

Het nieuwe werkervaringsprogramma: een evaluatie

De Cuyper, P., Jacobs, L. & Van Opstal, W. 2010. *Evaluatie van het nieuwe werkervaringsprogramma. Een analyse van de organisatie en financiële positie van de leerwerkbedrijven*. HIVA – Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving.

‘Werkervaring’ is een instrument binnen het Vlaamse arbeidsmarktbeleid dat voor langdurig werkzoekenden een brug wil slaan tussen werkloosheid en reguliere tewerkstelling. Dit gebeurt door het aanbieden van werkervaring in combinatie met opleiding en begeleiding op en naast de werkvloer. Tot 1 januari 2009 kreeg deze maatregel vorm in het Werkervaringsplan-plus, of WEP+. Vanaf 1 januari 2009 werd WEP+ grondig hervormd. Via een evaluatie-onderzoek brachten we de financiële, inhoudelijke en organisatorische impact van het nieuwe werkervaringsprogramma in kaart.

Werkervaring in Vlaanderen

WEP+ wil langdurig werkzoekenden reïntegreren op de arbeidsmarkt door hen gedurende een jaar betaald werk met een intensieve opleiding en begeleiding aan te bieden. WEP+ contracten werden toegekend aan vzw's of lokale besturen die zich als 'promotor' engageren om een begeleiding en opleiding op maat van de werkzoekende te voorzien. Uit evaluatie-onderzoek (Administratie werkgelegenheid, 2000; Heylen & Bollens, 2007), bleek dat er binnen dit programma twee types promotoren bestonden: het ervaringsgerichte en het tewerkstellingsgerichte type. Bij het ervaringsgerichte type wordt de werkervaring aangepast aan de noden van de doelgroep. Het tewerkstellingsgerichte type beschouwt het tewerkstellingsprogramma als een kostenbesparende factor: begeleiding van de werknemers is er geen prioriteit. Via een nieuw kader voor werkervaring tracht de Vlaamse regering (onder meer) dit knelpunt te

remediëren. Het nieuwe werkervaringsprogramma trad in werking op 1 januari 2009. De doelstelling van het nieuwe programma is het waarborgen van een evenwaardige begeleiding voor elke doelgroepwerknemer, ongeacht de organisatie waar de werkervaring doorgaat. Daarnaast wordt er ook sterker gefocust op de uitstroom naar het Normaal Economisch Circuit (NEC).

Om deze doelstellingen te realiseren, werden organisatorische, inhoudelijke en financiële wijzigingen aangebracht in het programma. Werkervaring bestaat voortaan uit twee modules: een werkervarings- en een inschakelingsmodule. De inschakelingsmodule geeft de doelgroepwerknemer recht op een algemene vorming (ICT, Nederlands), een kwalitatieve begeleiding op de werkvloer, een attest van verworven competenties, een sollicitatietraining, een actieve bemiddeling naar een reguliere job en recht op zes maanden individuele nazorg bij de nieuwe werkgever. De inschakelingsmodule wordt aangeboden door nieuw opgerichte organisaties, namelijk de leerwerkbedrijven. Deze leerwerkbedrijven zijn meestal een samenwerkingsverband tussen werkervaringspromotoren. Naast werkervaring bieden ze de inschakelingsmodule aan voor zowel interne als externe doelgroepwerknemers. Een derde belangrijke wijziging in het programma is het feit dat VDAB instaat voor de toeleiding naar de werkervaringsplaatsen. Tot slot werd ook de financiering gewijzigd. De bestaande premies werden aangepast en er werd een

beperkte resultaatsfinanciering bij uitstroom voorzien van 1 000 euro per doelgroepwerknemer.¹

Onderzoekopzet

Met dit onderzoek gingen we na welke impact het nieuwe kader met betrekking tot werkervaring heeft in de uitvoeringspraktijk. Volgende vragen stonden centraal in ons onderzoek:

- Hoe werd het nieuwe organisatie-model in de praktijk geïmplementeerd en wat zijn eventuele knelpunten?
- Is de vooropgestelde financiering kostendekkend en voldoende om een kwalitatieve begeleiding te waarborgen?
- Welke lessen kunnen uit voorgaande worden getrokken en welke oplossingen voor eventuele knelpunten op financieel en/of organisatorisch vlak kunnen worden aangereikt?

Om de verschillende onderzoeksvragen te beantwoorden, werd een mix van onderzoeksmethoden gehanteerd: analyse van administratieve data, een beperkte survey, semi-gestructureerde interviews met beleidsactoren en met de verantwoordelijken van de leerwerkbedrijven. Aangezien het nieuwe werkervaringsprogramma zowel organisatorisch als financieel de zwaarste impact heeft op de leerwerkbedrijven hebben we ons voornamelijk op deze bedrijven gefocust.

Om zicht te krijgen op de financiële situatie van de leerwerkbedrijven hadden we aanvankelijk de intentie om gebruik te maken van de subsidiedossiers ingediend bij het Vlaams Subsidieagentschap en de databanken van de monitor sociale inschakelingseconomie (Deraedt & Van Opstal, 2009). Deze gegevens bleken echter slechts beperkt bruikbaar om een zicht te krijgen op de financiële impact van het nieuwe kader. Daarom opteerden we ervoor om een survey uit te voeren bij alle 45 interne promotoren. De promotoren moesten via deze survey een realistische inschatting geven van de inkomsten en uitgaven van de werkervarings- en inschakelingsmodule voor 2010. We ontvingen van 37 van de 45 interne promotoren een volledig ingevulde elektronische vragenlijst, wat neerkomt op een respons van 82%. Deze promotoren vertegenwoordigen samen 89% van de totale erkende interne werkervaringsplaatsen.² In wat volgt lichten we de belangrijkste conclusies beknopt toe en formuleren we enkele beleidsaanbevelingen.

Het leerwerkbedrijf als samenwerkingsverband

Om de doelstelling van een gelijkwaardig aanbod te realiseren, moeten de leerwerkbedrijven de inschakelingsmodule zowel aanbieden aan de eigen doelgroepwerknemers, als aan de WEP+ werknemers bij de externe promotoren.³ Het besluit laat veel vrijheid aan de leerwerkbedrijven om het aanbod van de inschakelingsmodule zelf in te vullen. De inhoud van de inschakelingsmodule blijkt dan ook de nodige verschillen te kennen, zowel tussen als binnen de leerwerkbedrijven:

- Ongeveer de helft van de leerwerkbedrijven voorziet een minimumpakket voor alle interne doelgroepwerknemers. De intensiteit en inhoud van deze pakketten variëren tussen de leerwerkbedrijven: van 1,5 dag opleiding over de hele werkervaring tot 1 dag opleiding per week. De grootte van het aanbod hangt onder meer samen met de visie van de promotor op werkervaring.
- De aanvang en duur van de sollicitatietraining verschilt tussen de leerwerkbedrijven. Het aantal uren varieert tussen de 12 en 60 uur, met een gemiddelde van 24-30 uur. De pakketten kunnen daarnaast ook verschillen binnen het leerwerkbedrijf.
- Niet alle leerwerkbedrijven hadden op het moment van de interviews al een uitgewerkt nazorgaanbod. Er bestaan daarnaast verschillen inzake de vooropgestelde contactmomenten en het al dan niet verplichte karakter van het nazorgtraject tussen de leerwerkbedrijven.
- Tot slot kent de caseload van de inschakelingscoaches sterke verschillen tussen de leerwerkbedrijven. Deze varieert tussen 14,6 en 50 voltijds equivalenten (VTE) per inschakelingscoach.

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

dat het zeker voor bepaalde externe doelgroepwerknemers ook geen gelijkwaardig aanbod is. Samenhangend met de verschillen in inhoud konden we vaststellen dat het samenwerkingsverband binnen de leerwerkbedrijven op verschillende wijzen wordt ingevuld: van een puur administratieve samenwerking tot een streven naar inhoudelijke samenwerking en integratie. De afstemming situeert zich voornamelijk bij de invulling van de inschakelingsmodule. De meerderheid van de leerwerkbedrijven neemt het initiatief om een eenvormig en complementair aanbod na te streven. Een minderheid van de leerwerkbedrijven doet dit niet, waardoor het aanbod voor deze doelgroepwerknemers zal verschillen naargelang de promotor waarbij men is tewerkgesteld. Op het vlak van personeelsformatie en -allocatie, de integratie van ondersteunende processen en diensten en toeleiding wordt er weinig organisatorische samenwerking nagestreefd en gerealiseerd. Het potentieel van het leerwerkbedrijf wordt dan ook nog niet ten volle benut. Dit is geen verrassing. Vanuit het beleid bestaat immers geen incentive om de inhoudelijke samenwerking binnen het leerwerkbedrijf te stimuleren, zodat het investeren in afstemming een extra kost betekent voor het leerwerkbedrijf.

Toeleiding kan verder verfijnd worden

In het nieuwe werkervaringsprogramma neemt VDAB de regisseursrol op en zorgt voor de toeleiding van werkzoekenden naar de interne en externe promotoren. De bezettingsgraad voor de interne promotoren bedroeg eind 2009 90%, wat een vlotte toeleiding vanuit VDAB suggereert. De toeleiding vanuit VDAB kan echter verder verfijnd worden. Uit het onderzoek bleek dat verschillende promotoren immers zelf acties ondernemen om actief kandidaten te rekruteren, omdat de plaatsen anders moeilijk ingevuld raken.

VDAB hanteert bij deze toeleiding twee modellen: toeleiding door (alle) trajectbegeleiders en toeleiding door een vast aanspreekpunt, dit zijn meestal de voormalige WEP-experten. De toeleiding door de experts blijkt vlotter te verlopen, zowel naar volume als naar de match die gemaakt wordt tussen kandidaat en functie. Het model waarbij enkel de trajectbegeleiders toeleiden, lijkt in de praktijk minder goed te werken. Trajectbegeleiders kunnen immers naar veel instrumenten en maatregelen

toeleiden. Bovendien is de gedefinieerde doelgroep zeer ruim en weinig gefocust. Dit gebrek aan criteria is vaak geen probleem voor de WEP-experten, zij kennen de promotoren en weten welk profiel gewenst is. Voor de trajectbegeleiders is dit minder eenvoudig, ze kennen de promotoren en werkervaringsplaatsen vaak minder goed. Dit leidt er volgens de promotoren toe dat niet altijd de correcte doelgroep wordt doorverwezen.

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

De verschillen in bezettingsgraad tussen de leerwerkbedrijven (die variëren tussen de 69 en 100%) zijn echter niet enkel toe te schrijven aan het gehanteerde VDAB-model. De al dan niet (pro)actieve houding van het leerwerkbedrijf met betrekking tot toeleiding, het al dan niet strikt toepassen van informele criteria en de regionale context spelen (ook) een belangrijke rol.

De financiering: een knelpunt?

Aan de hand van de bovenvermelde survey zijn we nagegaan of de nieuwe financiering al dan niet kostendekkend is. Op basis van de financiële analyse blijkt dat 66% van de promotoren een verlieslatende werkervaringsmodule budgetteert. Het gemiddelde verlies per VTE WEP¹ per wordt op 2 207 euro geraamd. Voor de inschakelingsmodule is het beeld positiever: 66% budgetteert een winstgevend inschakelingsmodule met een gemiddelde winst van 269 euro per VTE WEP+ werknemer. Wanneer we de resultaten van beide modules samen nemen, blijkt 57% van de promotoren verlieslatend te zijn. Dit loopt op tot 74% als we de vaste kosten (overheadkosten) en kosten gepaard met het penhouderschap mee in beschouwing nemen.⁴

Uit de analyses blijkt dat de belangrijkste verklaring voor het al dan niet rendabel zijn van de werkervaringsmodule de omzet is die gerealiseerd wordt per VTE doelgroepwerknemer. Voor promotoren met een verlieslatende werkervaringsmodule bedraagt deze 4 684 euro, voor promotoren met een rendabele werkervaringsmodule 15 070 euro. De leefbaarheid van deze module blijkt dus in belangrijke mate af te hangen van het vinden van betalende klanten. De bezettingsgraad, tewerkstellingsgraad en dekkingsgraad van de premies blijken geen impact te hebben op de rentabiliteit. Bovendien blijkt dat dé droomniche niet bestaat: verschillen in rentabiliteit zijn immers niet zomaar toe te wijzen aan het activiteitendomein waarin men actief is. Noch de kapitaalintensiteit, noch de schaal van de activiteiten, noch de caseload van de instructeurs blijkt een doorslaggevende rol te spelen in de rentabiliteit van een activiteit.

Wat betreft de inschakelingsmodule maken de bezettingsgraad en de caseload van de inschakelingscoaches het verschil tussen een rendabele en niet-rendabele inschakelingsmodule. Ter illustratie: bij de promotoren met een niet-rendabele inschakelingsmodule bedraagt de caseload 16,5 VTE, daar waar deze bij de promotoren met een rendabele inschakelingsmodule bijna de helft hoger ligt (+7,3 VTE).

Tot slot: spanning tussen organisatie- en beleidsdoelstellingen

Uit de financiële analyse blijkt dat er een knelpunt bestaat met betrekking tot de financiering van de werkervaringsmodule. Dit brengt niet enkel de leefbaarheid van de leerwerkbedrijven in het gedrang, maar ook het realiseren van de beleidsdoelen. Uit het onderzoek blijkt immers dat er bij heel wat leerwerkbedrijven in mindere of meerdere mate een spanning bestaat tussen beleids- en organisatiedoelen. Bij enkele leerwerkbedrijven is de financiële situatie zo precair dat op dit moment het 'overleven' van de eigen organisatie primeert op het realiseren van de beleidsdoelen.

De spanning tussen doelstellingen blijkt onder meer uit onderstaande vaststellingen:

- bij de meerderheid van de promotoren primeert de bezetting boven het uitstroompotentieel. De promotoren zullen dan ook eerder lage instapcriteria hanteren om ervoor te zorgen dat de

bezetting zo hoog mogelijk is, dan dat ze sterkere profielen zoeken om een zo hoog mogelijke uitstroom te realiseren. Dit is opmerkelijk gezien de finaliteit van werkervaring de uitstroom naar het NEC is;

- enkele leerwerkbedrijven geven aan dat ze geen minimumpakket vorming aanbieden, omdat de financiering ontoereikend is;
- bij slechts twee van de vijftien leerwerkbedrijven start de sollicitatietraining na zes maanden, de overige leerwerkbedrijven bieden pas na negen maanden sollicitatietraining aan, zodat de mogelijkheid om uit te stromen na zes maanden weinig lijkt te worden benut. Het snel uitstromen betekent dat de werkervaringspromotor op zoek moet naar een nieuwe kandidaat. Indien dit niet lukt, staat de plaats leeg en wordt er geen financiering ontvangen;
- uit de interviews en de survey kunnen we tot slot afleiden dat het merendeel van de promotoren weinig rekening houdt met de nazorgpremie.

Het huidige sturingsinstrumentarium leidt dus tot een spanning tussen beleidsdoelen en organisatiedoelen. Om de leefbaarheid van de promotoren te garanderen, maar ook de beleidsdoelstellingen te realiseren, lijkt het aanpassen van de financiering aangewezen. In dit kader pleiten we voor een sterke verhoging van de nazorgpremie. Op deze wijze wordt het financieringsprobleem aangepakt en een betere aansluiting met de beleidsdoelstellingen nagestreefd. Bovendien betekent het een beloning voor de leerwerkbedrijven die zwaar hebben geïnvesteerd in de inschakelingsmodule en een incentive voor anderen om dit te doen.

Het verhogen van de financiering is echter niet voldoende om de bestaande knelpunten te remediëren, ook het ondersteunen van financieel niet-rendabele promotoren is noodzakelijk. Hierbij kan gedacht worden aan een model analoog met de adviesbureaus in de sociale economie waarbij verplicht (gesubsidieerd) managementadvies wordt opgelegd bij (zware) verlieslatendheid. Ook de uitbreiding naar het overige instrumentarium van de adviesbureaus binnen de sociale economie, zoals haalbaarheidsstudies en een sterkte zwakte analyse, lijkt hier een te overwegen optie om de promotoren/leerwerkbedrijven te ondersteunen. Dit kan mee worden opgenomen in de hertekening van de ondersteuningsstructuren van de sociale economie die op dit moment aan de gang is.

Peter De Cuyper
Laura Jacobs
HIVA – Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving

Wim Van Opstal
Sociale School Heverlee – KHLeuven

Noten

1. Het leerwerkbedrijf ontvangt deze premie voor elke doelgroepwerknemer die gedurende het half jaar na het werkervaringstraject minstens twee maanden ononderbroken in het NEC tewerkgesteld is.
2. Op basis van cijfergegevens van het Vlaams Subsidieagentschap.
3. Dit zijn de werkervaringspromotoren die geen deel uitmaken van de leerwerkbedrijven en enkel instaan voor het aanbieden van de werkervaringsmodule aan de doelgroepwerknemers.

4. De penhouder is de organisatie binnen het samenwerkingsverband die het leerwerkbedrijf vertegenwoordigt en fungeert als algemeen aanspreekpunt, zowel naar het beleid toe als naar de interne en externe partners.

Bibliografie

- Administratie Werkgelegenheid 2000. *Evaluatie WEP-plusplan. Een analyse van 510 WEP plus projecten van bepaalde duur*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, departement EWBL.
- Deraedt, E. & Van Opstal, W. 2009. *Een monitor voor de sociale inschakelingseconomie in Vlaanderen. Resultatenrapport*. Leuven: Steunpunt WSE.
- Heylen, V. & Bollens, J. 2007. *Uitstroom Wep-plus*. Leuven: HIVA-K.U.Leuven.