partnerschappen en netwerken

Binnen een partnerschap of netwerk zijn op elk van de niveaus (micro, meso en macro) verschillende soorten integratie of afstemming mogelijk. Raeymaeckers & Dierckx (2012) doen suggesties omtrent de verschillende aspecten die men kan beschouwen binnen een samenwerkingsverband of netwerk. Concreet gaat het over functionele integratie, communicatieve, culturele en normatieve integratie:

- *functionele integratie:* Functionele integratie heeft te maken met de coördinatie op het niveau van de processen. Met name elementen als de compatibiliteit van het systeem, toegang voor cliënten, standaardisatie en bureaucratisering en het beschikken over voldoende financiële en niet-financiële middelen komen hierbij aan bod (Raeymaeckers & Dierckx, 2012; Buttiens & Verhoest, 2010). Vanuit een proces- of ketenbenadering geeft Dommisse (2007) aan dat wanneer de planning van partijen niet synchroon verloopt en partijen op elkaar moeten wachten, dit problemen geeft voor de verdere samenwerking. Het wegnemen van deze of andere praktische maar ook juridische of wettelijke belemmeringen kan soelaas brengen (Buttiens & Verhoest, 2010).
- *communicatieve integratie:* De communicatieve integratie heeft te maken met interacties en de kwaliteit daarvan, zowel op persoonlijk als op organisatieniveau. Friedkin (1978) geeft aan dat hoe meer connecties tussen actoren in het netwerk er bestaan, des te meer consensus en coöperatie.

  cultureel-normatieve integratie:[36] De culturele dimensie gaat over het bestaan van een consensus en het gevoel dat men elkaar nodig heeft. De cultuur en de visie van organisaties (met hun bijbehorende waarden en doelen) wordt ook vaak gebruikt om de graad van samenwerking tussen organisaties in een netwerk te verklaren. De centrale veronderstelling is dat er meer samenwerking optreedt naarmate de cultuur en de visie van de verschillende organisaties dichter tegen elkaar aanleunen. Uit een

36 Raeymaeckers en Dierckx (2012) maken hierbij het onderscheid tussen twee aparte dimensies, namelijk cultuur en normatieve integratie. Hier beschouwen we deze dimensies samen omdat ze in de praktijk dicht tegen elkaar aanleunen.

experiment van Einbinder et al. (2000) bleek dat de sterkste voorspeller voor succesvolle interorganisationele samenwerking het bestaan van een 'incentive' was. De incentive die het belangrijkst was bleek het bestaan van gemeenschappelijke doelen/visie, en niet zozeer een legaal mandaat voor samenwerking of het bestaan van financiële middelen (Einbinder et al., 2000). Toch kan het ook helpen als mensen binnen de eigen organisatie op één of andere manier beloond worden voor hun bijdrage aan de samenwerking (Dommisse, 2007). Einbinder et al. (2000) vond ook nog een tweede factor met sterke voorspellingskracht, namelijk de 'willingness' om samen te werken. Deze component beschrijft hij als vertrouwen hebben in de samenwerking en het feit dat de verschillende partners er het nut van inzien.
Volgens Raeymaeckers en Dierckx (2012) heeft de normatieve component vooral te maken met de verdeling van taken tussen twee organisaties met betrekking tot dimensies zoals het geleverde product of dienst, de doelgroep, uitgevoerde taken, het ruimtelijk gebied dat bediend wordt, en tijd. Het uitgangspunt is dat organisaties samenwerken wanneer deze 'resources' nodig hebben om hun doelstellingen te realiseren, en dat conflicten aan de oppervlakte komen wanneer twee organisaties overlappen met betrekking tot de bovenstaande dimensies. Een zeker niveau van overlap is nodig om samenwerking te stimuleren, maar wanneer er een belangrijke overlap is kan het gevoel van competitie en conflict de relatie tussen de verschillende betrokken partijen negatief beïnvloeden. Dommisse (2007) beschrijft dat er bij samenwerking soms angst opduikt voor het inleveren van de eigen autonomie, bijvoorbeeld door de vervreemding van bepaalde klantengroepen.

We zullen deze drie verschillende niveaus van integratie en afstemming, met inbegrip van minder tastbare factoren als communicatie en onderliggende visie, dan ook meenemen voor het verdere onderzoek. Dit wil zeggen dat we verder gaan kijken dan de louter technische of inhoudelijke invulling van de proeftuinen op de verschillende locaties.

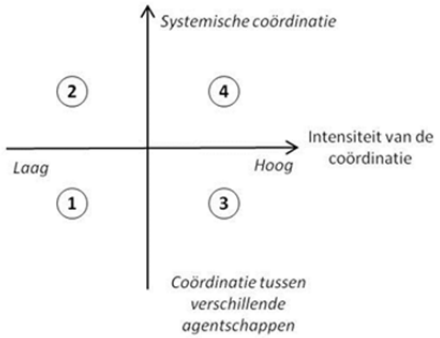
e) Samen werken aan activering: Een internationaal perspectief

Als laatste theoretische bouwsteen reiken we de lezer een typologie aan die toelaat om de proeftuinen vanuit een internationaal perspectief te beschouwen. Vanuit een internationaal perspectief zien we immers dat België niet het enige land is dat naar aanleiding van de verhoogde aandacht voor de activering van moeilijke groepen voor uitdagingen staat, en hiervoor zoekt naar oplossingen onder de vorm van samenwerking tussen organisaties en instituties (Champion & Bonoli, 2011). Volgens deze auteurs zorgt een brede kijk op activering en aandacht voor groepen verder verwijderd van de arbeidsmarkt er immers voor dat agentschappen die traditioneel georganiseerd werden op basis van sociale risico's zoals werkloosheid, armoede en ziekte en invaliditeit nu nieuwe doelstellingen en taken krijgen. De samenwerking tussen de betrokken agentschappen en andere nieuwe partners komt in verschillende landen dan ook op de agenda te staan. Het gaat dan meerbepaald over de publieke agentschappen bevoegd

voor het uitbetalen van werkloosheidsuitkeringen, publieke tewerkstellingsdiensten, sociale bijstandsinstellingen en in sommige gevallen de instanties die instaan voor de uitbetaling van invaliditeitsuitkeringen.

Champion & Bonoli (2011) wijzen erop dat ondanks de gelijkaardige uitdagingen de beleidsreacties tussen landen sterk verschillen. De auteurs stellen een twee-dimensionele typologie voor waarbij de ene as de intensiteit van de coördinatie/samenwerking beschrijft (met een lage intensiteit voor hervormingen die de bestaande structuren intact laten en bijvoorbeeld richtlijnen opstellen voor samenwerking, en een hoge intensiteit bij grote aanpassingen van de structuur door middel van bijvoorbeeld de samensmelting van agentschappen of instellingen), en de andere as hoe omvattend de hervormingen zijn (dit op basis van het aantal betrokken agentschappen of instellingen, gaande van initiatieven waarbij slechts twee partners betrokken zijn tot meer omvattende of systemische hervormingen met een rechtstreekse invloed op meerdere partners) (zie figuur 3.2).

Figuur 3.2 Inclusie-criterium (hoe omvattend is de hervorming)



Bron Vertaald uit Champion & Bonoli (2011)

Het initiatief van de proeftuinen als instrument voor de samenwerking tussen OCMW en VDAB kan men situeren onder nummer 1 in de typologie, namelijk een minder intensieve vorm van coördinatie met een beperkt aantal betrokken instellingen. Ook voor Zwitserland kan men de samenwerking tussen de regionale tewerkstellingsdiensten, sociale bijstandsdiensten en de organisaties verantwoordelijk voor de ziekteverzekering per kanton onderbrengen onder type 1, de samenwerking neemt er immers ook een eerder vrijblijvend karakter aan waarbij kantons kunnen kiezen of ze al dan niet willen meewerken.

In andere landen vinden we echter voorbeelden van meer intensieve coördinatie. Denk maar aan de integratie van de tewerkstellingsdienst en de sociale zekerheidsinstellingen in het Verenigd Koninkrijk die we kunnen typeren als een zeer omvattende en ambitieuze hervorming (kwadrant 4). Ook Nederland maakte een verregaande reorganisatie door met als doel één centraal loket voor de aanvraag van uitkeringen.

In Noorwegen vond een zeer omvattende hervorming plaats tussen 2006 en 2010. Men integreerde er de instantie verantwoordelijk voor werkloosheidsuitkeringen met de publieke tewerkstellingsdienst. Bovendien werden er akkoorden gesloten met de lokale autoriteiten en de lokale instellingen voor sociale bijstand en werd één lokaal aanspreekpunt gecreëerd voor alle personen met recht op een uitkering. Iedereen heeft nu ongeacht het type uitkering toegang tot dezelfde maatregelen en beschikt op die manier over één aanspreekpunt.[37]

De coördinatie-initiatieven in Frankrijk[38] en Denemarken zijn iets minder verregaand, en volgens Champion en Bonoli (2011) situeren ze zich vervolgens in kwadrant 3. Denemarken kampte net als België met coördinatieproblemen tussen de publieke tewerkstellingsdienst en de lokale besturen verantwoordelijk voor sociale bijstand. Er werd naar aanleiding hiervan een omvattende hervorming op poten gezet. In Duitsland integreerde men naar aanleiding van de Harz hervormingen de werkloosheidsuitkeringen met andere sociale uitkeringen (vergelijkbaar aan het leefloon) tot één uitkering voor de langdurig werklozen. De bevoegde agentschappen werden er ondergebracht in één loket, maar de organisaties werden wel niet volledig geïntegreerd. De Duitse hervorming kan daardoor gesitueerd worden binnen de typologie in kwadrant 2.

Interessant aan de typologie van Champion en Bonoli (2011) is verder dat men ook gaat kijken naar mogelijke onderliggende verklaringen voor de mate en de intensiteit van de inspanningen om binnen één land tot meer coördinatie te komen. De auteurs geven aan dat, wanneer het uitkeringssysteem nog grotendeels passief in plaats van activerend werkt, de fragmentatie in het systeem mogelijk (nog) niet als een probleem ervaren wordt. Naarmate landen daarentegen wel reeds over een sterk activeringsgericht uitkeringssysteem beschikken, en naarmate er een sterke fragmentatie van bevoegdheden onder verschillende agentschappen aanwezig is, zal men meer genoodzaakt zijn tot coördinatie. De impuls voor coördinatie binnen landen wordt bovendien versterkt wanneer zij geconfronteerd worden met hoge werkloosheids- en inactiviteitscijfers. De paradox hier is dat hoe meer gefragmenteerd het systeem is, hoe meer nood aan coördinatie er ontstaat, maar ook hoe moeilijker het wordt om verregaande hervormingen door te voeren.

Een internationale vergelijking van de proeftuinen valt buiten de reikwijdte van deze opdracht, maar een situering van het proeftuininitiatief binnen een breder internationaal kader kan helpen om beter te begrijpen dat de proeftuinen VDAB-OCMW op zich een zinvol platform voor samenwerking vormen, maar dat de mogelijkheden tevens beperkt zijn. Andere landen kozen in dit opzicht soms voor meer verregaande vormen van samenwerking.

37 Hoewel de betrokken agentschappen in dit geval nog steeds over aparte budgetten beschikken en ze aparte programma's moeten uitvoeren.

38 Het betreft hier de integratie van de publieke tewerkstellingsdienst en de sociale zekerheidsinstellingen.

4 | Doelgroepen voor samenwerking en de concrete doorverwijzing van cliënten

4.1 Algemene kenmerken

De informatie geregistreerd door de verschillende proeftuinen laat ons toe om een aantal algemene kenmerken van de cliënten die in aanmerking kwamen in kaart te brengen. Voor de personen die effectief werden opgenomen binnen de proeftuinen brengen we onder punt b ook de eerdere tewerkstellingen en het begeleidingsverleden in kaart.

In 4.2 gaan we vervolgens verder in op de deelnemersaantallen binnen elke proeftuin. We onderscheiden hierbij verschillende doelgroepen of stromen.

In 4.3 volgt een meer diepgaande bespreking van elk van deze cliëntstromen en hun plaats binnen de proeftuinen.

a) Algemeen profiel van de doelgroep

In deze sectie beschouwen we de totaliteit van geregistreerde cliënten waarvoor de consulenten aangaven dat ze in aanmerking kwamen voor de proeftuinen, ook wanneer de cliënten in kwestie uiteindelijk via een andere samenwerkingsovereenkomst werden doorverwezen. We overlopen kort enkele feiten over deze groep:

- in het totaal werden 63 cliënten geregistreerd omdat hun profiel in aanmerking kwam voor de proeftuinen: 38 mannen en 25 vrouwen;
- het opleidingsniveau van de meesten is laag tot zeer laag.[39] Toch is er ook een groep van 9 personen (op een totaal van 63) die beschikt over een diploma hoger onderwijs, maar het betreft wel steeds een buitenlands diploma dat in de meeste gevallen niet gelijkgeschakeld werd met het Belgische equivalent;
- 20 personen zijn tewerkgesteld (waaronder 11 artikel 60'ers en 1 IBO) en 41 personen krijgen een uitkering. Voor 28 van deze mensen gaat het om een werkloosheidsuitkering, 12 krijgen een (equivalent) leefloon. 1 persoon ontvangt een ziekte-uitkering;
- 32 cases, of iets meer dan de helft (51%) van de 63 potentiële deelnemers aan de proeftuin heeft de Belgische nationaliteit. Van de mensen die over de Belgische nationaliteit beschikken had 34% voordien een andere nationaliteit. De andere nationaliteiten in de lijst zijn zeer divers: De Irakese, Slovaakse, Russische, Rwan-

39 Veertien personen hebben geen diploma of enkel een diploma lager onderwijs. Nog eens vijftien beschikken enkel over een diploma van de eerste of tweede graad secundair en zeventien personen voltooiden de derde graad.

dese en Tibetaanse nationaliteit komen twee tot vier keer voor, een heleboel andere nationaliteiten één keer;
- voor de groep die niet in België geboren werd (en waarvoor we over deze gegevens beschikken) kwam de meerderheid van de mensen meer dan 2 jaar geleden naar België. 35% werd definitief opgenomen in het vreemdelingenregister en bijna 10% tijdelijk. De anderen werden ingeschreven in het bevolkingsregister;
- drie personen werken onder een arbeidskaart C van beperkte duur voor mensen met een onzeker of voorlopig verblijfsstatuut;
- ongeveer één op drie beschikt over een rijbewijs.

Deze feitelijke informatie over de potentiële proeftuindeelnemers leert ons dat de doelgroep zeer divers is. Wat opvalt is dat de groep een belangrijk deel uitkeringsgerechtigden omvat die momenteel een werkloosheidsuitkering ontvangen, en dat voor meer dan de helft van de deelnemers de huidige en/of vorige nationaliteit verschillend was van de Belgische. Voor deze laatste groep van cliënten kunnen we vermoeden dat factoren zoals (niet-)erkende diploma's, taalkennis en het al dan niet beschikken over een (tijdelijke) arbeidskaart in sommige gevallen een belangrijke invloed hebben op de algemene inzetbaarheid en uiteindelijke uitstroom naar werk. We kunnen bijvoorbeeld vaststellen dat voor de mensen die uiteindelijk opgenomen worden in de proeftuinen er 12 personen (van de 39) zijn die een andere taal dan het Nederlands als moedertaal hebben en het Nederlands ook niet hanteren als voertaal. Er wordt specifieke aandacht besteed aan de groep van anderstalige nieuw- en oudkomers bij de bespreking van de doelgroepen, en we verduidelijken later ook de rol van partners verantwoordelijk voor onthaal en inburgering in de begeleiding van deze groep.

b) Eerdere stappen in de richting van werk bij deelnemers

Voor de 39 personen die uiteindelijk deelnamen aan de proeftuinen beschikken we over meer gedetailleerde informatie omtrent de eerder gezette stappen naar werk. We kunnen de volgende vaststellingen doen over hun joboriëntatie, opleiding en reeds opgedane werkervaring:
- ongeveer 62% formuleerde reeds een jobdoelwit.[40] In de meerderheid van de gevallen wordt dit doelwit als realistisch beschouwd door de consulent. Bij de formulering van de jobdoelwitten van zowel leefloners als andere werkzoekenden komen een aantal beroepen waarvoor een specifieke scholing of bijscholing vereist is aan bod, bijvoorbeeld kapster, bejaardenverzorger, automechanieker en heftruckchauffeur;
- we zien dat 23% van deze in totaal 39 personen in het verleden bijscholing genoten. Het betreft voornamelijk beroepsgerichte opleidingen door VDAB of de Centra voor Volwassenenonderwijs (CVO) en in de tweede plaats cursussen Nederlands

40 Methodiek gebruikt door consulenten in samenwerking met de werkzoekende met als doel de oriëntatie van de cliënt naar een tewerkstelling binnen een specifieke sector of job.

door de CVO's of het Centrum voor Basiseducatie. Niemand kreeg al sollicitatietraining of een opleiding sociale vaardigheden;
- ongeveer de helft van de deelnemers deed reeds een vorm van werkervaring op in het jaar voorafgaand aan de proeftuinen.[41] Wanneer we gaan kijken naar de tewerkstelling over een langere periode, namelijk de afgelopen vijf jaar, bedraagt het activiteitspercentage zoals ingeschat door de consulent voor meer dan de helft van de cliënten minder dan 30%, wat wijst op lange periodes van werkloosheid;
- de sectoren en beroepen waarin de mensen die werden begeleid door het OCMW hun eerdere ervaring opdeden zijn uiteenlopend, al komen een aantal beroepen meermaals voor: poetshulp (via een poetsdienst, sociale tewerkstelling of binnen artikel 60), groenarbeider en klusjesman binnen sociale diensten (eveneens via artikel 60). Andere voorbeelden van beroepen waarin de deelnemers werkervaring opdeden waren medewerker thuiszorg, losse arbeider, winkelbediende en rekkenvuller, magazijnier of verkoper in de kringloopwinkel, afwasser of strijker bij de poetsdienst;
- bij de personen die van VDAB naar OCMW werden doorverwezen deed één persoon ervaring op als technisch tekenaar bij een bouwbedrijf en een andere via een interimbureau.

Samenvattend zien we dat veel deelnemers reeds beschikken over (beperkte) werkervaring, en ook reeds nadachten over hun jobdoelwit. Teneinde verder te kunnen bouwen op begeleiding- en opleidingsinitiatieven waaraan men in het verleden deelnam lijkt een systematische verzameling van deze informatie en een vervolgens goede doorstroom van de verzamelde informatie tussen OCMW en VDAB (en omgekeerd) noodzakelijk. In het volgende hoofdstuk bespreken we het samenwerkingsproces en besteden we specifieke aandacht aan communicatie en informatie-uitwisseling binnen de proeftuinen, en dit tijdens de intake maar ook naar de latere uitvoering en opvolging van trajecten toe.

4.2 Deelnemersaantallen en de keuze voor wel/niet opname

We zagen hierboven reeds dat er 63 cliënten werden ingevoerd in het registratie- en opvolgingsinstrument dat ontwikkeld en gebruikt werd binnen de proeftuinen. Toch werden 24 hiervan uiteindelijk niet opgenomen binnen het kader van de proeftuin. De vraag stelt zich waarom deze 24 cliënten niet verder werden begeleid binnen de proeftuinen.

41 Voor vijf personen bedroeg de werkervaring minder dan 10% van de tijd op jaarbasis, voor 3 personen tussen 20 en 50% van de tijd, voor 7 mensen tussen 70 en 90% en voor 4 personen 100% (deze laatste groep allen via artikel 60 §7).

a) Redenen voor niet-opname

Op basis van de redenen die de consulenten aangaven in het instrument stellen we het volgende vast:

- geen enkele proeftuin maakt melding van capaciteitsproblemen die ertoe leiden dat personen niet meer kunnen worden opgenomen in de proeftuin;
- er zijn geen cliënten die de doorverwijzing zelf weigeren;
- de veruit meest voorkomende reden voor niet-doorverwijzing was dat deze cliënten op een andere manier werden geholpen, namelijk binnen de eigen organisatie of binnen een samenwerkingsverband met een andere partner.

Aansluitend bij de laatste reden valt op dat het aantal niet-doorverwijzingen vanuit het Leuvense OCMW opvallend hoog ligt. Het gaat om 22 personen die volgens de OCMW-consulent op basis van hun profiel in aanmerking kwamen voor de proeftuin, maar toch niet werden opgenomen in het project omdat ze op een andere manier verder werden geholpen.

De concrete reden voor niet-opname in de proeftuinen hangt natuurlijk ook af van de individuele situatie van de cliënt en het in het verleden doorlopen traject. In Kortrijk ging het over een persoon die in aanmerking kwam maar reeds in begeleiding was bij GTB zonder dat OCMW hier initieel van op de hoogte was. In Mortsel was er één persoon die uiteindelijk nog niet rijp werd geacht door de OCMW-consulent om begeleid te worden door een externe instantie.

b) Effectieve doorverwijzingen en samenwerking binnen de proeftuin

De 39 cliënten binnen de proeftuin kan men opdelen volgens de verschillende stromen of doelgroepen waarvan zij (volgens de consulent) deel van uitmaken. Meer informatie over de achtergrond en afbakening van deze doelgroepen kan u vinden onder 4.3 verderop in dit hoofdstuk.

In tabel 4.1 geven we een overzicht van de doorverwijzingen van OCMW naar VDAB en deze van VDAB naar OCMW.[42] De cases werden niet altijd ingevoerd in het instrument door de organisatie die doorverwijst, soms gebeurde dit door de 'ontvangende' organisatie. Er wordt een opsplitsing gemaakt per proeftuin. In totaal gaat het om een groep met een beperkte omvang qua aantal cases, maar we gaan ervan uit dat elke case belangrijke informatie bevat over de praktische werking van de proeftuinen.

42 De aantallen in dit overzicht verdienen wel geïnterpreteerd te worden met de nodige voorzichtigheid. In Leuven maakt men melding van cases die doorverwezen werden alvorens het instrument werd ingevoerd, en ook in Kortrijk haalt men aan dat er wel doorverwijzingen zijn tussen beide organisaties maar dat deze niet noodzakelijk geregistreerd worden in het kader van de proeftuin.

Tabel 4.1 Aantal geregistreerde doorverwijzingen tussen beide organisaties

	Van OCMW naar VDAB					Van VDAB naar OCMW	
Proeftuin locatie	**(eq.) Leefloon-gerechtigde verplichte inschrijving**	**(eq.) Leefloon-gerechtigde klaar voor reguliere arbeids-circuit of soc. tewerk stelling**	**(eq.) Leefloon-gerechtigde met MMPP problema-tiek door-verwezen naar TAZ[43]**	**Art. 60 loopt binnenkort af**	**Art. 60 reeds beëindigd**	**Niet-werkende werk-zoekende (NWWZ) niet-geschorst**	**Niet-werkende wer-kzoekende (NWWZ) Geschorst**
Kortrijk-Waregem	3	4	1	4	4	4	
Leuven						1	
Mortsel	3	7	1	2	6	2	
Tielt						2	
Totaal	6	11	2	6	10	9	0

Bron Eigen bewerking op de data

Bij de interpretatie van deze aantallen per stroom dient gezegd te worden dat er een zekere mate van overlap is tussen de verschillende stromen. Eén cliënt kan immers aan meerdere criteria voldoen. Er werden in totaal dertig doorverwijzingen geregistreerd van OCMW naar VDAB. We zien dat verplichte inschrijvingen nog steeds voorkomen op twee van de proeftuinlocaties. Twee cases met verplichte inschrijving zijn niet thuis te brengen onder de andere stromen, twee anderen zijn tevens (equivalent) leefloongerechtigden te begeleiden naar het reguliere circuit of naar een sociale tewerkstelling.[44] Eén persoon wordt doorverwezen in het kader van TAZ maar moest zich hiervoor ook verplicht inschrijven bij VDAB, een andere werd ook doorverwezen naar TAZ omwille van een MMPP-problematiek maar valt ook in de groep die als (eq.) leefloongerechtigde begeleid kan worden naar sociale of reguliere tewerkstelling. Er zijn ook twee doorverwijzingen vanuit het OCMW waarvoor geen enkel van de vijf vooropgestelde stromen van toepassing is. Het gaat om cliënten die geen leefloon ontvangen.

In de andere richting werden negen doorverwijzingen van VDAB naar OCMW geregistreerd. In acht van de negen gevallen gaat het hierbij over niet-werkende werkzoekenden die niet geschorst werden door VDAB. De negende persoon werd eerder doorverwezen naar VDAB voor een opleiding huishoudhulp maar wordt in samenspraak opnieuw doorverwezen naar OCMW Leuven mits nog niet klaar voor arbeidsmarkt. Het gaat in dit geval om een voornamelijk medische problematiek, de cliënt ontvangt een mutualiteitsuitkering.

43 Tender Activeringszorg. Een deel van de plaatsen binnen deze tender werden gereserveerd voor leefloners, zie ook p. 64.

44 Cijfers op basis van de informatie ingevoerd door consulenten. Men zou kunnen zeggen dat het hier niet noodzakelijk gaat om een verplichte inschrijving aangezien deze mensen klaar zijn voor de arbeidsmarkt. Het zou echter kunnen dat zij in het verleden verplicht werden ingeschreven, maar ondertussen ook deel uitmaken van een andere cliëntstroom. Meer details hierover vallen niet op te maken uit de data.

Merk trouwens op dat we spreken over doorverwijzing, dit is immers het meest 'tastbare' of concrete criterium om na te gaan of een cliënt effectief werd opgenomen binnen de proeftuinen. In de praktijk houdt een dergelijke doorverwijzing in dat de cliënt gebruik kan maken van het aanbod van de andere organisatie. Er zijn wel gradaties in de mate waarin de doorverwijzing al dan niet een definitieve overdracht van de eindverantwoordelijkheid voor de cliënt inhoudt. Soms wordt een cliënt volledig overgedragen, maar in de meeste gevallen draait het eerder om een tijdelijke overdracht of een samenwerking waarin beide partners de cliënt blijven opvolgen.[45] De tijdelijke overdrachten van OCMW naar VDAB blijven steeds ook in meer of mindere mate opgevolgd door het OCMW. Vanuit VDAB naar het OCMW zijn er twee personen die definitief overgedragen worden naar OCMW, men geeft aan dat de rest nog steeds opgevolgd wordt. Vaak blijft een zekere mate van opvolging door de oorspronkelijke organisatie ook noodzakelijk omwille van het uitkeringsstelsel waarin de cliënt zich bevindt (en de verplichtingen ten aanzien van de cliënt die hiermee gepaard gaan).

c) Om welke redenen kiest men voor opname binnen de proeftuin?

De beslissing om een cliënt op te nemen binnen de proeftuin - en dus door te verwijzen naar de andere organisatie - kan omwille van verschillende redenen genomen worden. We kunnen op basis van de respons van consulenten de volgende hoofdredenen onderscheiden:

- *redenen op het niveau van het statuut*: Bij veel cliënten vormt de belangrijkste aanleiding voor samenwerking een **verandering in het statuut**. Denk maar aan een persoon die eerder geschorst werd door VDAB maar nu opnieuw wordt doorverwezen omdat hij volgens de consulent (opnieuw) in staat is te functioneren op de reguliere arbeidsmarkt, eventueel mits gelijktijdige ondersteuning vanuit het OCMW. Een andere duidelijke aanleiding voor doorverwijzing naar VDAB is het vooruitzicht van de afloop van een artikel 60 §7, men verwijst zes personen door voor het programma afloopt (warme overdracht), en nog eens tien eens artikel 60 §7 afgelopen is en de deelnemers dus voldoende rechten hebben opgebouwd om te genieten van een werkloosheidsuitkering;
- *redenen op het niveau van de cliënt:* We zien dat twintig van de dertig mensen die van OCMW naar VDAB doorstromen volgens de consulent **klaar zijn voor reguliere tewerkstelling**. Dit wil echter zeggen dat tien personen niet klaar geacht worden. Iets meer dan de helft van deze subgroep komt evenmin in aanmerking voor sociale tewerkstelling. Consulenten geven aan dat veel van deze cliënten in de toekomst nog steeds nood zullen hebben aan hulpverlening door het OCMW of door andere instantie;
- bij de omgekeerde stroom, de doorverwijzing van VDAB naar OCMW, hebben zes van de negen personen die naar het OCMW worden doorgestuurd **nood aan een hulpverlening of bijkomende ondersteuning** door het OCMW (collectieve schuldbemiddeling of psychische problemen, soms ook medische factoren). Toch

45 Er zijn slechts 7 definitieve overdrachten, ten opzichte van 29 tijdelijke (3 onbekend).

zijn drie van deze mensen mits deze ondersteuning volgens de consulent in staat tot een tewerkstelling in het reguliere circuit;
- een **opleidingsnood** kan een reden op zich vormen voor doorverwijzing. VDAB heeft een uitgebreid opleidingsaanbod en dit vertaalt zich in de redenen waarom cliënten doorgestuurd werden van OCMW naar VDAB.[46] VDAB stuurt zelf ook gericht twee cliënten door naar OCMW's die beschikken over een opleidingsaanbod, en dit met het oog op het volgen van een beroepsgerichte opleiding of een sollicitatietraining. Het gaat in beide gevallen om personen zonder taalbarrières maar met een zeer laag opleidingsniveau;
- *redenen op het niveau van de organisatie:* Men kan ook beslissen om een cliënt door te verwijzen op basis van **de vaststelling dat een andere instantie de persoon beter kan helpen**, of omdat men ervan uit gaat dat een **continuering van de huidige werkwijze niet zal leiden tot het gewenste resultaat**. Voor 28 van de 39 cliënten die doorverwezen worden naar een andere organisatie kan deze andere organisatie volgens de consulent een betere of meer gepaste oplossing aanbieden. In 12 gevallen geeft de consulent aan dat men zelf niet over de juiste instrumenten of tools beschikt om de cliënt te helpen. Opvallend is dat men voor twee cliënten aangeeft dat men ondanks de doorverwijzing gelooft dat de andere organisatie ook geen oplossing kan bieden. Het gaat hierbij om mensen met een combinatie van meerdere drempels.

Deze redenen nuanceren het beeld dat men enkel kijkt naar één reden, zoals bijvoorbeeld het vooropgestelde criterium van arbeidsmarktrijpheid of het statuut van de cliënt. Toch bleek uit de interviews dat hoewel meerdere redenen inderdaad een rol spelen, het statuut op de meeste locaties nog sterk doorweegt in de uiteindelijke keuze. Daarnaast speelt in veel gevallen ook het bestaan van een specifiek aanbod binnen de andere organisatie mee, vooral met betrekking tot opleidingsmogelijkheden. Ook het gevoel dat men als consulent of binnen de eigen organisatie geen vooruitgang zal kunnen boeken met de cliënt bepaalt de uiteindelijke keuze.

4.3 Te onderscheiden doelgroepen

In wat volgt bespreken we per aparte cliëntstroom de specifieke kenmerken van de stroom, de ervaringen binnen de proeftuinen met deze stroom en de uitgevoerde trajecten. We staven dit laatste met informatie verzameld over concrete cliënten aan de hand van het registratie- en opvolgingsinstrument.

We beschouwen achtereenvolgens de doorverwijzingen van OCMW naar VDAB en de doorverwijzingen van VDAB naar OCMW. Daarna bespreken we tot slot enkele

46 Van de mensen die doorgestuurd worden vanuit het OCMW hebben zeventien personen van de dertig nood aan opleiding. Van deze mensen hadden negen nood aan een sollicitatietraining, elf aan een beroepsgerichte opleiding met focus op technische vaardigheden en zes aan een persoonsgerichte opleiding gericht op basis- en sociale vaardigheden (met overlap tussen de verschillende opties). Hierbij kwam ook één taalopleiding en een persoon die enkel nood had aan beroepsoriëntatie.

algemene vaststellingen voor de groep van inburgeraars en anderstalige cliënten die in beide richtingen doorverwezen kunnen worden.

We starten met de doorverwijzingen van OCMW naar VDAB. De groep van leefloongerechtigden zal centraal staan in de bespreking, al zullen we zien dat de doorverwijzingen niet strikt beperkt zijn tot deze groep.

Vooreerst over te gaan naar de bespreking van elke stroom geven we in onderstaande tabel eerst een algemeen overzicht van het aanbod waarvan de cliënten die vanuit het OCMW werden doorverwezen gebruik maakten na opname binnen de proeftuinen. We doen dit voor het VDAB aanbod maar ook voor het aanbod bij de OCMW's gezien een belangrijk deel van de cliënten ook nog verdere begeleiding ontvangt van het OCMW, en dus door beide organisaties wordt begeleid. Het aantal cliënten dat gebruik maakte van een bepaald aanbod staat telkens tussen haakjes. Voor veel cliënten was een combinatie van verschillende begeleidingsmodules aan de orde, bijvoorbeeld een voortgezette activeringsbegeleiding bij het OCMW in combinatie met bemiddeling of het voorstellen van vacatures door de VDAB-consulent. Ook hulp bij administratieve taken wordt vaak aangeboden door het OCMW in combinatie met andere modules bij VDAB.

Tabel 4.2 Aantal personen per traject na doorverwijzing vanuit het OCMW*

Door VDAB	Door OCMW's
- Bemiddeling en begeleiding door VDAB consulent, vacatureverwijzing (9) - Tenders (9) - WEP+ (3) - Beroepsgerichte opleidingen (2) - Sollicitatietraining (1) - PWA-tewerkstelling (1) - Werkatelier (1)	- Activeringsbegeleiding door OCMW (7) - Administratieve steun (4) - Voortraject met aandacht voor basisattitudes en -vaardigheden, wegnemen van drempels (3) - Financiële steun (2) - Werkervaring via artikel 60 (1)

* Combinaties van meerdere onderdelen uit het aanbod zijn mogelijk.
Bron Eigen bewerking van de informatie geregistreerd door consulenten

Dit overzicht geldt voor alle doorverwijzingen van OCMW naar VDAB. Binnen de groep van leefloongerechtigden (of voormalig leefloongerechtigden in het geval van artikel 60) onderscheiden we verschillende stromen of doelgroepen. We bespreken achtereenvolgens de groep die verplicht ingeschreven wordt (4.3.1), de groep die 'arbeidsmarktrijp' is (4.3.2) en de cliënten in of na een artikel 60 (4.3.3).

4.3.1 Leefloongerechtigden en de verplichte inschrijving

Om recht te hebben op de uitkering van een (equivalent)[47] leefloon zoals beschreven in de RMI-wet moet men aantonen dat men werkbereid is, tenzij dit om gezondheids- of 'andere billijke redenen' niet mogelijk is. De opdracht van het OCMW is immers niet puur om een vervangingsinkomen toe te kennen, maar wel om mensen de kans te bieden om terug zelfstandig het eigen leven in handen te nemen en hun integratie in de maatschappij te bevorderen. Sommige OCMW's besluiten uit de RMI-wet dat een inschrijving als werkzoekende bij VDAB wettelijk verplicht is voor het ontvangen van een leefloon. Het gaat in het geval van een dergelijke 'verplichte inschrijving' echter om een te enge interpretatie van de wet, aangezien er ook nog andere manieren zijn om de werkwilligheid van een cliënt te bewijzen, zoals bijvoorbeeld de deelname aan activeringsbegeleiding georganiseerd door het OCMW. Recent werd in het federaal regeerakkoord van 2011 (p. 158) een gelijkaardige striktere interpretatie gegeven aan het begrip werkbereidheid, waardoor de inschrijving van leefloongerechtigden bij VDAB inderdaad vereist wordt. We zien in de praktijk sterke lokale verschillen in de mate waarin leefloners al dan niet standaard ingeschreven worden bij VDAB, er zijn immers ook argumenten om dit niet te doen (zie verder).

Alle leefoners die worden ingeschreven bij VDAB ressorteren onder de administratieve categorie 05 in het systeem ('werkzoekenden ten laste van het OCMW'). Deze categorie wordt gehanteerd voor alle OCMW-cliënten, ook wanneer ze niet beschikken over een leefloon, en dit zolang ze geen werkloosheidsuitkering krijgen. Het moet wel gaan om werkzoekenden, mensen die momenteel tewerkgesteld zijn (bv. via een artikel 60) worden geregistreerd onder een aparte categorie (cat. 90). De mensen in categorie 05 worden niet noodzakelijk standaard opgeroepen door VDAB, deze rol wordt enkel opgenomen indien dit gevraagd wordt door de werkzoekende in kwestie of door het OCMW.[48]

a) Wel of niet arbeidsmarktrijp?

Eén van de voorwaarden voor de proeftuin was dat de OCMW's in de vijf betrokken proeftuinen enkel deze leefloongerechtigden die effectief begeleid kunnen worden naar een tewerkstelling en/of een professionele inschakeling stimuleren om zich in te schrijven bij VDAB. De niet-arbeidsmarktrijpe personen blijven in deze logica dus bij OCMW. De keuze voor het criterium arbeidsmarktrijpheid in plaats van een verplichte inschrijving lijkt zinvol gezien de hoofdtaak en specialismen van OCMW en VDAB, maar er zijn echter twee factoren die het werken met dit criterium bemoeilijken:

47 Men kan aanspraak maken op een equivalent leefloon wanneer men zich in een gelijkaardige behoeftige situatie bevindt als de mensen met recht op een leefloon, maar geen recht heeft hierop omdat men niet voldoet aan de vereiste voorwaarden voldoet (nationaliteit, leeftijd of inkomen).

48 Volgens andere bronnen hangt de begeleiding van leefloners sterk af van de gemaakte afspraken en zijn er lokale verschillen in de mate waarin deze mensen al dan niet opgeroepen worden door VDAB en vervolgens in de gewone begeleidingslogica van het sluitend maatpak terecht komen.

- de verplichte inschrijving gebeurt nog steeds op sommige locaties: met name door de sociale diensten van Kortrijk-Waregem en Mortsel (zie p. 55) en ook door sommige welzijnsbureaus in Leuven;[49]
- er kan niet worden uitgesloten dat andere OCMW-cliënten zich op eigen initiatief als werkzoekende gaan inschrijven, ook al maakt de begeleidende consulent de inschatting dat zij nog niet rijp zijn voor een tewerkstelling en/of professionele inschakeling.

Van de cliënten in onze data die momenteel leefloon ontvangen en in begeleiding zijn bij OCMW, is één op drie ingeschreven bij VDAB. Simpel gesteld is er dus *afstemming of onderling overleg nodig om te achterhalen of de leefloncliënten reeds naar werk worden begeleid door het OCMW, en of ze (al dan niet aanvullende) begeleiding nodig hebben door VDAB.*

b) Afstemming voor deze groep binnen de proeftuinen

Binnen de proeftuinen zien we dat het afstemmingsproces voor de leefloners in de zogenaamde 'categorie 05' weinig gestandaardiseerd verloopt, en meestal geïnitieerd wordt op vraag van het OCMW van wie men leefloon ontvangt: In Leuven zoekt de tewerkstellingsdienst van het OCMW zelf proactief in het systeem naar mensen ingeschreven in categorie 05, in Dendermonde en Tielt bezorgt VDAB lijsten uit Mijn Loopbaan aan het OCMW en in Waregem en Mortsel overloopt men deze 'gemeenschappelijke' cliënten tijdens het cliëntoverleg. Het voordeel van bespreking tijdens het cliëntoverleg is dat de afstemming tussen de consulenten verzekerd wordt, en dit zowel op het moment dat een OCMW- of VDAB-consulent een keuze maakt voor een specifieke vorm van begeleiding als gedurende de latere opvolging. Op de andere locaties is deze continue afstemming minder verzekerd, hoewel men aangeeft dat individuele consulenten soms wel contact opnemen met de begeleider van de andere organisatie wanneer ze van de cliënt of via het Mijn Loopbaan-systeem vernemen dat hij/zij reeds begeleid wordt door de andere organisatie.

c) Goede praktijken

De goede praktijk die toegepast wordt in Gent illustreert een mogelijke werkwijze om op een meer systematische manier de cliënten te identificeren die kampen met een welzijnsproblematiek en (nog) niet klaar zijn voor een bemiddelingstraject door VDAB. De werkwijze houdt in dat er in Mijn Loopbaan automatisch iedere dag een lijst getrokken wordt van iedereen in categorie 05. Er wordt vervolgens een standaard mail opgemaakt met een melding en de werkwinkelconsulent stuurt deze mail door naar het OCMW. Interessant is dat het dossier van de cliënt vanaf dan steeds door de OCMW-consulent geraadpleegd kan worden aan de hand van de gegevens in de mail. Ook kan VDAB dankzij een aanpassing in het Mijn Loopbaan systeem aanduiden dat

49 Een van de mogelijke verklaringen die ter sprake kwam bij navraag naar de verplichte inschrijving was dat deze praktijk blijft bestaan in sommige OCMW's omdat voor toegang tot de sociale economie eerst een bepaalde werkloosheidsduur vereist is.

een bepaalde leefloonc liënt momenteel niet inzetbaar is (bv. omwille van een begeleidingstraject bij OCMW). De cliënt ontvangt vanaf dan geen automatisch doorgestuurde vacatures en uitnodigingen voor een bemiddelingstraject. Momenteel gebeurt dit op andere plaatsen nog wel, ook al is de persoon niet bemiddelbaar. Hierdoor zijn de verschillende snelheden in het traject die niet op elkaar afgestemd en kan dit verwarrend werken voor de betrokken cliënt.

Eenmaal men weet dat een persoon bij de andere organisatie in begeleiding is, blijft afstemming tussen beide organisaties nodig. In Antwerpen hanteren VDAB en OCMW een vaste communicatieprocedure waarbij consulenten op cruciale momenten in het begeleidingstraject verplicht contact opnemen met elkaar. Indien de consulent of de cliënt niet weten wie de contactpersoon is binnen de andere organisatie moeten zij zelf contact opnemen om dit na te vragen. Op deze manier blijft men op de hoogte van de acties die de andere organisatie onderneemt.

Als aandachtspunt voor beide methoden geldt dat deze werkwijze enkel toegepast wordt wanneer een cliënt leefloon krijgt. Men gaat er immers vanuit dat het enkel deze groep van cliënten is die begeleid worden door het OCMW, maar dit is niet altijd de juiste veronderstelling.

4.3.2 Leefloongerechtigden klaar voor de arbeidsmarkt

a) Selectie van sterkere profielen

Deze stroom omvat de 'arbeidsmarktrijpe' leefloonc liënten, dat wil zeggen zij die in principe klaar zijn voor een begeleiding naar tewerkstelling en/of professionele inschakeling. Het algemene uitgangspunt binnen de proeftuinen is dat voor deze cliënten een samenwerking met of een doorverwijzing naar VDAB zinvol kan zijn.

De tewerkstellingsdiensten binnen OCMW's hebben echter ook een aanbod dat ze zelf organiseren. We sommen hier de meest voorkomende maatregelen op waarnaar OCMW's zelf kunnen toeleiden (dus zonder tussenkomst van VDAB). Het aanbod dat het OCMW zelf organiseert richt zich in hoofdzaak op de groep van leefloners, al kan het OCMW ook toeleiden naar maatregelen met bredere toegangsvoorwaarden zoals SINE, Activa en de sociale economie-initiatieven:[50]

- algemene begeleiding en oriëntatie door OCMW tewerkstellingsconsulenten;
- een tewerkstelling onder artikel 60 §7;

50 Bogaerts et al. (2010) waarschuwen dat voor de groep van leefloonc liënten de vaststellingen uit hun onderzoek wijzen in de richting van een hoge uitval bij Activa of socioprofessionele integratie met het oog op tewerkstelling binnen het normale economische circuit, met een grote terugstroom naar het leefloon als gevolg. Binnen ons onderzoek werden een aantal cliënten opgenomen binnen deze maatregelen maar we hebben geen data over de uitstroom omdat de programma's nog lopende zijn.

- een tewerkstelling in samenwerking met de privésector (artikel 61, artikel 60 Privé[51] in Leuven);
- voortrajecten met aandacht voor beroepsattitudes en het wegnemen van drempels in de aanloop naar een latere tewerkstelling (bv. Mortsel);
- socioprofessionele inschakelingstrajecten (een combinatie van opleiding, begeleiding en tewerkstelling);
- organisatie van lessen Nederlands in samenwerking met partners (bv. Mortsel).

In het algemeen kunnen we stellen dat OCMW-consulenten niet steeds bereid zijn om zwakkere profielen, en in het bijzonder de 'eigen' leefloners, door te verwijzen naar VDAB. De reden hiervoor is dat de begeleiding van deze cliënten in de ogen van verschillende consulenten net de hoofdtaak van het OCMW vormt. De volgende uitspraak van een OCMW-consulent illustreert dit: '*Wij zijn geen vragende partij om door te verwijzen, want net die mensen houden we hier zelf.*' Als de consulenten cliënten doorsturen binnen de proeftuin geven ze aan een selectie te maken van sterkere profielen waarvan men denkt dat ze het kunnen stellen met een minder intensieve begeleiding door VDAB of binnen een tender. Het is vooral voor deze sterkere groep dat men het belang inziet van samenwerking, VDAB biedt immers uitgebreide mogelijkheden voor deze groep onder de vorm van opleiding en intensieve sollicitatiebegeleiding.

Tegelijkertijd kunnen we de bedenking maken dat OCMW's er mogelijk ook belang bij hebben om een (aantal van) deze sterkere cliënten binnen de eigen werking op te nemen. Dit lijkt bijvoorbeeld het geval met de cliënten die binnen artikel 60 Privé en artikel 61 aan de slag gaan, privé-werkgevers zullen naar alle waarschijnlijkheid een voorkeur hebben voor de iets sterkere profielen. Ook bij opname in andere activerings- of tewerkstellingstrajecten lijkt het logisch dat consulenten kiezen voor die personen met een op zijn minst redelijke kans op succesvolle afronding van het activerings- of tewerkstellingstraject.

We dienen een kanttekening te maken bij het gebruik van de term leefloongerechtigden hier. De data leren ons dat bij de cliënten die worden doorgestuurd vanuit de OCMW's ook tien mensen zijn die momenteel aanspraak maken op een werkloosheidsuitkering (vaak na het beëindigen van artikel 60), en slechts negen met een leefloon of equivalent leefloon. Ook dient men er rekening mee te houden dat tien andere personen momenteel tewerkgesteld zijn en daardoor ook geen leefloon ontvangen. Het gaat om drie personen tewerkgesteld binnen het Normaal Economisch Circuit (met inbegrip van SINE, Activa en PWA) en drie anderen in het Buiten Normaal Economisch Circuit[52] (BNEC). De resterende vier tewerkgestelden

51 Dit is een variant op artikel 60 die men in Leuven heeft ingevoerd. In artikel 60 Privé blijft het OCMW de juridische werkgever, het OCMW kan de werknemer dan ten dienste stellen van een derde werkgever in de privésector. In artikel 61 daarentegen werkt men rechtstreeks voor de privé-werkgever.

52 Onder het BNEC vallen onder meer de beschutte werkplaats, sociale werkplaats, Lokale Diensteneconomie (LDE) en Werkervaringsprojecten.

waren op het moment dat de vragenlijst ingevuld werd aan de slag in artikel 60 en krijgen dus ook geen leefloon.

b) Jonge leefloners

Een specifieke groep binnen de (eq.) leefloongerechtigden zijn de subgroep van jongeren. Voor jongeren onder 25 jaar die beroep doen op het recht op maatschappelijke integratie (en dus een leefloon ontvangen) sluit het OCMW een 'geïndividualiseerd project maatschappelijke integratie' (GPMI) af. Dit GPMI omvat onder meer het volgen of voltooien van een opleiding en arbeidsbegeleiding. Toch bleven jongeren als specifieke groep opmerkelijk afwezig op het moment dat de algemene criteria voor de proeftuinen afgesproken werden, met enkel Kortrijk-Waregem als uitzondering. Een consulent uit Waregem licht toe dat men deze groep bij de start inderdaad had vooropgesteld als doelgroep voor de proeftuinen, maar dat de meeste profielen in de praktijk te zwak bleken voor begeleiding door VDAB. Eén jongere deed wel een artikel 60 in Kortrijk. In Mortsel werd deze groep niet vooraf afgebakend, maar men stuurde uiteindelijk men wel een aantal jongeren door. Een jongere ging naar een Werkatelier,[53] een initiatief voor het voorkomen van langdurige werkloosheid bij jongeren. De rest werd opgenomen binnen het reguliere aanbod van VDAB (met inbegrip van de TIBB-tender).

c) Leefloncliënten binnen tenders

Het werken met tenders, in het bijzonder voor de begeleiding van groepen verder verwijderd van de arbeidsmarkt, maakte in de laatste jaren een sterke opmars binnen VDAB. We zien dat de cliënten die naar VDAB doorverwezen worden binnen de proeftuin eveneens kans maken op opname binnen het tenderaanbod. Zoals in het overzicht bij de start van dit onderdeel 4.3 werd weergegeven gaat het over negen personen waarvan we met zekerheid kunnen zeggen dat ze binnen een tender werden opgenomen.[54] Volgens het VDAB jaarverslag 2012 omvat het VDAB-aanbod gericht op moeilijk bereikbare groepen meer specifiek de volgende tenders:

- tendertrajecten voor personen in armoede, met groepsluik en individueel luik (in het jaarverslag 2012 wordt hiernaar gerefereerd als W²-trajecten).[55] Het doel van het groepsluik is ervaringen uit te wisselen van werkzoekenden in armoede, gekoppeld aan jobdoelwitbepaling en competentieondersteuning;

53 De jongere moet hiervoor wel een 'bemiddelbaar profiel' hebben. http://partners.vdab.be/cvs/projecten_werkatelier.shtml.

54 Voor twee andere cliënten die doorverwezen worden naar VDAB is niet bekend wat er na de doorverwijzing gebeurt.

55 We zullen verderop in dit rapport spreken over trajecten voor personen in armoede omdat de term W² voor verwarring kan zorgen. Consulenten op de werkvloer refereren wel naar deze tender als de W²-tender, maar dezelfde term wordt binnen het Vlaams beleid gebruikt om alle trajecten met aandacht voor werk en welzijn te benoemen, en dit los van een specifieke doelgroep zoals mensen in armoede.

- zorgbegeleidingstender (of Tender Activeringszorg, TAZ en vanaf 2013 TAZbis) met aandacht voor MMPP-problematiek, sociale en/of psychosociale drempels;[56]
- Tender Intensieve Begeleiding en Bemiddeling naar werk (TIBB): partners verzorgen binnen deze tender intensieve begeleiding en bemiddeling naar werk, inclusief jobhunting en nazorg, waar nodig ook sollicitatie- en attitudetraining.

Op basis van de geregistreerde data worden binnen de proeftuinen twee personen doorverwezen naar TAZ, en de andere zeven naar TIBB en de tender voor personen in armoede.[57] We merken hierbij verschillen tussen locaties. Op sommige plaatsen genieten bepaalde tenders meer bekendheid onder consulenten dan andere, en op kleinere locaties zoals Tielt en Waregem zijn specifieke tenders zoals W² soms simpelweg niet beschikbaar binnen een aanvaardbare afstand van de werkwinkel. De consulenten hier proberen naar eigen zeggen zo goed mogelijk te bemiddelen maar beschikken over niet altijd over specifieke instrumenten. Binnen Kortrijk wordt dan weer relatief vaak doorverwezen vanuit het OCMW naar de tender voor personen in armoede. OCMW-consulenten er hebben een duidelijk aanspreekpunt binnen VDAB en zijn op de hoogte van de inhoud van het groepsluik. Toch is deze tender in eerste instantie gericht op uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (cat. 00), en niet op leefloncliënten.

Voor de TAZ-tender is dit niet het geval, hier werden specifieke plaatsen gereserveerd voor leefloners. Een selectie van OCMW's[58] begeleidt leefloongerechtigden naar specifieke trajecten binnen TAZ. Deze OCMW's kunnen leefloners voorstellen die (1) een volledig (equivalent) leefloon krijgen en die in trajectbegeleiding zijn bij OCMW, VDAB of GTB; én (2) een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben vanwege hun MMPP-problematiek; én (3) sociaal én professioneel 'bemiddelbaar' zijn op een redelijke termijn; én (4) bereid zijn mee te werken aan een activeringstraject; én (5) administratief in orde zijn voor de arbeidsmarkt (de juiste arbeidskaart hebben); én (6) voldoende Nederlands spreken in functie van behandelingsgesprekken. Ook moet een VDAB-procedure worden gevolgd die resulteert in een advies activeringsbegeleiding (Cousaert, 2010). Het evaluatierapport van VDAB betreffende deze tender maakte bij de start van 2011 melding van het feit dat de ter beschikkingstelling van leefloongerechtigden die voldeden aan deze voorwaarden moeilijk verliep. Ook binnen onze data werd een beperkt aantal personen (twee) doorverwezen naar deze tender, en dit op één locatie. Naast de redenen die reeds in het evaluatierapport worden opgesomd komt tijdens onze rondvraag op één van de proeftuinlocaties aan bod dat de doelgroepafbakening zeer streng is, waardoor de meeste leefloncliënten al bij de

56 Het doel van de tender is om via een combinatie van gespecialiseerde traject- en zorgbegeleiding de bestaande drempels zodanig te remediëren of te neutraliseren dat een traject naar tewerkstelling of minimaal een toeleiding naar arbeidszorg opnieuw mogelijk wordt. De activeringsbegeleiding gebeurt door GTB die de cliënten verder toewijst aan gespecialiseerde externe partners.

57 We kunnen niet steeds een onderscheid maken tussen deze laatste aangezien consulenten soms de naam van de uitvoerende partner vermelden en niet de naam van de tender zelf.

58 De geselecteerde OCMW's zijn Antwerpen, Bilzen, Diest, Genk, Gent, Hasselt, Kortrijk, Knokke-Heist, Lanaken, Leuven, cluster Meetjesland-Noord, Mortsel, Ronse, Tielt, Tienen, Turnhout en Waregem.

start of later in de selectieprocedure uit de boot vallen. Onder andere de combinatie van criteria 2 en 3 blijkt niet zo eenvoudig te vinden, en ook op het vlak van motivatie worden hoge eisen gesteld die niet evident zijn voor deze doelgroep.

In het algemeen hebben verschillende OCMW-consulenten hun bedenkingen bij het vooruitzicht dat hun cliënt 'getenderd' zal worden na doorverwijzing. In Mortsel merkt men op dat men bij elke doorverwijzing cliënten 'kwijtspeelt', dat wil zeggen dat ze niet bij de instantie terecht komen waarnaar ze doorverwezen worden, maar terugvloeien naar het OCMW. Deze uitval van cliënten vormt volgens de betrokken consulenten op deze locatie een specifiek aandachtspunt binnen de huidige tenders. Onder 5.4 bespreken we nog een tweede aandachtspunt met betrekking tot de communicatie met het OCMW over de cliënten binnen tenders.

4.3.3 Leefloongerechtigden tijdens en na artikel 60 §7

a) Warme overdracht tijdens de tewerkstelling onder artikel 60

Een aparte en duidelijk afgebakende stroom van cliënten van het OCMW naar de VDAB zijn de personen in de laatste maanden van een tewerkstelling artikel 60 §7. Er werden voor deze groep zowel in fase 1 als in fase 2 afspraken gemaakt voor de zogenaamde warme overdracht aan VDAB. Een tewerkstelling via het OCMW in artikel 60 §7 draagt immers bij aan de opbouw van sociale rechten waardoor men na voltooiing ervan opnieuw onder het stelsel van de werkloosheidsuitkering door RVA valt, en dus begeleid wordt door VDAB (men wordt dan ook ingeschreven als uitkeringsgerechtigde werkzoekende in het systeem (categorie 00)).

Het aanbod waarvoor cliënten in het kader van de warme overdracht bij VDAB in aanmerking komen, bestaat onder meer uit een informatief gesprek met een VDAB-consulent over de werking van VDAB, en een sollicitatietraining. De concrete invulling hiervan verschilt wederom tussen locaties. In Dendermonde voorziet men doorstroom- en sollicitatietraining bij VDAB of in samenwerking met de RESOC's. In Kortrijk en Leuven was op het moment van de rondvraag in november 2012 een ESF-project in opstart voor deze groep.[59] In Waregem bestaat de warme overdracht dan weer uit een eerder informeel gesprek tussen de cliënt en de consulenten van beide organisaties, en dat tijdens de laatste dagen van tewerkstelling. Ook in Tielt gebeurt de overdracht door een informeel gesprek, maar maakt men bovendien gebruik van een actieplan dat beide organisaties samen met de cliënt ondertekenen zodat de verdere afspraken en rollen duidelijk zijn voor alle betrokkenen.

59 Qua resultaten geeft men aan dat de bijdragen voor de warme overdracht van artikel 60 §7 onder de vorm van uitstroom naar de arbeidsmarkt nog niet zichtbaar zijn omdat het nog te vroeg is, de projecten werden nog maar net opgestart.

Een aantal OCMW-consulenten benadrukken het belang van een goede doorstroom van informatie over de cliënt en zijn functioneren bij de warme overdracht. Anders bestaat het gevaar dat VDAB sterk meegaat in het verhaal van de cliënt - die niet altijd een realistische inschatting maakt van de eigen mogelijkheden - waardoor de begeleiding niet voldoende is afgestemd op de mogelijkheden van de betrokkene.

b) De overdracht van cliënten na beëindiging van een tewerkstelling artikel 60

We stellen verder vast dat in de praktijk niet noodzakelijk strikt wordt vastgehouden aan de afspraak dat de warme overdracht moet gebeuren op het moment dat de cliënt nog (een aantal maanden) tewerkgesteld is. Ook kan men niet steeds op alle locaties onmiddellijk terecht bij een VDAB-consulent, soms zijn er wachttijden. Daardoor overlapt de groep die in aanmerking komt voor een warme overdracht soms met de groep van uitkeringsgerechtigden die in een recent verleden artikel 60 beëindigden. We zien dan ook dat binnen de proeftuinen tien cliënten werden doorverwezen die artikel 60 in het verleden beëindigden, tegenover zes die op het moment van de overdracht nog tewerkgesteld waren.[60]

De personen die hun tewerkstelling artikel 60 in het verleden voltooiden vallen strikt genomen niet meer onder de reguliere werking van het OCMW. Omwille van het bestaan van wachttijden bij VDAB alvorens deze cliënten opgeroepen worden riskeren de resultaten geboekt tijdens de tewerkstelling onder artikel 60 verloren te gaan indien de cliënt te lang tussen beide organisaties in 'zweeft' en geen ondersteuning meer ontvangt van het OCMW zoals dit het geval was gedurende de tewerkstelling. In Mortsel en Waregem blijft men de cliënten vanuit het OCMW proactief opvolgen omdat ze soms nog nood hebben aan extra ondersteuning die niet onmiddellijk of in dezelfde intensiteit voorzien wordt door VDAB. Op andere plaatsen (bv. Leuven) ligt het initiatief voor ondersteuning door het OCMW in een dergelijk geval bij de cliënt.

c) Uitstroom en vervolgtrajecten voor deze groep

Artikel 60 is een veelvoorkomende tewerkstellingsmaatregel toegepast door OCMW's. In een eerder onderzoek naar de loopbanen van OCMW-cliënten tussen 2003 en 2006 maken Raeymaeckers en Dierckx (2010) reeds melding van de sterke oververtegenwoordiging van deze tewerkstellingsmaatregel. De bevindingen van het onderzoek door deze auteurs wezen ook in de richting van een hogere kans op niet-duurzame tewerkstelling na afloop van een artikel 60.

We zien dat er vanuit de praktijk op een aantal plaatsen wordt nagedacht over de uitstroom van deze cliënten. Zo geeft Leuven aan dat de ervaringen met artikel 61 en artikel 60 Privé tot nu toe meer succesvol lijken op het vlak van uitstroom dan deze met een 'gewoon' artikel 60. Zoals ook het artikel van Raeymaeckers en Dierckx reeds

60 Er bestond op sommige locaties wel onduidelijkheid of de mensen die op het moment van de eigenlijke overdracht al onderdeel uitmaakten van de groep van uitkeringsgerechtigden nog dienden te worden opgenomen binnen het opzet van de proeftuin.

aangeeft is hierbij wel de kanttekening nodig dat er een selectie-effect speelt: Een artikel 60 kan dankzij de lage instapdrempel een opstapje vormen naar tewerkstellingsmaatregelen die meer arbeidsattitudes en vaardigheden vereisen (bv. Activa, WEP+).

Hoewel onze data niet toelaten om de uitstroom van deze cliënten op langere termijn te bestuderen kunnen we toch een aantal vaststellingen doen voor de groep van leefloners die momenteel of in een recent verleden tewerkgesteld was in artikel 60 en naar aanleiding daarvan wordt overgedragen naar VDAB binnen de proeftuinen. Van de artikel 60 cliënten waarvoor we over data beschikken met betrekking tot het vervolgtraject (14 cliënten) wordt één persoon tewerkgesteld in het Normaal Economisch Circuit (NEC) via een PWA-statuut, twee personen doen werkervaring op in het Buiten Normaal Economisch Circuit (BNEC) en twee starten met een WEP+werkervaringstraject (ééntje na het voltooien van een interim bij een beschutte werkplaats). De anderen blijven in begeleiding, meestal in een gecombineerd traject tussen OCMW of VDAB, of worden doorverwezen naar een tender. Ook is er iemand die een beroepsgerichte opleiding gaat volgen bij VDAB en zien we de uitval van twee personen omwille van respectievelijk een verhuis naar een andere provincie en de aanvraag van een invaliditeitsuitkering. Er is ook één persoon die opnieuw artikel 60 doet. De consulenten geven aan dat zes personen op een totaal van zestien die artikel 60 recent beëindigden of dit binnenkort zullen beëindigen nog niet rijp zijn voor gewone noch voor sociale tewerkstelling. Volgens het criterium arbeidsmarktrijpheid dat werd afgesproken binnen de proeftuin zouden deze mensen na afloop eerst verder begeleid moeten worden door het OCMW.

4.3.4 Niet-werkende werkzoekenden (NWWZ)

Tot nu toe bespraken we de verschillende stromen van leefloongerechtigde cliënten die worden doorverwezen van OCMW naar VDAB binnen de proeftuinen. Overlap tussen deze stromen was hierbij in sommige gevallen mogelijk.

In dit deel gaan we in op de doelgroepen binnen VDAB die in aanmerking komt voor samenwerking met de OCMW's, met name de Niet-Werkende Werkzoekenden (NWWZ) als initieel vooropgestelde groep voor samenwerking. Binnen de proeftuinen werd deze groep voor samenwerking in de richting van VDAB naar OCMW vrij algemeen geformuleerd, meestal zonder dat een specifiek aantal trajecten voor samenwerking in deze richting vooropgesteld werd.[61]

a) De NWWZ als heterogene groep

Merk op dat de groep van niet-werkende werkzoekenden heterogeen samengesteld is: uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (soms afgekort als UVW) maken het grootste deel van deze groep uit,[62] maar ook de schoolverlaters in wachttijd, vrij ingeschreve-

61 Met uitzondering van de kleinere proeftuinen Tielt en Waregem waar tijdens de rondvraag bleek dat er wel informeel de afspraak gemaakt werd dat men toch een paar cliënten zou doorsturen. Zie verder ook de afbakening van de doelgroepen voor samenwerking in hoofdstuk 2.

62 Bron: FOD werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal overleg.

nen en mensen die verplicht ingeschreven worden - waaronder cliënten met een leefloon - behoren tot de NWWZ.

Binnen de proeftuinen vond er vanuit VDAB uiteindelijk samenwerking plaats met de OCMW's voor negen NWWZ. Daarvan krijgen er zes een werkloosheidsuitkering en twee een leefloon. Een laatste persoon woont minder dan twee jaar in België, krijgt momenteel geen uitkering en heeft een eerder atypisch profiel binnen de proeftuinen: hooggeschoold, met goede kennis van het Nederlands, wil werken als ingenieur en heeft ervaring in het buitenland maar komt uit artikel 60 §7.

Hoewel het gaat om een beperkt aantal cases leren de data ons iets over de *mogelijke subgroepen binnen de NWWZ die in aanmerking komen voor samenwerking met de OCMW's*. We onderscheiden de volgende groepen:

1. *cliënten die geen uitkering van RVA ontvangen en ingeschreven zijn bij VDAB*, en dit ondanks het feit dat ze niet noodzakelijk voldoen aan het criterium van 'arbeidsmarktrijpheid' zoals vooropgesteld binnen de proeftuinen. De groep van mensen die een leefloon ontvangt ligt voor de hand voor samenwerking met het OCMW omdat deze personen onder de bevoegdheid van het OCMW vallen. De voorwaarde hierbij is wel dat de VDAB-consulent zo snel mogelijk te weten komt dat cliënten een leefloon ontvangen en/of in begeleiding zijn bij OCMW (in 4.3.1 werden mogelijke manieren besproken om deze groep op het spoor te komen). Merk op dat personen met een ziekte- of invaliditeitsuitkering in principe geen onderdeel uitmaken van de proeftuinen.[63] Mogelijk kan het OCMW wel een ondersteunende rol opnemen voor een aantal van deze mensen. Ook werkzoekenden die geen uitkering krijgen hebben mogelijk baat bij ondersteuning door het OCMW, dit valt geval ter geval te bekijken;
2. *cliënten die wel een RVA uitkering ontvangen* en daardoor formeel onder de bevoegdheid van VDAB vallen, maar toch niet onmiddellijk in aanmerking komen voor tewerkstelling of activering via VDAB. Het gaat meestal om werkzoekenden met niet-arbeidsmarktgerelateerde (welzijns)drempels.

We zullen in de rest van deze paragraaf dieper ingaan op de ervaringen met de groep van NWWZ binnen de proeftuinen. Toch kunnen we nog een - weliswaar kleine - derde groep onderscheiden waarvoor samenwerking en afstemming nodig is. Het betreft hier de cliënten die eerder overgedragen werden door het OCMW. Soms kan het gebeuren dat VDAB na doorverwijzing toch de inschatting maakt dat deze personen nog niet rijp zijn om deel te nemen aan het begeleidingsaanbod. Zo omvatten onze data een case die eerder werd doorgestuurd vanuit het OCMW naar VDAB, maar uiteindelijk toch wordt teruggestuurd voor deelname aan artikel 60. Hoewel dergelijke onnodige doorverwijzingen niet altijd te vermijden vallen, illustreert deze case wel het belang van overleg alvorens men een cliënt doorstuurt.

63 Voor mensen die en zieke- of invaliditeitsuitkering ontvangen via de mutualiteiten komt het OCMW immers niet noodzakelijk tussen in de begeleiding.

b) Samenwerking voor OCMW in functie van concrete problematieken

Uit de rondvraag blijkt dat VDAB-consulenten voornamelijk werkzoekenden doorverwijzen naar het OCMW in het kader van een concrete schulden- of een woonproblematiek. Dit gebeurt voornamelijk naar aanleiding van het oordeel van een consulent over het individuele cliëntdossier. Aan de hand van de verzamelde data kunnen we zien dat twee cases naar het OCMW worden doorverwezen voor schuldbemiddeling en een andere voor hulp omtrent huisvesting. Daarnaast zal één persoon tewerkgesteld worden binnen artikel 60, twee anderen zijn momenteel niet toeleidbaar wegens een gebrekkige kennis van het Nederlands en worden om die reden doorgestuurd.

Een deel van deze mensen blijven tegelijkertijd in begeleiding bij VDAB voor andere diensten. Mogelijk zijn er bij sommigen van deze cliënten ook andere drempels aanwezig die niet onmiddellijk aan de oppervlakte komen tijdens de (intensieve) bemiddeling of begeleiding door VDAB. Hetzelfde geldt ook voor de groep van werkzoekenden waarbij geen sprake is van een duidelijke schuld- of woonproblematiek en die dus niet in aanmerking komen voor een afgelijnde dienst van het OCMW zoals schuldbemiddeling of de aanvraag van huursubsidies. Er vindt vanuit VDAB uit immers geen of een zeer beperkte screening plaats van dieperliggende drempels bij de intake (zie 5.1). Uit onderzoek bij VDAB in Antwerpen bleek dat wanneer men tijdens de intake wel screent op een breder gamma van drempels, de moeilijk bemiddelbare cliënten met een multidimensionele problematiek ongeveer een kwart uitmaken van de volledige populatie werkzoekenden (Struyven, Heylen & Van Hemel, 2009). Hoewel het niet mogelijk is om deze cijfers zomaar te veralgemenen naar Vlaanderen, illustreren ze wel dat het om een substantieel deel van de VDAB-cliënten gaat dat mogelijk baat heeft bij extra ondersteuning op het vlak van welzijn. Het tewerkstellingsaanbod van de OCMW's kan voor sommige van deze NWWZ een interessante aanvulling bieden of dienen als opstap voor zij die nog niet meekunnen in het VDAB-aanbod. We denken hierbij aan beroepsgerichte opleidingen en werkervaringsprojecten met extra ondersteuning georganiseerd door het OCMW, en voortrajecten met aandacht voor werkattitudes en taalvaardigheid. Ook het concept van artikel 61 en dat van artikel 60 §7 Privé zoals door het Leuvense OCMW toegepast kunnen mogelijk interessant zijn voor sommige (uitkeringsgerechtigde) werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Momenteel staan deze maatregelen echter enkel open voor leefflooncliënten.

4.3.5 Geschorste cliënten

Een tweede mogelijke stroom van cliënten[64] binnen VDAB die in aanmerking komen voor samenwerking met de OCMW's bestaat uit werkzoekenden die geschorst werden

64 Strikt genomen gaat het om een substroom aangezien deze mensen ook deel uitmaken van de algemene groep van NWWZ.

door de RVA. Tenminste een deel van hen komt terecht bij het OCMW voor de aanvraag van een leefloon en/of andere ondersteuning.

a) Kort- en langdurig geschorsten

Voor de proeftuin (fase 2) werd als voorwaarde gesteld dat het OCMW niet in een tewerkstellingsaanbod moet voorzien voor zogenaamd kortgeschorste werklozen die wedertoelaatbaarheid genieten (d.w.z. schorsing voor een duurtijd t.e.m. 13 weken). Deze cliënten blijven in de categorie van actieve werkzoekenden staan in het systeem, waardoor VDAB gedurende de schorsingsperiode in blijft staan voor de begeleiding van deze groep (tenzij de werkloze niet langer werkzoekend is en daarom uitgeschreven wilt worden). De OCMW's kunnen wel nog een rol opnemen voor deze groep op het vlak van welzijn, en dit op vraag van de cliënt zelf of van een individuele consulent bij VDAB.

In de praktijk zien we dat de meeste consulenten binnen de proeftuinen aangeven dat hun beslissing omtrent het al dan niet voorzien van begeleiding niet noodzakelijk genomen werd op basis van de 'officiële' ondergrens van dertien weken. Wanneer een geschorste bij het OCMW komt aankloppen maken de OCMW-consulenten wel een onderscheid tussen kort- en langdurig geschorsten, maar dan eerder op basis van de overweging of het gezien de duur van de schorsing al dan niet de moeite loont om een activeringstraject op te starten en een leefloon aan te vragen.

b) OCMW aanbod voor geschorsten

Wanneer een cliënt langdurig geschorst wordt kan deze bij het OCMW beroep doen op leefloon en/of een andere vorm van ondersteuning. We zien dat de manier waarop OCMW door VDAB geïnformeerd wordt over deze cliëntstroom en deze actief benadert en opvolgt verschilt tussen de proeftuinlocaties.

In Mortsel zoekt men proactief naar deze cliënten in het systeem, en worden deze systematisch uitgenodigd voor een gesprek bij het OCMW. Ook in Leuven doet het Team Tewerkstelling van het OCMW een specifiek aanbod voor iedereen die een schorsing krijgt of dreigt te krijgen. Het aanbod bestaat uit een wekelijks vormings- en begeleidingsmoment (in groep) met betrekking tot het zoeken van vacatures, schrijven van sollicitatiebrieven en op het einde ook uitleg over de formele plichten van een werkzoekende. Deelname aan dit aanbod maakt het mogelijk om aan te tonen aan de RVA dat men wel werkwillig is, en is tevens belangrijk is om in aanmerking te komen voor een leefloon op basis van het sociaal onderzoek. Dit initiatief werd recent opgestart maar de eerste ervaringen blijken alvast positief. In Waregem onderneemt het OCMW enkel stappen voor verdere begeleiding indien de cliënt zelf initiatief neemt om een leefloon aan te vragen, en in Tielt informeert men de nieuwe mensen in de VDAB-lijsten met geschorsten over de mogelijkheid om een leefloon aan te vragen.

Voor de permanent geschorsten grijpen de consulenten naar eigen zeggen geregeld naar een tewerkstelling in artikel 60 §7 voor de wederopbouw van rechten zodat men

opnieuw aanspraak kan maken op een uitkering, soms in combinatie met verdere begeleiding onder de vorm van een activeringstraject. In Kortrijk merkt men betreffende deze laatste doelgroep op dat bepaalde cliënten in een vicieuze cirkel terecht komen. Soms komen ze na de opbouw van rechten verschillende malen opnieuw terug waardoor ze meerdere malen artikel 60 §7 doorlopen.

In de praktijk maken de geschorsten een beperkte stroom uit, in de data werd maar één persoon geregistreerd als geschorst. Deze ontvangt vervolgens een persoonsgerichte vorming door VDAB, in combinatie met activeringsbegeleiding door het OCMW.

4.3.6 Inburgeraars en anderstalige werkzoekenden

Voor de groep van inburgeraars en anderstaligen werden geen specifieke afspraken gemaakt in het kader van de proeftuinen. Toch kwam dit thema tijdens de rondvraag aan bod, en zien we dat deze groep in beide richtingen wordt doorverwezen. Daarom bespreken we hier kort de rol van VDAB en de OCMW's in de begeleiding en activering van deze mensen.

In de eerste plaats zijn het niet VDAB of de OCMW's, maar de onthaalbureaus die verantwoordelijk zijn voor het aanbieden van een inburgeringstraject aan zowel nieuwkomers als bepaalde groepen 'oudkomers' die reeds langere tijd in het land zijn. Een dergelijk inburgeringstraject omvat een individuele trajectbegeleiding naar werk of onderwijs en cursussen Nederlands als tweede taal (NT2). Deze taalcursussen worden ingericht met bevoegde instanties zoals de Huizen van het Nederlands, de Centra voor Basiseducatie (CBE's) en de Centra voor Volwassenenonderwijs (CVO's). Afhankelijk van het profiel van de cliënt moet hij/zij een verplicht traject doorlopen of vrijblijvend deelnemen als rechthebbende. De meeste inburgeringstrajecten hebben onder andere als doel om minstens een basiskennis Nederlands te verwerven (taalniveau 1.1).

Ook de OCMW's en VDAB kunnen mensen toeleiden naar de eerder genoemde instanties die taalcursussen inrichten (HvNl, CBE's, CVO's, ...). VDAB beschikt bovendien over een eigen aanbod cursussen Nederlands voor anderstaligen. Bij VDAB is het aanbod voornamelijk gericht op anderstaligen met een professioneel perspectief die ingeschreven zijn bij VDAB en reeds een basiskennis hebben (taalniveau 1.1). Meestal zijn de cursussen toegespitst op specifieke beroepen of op het bieden van ondersteuning wanneer men al werk heeft (bv. opleiding 'Nederlands op de werkvloer').

Voor de groep die nog niet beschikt over een basiskennis Nederlands gaat VDAB ervan uit dat de OCMW's een rol opnemen in de activering. We zien dat deze mensen inderdaad op sommige locaties door het OCMW worden begeleid naar tewerkstelling (bv. Mortsel), en dat deze activeringsinspanningen door de consulenten ook gekop-

peld worden aan het volgen van een taalcursus. OCMW volgt dus vanuit deze eigen invalshoek de vooruitgang van de taaltrajecten mee op.

Bovenstaande werkwijze en rolverdeling hebben een aantal implicaties voor de proeftuinen. Ten eerste zien we dat er binnen de proeftuinen twee cases van VDAB naar OCMW worden gestuurd omwille van onvoldoende taalkennis (één persoon met een RVA uitkering en één leefloner). Anderzijds worden cliënten zonder basiskennis Nederlands niet klaar geacht om doorverwezen te worden in de omgekeerde richting (van OCMW naar VDAB) omdat ze niet als arbeidsmarktrijp worden beschouwd.

Verder haalt één van de OCMW's binnen de proeftuinen aan dat er wel afstemming en gegevensuitwisseling plaatsvindt tussen de onthaalbureaus en VDAB[65], maar niet met de OCMW's. Men geeft echter aan dat het uitwisselen van informatie over deelnames en afwezigheden aan taalopleidingen (bv. in het kader van een verplicht inburgeringstraject) ook zinvol zou zijn voor OCMW's die werken met deze doelgroep.

Buiten de proeftuinen zien we dat er door VDAB momenteel wordt uitgezocht of het haalbaar is om voor anderstalige analfabeten en zwak gealfabetiseerden en/of zeer traag lerenden een zeer intensieve voltijdse begeleiding op de werkvloer te voorzien, in combinatie met taalondersteuning. Dit met het oog op het invullen van knelpuntvacatures (Vlaamse regering, 2011). Het initiatief zit momenteel in de experimentele fase (enkel in Antwerpen), maar mogelijk is het betrekken van de OCMW's die reeds ervaring hebben met deze doelgroep zinvol.

65 Om het registreren en doorgeven van afwezigheden in de NT2-basisopleiding te kunnen opvolgen is een ad hoc uitwisseling van gegevens over inburgeraars voorzien vanuit de onthaalbureaus (in afwachting van de Kruispuntbank Inburgering).

5 | Verloop van het samenwerkingsproces

5.1 Intake, screening en trajecttoewijzing

De samenwerking binnen de proeftuinen krijgt vorm gedurende de verschillende fasen van het traject dat een cliënt doorloopt. Algemeen kunnen we deze trajecten opdelen in een eerste fase waarin men een intake doet, de persoon screent en op basis van deze informatie een beslissing neemt over de meest gepaste begeleidingsvorm, en een tweede fase waarin het traject wordt uitgevoerd en opgevolgd. In dit stuk bespreken we de eerste fase, waarin op te merken valt dat de aparte onderdelen (intake, screening en trajecttoewijzing) in de praktijk niet noodzakelijk in deze strikte volgorde worden onderscheiden en uitgevoerd.

a) Verschillen in intake en screening

Wanneer we gaan kijken hoe beide organisaties de intake en de screening van de cliënt aanpakken zien we een aantal opvallende verschillen.

Bij OCMW omvat de intake door de tewerkstellingscel eigenlijk ook al een screening van de cliënt. Eerder vindt er een algemene intake plaats door de sociale dienst waarbij het administratieve dossier wordt opgemaakt, tenzij wanneer men via VDAB of een andere instantie rechtstreeks wordt doorverwezen naar een tewerkstellingsconsulent. De intake door de tewerkstellingscel omvat vervolgens meerdere gesprekken omdat de meeste consulenten vertrekken van het uitgangspunt dat een welzijnsproblematiek niet onmiddellijk aan de oppervlakte komt, er moet eerst een vertrouwensband worden opgebouwd. Men gebruikt gedurende de intake geen gestandaardiseerde procedure of vaste vragen. Afhankelijk van de consulent en de locatie gebruikt men wel hulpmiddelen om het gesprek te ondersteunen en een aantal zaken meer concreet te maken voor de cliënt, bijvoorbeeld onderdelen uit de Socio-Professionele Balans (SPB) in Mortsel.

> *"Een leidraad is zinvol om iemand zijn werkdossier samen te stellen, maar met welzijnsvragen werkt dat zo niet. Je moet een vertrouwensrelatie opbouwen en dat kan onmogelijk door een lijst af te gaan. Voor mensen met grote afstand duurt het soms 5-6 afspraken om drempels in te schatten."* (OCMW-consulent over de intake bij het OCMW)

Bij VDAB daarentegen bestaat de intake in eerste instantie uit een eerste gesprek in de zoektocht naar werk voor de cliënt. Alvorens de bemiddeling van start gaat moet in dit eerste gesprek ook nagegaan worden of het administratief dossier van de cliënt in orde is, al wordt de cliënt in principe gevraagd om de gegevens vooraf online in te brengen.

Strikt genomen spreekt men binnen de aanpak van het sluitend maatpak eigenlijk niet meer van een traditionele intake, aangezien men na het registreren van een aantal basisgegevens onmiddellijk van start gaat met het zoeken naar een match met specifieke vacatures (Kuppens & Bollens, 2012). Het lijkt echter logisch dat consulenten tenminste een beperkt voorbereidend gesprek te hebben met het oog op wat voor werk de cliënt zoekt en waar hij/zij ervaring mee heeft. We zullen alles wat voorafgaat aan de eigenlijke bemiddeling aan de hand van het voorstellen van vacatures in de verdere bespreking dan ook beschouwen als een soort van intake in meer algemene zin, en dit met het oog op vergelijking van de werkwijze van beide organisaties binnen de proeftuinen.

Als gevolg van de zeer snelle overgang naar bemiddeling zal de screening van welzijnsproblematieken bij VDAB in eerste instantie dus veel minder aan bod komen. Sommige VDAB-consulenten benadrukken tijdens de rondvraag in het kader van dit onderzoek dat de logica van het sluitend maatpak vooral gericht is op het bemiddelen door het aanbieden van vacatures en helpen bij eventuele opleidingsnoden, maar dat ze niet noodzakelijk raad weten met de detectie en begeleiding van doelgroepen met specifieke noden. Er zal pas een meer welzijnsgeoriënteerd traject worden opgezet wanneer tijdens verdere gesprekken met de cliënt bepaalde drempels naar boven komen, of wanneer een cliënt langdurig werkloos wordt. Afhankelijk van de concrete noden kiest men voor een preventief dan wel een al dan niet vervroegd curatief traject (jaarverslag VDAB, 2011).

Het blijkt in het algemeen moeilijk voor VDAB-begeleiders om in te schatten of de cliënt kampt met drempels op het vlak van welzijn, of zoals aangehaald door een van de consulenten tijdens de interviews: '*Het is moeilijk voor VDAB-trajectbegeleiders om in te schatten hoe een problematiek rond welzijn zich tot andere problematieken verhoudt. Het kan zijn dat ze daar in eerste instantie geen oog voor hebben*.' Het is pas wanneer cliënten in een meer intensief traject terecht komen dat ze tevens meer systematisch gescreend worden door de psychologische dienst binnen VDAB en/of GTB.[66] Deze werkwijze laat minder toe om een vertrouwensband op te bouwen met de cliënt om de detectie van drempels mogelijk te maken, iets waar door de OCMW's sterk de nadruk op wordt gelegd.

We zien dus een duidelijk verschil in aanpak, met name een meer 'holistische en intuïtieve' intake en screeningsaanpak bij OCMW-consulenten, en een meer werk-gerichte aanpak met het oog op bemiddeling en het in orde brengen van de nodige administratie bij VDAB. Bij deze laatste benadering is er minder aandacht en ruimte voor het systematisch detecteren van welzijnsdrempels. Voor beide organisaties is de eigen

66 In feite bestaat het idee van een systematische screening van drempels op het moment van de intake en eerste gesprekken wel binnen VDAB, dit onder de vorm van de knipperlichtenlijsten. Aan de hand van het dossier worden zes knipperlichten beoordeeld, er wordt dan maandelijks nagegaan of de knipperlichten 'branden'. Er kan dan indien nodig een meer intensief bemiddelings- of begeleidingstraject gestart worden. Tijdens de rondvraag wordt echter melding gemaakt van het feit dat er meerdere versies in omloop zijn, en dat deze screening niet systematisch meer gebeurt. Bovendien kan men zich de vraag stellen of zes knipperlichten volstaan voor het detecteren van een complexe welzijnsproblematiek.

werkwijze gezien hun kerntaak (werk vs. welzijn) een logische aanpak, maar het verschil in werkwijze bemoeilijkt wel de samenwerking werk-welzijn binnen het kader van de proeftuinen.

b) De duo-intake

Als oplossing werd tijdens fase 2 van de proeftuinen voorgesteld om een duo-intake te laten plaatsvinden, met voldoende aandacht voor zowel werk als welzijn. Het doel van deze duo-intake was om in onderlinge samenspraak en vanuit elkaars expertise te bepalen of een cliënt al dan niet in de proeftuin wordt opgenomen. Men experimenteerde met de duo-intake in Waregem en Mortsel (in het verleden ook in Leuven, maar niet tijdens fase 2). Aangezien het intakegesprek om praktische en organisatorische redenen beperkt blijft tot één gesprek is er wel reeds een voorselectie nodig van mensen die potentieel in aanmerking komen, en dit door de organisatie waar de cliënt het eerst mee in contact komt. In Mortsel nam het OCMW het initiatief om af te stemmen over een lijst van cliënten voor de duo-intake, en dit in samenspraak met VDAB. We kunnen ervan uitgaan dat op de locaties met een duo-intake het welzijnsaspect meer expliciet aan bod kwam.

Op de plaatsen waar geen duo-intake heeft plaatsgevonden beslist één organisatie over opname in de proeftuin, al stemmen consulenten in de praktijk soms wel af met de trajectbegeleider van de andere organisatie. Na de opname in de proeftuin wordt de cliënt dan doorverwezen en volgt opnieuw een intake door de andere organisatie (indien de cliënt nog niet in begeleiding was). Dubbele intakes voor de cliënt werden dus niet volledig vermeden bij de doorverwijzing in het kader van de proeftuinen.

Het valt op te merken dat er ook binnen beide organisaties soms dubbele intakes plaatsvinden. Bij het OCMW is het de sociale dienst die de intake doet en de cliënt vervolgens doorverwijst naar de cel tewerkstelling. In Kortrijk experimenteert men in dit kader met een directe doorverwijzingsprocedure van de sociale dienst naar VDAB voor cliënten die onmiddellijk kunnen worden toegeleid naar werk, en geen verdere nood hebben aan ondersteuning. Het initiatief om contact op te nemen met VDAB ligt in dit laatste geval bij de cliënt. Ook intern bij VDAB spreekt men afhankelijk van de lokale afspraken soms eerst met een 'gewone' (vacature)consulent alvorens doorverwezen te worden naar een trajectbegeleider of naar een meer gespecialiseerde screeningsdienst (GTB of intern), bijvoorbeeld bij opname in een tender. Binnen sommige proeftuinen werden wel afspraken gemaakt om interne doorverwijzingen binnen VDAB te beperken. Dit gebeurde door de onmiddellijke toewijzing van de proeftuincliënten aan één consulent door het teamhoofd, op basis van zijn of haar sectorkennis en werklast.

c) Bepalen van het meest geschikte traject en gehanteerde criteria

Bij de start van het proeftuinproject fase 2 werd met de consulenten overlopen hoe men de doelgroepen ging afbakenen, en welke criteria hieromtrent afgesproken wer-

den. Bij de rondvraag naar het einde van de proeftuinen toe (in november 2012) werd vastgesteld dat deze criteria geformuleerd bij de start (o.a. arbeidsmarktrijpheid) niet formeel verder werden uitgediept. Het aanvoelen van de consulent wordt nog steeds als de belangrijkste factor beschouwd om te bepalen of een cliënt al dan niet 'arbeidsrijp' is. Wel geeft men aan dat op plaatsen waar men regelmatig cliëntoverleg houdt er soms een soort van impliciete consensus gevormd werd bij OCMW- en VDAB-consulenten, dit was bijvoorbeeld het geval in de kleinschalige proeftuin van Waregem.

Het effectief selecteren en doorsturen van cliënten in het kader van de tweede fase van de proeftuinen was voor consulenten op verschillende locaties niet vanzelfsprekend. In drie proeftuinen heerste er onduidelijkheid over wanneer en voor welk aanbod een cliënt doorverwezen kan worden naar de andere organisatie. Dit kan deels verklaard worden door de nog zeer aanwezige logica dat men vertrekt van het statuut van de cliënt om te bepalen welke begeleiding aan de orde is.

5.2 Uitvoering en opvolging

Wanneer een cliënt wordt opgenomen binnen de proeftuinen of wanneer hij of zij (al dan niet als proeftuindeelnemer) op eigen initiatief naar de andere organisatie stapt, is afstemming tussen beide organisaties nodig. Dit zowel bij de start van een traject als gedurende de verdere opvolging van de cliënt.

a) Detectie van parallelle trajecten

We zien dat consulenten bij de start van een traject binnen de eigen organisatie weinig op de hoogte zijn van de begeleiding die reeds geboden wordt binnen de andere organisatie. Binnen een aantal proeftuinen trachten de OCMW-consulenten wel te achterhalen wie van de cliënten er ook bij VDAB in begeleiding zijn, waarna ze de VDAB-consulent op de hoogte stellen van de inhoud van de begeleiding door het OCMW. Soms werden cliënten ad hoc opgenomen in de proeftuinen wanneer er sprake was van parallelle trajecten.[67] Voor het achterhalen van informatie over de cliënt is de OCMW-consulent afhankelijk van de informatie verstrekt door de cliënt zelf, en van de aanwijzingen in het Mijn Loopbaan dossier. De toegangsrechten voor OCMW-consulenten verschillen echter (zie verder in 5.3), en de toepassing is niet bedoeld voor het registeren van gedetailleerde informatie over welzijnsdrempels. Bovendien is de informatie verzameld door de OCMW's over het welzijn van de cliënt erg privacygevoelig en geven sommige consulenten hier aan dat ze omwille van deze reden niet graag dergelijke informatie invullen in het systeem, of dat ze dit enkel doen in zeer algemene bewoordingen.

67 Andere consulenten beschouwden deze afstemmingstaak meer als een onderdeel van hun normale takenpakket dan als een aparte activiteit binnen de proeftuinen, ze rekenen deze cliënten dan ook niet noodzakelijk mee als proeftuindeelnemers.

Vanuit VDAB weet men binnen de proeftuinen ook niet noodzakelijk of een niet-werkende werkzoekende (al dan niet op eigen initiatief) in begeleiding is bij het OCMW, en welke eventuele vormen van begeleiding daar geboden worden. Ook hier is men afhankelijk van de informatie die de cliënt zelf geeft. Wanneer de cliënt een leefloon krijgt gaat men er wel van uit dat er een zekere vorm van begeleiding wordt geboden door het OCMW, al gebeurt dat niet noodzakelijk door de tewerkstellingscel binnen het OCMW.

b) Opvolging

In het geval dat een consulent via het Mijn Loopbaan dossier of de beschikbare lijsten reeds op de hoogte is van het feit dat een cliënt een parallel traject doorloopt en er een initiële afstemming heeft plaatsgevonden, stelt zich het probleem van opvolging doorheen de tijd. Informatie van de andere organisatie over veranderingen in de aanwezigheid van drempels of de geboden begeleiding staan vaak (beperkt) in het dossier, zeker wanneer het een begeleiding door VDAB betreft. Dat wil echter niet zeggen dat deze informatie onmiddellijk wordt opgemerkt door de consulent van de andere organisatie. Men bekijkt immers niet noodzakelijk het (volledige) cliëntdossier bij elke afspraak. Er zijn verder ook een aantal gevallen waarin OCMW-consulenten geen of beperkte toegangsrechten hebben tot het dossier: wanneer de cliënt opgenomen wordt binnen een tender kan OCMW niets meer aanvullen in Mijn Loopbaan dat vanuit de eigen begeleiding naar boven komt omdat het traject noodzakelijkerwijs op naam van VDAB staat. Ook wanneer VDAB zelf een cliënt doorverwijst naar het OCMW voor een specifiek probleem (zoals schulden) heeft OCMW niet noodzakelijk toegang tot het dossier. VDAB-consulenten wijzen er immers op dat dergelijke doorverwijzingen vaak informeel gebeuren. Ofwel geeft men aan dat het OCMW mogelijk een oplossing kan bieden, ervan uitgaande dat de cliënt zelf initiatief neemt, ofwel neemt men informeel contact op met de consulent binnen de andere organisatie. In beide gevallen blijft het traject op naam van VDAB staan, OCMW-consulenten kunnen het dossier dus niet wijzigen of aanvullen wanneer zij bepaalde drempels vaststellen of hun begeleiding bijsturen.

Een belangrijke bron van informatie voor het opvolgen van trajecten binnen de proeftuinen is het cliëntoverleg. Een dergelijk overleg werd georganiseerd in Mortsel en Waregem. In kleinere proeftuinen zoals Tielt vond dit overleg niet plaats maar geeft men aan dat consulenten op laagdrempelige en informele wijze informatie inwinnen bij de collega's van de andere organisatie. In de proeftuinen van Dendermonde en Leuven ging men tewerk op basis van lijsten om een overlap in begeleiding te detecteren. Het gaat hier voornamelijk om categorie 05 (leefloners, zie p. 59) maar men wisselt soms ook lijsten uit van de geschorsten bij VDAB. Voor de rest geeft men in Leuven, Dendermonde en Kortrijk aan dat de momenten voor overleg en gezamelijke opvolging momenteel beperkt zijn, al staat men in Kortrijk wel open voor cliëntoverleg. Men wijst er in Leuven en Kortrijk opnieuw op dat er spontane telefoni-

sche afstemmingsmomenten plaatsvinden tussen consulenten op basis van de noodzaak bij een individueel dossier, maar dat deze momenten moeilijk te structuren of te registreren zijn.

c) Verschillen in begeleidingsfrequentie

Een bijkomend element dat van belang is bij de uitvoering en opvolging van een traject heeft betrekking op de frequentie waarmee men zijn cliënten ziet. Deze frequentie bepaalt immers of en wanneer een consulent binnen één organisatie nood heeft aan opvolging.

In het algemeen blijkt uit de rondvraag dat de opvolging van VDAB minder intensief is dan deze van OCMW. Men streeft binnen het sluitend maatpak naar een hoge frequentie van contact tussen consulent en werkzoekende. Deze frequentie moet afgestemd worden op de behoeften van de cliënt, en kan face-to-face, telefonisch of elektronisch verlopen (Kuppens & Bollens, 2012). Theoretisch kan de frequentie oplopen tot wekelijkse contacten, maar in de praktijk blijkt dit niet haalbaar (Kuppens & Bollens, 2012). Tijdens onze rondvraag bij het einde van de proeftuinen gaven verschillende VDAB-consulenten aan dat men streeft naar één keer per maand maar dat dit omwille van de werklast ('caseload') in veel gevallen niet haalbaar is. Bovendien worden de cliënten waarvan men oordeelt dat ze niet toeleidbaar zijn door VDAB gedocumenteerd en wordt het werkperspectief voor deze groep verlaten. De cliënten in kwestie zullen wel nog bij VDAB worden opgeroepen na één tot maximum twee jaar omdat de werkloosheidsregels dit vereisen, maar er wordt niet noodzakelijk een specifiek (curatief) aanbod voorzien. VDAB volgt voor deze groep in de tussentijd niet systematisch op welke stappen gezet worden op vlak van welzijn en andere niet-arbeidsmarktgerelateerde drempels.

> *"Er wordt heel veel op instroom gewerkt, intakes, maar naar opvolging schieten wij tekort op dit moment. We kunnen de mensen niet meer maandelijks uitnodigen. En als je niet van in het begin bij de intake een probleem vaststelt en er schort iets aan de opvolging, dan kan het zijn dat het lang duurt eer een problematiek gedetecteerd wordt".* (VDAB-consulent)

Door het feit dat de frequentie waarmee men de cliënten ziet bij VDAB in het algemeen lager ligt dan bij de OCMW's is ook de vraag naar opvolging onder de vorm van een cliëntoverleg in mindere mate aanwezig bij VDAB. OCMW haalt de nood van cliënten aan een meer intensieve begeleiding (d.w.z. met een hogere frequentie) dan ook aan als reden om een cliënt (nog) niet door te sturen en zelf te begeleiden. Wanneer men een cliënt toch doorstuurt naar VDAB kunnen er wachttijden optreden voor de cliënt effectief een eerste afspraak krijgt. Tielt hanteert een soort van goede praktijk om het hoofd te bieden aan dit probleem inzake wachttijden. Hier anticipeert de OCMW-consulent op een mogelijk 'begeleidingsvacuüm' door duidelijk aan te geven aan de cliënt welke stappen gezet gaan worden, door wie en binnen welk tijdsbestek. Indien de wachttijd te lang is kan de cliënt in de tussentijd nog bij het OCMW terecht.

De afspraken over begeleiding en overdracht worden ook geïntegreerd in een breder hulpverleningsplan dat door alle betrokken partijen - inclusief de cliënt - besproken en ondertekend wordt.

5.3 Registratie en opvolging van cliënten: ervaringen met het ontwikkelde instrument

Bij de opstart van fase 2 van de proeftuinen werd tevens gestart met de ontwikkeling van een eigen registratie- en opvolgingsinstrument. Dit met het oog op een algemene ondersteuning van het samenwerkingsproces. Het ontwikkelde instrument (zie bijlage) liet meerbepaald toe de samenwerking gedurende fase 2 verder te concretiseren omdat het de registratie van cliënten binnen de proeftuinen en hun vervolgtraject mogelijk maakte. We gaan hier in op de ervaringen met dit instrument binnen de proeftuinen, en kijken daarbij achtereenvolgens naar de inhoud en naar het gebruik van het instrument.

a) Inhoud

Het instrument dat samen met betrokkenen van beide organisaties werd opgesteld gedurende de eerste fase van dit onderzoek omvat niet enkel de administratieve kenmerken van de personen die deelnamen aan de proeftuin, maar ook bredere en meer welzijnsgerelateerde informatie, bijvoorbeeld over drempels aanwezig op verschillende domeinen (welzijn, gezondheid, ...). Uit de ervaringen met het instrument blijkt dat dit instrument inhoudelijk een goede leidraad vormt voor consulenten. In de gesprekken met sommige consulenten kwam naar boven dat het eerste deel van het instrument (met betrekking tot het profiel van de cliënt en de aanwezige drempels) helpt om beslissingen beter te staven, en een oordeel op basis van een eerste indruk te vermijden.

Bij deel 2 van het instrument (over het traject dat deelnemers volgden binnen de proeftuinen) vonden consulenten het niet zo eenvoudig om de eigen begeleiding te situeren onder de voorgestelde algemene categorieën. Consulenten maakten dan ook gebruik van de voorziene open ruimte om eigen aanvullingen en concretiseringen te maken, en geven aan dat dergelijk meer kwalitatief gebruik van het instrument toelaat een zo breed mogelijke waaier aan informatie gerelateerd aan werk/welzijn te registeren.

b) Gebruik

Bij de rondvraag werden een aantal beperkingen vastgesteld in verband met de manier waarop men het instrument in de praktijk gebruikt.

Algemeen gezien kunnen we stellen dat de consulenten van beide organisaties geen vragende partij zijn voor bijkomende registratie. Ondanks het feit dat de meeste consulenten weinig aan te merken hebben op de inhoud van het instrument, vormde het invullen een extra opgave. De meerwaarde voor de praktijk was niet steeds voldoende

duidelijk. Consulenten gaven aan dat het instrument hielp om een meer gestructureerd overzicht te krijgen van de cliënt en zijn situatie, maar omdat de criteria voor doelgroepafbakening vrij algemeen waren en vooral gebaseerd op het aanvoelen van de consulent, waren de implicaties van de geregistreerde informatie niet zo eenduidig (bv. een bepaalde patroon van drempels bij een cliënt).

Er bleek dat veel consulenten van zowel VDAB als OCMW omwille van het bestaan van parallelle registratiesystemen (zie onder in punt c) het proeftuin-instrument systematisch ad hoc invulden, soms geruime tijd nadat men de cliënt gezien had.[68] Men merkt op dat sommige informatie daardoor ontbreekt en men deze niet kan opmaken uit het dossier. Bepaalde gegevens die bevraagd worden (bv. over nationaliteit van de ouders) gaan ook verder dan wat standaard bevraagd wordt door consulenten. Zij willen de cliënt niet extra belasten enkel en alleen om de relevante informatie te verkrijgen die kan worden ingevuld in het instrument. Ook wijst men op het feit dat de gebruikte demoversie een aantal technische beperkingen had die in de toekomst verder op punt kunnen worden gesteld.[69]

We zien verder dat in de kleinere proeftuinen zoals Waregem, Tielt (en in mindere mate Mortsel) het overleg tussen consulenten (geformaliseerd cliëntoverleg of informeel overleg) de functie van het instrument deels overneemt. Het profiel van de cliënt, eventuele drempels en de meest gepaste begeleidingsmethode komen via deze weg aan bod, hoewel dit vermoedelijk minder uitgebreid en systematisch gebeurt dan in het instrument. Omwille van het feit dat het instrument expliciet met de proeftuinen geassocieerd werd geeft men op sommige locaties ook aan dat er soms doorverwijzingen plaatsvonden die niet geregistreerd werden omdat men deze niet beschouwt als formeel onderdeel van de proeftuin.

Vanuit het OCMW geeft één van de consulenten tot slot aan dat een dergelijke registratie van kenmerken via het instrument in contrast staat met de normale manier van werken op basis van een leeg blad. Merk hierbij op dat de manier waarop men het instrument gebruikt in de praktijk cruciaal is. Wanneer de consulent de vragen één voor één overloopt gedurende een eenmalige ontmoeting kan dit bedreigend werken voor de cliënt. Er zullen naar alle waarschijnlijkheid meerdere sessies nodig zijn om een volledig beeld te krijgen. Wanneer bepaalde zaken niet rechtstreeks bevraagd kunnen worden (bv. omdat te confronterend) kunnen deze blootgelegd worden aan de hand van meer interactieve methodieken zoals een rollenspel waarin men een sollicitatie gaat simuleren. Ook een combinatie met aparte elementen uit bijvoorbeeld de Socioprofessionele balans (SPB) of de Toolbox die bij VDAB ter beschikking staat

68 Mogelijk heeft dit ook te maken met het feit dat de ontwikkeling van het instrument gelijktijdig opgestart werd met de start van fase 2, waardoor het uiteindelijke instrument pas een aantal maanden erna online beschikbaar kon worden gesteld.

69 Het gaat hier om technische aangelegenheden zoals de toewijzing van codes aan cliënten en het navigeren tussen verschillende cliëntdossiers in hetzelfde browservenster.

van consulenten is denkbaar. Denk bijvoorbeeld aan de tijdslijn uit de SPB om het werkverleden van de cliënt op een meer gestructureerde manier in kaart te brengen.

c) Andere systemen en instrumenten voor intake en registratie

Naast het registratie- en opvolgingsinstrument binnen de proeftuinen bestaan er reeds verschillende andere instrumenten voor de intake en registratie van cliënten. We zetten hier de voornaamste op een rijtje.

Het meest wijdverspreide instrument is het *Mijn Loopbaan* platform van VDAB (het vroegere Cliëntvolgsysteem of kortweg CVS). VDAB wijst erop dat de basisgegevens van een cliënt wel op zijn minst deels in Mijn Loopbaan staan. Sinds de invoering van mijn Loopbaan in januari 2012 is de loopbaaninformatie (op basis van de Dimona-gegevens) van een cliënt niet langer beschikbaar voor partners, enkel nog voor VDAB-personeel. OCMW-consulenten hebben nu geen of slechts beperkte toegang meer tot deze informatie, ze moeten deze via naar eigen zeggen 'omslachtigere' wegen bekomen, zoals via KSZ[70]-stromen. Merk op dat ook de toegangsrechten voor de andere modules verschillen. Wanneer een OCMW deel uitmaakt van de werkwinkel of een specifiek contract afsluit met VDAB kan er toegang verleend worden tot Mijn Loopbaan of Mijn Loopbaan voor partners. Mijn Loopbaan voor partners geeft inzagerecht voor specifieke dossiers waar het OCMW betrokken partij is, en dit mits goedkeuring van de werkzoekende. Op die manier krijgt men toegang tot alle gegevens behalve de loopbaaninformatie op basis van Dimona. In de werkwinkel heeft men toegang tot het gewone Mijn Loopbaan platform, en dit voor alle dossiers behalve wanneer de werkzoekende hiertegen verzet heeft aangetekend.

Mijn Loopbaan heeft als instrument binnen de proeftuinen geen volledig neutrale connotatie voor OCMW-consulenten. Sommige OCMW-consulenten geven aan dat het aanvullen van Mijn Loopbaan voor VDAB-consulenten reeds onderdeel van hun takenpakket uitmaakt, maar dat het OCMW vaak met eigen systemen werkt waardoor registratie in Mijn Loopbaan een bijkomende administratieve taak inhoudt. Vanuit het OCMW merken een paar consulenten dan ook op dat het ingevoerde instrument in het kader van de proeftuinen in die zin 'neutraler' is omdat beide partijen een extra inspanning moesten leveren voor de registratie. Een van de nadelen van Mijn Loopbaan is overigens dat het niet mogelijk is om de proeftuincliënten eenvoudig te selecteren, dit maakt de opvolging van deze groep niet eenvoudig. De reden is dat het gegeven van samenwerking met de OCMW's niet apart geregistreerd of gecodeerd wordt, al kan het wel aangegeven worden in de beschrijving van de begeleidende consulent.

De OCMW's langs de andere kant gebruiken voor de registratie van cliënten verschillende systemen. Sommige OCMW's gebruiken *New Horizon*, een tool die voornamelijk

70 Kruispuntbank Sociale Zekerheid.

bedoeld is ter ondersteuning van de sociale diensten en voor budgetbeheer. Hierin staat ook een stuk informatie over individuele cliënten die kan worden aangevuld in het geval van veranderingen in de situatie van de cliënt. In de proeftuin van Dendermonde spraken OCMW en VDAB af om een *eigen aanmeldingsformulier* op te stellen in het kader van de proeftuin. Omdat de overlap met het monitoringsinstrument groot was werd dit uiteindelijk niet ingevoerd.

Verder werken veel consulenten met een eigen systeem voor het bijhouden van informatie: een *Word-file* per cliënt (Tielt), de schriftelijke neerslag van *onderdelen van de SocioProfessionele Balans (SPB)* (Mortsel) of een *eigen formulier* in lijn met de SPB (Waregem). Merk op dat voor cliënten waarvan het traject wordt gefinancierd met ESF-middelen het werken met de SPB een vereiste vormt.

Naast deze instrumenten die voor het registeren van informatie over nagenoeg elke cliënt gebruikt worden zijn er bij VDAB ook *specifieke instrumenten* in omloop die kunnen worden ingezet in het kader van een *gespecialiseerde screening*. We sommen hieronder een aantal wijdverspreide instrumenten op. De inhoud van het MEA werd waar relevant voor de proeftuinen meegenomen voor de opbouw van het eigen instrument:[71]

- *Multi-Elementen-Advies (MEA)*: dit instrument voorziet in een soepele overdracht van informatie die relevant is in het kader van een inschakeling van de cliënt op de arbeidsmarkt. De informatie wordt uitgewisseld tussen VDAB, GTB, erkende partners en de gespecialiseerde dienstverlening (Kuppens & Struyven, 2012). De afname is vooral bedoeld voor cliënten met nood aan gespecialiseerde acties, in het bijzonder de MMPP doelgroep. De bevraagde items vertonen dan ook gelijkenissen met het instrument dat gebruikt werd voor de proeftuinen (bv. drempels, arbeidsverleden, overzicht van ondernomen acties).
  OCMW's hebben in de meeste gevallen geen toegang tot deze gegevens op de beveiligde MEA-server, al geeft men in Mortsel aan dat er in het kader van de toeleiding naar TAZ wel toegang verschaft werd maar dat er praktische problemen opdoken bij het effectief gebruik van het MEA;
- *Rechtenverkenner*: Dit is een specifiek instrument dat vertrekt van de rechten van de cliënt en gebruikt wordt binnen VDAB in Leuven. Men gebruikt dit instrument voornamelijk voor doorverwijzingen naar het groepsluik van de tendertrajecten voor mensen in armoede, maar het is mogelijk dat - indien de consulent dit relevant acht - het ook voor andere cliënten wordt toegepast;
- *ICF[72]-gebaseerd instrument*: Dit instrument was op het moment van het onderzoek nog in ontwikkeling[73] en bevindt zich in de testfase. Het zal gebruikt worden voor cliënten met een MMPP problematiek, en moet toelaten om in een vroege fase te detec-

71 Net als het MPSA (Meetinstrument voor Professionele en Sociale Activering) maar dit instrument wordt momenteel enkel gebruikt in Antwerpen en is hier dus minder relevant.

72 International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF), een indeling van de wereldgezondheidsorganisatie.

73 De beschrijving is dan ook gebaseerd op informatie van VDAB tijdens de ontwikkeling, een aantal aspecten waren op het moment van het onderzoek nog in bespreking.

teren of de cliënt behoefte heeft aan een bemiddelingstraject of eenvoudig begeleidingstraject, dan wel aan meer gespecialiseerde arbeidsrevalidatie met aandacht voor werk-welzijn. Inhoudelijk zijn de items gebaseerd op elf indicatoren die door de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO) werden opgesteld. De indicatoren gaan uit van een psychosociaal model waarbij een wisselwerking tussen drempels mogelijk is. De voorgestelde aanpak zou moeten toelaten om tot een gemeenschappelijke taal te komen met instanties verantwoordelijk voor ziekte-uitkeringen en welzijnspartners.
VDAB gaat bij de ontwikkeling uit van een drie-fasenmodel waarbij na een initiële detectie van noden verdere screening wordt voorzien, idealiter met meerdere consulenten. Het idee zou zijn dat het ICF-instrument in deze zogenaamde tweede lijn kan gebruikt worden, waardoor een integratie met een eerstelijnsscreening (bv. aan de hand van knipperlichten voor verschillende randproblematieken zoals momenteel ingebouwd in Mijn Loopbaan) mogelijk wordt. De derde stap/fase is dan het samenstellen van een ondersteuningspakket voor de cliënt.
De OCMW's geven aan dat er nog niet of zeer beperkt gecommuniceerd werd met welzijnspartners over de inhoud (hoewel VDAB aangeeft dat de OCMW's wel vertegenwoordigd zijn in de stuurgroep betrokken bij de ontwikkeling). Binnen VDAB merkt men wel op dat de diagnose op basis van het instrument niet noodzakelijk zal worden doorgegeven aan partners zoals het OCMW (omwille van privacyredenen).

Ieder van deze instrumenten heeft zijn eigenheid en wordt gebruikt wordt voor specifieke doeleinden en doelgroepen. De verschillende subsidiekanalen (Vlaamse en federale overheid) hebben trouwens ook verschillende voorkeuren met betrekking tot bepaalde instrumenten, denk maar aan de verplichte afname van de SPB door OCMW's voor het bekomen van ESF-subsidies. Deze situatie maakt de registratie voor consulenten in een apart monitoringsinstrument er niet eenvoudiger op, men kan zich immers de vraag stellen of er geen belangrijke overlap zit in de verschillende instrumenten en systemen. Een consulent formuleerde het als volgt: *'Een gemeenschappelijk registratiesysteem zou echt wel het leven makkelijker maken'*.

Zowel tijdens de rondvraag als tijdens de workshop werd hieromtrent aangehaald dat het registreren en vooral het delen van welzijnsgerelateerde informatie moeilijk ligt omwille van de privacywetgeving, en dat een gemeenschappelijk instrument mede om deze reden geen evidentie is. Hierop werd tijdens één van de workshops wel gereageerd vanuit VDAB Gent (tevens deelnemer in fase 1 van de proeftuinen). Er werd aangegeven dat men de wetgeving op verschillende wijzen kan interpreteren, het delen van gegevens relevant voor de bemiddeling van de cliënt mag immers wel en deze richtlijn kan breed geïnterpreteerd worden. Wanneer men bovendien bij de start van de begeleiding standaard de toestemming vraagt van de cliënt voor het delen van gegevens, vormt privacy niet noodzakelijk een onoverkomelijk probleem. In de volgende paragraaf schetsen we kort enkele belangrijke elementen uit het overeenkomstig wetgevend kader, en dit bij wijze van verdere verduidelijking.

Wanneer we spreken over privacy binnen VDAB en in relatie tot derden[74] gaat het niet enkel over de wet op de privacy. Deze wet stelt dat men respect moet hebben voor de objectieve informatie of subjectieve meningen en gevoelens die een cliënt prijsgeeft in een vertrouwensrelatie. Ook de wet op de verwerking van persoonsgegevens en het decreet 'handvest van de werkzoekende' bevatten een aantal bepalingen over hoe VDAB met de registratie en uitwisseling van gegevens moet omgaan. De verwerking van persoonsgegevens vereist dat de verwerking van persoonsgegevens enkel mogelijk is mits toestemming. Deze toestemming moet vrijwillig, specifiek en met kennis van zaken gegevens zijn, en de behandeling van de gegevens moet te goeder trouw gebeuren. Zo mogen gegevens enkel verwerkt worden met het oog op de uitvoering van een overeenkomst die door de betrokken persoon is gevraagd (bv. trajectovereenkomst) en moeten ze bijdragen aan een efficiënte begeleiding van de werkzoekende. Ook voor gegevensuitwisseling met derden is de toestemming van de werkzoekende cruciaal. Voor intermediaire organisaties die opleiding, bemiddeling en begeleiding, etc. verzorgen is uitdrukkelijke toestemming nodig (cf. handvest), anders is de wet op de verwerking van persoonsgegevens van toepassing. Om de toepassing van deze wet te garanderen stelt VDAB enkel gegevens ter beschikking van erkende partners, dat wil zeggen waarmee de VDAB een overeenkomst heeft. De werkzoekende kan bovendien een verzetsprocedure instellen zodat gegevens toch niet kunnen worden gedeeld met deze erkende partners (inclusief de werkwinkel). De OCMW's zijn geen erkende partner van VDAB. Daarom stelt VDAB dat OCMW's de expliciete toestemming van de werkzoekende moeten hebben bij het opvragen van gegevens. Bovendien zijn ook de wet op het beroepsgeheim en de discretieplicht van toepassing, maar wanneer de betrokkene instemt met de uitwisseling van vertrouwelijke gegevens met de partner in kwestie is er geen sprake van een schending van het beroepsgeheim of van de discretieplicht.

5.4 Communicatie

Naast het gebruik van een gemeenschappelijk instrument vormt de manier waarop men communiceert en (meer algemeen) informatie uitwisselt een belangrijk element in het samenwerkingsproces tussen VDAB en de OCMW's.[75] Enerzijds is er informatieuitwisseling nodig over individuele cliënten, en anderzijds zien we dat er soms ook op een meer algemeen niveau wordt overlegd en er algemene afspraken worden gemaakt (bv. Leuven). Op andere plaatsen bleven de algemene overlegmomenten dan weer eerder beperkt (Dendermonde, Kortrijk).

Voor het uitwisselen van informatie over cliënten bleek het *cliëntoverleg,* dat zoals eerder aangegeven structureel werd georganiseerd in Waregem en in Mortsel, een belangrijk

74 De informatie in deze paragraaf is onder meer gebaseerd op de presentatie 'privacy-wetgeving: uitwisseling van gegevens tussen de VDAB en derden' toegelicht door Prof. Y. Stevens op de studiedag kansenmakers.

75 In 5.2 over de uitvoering en opvolging van trajecten kwamen al enkele elementen aan bod die te maken hebben met communicatie en de uitwisseling van informatie, we gaan hier aanvullend te werk.

instrument. Merk wel op dat een dergelijk overleg wel enkel succesvol kan zijn op lange termijn als beide partijen er de voordelen van blijven inzien. Doordat VDAB-consulenten de cliënten over het algemeen minder vaak zien[76] ligt de ideale frequentie van dit overleg voor VDAB-consulenten mogelijk lager dan wat enkel het OCMW verwacht.

Er werd doorheen het rapport ook verschillende malen aangehaald dat de uitwisseling tussen consulenten over een cliënt ook op meer informele wijze gebeurt. We zien dat de *gezamenlijke aanwezigheid in de werkwinkel* hierbij bevorderend kan werken. In de meeste proeftuinen is de aanwezigheid van OCMW in de werkwinkel beperkt. In Leuven en Mortsel zijn de OCMW's niet aanwezig in de lokale werkwinkel. In Mortsel ondertekende men wel een samenwerkingsovereenkomst en vindt er cliëntoverleg plaats. In Dendermonde gaat het om één consulent die een halve dag in de week aanwezig is, en in Tielt om één consulent die twee halve dagen per week aanwezig is. Enkel in Waregem is er permanent een OCMW-consulent in de werkwinkel aanwezig (één voltijds equivalent, men organiseert hiervoor beurtrol onder drie trajectbegeleiders). We zien dat de werkwinkel vooral zorgt voor meer communicatie in meer kleinschalige proeftuinen waar men de consulenten van de andere organisatie persoonlijk kent (Tielt, Waregem). Men benadrukt op deze locaties dat verdere formalisering van afspraken zich niet opdringt omwille van de kleinschalige en persoonlijke aanpak. Het gaat ook over een al bij al beperkte doelgroep van cliënten. In de iets grotere proeftuinen (Leuven, Dendermonde, Kortrijk) geeft men aan dat het wel zinvol is om afspraken te maken over wanneer en hoe men communiceert met de andere organisatie, zeker wanneer men niet of zeer beperkt aanwezig is in de werkwinkel en er geen frequent cliëntoverleg plaatsvindt. Louter de aanwezigheid van beide organisaties in de werkwinkel vormt op zich overigens geen voldoende voorwaarde voor de uitwisseling van cliëntinformatie: we zien dat in Kortrijk beide organisaties zich binnen de werkwinkel bevinden maar de werking toch relatief gescheiden blijft, met werkwinkelvergaderingen die vooral gaan over praktische beslommeringen eerder dan inhoudelijke aspecten zoals concrete cliënten of de algemene werking.

Merk op dat er verschillende verwachtingen zijn betreffende de communicatie over proeftuincliënten. Er leeft bij een aantal OCMW's duidelijk 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 dit in sommige gevallen goed omwille van goede persoonlijke contacten of cliëntoverleg. In andere gevallen was op het moment van de doorverwijzing vanuit het OCMW nog niet bekend welke VDAB-consulent de begeleiding zou verzorgen en/of de persoon in een tender opgenomen zou worden. Hier zien we dat er wrevel ontstond bij een aantal OCMW-consulenten (op verschillende locaties) omwille van het gebrek aan inspraak in de gemaakte keuzes en/of ver-

76 Zie de bespreking op p. 78.

dere opvolgingsmogelijkheden. Duidelijke afspraken over welke informatie en inspraak men in het verdere traject kan verwachten kunnen dergelijke conflicten vermijden.

Op een meer algemeen niveau, en los van het overleg over individuele cliënten, maakten sommige proeftuinen ook een aantal afspraken omtrent communicatie. Zo geeft Leuven aan dat er werk werd gemaakt van afspraken over de 'routing' van cliënten. Dit houdt in de praktijk voornamelijk in dat men beschikt over één aanspreekpunt binnen elke organisatie. Deze persoon is op de hoogte van de cliënten opgevolgd binnen de proeftuinen en doet de invoer in het systeem. De Antwerpse goede praktijk omtrent communicatie (zoals gedocumenteerd op p. 61) gaat nog een stap verder en specificeert niet alleen met wie maar ook wanneer de consulenten contact moeten opnemen. De ervaring leert hier dat er zeel veel interne communicatie en herhaling nodig is om de nieuwe werkwijze te laten doordringen tot alle niveaus. Het stimuleren van netwerken tussen toeleiders van VDAB, OCMW en andere partners (bv. via het toeleidersnetwerk Antone of initiatieven zoals de tenderbeurs) kan in dit opzicht bijdragen tot het verspreiden van informatie.

Alvorens in 5.5 een overzicht te geven van de verschillende partners binnen en buiten de werkwinkel en hun plaats binnen de proeftuinen, vatten we eerst de belangrijkste bevindingen betreffende het samenwerkingsproces samen in tabel 5.1.

Tabel 5.1 Uitdagingen in het samenwerkingsproces, voorgestelde oplossingen en geboekte resultaten.

Thema in het proces en onderliggende uitdaging	Voorgestelde oplossingen binnen proeftuinen	Resultaat
Intake, screening en trajectbepaling - Verschillen in uitvoering moeilijk verzoenbaar (holistisch met opbouw van vertrouwensband versus focus op werk en administratief in orde) - Weinig systematische detectie van welzijnsdrempels bij de start in het geval van VDAB.	- Afbakenen van concrete toewijzings- en trajectcriteria bij de start van fase 2 - Duo-intake	- Afgebakende criteria zeer algemeen geformuleerd, moeilijk operationaliseerbaar (voornamelijk aanvoelen consulent) - Op twee locaties duo-intake die gezamenlijke toewijzing aan proeftuinen mogelijk maakt, wordt bemoeilijkt door afwezigheid van concrete criteria (eerder impliciete consensus). - Op andere locaties nog steeds dubbele intakes, informatie stroomt niet altijd volledig door.
Uitvoering en opvolging - Detectie nodig van parallelle trajecten - Verdere opvolging van vooruitgang van de cliënt nodig	- Cliëntoverleg - Uitwisseling van lijsten van leefloners en geschorsten (niet enkel binnen proeftuinen, soms reeds onderdeel van normale werking)	- Positieve ervaringen met cliëntoverleg op twee locaties - Informeel overleg tussen consulenten werkt naar eigen zeggen goed in Tielt als kleine proeftuin. - Op plaatsen waar lijsten worden uitgewisseld is het wel mogelijk om een initiële overlap in begeleiding te detecteren, maar verloopt de opvolging moeilijker. Men geeft aan dat er tevens informeel overleg is maar dit kan moeilijk gestructureerd worden en biedt weinig garanties (mate van overleg niet-aantoonbaar). - Verschillen in de begeleidingsfrequentie zorgen voor een verschillende nood aan opvolging (OCMW verwacht meer en vaker informatie over de gezette stappen)

Tabel 5.1 Uitdagingen in het samenwerkingsproces, voorgestelde oplossingen en geboekte resultaten. Vervolg

Thema in het proces en onderliggende uitdaging	Voorgestelde oplossingen binnen proeftuinen	Resultaat
Registratie en opvolging van cliënten - Samenwerking is weinig concreet, men weet niet altijd over welke cliënten het gaat. - Nood aan het delen van welzijnsgerelateerde informatie via een cliëntdossier (Mijn Loopbaan is in dit opzicht beperkt want sterk gericht op werk en werkmodel VDAB).	- Ontwikkeling van een gemeenschappelijk instrument.	- Betere en meer systematische registratie van cliëntkenmerken laat toe om een meer gefundeerd oordeel te vellen over het meest geschikte traject voor een cliënt. - Het instrument vormt een extra belasting voor consulenten, ze registreren immers elk reeds in hun organisatie-eigen systemen. - Manier waarop het instrument afgenomen wordt is nog steeds belangrijk, voldoende tijd voorzien en open dialoog, vertrouwensband nodig. - Gemeenschappelijk instrument zou een meer intensieve samenwerking sterk kunnen ondersteunen (maar een dergelijke implementatie heeft verregaande gevolgen en de privacywetgeving beperkt mogelijkheden)
Communicatie - De communicatie tussen VDAB en de OCMW's is beperkt. - Ze gebeurt vaak informeel en verloopt weinig gestructureerd. - Behoefte om op de hoogte te worden gehouden van de vooruitgang van cliënten na doorverwijzing, vooral (maar niet uitsluitend) bij de OCMW's.	- Cliëntoverleg. - Gezamenlijke aanwezigheid in de werkwinkel (echter geen veranderingen in deze variabele naar aanleiding van de proeftuinen). - Afspraken en procedures over communicatie.	- In kleinere proeftuinen kunnen zowel gezamenlijke aanwezigheid in de werkwinkel als cliëntoverleg bevorderend werken voor de communicatie over specifieke cliënten. - In grotere proeftuinen is er minder cliëntoverleg, meer formele afspraken zijn nodig voor het garanderen van de systematische uitwisseling van informatie over cliënten. - De Leuvense proeftuin maakte algemene afspraken over aanspreekpunten binnen beide organisaties, op die manier weet men steeds welke cliënten opgenomen werden in de proeftuin. Verdere afspraken over wanneer men communiceert over een cliënt (naar het voorbeeld van Antwerpen) bieden in dit geval een interessante aanvulling en meer garanties.

5.5 Positie van partners en relevantie voor de proeftuinen

Als laatste element in het samenwerkingsproces bespreken we het belang van andere partners voor de samenwerking VDAB-OCMW. We gaan in op de huidige taken en positie van deze partners op basis van de bevindingen tijdens de rondvraag. In de aanbevelingen besteden we vervolgens aandacht aan mogelijke pistes voor toekomstige samenwerking met een aantal van deze partners.

5.5.1 Partnerschappen binnen de werkwinkel

Binnen de werkwinkel gebeurt de intake van een cliënt door VDAB. Indien dit nodig geacht wordt door de consulent, wordt de cliënt vervolgens doorgestuurd naar één van de andere werkwinkelpartners. We geven hier een overzicht van deze andere werkwinkelpartners en hun rol ten aanzien van de cliënten van VDAB en/of OCMW.

a) GTB

Deze partner biedt gespecialiseerde trajectbegeleiders die zich voornamelijk richten op de begeleiding van personen met een arbeidshandicap. GTB betrekt waar nodig GOB (Gespecialiseerde Opleidings- en Begeleidingsdiensten) en GA (Gespecialiseerd Arbeidsonderzoek).

Relevant voor de proeftuinen is het feit dat VDAB voor cliënten in trajectbegeleiding nauw samenwerkt met GTB, en dit in het kader van de gespecialiseerde screening als onderdeel van bepaalde intensieve trajecten. De gespecialiseerde screening kan zowel door GTB als door derden worden uitgevoerd (via een tender). GTB voorziet ook opleidingen (al dan niet op de werkvloer) en staat in voor het voortraject activeringsbegeleiding in het kader van de MMPP tender Activeringszorg (TAZ). GTB heeft hiervoor toegang tot de MEA-server (zie p. 82).

Tijdens de rondvraag maakt men melding van het feit dat doorverwijzingen van VDAB naar de OCMW's soms via GTB lopen. Omgekeerd is het ook mogelijk dat OCMW's rechtstreeks contact opnemen met GTB, bijvoorbeeld in het kader van een verslavingsproblematiek. De brede waaier van informatie die GTB bij de gespecialiseerde intake registreert (o.a. omtrent drempels naar werk) leunt in een aantal opzichten sterk aan bij de intake zoals deze gebeurt door de tewerkstellingsdienst van de OCMW's, ondanks een verschil in specialisatie tussen beide diensten.[77]

b) PWA dienstbedrijven en lokale overheden

Lokale besturen zijn op verschillende manieren aanwezig in de werkwinkel. Een van hun taken is de lokale diensteneconomie te ontwikkelen en te ondersteunen. Het

77 GTB legt de focus op personen met een arbeidshandicap in brede zin, terwijl de OCMW's zich voornamelijk bezig houden met de eigen leefloncliënten.

Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap (PWA) speelt hier een belangrijke rol. Dit agentschap neemt de vorm aan van een non-profit organisatie (vzw) gelinkt aan de lokale besturen. Men creëert lokale werkgelegenheidsmogelijkheden voor persoonlijke en sociale diensten zoals huishoudhulp, en jobs met een maatschappelijke functie. Deze jobs laten werklozen toe om activiteiten uit te oefenen die door hun aard of hun occasioneel karakter niet uitgevoerd worden in het gewone arbeidscircuit. Bij de bevraging van OCMW en VDAB betrokkenen kwamen weinig specifieke suggesties naar voor die te maken hadden met het actief betrekken van de lokale besturen of het PWA-agentschap in het bijzonder, al merkte men in Waregem wel op dat het in principe logisch zou zijn om alle partners in de werkwinkel bij de samenwerking te betrekken, en dit via het werkwinkeloverleg. De reden dat er minder overleg nodig is heeft te maken met het feit dat slechts een beperkte groep van cliënten in aanmerking komt voor een PWA-tewerkstelling. Er zijn specifieke voorwaarden waaraan de cliënt moet voldoen, zoals een bepaald percentage arbeidsongeschikt zijn. Voor andere cliënten is een PWA-tewerkstelling vaak geen reële optie omdat men verplicht is om ondertussen verder te zoeken naar ander werk. In Kortrijk geeft men wel aan dat een inschakeling als PWA geregeld als opstapje gebruikt wordt voor cliënten verder verwijderd van de arbeidsmarkt.

Bij het opzetten van de werkwinkels was het niet de bedoeling om het uitkeringselement volledig te integreren in de dienstverlening. Hoewel de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) als federale instantie bevoegd voor de sociale zekerheid (en dus voor de werkloosheidsuitkering) niet formeel betrokken is in de werkwinkel, is de instantie in sommige gevallen wel vertegenwoordigd. Deze vertegenwoordiging gebeurt door de lokale gemeentelijke ambtenaar van het Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap (PWA). Het valt wel op te merken dat deze verantwoordelijkheden beperkt zijn en dat beslissingen omtrent schorsingen en dergelijke op centraal niveau genomen worden. We beschrijven de communicatielijnen tussen VDAB, RVA en OCMW dan ook bij de bespreking van RVA als federale partner buiten de werkwinkel.

c) Lokale non-profitorganisaties

Ook lokale non-profitorganisaties die zich bezighouden met het aanbieden van plaatsings- en ondersteunende diensten voor specifieke groepen maken soms deel uit van de werkwinkel. Bij de vraag naar andere partners die men bij de proeftuinen zou kunnen betrekken kwamen zij nergens expliciet aan bod. Men dient dan ook lokaal te bekijken welke relevantie zij hebben voor het proeftuin-doelpubliek, mogelijk omvat het aanbod van lokale tewerkstellingsaanbieders interessante mogelijkheden voor tewerkstelling van OCMW-cliënten ver verwijderd van de arbeidsmarkt. We kunnen ervan uitgaan dat VDAB deze opties wel reeds benut aangezien zij de toeleiding verzorgen naar dit soort partners binnen de werkwinkel.

De studie van Struyven, Van Hecke, Van Hemel en Stuyck (2007) leert ons iets over de mate waarin bovengenoemde partners effectief aanwezig zijn in de lokale werkwinkels. PWA's waren op het moment van de studie aanwezig in 103 van de werkwinkels (op een totaal van 134 werkwinkels op dat moment), GTB (ATB) in 77 werkwinkels en OCMW in 64. De lokale overheden, PWA-dienstenbedrijven en lokale derden waren aanwezig in respectievelijk 30, 31 en 27 gevallen. Hoewel de absolute aantallen mogelijk verder geëvolueerd zijn sinds dit onderzoek leren ze ons wel iets over de plaats van de verschillende partnerschappen. Een interessant feit dat binnen dit onderzoek vastgesteld werd is dat OCMW's meer participeren in gemeentelijke zorggebieden en minder in intergemeentelijke. De schaal van de samenwerking is dus van belang. We zullen terugkomen op dit schaalverschil en mogelijke oplossingen bij de aanbevelingen.

5.5.2 Partnerschappen buiten de werkwinkel

Een aantal andere partners bevinden zich buiten de werkwinkel maar zijn wel relevant binnen de proeftuinen. Het gaat om welzijnspartners, tenderpartners, onthaalbureaus en de Rijksdienst Voor Arbeidsvoorziening (RVA).

a) Andere welzijnspartners

De welzijnspartners zijn relevant omdat de groep van proeftuindeelnemers soms in begeleiding is binnen deze organisaties voor bredere welzijnskwesties, waardoor er een nood aan afstemming ontstaat. In de bespreking met consulenten kwamen vooral de Centra Algemeen Welzijnswerk (CAW's) en de Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg (CGG's) aan bod. Er gebeuren doorverwijzingen naar deze instanties door zowel de OCMW's als door VDAB. Wanneer men een bredere intake doet rond welzijn mag men deze partners zeker niet vergeten: zij beschikken over uitgebreide en soms aanvullende informatie in het geval een cliënt ook bij hun in begeleiding is.

Momenteel verloopt de uitwisseling van informatie op cliëntniveau echter moeizaam omwille van privacy-vereisten binnen deze beide organisaties. In Genk (proeftuinlocatie gedurende fase 1) vermijdt men dit probleem ten dele door het betrekken van deze welzijnspartners bij het lokaal cliëntoverleg. De provincie brengt hier als neutrale partner alle werk-welzijnsdiensten bij elkaar, er zijn geen onderlinge machtsverhoudingen en partners zijn enkel aanwezig in functie van de concrete cliënten die besproken worden.

b) Tenderpartners en aanbieders van (sociale) tewerkstelling

Relevant voor de proeftuinen zijn zeker de verschillende tenderpartners en aanbieders van sociale tewerkstellingsprogramma's (het gaat hier enkel over degenen die niet aanwezig zijn in de werkwinkel). Men werkt ondermeer samen met SBS en Randstad als tenderpartners, en met Jobplus (uitzendarbeid) en Levanto (Sociale onderneming). Deze partners worden betrokken bij de proeftuin op basis van concrete dossiers, maar

weten zelf niet noodzakelijk dat het gaat om iemand die binnen het afsprakenkader van de proeftuin wordt doorverwezen. Informatie over de vooruitgang van de cliënt en de ervaringen met een eventuele tewerkstelling van deze persoon vormen echter zeer zinvolle input voor de begeleiding en opvolging vanuit het OCMW. Er zijn dan ook afspraken nodig over het uitwisselen van informatie over de cliënt vanuit deze partners naar de OCMW's toe.

c) Onthaalbureaus

Bij de bespreking van de cliëntstromen binnen de proeftuin besteedden we specifiek aandacht aan de groep van inburgeraars en anderstalige deelnemers. Er werd opgemerkt dat de onthaalbureaus in samenwerking met gespecialiseerde instanties (HvNL, CVO's, CBE's) taalcursussen organiseren, en ook instaan voor een meer algemene toeleiding van nieuw- en oudkomers naar werk of opleiding. Er wordt reeds in zekere mate afgestemd tussen de onthaalbureaus en VDAB, maar OCMW is hier momenteel niet bij betrokken. Omdat ook sommige OCMW's taaltrajecten organiseren met dezelfde partners als onderdeel van een breder activeringstraject, is voor hen bepaalde informatie van de onthaalbureaus ook relevant. Denk hierbij bijvoorbeeld aan bestaande afspraken in het kader van een verplicht inburgeringstraject en aanwezigheden op cursussen.

d) Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA)

Wanneer een cliënt die een werkloosheidsuitkering ontvangt wordt doorverwezen van VDAB naar het OCMW aanbod heeft dit implicaties voor de rechtspositie van de cliënt bij RVA. In dit kader is het betrekken van RVA bij een samenwerking tussen VDAB en OCMW zeker aangewezen.

In het specifieke geval van een schorsing van de werkloosheidsuitkering zijn er communicatielijnen voorzien vanuit VDAB naar RVA. Omgekeerd kan ook het leefloon geschorst worden, de beslissing hierover ligt bij de OCMW's. Als gevolg van deze duale werkwijze heeft men bij het begeleiden van cliënten met een ander statuut geen zogenaamde 'stok achter de deur'.

In het afsprakenkader van de proeftuin wordt aangegeven dat er mag geëxperimenteerd worden met andere vormen van transmissie zolang de gelijke behandeling van cliënten gewaarborgd blijft, maar dergelijke initiatieven bleven zeer beperkt.

In Dendermonde geeft men aan dat er wel procedures bestaan om vanuit VDAB een vraag tot schorsing van het leefloon te stellen, maar dat de manier waarop de verschillende OCMW's hiermee omgaan sterk verschilt, waardoor het moeilijk wordt om eenduidige afspraken te maken. Omgekeerd zou het in principe mogelijk zijn dat het OCMW negatieve ervaringen met (en niet-medewerking van) cliënten met een RVA-uitkering signaleert, zodat er een transmissie-procedure opgestart wordt door VDAB en er een eventuele schorsing plaatsvindt. Hiervan werden echter geen concrete voorbeelden aangehaald.

In Leuven neemt het OCMW ten aanzien van cliënten geschorst door RVA een specifieke rol op. Men neemt contact met cliënten die dreigen geschorst te worden of reeds geschorst zijn, en moedigt ze aan tot een deelname aan gemeenschappelijke sollicitatiesessies. Het attest dat door het OCMW wordt uitgereikt naar aanleiding van het bijwonen van deze sessies kan ondermeer gebruikt worden als bewijs van werkwilligheid naar de RVA toe. Hiertoe vond ook afstemming tussen RVA en het Leuvense OCMW plaats.

Naast de reeds genoemde partners zijn er af en toe ook andere partners die te maken krijgen met het doelpubliek van de proeftuinen, denk bijvoorbeeld aan instanties die juridisch advies geven aan de cliënt. In het geval van het bestaan van een Sociaal Huis waarin het OCMW aanwezig is, is afstemming binnen deze structuur eveneens gewenst. De logica hier is analoog aan de afstemming met maatschappelijk werkers binnen sociale diensten en welzijnsbureaus zoals deze wordt besproken in de randvoorwaarden van het volgende hoofdstuk.

6 | Conclusie en aanbevelingen

Alvorens over te gaan naar de conclusie en de aanbevelingen in de volgende delen van dit zesde hoofdstuk bespreken we eerst een aantal randvoorwaarden die tijdens dit onderzoek naar boven kwamen.

Naargelang het vooropgestelde ambitieniveau kunnen een aantal van de geïdentificeerde randvoorwaarden een andere invulling krijgen. We onderscheiden daarom waar nodig een minimaal en een maximaal scenario. In het minimale scenario streeft men naar meer operationele vormen van afstemming tussen beide organisaties in functie van concrete cliënten, voornamelijk met het oog op het vermijden van dubbele trajecten en uitval. Het betreft een relatief weinig ingrijpende vorm van samenwerking waarbij de processen en de werkwijze van beide organisaties grotendeels dezelfde blijven. Voor meer ambitieuze vormen van samenwerking en een streven naar een 'statuutvrije dienstverlening' vertrekkende van de noden van de cliënt (maximaal scenario) kunnen de randvoorwaarden meer verregaand worden geïnterpreteerd. In dit geval zijn voornamelijk ingrepen op structurele factoren vereist, en dit op meerdere niveaus binnen VDAB, de OCMW's en tenslotte ook het (Vlaams en federaal) beleid. Natuurlijk zijn er tussen deze twee uiterste scenario's ook tussenvormen mogelijk die elementen uit beide scenario's combineren, bijvoorbeeld door het nemen van meer verregaande maatregelen voor één welomlijnde doelgroep.

6.1 Randvoorwaarden binnen de proeftuinen fase 2[78]

Binnen de deelnemende werkwinkels en OCMW's staan consulenten achter het principe van de samenwerking. Beide partijen op nagenoeg alle locaties benadrukken het belang van eenzelfde boodschap aan de cliënt, en dit door beide organisaties. Men geeft echter aan dat het omzetten van deze principes naar de dagdagelijkse praktijk niet steeds even vlot verliep. De consulenten botsten op de grenzen van het huidige systeem, en dit zowel op het niveau van de processen en concrete werkwijzen als met betrekking tot minder tastbare factoren zoals onderliggende verschillen in visie en lokale autonomie. We leggen in dit deel over de randvoorwaarden een aantal van deze factoren bloot.

78 Een aantal van de elementen die in wat volgt besproken worden (zoals het wetgevend kader en de IT ondersteuning en instrumenten) kwamen ook reeds aan bod in de evaluatie van fase 1.

"We zien wel dat waar er geïntegreerde trajecten lopen, de cliënt een enorme vooruitgang boekt. Afstemming is dus belangrijk, maar het is een verhaal van mensen in plaats van een puur organisatorisch gegeven."

We zullen tijdens de bespreking van de randvoorwaarden ook zien dat de proeftuinen als kleinschalig en bottom-up initiatief niet voldoende garanties bieden om invulling te geven aan alle geïdentificeerde voorwaarden. Zoals we reeds zagen (op p. 45) vereist samenwerking de betrokkenheid van verschillende niveaus, en dus niet enkel de operationele laag binnen de organisatie (in dit geval de consulenten). We geven waar relevant aan op welk(e) niveau(s) de randvoorwaarde zich bevindt, en gaan hier vervolgens in de aanbevelingen verder op in onder de vorm van aanbevelingen op deze verschillende niveaus.

Merk ook op dat de proeftuinen fase 2 bestaan uit een 'representatief' staal van werkwinkels en OCMW's. De deelnemende locaties stapten vrijwillig in het project omwille van een sterke interesse in het thema, en deden reeds ervaring op met samenwerking gedurende fase 1. Voor organisaties die nog geen ervaring opdeden met samenwerking tijdens de proeftuinen is het waarschijnlijk dat de samenwerking naar de toekomst toe beperkt zal blijven wanneer men niet werkt aan onderstaande randvoorwaarden.

a) Urgentiebesef en engagement

Deze randvoorwaarde vormt eigenlijk een soort van pre-conditie: het werken aan de andere randvoorwaarden dient steeds te vertrekken vanuit een onderliggend engagement ten aanzien van de samenwerking, en dit zeker met het oog op een meer maximaal scenario. Het huidige probleem is dat samenwerking te vrijblijvend is, en wisselt al naargelang individuele of situationele omstandigheden.

We onderscheiden twee niveaus waarop urgentiebesef en engagement een randvoorwaarde vormen. Op het *niveau van de werkwinkels en de lokale OCMW's* houdt de randvoorwaarde in dat lokale uitvoerders (de consulenten) de voordelen van samenwerking inzien. We kunnen stellen dat een wederzijdse kennismaking tussen consulenten reeds grotendeels plaatsvond gedurende fase 1 en 2, maar dat een persoonlijk engagement van de consulenten voor het initiatief, en het nodige vertrouwen in de aanpak van de andere organisatie, niet in alle proeftuinen aanwezig is. Het creëren van duidelijke aanspreekpunten binnen de andere organisatie zoals reeds gebeurde binnen een aantal proeftuinen droeg hier wel toe bij, en betekent reeds een stap in de goede richting.

Op een tweede niveau heeft de randvoorwaarde betrekking op de noodzaak aan steun hogerop in de organisatie, met name daar waar meer strategische beslissingen worden genomen. Een basisvoorwaarde voor meer samenwerking tussen de 'werkvloer' van VDAB en de OCMW's is dat het uitvoerend personeel en hun direct leidinggevenden

binnen deze organisaties van hogerhand het signaal krijgen dat samenwerking een prioriteit vormt. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor teamhoofden, provinciaal en centraal verantwoordelijken, en bij de OCMW's ook de secretarissen en de OCMW-raad. Specifiek voor VDAB betekent dit de aanwezigheid van een wil tot samenwerking met OCMW's vanuit de hogere niveaus binnen de organisatie, en de erkenning van hun rol als volwaardige en vooraanstaande welzijnspartners. Verschillende consulenten geven aan dat de OCMW's op dit moment eerder gezien worden als één van de mogelijke pistes voor doorverwijzing naar het welzijnsaanbod, maar niet noodzakelijk als een gelijkwaardige partner zoals binnen de proeftuin tot op zekere hoogte geconcipieerd werd.[79] Het aanbod van GTB is sterk afgestemd en geïntegreerd met de VDAB werking, maar bij de doorverwijzing naar ander welzijnspartners gaat men eerder 'a la carte' te werk. De VDAB consulent kijkt welke andere alternatieven zinvol zijn voor een bepaalde cliënt, en stuurt de persoon vervolgens door naar deze partner.

Voor de OCMW's houdt deze randvoorwaarde in dat men bereid is om te vertrouwen in de deskundigheid en de opvolging van de eigen cliënten door VDAB-consulenten, en dat men een meerwaarde ziet in hun aanbod voor cliënten die minder ver afstaan van de arbeidsmarkt, in het bijzonder de doelgroep van de sterkere leefloners. Dit geldt niet enkel voor het VDAB-opleidingsaanbod, maar ook voor het verdere aanbod aan intensieve begeleiding en ondersteuning.

Om het engagement kracht bij te zetten is een aangepaste incentive-structuur op Vlaams niveau, die van toepassing is op elk van beide organisaties, wenselijk.

b) Systematische identificatie van groepen voor samenwerking

Een tweede randvoorwaarde heeft betrekking op het verder verhelderen (en deels objectiveren) voor welke cliënten een samenwerking aan de orde is. De huidige afspraken omtrent het doorsturen van 'arbeidsmarktrijpe' cliënten vanuit OCMW's, en het doorsturen van niet-werkende werkzoekenden met een welzijnsproblematiek vanuit VDAB, laten aanzienlijke ruimte voor interpretatie door consulenten. Hoewel er steeds een bepaalde mate van interpretatie aanwezig zal blijven en de ervaring van de consulent in het herkennen van signalen belangrijk is, lijkt een meer systematische screening en registratie van drempels bij de intake toch nodig. In de huidige situatie is de behoeftendetectie door de consulent bepaald door de gangbare werkwijze binnen de eigen organisatie en de voorschriften van het corresponderende uitkeringssysteem: dit leidt tot gestolde praktijken en procedures, en instrumenten die enkel gelden binnen de eigen organisatie.

In een minimaal scenario kan deze randvoorwaarde inhouden dat elke organisatie binnen de eigen werking aanpassingen doet aan de screeningsprocedure. Voorwaarde

79 In de afspraken gemaakt binnen de proeftuinen spreekt men van gelijkwaardigheid. Mogelijk zijn de OCMW's echter niet noodzakelijk voor alle cliënten de meest geschikte welzijnspartner of draaischijf bij welzijnsproblemen, er zijn immers nog andere belangrijke welzijnspartners. Op de werkvloer spreken consulenten geregeld van de OCMW's als welzijnsregisseur, maar bij gebrek aan consensus over deze term als gevolg van bovenstaande reden wordt deze officieel niet meer gebruikt.

is dan dat VDAB in eerste lijn de cliënten bij de intake en in verdere vervolggesprekken meer systematisch screent op eventuele welzijnsproblematieken, bijvoorbeeld met behulp van de huidige knipperlichten (of een meer uitgebreide versie). Omgekeerd doet het OCMW momenteel wel een uitgebreide screening, maar door verschillen in registratiemethoden (SPB, consulent-eigen systemen, ...) en het ontbreken van duidelijk afgebakende criteria, beschouwt men cliënten met voornamelijk werk-gerelateerde drempels niet noodzakelijk als een doelgroep voor samenwerking met VDAB (maar bv. eerder voor de eigen activeringsbegeleiding). In een minimaal scenario zijn afspraken over het meer uniform registreren van drempels dan ook noodzakelijk om de beslissing om al dan niet samen te werken meer objectiveerbaar te maken.

Een ander onderdeel van deze randvoorwaarde heeft betrekking op de detectie van cliënten die in begeleiding zijn bij de ene organisatie en zich vrijwillig of na een informele doorverwijzing aanbieden bij de andere partner. We zien dat de consulenten zich momenteel behelpen met lijsten vertrekkend van het statuut. Mijn Loopbaan kan in een minimaal scenario verder ondersteunend werken. Dit wel op voorwaarde dat OCMW-consulenten steeds kunnen zien wanneer iemand begeleid wordt door VDAB en wat deze begeleiding inhoudt,[80] en dat ze zelf over voldoende toegangsmogelijkheden beschikken om aan te geven dat cliënten worden opgevolgd door het OCMW en onder welke vorm dit gebeurt. De goede praktijken van Gent en Antwerpen (zie p. 60-61) kunnen een vroegtijdige detectie verder bevorderen.

Wanneer men meer ambities heeft dan dagdagelijkse afstemming, en wil streven naar een dienstverlening gebaseerd op de noden van de cliënt en los van organisationele barrières (maximaal scenario), lijkt een meer verregaande aanpassing van de eigen instrumenten nodig. Essentieel is dat men daarbij rekening houdt met de begeleidingslogica van de andere organisatie. Een gemeenschappelijk instrument (gemeenschappelijke modules) zal in dit geval de meeste garanties bieden voor de detectie van welzijnsdrempels en de informatie-uitwisseling doorheen het verdere traject. Overigens impliceert deze randvoorwaarde dat ook OCMW's onderling tot een gemeenschappelijke set van modules komen die eenvormig geïmplementeerd worden op bestaande systemen. Dit vergt gecoördineerde Vlaams-federale stimuli en ondersteuning.

c) Opvolging van cliënten

Deze voorwaarde sluit aan bij de vorige, en heeft betrekking op de afstemming en communicatie over cliënten in een gezamenlijk begeleidingstraject of na een tijdelijke overdracht aan de andere organisatie. We zien immers dat veel cliënten tegelijkertijd een begeleiding ontvangen door beide organisaties of nog verder opgevolgd worden zodat men later de draad weer kan oppikken met de cliënt. Het kernprobleem is dat de grenzen van de organisaties en het type uitkering dat de cliënt ontvangt de opvolging bemoeilijken. Voor een optimale opvolging en afstemming zijn dan ook afspraken

80 Een mogelijk aandachtspunt hierbij zijn de cliënten die wel ingeschreven staan bij VDAB en over een dossier beschikken, maar slechts minimale begeleiding ontvangen omdat ze als-niet toeleidbaar worden beschouwd.

nodig over hoe de wederzijdse terugkoppeling gebeurt over de vooruitgang van de cliënt, en over hoe men eventueel overleg pleegt over verdere stappen zoals het opzetten van nieuwe begeleidingsinitiatieven.

Wanneer er aan de andere kant een definitieve overdracht van een cliënt plaatsvindt vormt de overdracht van de verzamelde dossierinfo een randvoorwaarde voor de afstemming van het verdere traject op de eerdere ervaringen binnen de andere organisatie. Voor VDAB volstaat het om de relevante informatie aan te vullen in Mijn Loopbaan en deze beschikbaar te stellen voor OCMW's.

Voor de OCMW's zou ideaal gezien de informatie verzameld door de tewerkstellingsdienst beschikbaar worden gesteld voor de VDAB-consulent die het dossier overneemt (mits toestemming van de cliënt). Omdat men bij de OCMW's verschillende registratiesystemen hanteert (al dan niet gedigitaliseerd, vertrekkende van onderdelen van de SPB, ...) kan het helpen dat er vervolgens een moment voorzien wordt voor de toelichting van de informatie en eventueel verder overleg. Dit kan bijvoorbeeld tijdens een cliëntoverleg.

d) Verdere afstemming van het aanbod aan activerings- en tewerkstellingsmaatregelen

De afstemming van het aanbod aan activerings- en tewerkstellingsmaatregelen en hun bijbehorende toegangsvoorwaarden vormt een volgende randvoorwaarde. Het probleem is dat de toeleiding van kandidaten en de bepaling van inhoud en uitvoeringsmodaliteiten van het aanbod binnen beide organisaties (deels) parallel loopt. Daarom zullen consulenten de cliënt eerst binnen de eigen organisatie verder trachten te helpen. We zien dit vooral bij VDAB maar ook bij sommige OCMW's. Het idee van de samenstelling van een begeleidingspakket op maat (met modules van één of beide organisaties) maakt de beslissing voor de individuele consulent bovendien moeilijker. Een dergelijke aanpak vereist dan ook minimaal een grondig inzicht van de consulenten in het aanbod van de andere organisatie.

Een maximaal scenario impliceert verder dat het aanbod van activerings- en tewerkstellingsmaatregelen volledig in kaart gebracht wordt, en er voor elke maatregel nagegaan wordt of (a) deze momenteel toegankelijk is voor mensen met verschillende statuten, (b) deze maatregel een bijdrage kan leveren voor een andere doelgroep dan de actuele en (c) de inhoudelijke invulling, praktische organisatie en ingangsvereisten de deelname van cliënten met verschillende statuten effectief mogelijk maken. Wat nodig is, is een organisatie-neutrale toeleiding naar het bestaande aanbod, zodat organisatiebelangen niet kunnen primeren. We zien dat op dit moment de meeste OCMW-instrumenten enkel toegankelijk zijn voor leefloners, terwijl deze mogelijk interessant zijn voor specifieke cliënten die momenteel een werkloosheidsuitkering ontvangen. Bij VDAB zijn onderdelen van het aanbod (bv. tender voor personen in armoede, WEP+, TAZ, ...) in principe reeds toegankelijk voor mensen met een leefloon, al was het maar omdat de officiële toegangsvoorwaarden geen melding maken

van het tegendeel. Het feit dat het VDAB is die beslist over de opstart van een programma, in combinatie met de beperkte mogelijkheden voor opvolging door de OCMW's en de soms vrij specifieke selectievereisten op maat van de eigen doelgroep, zorgen er echter voor dat in de praktijk de deelname van leefloners beperkt blijft.[81]

e) Caseload die de begeleiding en opvolging van de proeftuindeelnemers mogelijk maakt

Tijdens het onderzoek kwam naar boven dat er tussen VDAB en de OCMW's een aantal algemene verschillen zijn in de intensiteit van de geboden begeleiding, al zijn er wel lokale variaties mogelijk in caseload binnen zowel VDAB als de OCMW's. Meer bepaald laat de werkdruk van VDAB-consulenten weinig ruimte voor het werken met moeilijkere doelgroepen. Dit gegeven speelt op het moment van de intake en screening, maar ook gedurende de begeleiding en opvolging van de cliënt. Tijdens de begeleiding en opvolging lijkt afhankelijk van de gekozen formule een bepaalde minimumfrequentie (bv. één keer per maand) onontbeerlijk, doch men wijst er in verschillende proeftuinen op dat deze doelstelling momenteel niet haalbaar is voor consulenten. VDAB-consulenten die met doelgroepen zoals de cliënten in een tendertraject armoede werken krijgen wel meer tijd per cliënt. Een denkbaar gevolg is dat andere VDAB-consulenten onder tijdsdruk eerder zullen doorsturen naar deze interne collega's dan naar het OCMW. Dit omdat men in het laatste geval zelf wel nog verantwoordelijk blijft voor de verdere opvolging en afstemming van de cliënt. Als randvoorwaarde geldt in een minimaal scenario dat zowel bij VDAB als bij OCMW de oorspronkelijke consulent van de cliënt die wordt doorverwezen, de nodige ruimte krijgt om deze cliënt te blijven opvolgen indien nodig.

f) Betrekken van de OCMW's bij registratie en ontwikkeling van instrumenten

Er bestaat op bepaalde locaties verwarring (en een zekere onvrede) over de toegang van OCMW-consulenten tot Mijn Loopbaan. Wanneer men in een minimaal scenario verwacht dat OCMW's gebruik maken van dit platform om cliëntinformatie te raadplegen en zelf te registreren, is voldoende toegang tot het systeem noodzakelijk. Verder zien we dat Mijn Loopbaan geen uitgebreide mogelijkheden biedt voor de systematische registratie van welzijnskenmerken, en hiervoor ook niet het meest geschikte platform vormt. Voor het registreren van deze bredere informatie over de interactie tussen werk en welzijn bestaan daarom verschillende andere instrumenten. Het betreft een veelheid van werkmethoden bij de OCMW's, maar ook gespecialiseerde VDAB-instrumenten zoals het Multi-elementenadvies (MEA) die kunnen worden ingezet voor meer uitgebreide screening, en het nieuwe ICF-instrument dat momenteel in ontwikkeling is. Het bestaan van deze verschillende instrumenten en systemen bemoeilijkt de uitwisseling van gegevens langs beide kanten. Binnen de proeftuin

81 Zie bijvoorbeeld de voorwaarden van de TAZ-tender en bedenkingen hierbij op p. 64-65. Ook voor het werkervaringsprogramma WEP+ geeft men aan dat het verwachte niveau van algemene arbeidsattitudes en vaardigheden relatief hoog ligt voor veel leefloners.

zorgde het bestaan van parallelle registratiesystemen er bovendien voor dat consulenten de bijkomende registratie in het instrument voor de proeftuinen als minder zinvol hebben ervaren, hoewel ze het eens zijn met de inhoud ervan. De informatie wordt immers al grotendeels geregistreerd maar zit verspreid en heeft verschillende formaten. Er dient daarom eerst bekeken te worden welke informatie reeds voorhanden is en hoe deze eventueel gedeeld kan worden. Als VDAB een bijkomend gespecialiseerd instrument zoals ICF ontwikkelt, ligt het voor de hand om in overweging te nemen hoe dit maximaal kan worden toegepast voor de doelgroep van leefloners.

Voor meer ambitieuze vormen van samenwerking (maximaal scenario) lijkt voldoende betrokkenheid van de OCMW's en andere welzijnspartners bij de huidige en toekomstige instrumentontwikkeling een noodzakelijke voorwaarde, ook met het oog op het uniformiseren van de screening en opvolging van de cliënt zoals besproken onder randvoorwaarden b en c.

g) Betrekken van de sociale diensten van OCMW's

Binnen de OCMW's werden momenteel enkel de tewerkstellingsdiensten betrokken bij de samenwerking. Het kernprobleem bij een aantal OCMW's is het gebrek aan interne afstemming met de sociale dienst. Los van het feit dat niet alle OCMW's beschikken over een tewerkstellingsdienst, vormt het betrekken van sociale diensten en het meer centraal stellen van het thema activering in hun werking een belangrijke randvoorwaarde om dubbele intakes en extra doorverwijzingen te vermijden. De sociale diensten (of de collega's die de intake doen binnen het sociaal huis) maken immers reeds een eerste selectie van cliënten die potentieel in staat zijn tot een vorm van tewerkstelling en/of opleiding, en sturen deze door naar de tewerkstellingsdienst of soms rechtstreeks naar VDAB (bv. Kortrijk). Op bepaalde plaatsen zitten de mensen die deze eerste intake doen verspreid over verschillende Welzijnsbureaus. Bovendien beschikt niet elke sociaal assistent over een pc met internettoegang, waardoor afstemming met de tewerkstellingsdienst niet eenvoudig is.

h) Het betrekken van partners

Om een geïntegreerd traject in samenwerking met OCMW mogelijk te maken zijn afspraken met RVA omtrent de gevolgen voor de uitkering van de cliënt nodig. Ook GTB speelt een zeer centrale rol in de samenwerking voor de proeftuindoelgroep. Om doorverwijzingen van VDAB naar GTB en dan naar OCMW (of omgekeerd) te vermijden zijn verdere afspraken met GTB aan de orde.

In een maximaal scenario omvat de samenwerking bovendien ook andere partners. We denken hier onder meer aan het betrekken van welzijnspartners (zoals CAW's en CGG's), tenderpartners en onthaalbureaus in het kader van de activering van anderstaligen en inburgeraars. Ook afspraken met het RIZIV (Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering) over het toekennen van ziekte-uitkeringen zijn in een dergelijk scenario relevant voor sommige cliënten.

i) Wetgevend kader

Een laatste randvoorwaarde kunnen we situeren op het niveau van de regelgeving en het juridisch kader. De bestaande richtlijnen kunnen in een aantal gevallen de samenwerking en doorverwijzing van cliënten bemoeilijken. We geven hierbij de twee voorbeelden die binnen de proeftuinen het meest aangehaald werden:

- leefloncliënten moeten volgens het meest recente regeerakkoord (2011, p. 158) steeds ingeschreven worden bij VDAB. Binnen de proeftuinen werd afgesproken niet op deze manier te werken, en eerder te vertrekken vanuit de arbeidsmarktrijpheid van de persoon in kwestie, maar eigenlijk dient deze afspraak verder geformaliseerd te worden;
- de Belgische wetgeving hanteert strikte regels voor wat betreft het werken met en de uitwisseling van persoonlijke gegevens. Dit staat verdere afstemming in de weg, al verschilt de concrete invulling die men aan deze regels geeft sterk. Op sommige plaatsen is er na toestemming door de cliënt een quasi volledige uitwisseling van gegevens die relevant zijn voor de loopbaan van de cliënt (ook met betrekking tot welzijn), op andere plaatsen laat men dit niet toe. Meer duidelijkheid en een gemeenschappelijke visie over dit onderwerp kunnen voorkomen dat men zich op bepaalde locaties achter dergelijke algemene regels 'verschuilt' om het gebrek aan samenwerking te verklaren.

De proeftuinen zijn vooral gesitueerd op een meer operationeel niveau, terwijl veel van de geformuleerde randvoorwaarden betrekking hebben op het meso- en macroniveau zoals gedefinieerd in het analysekader van dit onderzoek. We geven eerst een overzicht van de voornaamste conclusies van dit onderzoek, en zullen vervolgens de verschillende randvoorwaarden vertalen naar aanbevelingen op deze verschillende niveaus.

6.2 Synthese van bevindingen

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 (geschorsten, mensen die een artikel 60 beëindigen bij het OCMW).

We blikken bij de start van deze conclusie even terug naar de oorspronkelijk vooropgestelde prioriteiten binnen de tweede fase van de proeftuinen VDAB-OCMW. Deze tweede fase liep van 1 januari tot 31 december 2012. Men nam zich bij de start voor om gedurende deze tijd te werken rond de vijf volgende thema's: (1) gezamenlijke intake(criteria); (2) criteria voor de toewijzing van cliënten; (3) aandacht voor de uitvoering van concrete trajecten; (4) communicatieprocedures en informatiedoorstro-

ming; en (5) een gemeenschappelijke opleidingsagenda. Iedere proeftuin mocht een verdere selectie maken van thema's en deze invullen naargelang de eigen noden, waardoor er net als in fase 1 sterke lokale variaties optraden.

1. *Gezamenlijke intake(criteria)*: In het algemeen zien we dat het afstemmen van de intake zowel qua procedure als qua criteria moeilijk blijft gedurende fase 2, en dit omwille van verschillen in doel en werkwijze bij beide organisaties. Bij de OCMW's lopen de intake en de screening deels door elkaar, men probeert welzijnsdrempels in kaart te brengen gedurende meerdere ongeformaliseerde gesprekken, steeds vertrekkende van een vertrouwensband met de cliënt. Bij VDAB daarentegen is de intake korter en meer gericht op een werk-perspectief in enge zin, evenals op het administratief in orde brengen van het cliëntdossier. Het beschikken over objectiveerbare gegevens over de cliënt en uitsluitsel over de aanwezigheid van eventuele welzijnsdrempels vormt geen expliciete voorwaarde om over te gaan tot het zoeken naar werk, de gemotiveerde vraag van de klant vormt het vertrekpunt voor de VDAB begeleiding. Na de intake start men voor de meeste cliënten dan ook vrij snel met een bemiddeling naar werk waardoor welzijnsdrempels weinig aan bod komen. De eigenlijke screening van welzijnsgerelateerde drempels bij de cliënt gebeurt weinig systematisch, hoewel er wel een manier bestaat om, zij het zeer summier, deze drempels in kaart te brengen aan de hand van enkele zogenaamde knipperlichten. Binnen twee proeftuinlocaties werd in het kader van fase 2 geëxperimenteerd met een duo-intake om het hoofd te bieden aan deze uitdagingen. Dankzij een dergelijke duo-intake beschikten beide partijen over informatie betreffende de achtergrond van de cliënt. Om praktische redenen wordt een dergelijke duo-intake wel beperkt tot één gesprek waardoor men niet onmiddellijk over alle informatie beschikt. Dankzij de combinatie van de duo-intake met een verdere uitwisseling van informatie via het cliëntoverleg kon de latere opvolging en bijsturing van het traject op deze locaties verzekerd worden. Het organiseren van een duo-intake liet verder toe om een consensus te bereiken met betrekking tot de toewijzing van cliënten (aan de proeftuin en/of aan specifieke trajecten).
2. *Criteria voor de toewijzing van cliënten:* Het formuleren van dergelijke criteria voor toewijzing van cliënten aan de andere organisatie gebeurde op alle proeftuinlocaties, en dit bij de start van fase 2. We zien wel dat deze criteria voornamelijk algemeen geformuleerd werden en gebaseerd zijn op omschrijvingen als 'arbeidsmarktrijp' en 'niet-werkgerelateerde problematieken', waardoor ze tijdens de proeftuinen moeilijk operationaliseerbaar bleven en sterk afhingen van de interpretatie van individuele consulenten. Omwille van de kerntaken van beide organisaties en het publiek waarmee zij in hoofdzaak te maken krijgen, verschilt de interpretatie van bepaalde criteria of afspraken overigens ook tussen consulenten van beide organisaties (bv. het al dan niet 'arbeidsmarktrijp' zijn of beschikken over voldoende motivatie). OCMW-consulenten zullen eerder naar het groeipotentieel van een

cliënt kijken (soms gegeven een intensieve ondersteuning), terwijl VDAB vanuit haar kerntaak als bemiddelaar ook mee in het achterhoofd dient te houden wat werkgevers verwachten van een werkzoekende.

3. *Aandacht voor de uitvoering van concrete trajecten:* Er werd tijdens de proeftuinen een duidelijke vooruitgang geboekt met betrekking tot het derde thema, met name het opzetten van concrete trajecten. Hierbij dient wel de kanttekening gemaakt te worden dat sommige proeftuinlocaties slechts een bescheiden aantal cliënten effectief opnamen binnen de proeftuin. Als onderdeel van het onderzoek werd tevens een registratie- en opvolgingsinstrument ontwikkeld. Dankzij dit instrument kregen we meer inzicht in het aantal gerealiseerde trajecten en het profiel van de betrokken cliënten. Betreffende het profiel van deze cliënten ziet men momenteel vooral de meerwaarde van samenwerking in voor de sterkere profielen binnen de doelgroep die een leefloon krijgt. Zij lopen immers het meeste kans op parallelle trajecten bij beide organisaties en wanneer ze nog bij VDAB ingeschreven zijn krijgen ze dankzij de samenwerking toegang tot een bredere waaier aan beroepsgerichte opleidingen, sollicitatiebegeleiding en intensieve bemiddeling. Voor de warme overdracht in het kader van artikel 60 §7 is de samenwerking noodzakelijk om een vlotte overgang van de cliënt tussen twee uitkeringsstelsels te bewerkstelligen. Het sturen van deze cliënten naar VDAB blijkt in het algemeen voornamelijk te gebeuren omdat dit vereist wordt vanuit hun nieuwe statuut als uitkeringsgerechtigde, men houdt minder dan bij de groep van leefloners rekening met het feit of deze mensen al dan niet klaar zijn voor de arbeidsmarkt. Het valt op dat veel cliënten binnen de proeftuin tegelijk in begeleiding zijn bij beide organisaties, of tijdelijk worden overgedragen en ondertussen verder opgevolgd worden door de oorspronkelijke organisatie. Slechts een minderheid wordt definitief overgedragen. Dit gegeven benadrukt het belang van continue afstemming en communicatie tussen beide organisaties.
4. *Communicatieprocedures en informatiedoorstroming:* We zien dat de manier waarop de communicatie en informatiedoorstroming georganiseerd werd binnen de verschillende proeftuinen sterk verschilt, en deels afhankelijk is van de reeds bestaande ervaringen met samenwerking en de communicatiemogelijkheden binnen bestaande structuren zoals de werkwinkel. Mortsel en Waregem (respectievelijk niet en wel aanwezig in de werkwinkel) organiseerden een cliëntoverleg, terwijl de communicatie op andere plaatsen voornamelijk informeel verliep. In Tielt gaf men aan dat een informele aanpak omwille van de kleinschaligheid van de proeftuin en het bestaande contact binnen de werkwinkel goed verliep, terwijl er op proeftuinlocaties zoals Kortrijk, Dendermonde en Leuven toch nood lijkt aan meer geformaliseerde vormen van overleg. In Leuven werden wel afspraken gemaakt over de concrete aanspreekpunten binnen beide organisaties om de communicatie tussen organisaties enigszins te vergemakkelijken.
5. *Gemeenschappelijke opleidingsagenda*: De gemeenschappelijke opleidingsinitiatieven kwamen als vijfde thema in mindere mate aan bod. Op sommige plaatsen vond

een eenmalige toelichting van aspecten gerelateerd aan de werking van de andere organisatie plaats (bv. OCMW Leuven die toelicht welke diensten men aanbiedt voor geschorsten). Concrete opleidingsinitiatieven met het oog op competentie-ontwikkeling van consulenten waren er echter niet.

Gedurende fase 2 van de proeftuinen VDAB-OCMW werden ook een aantal factoren in kaart gebracht die de gescheiden werking van beide organisaties in stand houden en versterken. Een deel van deze factoren zijn te wijten aan de procesmatige aanpak binnen beide organisaties. Zo wordt de informatie over de cliënt momenteel geregistreerd op verschillende wijzen en met behulp van verschillende instrumenten, wat de uitwisseling bemoeilijkt. We zien echter ook dieperliggende redenen, met name een verschil in uitgangspunten bij beide organisaties. Bij VDAB is men inhoudelijk voornamelijk gericht op bemiddeling en het vinden van (bij voorkeur betaald) werk. Deze manier van werken gaat gepaard met de verplichting om informatie over de werkzoekende door te geven aan RVA zodat er een beslissing kan worden genomen over het al dan niet voldoen van de werkzoekende aan de voorwaarden om een uitkering te ontvangen. Ook de nood om binnen een grotere organisatie administratief een aantal gegevens te registeren in een standaardformaat speelt mee. Bij de OCMW's ligt de klemtoon meer op het tegemoet komen aan de huidige noden van de cliënt teneinde het welzijn van de persoon te verhogen. Men werkt voornamelijk curatief, weet vanwaar de persoon komt en probeert hem of haar de tijd te geven om te groeien naar een arbeidsbesteding die haalbaar is. De voorkeur ligt hierbij ook bij betaald werk maar men overweegt doorgaans sneller ook andere opties.

Er zijn ook meer tastbare structurele factoren die zich op een hoger niveau bevinden en de samenwerking bemoeilijken. Zo beschikt men enkel over de autoriteit tot schorsing voor de eigen doelgroep, en worden de activerings- en tewerkstellingsinstrumenten van beide organisaties gefinancierd door verschillende overheden (Vlaams en federaal) die andere eisen opleggen met betrekking tot financiering, administratief beheer, toepassingsgebied, toegangsvoorwaarden, instrumenten en registratie. Een andere structurele factor is het bestaan van een zekere inhoudelijke overlap in het begeleidingsaanbod van VDAB in samenwerking met GTB en derden enerzijds, en het OCMW anderzijds. Het statuut van de cliënt (RVA-uitkeringsgerechtigd of leefloongerechtigd) speelt in dit opzicht nog sterk mee bij de begeleidingskeuze, al wordt er in mindere mate ook rekening gehouden met andere criteria. Zowel VDAB als sommige OCMW's ervaren soms druk om cliënten op te nemen in het eigen aanbod van de organisatie, wat deze statuut-georiënteerde toewijzingslogica verder in de hand werkt, en een samenwerking op basis van de noden van de cliënt bemoeilijkt. Wil men evolueren naar meer verregaande vormen van samenwerking meer los van institutionele barrières dan lijkt het nodig om verdere stappen te zetten in de afstemming van ieders aanbod op de andere mogelijkheden voor cliënten met dezelfde noden, en dit ongeacht het uitkeringsstelsel waarin deze zich bevinden. Een bijkomend structureel ele-

ment dat de samenwerking bemoeilijkt 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 werden oorspronkelijk verwacht, en verwachten soms ook zelf, om een soort draaischijffunctie op te nemen waarbij het OCMW fungeert als eerste aanspreekpunt voor (tenminste een deel van) de cliënten met een niet-arbeidsmarktgerelateerde of welzijnsproblematiek. Tegelijkertijd zijn er echter meerdere partners actief in het domein welzijn, en blijkt in de praktijk dat de OCMW's niet noodzakelijk een centraal aanspreekpunt of een geprefereerde partner vormen voor VDAB inzake welzijn. VDAB-consulenten bekijken geval per geval naar welke instantie ze de cliënt doorsturen, afhankelijk van de concrete problematiek. Dit zorgt in sommige proeftuinen voor het gevoel dat er een gebrek is aan wederkerigheid, wat de wens tot samenwerking negatief beïnvloedt. Een laatste structurele factor is het schaalverschil tussen de subregionale werkwinkels en de lokale OCMW's (die bovendien elk een belangrijke mate van autonomie genieten). Ondanks variëteit tussen OCMW's onderling, met name in de context (bv. druk op lokale financiën en aantal leefloners) en variëteit in hun voorgeschiedenis (bv. de mate waarin ze eigen dienst hebben voor tewerkstelling) zien we dat zij binnen de proeftuinen toch voor een aantal gemeenschappelijke uitdagingen staan in de samenwerking met VDAB. Samenwerking tussen OCMW's binnen een werkwinkelregio maakt de afstemming voor VDAB eenvoudiger en vormt op die manier een tenminste gedeeltelijke oplossing voor het bestaande schaalverschil. Samenwerking kan bovendien ook de positie van de OCMW's ten aanzien van VDAB versterken en zorgen dat kleinere OCMW's meer betrokken worden bij de samenwerking dan vandaag doorgaans het geval is.

Samenvattend kunnen we stellen dat de proeftuinen tegemoet kwamen aan de bestaande nood om meer proactief af te stemmen tussen beide organisaties. Dit in tegenstelling tot een grotendeels reactieve samenwerking waarbij veel initiatief bij de cliënt zelf komt te liggen en met risico op uitval en dubbele begeleidingstrajecten. Er werden verschillende oplossingen uitgeprobeerd, waaronder de duo-intake, het opstellen van objectieve toewijzings- en trajectcriteria, het uitwisselen van lijsten van cliënten met een bepaald statuut en verdere afspraken voor overleg en communicatie. Deze oplossingen voorgesteld binnen de proeftuinen dragen bij tot een betere samenwerking, maar bieden op zich slechts een partiële oplossing. De proeftuinoplossingen werden voornamelijk gedragen door de operationele laag binnen beide organisaties, dat wil zeggen de consulenten en hun direct leidinggevenden. We zien dat om te komen tot een meer geïntegreerde aanpak tevens meer betrokkenheid en afstemming nodig is op andere niveaus, met name op het niveau van beide publieke organisatie (die momenteel respectievelijke Vlaams en federaal aangestuurd worden), tussen de beleidsdomeinen werk en welzijn, en tussen de verschillende bestuursniveaus in Vlaanderen (Vlaams, provinciaal, lokaal).

6.3 Aanbevelingen

6.3.1 Binnen de eigen lokale organisatie

a) Blijvende aandacht voor wederzijdse uitwisseling en communicatie

Binnen zowel VDAB als de OCMW's is het relevant om te blijven investeren in wederzijdse uitwisseling en (in)formele communicatie. Een kennismaking tussen de consulenten van beide organisaties vond in de meeste gevallen al plaats, maar het contact mag niet beperkt blijven tot een eenmalig initiatief, men moet ook verder bouwen op deze contacten tussen organisaties en consulenten. Het kan hierbij helpen om specifieke aanspreekpunten te voorzien waar dit nog niet het geval is, in combinatie met een voldoende en recurrente communicatie over de samenwerking naar de rest van de organisatie toe. Vooral in grotere lokale organisaties is verdere formalisering van de gemaakte afspraken over doorverwijzing binnen de organisatie en naar partners een noodzaak. Een toegankelijke en praktijkgeoriënteerde toelichting van specifieke aspecten van de werking van de andere organisatie zou volgens bepaalde consulenten ook zinvol zijn voor een beter begrip van de werkwijze van de partnerorganisatie, hoewel dergelijke initiatieven ook reeds plaatsvonden binnen fase 1 (bv. informatiesessie over de RMI-wetgeving aan VDAB-consulenten in Waregem).

b) Betrekken van de volledige organisatie bij het tewerkstellingstraject

Voor een vlotte doorverwijzing tussen organisaties en de afstemming van geïntegreerde trajecten is het belangrijk om de verschillende diensten binnen elke organisatie op de hoogte te stellen en te betrekken bij activering. In het bijzonder denken we hierbij aan de afstemming met de sociale diensten van OCMW's zodat de detectie van arbeidsmarktrijpe personen reeds bij de algemene intake door de sociale dienst mogelijk wordt. Ook bij doorverwijzingen van VDAB naar OCMW is het mogelijk dat er verschillende intakes en doorverwijzingen gebeuren (van algemene consulenten naar meer gespecialiseerde trajectbegeleiders en/of tenderpartners) en is de uitwisseling van informatie en verdere afstemming zinvol om onnodige belasting van de cliënt te vermijden. Verder vormt betrokkenheid van het lokaal management van zowel VDAB als OCMW's bij de uitgangspunten van de samenwerking een aandachtspunt. Deze betrokkenheid ondersteunt de consulenten op een meer operationeel niveau in hun taken en geeft hen een positief signaal.

c) Bewustmaking van consulenten over het volledige aanbod en de inhoud ervan

We zien dat het aanbod binnen de eigen organisatie soms sturend werkt voor de nood van de cliënt, terwijl dit mechanisme voornamelijk in omgekeerde richting zou moeten werken. Wanneer men de toegang tot bepaalde trajecten en programma's wil toespitsen op de noden van de cliënt is het bovendien belangrijk dat consulenten voldoende op de hoogte zijn van alle te beschouwen opties, en ze de inhoud hiervan kennen. Op

die manier zullen consulenten meer geneigd zijn om alle mogelijke opties te overwegen. Dit geldt zowel binnen de eigen organisatie (men maakt in het geval van VDAB melding van een 'versnippering' van de dienstverlening) als tussen OCMW en VDAB. In de meeste gevallen kennen de consulenten wel de grote lijnen met betrekking tot het aanbod van de andere organisatie, maar ze zijn niet noodzakelijk op de hoogte van de concrete inhoud en werking van de verschillende maatregelen.

6.3.2 Op het niveau van de lokaal - subregionale samenwerking

a) Een verdere afstemming van de intake- en screeningsprocedure bij de groep die in aanmerking komt voor samenwerking

Er werd binnen fase 2 reeds afgestemd over algemene criteria voor de groep die in aanmerking komt voor samenwerking, maar deze werden binnen de verschillende proeftuinen vrij algemeen geformuleerd. In de selectie van de cliënten lieten de consulenten zich vervolgens vooral leiden door hun aanvoelen en praktijkervaring. Om de samenwerking verder te structureren en het mogelijk te maken concrete cliënten door te verwijzen aan de hand van de geformuleerde criteria, is een meer systematische detectie van drempels gedurende de eerste gesprekken nodig. Dit echter zonder een al te strikte formalisering van de screening zodat er ruimte blijft voor nieuwe informatie die aan de oppervlakte komt.

Binnen twee van de proeftuinen experimenteerde men bovendien met een *duo-intake*. Een dergelijke intake kan een goed instrument zijn om informatie samen te kaderen en te bespreken, maar een *lokaal cliëntoverleg* of een combinatie van beide overlegvormen kan evengoed een platform bieden voor het maken van beslissingen omtrent samenwerking. Het verschil tussen de duo-intake en het lokaal cliëntoverleg is in de praktijk niet zo groot omdat de cliënt meestal toch eerst een aantal gesprekken doorloopt binnen één organisatie vooraleer men een zicht krijgt op eventuele drempels en een opname in een gezamenlijk traject overwogen wordt. Dit is vervolgens het moment van de duo-intake. Afhankelijk van de informatie waarover de ene organisatie op dat moment beschikt is het delen van informatie en het afstemmen via een cliëntoverleg mogelijk meer aan de orde dan het uitnodigen van de cliënt voor een gezamenlijke intake waar deze nogmaals zijn of haar verhaal moet doen.

We zien dat de *verdere opvolging van cliënten* enkel mogelijk is als er voldoende garanties worden ingebouwd in de dagelijkse werking. Afhankelijk van de lokale situatie opteert men best voor een combinatie van *gezamenlijke overlegmomenten* (bv. onder de vorm van een cliëntoverleg) en meer geformaliseerde vormen van *overleg tussen individuele consulenten*. De goede praktijken van Gent en Antwerpen kunnen hierbij inspiratie bieden. Ook het gezamenlijk opstellen van een actieplan zoals momenteel gebeurt in Tielt helpt om te verduidelijken welke partner welk onderdeel opneemt bij een gemeen-

schappelijke begeleiding. Informele contacten werken hierbij vooral aanvullend, tenzij het een zeer kleinschalige proeftuin betreft waar men genoeg heeft aan deze informele contacten. Volgens de consulenten werkt algemeen overleg het best wanneer dit toegespitst wordt op concrete cliënten, maar met ruimte in de agenda voor algemene afstemming en afspraken die het niveau van de individuele cliënt overstijgen.

b) Afstemmen van de schaal waarop men samenwerkt

De geografische regio gedekt door de werkwinkel stemt niet noodzakelijk overeen met de actieradius van de OCMW's, in het bijzonder bij de intergemeentelijke werkwinkels. Binnen de proeftuinen werden in de regel voornamelijk afspraken gemaakt met het OCMW uit de gemeente waarin de werkwinkel zich bevindt, maar dit gebeurde in mindere mate met andere kleinere gemeenten die ook binnen de werkwinkelregio vallen. Men geeft vanuit VDAB aan dat het overleg soms bemoeilijkt wordt doordat de verschillende OCMW's een verschillende werkwijze hanteren, bijvoorbeeld in verband met de schorsing van cliënten. Meer afstemming en samenwerkingsverbanden tussen de OCMW's (bv. binnen één werkwinkelregio) kan enerzijds vermijden dat cliënten van kleinere OCMW's (vaak zonder tewerkstellingsdienst) uit de boot zouden vallen, en kan anderzijds het overleg tussen twee organisaties die op een verschillende schaalgrootte werken vergemakkelijken. Het sluiten van een aantal werkwinkels in de nabije toekomst zal deze schaalverschillen op sommige plaatsen wel vergroten (zie verder).

De nood aan afstemming tussen OCMW's doet overigens geen afbreuk aan de (terechte) keuze voor een kleinschalige en persoonlijke aanpak naar cliënten. Het is daarbij tevens belangrijk om alle consulenten te informeren over en te betrekken bij de samenwerking, inclusief het meest gedecentraliseerde niveau (o.a. de sociaal werkers in de welzijnsbureaus).

6.3.3 Bovenlokaal en beleidsniveau

a) Centrale sturing en opvolging van de samenwerking

Het uiten van engagement en het aannemen van duidelijke standpunten op een meer centraal niveau is nodig, in het bijzonder met betrekking tot het erkennen van elkaars expertise en positie. Een dergelijk engagement ondersteunt de operationele samenwerking en biedt een algemeen kader. Het algemene afsprakenkader dat gebruikt werd binnen de proeftuinen gaat in deze richting maar was vooral toegespitst op de lokale uitvoering. Wil men de samenwerking invoeren op een bredere schaal en structureel inbedden in de werking van beide organisaties, dan is een verduidelijking van de rol van VDAB op centraal (en provinciaal) niveau nodig. Langs de kant van de OCMW's kan een versterking van het mandaat van VVSG de afstemming tussen OCMW's bevorderen, hoewel men natuurlijk vertrekt van een situatie van lokale autonomie. Het oprichten van een coördinatiecel voor de activering van leefloners binnen de Vlaamse overheid of VDAB kan hierbij versterkend werken. Meer concreet denken we dat

meer centrale sturing zinvol zou zijn voor het maken van algemene afspraken in verband met de automatische inschrijving en transmissie,[82] het stroomlijnen van de door OCMW's geregistreerde informatie en het algemeen gebruik van instrumenten en informaticatoepassingen.

b) Afspraken over de uitwisseling van informatie over potentiële doelgroepen voor samenwerking

Het vermijden van dubbele trajecten binnen beide organisaties vormt een basisvereiste voor elke verdere vorm van samenwerking. Momenteel werkt men onder andere met lijsten van cliënten die zich in een bepaald statuut bevinden (leefloners, geschorsten), hoewel men erkent dat deze aanpak niet alle cliënten kan detecteren. Deze taak kan deels vermeden worden door op een meer centraal niveau de beschikbare informatie beter te structureren en te automatiseren, aangevuld met een eventuele koppeling van data.[83] Ook bij de opvolging zijn bijkomende afspraken nodig over hoe en via welk kanaal welke informatie gedeeld wordt. Merk op dat het delen van welzijnsgerelateerde informatie momenteel moeilijk verloopt omwille van onduidelijkheden met betrekking tot de interpretatie van de privacywetgeving. Ook hier kan een centraal kader enig soelaas bieden.

Zowel voor de identificatie van doelgroepen voor samenwerking als voor de opvolging van trajecten is een gemeenschappelijk instrument (met gemeenschappelijke modules) wenselijk. Bij de ontwikkeling van nieuwe instrumenten, zoals het ICF instrument, houdt men best al van bij de ontwikkeling rekening met de maximale toepasbaarheid voor andere uitkeringscategorieën, in casu leefloners. De beste garantie daarvoor is dat in een dergelijk proces de andere uitkeringsinstanties, in casu de OCMW's, vroegtijdig worden betrokken. Overigens, ook tussen de OCMW's onderling zal het nodig zijn om een gemeenschappelijke set van modules eenvormig te implementeren op bestaande informaticasystemen. Dit vergt gecoördineerde Vlaams-federale stimuli en ondersteuning.

c) Gedeeltelijk openstellen van het aanbod

Het aanbod bij zowel VDAB als de OCMW's was ook tijdens de proeftuinen nog steeds sterk gestuurd door het statuut van de cliënt. Wanneer de cliënt in begeleiding is bij het OCMW en een leefloon ontvangt maakt deze een grote kans om door het OCMW begeleid te worden en in het eigen aanbod terecht te komen. Omgekeerd geldt dezelfde logica voor VDAB cliënten. De trajecten binnen beide organisaties werden opgezet met het oog op de eigen doelgroep, hoewel ze in het geval van VDAB in veel gevallen wel openstaan voor leefloners (o.a. tender voor mensen in armoede,

82 Procedure voor schorsing van een uitkering.

83 Uit verdere navraag blijkt dat VDAB bekijkt of het mogelijk is om in de volgende jaren de gegevens van leefloners op te nemen in de VDAB databank. Dit zou gebeuren via het MAGDA-platform, een ICT-infrastructuur voor maximale gegevensdeling tussen administraties.

TAZ, WEP+).[84] Met betrekking tot gesubsidieerde tewerkstelling opteert VDAB zoveel mogelijk voor betaalde arbeid, terwijl het aanbod van de OCMW's hier een breder scala aan mogelijkheden bevat die mogelijk voor sommige uitkeringsgerechtigde werkzoekenden beter geschikt zijn als instap naar de arbeidsmarkt. Sommige leefloners zouden gezien hun inzetbaarheid dan weer niet noodzakelijk eerst in een artikel 60 §7 terecht moeten komen, maar kunnen onmiddellijk toegeleid worden naar een reguliere tewerkstelling in het open arbeidscircuit.

Het aanbod objectiveren door een duidelijke beschrijving van de doelgroep van de verschillende initiatieven in termen van noden, ongeacht het statuut of de belangen van één organisatie, vormt met andere woorden een noodzakelijke stap voor het realiseren van een statuutvrije dienstverlening. Een verdere verduidelijking van de doelgroep en de doelstellingen van de verschillende programma's kan consulenten helpen om het overzicht te behouden en op die manier de beste beslissing te nemen voor de cliënt. Het beleid kan hierin een ondersteunende rol opnemen door duidelijk te stellen welke vorm van activering of tewerkstelling, gezien de participatiemogelijkheden van de cliënt, de grootste kans biedt op een succesvol en duurzaam resultaat.

d) Betrekken van andere partners binnen en buiten de werkwinkel

Binnen het opzet van de proeftuinen zien we dat er weinig aandacht was voor het betrekken van andere partners. Er zijn echter verschillende partners die hiervoor in aanmerking komen (zie hoofdstuk 5, p. 89 voor een gedetailleerde bespreking van de rol van de verschillende partners).

Gezien de verwijzingen van cliënten in verschillende richtingen tussen GTB, VDAB en OCMW lijkt het een evidente keuze om in de toekomst alvast *GTB* te betrekken bij een eventuele continuering van de proeftuinen of bij algemene afspraken over de samenwerking werk-welzijn. GTB kan bovendien bijdragen aan het scherp stellen van trajectcriteria voor het aanbod waarvoor deze organisatie zelf de screening doet. Ook het delen van gegevens van cliënten die doorverwezen worden vanuit zowel OCMW als VDAB zou zinvol zijn. Merk op dat opnieuw privacyredenen spelen, de klant moet toestemming verlenen voor gegevensuitwisseling vanuit GTB naar VDAB, OCMW's hebben per definitie geen inzage. Men zou in dit laatste geval echter een analoge toestemming kunnen vragen aan de cliënt. Het probleem van wachtlijsten bij de doorverwijzing van VDAB naar GTB kwam ook meermaals aan bod tijdens de interviews, mogelijk kan het OCMW voor een aantal van deze cliënten ondersteuning bieden. Omgekeerd kan de inhoudelijke expertise van GTB bijdragen tot de intake en screening van leefloners binnen OCMW's. Het opnemen van een rol naar de OCMW's vereist wel het creëren van de nodige ruimte bij GTB, er wordt door de geïnterviewde consulenten aangegeven dat deze organisatie nu reeds overbevraagd wordt.

84 Bij WEP+ mogen partners aanwezig in de werkwinkel onder bepaalde voorwaarden werkzoekenden toeleiden, maar dit verloopt wel via VDAB of GTB. Bovendien krijgen kandidaten in begeleiding door VDAB voorrang.

Voor een meer geïntegreerde aanpak van cliënten biedt ook de afstemming van de OCMW's met andere welzijns- en tenderpartners (o.a. de CAW's en de CGG's) verdere mogelijkheden die momenteel onderbenut worden. Daarnaast is het betrekken van de onthaalbureaus bij de samenwerking aan de orde wanneer men zich bezighoudt met de activering van anderstaligen en inburgeraars. Onthaalbureaus vervullen voor deze groep immers een eigen specifieke taak.

Vervolgens heeft ook de RVA als partner een niet onbelangrijke rol in de samenwerking. Wanneer een cliënt die een werkloosheidsuitkering ontvangt wordt doorverwezen van VDAB naar het OCMW aanbod heeft dit implicaties voor de rechtspositie van de cliënt bij RVA, afspraken zijn dus nodig. We zien dat er binnen de proeftuinen wel afstemming plaatsvond tussen het Leuvense OCMW en de RVA, met name over het aanbod van gemeenschappelijke sollicitatiesessies voor geschorsten. Het attest dat men deze sessies bijwoonde kan nadien gebruikt worden als bewijs van werkwilligheid. Deze aanpak is mogelijk interessant voor andere OCMW's die geschorsten begeleiden.

Wanneer men tenslotte kiest voor een meer medische kijk op arbeidsrevalidatie (zoals het geval is binnen het momenteel ontwikkelde ICF instrument van VDAB) is het denkbaar dat dit implicaties heeft voor de samenwerking met instanties zoals het RIZIV. Dit kan verder bekeken worden wanneer duidelijker is hoe en voor wie het desbetreffende instrument gebruikt zal worden binnen VDAB.

e) Inbedding van de proeftuinen binnen breder beleidskader

De evolutie in de richting van meer samenwerking tussen beide organisaties en het streven een meer uitkeringsonafhankelijke dienstverlening brengen een aantal beleidsuitdagingen met zich mee. We sommen de voornaamste hier op:

- momenteel is het zo dat de verwachtingen ten aanzien van de cliënt inzake het gewenste type van tewerkstelling sterk afhankelijk zijn van de begeleidende instantie. Tewerkstellingsconsulenten binnen OCMW's hebben als doel de tewerkstelling van de cliënt, en beschouwen hierbij een bredere waaier van opties, zowel binnen het normale circuit als binnen tijdelijke of gesubsidieerde maatregelen. Wanneer de cliënt eenmaal tewerkgesteld is, ontbreekt het soms aan opvolging met het oog op verdere doorstroom van de cliënten die over de vereiste attitudes en vaardigheden beschikken naar betaalde arbeid in het reguliere circuit. Omgekeerd is de aanpak van het sluitend maatpak bij VDAB sterk gericht op de bemiddeling en begeleiding naar dit reguliere circuit. Wanneer de consulent bij VDAB opmerkt dat deze soort tewerkstelling niet haalbaar is voor de cliënt, kan deze beslissen om de werkzoekende meer uitgebreid te laten screenen op arbeidsbeperkingen. Een dergelijke screening is noodzakelijk om toegelaten te worden tot ondersteunende maatregelen (arbeid met ondersteuning) en niet-betaalde arbeid (zie de rechterfiguur in bijlage 2). In dit opzicht is de uitvoering van het sluitend maatpak een cruciale schakel en eerste aandachtspunt voor opvolging vanuit het beleid. Het moment waarop de consulenten beslissen om over te gaan tot een meer uitgebreide screening naar arbeidsbeperkingen is in het bijzonder van belang. Voor de zwakkere cliënten kan een te lange

focus op betaald werk immers demotiverend en zelfs averechts werken aangezien het vooropgestelde doelwit voor de persoon in kwestie op dat moment niet haalbaar is. Daarom is het noodzakelijk dat er voldoende aandacht besteed wordt aan de initiële detectie van drempels gedurende de eerste afspraken met de cliënt voor bemiddeling of begeleiding door VDAB;

- aansluitend op het vorige punt is het zo dat wanneer verwacht wordt dat VDAB en de OCMW's in de dagdagelijkse praktijk de noden van de cliënt en niet het statuut centraal stellen, dit niet enkel een proeftuin vergt, maar ook een duidelijke en meer integrale beleidsvisie op activering en tewerkstelling. De W²-conceptnota en het geplande gelijknamige decreet komen tegemoet aan deze nood en bieden een dergelijk omvattend kader. De W²-nota maakt duidelijk welke vorm van tewerkstelling men verwacht van een cliënt met een bepaald profiel en bepaalde participatiemogelijkheden, los van het uitkeringsstelsel waarin deze zich bevindt. De onderliggende visie is gebaseerd op een vertaling van de in Nederland gebruikte participatieladder[85] naar de Belgische context. Bijlage 2 bevat een illustratie die een overzicht geeft van de betekenis van de verschillende treden op deze ladder. De W²-nota geeft aan dat werk-welzijnstrajecten relevant kunnen zijn op trede 3 tot trede 6, al ligt de focus van de nota op treden 3 en 4. Door op geregelde momenten een evaluatie van het huidige participatieniveau door casemanagers binnen werk en welzijn in te bouwen, wordt het mogelijk om de doorstroom van mensen die op een hoger participatieniveau kunnen functioneren te verbeteren. De uitvoering en toepassing van de participatieladder in de praktijk kan een betere afstemming tussen de werkwijze van de VDAB en de OCMW's mogelijk maken aangezien ze duidelijk aangeeft welk type arbeid (betaald met of zonder ondersteuning, combinatie van arbeid en zorg) redelijkerwijs verwacht kan worden van een bepaalde werkzoekende. Voor een juiste inschaling van leefloonciënten op de participatieladder door VDAB is de doorstroom van de verworven informatie vanuit de OCMW's naar de casemanager werk noodzakelijk. We zien dat de systematische registratie en uitwisseling van deze informatie binnen de proeftuinen een aantal uitdagingen met zich meebracht, onder meer omwille van de wetgeving betreffende privacy en het werken met persoonsgegevens;
- in het licht van de komende staatshervorming zullen een aantal bevoegdheden die momenteel federaal georganiseerd worden naar Vlaanderen komen. Het overbrengen van bevoegdheden naar Vlaanderen zal een belangrijke invloed hebben op de samenwerking tussen VDAB en OCMW en de instrumenten die beide organisaties ter beschikking hebben (een overzicht van de voornaamste maatregelen die momenteel bestaan in verband met activering kan u vinden in bijlage 1). De bevoegdheidsoverdracht betreft onder andere de financiering voor een tewerkstelling in artikel 60 §7 en de programma's gefinancierd met ESF-middelen. Deze

85 Deze visie houdt in dat men de participatiemogelijkheden van een cliënt in kaart brengt en verder opvolgt. Bij lagere treden op de ladder is een welzijnsaanbod aan de orde, bij de hoogste trap is men klaar voor een reguliere tewerkstelling. Men kan vervolgens stijgen, dalen, terugvallen of constant blijven op de trappen gedurende de begeleiding.

bevoegdheidsoverdracht biedt belangrijke mogelijkheden voor het afstemmen van de momenteel federaal georganiseerde tewerkstellingsinstrumenten met de Vlaamse aanpak, en laat bovendien toe de administratieve vereisten ten aanzien van beide organisaties te stroomlijnen.[86] Een herziening van het opzet en de inhoud van bestaande maatregelen zoals artikel 60 §7 is aan de orde (bv. meer aandacht voor de competentieversterking). De coherentie met het beleid voor moeilijk te activeren groepen op federaal niveau (POD Maatschappelijke Integratie) dient hierbij verzekerd te worden; de integratie van activeringsinstrumenten is dan wel Vlaams maar de vraag stelt zich of cliënten in andere regio's dezelfde mogelijkheden krijgen;

- in het kader van de staatshervorming blijven de uitkeringen op zich federaal, maar mogelijk komen de controletaken wel op het gewestniveau te liggen. Het valt te bekijken hoe men deze effectieve controletaken (die momenteel gebeuren door RVA op basis van de informatie aangeleverd door VDAB) introduceert en integreert binnen VDAB, maar een toenemende nadruk op controle van de werkzoekende binnen VDAB zal de samenwerking met de OCMW's zeker beïnvloeden aangezien zij zelf minder van een dergelijke logica vertrekken;
- tijdens het onderzoek kwam ook aan bod dat consulenten vrezen dat door de recente wijzigingen in de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen cliënten sneller bij het OCMW zullen aankloppen voor een (aanvullend) leefloon. Men vreest voor een toevloed aan (vooral sterkere) leefloners en een versterking van het fenomeen van 'draaideur-cliënten' die telkens terugkomen wanneer de effecten van deze maatregelen zichtbaar worden. Opvolging van dergelijke onverwachte effecten vanuit het beleid is nodig;
- wanneer men vanuit het beleid verwacht dat de OCMW's effectief optreden als (één van de) centrale partners voor welzijn zoals het principe van gelijkwaardigheid binnen de proeftuinen suggereert, kan een signaal van de Vlaamse overheid onder de vorm van een erkenning van deze rol de wederkerigheid in de samenwerking versterken. Stimuli voor samenwerking tussen OCMW's kunnen hierbij bevorderend werken en de impact van schaalverschillen in de samenwerking verminderen;
- merk op dat recente evoluties zoals een reductie van de dienstverlening in een aantal kleinere werkwinkels de samenwerking met de plaatselijke OCMW's van de gemeenten in kwestie kunnen beïnvloeden. Het aantal werkwinkels zal tegen 2015 teruggeschroefd worden. Volgens de momenteel beschikbare informatie[87] spreekt men van 104 werkwinkels die operationeel blijven (72 met voltijdse dienstverlening en 32 locaties waar men deeltijdse dienstverlening voorziet). Ter vergelijking: ongeveer anderhalf jaar geleden waren er 122 werkwinkels operationeel, inclusief deze waar de dienstverlening reeds beperkt was tot enkele dagen of dagdelen. Het zou op dit moment nog gaan om een achttal werkwinkels waar de dienstverlening volledig

86 Voor federale steun is het gebruik van de Socioprofessionele Balans vereist, voor Vlaamse maatregelen wordt dit instrument niet gebruikt.

87 De aantallen in deze paragraaf zijn gebaseerd op de meest recente informatie die door de bevoegde cel binnen VDAB ter beschikking werd gesteld van de onderzoekers (eerder werden in de pers andere cijfers vermeld).

zal worden afgebouwd. Het betreft werkwinkels op kleinere locaties die zullen worden gesloten en waarvan de activiteiten verschuiven naar (bestaande of nieuwe) locaties die vlot bereikbaar zijn en voldoende capaciteit bieden om een grotere groep klanten een gepaste dienstverlening te bieden.[88] Een aantal OCMW-consulenten met wie we spraken menen dat deze veranderingen, in combinatie met de groter wordende rol voor online begeleiding en dienstverlening via het callcenter, een tegenstrijdig signaal geven over het belang dat binnen VDAB wordt gehecht aan samenwerking op lokaal niveau binnen en buiten de werkwinkel, in het bijzonder voor kwetsbare groepen. Hoewel deze bewering enigszins genuanceerd moet worden aangezien VDAB wel aangeeft inspanningen te zullen blijven leveren op het lokale niveau om kwetsbare groepen te bereiken,[89] kan een aandachtpunt voor het beleid erin bestaan dat lokale partners zoals de OCMW's voldoende betrokken blijven bij de VDAB-werking. Dit met het oog op een betere afstemming van de dienstverlening voor de kwetsbare groepen die vooropgesteld werden binnen de proeftuinen, onder andere de groep van leefloonciënten.

6.3.4 Suggestie voor vervolgonderzoek

In dit rapport bestudeerden we de samenwerking tussen VDAB en de OCMW's vanuit de lokale ervaringen binnen de proeftuinen. Hoewel we meermaals een aantal bestuurlijke implicaties aanhaalden in de aanbevelingen is er verder studiewerk nodig over de bestuurlijke aspecten van deze samenwerking, onder andere over de mogelijke implicaties van de komende bevoegdheidsoverdracht in het kader van de zesde staatshervorming. Een vergelijking van het Belgische systeem met de bestuurlijke modellen en uitkeringsstelsels van andere landen kan hierbij bijkomende inzichten bieden.

88 De aangehaalde redenen zijn een meer optimale personeelsinzet en hogere klantentevredenheid doordat de werkwinkels zich optimaal zullen kunnen concentreren op hun bemiddelings- en begeleidingstaken.

89 Zo wordt het onder andere mogelijk om voor (traject)begeleiding van kwetsbare en minder mobiele groepen een afspraak te maken in de dichtstbijzijnde sociale huizen, in dienstencentra of via thuisbezoeken. Ook geeft men aan dat het vertrouwd maken van deze cliënten met moderne dienstverleningskanalen als het callcenter en de website niet noodzakelijk in strijd is met het principe van een nabije en laagdrempelige dienstverlening, maar aanvullend kan werken en tegelijkertijd de inzetbaarheid kan verhogen.

- BIJLAGEN -

bijlage 1 Overzicht van activerings- en tewerkstellingsmaatregelen

Tabel b1.1 Overzicht van de voornaamste activerings- en tewerkstellingsmaatregelen/instrumenten ter beschikking van OCMW en VDAB-consulenten

OCMW	VDAB	Beide
- Activeringsbegeleiding door cel tewerkstelling van het OCMW - Art. 60§7 (+verhoogde toelage bij inzet in sociale economie) - Art. 61 en artikel 60 privé: vergelijkbaar aan artikel 60 maar privé-werkgever - Voortraject activering met ESF middelen (attitudes en sociale vaardigheden, structurele barrières zoals kinderopvang en mobiliteit oplossen) - Socioprofessionele inschakelingstrajecten met ESF-mid delen (combinatie van opleiding, begeleiding en tewerk stelling. Prioriteit voor degenen die voortraject volgden).	- Bemiddeling en begeleiding door VDAB-consulent (als onderdeel van het sluitend maatpak). - WEP+ - IBO (ook curatief en interim-formule) - Doorstromingsprogramma's (federaal, voor Vlaanderen eveneens onder de noemer van WEP+) - Tenders • TAZ (MMPP-problematiek) • TIBB (Intensieve bemiddeling en begeleiding) • Tender voor mensen in armoede • Jeugdwerkplan (-25 en geen niet-arbeidsmarkt gerelateerde problematieken) - GESCO en derde Arbeidscircuit (DAC) – uitdovend - Trajectbegeleiding door GTB	- Financiële ondersteuning voor werkgevers • Geactiveerde werkloosheidsuitkeringen onder Activaplan (en Activa PVP) • Doelgroepenvermindering (bv. startbaanovereenkomst met verminderingen voor laaggekwalificeerde jongeren) • Sectorale verminderingen bv. sociale maribel voor non-profit - SINE (Sociale Inschakelingseconomie) - PWA (Plaatselijk werkgelegenheidsagentschap, i.s.m. lokale besturen) - Werkhervattingstoeslag voor ouderen (55+) - Inkomensgarantie-uitkering (deeltijds werk met behoud van rechten)

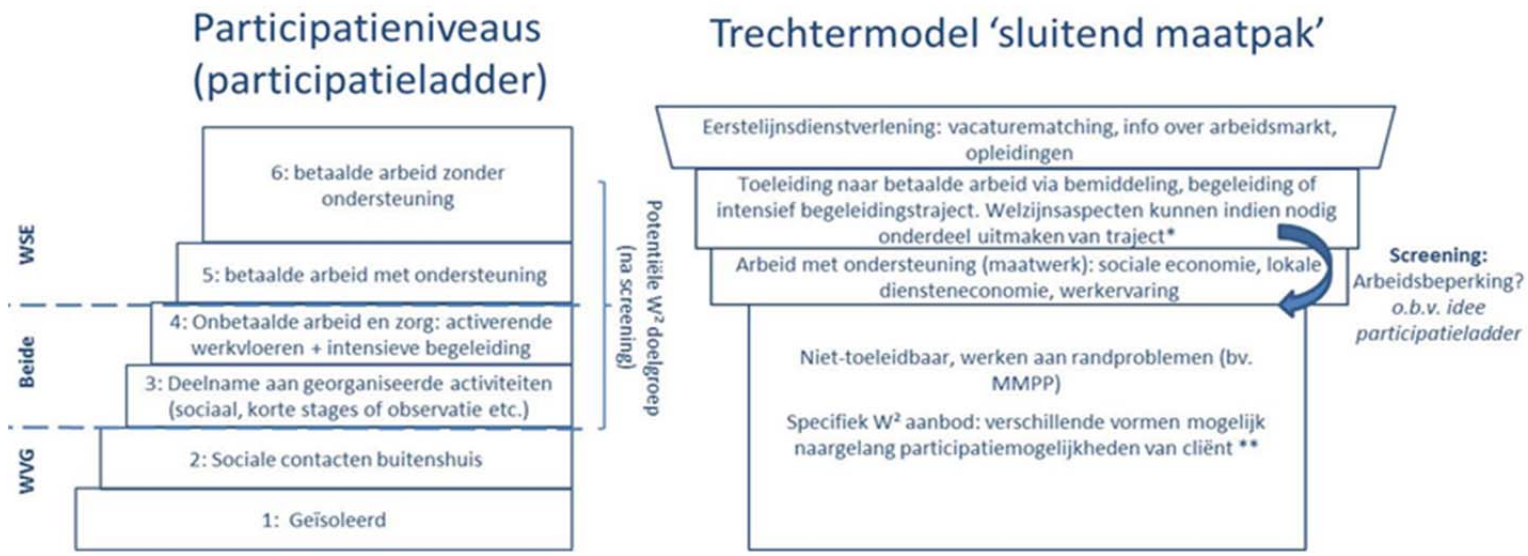
* Het circuit van de sociale economie wordt hier buiten beschouwing gelaten, met name de lokale diensteneconomie, sociale en beschutte werkplaatsen[90] en arbeidszorg (vorm van begeleide onbezoldigde tewerkstelling). Alle maatregelen die frequent gebruikt worden door beide organisaties zijn federaal georganiseerd. Ook de steunmaatregelen waarop OCMW's beroep doen zijn federaal georganiseerd, met name artikel 60 en 61, het voortraject en de socioprofessionele inschakeling met ESF-middelen. OCMW's kunnen mensen toeleiden naar de 'eigen' maatregelen of naar partners zoals VDAB.[91] De meeste scenario's voor activering binnen VDAB vallen onder de Vlaamse bevoegdheid, met uitzondering van de federaal georganiseerde doorstromingsprogramma's. De toeleiding naar specifieke maatregelen bij VDAB gebeurt voor sommige maatregelen zoals de TAZ tender en de tender voor personen in armoede in samenwerking met GTB.

90 De conceptnota 'Maatwerk bij collectieve inschakeling' die recent werd goedgekeurd door de Vlaamse regering beschrijft de geplande hervorming van deze maatregelen.

91 Naast het instrument proeftuinen beschikt men ook over de zogenaamde Partnerschapsovereenkomst. Hierbij komt het OCMW tussen in de kosten maar het ontvangt hiervoor wel financiële steun van de POD MI (http://www.mi-is.be/be-nl/ocmw/tewerkstelling-en-opleiding).

bijlage 2 Overzicht van de participatieladder en het sluitend maatpak

Figuur b2.1 Vergelijkend overzicht van de participatieladder en het sluitend maatpak van VDAB



* Bijvoorbeeld schuldhulpbemiddeling, begeleiding door psycholoog, etc.

** Wordt momenteel verder uitgewerkt. Het betreft activering op trede 4 als voorbereiding op betaalde arbeid of een begeleidingstraject; arbeidsmatige activiteiten op trede 3 (al dan niet met het oog op doorstroom) en hulpverlening/maatschappelijke oriëntatie op trede 1 en 2.

Bron Eigen voorstelling op basis van W² conceptnota en interne documenten van VDAB

bijlage 3 Registratie en opvolgingsinstrument zoals gebruikt binnen de proeftuinen fase 2

b3.1 Deel 1: Doelgroepanalyse

b3.1.1 Identificatiegegevens

b3.1.1.1 Gegevens begeleider VDAB

1. Datum invulling:
2. Voornaam:
3. Naam:
4. Functie:
5. E-mailadres:
6. Telefoonnr:
7. Organisatie:
8. Proeftuin (locatie):

b3.1.1.2 Gegevens begeleider OCMW

1. Datum invulling:
2. Voornaam:
3. Naam:
4. Functie:
5. E-mailadres:
6. Telefoonnr:
7. Organisatie:
8. Proeftuin (locatie):

b3.1.1.3 Gegevens cliënt

1. **Voornaam:**
2. **Naam:**
3. **Geslacht:**
   - M
   - V
4. **Geboortedatum (dd/mm/jjjj):**

5. **Adres:**
   - Straat, nr., busnr.:
   - Postcode
   - Gemeente
6. **Rijksregisternummer:**
7. **Burgerlijke staat:**
   - Ongehuwd
   - Gehuwd
   - Uit de echt gescheiden
   - Weduwe/weduwnaar
8. **Wat is de nationaliteit van de cliënt?**
   (Hier zal een uitklapmenu verschijnen met onderstaande opties)

o **Afghanistan**	o **Kameroen**
o **Albanië**	o **Kazachstan**
o **Algerije**	o **Luxemburg**
o **Angola**	o **Marokko**
o **Armenië**	o **Nederland**
o **België**	o **Nigeria**
o **Brazilië**	o **Oekraïne**
o **Bulgarije**	o **Oostenrijk**
o **Canada**	o **Pakistan**
o **China**	o **Polen**
o **Congo (Democratische Republiek)**	o **Portugal**
o **Denemarken**	o **Roemenië**
o **Duitsland**	o **Rusland**
o **Ecuador**	o **Rwanda**
o **Filipijnen**	o **Servië**
o **Finland**	o **Slovakije**
o **Frankrijk**	o **Spanje**
o **Ghana**	o **Thailand**
o **Griekenland**	o **Togo**
o **Guinea**	o **Tsjechië (Tsjechische Republiek)**
o **Hongarije**	o **Tunesië**
o **Ierland**	o **Turkije**
o **Indië**	o **Verenigd Koninkrijk**
o **Irak**	o **Verenigde Staten van Amerika**
o **Iran**	o **Zweden**
o **Italië**	o **Zwitserland**
o **Japan**	o **Andere, nl.: ...**

9. **Wat was de cliënt zijn/haar vorige nationaliteit?**
   - Landen: zie bovenstaande lijst *(vraag 8)*
   - Niet van toepassing
10. **Wat was de nationaliteit van de cliënt voor de vorige?**
   - Landen: zie bovenstaande lijst *(vraag 8)*
   - Niet van toepassing
11. **Wat is het geboorteland van...**
   - de cliënt zelf?(*zie bovenstaande lijst (vraag 8)*)
     - Indien het geboorteland niet België is: Wanneer is de cliënt naar België gekomen?
       - < 1 jaar geleden
       - 1- 2 jaar geleden
       - > 2 jaar geleden
   - De *moeder* van de cliënt? (*zie bovenstaande lijst (vraag 8)*)
   - De *vader* van de cliënt? (*zie bovenstaande lijst (vraag 8)*)
   - De *moeder van de vader* van de cliënt? (*zie bovenstaande lijst (vraag 8)*)
   - De *moeder van de moeder* van de cliënt? (*zie bovenstaande lijst (vraag 8)*)
12. **Wat is het verblijfsstatuut van de cliënt?**
   - De cliënt is ingeschreven in het bevolkingsregister
   - De cliënt is tijdelijk ingeschreven in het vreemdelingenregister
   - De cliënt is definitief (voor onbeperkte duur) ingeschreven in het vreemdelingenregister
   - De cliënt is ingeschreven in het wachtregister
13. **Heeft de cliënt een rijbewijs?**
   - Ja
     - Over welk(e) type(s) rijbewijs beschikt de cliënt?
       - Voorlopig rijbewijs
       - Categorie A
       - Categorie B
       - Categorie C(E)
       - Categorie D
   - Nee

b3.1.3 Informatie m.b.t. de doorverwijzing van de cliënt

1. **Wordt de cliënt verder opgevolgd in het kader van de proeftuin? M.a.w., wordt de cliënt effectief doorverwezen naar VDAB/OCMW i.k.v. de proeftuin?**
   - Ja
   - Nee
     - Indien nee, waarom niet? (Meerdere opties mogelijk)
       Indien 'nee', gelieve vraag 2 t.e.m. 5 onder hoofdstuk II over te slaan
       - Als consulent acht ik de cliënt niet rijp om doorverwezen te worden naar, of voortgeholpen te worden door een externe instantie.
       - De cliënt komt wel in aanmerking voor de proeftuin, maar er is op dit ogenblik geen gepast begeleidingsaanbod binnen de eigen organisatie en/of externe organisaties.
       - De persoon komt wel in aanmerking voor de proeftuin, maar de cliënt wenst zelf niet om doorverwezen te worden naar, of voortgeholpen te worden door een externe instantie.
       - De persoon komt wel in aanmerking voor de proeftuin, maar de cliënt wordt in het kader van een ander samenwerkingsverband voortgeholpen.
       - De persoon komt wel in aanmerking voor de proeftuin, maar het vooropgestelde maximum aantal trajecten voor de proeftuinen is bereikt.
       - De persoon komt wel in aanmerking voor de proeftuin, maar de capaciteit van de proeftuin laat niet toe om er nog extra cliënten bij te nemen (te weinig beschikbare middelen/personeel/...).
       - Andere, nl. ...
2. **Dit is een doorverwijzing van...**
   - OCMW naar VDAB:
     - Binnen welk van de volgende cliëntstromen kadert deze doorverwijzing?
       (We benadrukken dat er hier wordt gepeild naar algemene 'cliëntstromen'; de precieze reden voor doorverwijzing komt aan bod in de volgende vraag)
       - De cliënt is een (equivalent) leefloongerechtigde die naar de VDAB wordt doorverwezen in het kader van een verplichte, automatische inschrijving van iedere (equivalent) leefloongerechtigde bij de VDAB. *(cf. het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI): een persoon heeft recht op een leefloon wanneer hij/zij aantoont werkbereid te zijn, tenzij dit om gezondheids- of billijkheidsredenen niet mogelijk is).*
       - De cliënt is een (equivalent) leefloongerechtigde die begeleid kan worden naar een job in het reguliere arbeidscircuit en/of sociale tewerkstelling

- De cliënt is een (equivalent) leefloongerechtigde met een MMPP-problematiek (=medische, mentale, psychische of psychiatrische problematiek) die wordt doorverwezen in het kader van de Tender Activeringszorg (TAZ).
- De cliënt is een (equivalent) leefloongerechtigde in een tewerkstelling artikel 60 §7 die binnenkort afloopt.
- De cliënt heeft een tewerkstelling artikel 60 §7 beëindigd, waardoor hij/zij voldoende rechten heeft opgebouwd om terug ingeschakeld te kunnen worden in het stelsel van de sociale zekerheid.

- VDAB naar OCMW:
  - Binnen welk van de volgende cliëntstromen kadert deze doorverwijzing?
    (We benadrukken dat er hier wordt gepeild naar algemene 'cliëntstromen'; de precieze reden voor doorverwijzing komt aan bod in de volgende vraag)
    - De cliënt is een 'niet-werkende werkzoekende' (NWWZ) (maar behoort niet tot de groep van werkzoekenden die zijn uitgesloten van werkloosheidsuitkeringen)
    - De cliënt is een 'niet-werkende werkzoekende' (NWWZ), geschorst door de RVA (de cliënt is uitgesloten van werkloosheidsuitkeringen).

3. **Waarom verwijst u de cliënt door naar VDAB/OCMW in het kader van de proeftuin?** *(Gelieve meerdere opties aan te vinken indien van toepassing)*
   - Redenen m.b.t. het statuut van de cliënt:
     - De cliënt is geschorst door de RVA
     - De cliënt zijn/haar tewerkstelling krachtens artikel 60 §7 loopt ten einde
     - De cliënt zijn/haar tewerkstelling krachtens artikel 60 §7 is afgelopen
   - Andere redenen op het niveau de cliënt:
     - De cliënt is rijp voor een tewerkstelling op de reguliere arbeidsmarkt
     - De cliënt is rijp voor een sociale tewerkstelling
     - De cliënt is rijp voor een opleiding *(Gelieve meerdere opties aan te vinken indien van toepassing):*
       - een sollicitatietraining
       - een beroepsgerichte opleiding (technische vaardigheden)
       - een persoonsgerichte opleiding (sociale en basisvaardigheden)
       - een taalopleiding
       - andere
     - De cliënt is *(nog) niet* klaar voor tewerkstelling op de reguliere arbeidsmarkt
     - De cliënt is niet rijp voor een opleiding (Gelieve meerdere opties aan te vinken indien van toepassing):
       - een sollicitatietraining
       - een beroepsgerichte opleiding (technische vaardigheden)

        - een persoonsgerichte opleiding (sociale en basisvaardigheden)
        - een taalopleiding
        - andere
    - De cliënt heeft *nood aan* hulpverlening via het OCMW/andere instantie.
    - De cliënt heeft *geen* nood (meer) aan hulpverlening via het OCMW/andere instantie.
- Redenen op het niveau van de organisatie
    - De cliënt kampt met noden waarvoor de andere organisatie (VDAB/OCMW) een betere oplossing kan bieden (een beter aanbod)
    - De cliënt kampt met noden waarvoor de eigen organisatie geen gepaste oplossing kan bieden (geen gepast aanbod)
    - Ik beschik als VDAB-/OCMW-consulent niet over de juiste instrumenten *(concrete tools, algemene hulpmiddelen, etc.)* om de cliënt te begeleiden
- Andere reden(en), nl. ...

4. **In welke mate wordt de cliënt overgedragen aan de andere organisatie?**
    - Het gaat om een *definitieve* overdracht van de cliënt *(De cliënt zal vanaf het moment van de doorverwijzing niet meer binnen de eigen organisatie begeleid worden)*
    - Het gaat om een *tijdelijke* overdracht van de cliënt.
        - De cliënt zal, vanaf het moment van doorverwijzing, ...
            - voor een bepaalde duur *niet meer binnen de eigen organisatie* begeleid worden
            - *ook nog binnen de eigen organisatie* begeleid worden
5. **Op welke manier werd er beslist om de cliënt door te verwijzen naar de andere organisatie?**
    - De beslissing om de cliënt door te verwijzen werd *eenzijdig* genomen *(=binnen de eigen organisatie)*
        - Op welke manier?
            - Op basis van het oordeel van één consulent
            - In interne samenspraak
    - In samenspraak met de proeftuinpartner (VDAB/OCMW)

b3.1.4 Gegevens m.b.t. de cliënt

b3.1.4.1 Financiële en tewerkstellingsstatuut

1. **Is de cliënt op het moment dat u deze vragenlijst invult reeds ingeschreven bij de VDAB?** *(Deze vraag wordt standaard ingevuld door de VDAB-consulent)*
    - Ja
        - De cliënt is bij de VDAB ingeschreven als:
            - Werkzoekende
            - Vrije werkzoekende

        - Werkende werkzoekende
    - In welke categorie is de cliënt ingeschreven?: ...
    - De cliënt is ingeschreven sinds (dd./mm/jjjj): ...
    - Begindatum werkloosheidsduur: ...
- Nee

2. **Is de cliënt tewerkgesteld op het moment dat u deze vragenlijst invult?**
    - Ja, de cliënt is tewerkgesteld in...
        - het Normaal Economisch Circuit (NEC) *(vb. ook Siné, PWA, Activa, ...)*
        - het Buiten het Normaal Economisch Circuit (BNEC) (vb. Beschutte werkplaats, Sociale werkplaats, Lokale diensteneconomie (LDE), Werkervaringsprojecten (Wep-Plus), Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap (PWA), Siné, Activa, invoegbedrijven, ...)
        - een tewerkstelling krachtens artikel 60 §7 *(sociale tewerkstelling)*
        - Andere (vb. arbeidszorg, ...)
    - Nee
3. **De cliënt ontvangt loon als...**
    - Loontrekkende werknemer
    - PWA
    - Zelfstandige
    - Leerovereenkomst
    - Niet van toepassing
4. **Welke financiële uitkering ontvangt de cliënt op het moment van doorverwijzing?** *(Gelieve meerdere opties aan te vinken indien van toepassing)*
    - Niet van toepassing
    - Uitkering vanwege RVA
    - Mutualiteitsuitkering.
    - OCMW leefloon.
        - Sinds (dd/mm/jjjj): ...
    - OCMW equivalent leefloon.
        - Sinds (dd/mm/jjjj):...
    - Andere, nl.: ... *(vb. fonds voor beroepsziekten, uitkering verzekeringsmaatschappij, alimentatievergoeding, ...)*

b3.1.4.2 Opleiding en werk

1. **Wat is het hoogst behaalde diploma van de cliënt?**
   - Geen
   - Lager onderwijs
   - Eerste graad secundair onderwijs
   - Leertijd (Syntra)
   - Deeltijds beroepssecundair
   - 2e graad secundair algemeen vormend
   - 2e graad secundair beroeps
   - 2e graad secundair technisch
   - 2e graad secundair kunst
   - 3e secundair algemeen vormend
   - 3e secundair technisch
   - 3e secundair kunst
   - 3e en 4e secundair beroeps
   - Hoger Beroepsonderwijs (HBO)
   - Professionele bachelor/Hoger onderwijs van 1 cyclus (HO1C)
   - Academische bachelor
   - Master/Hoger onderwijs van 2 cycli (HO2C)
2. **Behaalde de cliënt dit diploma in België?**
   - Ja
   - Nee
     - Werd de cliënt zijn/haar diploma gelijkgeschakeld met het desbetreffende niveau in België?
       - Ja
       - Nee
     - Is er een niveaubepaling gesteld?
       - Ja, het diploma werd gelijkgesteld met volgend diploma in België: ...
       - Nee
3. **Volgde de cliënt een bijscholing gedurende de afgelopen 12 maanden?** *(Gelieve 12 maanden terug te rekenen vanaf het moment dat u deze vragenlijst invult)*
   - Ja
     - Omschrijf het soort opleiding:
       - Sollicitatietraining
       - Beroepsgerichte opleiding (technische vaardigheden)
       - Persoonsgerichte vorming (sociale en basisvaardigheden)
     - Welke instelling organiseerde de bijscholing?
       - Onbekend

        - OCMW
        - VDAB
        - Centrum Volwassenenonderwijs (CVO)
        - Syntra
        - Cevora
        - Centrum voor Beroepsopleiding of Omscholing (CBO)
        - Centrum voor Basiseducatie
        - Andere, nl. ...
  - Nee

4. **Werd er een jobdoelwit bepaald door de cliënt?**
  - Ja
    - Omschrijf het jobdoelwit: ...
      - Schat je dit jobdoelwit in als een *realistisch* jobdoelwit (= in overeenkomst met de mogelijkheden van de cliënt)?
        - Ja
        - Nee
      - Komt jouw oordeel betreffende de keuze van het jobdoelwit overeen met dat van de cliënt?
        - Ja
        - Nee
  - Nee

5. **Is er behoefte aan verdere uitklaring van het jobdoelwit?**
  - Ja
  - Nee

6. **Heeft de cliënt werkervaring opgedaan tijdens de afgelopen 12 maanden?** *(Gelieve 12 maanden terug te rekenen vanaf het moment dat u deze vragenlijst invult)*
  - Ja
    - Welke werkervaring deed de cliënt op? (Gelieve de sector en functie weer te geven): ...
    - Aantal jobs gedurende de afgelopen 12 maanden (Gelieve 12 maanden terug te rekenen vanaf het moment dat u deze vragenlijst invult):
      - 1 job
      - 2 jobs
      - 3 – 5 jobs
      - 6 – 10 jobs
      - > 10 jobs
      - onbekend
    - De cliënt deed werkervaring op in het...
      - binnenland
      - buitenland
      - binnen- én buitenland

- Wat was de totale duur van tewerkstelling?
  - ... % gewerkte tijd op jaarbasis
- Is de cliënt zijn/haar werkervaring in lijn met het huidige jobdoelwit?
  - Ja
  - Nee

- Nee

7. **Hoeveel bedraagt de inactiviteitsduur van de cliënt gedurende de laatste 5 jaar?** *(Gelieve 5 jaar terug te rekenen vanaf het moment dat u deze vragenlijst invult)*
   - < 1 jaar
   - 1-2 jaar
   - > 2 jaar
8. **Beschikt de cliënt over een arbeidskaart?:**
   - Ja, nl.
     - A (geldt voor alle in loondienst uitgeoefende beroepen, bij alle werkgevers en voor een onbepaalde tijd)
     - B (geldt bij één werkgever en is beperkt tot één jaar)
     - C (geldt voor alle in loondienst uitgeoefende beroepen en voor alle werkgevers. Deze arbeidskaart is van beperkte duur (één jaar hernieuwbaar))
   - Nee
     - Is er een arbeidskaart aangevraagd?
       - Ja
       - Nee
   - Niet van toepassing

b3.1.4.3 Talenkennis

1. **Is Nederlands de moedertaal of voertaal van de cliënt?** *(Nederlands is de voertaal indien cliënten (bijna) even vlot het Nederlands hanteren als hun moedertaal. Dit kan door zeer lang verblijf in België of door scholing te hebben genoten in het Vlaams landgedeelte. Voor hen is de kennis van het Nederlands geen enkele drempel naar elk jobdoelwit.)*
   - Ja
   - Nee
     - Wat is de niveaubepaling van de kennis van het Nederlands van de cliënt? (De bepaling van het niveau wordt vastgesteld a.d.h.v. een recent (=niet meer dan 2j geleden) schoolattest of attest van het Huis van het Nederlands. Gelieve de optie 'onbekend' aan te vinken indien er geen attest beschikbaar is. Onderstaande richtgraden zijn de richtgraden zoals gehanteerd door het Centrum voor Volwassenenonderwijs (CVO)).
       - Onbekend
       - Lager dan 1.1

- 1.1
- 1.2
- 2.1
- 2.2
- 2.3
- 2.4
- Uitgeleerd *(dit statuut kan enkel verkregen worden via een attest van het Huis van het Nederlands)*

2. **Is de cliënt gealfabetiseerd in het Latijns schrift?**
   - Lezen:
     - Ja
     - nee
   - Schrijven:
     - Ja
     - nee

b3.1.4.4 Drempels voor activering

De drempels voor activering worden beoordeeld op basis van de inschatting van de consulent.

De items in de eerste kolom (zie tabel b3.1) krijgen één van de volgende 4 scores toegekend door de consulent:

1. Er is geen belemmering
2. Er is een belemmering, maar tewerkstelling en/of opleiding is nog mogelijk mits ondersteuning
3. Er is een belemmering, waardoor tewerkstelling en/of opleiding momenteel niet mogelijk is
4. Ik kan (nog) geen inschatting maken m.b.t. deze drempel

Indien de items in de eerste kolom de score 3 of 4 toegekend kregen, gelieve dan aan te vinken welke items in de tweede kolom (zie onderstaande tabel) er precies van toepassing zijn. (Uitzondering: in tabel b3.1, item 4, wordt er gevraagd de psychische belemmeringen van de cliënt te specificeren in een open tekstvak).

Tabel b3.1 Medische en psychische factoren

Ziekte en hospitalisatie	- De cliënt is wegens ziekte/hospitalisatie belemmerd of niet in staat tot professionele activering. - De cliënt lijdt aan een fysische of psychiatrische ziekte (diagnose is gekend en wordt ondersteund door medische attesten). - De cliënt heeft gezondheidsklachten.
Zwangerschap/bevalling (bevallingsrust volgens wettelijke bepaling)	
Verslaving	
Psychische belemmeringen	- Indien ja, omschrijf (open tekstvak)
Handicap	- Er werd bij de cliënt een fysieke handicap vastgesteld. - Er werd bij de cliënt een mentale handicap vastgesteld. - Er werd bij de cliënt een arbeidshandicap vastgesteld. *(De cliënt wordt als arbeidsgehandicapt beschouwd wanneer na een administratief onderzoek, uit* ***attesten of verslagen****, blijkt dat hij:* *- ingeschreven is in het huidige VAPH (Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap);* *- een kwalificatie of getuigschrift heeft uit het buitengewoon onderwijs, of ex-BUSO of BLO-leerling is zonder dat er kwalificaties of getuigschriften behaald zijn;* *- recht heeft op een inkomensvervangende- of een integratie tegemoetkoming;* *- in het bezit is van een afschrift van een definitief geworden gerechtelijke beslissing of van een attest van een bevoegde federale instelling waaruit een blijvende graad van arbeidsongeschiktheid blijft;* *- recht heeft op bijkomende kinderbijslag of recht heeft op verhoogde kinderbijslag (als ouder met een handicap);* *- recht heeft op een invaliditeitsuitkering in het kader van de ziekteverzekering;* *- een attest heeft van een arbeidshandicap, afgeleverd door een door de VDAB erkende dienst of arts.*

Tabel b3.2 Wonen

Dakloos	- De cliënt heeft geen verblijfsadres of verblijft her en der. - De cliënt verblijft in een onthaaltehuis voor daklozen.
Ongezonde woning	- De cliënt heeft ernstige woonproblemen (brand, ongedierte, ...). - De woning van de cliënt werd onbewoonbaar verklaard.
Verhuizing/uithuiszetting	- De cliënt moet wegens omstandigheden zo spoedig mogelijk zijn huidige woonst verlaten. - De cliënt verhuist zeer regelmatig.
Verblijf in doorgangswoning *(= een woning die het OCMW voor een korte periode verhuurt aan mensen die zich in een noodsituatie bevinden. Het huurcontract wordt afgesloten voor maximaal 4 maanden en kan 1 maal verlengd worden).*	

Tabel b3.3 Gezin

Relatieproblemen	- Er zijn moeilijkheden in de partnerrelatie. - Er zijn moeilijkheden in de ouderrelatie (natuurlijke vader/moeder van het kind van de cliënt). - Er zijn moeilijkheden in de gezinsrelatie. - Er zijn moeilijkheden in de relaties met derden (o.a. buren, vrienden, ...) - Er is sprake van huiselijk geweld: langdurig psychisch, seksueel of lichamelijk geweld binnen het gezin (oudermishandeling, kindermishandeling, partnergeweld).
Opvoeding kinderen	- Er zijn moeilijkheden in de relatie/interacties ouder – kind. - Het kind heeft fysieke belemmeringen. - Het kind heeft psychische belemmeringen (autisme, aandachts-, gedrags-, angst-, stemmings-, ontwikkelingsstoornissen, ...). - De cliënt is alleenstaande vader/moeder met kinderlast.
Kinderopvang	- Er is kinderopvang aangevraagd, maar er is een lange wachtlijst. - De cliënt weigert kinderopvang te zoeken en er is onvoldoende mantelzorg. - De cliënt heeft onvoldoende kennis over opvangmogelijkheden en de werkwijze omtrent (de aanvraag van) kinderopvang.
Zorgtaak: de cliënt heeft thuis de zorg voor personen met een handicap, hoogbejaarden, of langdurig zieken	

Tabel b3.4 Ondersteuningsnetwerk

Sociaal/familiaal netwerk	- De cliënt heeft geen sociaal netwerk. - De cliënt heeft geen familiaal netwerk.
Op werk gericht netwerk	- Familieleden van de cliënt willen niet dat hij/zij gaat werken. - De cliënt leeft in een gezin waar niemand werkt. - De werkzoekende heeft weinig of geen vrienden of kennissen die werken.

Tabel b3.5 Maatschappelijke factoren

Op werk gericht voorkomen	- De cliënt heeft te weinig aandacht voor persoonlijke hygiëne in functie van werk. - De werkzoekende heeft geen op werk gericht voorkomen.
Communicatieve vaardigheden	- De cliënt kan zijn gedachten niet verwoorden. - De boodschap die de cliënt wil overbrengen, is niet congruent aan de boodschap die door anderen begrepen wordt. - De cliënt heeft een zwak taalgebruik, zowel wat betreft zijn/haar woordenschat, als zijn/haar expressie. - De cliënt is mondeling niet in staat om te communiceren. - De cliënt is schriftelijk niet in staat om te communiceren. - De cliënt is analfabeet.
Administratief organiseren	- De cliënt kan onvoldoende zelfstandig administratief organiseren. - De cliënt heeft te weinig inzicht in de administratieve verplichtingen zoals inschrijving op adres, aansluiting mutualiteit, ... - De cliënt is ex-zelfstandige en dient de nodige administratie in regel te brengen.
Sociale vaardigheden	- De omgang van de cliënt met anderen verloopt moeizaam of problematisch. - De cliënt kan zich moeilijk aan de vooropgestelde regels houden. - De cliënt respecteert de beleefdheidsregels niet. - De cliënt komt onvoldoende op voor zichzelf. - De cliënt kan niet omgaan met gezag.

Tabel b3.6 Werk en opleiding

(Studie)loopbaan	- De loopbaan van de cliënt bevat lange periodes van inactiviteit. - De cliënt heeft zelf nooit bewuste loopbaankeuzes gemaakt. - Vorige tewerkstellingen waren het resultaat van intense begeleiding. - De cliënt kan geen duidelijke informatie geven over zijn school- en/of werkverleden.

Tabel b3.7 Attitude

Nakomen afspraken bij de consulent	- De cliënt komt geregeld niet op de afspraak, zonder verwittiging. - De cliënt komt geregeld niet op de afspraak, maar verwittigt wel. - De cliënt brengt opgevraagde documenten niet binnen. - De cliënt volgt zijn stappenplan/GPMI niet op.
Eigen initiatief	- De cliënt onderneemt zelf geen stappen naar professionele activering. - De cliënt kan moeilijk eigen stappen zetten i.k.v. solliciteren en het zoeken naar een opleiding. - De cliënt vraagt niet zelf om een nieuwe afspraak.
Flexibiliteit in werk/opleiding	- Blijft de cliënt vasthouden aan één of een beperkt aantal jobdoelwitten ondanks een lange zoektocht en weigert hij/zij te zoeken naar andere mogelijkheden? (Ja/nee)
Frustratietolerantie bij werk/opleiding of het zoeken ernaar	- De cliënt geeft snel op met zoeken naar werk/opleiding. - De cliënt reageert gefrustreerd bij het solliciteren.
Motivatie	- De cliënt is niet gemotiveerd om verandering te brengen in zijn huidige situatie. - Het sollicitatiegedrag van de cliënt laat te wensen over: hij is niet actief op zoek naar werk.

Tabel b3.8 Andere

Mobiliteit	- De cliënt wenst zich niet te verplaatsen met het openbaar vervoer en beschikt over onvoldoende eigen vervoer. - De cliënt heeft niet de kennis om het openbaar vervoer te gebruiken. - De cliënt heeft niet de middelen om het openbaar vervoer te gebruiken. - De cliënt heeft in de nabije omgeving van zijn woonplaats geen toegang tot openbaar vervoer. - Het is nog onduidelijk in welke mate de cliënt zich wil/kan verplaatsen voor een job.
Zelfkennis eigen situatie op de arbeidsmarkt	- De cliënt heeft een onrealistisch jobdoelwit. - De cliënt heeft een onrealistische looneis. - De cliënt heeft onrealistische verwachtingen t.a.v. werkplaats. - De cliënt kan geen goede inschatting maken van de verwachtingen die de werkplaats heeft t.o.v. hem/haar. - De cliënt overschat zijn/haar eigen mogelijkheden.
Structuur	- De cliënt slaagt er niet in om regelmaat te brengen in het dagelijkse leven (op tijd opstaan, afspraken nakomen, ...) - De cliënt slaagt er niet in het eigen huishouden goed te organiseren.
Financiële situatie	- De cliënt heeft een schuldenlast. - De cliënt is in schuldbemiddeling. - Cliënt heeft onvoldoende middelen om in de eigen basisbehoeften (voeding, kleding en huisvesting) te voorzien.
Contact met justitie	- De cliënt heeft in de gevangenis gezeten. - De cliënt solliciteert vanuit de gevangenis. - De cliënt heeft een of meerdere veroordelingen. - De cliënt kan geen getuigschrift van goed zedelijk gedrag voorleggen. - De cliënt heeft actuele problemen met het gerecht.
Werkloosheidsval	Is er kans op werkloosheidsval?

b3.2 Deel 2: Beschrijving traject i.k.v. de proeftuin (monitoring)

b3.2.1 Acties ondernomen door VDAB

1. **Was de cliënt *voordat hij/zij werd doorverwezen* reeds in begeleiding binnen uw organisatie?**
   - Ja, de acties die vanaf de doorverwijzing ondernomen worden, zijn een voortzetting van reeds lopende acties.
   - Nee

2. **Welke actie wordt er vanuit uw organisatie voor/met de cliënt ondernomen in het kader van de proeftuin?**
   - Gespecialiseerde screening
   - Infosessie in groep
   - Intensieve begeleiding naar werk
     - Vacatureverwijzing
     - Vacaturemededeling
     - Activeringsbegeleiding
     - Jobbegeleiding (oriëntering, trajectbegeleiding, online sollicitatie-coaching, ondernemerschap)
     - Loopbaanbegeleiding
     - Andere, nl...
   - Opleiding
     - Sollicitatietraining
     - Beroepsgerichte opleiding (technische vaardigheden)
     - Persoonsgerichte vorming (sociale en basisvaardigheden)
     - Nederlandse les
     - Individuele Beroepsopleiding (IBO)
     - Instapopleiding
     - Andere, nl...
   - Werk
     - Sociale tewerkstelling (artikel 60 §7)
     - Werkervaring
     - Arbeidszorg
     - Vrijwilligerswerk intern/extern
     - Andere, nl...
   - Administratieve en juridische begeleiding
   - Psychosociale, morele, of opvoedende begeleiding
     - Geïntegreerde projecten voor maatschappelijke integratie (GPMI)
     - Budgetbegeleiding
     - Budgetbeheer
     - Psychologische begeleiding
     - Ouderenzorg en thuiszorg
     - Voogdij of materiële bewaring over minderjarige kinderen;
     - Andere, nl...
   - Materiële dienstverlening *(vb. financiële hulp via een leefloon, inkomensvervangende en aanvullende financiële steun, voorschotten op uitkeringen of hulp in natura)*
   - Huisvesting
     - Referentieadres en/of een eenmalige installatiepremie aan daklozen

    - het zoeken naar een alternatieve huisvesting voor permanente camping-bewoners
    - Bemiddelen bij huur- en woonproblemen;
    - Organiseren van de lokale adviescommissie gas, water en elektriciteit (LAC).
    - Andere, nl.
  - Andere, nl.: ...
3. **Startdatum van deze actie** (dd/mm/jjjj):...
4. **Voorziene einddatum van deze actie** (dd/mm/jjjj):...
5. **Wat is de voorziene duur van deze actie** (uitgedrukt in aantal dagen)?: ...
6. **Welke actoren zijn er bij de organisatie/uitvoering van deze actie betrokken?**
  - Deze actie is volledig in eigen beheer
  - Er wordt samengewerkt met (een) partner(s), nl.: ...
7. **Wat wilt uw organisatie met deze actie bereiken?** *(Indien er meerdere doelen nagestreefd worden, gelieve deze dan allemaal neer te schrijven)*
8. **Werd de actie vroegtijdig stopgezet?**
  - Ja
    - Wat was de reden voor de vroegtijdige stopzetting? (open tekstvak)
    - Op welke datum werd de actie vroegtijdig stopgezet?
  - Nee

b3.3 Acties ondernomen door OCMW

(Idem 'Acties ondernomen door VDAB')

Bibliografie

Bardach E. (1998*), Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Brookings Institution Press, Washington, DC.
Bogaerts K., Marx I., Vandelannoote D. & Van Mechelen N. (2010), 'Activering van werklozen en leefloners: ander pad, andere bestemming', Over.werk, 4/2010.
Buttiens D. & Verhoest K. (2010), 'Deugdelijk bestuur in tijden van crisis? De interorganisationele nood aan coördinatie binnen beleidsdomeinen in de Vlaamse overheid', paper voorgesteld op de conferentie *Politicologenetmaal 2010*, Leuven, België.
Champion C. & Bonoli G. (2011), 'Institutional fragmentation and coordination initiatives in western European welfare states', *Journal of European Social Policy*, n° 21, p. 323-334.
Collewet, Gravesteijn & de Koning (2009), *Diagnose-instrumenten bij re-integratie: best practices in andere landen*, onderzoek uitgevoerd door SEOR in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen.
Cousaert P. (2010), *Activeringstrajecten voor leefloners: een afgebakend experiment*.
De Cuyper P. (2010), *Inburgering in Vlaanderen (Deel 2): De efficiëntie en effectiviteit van het beleid geëvalueerd*. Onderzoek in opdracht van het Agentschap van Binnenlands Bestuur, VDAB en het Departement Onderwijs. Eindrapport.
Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (2011), *Jaarverslag 2011,* http://wvg.vlaanderen.be/departementwvg/jaarverslag/
Dommisse B. (2007), 'Samenwerken in ketens in de publieke sector', in J.H.A.M. Grijpink, *Geboeid door ketens: samen werken aan keteninformatisering*, Paperback: ISBN: 9081147013/9789081147019.
Einbinder S.D., Robertson P.J., Garcia A., Vuckovic G. & Patti R.J. (2000),' Interorganizational collaboration in social service organizations: A study of the prerequisites to success', *Journal of Children and Poverty*, vol. 6, n° 2, p. 119-140.
Friedkin N.E. (1978), 'University social-structure and social networks among scientists', *American Journal of Sociology*, vol. 83, n° 6, p. 1 444-1 465.
Gray A. (2002), *Integrated Service Delivery and Regional Co-ordination: A Literature Review*, Gray Matter Research Ltd, Wellington.
Hollander, Noordhuizen & Verweij, 2009Research voor Beleid (2009), *Evaluatie Pilots Gezamenlijke Beoordeling. Ervaringen van medewerkers en cliënten, eindrapport*, een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
Kuppens J. & Bollens J. (2012), *Tools voor een employability assessment (TEA). Onderzoeksfase 1: profiling en targeting systemen binnen de VDAB en de buitenlandse PES*, Intern HIVA-rapport.
Mattessich P., Murray-Close M. & Monsey B. (2001), *Collaboration: What Makes It Work*, Amherst H. Wilder Foundation, St Paul, Minnesota.
OCMW Antwerpen (2011), *Interne nota met betrekking tot structureel overleg tussen begeleiders OCMW en VDAB.*
Patton M.Q. (1997), *Utilization-Focused Evaluation. The new century text, 3th ed.,* Sage, Newbury Park, CA.
Provan K.G. & Milward H.B. (2001), 'Do Networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks', *Public Administration Review*, vol. 61, n° 4, p. 414-423.

Raeymaeckers P. & Dierckx D. (2012), 'How can we study the integration of networks among human service organizations? Some lessons from organizational sociology', *European Journal of Social Work 2012*, p. 1-19.
Raeymaekers P. & Dierckx D. (2010), 'Wat na het OCMW? Een typologie van loopbanen na het afsluiten van een activeringsmaatregel', *Over.werk*.
SERV (Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen) (2012), *VESOC akkoord loopbaanbeleid*. Beschikbaar op de website.
Struyven L. & Van Hemel L. (2009), 'The local integration of employment services: assessing network effectiveness of local job centres in Flanders. Environment and Planning C', *Government and Policy*, n° 27, p. 1 055-1 071.
Struyven L., Heylen V. & Van Hemel L. (2010), 'De (nog) niet bemiddelbaren: een verloren groep op de Antwerpse arbeidsmarkt?', *Over.werk*, nr. 2/2010.
Struyven L., Van Hecke E., Van Hemel L. & Stuyck K. (2007), *Naar één loket voor werk. Synthese en aanbevelingen over de ruimtelijke spreiding en het partnerschap van de werkwinkel,* HIVA-rapport.
Swanborn P.G. (2007), *Evalueren. Het ontwerpen, begleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*, tweede druk. Boom Onderwijs, Amsterdam.
Van Delden P. (2009), *Samenwerking in de publieke dienstverlening: samenwerking en resultaten*. Uitgeverij Eburon.
VDAB, Jaarverslagen 2000, 2010 en 2011, http://www.vlaanderen.be/nl/publicaties
VDAB (2012), Jaarverslag 2012, http://www.VDAB.be/trends/jaarverslag.shtml
Vlaamse Overheid (2011), *Conceptnota 'Van Arbeidszorg naar een nieuw geïntegreerd beleidskader: W²'*
Vlaamse Regering (2009), *Vlaams regeerakkoord 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving*, beschikbaar op Vlaanderen.be
Vlaamse Regering (2011), 'Beleidsbrief werk: Beleidsprioriteiten 2011-2012', *Stuk 1339* (2011-2012) - Nr. 1. Beschikbaar op de website van het Vlaams Parlement.

KU LEUVEN HIVA
ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING

www.hiva.be

Maatschappelijke evoluties zoals de heterogeniteit van cliëntenbestanden en het toenemende activeringsbeleid maken dat er tussen de VDAB en de OCMW's meer wisselwerking is, die ook noopt tot meer afstemming en samenwerking in de dagelijkse werking. Hiertoe zette de Vlaamse overheid een beperkt aantal proeftuinen op in 2012 - de zogenaamde fase 2 van de proeftuinen VDAB-OCMW. Deze hadden tot doel om meer gepaste en geïntegreerde trajecten te organiseren met de VDAB als arbeidsmarktregisseur en de OCMW's als belangrijke lokale welzijnspartner. In dit onderzoek brengen we op basis van de ervaringen binnen de vijf deelnemende proeftuinen in kaart hoe de stromen van cliënten van OCMW naar VDAB (en omgekeerd) lopen, hoe potentiële cliënten worden geïdentificeerd en hoe de samenwerking concreet vorm krijgt. Vervolgens analyseren we de randvoorwaarden, zowel binnen als tussen de betrokken organisaties en zowel op het lokale als op het centrale beleidsniveau. Het onderzoeksrapport bevat tot slot een aantal beleidsaanbevelingen voor deze verschillende niveaus.

Lien Van Mellaert is Master in de Arbeids- en Organisatiepsychologie en is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het HIVA-KU Leuven.

Ludo Struyven (doctor in de sociale wetenschappen) is hoofd van de Onderzoeksgroep Arbeidsmarkt van het HIVA-KU Leuven en doceert deeltijds aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de KU Leuven. Hij is ook titularis van de Federgon-leerstoel Dynamiek op de Arbeidsmarkt (DynaM).

Janne Kuppens is Master in de Arbeids-, Organisatie- en Personeelspsychologie (KU Leuven) en was ten tijde van het onderzoek wetenschappelijk medewerker aan het HIVA-KU Leuven.