

Uitdagingen en kritische succesfactoren voor de lokale diensteneconomie

Een kwalitatief onderzoek naar de gevolgen van het
nieuwe decreet voor ondernemingen binnen de sector

Diana Gebruers

R0478136

Masterproef aangeboden tot het behalen van de graad
MASTER IN HET SOCIAAL WERK EN SOCIAAL BELEID

Promotor: Prof. Dr. Valeria Pulignano
Verslaggever: Jan Van Bavel
Dagelijkse begeleider: Milena Franke
Academiejaar: 2019-2020
Word count: 16.920

Dankwoord

Niet alleen beëindig ik met deze masterproef mijn studie Master in het Sociaal Werk en Sociaal Beleid, maar zet ik ook een punt achter bijna twintig jaar universitaire opleiding. In dit dankwoord grijp ik de mogelijkheid aan om iedereen te bedanken die mij geholpen heeft bij het tot stand brengen van deze masterproef.

Om te beginnen wil ik alle respondenten bedanken die bereid waren om hun inzichten en ervaringen met mij te delen, vooral in deze moeilijke omstandigheden van de Covid-19 pandemie.

Mijn bijzondere dank gaat uit naar mijn begeleidster Mevr. Milena Franke voor haar geduld en opbouwende feedback die me enorm hebben geholpen. Daarbij wil ik ook mijn promotor Prof. Dr. Valeria Pulignano bedanken om mij te ondersteunen bij mijn masterproef.

Daarnaast ben ik Dhr. Jan Van Passel heel dankbaar voor zijn vertrouwen en medewerking. Dankzij zijn bijdrage heb ik de kans gekregen om deze masterproef te ontwerpen en uit te werken.

Aan mijn familie, bedankt om mij steeds te steunen en te luisteren, ook al neem ik de telefoon soms niet onmiddellijk op. Jullie geduld, liefde, en begrip gedurende deze jaren is enorm geweest.

Vervolgens wil ik mijn medestudenten en vrienden bedanken voor alle steun en hulp, met in het bijzonder Carl, Ede, Naseem en Ilana, voor het steeds kritisch nalezen en verbeteren van mijn teksten.

Tot slot wil ik mijn docenten van zowel de Katholieke Universiteit Leuven als de Universiteit van Buenos Aires bedanken voor het stimuleren van het kritisch denken en de sociologische verbeelding bij hun studenten. Jullie hebben niet alleen bijgedragen aan mijn professionele opleiding, maar ook aan mijn persoonlijke groei. Ik dank u allen daarvoor.

Abstract

De laatste jaren zijn er grondige hervormingen doorgevoerd binnen de lokale diensteneconomie. Sinds de oprichting van de sector tot nu toe hebben zowel de Federale als Vlaamse overheid tal van veranderingen aangebracht, die een reactie zijn geweest op de opvatting van wat de beste oplossing was om de meest kwetsbare groepen van de maatschappij uit de werkloosheid te halen.

Deze masterproef wil nagaan wat de mogelijke gevolgen van het nieuwe decreet lokale diensteneconomie zijn geweest voor de ondernemingen binnen de sector in Vlaanderen op vier vlakken: organisatie van de ondernemingen; toewijzing en bemiddeling van de doelgroepwerknemers; verplichte doorstroom; en financiering. Om de opvattingen van de respondenten over de veranderingen die de ondernemingen hebben ervaren in kaart te brengen werden zeven semigestructureerde interviews afgenomen bij medewerkers met leidinggevende functies van organisaties met verschillende dienstverleningen.

De onderzoeksresultaten tonen aan dat de veranderingen geïntroduceerd door de regelgeving geen aanzienlijke invloed hebben gehad op de sociale ondernemingen op het vlak van hun interne organisatie, maar wel wat betreft hun financiering, en instroom en doorstroom van de doelgroepmedewerkers. Daarnaast kunnen er een aantal variabelen geïdentificeerd worden die een structurele impact hebben gehad op deze dimensies van analyse, met name de schaalgrootte van de organisatie (aantal VTE's), de dienstverlening, de rol van de VDAB, de samenwerking tussen de betrokken actoren en de onduidelijkheden en tekortkomingen in de wetgeving.

Bovendien kan geconcludeerd worden dat de inschakelingstermijn van vijf jaar voor slechts een deel van de doelgroepwerknemers voldoende tijd is. Daarom zijn de respondenten van mening dat het inschakelingstraject flexibel(er) zou moeten zijn en zich indien nodig aan de situatie van de werknemer moet kunnen aanpassen. Hierbij aansluitend wordt de vereiste van verplichte doorstroom van de werknemers bekritiseerd. Dit niet alleen omdat het botst met de reële mogelijkheden van veel mensen, maar ook omdat het geen rekening houdt met de evolutie en de nieuwe eisen van een steeds meer competitieve arbeidsmarkt. Daarom wordt er aanbevolen om een terugkeerbeleid in de wetgeving op te nemen voor werknemers die geen duurzame tewerkstelling kunnen vinden in de reguliere arbeidsmarkt.

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Inleiding | 1 |
| 2 | Literatuurstudie | 3 |
| 2.1 | Opkomst van de sociale economie in Vlaanderen..... | 3 |
| 2.2 | De lokale diensteneconomie | 4 |
| 2.3 | Vergelijkende analyse tussen het oude en het nieuwe decreet..... | 5 |
| 2.4 | Toeleiding, inschakelingstraject en doorstroom van doelgroepwerknemers | 7 |
| 2.5 | Conclusie literatuurstudie | 10 |
| 3 | Onderzoeksvragen | 11 |
| 4 | Methodologie | 12 |
| 4.1 | Onderzoekspopulatie | 12 |
| 4.2 | Dataverzameling | 13 |
| 4.3 | Data-analyse | 15 |
| 5 | Onderzoeksresultaten | 16 |
| 5.1 | Gevolgen van de veranderingen door het nieuwe decreet voor de sociale ondernemingen .. | 16 |
| 5.1.1 | Gevolgen voor de interne organisatie van de ondernemingen..... | 16 |
| 5.1.2 | Impact op de financiële leefbaarheid van de organisaties..... | 17 |
| 5.1.3 | Impact op instroom | 18 |
| 5.2 | Belangrijkste obstakels voor een succesvolle doorstroom van de doelgroepmedewerkers.... | 20 |
| 5.2.1 | Onduidelijkheden in de LDE-wetgeving en belemmeringen bij de samenwerking met de begeleidingspartners | 20 |
| 5.2.2 | Impact van de verplichte doorstroom op LDE-werknemers met een anciënniteit van meer dan 5 jaar..... | 21 |
| 5.2.3 | De competenties en de context van de doelgroepwerknemers..... | 22 |
| 5.2.4 | Aansluiting van de competenties bij de reguliere arbeidsmarkt | 23 |
| 5.2.5 | Nieuwe doelstelling van de sector: verplichte doorstroom | 25 |
| 5.3 | Aanbevelingen geformuleerd door de ondernemingen..... | 26 |
| 5.3.1 | Flankerend beleid | 26 |
| 5.3.2 | Optimalere samenwerking met de VDAB en de begeleidingspartners..... | 28 |
| 5.3.3 | Inschakelingstraject 'op maat' van de doelgroepwerknemer | 29 |
| 5.3.4 | Terugkeerbeleid | 29 |
| 6 | Besluit | 32 |
| 7 | Discussie | 35 |
| 8 | Bronnenlijst | 37 |
| 9 | Bijlagen | 40 |

| | | |
|-----|--|----|
| 9.1 | Bijlage 1: Topic-vragenlijst | 40 |
| 9.2 | Bijlage 2: Geïnformeerde toestemming | 42 |
| 9.3 | Bijlage 3: Codeerschema | 43 |

Lijst van afkortingen

BW: Beschutte Werkplaats

CMW: Collectief maatwerk

DAPB: Diensten aan personen en bedrijven

DIV: Dienstverlenende intergemeentelijke vereniging

GOB: Gespecialiseerde Opleidings-, Begeleidings- en bemiddelingsdienst

ICF: International classification of functioning

LDE: Lokale diensteneconomie

NEC: Normaal economisch circuit

OCMW: Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn

POP: Persoonlijk ontwikkelingsplan

PWA: Plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen

SERV: Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

SINE: Sociale inschakelingseconomie

SW: Sociale Werkplaats

VDAB: Vlaamse dienst voor arbeidsbemiddeling

VTE: Voltijds equivalent

VZW: Vereniging zonder winstoogmerk

WSE: Departement werk en sociale economie

Lijst van tabellen

Tabel 1: Deeldomeinen voor indicering van doelgroepwerknemers en voorbeelden van indicatoren

Tabel 2: Doorstroomtraject binnen LDE: processtappen

Tabel 3: Respondentenlijst

Tabel 4: Belangrijkste obstakels voor doorstroom en aanbevelingen uit de sector

1 Inleiding

De lokale diensteneconomie (LDE) wordt geacht een brug tussen de sociale economie en de reguliere arbeidsmarkt te zijn. De LDE biedt kwaliteitsvolle begeleiding en individueel passende tewerkstelling aan mensen met een zekere afstand tot de arbeidsmarkt met het oog op doorstroom (Werk.be, z.d.). Deze doelgroepwerknemers zijn voornamelijk werkzoekenden die nood hebben aan een langdurige periode van begeleiding en competentieversterking om de overstap naar de reguliere economie te kunnen maken.

De laatste jaren zijn er grondige hervormingen doorgevoerd binnen de lokale diensteneconomie. Sinds de oprichting van de sector tot nu toe hebben zowel de Federale als Vlaamse overheid tal van veranderingen aangebracht. Deze masterproef kwam tot stand naar aanleiding van het nieuwe decreet betreffende lokale diensteneconomie dat van kracht is sinds april 2015 en het uitvoeringsbesluit dat op 19 december 2014 goedgekeurd werd. Met dit decreet legt de Vlaamse overheid steeds meer de nadruk op de doorstroom van doelgroepwerknemers vanuit de sociale ondernemingen naar het normaal economisch circuit (NEC) (Van Den Bossche, 2009, p. 6).

Deze nieuwe regelgeving is ontstaan uit een bredere hervorming van de sociale economie en maakt deel uit van een reeks maatregelen die de structuur van de sociale economie pogen te vereenvoudigen, om de afstemming tussen de werkvormen binnen de sector te verbeteren (Van Passel & Vancoillie, 2015, p. 27). De twee pijlers die vandaag de sector vormen -namelijk de pijler maatwerk (de voormalige beschutte en sociale werkplaatsen) en de pijler lokale diensteneconomie- zijn het resultaat van de wijzigingen die door het nieuwe decreet zijn aangebracht.

Het nieuwe decreet bevat een aantal bepalingen die een grote impact zouden kunnen hebben zowel op sociale ondernemingen als op doelgroepwerknemers. In het bijzonder is de naderende doorstroomverplichting een maatregel die heel wat uitdagingen met zich meebrengt voor de sector van de lokale diensteneconomie. Het decreet stelt een ambitieus doel voorop van 100 procent doorstroom, dat in het jaar 2020 zal worden doorgevoerd. Op deze manier worden de doorstroomvereisten in de lokale diensteneconomie nog dwingender aangezien er verwacht wordt dat alle doelgroepwerknemers binnen de termijn van vijf jaar (uitzonderlijk 1 jaar verlenging mogelijk) tewerkstelling in de sector de stap zetten naar een job in de reguliere economie (Rosvels, 2016, p. 13).

In deze thesis zal de focus gelegd worden op de perspectieven van de lokale diensteneconomieondernemingen, aangezien de aangebrachte wijzigingen verschillende domeinen van de werking van de organisaties beïnvloeden. Deze masterproef wil nagaan wat de mogelijke gevolgen van het decreet zijn geweest voor de organisaties in de sector op vier vlakken: organisatie van de ondernemingen; toewijzing en bemiddeling van de doelgroepwerknemers; verplichte doorstroom; en financiering. Hierbij ligt de nadruk op hoe organisaties deze transitie hebben doorlopen en op de informatie die zij kunnen bieden over de invloed van het nieuwe doorstroombeleid op de doelgroepwerknemers.

Daarnaast zal deze masterproef ook op zoek gaan naar de belangrijkste drempels waarmee ondernemingen worden geconfronteerd om een succesvolle doorstroom van de doelgroepmedewerkers naar het NEC te realiseren. Met andere woorden, wat zijn de obstakels, vanuit het perspectief van de organisaties, voor een duurzame en kwaliteitsvolle tewerkstelling van de doelgroepwerknemers.

Ten slotte is het de bedoeling van dit onderzoek om vanuit het perspectief van de organisaties op zoek te gaan naar concrete acties of aanpassingen die zouden kunnen opgezet worden om de integratie van de LDE-werknemers te ondersteunen. Met andere woorden, het onderzoek wil in kaart brengen wat sociale ondernemingen nodig achten om een kader te kunnen aanbieden waarbinnen doorgroei en doorstroom van de doelgroepwerknemers bevorderd wordt.

Deze masterproef is ingedeeld in vijf hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk worden de opkomst en ontwikkelingen van de sociale economie in Vlaanderen geschetst. Hierbij wordt ingegaan op de doelstellingen en de belangrijkste kenmerken van de lokale diensteneconomie. Vervolgens worden de onderzoeksvragen geformuleerd. In het derde hoofdstuk worden de verschillende onderzoeksfasen en de gehanteerde methodologie beschreven. In het vierde hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten besproken in relatie tot de onderzoeksvragen. In het laatste hoofdstuk wordt afgesloten met een discussie van de bevindingen en een conclusie.

2 Literatuurstudie

2.1 Opkomst van de sociale economie in Vlaanderen

De nieuwe behoeften die gegroeid zijn in vrijwel alle Europese landen uit de demografische, sociaal-economische en culturele ontwikkelingen sinds de jaren '70 vormen de basis voor het ontstaan en groei van de zogenaamde 'derde sector', naast de overheid en de privésector (Van den Broek & Vanhoren, 2006, p. 1). De toename van de werkloosheid en de sociale uitsluiting van bepaalde groepen van de maatschappij, maar ook de milieuzorg en de vergrijzing van de bevolking hebben de verzorgingsstaat onder druk gezet. Dit fenomeen verdiepte zich in de loop der jaren, met de transitie naar een steeds meer competitieve arbeidsmarkt, waardoor voor bepaalde bevolkingsgroepen de stap uit de werkloosheid om verschillende redenen niet evident was en is. Deze socio-economische veranderingen hebben geleid tot het ontstaan van nieuwe maatschappelijke behoeften waaraan de initiatieven van de 'derde sector' zouden moeten tegemoetkomen.

Dit proces moet gecontextualiseerd worden in het kader van de veranderingen die zich in de Europese Unie hebben voorgedaan. Het Europese Witboek van commissievoorzitter Jacques Delors over 'Croissance, compétitivité, emploi' (1993) bevatte een aantal maatregelen om meer mensen aan het werk te helpen. Hierbij aansluitend stelden de Hoge Raad voor Werkgelegenheid en de Europese Commissie dat een beleid gevoerd moest worden om de lokale diensteneconomie te ontplooiën en te ondersteunen (Ontwerp van decreet houdende de lokale diensteneconomie, 2006, p. 3). Om deze doelstelling te bereiken zouden nieuwe arbeidsvormen en arbeidsplaatsen gecreëerd moeten worden rekening houdend met allerlei sociale kwesties, zoals de sociale uitsluiting van bepaalde bevolkingsgroepen, maar ook met de leefomgeving, burgerparticipatie of ecologische vraagstukken. De term 'nabijheidsdiensten', die de voorloper is van de lokale diensteneconomieondernemingen, werd ook in het Europese Witboek opgenomen (IN-Z, z. d.).

Het concept 'derde sector' wordt soms ingewisseld voor andere termen zoals 'sociale economie' of 'non-profit sector', maar in het kader van deze masterproef wordt het begrip 'sociale economie' gehanteerd, omdat dit het meest wordt gebruikt in Vlaanderen. De term 'sociale economie' verwijst in Vlaanderen voornamelijk naar de finaliteit van de organisatie, dat wil zeggen, naar de "inschakeling van kansengroepen via economische activiteiten" (Van den Broek & Vanhoren, 2006, p. 10). Het Vlaams Overlegplatform Sociale Economie en Meerwaarde-economie (VOSEC) heeft in 1997 overeenstemming bereikt over de volgende definitie van het begrip 'sociale economie':

De sociale economie bestaat uit een verscheidenheid van bedrijven en initiatieven die in hun doelstellingen de realisatie van bepaalde maatschappelijke meerwaarden vooropstellen en hierbij de volgende basisprincipes respecteren: de mens staat centraal en krijgt voorrang op kapitaal, democratische besluitvorming, maatschappelijke inbedding, kwaliteit en duurzaamheid (VOSEC zoals geciteerd in Jacobs & Lamberts, 2014, p. 15).

De sector bestaat dus uit een waaier van projecten (bijvoorbeeld beschutte werkplaatsen, sociale werkplaatsen, kringloopcentra, activiteitencoöperaties, buurt- en nabijheidsdiensten) die een bredere opzet hebben dan winst maken. Ze hebben ook aandacht voor maatschappelijke meerwaarden, zoals het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van langdurige werkzoekenden, duurzame ontwikkeling, eerlijke handel en oog voor de kwaliteit van de interne en externe relaties. Er zijn nog drie bijkomende belangrijke voorwaarden volgens deze definitie. De eerste voorwaarde gaat over de naleving van bepaalde ethische principes. Daarnaast moeten de initiatieven uit de sociale economie rechtspersoonlijkheid hebben en ze worden zelf verantwoordelijk gesteld "voor hun economische resultaten" (Van den Broek & Vanhoren, 2006, p. 12).

Sinds de invoering van het nieuwe decreet bestaat de sociale economie in Vlaanderen uit twee zogenaamde pijlers, maatwerkbedrijven en lokale diensten. Deze hervorming van de structuur van de sociale economie werd in het Vlaamse regeerakkoord 2009-2014 vooropgesteld om “alle werkgevers een duidelijk inschakelingskader te bieden” (Ontwerp van decreet betreffende de lokale diensteneconomie, 2013, p. 4). Beide pijlers beogen eveneens verschillende doelgroepen en opdrachten.

De eerste pijler in het beleid rond collectieve tewerkstelling is ‘maatwerk’. Deze maatregel is gericht op mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het betreft voornamelijk mensen met een handicap, psychische, medische of psychiatrische problematiek (Rosvels, 2016, p. 14). Maatwerkbedrijven vervangen de verschillende regelingen voor de voormalige beschutte en sociale werkplaatsen (Van Passel & Vancoillie, 2015, p. 27).

De tweede pijler binnen de sociale economie is de lokale diensteneconomie. Lokale diensten worden geïnitieerd vanuit de lokale overheid en richten zich bij uitstek op kortgeschoolde en langdurig werkzoekenden met begeleidingsnood. Deze pijler biedt activiteiten van algemeen belang die omwille van kostprijs of bereik momenteel niet of onvoldoende worden opgenomen door de reguliere diensten. Deze taken omvatten bijvoorbeeld diensten aan huis (seniorenoppas, poetsen, tuinieren, strijken) of diensten voor de buurt (kinderwerking, taalstimulering, fietspunten, wijkrestaurant, voorschoolse klasjes en andere). Op deze manier ontwikkelt de LDE niches met groeipotentieel die een laag vormen tussen vrijwillige activiteiten en professionele inzet (IN-Z, z. d.). Het invullen van lokale noden van maatschappelijk zinvolle activiteiten vormt een bijkomende meerwaarde die de lokale economie onderscheidt van de andere maatregelen van de sector (Ontwerp van decreet betreffende de lokale diensteneconomie, 2013, p. 4). Deze masterproef richt zich op de analyse van de maatregelen die binnen deze pijler van de sociale economie zijn ingevoerd.

2.2 De lokale diensteneconomie

Eind jaren negentig werden de eerste activiteiten in het kader van de lokale diensteneconomie in Vlaanderen georganiseerd onder de noemer ‘buurt- en nabijheidsdiensten’ (Van den Broeck, 2007, p. 3). Het gaat hierbij om persoonsgebonden of collectieve diensten met een lokale verankering die “een positieve impact hebben op de wijkontwikkeling” (Ontwerp van decreet houdende de lokale diensteneconomie, 2006, p. 3). Deze diensten werden aangemoedigd mede door de steun van de lokale besturen en vakbonden (IN-Z, z. d.) en ze werden gekenmerkt door een participatieve werkwijze waar alle betrokken partijen actief in overleg met elkaar gingen (Van den Broek & Vanhoren, 2006, p. 15).

De buurt- en nabijheidsdiensten bleken succes te boeken op het vlak van tewerkstelling en versterking van de sociale cohesie. Zij waren ook de eerste werkvorm die de activering van de zogenaamde ‘risicogroepen’ (later kansengroepen genoemd) combineerde met een volwaardig arbeidscontract (IN-Z, z. d.). Daarom werd beslist dat er een overkoepelende maatregel noodzakelijk was om deze initiatieven verder te kunnen ondersteunen (Ontwerp van decreet houdende de lokale diensteneconomie, 2006, p. 3). Deze beslissing vond haar weerslag in het eerste decreet Lokale Diensteneconomie. De LDE mikt dus op de uitbouw van een dienstenaanbod vanuit de overheid die inspeelt op onvoldoende ingevulde maatschappelijke noden. Tegelijk biedt de sector lokale werkgelegenheid aan doelgroepwerknemers die worden ingeschakeld op de arbeidsmarkt door competentieversterkende tewerkstelling en specifieke begeleiding aan te bieden (Koepel Lokale Diensteneconomie, z. d.).

De wetgeving streeft een drievoudige maatschappelijke meerwaarde na, die betrekking heeft op doelgroepwerknemers, maatschappij en milieu (Ontwerp van decreet betreffende de lokale diensteneconomie, 2013, p. 3):

(1) Een competentieversterkend traject aan te bieden aan mensen die om verschillende redenen systematisch uit de boot vallen bij hun zoektocht naar werk.

(2) voorzien in een aanvullend dienstenaanbod geïnitieerd vanuit de overheid dat nauw aansluit bij de lokale trends en evoluties in de maatschappij.

(3) de waarden van sociaal en maatschappelijk verantwoord ondernemen in diensten te verankeren. Met het begrip 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' wil men benadrukken dat ondernemingen niet geïsoleerd bestaan van de maatschappij en ze moeten ook rekening houden met de belangen van alle betrokken partijen (de lokale gemeenschap, klanten, medewerkers, het milieu, etc.). Vanuit deze vorm van ondernemen blijft winstmaximalisatie het hoofddoel, maar bedrijven corrigeren hun economische logica ook door de bovengenoemde principes te hanteren (Van den Broek & Vanhoren, 2006, p. 5-6).

Er zijn momenteel in Vlaanderen ongeveer 200 organisaties actief in de lokale diensteneconomie die werkplaatsen bieden aan bijna 3000 doelgroepwerknemers (Koepel Lokale Diensteneconomie, 2019). Naar rechtsvorm is de lokale diensteneconomie heel divers, met onder meer vzw's, OCMW's, of PWA's, hoewel de sector voor het merendeel door vzw's wordt gerepresenteerd. De publieke sector wordt voornamelijk vertegenwoordigd door lokale besturen (Van Passel & Vancoillie, 2015, p. 23).

2.3 Vergelijkende analyse tussen het oude en het nieuwe decreet

Het eerste decreet houdende de lokale diensteneconomie dateert van 21 juni 2007 en deed zijn intrede in januari 2008. Het beoogde de creatie van een structurele basis om de uitbouw van de lokale diensteneconomie mogelijk te maken (Ontwerp van decreet houdende de lokale diensteneconomie, 2006, p. 4).

De tekst bepaalde daarbij de voorwaarden inzake erkenning van de lokale diensteneconomie. Het gaat hierbij om projecten die "op participatieve wijze een maatschappelijke meerwaarde genereren en het duurzaam ondernemen nastreven" (Ontwerp van decreet houdende de lokale diensteneconomie, 2006, p. 5). Initiatieven die aan die voorwaarden voldeden konden aanspraak maken op een loon- of omkaderingspremie op basis van het aantal toegekende doelgroepwerknemers. Erkende projecten konden deze subsidies met andere middelen aanvullen afkomstig uit federale tewerkstellingsmaatregelen, zoals Activa en SINE (sociale inschakelingseconomie) (Van Passel & Vancoillie, 2015, p. 17). De doelgroep van deze maatregel waren voornamelijk laaggeschoolde langdurig werklozen, leefloongerechtigden en gerechtigden van financiële maatschappelijke hulp (Artikel 3).

Uitgaande van de principes van gedeelde verantwoordelijkheid en een gedeelde kost hanteert de Vlaamse Regering een klaverbladmodel als basis voor de financiering van de lokale diensteneconomie (Artikel 6). De bedoeling van dit systeem is om rekening te houden met de opbrengst van de sector voor al de betrokken partijen. Dit model moest ervoor zorgen dat erkende initiatieven aan de hand van duidelijke statuten structurele financiering konden krijgen, voornamelijk door middel van loon- en omkaderingspremies.

Jan Van Passel en Joeri Vancoillie (2015, p. 17) wijzen op het bestaan van een spanningsveld in de tekst van het eerste decreet. Aan de ene kant legde het decreet de verplichting op om doelgroepwerknemers een contract van onbepaalde duur aan te bieden. Aan de andere kant wilde het decreet echter ook de 'doorstroom- en doorgroeimogelijkheden van de werknemers stimuleren en bevorderen' (Artikel 4.4). De reden hiervoor is om de doorstroom van werknemers naar de reguliere economie te bevorderen en de instroom van nieuwe werkzoekenden toe te staan, omdat het aantal beschikbare plaatsen beperkt is. Op deze manier komt er een tegenstelling op tussen de

eis van duurzame tewerkstelling en het idee van het tewerkstellen in lokale diensten als een voorbereidende stap om door te groeien naar de gewone arbeidsmarkt.

Het nieuwe decreet betreffende de lokale diensteneconomie was goedgekeurd in november 2013 en trad in voege op 1 april 2015. Het bijhorende uitvoeringsbesluit dateert van 19 december 2014. Deze regelgeving streeft naar het creëren van een 'individueel passende en competentieversterkende tewerkstelling met kwaliteitsvolle begeleiding voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt' (Ontwerp van decreet betreffende de lokale diensteneconomie, 2013, p. 5). In deze context wordt de categorie 'mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt' gedefinieerd als werkzoekenden die nood hebben aan een langdurige periode van begeleiding op de werkvloer om door te stromen naar een tewerkstelling in de gewone arbeidsmarkt (Artikel 6).

Het nieuwe decreet bevat specifieke wijzigingen in vergelijking met het oude decreet, die hieronder worden samengevat. Om deze veranderingen te analyseren werd gekozen om gebruik te maken van vier criteria zoals geïdentificeerd door Van Passel & Vancoille (2015), namelijk organisatie en kwaliteit; instroom; doorstroom en financiering.

In de eerste plaats worden er op het vlak van organisatie en kwaliteit nieuwe eisen ingevoerd gericht op het waarderen van het werkveld. In dit verband kan worden gewezen op de verplichting voor erkende lokale dienstenondernemingen om op jaarbasis 'aan minimaal vijf gesubsidieerde voltijds equivalente (VTE) doelgroepwerknemers een inschakelingstraject aanbieden' (Artikel 4). Bovendien wordt er een verplichte kwaliteitszorg en duurzaamheidsrapportering ingevoerd, en nieuwe competentie- en opleidingsvereisten worden geïntroduceerd voor de begeleiders van de doelgroepwerknemers. De nieuwe tekst introduceert ook de term 'lokale diensteneconomieondernemingen', die het concept 'initiatieven in de lokale diensteneconomie' uit het eerste decreet vervangt (Van Passel & Vancoillie, 2015, p. 30).

Een tweede belangrijke wijziging is de rol die de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) krijgt bij de toewijzing en bemiddeling van de doelwerknemers. De instroom van doelgroepwerknemers gebeurt voortaan op basis van indicaties die bepalend zijn voor de afstand tot het normaal economisch circuit. De VDAB beoordeelt nu op basis van een nieuwe internationaal gecertificeerde methodiek (de ICF-indiceringsstool) de individuele behoefte aan begeleide inschakeling van een kandidaat en of de afstand tot de reguliere arbeidsmarkt van die kandidaat wel of niet toegang biedt tot de lokale diensteneconomie (Artikels 6 & 7). De maatregel van het vorige decreet, waarbij de kandidaten werden toegewezen op basis van de criteria van werkloosheid en scholing (Ontwerp van decreet houdende de lokale diensteneconomie, 2006, p. 55), vervalt. Hierop wordt in de volgende paragraaf dieper ingegaan.

Een derde wijziging stelt vast dat werknemers in principe geen recht meer hebben op een contract van onbepaalde duur in de lokale diensteneconomie (Van Passel & Vancoillie, 2015, p. 31). Na een periode van maximaal vijf jaar moet de VDAB de mogelijkheid tot doorstroom beoordelen en als de doelgroepwerknemer er klaar voor is begint hij een doorstroomtraject te lopen. Hiermee wordt het spanningsveld tussen de eis van finaliteitstewerkstelling en de nadruk op doorstroom aangepakt, door een maximale periode van vijf jaar op te leggen om naar het gewone arbeidscircuit door te stromen.

Deze wijziging maakt duidelijk dat in het nieuwe decreet, in tegenstelling tot het vorige, voor tijdelijke tewerkstelling is gekozen. De bedoeling is dat elke doelgroepmedewerker voldoende ondersteuning vindt tijdens het inschakelingstraject om door te groeien naar het vereiste competentieniveau (Memorandum koepel LDE, 2019, p. 3). Indien vastgesteld wordt dat de werknemer nog niet klaar is om door te stromen kan het inschakelingstraject uitzonderlijk met maximaal één jaar verlengd worden (Artikel 17). Enkel voor werknemers van 60 jaar of ouder kan het inschakelingstraject verlengd worden met onbepaalde duur.

Tot slot zijn er ook wijzigingen ingevoerd in verband met de financiering van de sector. De wijzigingen op dit vlak sluiten aan bij de nieuwe doelstellingen die aan de lokale diensteneconomieondernemingen zijn toevertrouwd. De premies voor loonkost van LDE-

medewerkers en omkaderingspersoneel worden vervangen door een enkele inschakelingsvergoeding die tussen 2016-2019 werd verhoogd. Op deze manier worden de inspanningen betreffende de voorbereiding op doorstroom en duurzaamheidsrapportering beloond (Van Passel & Vancoillie, 2015, p. 31).

Nochtans, wat de SINE-steun (sociale inschakelingseconomie) betreft, is er sinds 2014 geen vooruitzicht op inpassing binnen het nieuwe decreet (Koepel Lokale Diensteneconomie, 2019). Sociale ondernemingen die SINE-werknemers aanwerven krijgen een loonkosttoelage en een lastenverlaging. Naar aanleiding van de zesde staatshervorming werd de SINE overgedragen naar het Vlaamse Gewest (Werk.be, z.d.). Beide financieringsstromen, de inschakelingsvergoeding en de SINE, zijn complementair binnen het klaverbladmodel. De onzekerheid over de continuïteit van de SINE-middelen vormt vandaag volgens de Koepel Lokale Diensteneconomie (2019) een bedreiging voor de financiële leefbaarheid van de ondernemingen.

2.4 Toeleiding, inschakelingstraject en doorstroom van doelgroepwerknemers

In dit gedeelte wordt er dieper ingegaan op de toeleiding van de doelgroepwerknemers naar de ondernemingen uit de lokale diensteneconomie. Vervolgens zullen de verschillende stappen van het proces van de inschakelings- en doorstroomtrajecten binnen LDE kort uitgelegd worden. Bij de analyse van dit proces zal de nadruk worden gelegd op de rol die het nieuwe decreet aan de VDAB toekent en op de kernaspecten van de ICF-indiceringsstest. Er wordt in deze masterproef verwacht dat deze veranderingen een aanzienlijke impact hebben gehad op de werking van de sociale ondernemingen, zowel wat betreft de kenmerken van de doelgroepwerknemers die toegeleid worden als hun kansen op doorstroom.

Door de gewijzigde verantwoordelijkheid van de VDAB moeten de werkzoekenden die in aanmerking willen komen voor een tewerkstelling in de sociale economie eerst als potentiële doelgroepmedewerkers door de VDAB gescreend worden. De screening om iemands individuele afstand tot het NEC vast te stellen wordt nu gedaan aan de hand van de Internationale Classificatie van het menselijke Functioneren (ICF). Deze indiceringstool bestaat uit 43 indicatoren en is gebaseerd op een internationale schaal erkend door de Wereldgezondheidsorganisatie die het handelen van mensen in verschillende contexten benadert. Dit instrument wordt gebruikt om het functioneren van de werkzoekenden met betrekking tot hun arbeidsdeelname in kaart te brengen, en houdt rekening met vijf clusters van items, met name functies, activiteiten en participatie, externe factoren, persoonlijke factoren en andere werkvaardigheden. Volgens Van Passel & Vancoillie (2015) houden deze indicatoren een verfijning in van de vorige methode om de werkzoekenden te evalueren, en leiden ze tot een meer genuanceerde selectie van bepaalde groepen zoals mensen in armoede of laaggeschoolden, wat een “terugkerende vraag van de sector” was (p. 30).

Onderstaande tabel toont enkele van de indicatoren opgedeeld in de hierboven vermelde vijf deeldomeinen. Het belangrijkste voordeel van deze indiceringsprocedure waar de VDAB op wijst is dat het een holistisch model is, dat verschillende aspecten in acht neemt, zoals psychosociale, medische, mentale, psychische en sociaal-economische problemen.

Tabel 1

Deeldomeinen voor indicering van doelgroepwerknemers en voorbeelden van indicatoren

| Ziekte/Stoornis: | Functies en anatomische eigenschappen: | Activiteiten en Participatie: | Omgevingsfactoren: | Persoonlijke factoren: |
|--|--|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> •Fijne en grove motoriek •Werktempo •Autismespectrumstoornis •... | <ul style="list-style-type: none"> •Psychische stabiliteit •Cognitieve flexibiliteit •Betrouwbaarheid •... | <ul style="list-style-type: none"> •Omgaan met stress •Ontwikkelen van vaardigheden •Rekenen •... | <ul style="list-style-type: none"> •Maatschappelijke attitudes •Ondersteuning en relatie met de naaste familie •Ondersteuning en relatie met collega's •... | <ul style="list-style-type: none"> •Geslacht •Werkervaring •Kennis van de Nederlandse taal •... |

Bron: VDAB, 2017 (+ eigen bewerking)

De indicering kan worden uitgevoerd door gecertificeerde bemiddelaars van de VDAB, GTB of GOB. Nochtans is de beslissing omtrent het toekennen van het recht op tewerkstelling in de LDE de exclusieve bevoegdheid van de DAPB (Diensten Aan Personen en Bedrijven) van de VDAB. Naargelang het resultaat van deze test ontvangen de werkzoekenden een advies voor de LDE, voor maatwerk of voor geen van beide, indien de afstand tot het NEC als te gering wordt beschouwd (Van Passel & Vancoillie, 2015, p. 58). De sociale ondernemingen registreren de vacatures voor nieuwe of vrijkomende functies op de website van de VDAB. De lokale VDAB leidt vervolgens uit een pool van gescreende werkzoekenden een aantal kandidaten toe naar de werkgever, die de definitieve beslissing neemt.

Het inschakelingstraject wordt door het nieuwe decreet gedefinieerd als “een traject, van maximaal vijf jaar, gericht op de doorstroom van de doelgroepwerknemer” (Artikel 8), dat bestaat uit twee belangrijke diensten, namelijk het aanbieden aan de doelgroepwerknemers van een competentieversterkende tewerkstelling, en een kwaliteitsvolle begeleiding op de werkvloer.

Het begrip “kwaliteitsvolle begeleiding” houdt onder meer de volgende takken in: de coaching in de taakuitvoering door een gekwalificeerde begeleider; het opstellen van een jaarlijks persoonlijk ontwikkelingsplan (POP) op basis van het competentieprofiel van de werknemer; interne informatiedoorstroom en doorverwijzing bij kwesties die verder reiken dan de arbeidscontext (bv. welzijnsvraagstukken van de persoon of zijn gezin), en het voorbereiden op het doorstroomtraject (Artikel 11, lid 1). Bijzondere aandacht wordt gegeven aan het POP, voor zover het gaat om een doordacht plan om de arbeidsmarktpositie van de werknemer te versterken. Deze term omvat dus “zowel relationele, functionele als contextuele aspecten” (Van Passel & Vancoillie, 2015, p. 61).

De inschakelingstermijn in een LDE-onderneming loopt maximaal vijf jaar -voor iedereen in dienst voor 1 april 2015 is de einddatum inschakelingsuitkering voorzien op 31 maart 2020- (VDAB, 2019). Binnen deze vijf jaar moet de VDAB beslissen over de mogelijkheid van doelgroepwerknemers om door te stromen. In sommige gevallen kan de inschakelingstermijn verlengd worden met 6 maanden tot maximaal 1 jaar (bv. welbepaalde langdurige afwezigheid, werknemers van 55 jaar of ouder bij afwezigheid van vacatures op het NEC, of indien er competentieversterkende opleiding wordt gevolgd).

Vanaf het najaar van 2019 worden de evaluaties geïnitieerd door de VDAB. Zowel de evaluaties als de doorstroomtrajecten worden zoveel mogelijk gespreid om de continuïteit van de diensten op de

werkvloer te garanderen. De doorstroomgesprekken kunnen enkel doorgaan in samenspraak tussen werknemer en werkgever en de beslissing wordt genomen rekening houdend met het POP.

Na overleg met alle betrokken actoren formuleert de VDAB een positief of negatief advies voor doorstroom op basis van de volgende criteria: de persoonlijke situatie van de werknemer; de continuïteit op het vlak van de bedrijfsvoering, en de mogelijkheid van een duurzame reguliere tewerkstelling zonder ondersteuning (Katlijn Tange, 2019).

Als de VDAB beslist dat de werknemer klaar is voor doorstroom wordt een doorstroomtraject van zes maanden aangevangen, waarin de persoon naar een nieuwe job wordt begeleid (Van Passel & Vancoillie, 2015, p. 65). In het geval echter dat de VDAB besluit dat de doelgroepwerknemer niet de noodzakelijke competenties heeft ontwikkeld om door te stromen naar de reguliere arbeidsmarkt, en de resterende tijd binnen de sociale onderneming te kort is om doorstroom te bereiken, wordt de inschakelingsvergoeding stopgezet (VDAB, 2019). De persoon wordt dan toegeleid naar “een andere, meer passende maatregel” (Artikel 17). Deze maatregel in het bijzonder zorgt voor veel onzekerheid voor zowel werknemers als organisaties binnen de sector.¹

Het doorstroomtraject duurt zes maanden en bestaat uit begeleiding bij het zoeken naar een gepaste job in het NEC, en de organisatie en begeleiding van een of meerdere tijdelijke stages bij een toekomstige werkgever (Artikel 15). Wat dit betreft, legt de Memorie van toelichting (2013) vast dat de stages enkel mogelijk zijn bij “een reële vacature met het oog op een duurzame tewerkstelling bij diezelfde werkgever na de stage” (Ontwerp van decreet betreffende de lokale diensteneconomie, 2013, p. 14). Het begeleidingsproces van de doelgroepwerknemer duurt 140 uur en wordt uitgevoerd door erkende organisaties die door de VDAB worden aangeduid. De doorstroombegeleiding wordt verdeeld over vier fasen: voortraject (maximum 1 maand), jobmatching (maximum 3 maand), stage (maximum 3 maand) en nazorgbegeleiding (maximum 3 maand) (Uitvoeringsbesluit van het decreet van 22 november 2013 betreffende de lokale diensteneconomie, Art. 27, §1). Tijdens deze periode blijft de inschakelingssubsidie doorlopen, maar er is geen extra subsidie voorzien voor de werkgever (VDAB, 2019). Onderstaande tijdslijn illustreert de verschillende stappen van het doorstroomtraject vanaf het voortraject, dat de bepaling van de jobdoelen en de sollicitatietraining omvat, tot de nazorgbegeleiding van maximaal drie maanden na de start van een nieuwe tewerkstelling in het NEC.

Tabel 2

Doorstroomtraject binnen LDE: processtappen



Bron: Uitvoeringsbesluit van het decreet betreffende de lokale diensteneconomie, Art. 27 (+ eigen bewerking)

Er kwam heel wat kritiek op deze doorstroomregeling vanuit verschillende sectoren. Voornamelijk werd er gewezen op het feit dat het decreet niet expliciteert wat er gebeurt als de werknemer niet wordt weerhouden nadat de stage afgerond is. In dit verband stelt de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen vast dat het niet duidelijk is wat met de persoon gebeurt als het doorstroomtraject niet lukt, aangezien het uitvoeringsbesluit hier nog onvoldoende zekerheid biedt (SERV, 2014, p. 3). Rosvelds (2016) voegt eraan toe dat “het doorstroombeleid moet gepaard gaan met een

¹ Er geldt een uitzondering voor deze maatregel: als de werknemer in dienst was voor 01/04/15 kan hij een verlenging krijgen tot er een geschikte vacature wordt gevonden in Collectief maatwerk (CMW). In dit geval wordt er geen doorstroomtraject opgestart.

terugkeerbeleid” (p. 12), wanneer de tewerkstelling in het NEC geen succes heeft geboekt. Anders loopt de LDE-medewerker het risico opnieuw in de werkloosheid te belanden.

2.5 Conclusie literatuurstudie

De LDE sector is ontstaan als gevolg van de socio-economische veranderingen die sinds de jaren '70 in Europa hebben plaatsgevonden, met de inschakeling van kansengroepen door middel van economische activiteiten als belangrijkste doelstelling. Hierbij ontwikkelden de lokale diensten ook aanvullende activiteiten van algemeen belang aangestuurd vanuit de overheid.

Een van de belangrijkste conclusies uit de literatuurstudie is dat de bedoeling van het nieuwe decreet niet langer is om permanente tewerkstelling te voorzien voor de doelgroepmedewerkers binnen de sector. Dit impliceert een fundamentele wijziging ten opzichte van de vorige regelgeving, die sociale ondernemingen verplichtte tot aanwerving in contracten van onbepaalde duur (Van Passel & Vancoillie, 2015, p. 55). De bedoeling is dat elke doelgroepmedewerker voldoende ondersteuning vindt tijdens het inschakelingstraject om op eigen kracht aan de slag te kunnen in het NEC. De huidige regelgeving gaat bovendien uit van de veronderstelling dat vijf jaar voldoende tijd is om alle LDE medewerkers voor te bereiden om deze stap te zetten.

Daarnaast zijn er andere wijzigingen ingevoerd op het vlak van organisatie en kwaliteitszorg, en instroom en financiering. Voornamelijk de nieuwe bevoegdheden die aan de VDAB worden gegeven voor de toewijzing en bemiddeling van doelgroepmedewerkers impliceren een verandering in de werking van de lokale diensteneconomieondernemingen.

In deze masterproef wordt verwacht dat de beschreven wijzigingen een invloed zullen hebben voor de ondernemingen op de vier geselecteerde dimensies. Daarnaast wordt ook verwacht dat deze effecten zouden kunnen variëren naargelang de schaalgrootte van de organisatie (aantal VTE's) en hun specifieke dienstverlening.

Een bijkomende verwachting die geformuleerd kan worden op basis van de literatuurstudie is dat de nieuwe ICF-methodiek heeft geleid tot een variatie in de vaardigheden en het profiel van de werkzoekenden uit de doelgroep die worden geselecteerd. Dit omdat de criteria niet beperkt zijn tot wat gedefinieerd wordt als “kansengroepen”, zoals langdurig werkzoekenden, personen met een leefloon, vijftigplussers of laaggeschoolden, maar meer complexe indicatoren omvatten zoals persoonlijke factoren (medische factoren en psychische stabiliteit) en de omgevingsfactoren van de werkzoekende.

Aangezien in het nieuwe decreet de nadruk wordt geplaatst op de meer dwingende doorstroomvereisten wordt er een laatste verwachting geformuleerd, met name dat de verplichte doorstroom een uitdaging vormt voor de organisaties en een aanzienlijke impact heeft gehad op hun werking. Daarom wil dit onderzoek de manier in kaart brengen waarop de doelstelling van 100 procent doorstroom de functionering van de sociale ondernemingen heeft beïnvloed. Tot slot wil het onderzoek ook de aanbevelingen van de ondernemingen schetsen, die de bedoeling hebben om de integratie van de doelgroepwerknemers in het NEC te verbeteren, alsook om de leefbaarheid van de sector te optimaliseren.

3 Onderzoeksvragen

Op basis van de literatuurstudie worden de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de gevolgen van de veranderingen die door het nieuwe decreet zijn ingevoerd voor de ondernemingen in de lokale diensteneconomie op het vlak van interne organisatie, instroom, doorstroom en financiering?
2. Wat zijn de belangrijkste obstakels waarmee ondernemingen worden geconfronteerd om een succesvolle doorstroom van de doelgroepmedewerkers te bereiken?
3. Welke aanbevelingen formuleren de lokale diensteneconomieondernemingen om een duurzame doorstroom van de doelgroepmedewerkers naar het NEC te faciliteren?

4 Methodologie

Om een antwoord te vinden op de onderzoeksvragen wordt er voor een kwalitatieve onderzoeksmethodologie gekozen. Dit omwille van de aard van de probleemstelling en de daaruit afgeleide onderzoeksvragen (Deville, Jaspert & Swyngedouw, 2007, p. 10). Deze masterproef beoogt aan de hand van een inductief onderzoek de percepties, ervaringen en strategieën van de respondenten met betrekking tot een bepaald fenomeen in kaart te brengen (Proot & Van der Lyke, 2004, p. 83), met name de opvattingen van de respondenten over de veranderingen die de sociale ondernemingen hebben ervaren als gevolg van de nieuwe regelgeving.

Bovendien is het decreet pas in 2015 in werking getreden, waardoor de effecten en gevolgen ervan nu pas zichtbaar zijn. De verplichte doorstroom treedt dit jaar in werking voor alle doelgroepwerknemers die al voor april 2015 in dienst waren, waardoor er vanaf nu, 2020, elk jaar grote groepen van doelgroepwerknemers de ondernemingen zullen verlaten. Er zijn dus nog niet veel studies gedaan naar dit onderwerp, waardoor de timing van dit onderzoek ook relevant is. Om deze redenen is een kwalitatieve exploratieve benadering aangewezen om de impact op de lokale diensteneconomie van de genomen maatregelen te onderzoeken.

Om de data te verzamelen werd gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews, waarbij de interviews werden afgenomen met behulp van een topiclijst als leidraad. Het voornaamste voordeel van deze techniek is dat er zowel ruimte wordt geboden om dieper in te gaan op de antwoorden van de respondent als om nieuwe informatie in kaart te brengen (zie topiclijst in bijlage 1). De topiclijst werd gestructureerd op basis van de vier assen die werden geïdentificeerd in het theoretische deel van deze studie, namelijk organisatie, instroom, doorstroom, en financiering. Daarnaast werd er ook gevraagd naar aanbevelingen of concrete acties die opgezet zouden kunnen worden om een duurzame doorstroom te ondersteunen. Op deze manier werd het structureren en vergelijken van de data eenvoudiger (Billiet & Waage, 2006).

4.1 Onderzoekspopulatie

De samenstelling van de steekproef is gebaseerd op theoretische overwegingen die verband houden met de onderzoeksvragen. De bedoeling was niet zozeer om conclusies te trekken die representatief zijn voor alle sociale ondernemingen in Vlaanderen maar wel om de verschillende aanpassingen, drempels en succesfactoren die organisaties hebben ondervonden als gevolg van de nieuwe wetgeving te kunnen interpreteren. Bovendien werd er getracht om de subjectieve opmerkingen en suggesties van de medewerkers van de sociale ondernemingen aan het licht te brengen.

Bij de selectie van cases werd de definitie van “lokale diensteneconomieonderneming” uit het nieuwe decreet als uitgangspunt genomen, met name, “de publieke of private rechtspersoon die wordt belast met het aanbieden van inschakelingstrajecten” (Artikel 3). Alle onderzoekseenheden moesten ook voldoen aan de voorwaarden vereist in artikel 4 voor de toekenning van inschakelingstrajecten.

De mogelijkheid bestaat echter dat het decreet een ander effect heeft gehad op organisatorisch en financieel niveau, afhankelijk van de aangeboden diensten en de omvang van de organisatie. Om deze reden werd er besloten om organisaties van verschillende grootte en met verschillende soorten activiteiten in de steekproef op te nemen. De bedoeling hier is om te onderzoeken of er verschillen zijn in de reikwijdte van de aangebrachte veranderingen, afhankelijk van het type activiteit dat wordt uitgevoerd (sociaal restaurant, seniorenoppas, ecologisch groenonderhoud, etc.) en de grootte van de organisatie (aantal VTE's toegekend). Op deze manier werd geprobeerd om de variatie tussen de geselecteerde cases met betrekking tot de te analyseren criteria te maximaliseren.

Oorspronkelijk werd eraan gedacht om medewerkers te interviewen die verschillende functies binnen organisaties uitvoeren (bv. begeleiders, personeel van de studiedienst, managementfuncties, etc.) om een vergelijking te kunnen maken tussen hun opvattingen ten opzichte van de veranderingen die werden geïntroduceerd door het nieuwe besluit. Uiteindelijk werd besloten om in de steekproef enkel het personeel dat leidinggevende functies vervult op te nemen. Er zijn twee redenen voor deze beslissing. Enerzijds vergt het maken van een vergelijking tussen de opvattingen van medewerkers in verschillende functies een veel grotere steekproef. Anderzijds bevat de vragenlijst een aantal beleidsmatige vragen waardoor het voor bepaalde medewerkers (zoals begeleiders of administratief personeel) moeilijk wordt om die te beantwoorden.

Daarnaast moest de respondent in kwestie minstens vijf jaar anciënniteit hebben in de organisatie. De reden hiervoor is dat de interviewvragen gericht zijn op het vergelijken van de situatie van de organisatie voor en na de implementatie van het nieuwe decreet op verschillende vlakken.

4.2 Dataverzameling

Om respondenten voor deze studie te zoeken werd een lijst opgevraagd aan de Koepel Lokale Diensteneconomie van haar leden. Daarnaast werd gebruik gemaakt van een lijst die gepubliceerd staat op de website Lokale diensteneconomie van de Vlaamse overheid (Werk.be, z.d.) met een overzicht van alle LDE-organisaties in Vlaanderen met daarbij het aantal VTE waarvoor ze een contingent hebben. Op basis van de gegevens van beide lijsten werd contact opgenomen met een aantal lokale diensteneconomieondernemingen van verschillende omvang, en die verscheidene diensten aanbieden, zoals energiesnoeiers, kinderopvang, sociaal restaurant en natuurbeheer.

Voorafgaand aan de interviews werden de organisaties per mail gecontacteerd. Het opzet van het onderzoek, de topics die tijdens het interview aan bod zouden komen, de geschatte duur en de anonimiteit van de medewerking werden daarbij duidelijk vermeld.

In totaal werden zeven medewerkers van ondernemingen met verschillende dienstverleningen bevestigd. Al de respondenten voldeden aan de gestelde voorwaarden: medewerkers van erkende lokale diensteneconomieondernemingen met managementfuncties die minstens vijf jaar anciënniteit hadden in de organisatie. De interviews werden afgenomen tussen 13 februari en 6 april 2020. De duur van de interviews varieert tussen 25 en 42 minuten. De eerste drie interviews werden in persoonlijke aanwezigheid van de respondent afgenomen, in twee gevallen bij de organisatie zelf. Voorafgaand werd met elke respondent de schriftelijke geïnformeerde toestemming overlopen en werd het document ondertekend. Hiermee werd ook toestemming gegeven om het interview op te nemen met een dictafoon. Een voorbeeld van een gebruikte geïnformeerde toestemming is te vinden in bijlage 2.

Wegens de maatregelen die werden aangekondigd als gevolg van het coronavirus, werden drie interviews via digitale kanalen afgenomen. In deze gevallen werd de mondelinge toestemming van de respondenten gevraagd in het begin van de opname van het interview: al de aspecten van de geïnformeerde toestemming werden mondeling toegelicht en er werd aan de respondenten gevraagd of ze akkoord gingen met deze bepalingen voor het interview.

Deze verandering in techniek voor het voeren van de interviews deed vragen rijzen over het effect dat dit zou kunnen hebben op de interactie met de respondenten. De belangrijkste uitdaging was om vertrouwd te raken met het gebruik van het Zoom-platform, maar deze interviews verschilden niet veel van de persoonlijke interviews wat betreft de betrokkenheid van de geïnterviewden en de uitgebreidheid van hun antwoorden. Er werd gekozen om Zoom te gebruiken in plaats van andere platforms zoals Skype, omdat op dit platform de respondent geen account hoeft aan te maken, maar gewoon op een link kan klikken (verzonden door de onderzoeker) om toegang te krijgen tot de vergadering. Hoewel Archibald (2019, p. 7) stelt dat het risico wel bestaat dat aanvankelijk

technische problemen zouden kunnen ontstaan als iemand niet bekend is met het gebruik van een platform, bleek deze techniek van videobellen heel toegankelijk voor de respondenten in dit onderzoek, en heeft deze geen belemmeringen veroorzaakt tijdens het interview, noch voor de deelnemer als voor de onderzoeker.

Een van de respondenten (R5) was bereid om deel te nemen aan het onderzoek, maar stelde dat het onmogelijk was om een moment in te plannen voor het interview als gevolg van de coronacrisis. Daarom werd er afgesproken om de antwoorden van de bevraging via mail te bezorgen. Hierbij werd er opgemerkt dat de antwoorden korter en nauwkeuriger waren. In dit geval zijn de gevolgen voor het verzamelen van gegevens aanzienlijker, omdat er geen directe interactie is met de respondent, waardoor de mogelijkheid om het interview te contextualiseren verloren gaat. Ook kunnen er niet meteen bijkomende vragen gesteld worden. De geïnformeerde toestemming werd via mail bezorgd. Het document werd afgeprint, ondertekend en ingescand door de respondent. Een gedetailleerd overzicht van de respondenten en de belangrijkste kenmerken van de ondernemingen opgenomen in de steekproef is terug te vinden in onderstaande tabel.

Tabel 3

Respondentenlijst

| Respondent | Geslacht | Rechtsvorm organisatie | Toegekend VTE vanaf 01/03/2020 | Functie binnen de organisatie | Dienstverlening | Regio |
|------------|----------|------------------------|--------------------------------|--|---|--|
| R1 | M | vzw | 49,6 | Directeur | Klusjesdienst, kinderopvang, energiesnoeiers, buurtsport, personenvervoer | West-Vlaanderen |
| R2 | V | vzw | 8,5 | Algemeen coördinator | Sociaal restaurant, energiesnoeiers | Leuven |
| R3 | M | vzw | 103,07 | Afgevaardigd bestuurder en beleidsadviseur | Seniorenoppas, Persoonlijke assistentie, Hulp in woonzorgcentra, Kind & vrije tijd, Horeca & sociaal toerisme | Limburg, Leuven, Antwerpen |
| R4 | V | vzw | 11 | Regiomanager | Buurtgerichte kinderopvang | Leuven, Antwerpen |
| R5 | V | vzw | 80,9 | Beleidsmedewerker HR | Natuur- en landschapsbeheer | Antwerpen |
| R6 | V | vzw | 40 | Manager | Isolatiewerken, energiesnoeiers, woningaanpassingen, renovatiewerken | Limburg, West-Vlaanderen, Antwerpen, Zuidoost Vlaanderen |

| | | | | | | | |
|----|---|-----|-------|---------------------|---------|--|--------------------|
| R7 | V | div | 66,17 | Manager economie | sociale | Groenbeheer, natuurbeheer, energiesnoeiers | Holsbeek Leuven |
|----|---|-----|-------|---------------------|---------|--|--------------------|

4.3 Data-analyse

De geluidsopnames werden letterlijk getranscribeerd met de transcriptiesoftware oTranscribe. Daarnaast werd er na elk interview een algemene situatieschets gemaakt op basis van de feedback en indrukken tijdens het gesprek. Nadien werd de verzamelde informatie die uit de interviews voortkwam geanalyseerd met een open codering. Voor de analyse van de interviews werd er gebruik gemaakt van het softwareprogramma NVivo 12. Tijdens dit proces werden labels toegekend aan de data op basis van de categorieën die uit de interviews en uit de gevonden literatuur voortkwamen (zie bijlage 3: Codeerschema). De thema's van de vooropgestelde topiclijst dienden als leidraad bij het organiseren en structureren van de data.

Als resultaat van de inhoudsanalyse werden verbanden tussen de toegewezen concepten gemaakt die het mogelijk maakten om bepaalde patronen in de gecodeerde informatie te identificeren. Nadien werden de resultaten van de data-analyse teruggekoppeld aan de belangrijkste richtlijnen van de literatuurstudie om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

5 Onderzoeksresultaten

5.1 Gevolgen van de veranderingen door het nieuwe decreet voor de sociale ondernemingen

In dit hoofdstuk van de masterproef worden de belangrijkste onderzoeksresultaten besproken in functie van de eerste onderzoeksvraag. Er zal dus ingegaan worden op de gevolgen van de nieuwe regelgeving voor de ondernemingen met betrekking tot interne organisatie, indicering en toeleiding van LDE-werknemers, en financiering. Daarbij wordt gekeken naar de verschillende kansen en moeilijkheden die de organisaties hebben ondervonden op deze vlakken, als naar de structurele factoren waar deze kansen en moeilijkheden van afhangen. De impact op het vlak van doorstroom wordt in het volgende hoofdstuk gedetailleerd besproken.

5.1.1 Gevolgen voor de interne organisatie van de ondernemingen

Al de organisaties opgenomen in de steekproef hadden op het moment van de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving meer dan 5 VTE doelgroepwerknemers op jaarbasis, dus ze hebben hun structuur niet moeten aanpassen naar aanleiding van de nieuwe regelgeving. Het aantal VTE van de steekprofeenheden varieert tussen 8,5 en 103,7 en het type aangeboden diensten omvat voornamelijk energiesnoeiers, natuurbeheer en renovatiewerken maar ook sociaal restaurant, buurtgerichte kinderopvang en persoonlijke assistentie. Zes organisaties hebben de rechtsvorm vereniging zonder winstoogmerk (vzw). Een organisatie heeft het statuut dienstverlenende intergemeentelijke vereniging (div).

Wat betreft de vereiste om een lokale impactanalyse uit te voeren, geven respondenten meestal aan dat dit geen effect heeft gehad op de organisatie. Slechts één respondent gaf kritiek op de beslissing om de impactanalyse te verschuiven van WSE naar de lokale actoren, want hiermee “kwam LDE van een lokale dienstverleningslogica ineens terecht in een ruime, concurrentiële markt” en “daarmee ging eigenlijk het grondconcept van LDE teloor” (R5, 80,9 VTE). Dit kan worden toegeschreven aan de rol van regisseur die de opdrachtgevende overheid in de wetgeving krijgt. Alle andere geïnterviewden waren echter tevreden over de samenwerking met de lokale besturen.

Zoals eerder al vermeld, worden de organisaties voortaan verplicht om een kwaliteitsmanagementsysteem te implementeren. Uit de analyse van de data blijkt dat de impact van deze maatregel varieert naargelang de omvang van de organisatie. Terwijl de grootste ondernemingen al een eigen kwaliteitswerking hadden (R1, R3, R5, R6, R7), geven de kleinste aan (R2, R4) dat ze niet over het personeel of de middelen beschikken om aan deze maatregel te voldoen.

We hebben ervoor gekozen dat we voor het kwaliteitslabel ISO 9001 zullen gaan. En we gaan ons laten begeleiden door een externe organisatie om dat te behalen. Maar we willen dat ook als een opportuniteit gaan bekijken. Vroeger hadden we een kwaliteitslabel, maar nu willen we met dat nieuwe kwaliteitslabel maken dat we het goed doen, dat het ons vooruit helpt als organisatie. (R1, 49,6 VTE)

Daar hebben we nog veel werk aan de winkel. Ook in verband met alle kwaliteitslabels en certificering die nog moet gehaald worden naar volgend jaar toe, we zijn daar nog niet mee in lijn. Maar natuurlijk als je vijftig VTE hebt, kan je veel meer omkadering daarvoor voorzien, kan je één iemand halftijds

minstens op kwaliteitsbeleid zetten, dat kunnen wij niet, hé, met het aantal die we hebben, hebben we de financiële mogelijkheid niet. (R2, 8,5 VTE)

Met betrekking tot de nieuwe eisen en taken die deel uitmaken van wat het decreet 'kwaliteitsvolle begeleiding' noemt, worden deze door het merendeel van de respondenten gezien als een kans om de coaching van de werknemers te verbeteren. Vooral de jaarlijkse evaluatie van het POP van de doelgroepwerknemers wordt als een geschikt instrument beschouwd om het competentieprofiel en de doelstellingen in kaart te brengen (R1, R2, R3, R7). Nochtans denken sommige respondenten (R1, R2, R7) dat de administratieve- en opleidingsvereisten veel extra kosten en inspanningen met zich meebrengen, zoals in het geval van het vereiste kwaliteitslabel.

5.1.2 Impact op de financiële leefbaarheid van de organisaties

De financiering van sociale ondernemingen is een van de aspecten die aan bod kwam in de bevraging waarover de respondenten meer onenigheid hadden. Enkele respondenten (R2, R6) waren van mening dat het decreet geen substantiële impact had op de financiering van de organisatie, maar aan de andere kant gaven diezelfde geïnterviewden aan dat de vermindering van de toewijzing van SINE-werknemers gevolgen had voor hun financiering: "(De SINE) is iets wat we nu... Het laatste jaar beginnen we daar ook de gevolgen van te zien. Dat er meer en meer doelgroepmedewerkers niet meer SINE gerechtigd zijn" (R6, 40 VTE).

Om deze verschillen te interpreteren, moet er rekening mee worden gehouden dat de financiering van de LDE-sector hoofdzakelijk uit twee delen bestaat: de inschakelingsvergoeding en de SINE maatregel (Sociale inschakelingseconomie). De eerste subsidie werd verhoogd in 2016, zodat de organisaties de nieuwe taken op het gebied van kwaliteitszorg en doorstroom kunnen uitvoeren. Maar de SINE is in 2014 van federaal naar Vlaams niveau overgedragen en sindsdien is haar toekenning beperkt tot een zeer specifiek gedefinieerde groep. In 2015 besliste de Vlaamse Regering de SINE-maatregel te hervormen (Homans, 2018, p. 11), maar tot nu toe werd er nog geen alternatief voorgesteld.

Hierbij aansluitend merken de ondernemingen dat ze steeds minder SINE-gerechtigde werknemers ontvangen, waarmee hun financiering in het gedrang komt: "Nee, van dat stuk hebben we niet zoveel impact van het nieuwe decreet op onze financiering, nee. Maar ik ben wel heel benieuwd... de SINE die nu hervormd gaat worden... als dat wegvalt is het bij ons einde verhaal" (R2, 8,5 VTE). Om deze reden zouden de verschillende antwoorden op de vraag over de financiering van de organisatie te wijten zijn aan de ongelijke impact van de lagere toewijzing van SINE-werknemers. Op basis van de analyse van de data kunnen echter geen conclusies worden getrokken over de reden voor de verschillende evaluaties met betrekking tot de financiering van de organisatie.

Dankzij deze voormalige federale maatregel blijven de diensten betaalbaar zowel voor gebruikers als voor lokale besturen (Koepel Lokale Diensteneconomie, 2019). In die zin wijzen verschillende respondenten erop (R2, R3, R7) dat het niet ontvangen van de SINE-premie leidt tot een stijging van de prijs van de aangeboden diensten, wat de mogelijkheid van een evenwicht tussen kosten en kwaliteit in gevaar brengt: "De SINE is een zwaarder probleem. Dat merken we nu al dat er minder en minder mensen worden toegeleid die gerechtigd zijn op SINE. En dat zal terug de factuur voor de lokale besturen doen stijgen" (R7, 66,17 VTE). In het geval van organisaties die diensten aanbieden aan kwetsbare mensen is de situatie ernstiger, omdat de mogelijkheden om de prijs van diensten te verhogen (of "om de klantenbijdrage te verhogen") beperkt zijn: "als je dienstverlening LDE doet voor steden of gemeenten à la limite verhoog je uw tarieven. Maar ik kan mijn maaltijden voor de mensen in armoede niet duurder maken want dan komen ze niet meer" (R2, 8,5 VTE).

Een terugkerend thema dat naar voren kwam uit de analyse van de interviews en dat niet vermeld wordt in de geraadpleegde literatuur is de negatieve impact die de regeling rond de stages hebben

gehad op de financiering en de werking van de ondernemingen. In het kader van het doorstroomtraject bepaalt het decreet het organiseren van tijdelijke stages “bij toekomstige werkgevers” (Artikel 15). Hierbij wordt de werknemer begeleid bij het zoeken naar een gepaste vacature in het NEC. Daarnaast wordt de persoon vrijgesteld van arbeidsprestaties binnen de organisatie tijdens de duur van het doorstroomtraject, tenzij de doorstroom gerealiseerd wordt binnen de lokale diensteneconomieonderneming. Vooral dit laatste punt van het artikel heeft kritiek gekregen van de organisaties, die het loon van de doelgroepwerknemers moeten blijven betalen, ook al doen ze hun stage bij een andere organisatie:

Als je zoveel uren stage moet doen en je moet zoveel keren met de VDAB weg dan ben je niet aan het produceren. Dus op dit moment als er iemand heel hard zijn best doet om door te stromen, dan gaat het LDE project waar dat die best (= van de werknemer) gedaan wordt, gaat heel snel in de rode cijfers komen. Dat soort van details zijn eigenlijk bijzonder irritant, want dat wil zeggen dat wie zijn best doet om door te stromen wordt afgestraft, en het is nog niet eens zeker dat de doorstroom ook gegarandeerd lukt. (R 3, 103,07 VTE)

Zo gaven twee van de respondenten (R1, R3) aan dat ze de indruk hadden dat het een systeem is waarin sociale ondernemingen die hun best doen op een bepaalde manier “gestraft” worden. Deze respondenten gaven aan dat voor de ondernemingen zowel de stages als de doorstroom van de doelgroepwerknemers economisch gezien geen goed idee zijn. Dit komt omdat ze de LDE werknemers moeten blijven betalen terwijl ze stage lopen bij een andere organisatie, en omdat wanneer een werknemer vertrekt, de LDE-onderneming dan moet wachten op geld tot er een andere doelgroepwerknemer wordt toegeleid. Tijdens de stages en na doorstroom van LDE werknemers moeten de organisaties het dus met minder middelen doen.

5.1.3 Impact op instroom

Al de bevroegden duiden de afname in het aantal toegeleide medewerkers en de lange wachttijden om de openstaande vacatures in te vullen aan als de grootste ergernissen waarmee ze geconfronteerd worden. Daarmee komt volgens de respondenten de continuïteit van de diensten in het gedrang, aangezien ze minder middelen krijgen omdat ze minder mensen tewerk stellen. Met andere woorden, de productiecapaciteit van de organisatie is groter dan het aantal werknemers die effectief op de werkvloer aanwezig zijn. Bovendien merken organisaties meestal op dat er ook veel schommelingen zijn in de wachttijd. Vooral respondenten die werken bij grotere organisaties die actief zijn in verschillende regio's (R1, R3, R6) schrijven de fluctuaties in wachttijd om vacatures te vervullen toe aan de regionale verschillen in de werking van de VDAB:

De toeleiding verloopt slecht. Wij moeten lang wachten. We werken in vier verschillende provincies, dus wij zijn verspreid met onze werking over een groot stuk van Vlaanderen. En wat ons opvalt is dat er heel grote regionale verschillen zijn tussen de werking van VDAB. Dat het echt afhankelijk is van wie er lokaal bij VDAB de persoon is die de LDE opvolgt, welke initiatieven er genomen worden, en hoe goed er wordt samengewerkt. Het is heel persoonsafhankelijk. (R6, 40 VTE)

De wachttijd is volgens de geïnterviewden dan ook vooral een gevolg van de manier waarop de VDAB op lokaal niveau werkt. In dit verband voegde een respondent (R7, 66,17 VTE) toe dat de nieuwe wetgeving ook iets nieuws is voor de VDAB, waardoor er ook voor hen nog steeds onduidelijkheden bestaan omtrent de toepassing ervan.

Zoals eerder aangehaald, krijgt de inschakeling van de doelgroepwerknemers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt veel aandacht binnen het nieuwe Vlaamse beleid, vermits het decreet mikt op de doorstroom van de werknemers naar het NEC. Een vraag die rijst bij de analyse van de data is wat er wordt bedoeld met “grote afstand”, en of dit traject in alle gevallen op dezelfde manier kan worden beoordeeld, aangezien de individuele afstand tot de arbeidsmarkt niet voor iedereen hetzelfde is.

In dit opzicht staat het ICF-instrument centraal om te bepalen wie in aanmerking komt voor tewerkstelling in de LDE-sector. Hieromtrent beweren de meeste respondenten (R3, R4, R5, R6, R7) dat de kenmerken van de doelgroep zijn veranderd sinds het nieuwe systeem werd geïmplementeerd. Dit is volgens deze respondenten omdat vooral de zeer kwetsbare werkzoekenden worden doorgestuurd. Zo vertelde een respondent: “Nu worden de indiceringen gedaan volgens ICF, dat maakt dat het profiel in onze ogen zwakker is geworden en dat de match tussen de mensen die we krijgen en de dienstverlening die we moeten voorzien ver te zoeken is” (R5, 80,9 VTE).

Zo zijn vijf van de zeven geïnterviewden van mening dat het profiel van de arbeiders 'zwakker' is geworden sinds de invoering van dit nieuwe systeem. Eén van de respondenten (R1) biedt echter een meer genuanceerde visie. Volgens deze respondent gaat het om “sterkere mensen qua technische vaardigheden”, maar die wegens bepaalde problematieken minder standvastig zijn op de werkvloer: “Vroeger moest je gewoon laaggeschoold of werkloos zijn, nu zijn er 42 criteria en merken we dat we mensen met detentie achtergrond, mensen met een gat in hun cv, mensen met mentale problematiek, dat we zulke mensen binnen krijgen” (R1, 49,6 VTE). Twee van de respondenten (R4, R7) stellen dat deze situatie in hun geval bijzonder ernstig is, aangezien hun dienstverleningen een specifiek profiel van werknemers vereisen:

Het is geen goede evolutie geweest. Voordien kregen we als kinderopvang een hoger profiel doorgestuurd omdat we werken met kinderen van 0 tot 3 jaar. Dus wij vroegen altijd al de hoogste categorie van profielen. Maar doordat het profiel veel lager werd, vonden we heel moeilijk mensen. Dus nu ook sommige vacatures bij ons (...) staan soms een jaar, een halfjaar of meer open of we vinden geen kandidaten. (R4, 11 VTE)

Deze veranderingen in de kenmerken van de groep dwongen drie respondenten (R1, R4, R5) om aanpassingen in de manier van werken door te voeren. Hierbij lijkt voornamelijk het soort dienst dat de organisatie aanbiedt een belangrijke factor te zijn. Zo ondervinden bepaalde organisaties die bijvoorbeeld kinderopvang aanbieden meer problemen bij het waarborgen van de continuïteit van de dienstverlening: “Als vandaag twee klusjesmannen ziek zijn dan bel je taken of klusjes af. Maar in de kinderopvang kan je niet zeggen we gaan minder kinderen opvangen. Dus daar is de coördinator zeer veel bezig met vervangen van medewerkers” (R1, 49,6 VTE). Bij diensten zoals groenbeheer of natuurbeheer ligt het probleem niet zozeer bij verzuim, maar bij het niet voldoen aan bepaalde voorwaarden zoals een rijbewijs hebben of vaardigheden zoals bepaalde zaken te kunnen berekenen.

Uit de data kan dus geconcludeerd worden dat de omvang van de onderneming een rol speelt in de impact van de nieuwe vereisten omtrent kwaliteitsbeleid (duurzaamheidsverslag en kwaliteitsmanagement). Alle organisaties met meer dan 20 VTE hadden al een kwaliteitsmanagementsysteem voor de decretale verplichting, terwijl de twee kleinere ondernemingen nog niet begonnen zijn met het proces om een kwaliteitslabel te behalen. Met betrekking tot de gevolgen voor de financiering leidt vooral de hervorming van de SINE-maatregel tot ongerustheid bij de organisaties. De daling van het aantal SINE-werknemers die de ondernemingen ontvangen vormt volgens de respondenten een bedreiging voor de financiële leefbaarheid van de sector, omdat deze middelen een structureel deel uitmaken van het klaverbladmodel waarop de financiering van de LDE stoelt. Dit zorgt niet alleen voor toenemende

bezorgdheid in de sector, maar zet ook de betaalbaarheid en continuïteit van de diensten onder druk.

De gevolgen voor de instroom van werknemers zijn ook vooral te wijten aan problemen bij de samenwerking met de VDAB. Bij de moeilijkheden die voortkomen uit de wachttijd om de doelgroepwerknemers die de organisatie verlaten te vervangen, komt nog de discussie over de verandering in hun profiel als gevolg van de nieuwe indiceringsmethode. De meeste respondenten geven aan dat het profiel van de doelgroepwerknemers "zwakker" is dan voorheen. Dit blijkt voornamelijk een obstakel te zijn voor de matching van werkzoekenden en vacatures in de LDE. Sinds de nieuwe indiceringslogica wordt toegepast heeft de arbeidsbemiddelaar problemen om kandidaten te vinden die qua profiel aansluiten bij de specifieke dienstverlening van elke onderneming.

5.2 Belangrijkste obstakels voor een succesvolle doorstroom van de doelgroepmedewerkers

In dit gedeelte worden de verschillende factoren besproken die als belemmerend worden ervaren door de respondenten voor het doorstromen van de doelgroepwerknemers naar een duurzame tewerkstelling in de reguliere arbeidsmarkt. Hierbij wordt ingegaan op de verschillende dimensies van de doorstroom zoals de samenwerking met de begeleidingspartners, de onduidelijkheden omtrent de regelgeving, de invloed van de verplichte doorstroom op oudere LDE-werknemers, de nodige vaardigheden, de context, de rol van het NEC en de verschuiving van de doelstelling van de LDE-sector als gevolg van het nieuwe decreet. Deze aspecten zijn met elkaar verweven, maar voor analysedoeleinden worden ze afzonderlijk besproken.

5.2.1 Onduidelijkheden in de LDE-wetgeving en belemmeringen bij de samenwerking met de begeleidingspartners

Een eerste obstakel geïdentificeerd door de respondenten dat een impact heeft op de samenwerking met de verschillende externe organisaties, zijn de lacunes en tekortkomingen in de nieuwe regelgeving, zowel in het decreet als in het uitvoeringsbesluit. Zo duidt een respondent over de regeling van de doorstroom aan: "Laat ons zeggen dat het instrumentarium van doorstroom, daar zitten nog heel veel fouten, nog heel veel kinderziekten op. Het is een optelsom van veel kleine mankementen, maar die samen wel een groot probleem vormen" (R3, 103,7 VTE).

Onder meer worden de termijnen van de verschillende stappen van het vooropgestelde doorstroomtraject in het decreet bekritiseerd. Respondenten R2, R4 en R6 haalden aan dat de sollicitatietraining een knelpunt is voor de meeste werknemers, maar de voorbereiding van de doelgroepwerknemer op het solliciteren duurt in de huidige regelgeving maximaal een maand, wat volgens hen onvoldoende tijd is om sollicitatietechnieken onder de knie te krijgen. Ook wordt de nazorgbegeleiding van maximum 3 maand als onvoldoende beschouwd om een duurzame integratie van de werknemers in het NEC te bevorderen.

Daarbovenop vermelden enkele respondenten dat de onduidelijkheden in de regelgeving op hun beurt voor tekortkomingen zorgen in de samenwerking rond doorstroom, zowel met de VDAB als met andere begeleidingspartners. De meeste respondenten (R2, R3, R5, R6) wezen erop dat -net als bij de doorverwijzing van de doelgroepwerknemers- veel problemen zich voordoen in de samenwerking met de VDAB tijdens het doorstroomtraject. In het bijzonder worden door sommige geïnterviewden veel regionale verschillen vastgesteld in de werking van de VDAB (R5, R6). Vooral de grotere organisaties, die actief zijn in meerdere regio's, merken verschillen in de werkwijze van

de VDAB-vestigingen. In dit geval zijn de belemmeringen niet alleen het gevolg van de onduidelijkheden omtrent de wetgeving, maar ook van de aanpak van de medewerkers van elk kantoor. Zo beweert een respondent: "Indien je zoals ons werkt in gans de provincie Antwerpen, merk je toch dat er soms ook een verschillende aanpak is bij verschillende VDAB kantoren. Dit werkt soms in je voordeel en soms is dat een nadeel" (R 5, 80,9 VTE).

Daarnaast werd er opgemerkt door de respondenten die samenwerken met verschillende doorstroompartners, dat ze soms tegenstrijdige informatie ontvangen. Dit komt omdat de nieuwe regelgeving door elke begeleidingspartner anders wordt geïnterpreteerd, waardoor het moeilijk wordt voor de sociale onderneming om één doorstroombeleid binnen de organisatie te voeren. Zo moeten ze zich aanpassen aan de werkwijze van elke externe organisatie, met uiteenlopende resultaten voor het doorstroomtraject van de doelgroepwerknemers. Zo zei een respondent:

Wij proberen hetzelfde beleid te voeren in gans [naam organisatie]. Maar als er dan regionale verschillen ontstaan, ook in die doorstroomtrajecten, dan wordt het heel moeilijk om daar ook naar de medewerkers duidelijk te communiceren. Dus er worden soms dingen door ons gecommuniceerd, die daarna door andere organisaties worden tegengesproken, of in verschillende provincies dan anders worden geïnterpreteerd en toegepast. (R6, 40 VTE)

Nochtans nuanceren enkele respondenten (R1, R7) dat ze in sommige gevallen samen met de begeleidingspartner naar Het Departement Werk en Sociale Economie (WSE) zijn moeten gaan om de onduidelijkheden over de te volgen procedure op te helderen. Daarbij legden ze de nadruk op het feit dat de belemmeringen vooral te wijten zijn aan het doorstroominstrumentarium en niet aan de werkbereidheid van de externe organisatie:

Door het feit dat wij (...) zo snel gestart zijn met zelf rond die doorstroom te beginnen werken, hebben we ook heel veel onduidelijkheden in de regelgeving vastgesteld. Waar we naar VDAB moesten mee gaan, of naar WSE. (...) Je doet samen die dingen (met de begeleidingspartner), dus dat geeft toch wel een goede band. En die zijn dan uitgeklaard geworden, gaandeweg. (...) Want niet alles was zo eenvoudig. We hebben ook bepaalde zaken via het eigen overleg met de werknemersorganisaties moeten afspreken. (R7, 66,17 VTE)

5.2.2 Impact van de verplichte doorstroom op LDE-werknemers met een anciënniteit van meer dan 5 jaar

Een rode draad doorheen de interviews is de verschillende impact die de verplichte doorstroom heeft gehad op werknemers, afhankelijk van hun anciënniteit binnen de sociale onderneming. De werknemers die sinds de inwerkingtreding van het nieuwe decreet bij de ondernemingen zijn gaan werken, zijn zich ervan bewust dat de tewerkstelling binnen de sector maximaal vijf jaar duurt. Maar die werknemers met langere anciënniteit beschouwden hun werk binnen de organisatie niet als tijdelijk, maar als een definitieve werkplek. Vooral voor hen zijn de gevolgen van de wetgeving ernstiger. Zo zou volgens het grootste deel van de respondenten (R1, R2, R3, R5, R7) de emotionele impact van het verlies van werkzekerheid erg groot zijn:

Het moeilijkste was, denk ik, de anciëns. Die hadden het idee, en wij ook, ... ze zitten in de LDE en aanvankelijk was dat zo, en ze krijgen... eigenlijk kunnen zij hier blijven tot hun pensioen. Dus voelden veel mensen, die dan plots in 2015 te horen krijgen dat ze nog vijf jaar hebben, dat is een schok hé.

Die dachten van: "Allé, zijn jullie niet content van mijn werk? (...)". Dus voor veel mensen was dat echt een zware dobber. En ook nefast voor hun motivatie. (R7, 66,17 VTE)

Zoals blijkt uit het vorige citaat, stelden sommige respondenten (R1, R2, R7) dat het verlies van motivatie en engagement van de doelgroepwerknemers ten aanzien van de organisatie een onbedoeld gevolg is van het nieuwe decreet. Zo menen zij dat de nieuwe regelgeving heeft geleid tot een duidelijke scheiding tussen doelgroepmedewerkers en de rest van de werknemers omwille van de verplichte doorstroom van de eerste groep. Zo zien de LDE-medewerkers hun tewerkstelling bij de organisatie als een "tussenspauze" (R1), terwijl ze voorheen het gevoel hadden dat ze deel uitmaakten van het personeel. Dit vooral omdat ze een contract van onbepaalde duur hadden.

Op deze manier is de psychologische impact van de onzekerheid die wordt gegenereerd door de opgelegde periode van vijf jaar veel groter voor werknemers die onder het oude statuut in de organisatie zijn gaan werken. In dit verband zei een respondent (R2) bijvoorbeeld dat ze bezorgd was omdat sommige oudere LDE-werknemers kunnen "in een diepte put terechtkomen" of riskeren "terug af te glijden".

5.2.3 De competenties en de context van de doelgroepwerknemers

Alle geïnterviewden zijn het erover eens dat de belangrijkste vaardigheden die werknemers moeten verwerven niet zozeer technische of specifieke vaardigheden zijn, maar vooral generieke competenties. Die worden met termen zoals "sociale vaardigheden" of "algemene arbeidsattitude" aangeduid. Zo vertelde een van de respondenten:

Waar wij vooral op focussen in onze doorstroombegeleiding is algemene arbeidsattitude. Dus de competenties rond op tijd komen, aanwezig zijn, werktempo, communiceren met elkaar, samenwerken... Een constructieve werkhouding, dat zijn de competenties waar wij aan werken. En waarvan we geloven dat, als mensen die basis hebben, dat het wel mogelijk is om een andere job te vinden. (R6, 40 VTE)

Andere competenties die tijdens de interviews (R1, R4, R5, R6, R7) naar voren zijn gekomen zijn: zelfstandig kunnen werken, initiatief durven nemen, graag zaken bijleren, kunnen omgaan met feedback, voldoende Nederlands kennen en weinig verzuim.

Maar vooral bij bepaalde beroepen zijn er specifieke competenties noodzakelijk. In deze gevallen wordt kritiek op het profiel van de toegeleide doelgroep sterker gehoord. Sommige geïnterviewden (R4, R5) wezen er met name op dat het profiel van de werknemers niet toereikend is om de taken uit te voeren van de functie waarvoor ze worden aangeworven, wat zowel hun doorstroommogelijkheden als de dienstverlening belemmert. Een respondent zei bijvoorbeeld dat een deel van de doelgroepwerknemers niet over de nodige vaardigheden beschikt om in de kinderopvang te werken:

Maar eigenlijk...moet je al, ja het is erg om te zeggen, psychisch niet oké zijn of heel zware relatieproblemen of mentale problemen, of medische problemen hebben, om in aanmerking te komen voor het profiel van een doelgroepmedewerker. Maar een doelgroepmedewerker die bij ons start, moet ook binnen 5 jaar dan de opleiding kinderopvang kunnen afwerken. (R4, 11 VTE)

Een andere respondent voegde eraan toe dat sommige werknemers de nodige vaardigheden hebben om praktijkgericht laagdrempelig werk te doen, maar dat ze het moeilijk vinden om die praktische kennis in abstracte kennis om te zetten, wat essentieel is voor de functie:

Die kunnen met een spade werken en die kunnen planten in de grond steken. Maar om dat te gaan uitrekenen hoe ze dat perceel moeten vol zetten met planten, dat is natuurlijk nog iets anders. En daar merk je dat dat een hele hoge drempel is voor velen, om daar over te geraken. (R7, 66,17 VTE)

De analyse van de kenmerken van de LDE-werknemers toont aan dat ze verschillende problematieken ervaren waardoor het niet om een homogene doelgroep gaat. Zoals vermeld is het merendeel van de geïnterviewden van mening dat het profiel van de groep “zwakker” is dan voorheen, maar anderen zijn van mening dat het belangrijkste verschil ligt in het feit dat het om mensen gaat die door verschillende persoonlijke situaties worden getroffen, en dat ze in veel gevallen fysieke en psychosociale problemen ervaren.

Sinds het nieuwe screeningsinstrument werd geïntroduceerd worden er meer indicatoren in aanmerking genomen om kandidaten te selecteren. De doelgroep wordt dus niet beperkt tot mensen die lange tijd werkloos zijn geweest, maar omvat ook mensen met problematieken waarbij de context zwaarder weegt (dakloosheid, geestelijke gezondheidsproblemen, drugsverslaving, alleenstaande moeders, etc.). Zo stelde één van de respondenten:

Er gebeurt ook zoveel opnieuw in mensen in hun vijf jaar, hé? Ik ken mensen die sterker waren zes jaar geleden dan dat ze nu zijn gewoon omwille van wat er in hun persoonlijk leven allemaal is gebeurd en qua gezondheidstoestand. De levens van veel mensen die we met LDE bereiken als medewerkers zijn zo complex, dat er zoveel op hun pad komt. (R2, 8,5 VTE)

Uit de interviews blijkt dat veel van de aspecten die de kans op doorstroom van de doelgroepwerknemers beïnvloeden, factoren zijn die de LDE-sector zelf niet altijd in de hand heeft. In dit opzicht lijkt de verplichte doorstroom weinig rekening te houden met het belang van die aspecten die de arbeidscontext overschrijden, zelfs wetende dat het doelgroepsprofiel noodzakelijkerwijs is gewijzigd. Volgens het decreet moet een “kwalitatieve begeleiding” deze aspecten in acht nemen en de persoon doorverwijzen indien nodig (artikel 11), maar aan de andere kant wordt er benadrukt dat het de individuele verantwoordelijkheid van de werknemer is om een duurzame integratie in het NEC te realiseren.

5.2.4 Aansluiting van de competenties bij de reguliere arbeidsmarkt

De meeste respondenten zien de reguliere arbeidsmarkt als de belangrijkste drempel waar doelgroepwerknemers mee te maken krijgen. Wat dit betreft kunnen twee opmerkingen van de geïnterviewden worden onderscheiden: de doelgroepwerknemers slagen erin nieuwe vaardigheden te verwerven, maar de kloof met de reguliere arbeidsmarkt blijft groot; het NEC biedt niet genoeg kansen aan de doelgroepwerknemers. Zo vertelden twee respondenten:

Ik denk dat de belangrijkste drempel is dat het normale economisch circuit niet op onze mensen zit te wachten eigenlijk. (...) Dat lage profielen, dat die weinig of niet meer gezocht worden, of alles geautomatiseerd wordt zodanig dat lage beroepsprofielen niet meer nodig zijn. (R1, 49,6 VTE)

Er zijn mensen die uit een dakloosheidsprofiel ooit (...) bij ons gestart zijn in LDE... En die ondertussen wel vijf jaar lang een dak boven hun hoofd hebben, die vijf jaar lang wel aan de slag zijn geweest, die motivatie hebben gekregen en die stappen vooruit zetten. Is het genoeg om met een gewone werkgever te gaan werken? Dat weet ik niet. (De situatie is beter geworden) maar misschien niet genoeg om naar een gewone werkgever te kunnen doorstromen. (R2, 8,5 VTE)

Zowel de kritiek van sommige auteurs op de wetgeving (Rosvelds, 2016; Van Passel & Vancoillie, 2015) als de resultaten van dit onderzoek wijzen op een transitie in de wetgeving die de LDE-sector reguleert naar een nieuwe beleidsaanpak waarbij het activeringsdiscours centraal staat. Het nieuwe decreet kan dus bijgevolg worden gezien als een activerend arbeidsmarktbeleid (WRR, 1987), gericht op bijzonder kwetsbare groepen in de samenleving, met als doel hen “op te leiden”, in de zin van beroepsopleiding en -vorming, en hen te begeleiden bij het zoeken naar werk.

Door de nadruk te leggen op het voorbereiden van werknemers om zich aan te passen aan de transformaties van de arbeidsmarkt, worden mensen gedwongen om actief naar eender welke job op de markt te zoeken (Pulignano, 2017, p. 50). Dit dwingt hen tevens tijdelijke jobs en lagere lonen te aanvaarden, met een permanent risico om weer in de werkloosheid te belanden. Zo stelde een van de respondenten:

Heel wat mensen van de klusjesdienst worden gebruikt door een groenaannemer om het seizoen te overbruggen. In april en mei mogen ze allemaal starten bij groenaanemers. Maar in september, oktober, het groenseizoen is voorbij, dan worden ze allemaal bedankt voor de bewezen diensten. Eigenlijk is dat misbruik maken van de situatie maar allé, het is ook een soort doorstroom. (R1, 49,6 VTE)

Een belangrijk element van dit “actief beleid” is dat deze maatregel vraaggestuurd is (Van Trier, 2008, p. 39), waarvan het opzet niet de creatie van jobs is, maar “de laag betaalde, laag geschoolde jobs zo productief mogelijk te gebruiken” (p. 39). Hierbij ligt de focus op de arbeidsmarkt als het “enig mogelijk werkterrein”. Een bijkomende vraag hierbij is in hoeverre de activeringsmaatregelen effectief kunnen bijdragen tot een grotere handelingsbekwaamheid van de doelgroepwerknemers.

Nog een aspect van het activeringsverhaal dat aan de basis van het nieuwe decreet ligt is het “individueel schuldmodel” (Van Trier, 2008, p. 47). Volgens deze redenering is het de verantwoordelijkheid van elke werknemer om zijn weg op de arbeidsmarkt te vinden. En als de doorstroom niet lukt komt dat omdat de werknemer de kloof met de reguliere arbeidsmarkt niet wil of kan overbruggen. Vanuit dit perspectief is het niet verbazend dat de mogelijkheid tot passende duurzame tewerkstelling in het NEC enkel op basis van de kenmerken van de doelgroepwerknemer wordt ingeschat. Bijgevolg bestaat het risico dat werkloosheid als een individueel probleem wordt beschouwd, los van de kenmerken en de evolutie van de arbeidsmarkt. Zo werd er door een respondent aangegeven:

Hoe competent moet je zijn om het op de arbeidsmarkt te redden? Dan hou je geen rekening met beurs-instortingen en met coronavirussen. Want dan ga je uit van een arbeidsmarkt die altijd competente mensen opneemt, en soms kan je competent zijn en word je toch niet aangenomen. Dus, het hangt af van hoe snel winnen de mensen competentie en hoe receptief is de arbeidsmarkt. (R3, 103,07 VTE)

5.2.5 Nieuwe doelstelling van de sector: verplichte doorstroom

Het merendeel van de respondenten (R1, R3, R5, R6) beschouwen de verandering van doelstelling als een van de belangrijkste obstakels waarmee zowel werknemers als ondernemingen worden geconfronteerd. Zo verwees een respondent:

Bij de oprichting van [naam organisatie] was het de bedoeling om mensen een duurzame job te geven. Mensen uit de kansengroepen. En door het decreet is die doelstelling gewijzigd, en zijn we verplicht om onze medewerkers te laten doorstromen. Dat brengt heel veel onrust bij de medewerkers mee. (R6, 40 VTE)

Er werden door de respondenten heel wat kritieken geformuleerd op de verplichte doorstroom van de doelgroepwerknemers, voornamelijk op basis van twee argumenten. Enerzijds bevestigden sommige respondenten (R2, R4) dat er -volgens hun ervaring tijdens de evaluaties met de VDAB- geen duidelijkheid bestaat over de te volgen procedure in die gevallen waarin de evaluatie van de werknemer negatief is. Dit komt overeen met de kritiek geformuleerd door SERV en de Koepel Lokale Diensteneconomie op het uitvoeringsbesluit van het decreet. Zo haalde deze respondent aan:

We hebben de situatie hier met iemand meegemaakt... Ze kreeg op het moment dat dan de beslissing is genomen van "niet doorstroomklaar", advies maatwerk. Op dat moment zegt dan de persoon van VDAB die de evaluatie gedaan heeft: "ja, ik weet zelf niet goed wie binnen VDAB nu gaat zorgen dat die persoon die nu bij jullie nog werkt (een plek binnen) maatwerk gaat vinden. Daar is geen doorstroombegeleiding, want dat is doorstromen naar het NEC. Maar dat is toch niet omgaan met mensen, als er dan geen begeleiding is voorzien om te zorgen dat die mensen een plek in het maatwerk krijgen. (R2, 8,5 VTE)

Wat dit punt betreft moet er echter een kanttekening worden gemaakt. Een van de grootste sociale ondernemingen van de steekproef heeft een afdeling maatwerk. Bij een negatieve evaluatie van een doelgroepwerknemer binnen deze organisatie wordt een herindicering aangevraagd bij de VDAB om voor een ticket maatwerk te zorgen, "zodanig dat ze daar nog verder begeleid kunnen worden" (R7, 66,17 VTE). Dit voorbeeld laat eens te meer zien dat zowel de omvang van de organisatie als de samenwerking met de VDAB niet alleen een belangrijke rol spelen in de werking van de onderneming, maar ook in het doorstroomtraject van de doelgroepwerknemers.

Anderzijds bekritiseerden verschillende respondenten (R1, R2, R3, R5, R6) dat er geen mechanismen bestaan voor werknemers die geen duurzame tewerkstelling vinden in de reguliere arbeidsmarkt, om terug een plek te kunnen krijgen in de LDE-sector. Zo zei een van de respondenten: "Ook een soort terugkomsysteem zou moeten mogelijk zijn. Want als ik kijk naar hoeveel mensen doorgestroomd zijn, maar die dan na 6 maanden weer werkloos worden, dat er een herkansing zou moeten kunnen zijn." (R1, 49,6 VTE).

Tot slot, alle respondenten waren van mening dat de vooropgestelde inschakelingstermijn van 5 jaar slechts voor een deel van de werknemers voldoende tijd is. Deze opgelegde periode gaat ervan uit dat alle werknemers zich in dezelfde omstandigheden bevinden of dezelfde capaciteiten hebben, en houdt geen rekening met alle obstakels die in dit hoofdstuk worden beschreven, die noodzakelijkerwijs van invloed zijn op hun kansen voor doorstroom naar het NEC. Zo denken een aantal respondenten dat deze periode flexibel moet zijn (R1, R3, R5), afhankelijk van de situatie van de persoon en zijn mogelijkheden om door te stromen.

Bovendien voegde de meerderheid van hen (R1, R3, R5, R6, R7) eraan toe dat de door de wetgeving voorgestelde doelstelling van 100 procent doorstroom van de doelgroepwerknemers “niet realistisch” is (R1, R3). Hierbij maakten de respondenten (R1, R2, R5, R6, R7) duidelijk dat de verwachting van verplichte doorstroom herbekeken zou moeten worden omdat er een groep medewerkers binnen de LDE bestaat die omwille van verschillende redenen “nooit doorstroomklaar zal zijn” (R5, 80,9 VTE).

5.3 Aanbevelingen geformuleerd door de ondernemingen

De aanbevelingen die de respondenten hebben geformuleerd om een duurzame doorstroom van de doelgroepmedewerkers naar het NEC te faciliteren kunnen gegroepeerd worden rond vier verschillende thema's die verbonden zijn met de drempels beschreven in de tweede onderzoeksvraag. Deze thema's zijn: flankerend beleid, beter samenwerken met externe organisaties, inschakelingstraject “op maat”, en terugkeerbeleid.

5.3.1 Flankerend beleid

Uit de resultaten van de vorige onderzoeksvraag blijkt dat er voor bepaalde punten van het decreet en het uitvoeringsbesluit nog veel lacunes bestaan en zaken die verbeterd zouden kunnen worden. Enkele respondenten (R1, R3, R5, R7) wijzen voornamelijk op de onderdelen in de wetgeving die betrekking hebben op doorstroom, financiering, en de regeling van de stages die verbeterd zou moeten worden. Ook bestaan er nog onduidelijkheden omtrent de te volgen stappen bij een negatief advies van de VDAB. Er zou dan ook volgens sommige respondenten flankerend beleid nodig zijn om deze aspecten te verduidelijken en om tegenstrijdige informatie en interpretaties tussen de verschillende actoren te vermijden.

Een eerste verbeterpunt rond doorstroom betreft de termijnen die voorzien zijn in het decreet voor de verschillende stappen van het doorstroomtraject. Sommige respondenten zijn van mening dat doelgroepwerknemers meestal een langere doorstroombegeleiding nodig hebben. Voornamelijk het sollicitatieproces vormt een knelpunt voor veel LDE-werknemers, want soms hebben ze wel de nodige competenties om de stap te kunnen zetten naar de reguliere arbeidsmarkt, maar ze hebben geen ervaring met het solliciteren naar vacatures, wat hun kansen op succes negatief beïnvloedt: “Zij kunnen doorstroomklaar zijn, dan moeten ze zich nog kunnen verkopen.” (R2, 8,5 VTE). Daarom stellen ze dat er meer belang moet gehecht worden aan de sollicitatietraining voor de vacatures (R2, R4, R5, R6, R7).

Bovendien voegden ze daaraan toe dat de werknemers vaak moeite hebben om zich aan te passen aan de arbeidsomstandigheden in het NEC, zoals onder meer de werkuren, minder flexibiliteit, of het werktempo. Om deze problemen op te lossen bevelen de respondenten aan om vroeger te beginnen met de doorstroombegeleiding (rond het derde jaar van de inschakelingstermijn). Daarnaast wordt er ook aanbevolen om de nazorgbegeleiding langer te maken (nu heeft die een duur van maximum 3 maand), om de transitie van LDE naar het NEC beter af te stemmen. Zo vertelden deze twee respondenten:

En dan ook de externe doorstroombegeleiding, die nu enkel in het laatste half jaar voorzien wordt van een traject, zou ik langer maken. En eigenlijk als we spreken over een traject van vijf jaar, dan denk ik dat die doorstroombegeleiding al gemakkelijk gedurende de laatste twee jaar mag opgenomen worden. Om mensen veel meer tijd te geven om ook hun mindset te wijzigen en daarin mee te groeien. (R6, 40 VTE)

De eerste (doorstroombegeleiding) was geen succes vorig jaar, omdat ze zelf nog heel erg zoekende waren en hoe ze dat moesten doen. Dus ik hoop bij de volgende dat ze toch al meer onderlegd gaan zijn en toch al meer de persoon kunnen begeleiden in het opmaken van zijn CV, sollicitatie technieken, zoeken van de werkplekken. (R4, 11 VTE)

Met betrekking tot de financiering van de ondernemingen zorgt voornamelijk de hervorming van de SINE-maatregel voor onzekerheid (R2, R3, R4). Daarom wordt er aangehaald door sommige respondenten dat de SINE in de wetgeving zou moeten opgenomen worden om de financiële leefbaarheid van de organisaties te waarborgen. Wat dit betreft stelt een respondent (R3) dat de sector al lang vraagt naar een inpassing van de SINE binnen het nieuwe decreet, maar ze hebben nog steeds geen bevredigende oplossing gekregen.

We hebben voortdurend als sector dit aangekaart. Het antwoord van het vorige kabinet was "er komt een nieuwe regelgeving, en die regelgeving zal duidelijk maken, welke financieringsgaranties er zijn". Het probleem is alleen dat dat in het nieuwe (Vlaams) Regeerakkoord staat, maar dat is vandaag nog niet uitgerold, nog niet geïmplementeerd. En dat kan lang duren. (R3, 103,07 VTE)

Daarnaast wordt er door meerdere respondenten op gewezen dat hoewel de stages de competentieversterking van de doelgroepwerknemers lijken te bevorderen, ze een negatief effect hebben op de financiering van de sociale ondernemingen (R1, R3, R4, R7). Om dit obstakel te overwinnen hebben sommige organisaties verschillende strategieën geïmplementeerd. Zo zegt een van de respondenten dat ze ervoor hebben gekozen om de medewerkers rechtstreeks te laten doorstromen (dit wil zeggen, zonder doorstroomtraject) om de extra kosten van stages bij externe organisaties te vermijden:

We proberen niemand te laten doorstromen via een doorstroomtraject, maar iedereen onmiddellijk te laten doorstromen vanuit zijn inschakelingstraject. En we proberen dat externe doorstroomtraject bij een externe partner te vermijden (...) Bij ons is vzw [naam organisatie] die de mensen begeleidt, dan staan de mensen bij ons op payroll, maar hebben wij hen niet meer op de werkvloer want ze moeten stages doen, ze moeten een sollicitatietraining doen en zo verder, en dan zijn wij ze kwijt maar moeten we ze wel nog betalen. (R1, 49,6 VTE)

In andere gevallen geven de respondenten (R4, R7) aan dat de meest haalbare strategie is om een overeenstemming te bereiken met de organisaties waar de werknemers hun stages lopen om de kosten te verminderen, al wordt dit niet altijd goed ontvangen.

De stageregeling is echt ook niet oké. Eigenlijk wordt er vanuit gegaan dat je mensen in hun laatste maanden een stage kan laten doen. Maar als wij die stage zelf moeten gaan bekostigen, dus het loon zelf moeten betalen, terwijl ze elders stage doen, dan is dat niet houdbaar voor ons. Maar dat is blijkbaar aan de werkgevers op een andere manier verkocht, als zijnde van je zal hier gratis stagiairs krijgen. (...) Dat is ook beslist door het bestuur dat we daar een vergoeding voor vragen. (R7, 66,17 VTE)

Wat sommige respondenten aangaven over de stageregeling komt echter niet voor in de literatuurstudie. Er wordt aangekaart dat de beslissing opgenomen in het decreet om geen extra vergoeding te voorzien voor de organisaties een negatieve impact heeft op hun financiering, waardoor deze kwestie een ander aspect is van de wetgeving dat de geïnterviewden nodig achten om te wijzigen. Om het probleem te overbruggen hebben sommige organisaties er ondertussen voor gekozen om het doorstroomtraject via een externe partner te vermijden, terwijl anderen hebben besloten om een vergoeding te vragen aan de potentiële toekomstige werkgever.

5.3.2 Optimalere samenwerking met de VDAB en de begeleidingspartners

Een tweede groep van aanbevelingen heeft betrekking op de samenwerking van de sociale ondernemingen met zowel de VDAB als met de organisaties die belast zijn met de doorstroombegeleiding van de werknemers. Meerdere respondenten wezen op het belang van een betere samenwerking met de verschillende vestigingen van de VDAB. Vooral wat betreft de indicering en toeleiding van de doelgroepwerknemers naar de vacatures denken de respondenten dat dit proces vlotter zou moeten lopen. Hierbij vragen ze ook van de VDAB om bij de selectie van kandidaten meer rekening te houden met de specifieke dienstverlening van de organisatie.

Daarnaast is het essentieel voor de respondenten dat er een gemeenschappelijk beleid tussen de verschillende vestigingen van de VDAB wordt gehanteerd, om tegenstrijdige informatie te vermijden. Meerdere respondenten (R1, R3, R5, R6) wezen er in dit verband op dat zij door zelf proactief aan de slag te gaan met de VDAB tot een betere communicatie zijn gekomen, maar dat zij het noodzakelijk vinden dat het gevoerde beleid en de interpretatie van de wetgeving uniform zijn. Anders heeft dit gevolgen voor zowel de continuïteit van de diensten als de financiering van de organisatie.

Bovendien hebben twee respondenten (R1, R6) aanbevelingen gedaan rond de samenwerking tussen de verschillende organisaties die betrokken zijn bij het doorstroomtraject van de doelgroepwerknemers. De kritiek richt zich op het feit dat de werknemers geen referent hebben om hen door het hele proces te begeleiden, waardoor ze hun verhaal telkens opnieuw moeten herhalen bij de medewerkers van de verschillende diensten. Bovendien loopt de coördinatie tussen de verschillende diensten niet altijd vlot. Al deze factoren hebben gevolgen voor de eigenwaarde en het zelfvertrouwen van de doelgroepwerknemers. Zo haalden deze respondenten aan:

Mensen moeten al hun kwetsbaarheden en zwakheden terug op tafel gooien op het moment van de evaluatie van doorstroom. (...) Dat is bij een nieuwe persoon van VDAB (...). Die hakt daar een knoop in door. En dan komt er een doorstroombegeleider, en dan moeten ze weer alles op tafel gooien. Alles van..."ik ben dakloos geweest, ik ben verslaafd geweest, ik heb psychische problemen, ik heb...". Kunnen ze niet ervoor zorgen dat er een en dezelfde partij is, toch voor die mensen waarvan je vermoedt dat die doorstroomklaar zijn? (R2, 8,5 VTE)

Wat misschien ook nog... Rond die doorstroom is zo de rol van de verschillende partijen. Want VDAB zit daar dan ook nog voor een stuk tussen, VDAB doet de doorstroomevaluatie. En dan die externe partner die de doorstroombegeleiding op zich neemt. Ik denk dat dat ook nog veel beter op elkaar afgestemd kan worden. (R6, 40 VTE)

5.3.3 Inschakelingstraject 'op maat' van de doelgroepwerknemer

Een derde thema waar respondenten suggesties voor geformuleerd hebben, is de duur van de inschakelingstermijn. Alle respondenten zijn van mening dat vijf jaar voldoende tijd is voor slechts een deel van de doelgroepwerknemers. Daarnaast gaven ze aan dat de werknemers in andere gevallen soms meer of minder tijd nodig hebben, afhankelijk van de mogelijkheden van elke persoon of zijn situatie, waardoor het merendeel (R1, R3, R5, R6) van de respondenten van mening is dat de vooropgestelde inschakelingstermijn arbitrair is. Ze bevelen dan ook aan om de mogelijkheid te introduceren om het inschakelingstraject te kunnen aanpassen aan de behoeften van elke werknemer:

Bij degenen die wel kunnen doorstromen zou het soms beter zijn om de termijn te laten afhangen van het individu. Sommige profielen zijn echt veel zwakker als voordien (hoge en ingewikkelde problematiek), waarom zouden zij ook niet langer kunnen blijven, bij voorbeeld 7 jaar? Sommigen zijn sterker en hebben dan misschien ook geen 5 jaar nodig. (R5, 80,9 VTE)

Tot slot stelden sommige respondenten dat er een groep werknemers binnen LDE is "die nooit doorstroomklaar zullen zijn" (R6). Hieromtrent zei een respondent (R2) dat er meer duidelijkheid moet komen over de begeleiding van die personen naar "maatwerk", terwijl anderen stelden dat het binnen de LDE mogelijk zou moeten zijn om een vaste tewerkstelling aan te bieden aan werknemers met een profiel dat tussen de twee stoelen van het maatwerk en het NEC valt; ze zijn "te sterk" voor het maatwerk maar "te zwak" voor het NEC (R5, R6). Zo vertelden deze respondenten:

Er zijn een heel aantal medewerkers binnen LDE (...) die altijd ofwel een extra begeleiding zullen nodig hebben, ofwel dat werktempo dat in de privé (NEC) verwacht wordt niet zullen aankunnen. Maar ik vind... want nu is het heel sec in het decreet opgenomen. Ofwel stromen ze door naar een reguliere job, ofwel kunnen ze terugvallen naar een maatwerkbedrijf. Ik vind dat de terugvalpositie ook binnen LDE zou moeten mogelijk zijn. (R6, 40 VTE)

Sommige mensen gaan nooit in een duurzame job in het NEC belanden. Waarom dan geen duurzame job binnen LDE? (R5 80,9 VTE)

5.3.4 Terugkeerbeleid

Tot slot heeft de laatste aanbeveling betrekking op die gevallen waarin de doelgroepwerknemers zijn kunnen doorstromen maar waarvan door allerlei redenen de tewerkstelling in het NEC geen succes is geworden. Zo zijn de meeste respondenten (R1, R2, R3, R5, R6) van mening dat er een terugkomsysteem zou geïmplementeerd moeten worden voor werknemers die geen duurzame tewerkstelling vinden in de reguliere arbeidsmarkt, om terug een plek te kunnen krijgen in de LDE-sector. Zo zei een van de respondenten: "Ook een soort terugkomsysteem zou mogelijk moeten zijn. Want als ik kijk naar hoeveel mensen doorgestroomd zijn, maar die dan na 6 maanden weer werkloos worden, dat er een herkansing zou moeten kunnen zijn." (R1, 49,6 VTE).

Deze opmerking komt overeen met de kritiek die in de literatuurstudie wordt vermeld over het belang van het nemen van maatregelen om te voorkomen dat de doelgroepwerknemers die naar het NEC doorstromen daarna opnieuw in de werkloosheid terechtkomen. Hierbij aansluitend werd door een respondent (R3) aangehaald dat er bepaalde groepen zijn die uitgesloten blijven van de

arbeidsmarkt, maar dat die situatie niet zal verbeteren zolang er geen sterkere verbinding wordt gemaakt tussen bedrijven met knelpuntberoepen en de LDE.

Volgens de meeste respondenten zou het dus niet de doelstelling moeten zijn om een 100% doorstroom te bereiken, wat volgens hen toch onmogelijk is, maar om een duurzaam loopbaanperspectief aan de doelgroepwerknemers te kunnen aanbieden. Hiervoor moet er ingezet worden op de samenwerking tussen alle betrokken sectoren. Zo stelde deze respondent:

Ik denk dat een doorstroom beogen van 100% geen realistische doelstelling is. Ik denk dat het een veel realistischer doelstelling is om de werkzaamheidsgraad te verhogen en om de mensen maximaal zoveel mogelijk in het NEC te werk te stellen en om eigenlijk de samenwerking tussen NEC en LDE veel dynamischer te maken. (R3, 103,07 VTE)

Onderstaande tabel geeft een overzicht van zowel de belangrijkste obstakels voor doorstroom die de respondenten hebben geïdentificeerd, als van de aanbevelingen die werden geformuleerd om deze drempels te overwinnen.

Tabel 4

Belangrijkste obstakels voor doorstroom en aanbevelingen uit de sector

| Belangrijkste obstakels | Aanbevelingen |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Onvoldoende middelen om de eisen van kwaliteitsbeleid te vervullen • Onzekerheid met betrekking tot de SINNE-premie • Tekortkomingen in de stagereregeling • Langere wachttijden of schommelingen in de wachttijd om openstaande vacatures in te vullen • Lager profiel van de doelgroep of profielen die niet aansluiten bij de dienstverlening • Regionale verschillen in de werking van de VDAB • Belemmeringen bij samenwerking met de VDAB en externe organisaties rond doorstroom <ul style="list-style-type: none"> ○ Aangetast zelfvertrouwen bij doelgroepwerknemers door het telkens moeten herhalen van de | <ul style="list-style-type: none"> • Flankerend beleid nodig of aanpassingen in de regelgeving met betrekking op doorstroom, financiering, en de regeling van de stages • Snellere toeleiding van doelgroepwerknemers naar de organisaties • Het ICF-instrument beter afstemmen aan de kenmerken van de functie. • Uniforme interpretatie en beleidsvoering in de verschillende vestigingen van de VDAB. • Optimalere samenwerking met de VDAB en de begeleidingspartners <ul style="list-style-type: none"> ○ Vaste referent tijdens het hele doorstroomtraject • Inschakelingstraject 'op maat' van de doelgroepwerknemer |

| | |
|--|--|
| <p>problematiek bij verschillende diensten</p> <ul style="list-style-type: none">• Negatieve impact van de inschakelingstermijn• Weinig kansen in het NEC• Verplichte doorstroom | <ul style="list-style-type: none">• Dynamischer samenwerking tussen LDE en het NEC• Terugkeerbeleid• Duurzame loopbaanmogelijkheden binnen LDE |
|--|--|

6 Besluit

Uit de resultaten blijkt dat de aangebrachte veranderingen geen aanzienlijke invloed hebben gehad op de sociale ondernemingen op het vlak van hun interne organisatie, maar wel wat betreft hun financiering, en instroom en doorstroom van de doelgroepmedewerkers. Daarnaast kunnen er een aantal variabelen geïdentificeerd worden die een structurele impact hebben gehad op deze dimensies van analyse, met name de schaalgrootte van de organisatie (aantal VTE's), de dienstverlening, de rol van de VDAB en de onduidelijkheden en tekortkomingen in de wetgeving.

Zowel de omvang van de organisatie als de aangeboden diensten bleken een belangrijke rol te spelen bij het bepalen van de impact van de nieuwe vereisten op de organisaties. Enerzijds hebben de sociale ondernemingen met het hoogste aantal VTE's meer middelen om de gevraagde veranderingen door te voeren met betrekking tot het kwaliteitsmanagementsysteem en het opleidingsplan voor de begeleiders. Aan de andere kant zijn grotere organisaties beter gepositioneerd om een reeks alternatieven aan te bieden die de kansen op groei en 'traject op maat' positief beïnvloeden (zoals verschillende soorten van dienstverlening binnen de organisatie of een afdeling maatwerk).

Wat de aangeboden diensten betreft wordt opgemerkt dat de organisaties die werknemers met specifieke competenties en een specifiek profiel nodig hebben (zoals kinderopvang of groenbeheer), meer moeilijkheden ondervinden om geschikte kandidaten toegeleid te krijgen sinds de invoering van de nieuwe indiceringsmethode, in vergelijking met organisaties met laagdrempelige functies (zoals sociaal restaurant). De verwachtingen met betrekking op de rol die de schaalgrootte en de dienstverlening spelen op de verschillende vlakken werden dus bevestigd in het onderzoek.

Een bijkomende actor die op de verschillende niveaus inspeelt sinds de inwerkingtreding van het nieuwe besluit is de VDAB. Op het niveau van instroom hebben de moeilijkheden met het coördineren van de organisaties verschillende gevolgen gehad. Het grootste probleem houdt verband met de terugschroefing van het aantal LDE-werknemers die doorverwezen worden naar de openstaande vacatures. Hierbij aansluitend wordt de wachttijd om die vacatures in te vullen ook langer, waardoor de ondernemingen met minder middelen en mensen moeten draaien. Deze belemmeringen veroorzaken dan op hun beurt problemen op het vlak van financiering en de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening.

Daarnaast is het profiel van de werknemers "lager" geworden met de nieuwe indiceringsmethode, aangezien volgens de respondenten meestal zeer kwetsbare mensen worden toegeleid voor tewerkstelling in de sector. Bijgevolg is er vaak geen goede matching tussen kandidaten en lokale diensteneconomievacatures. De assumptie die hieromtrent werd geformuleerd dat de ICF-indicering naar een verandering in de kenmerken van de doelgroep zou leiden wordt dus ook bevestigd. Vanwege de beperkingen van dit onderzoek is het echter niet mogelijk om te weten of deze slechte afstemming toe te schrijven is aan het ICF-instrument of aan problemen bij de toepassing ervan door de VDAB.

Wegens de onduidelijkheden en tekortkomingen in de nieuwe regelgeving zijn er ook een aantal problemen ontstaan voor de sociale ondernemingen. Ten eerste wijzen organisaties erop dat het aantal werknemers dat recht heeft op SINE is afgenomen, terwijl organisaties altijd kiezen voor kandidaten die zowel LDE als SINE gerechtigd zijn. De respondenten stellen dat het gebrek aan garanties omtrent de toekomst van de SINE-maatregel zorgt voor financiële onzekerheid, en ze eisen dat deze middelen opgenomen moeten worden binnen het decreet. Deze resultaten bevestigen de kritiek geformuleerd door actoren zoals de SERV en de Koepel LDE over de noodzaak

van een afdoend financieringskader. Deze kwestie blijft een conflictpunt met de Vlaamse overheid, die er tot dusver geen concrete oplossing voor heeft geboden.

Ten tweede bleek de stageregeling ook een impact te hebben op de financiering van enkele ondernemingen, omdat ze het loon van de werknemers moeten doorbetalen terwijl ze hun stage lopen bij een externe organisatie. Om dit probleem op te lossen wordt in sommige gevallen gekozen voor een directe doorstroom van de werknemers, terwijl andere ondernemingen een vergoeding vragen aan de organisatie waar de stage wordt gedaan.

Ten derde veroorzaken de onduidelijkheden in het decreet en het uitvoeringsbesluit belemmeringen in de samenwerking tussen de ondernemingen, de VDAB, en de begeleidingspartners. Elke dienst lijkt de veranderingen die door de nieuwe wetgeving zijn geïntroduceerd anders te interpreteren. In dit verband wijzen de sociale ondernemingen op het gebrek aan uniformiteit in het beleid dat door de verschillende VDAB-vestigingen wordt gevoerd, wat noodzakelijkerwijs een drempel wordt voor de doorstroom van de doelgroepwerknemers. Er zou dan ook flankerend beleid nodig zijn om deze aspecten te verduidelijken en om tegenstrijdige informatie en interpretaties tussen de verschillende actoren te vermijden.

Tot slot kan geconcludeerd worden dat de inschakelingstermijn van vijf jaar voor slechts een deel van de doelgroepwerknemers voldoende tijd is. De respondenten stellen in verband met de periode die vooropgesteld werd in het decreet: "Ja, voor mensen met potentieel." (R6), "Voor sommigen." (R4), "Moeilijk, voor ongeveer 40% is het haalbaar." (R5). Daarom zijn de sociale ondernemingen van mening dat het inschakelingstraject flexibel(er) zou moeten zijn en zich indien nodig aan de situatie van de werknemer moet kunnen aanpassen. Deze suggestie om een inschakelingstermijn 'op maat' in te voeren impliceert een erkenning van het feit dat de persoonlijke en contextuele factoren de kansen op doorstroom van de medewerkers conditioneren. Op haar beurt toont deze aanbeveling dat het opleggen van een vaste periode van 5 jaar niet stilstaat bij de diversiteit aan problemen die de doelgroep raken; dezelfde diversiteit die het ICF-instrument probeert aan te kaarten.

Al deze beschreven variabelen manifesteren zich in het doorstroomtraject van de doelgroepwerknemers, en beïnvloeden hun mogelijkheden om de stap naar het NEC te kunnen zetten. Er worden fouten aangeduid door de respondenten in de wetgeving inzake de verschillende stappen van het doorstroomtraject. Ze beklemtonen bijvoorbeeld de noodzaak om zowel vroeger te starten met de ondersteuning van werknemers bij de sollicitatietraining, als om de nazorg te verlengen, aangezien de kloof tussen de LDE-sector en het NEC erg lastig kan zijn voor sommige medewerkers om te overbruggen.

Daarnaast stellen de respondenten vast dat zowel de uiteenlopende interpretaties van de wetgeving door de betrokken organisaties als de moeilijkheden om hun diensten beter af te stemmen, negatieve gevolgen hebben voor de manier waarop het doorstroomtraject verloopt. Deze fragmentatie leidt er ook toe dat mensen telkens opnieuw hun verhaal moeten doen bij verschillende instanties. Er dient dan ook één persoon verantwoordelijk te moeten zijn voor het volledige doorstroomtraject van de werknemer, die contact maakt met de verschillende diensten.

Uit het onderzoek blijkt ook dat werknemers die onder het oude statuut in de LDE-sector zijn gaan werken, meer moeite hebben om door te stromen. Dit komt vooral omdat ze de organisatie als een permanente werkplek zagen, waardoor de overstap naar de verplichte doorstroom voor hen een "shock" (R7) was. Dit had niet alleen consequenties voor hun toekomstperspectief, maar ook voor hun betrokkenheid bij de organisatie.

Een van de belangrijkste drempels die de organisaties signaleren, is de aansluiting van de werknemers bij de reguliere arbeidsmarkt. Het nieuwe decreet is een activerend arbeidsmarktbeleid dat nastreeft om zeer kwetsbare werknemers competitiever te maken om hun arbeidsmarktparticipatie te verhogen. Maar aangezien dit een beleid is dat uitsluitend gericht is op de aanbodzijde, blijft het blind voor de schaarste aan tewerkstellingsmogelijkheden in het NEC voor de doelgroepwerknemers. Hier dient dus meer aandacht te zijn voor het vormen van partnerschappen met alle belanghebbenden die betrokken zijn bij de doorstroom van de doelgroepwerknemers, zoals de sociale ondernemingen, de stakeholders inzake loopbaanbegeleiding en arbeidsbemiddeling, en de werkgevers, om bruggen te slaan naar het NEC. Deze insteek is essentieel om een duurzaam loopbaanperspectief voor de werknemers te realiseren en te voorkomen dat ze weer in de werkloosheid belanden, met de emotionele en sociale gevolgen van dien. Wat dit laatste punt betreft kan de aanbeveling om een "terugkeerbeleid" op te nemen in de regelgeving gezien worden als een opvatting van "doorstroom" als een circulair model in plaats van een lineair model, waarbij de dynamische rotatie van de werknemers wordt gezien als een kritische succesfactor om de doelstellingen van de sector te realiseren.

Hierbij aansluitend bekritisieren de organisaties de vereiste van verplichte doorstroom van de werknemers. Dit niet alleen omdat het botst met de reële mogelijkheden van veel mensen, maar ook omdat het geen rekening houdt met de evolutie en de nieuwe eisen van een steeds competitievere arbeidsmarkt.

Tot slot leidde deze maatregel tot een verschuiving van de oorspronkelijke doelstelling van de LDE-sector, die probeerde de kansen op een duurzame job voor de werknemers te stimuleren en optimaliseren, maar die hen niet dwong om na een bepaalde tijd naar een doorstroomtraject over te stappen. Zo verdwijnt volgens sommige organisaties de realisatie van een dienstenaanbod dat aansluit bij de maatschappelijke noden naar de achtergrond, door de centrale plaats die wordt gegeven aan de doorstroom van werknemers.

7 Discussie

De LDE-sector is ontstaan met als doel de integratie op de arbeidsmarkt te bevorderen van de meest kwetsbare groepen van de samenleving die om verschillende redenen werden uitgesloten. Het nieuwe doorstroombeleid impliceert een wijziging in de politieke visie van de overheid met betrekking tot de voorgestelde doelstellingen. De sector moet niet alleen de doorstroom van de doelgroep naar het NEC stimuleren, maar moet ook een “competentieversterkende inschakeling” bieden op basis waarvan alle werknemers de drempels die hun deelname aan de arbeidsmarkt belemmeren kunnen overwinnen binnen de wettelijke strikte termijn van vijf jaar. Deze aanpak ontkent niet dat mensen om verschillende redenen kwetsbaar kunnen zijn in het NEC, maar veronderstelt wel dat de doorstroom na vervolmaking van het inschakelingstraject voor alle werknemers haalbaar is.

De belangrijkste bijdrage van dit onderzoek is dat het laat zien op welke manier deze verandering in de visie van de overheid, namelijk de LDE-sector als voorbereidende stap naar het NEC en niet als finale tewerkstelling, de functionering van sociale ondernemingen heeft getroffen. Daarnaast toont het ook aan dat de nieuwe vereisten een ongelijk effect hebben gehad op de organisaties, afhankelijk van hun omvang, dienstverlening, en de kenmerken van de samenwerking met de VDAB. In deze paragraaf zullen enkele overwegingen gemaakt worden, zowel over de resultaten van het onderzoek als over de beperkingen ervan.

Een eerste reflectie houdt verband met de doorstroomverplichting. In de nieuwe wetgeving ligt alle verantwoordelijkheid voor het bereiken van een duurzame job bij de werknemers zelf, ongeacht de evolutie of kenmerken van de arbeidsmarkt. De boodschap erachter lijkt te zijn dat “om het even welke job een goede job” is, ongeacht de gevolgen zoals arbeidsonzekerheid, werkloosheid, of het risico op armoede en sociale uitsluiting. Bijgevolg is het instrument dat werd ontworpen om de kloof die deze groep van de reguliere arbeidsmarkt scheidt te verkleinen, eigenlijk een versterking van de stigmatisering van deze groep, gestoeld op een discours van het “individueel schuldmodel”.

Er zijn nog geen officiële cijfers over het doorstroompercentage voor de sector, noch over de mate waarin de werknemers die doorstromen op een duurzame manier worden tewerkgesteld in passende jobs in het NEC. Maar de resultaten van dit onderzoek leiden tot vragen over de ideologische opvatting die aan deze maatregel ten grondslag ligt. Is het wel zinvol om deze mechanismen in te zetten om de inzetbaarheid van de doelgroep te bevorderen, als ze binnen enkele maanden weer in de werkloosheid kunnen terechtkomen? Het is belangrijk om een competentieversterkend traject aan te bieden aan de LDE-werknemers om hun positie ten opzichte van de eisen van de markt te verbeteren, maar aan de vraagzijde kunnen en moeten er ook maatregelen worden genomen om de samenwerking met deze sector te bevorderen.

Een bijkomende overweging heeft betrekking op de versnippering van de verschillende diensten en de nood aan een integrale benadering die rekening houdt met alle factoren die moeten worden aangepakt om de verstrekte hulp te optimaliseren en de sociale grondrechten van de doelgroep te realiseren. Hierbij aansluitend worden in de Memorie van Toelichting enkele mogelijke sociale diensten vermeld zoals schuldbemiddeling, kinderopvang, en juridische bijstand, waarnaar de werknemer kan doorverwezen worden indien de begeleider dit nodig acht (Artikels 10 en 11). Het onderzoek laat echter zien dat veel van de obstakels die het doorstroomtraject van de doelgroepwerknemer belemmeren voortkomen uit moeilijkheden bij de samenwerking met de verschillende diensten die bij elk dossier betrokken zijn. Daarom is het van wezenlijk belang dat de betrokken diensten een integrale aanpak hanteren, waarbij gezamenlijke interventiestrategieën

worden ingezet, aangezien de tekortkomingen in de aanpak van de ene dienst noodzakelijkerwijs een invloed hebben op de slaagkansen van de andere diensten.

Een volgende reflectie heeft betrekking op de relevantie van de resultaten van dit onderzoek voor de kennisbasis van het Sociaal Werk. Het onderzoek beoogt een bijdrage te leveren vanuit de signaalfunctie van het sociaal werk (Hermans, 2014) aan het beleid gericht op het bevorderen van de inclusie van de meest kwetsbare sociale groepen op de arbeidsmarkt, door te wijzen op die aspecten van de nieuwe regelgeving die verbeterd zouden kunnen worden. Vanuit deze beleidsgerichte invalshoek probeerde deze masterproef het dominante discours achter de doorstroomverplichting, waarbij men de oorzaak van werkloosheid of armoede eenzijdig bij de doelgroepen legt, ter discussie te stellen. Daarnaast wordt hier gepleit voor een benadering die de interactie tussen de verschillende factoren in beeld brengt, die een rol spelen in de kansen op arbeidsmarktparticipatie van de doelgroepwerknemers.

De laatste reflectie houdt verband met de beperkingen van het onderzoek en de mogelijke bias. Een duidelijke beperking van dit onderzoek heeft betrekking op de verschillende manieren waarop de interviews werden afgenomen. Zowel de persoonlijke interviews als de interviews die via digitale kanalen zijn verlopen bieden toegang tot belangrijke bronnen van informatie zoals de reacties, de non-verbale communicatie en de intonaties waarin de antwoorden worden uitgesproken. Deze gegevens, evenals de informatie die kan worden verkregen uit de context van het interview, ontbreken bij de respondent die ervoor heeft gekozen de vragen schriftelijk te beantwoorden. Ook de mogelijkheid om bijkomende vragen te stellen was beperkt in dit geval. Daarnaast omvatte het kader of de groslijst waaruit de steekproef werd opgenomen 84 organisaties, terwijl er in Vlaanderen ongeveer 200 actieve sociale ondernemingen zijn. Dit heeft als nadeel dat de cases werden geselecteerd uit een subgroep van de populatie, wat een risico op selectievertekening kan opleveren.

D'Cruz en Jones (2014) wijzen erop dat onderzoek niet kan losgekoppeld worden van de socio-politieke context waarin het plaatsvindt. De waarden van de onderzoeker en zijn positie ten opzichte van de politieke visie die ten grondslag ligt aan het onderzoeksobject zijn factoren die een risico op bias met zich meebrengen. Hierbij aansluitend werd er geprobeerd een kritische houding aan te nemen ten aanzien van de interpretatie van de data. De belangrijkste concepten en resultaten werden daarom geïllustreerd aan de hand van letterlijke citaten van verschillende respondenten. Er werd ook geprobeerd om een duidelijk verband tussen de doelstellingen van het onderzoek en de verkregen resultaten te vormen.

Ter afsluiting worden hier enkele suggesties voor eventueel vervolgonderzoek geformuleerd. Ten eerste zou er een kwantitatief onderzoek moeten worden verricht naar het percentage van doorstroom van de werknemers voor de LDE-sector, om het effect van de genomen maatregelen in kaart te brengen. Hierbij dient men ook na te gaan in welke mate doelgroepwerknemers toegang hebben tot kwaliteitsvolle tewerkstelling met een langetermijnperspectief. Ten tweede zou het belangrijk zijn om de problemen bij het selectie- en toeleidingsproces van de LDE-werknemers te onderzoeken, om de indiceringscriteria eventueel bij te sturen en de toeleiding vlotter te maken.

Tot slot zou het interessant zijn om een onderzoek te doen naar de impact van het nieuwe decreet vanuit het perspectief van de doelgroepwerknemers. Het zou hierbij ook belangrijk zijn om meer inzicht te krijgen in welke belemmeringen ze ondervinden voor een duurzame tewerkstelling in het NEC, hoe ze de verplichte doorstroom hebben ervaren, en in hoeverre de vaardigheden die ze verwerven tijdens het inschakelingstraject ook effectief hun kansen op een duurzame job in het NEC bevorderen.

8 Bronnenlijst

Archibald, M., Ambagtsheer, R., Casey, M., & Lawless, M. (2019). Using Zoom Videoconferencing for Qualitative Data Collection: Perceptions and Experiences of Researchers and Participants. *International Journal of Qualitative Methods*, 18, International Journal of Qualitative Methods, 19 June 2019, Vol.18.

Billiet, J., & Waege, H. (2006). *Een samenleving onderzocht. Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*. Berchem. De Boeck

Jones, Martyn, & D'Cruz, Heather. (2014). *Social work research in practice: Ethical and political contexts* (2nd ed.). London: SAGE Publications.

Commission Européenne. (1993). *Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle*. Livre Blanc. Bruxelles-Luxemburg.

Decreet houdende de lokale diensteneconomie. (2006, 22 december). Geraadpleegd op 15 september via http://www.etaamb.be/nl/decreet-van-22-december-2006_n2007035250.html

Decreet van 22 november 2013 betreffende de lokale diensteneconomie. Geraadpleegd op 27 september via <https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1023527¶m=inhoud&ref=search&AVIDS=>

Devillé, A., Jaspert, E., & Swyngedouw, M. (2007). *Inferentie via Kwalitatief Onderzoek: Methode En Analyse*. Leuven: KUL. Centrum Voor Sociologisch Onderzoek, 2007. Print. K.U.Leuven.

Hermans, K. (2014). De signaalfunctie en structureel sociaal werk. *Journal of Social Intervention*, 23(3), 26-43.

Homans, L. (2018). *Beleidsbrief Sociale Economie 2018-2019*. Geraadpleegd op 13 november 2019 via <https://www.socialeconomie.be/sites/default/files/beleidsbrief%20sociale%20economie%202018-2019.pdf>

IN-Z. (z.d.). *Locale diensteneconomie*. Geraadpleegd op 15 december 2019 via <https://www.in-z.be/nl/lokalediensteneconomie/>

Koepel Lokale Diensteneconomie (z. d.). *Wat is Lokale Diensteneconomie?* Geraadpleegd op 17 september 2019 via <https://www.lokalediensteneconomie.be/nl/lokale-diensteneconomie/wat-is-lokale-diensteneconomie>

Koepel Lokale Diensteneconomie. (2019). *Memorandum 2019*. Geraadpleegd op 17 september 2019 via https://www.lokalediensteneconomie.be/nl/post/64/memorandum_lokale_diensteneconomie_2019

Lamberts, M., & Jacobs, L. (2014). *Naar duurzame tewerkstelling van doelgroepwerknemers uit de sociale economie in de reguliere economie. Lessen uit 10 unieke organisatiecases, met bijzondere aandacht voor de bouw- en zorgsector* (Report No. 8). Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie, Katholieke Universiteit Leuven.

Ontwerp van decreet houdende de lokale diensteneconomie (2006, 24 augustus). Vlaams parlement. Geraadpleegd op 18 september 2019 via <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1010499>

Ontwerp van decreet betreffende de lokale diensteneconomie. (2013, 4 september). Vlaams parlement. Geraadpleegd op 18 september 2019 via <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1039034>

Proot I. & Van der Lyke S. (2004). Kwalitatief onderzoek. Over stromingen, kwaliteiten praktische relevantie, uit Kuiper e.a., *Evidence-based practice voor paramedici. Methodiek en implementatie* (pp. 81-100).

Pulignano, V. (2017). Precarious Work, Regime of Competition, and the Case of Europe, in Arne L. Kalleberg, Steven P. Vallas (ed.) *Precarious Work. Research in the Sociology of Work*, Volume 31 Emerald Publishing Limited, pp.33 – 60

Rosvelds, Sandra. (2016). De sociale economie onder druk. *De gids op maatschappelijk gebied* 02 februari 2016. Geraadpleegd op 21 september 2019 via <https://www.acw.be/algemeen/communicatie/standpunten-opinie/arbeid-sociale-bescherming/2708-de-sociale-economie-onder-druk>

SERV. (2014). *Advies besluit betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling en besluit betreffende de lokale economie*. (2014, 12 mei). Geraadpleegd op 15 november via <https://www.vlaanderen.be/publicaties/besluit-betreffende-maatwerk-en-lokale-diensteneconomie-advies-serv>

SERV. (2014). *Beleidsnota Sociale Economie 2014-2019* (2014, 24 November) Geraadpleegd op 17 september 2019 via <https://www.vlaanderen.be/publicaties/advies-beleidsnota-sociale-economie>

Tanghe, K. (2019). Doorstroomtrajecten binnen LDE. Geraadpleegd op 20 september via https://www.socialeconomie.be/sites/default/files/20190313_2%20-%20PP%20infosessie%20evaluatie%20doorstroom%20LDE%20maart%202019.pdf

Van den Bossche, F. (2009). *Beleidsnota sociale economie 2009-2014*. Brussel, België: Vlaamse Regering, 54p.

Van den Broeck, G., & Vanhoren, I. (2006). *De sociale economie wil groeien. Marktniches en groeipotentieel van de sociale economie in Vlaanderen*. Leuven: Hoger instituut voor de arbeid, Katholieke Universiteit Leuven.

Van den Broeck, G. (2007) *Groeipotentieel Voor Individuele En Maatschappelijke Dienstverlening in De Lokale Diensteneconomie*. Leuven: KUL. Hoger Instituut Voor De Arbeid.

Van Passel, J., & Vancoillie, J. (2015). *Lokale diensteneconomie. De sector en het nieuwe decreet*. Heule, België: INNI Print.

Van Trier, W. (2008). Jobs eerst!!! Over Werk. *Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, 18(3-4), 36-50. Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie / Uitgeverij Acco.

VDAB. (2017). *Toelichting evaluatierapport ICF-indiceringsinstrument ihkv collectief maatwerk en lokale diensteneconomie*. Geraadpleegd op 30 april via <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1258889>

VDAB. (2019). *Projectfiche LDE voor partners*. Geraadpleegd op 10 september 2019 via <https://partners.vdab.be/sociale-economie/diensteneconomie>

Vlaamse Regering. (2014). *Besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 22 november 2013 betreffende de lokale diensteneconomie*. Brussel.

Werk.be (z.d.). *Lokale diensteneconomie*. Geraadpleegd op 15 december 2019 via <https://www.socialeconomie.be/lokale-diensteneconomie>

Wrr. (1987). *Activerend arbeidsmarktbeleid* (WRR rapport). WRR.

9 Bijlagen

9.1 Bijlage 1: Topic-vragenlijst

Inleiding

Situering onderzoek: toelichting

Geïnformeerde toestemming

Achtergrondinformatie

Kunt u zichzelf even kort voorstellen?

Hoe lang werkt u al bij de organisatie?

Wat is uw functie binnen de organisatie? Welke taken behoren tot deze functie?

1-Gevolgen van het nieuwe decreet voor de sociale ondernemingen op het vlak van organisatie, instroom en financiering.

Organisatie:

Wat is de rechtsvorm van de organisatie (soort lokale diensteneconomieonderneming: vzw, OCMW, lokaal bestuur) en welke diensten worden aangeboden?

Hebben jullie de structuur van de organisatie moeten aanpassen naar aanleiding van het minimum aantal vereiste VTE's? (5 VTE)? Wat is het aantal VTE's van de organisatie op dit moment?

Heeft de invoering van de lokale impactanalyse enig effect gehad op de organisatie? (D art 5) Zo ja, welke?

De nieuwe regelgeving stelt dat sociale ondernemingen een eigen kwaliteitsbeleid moeten hanteren. Hoe ziet dit eruit bij jullie?

Instroom:

Sinds 2015 dienen de doelgroepwerknemers geïndiceerd en toegewezen te worden door VDAB. Wat is het effect van die beslissing geweest op de organisatie?

Zijn er veranderingen in het profiel van doelgroepwerknemers geweest sinds VDAB verantwoordelijk is voor hun toewijzing aan de organisaties?

Financiering:

Heeft het nieuwe besluit gevolgen gehad voor de financiering van de organisatie?

Zo ja, welke?

Heeft deze maatregel nog gevolgen gehad op andere aspecten van de organisatie? (bijvoorbeeld onbedoelde gevolgen die zich niet op een van de vermelde vier vlakken afspelen)

2-Doorstroom:

Op welke manier heeft de doorstroomverplichting de werking van de sociale onderneming beïnvloed?

Hoe ervaart u de samenwerking met de externe begeleidingspartners?

Wat zijn de belangrijkste drempels waarmee de organisatie wordt geconfronteerd om een succesvolle doorstroom van de doelgroepmedewerkers te bereiken?

Wanneer denkt u dat medewerkers klaar zijn voor doorstroom? Welke competenties zijn hier belangrijk bij?

Vindt u de vooropgestelde inschakelingstermijn in het decreet (5 jaar) voldoende om een medewerker voor te bereiden op een duurzame tewerkstelling in het NEC?

Wat zijn volgens u de voornaamste oorzaken die ervoor zorgen dat bepaalde medewerkers niet kunnen doorstromen binnen de vooropgestelde termijn?

3-Aanbevelingen/suggesties

Welke aanbevelingen zou u geven om een duurzame doorstroom van de doelgroepmedewerkers te faciliteren?

Heeft u daar zelf nog iets aan toe te voegen?

9.2 Bijlage 2: Geïnfomeerde toestemming

Titel van het onderzoek:

Onderzoek naar de gevolgen van het nieuwe decreet binnen de lokale diensteneconomie voor sociale ondernemingen in Vlaanderen

Verantwoordelijke van het onderzoek:

Diana Gebruers

Master Sociaal Werk en Sociaal Beleid- KU Leuven, faculteit Sociale Wetenschappen

Omschrijving onderzoek:

Het onderzoek is gericht op de gevolgen voor de sociale ondernemingen van het nieuwe decreet betreffende de lokale diensteneconomie. De dataverzamelmethode die toegepast zal worden in het onderzoek zijn semigestructureerde interviews. Dit betekent dat ik een aantal vragen heb voorbereid, maar dat er bijkomende vragen kunnen gesteld worden.

In eerste instantie zal er informatie worden opgevraagd over de gevolgen op verschillende vlakken van de nieuwe regelgeving. Het tweede deel van het interview richt zich op hoe sociale ondernemingen deze veranderingen hebben ervaren en wat ze nodig achten om een succesvolle doorstroom van de doelgroepmedewerkers te bereiken.

- De respondent zal deelnemen als deskundige aan een interview over de gevolgen van het nieuwe decreet binnen de lokale diensteneconomie.
- Het interview wordt opgenomen. Deze opname wordt uitsluitend gebruikt binnen het onderzoek en wordt niet gedeeld met derden.
- De resultaten van dit onderzoek kunnen gebruikt worden voor wetenschappelijke doeleinden en mogen gepubliceerd worden. De naam van de respondent wordt daarbij niet gepubliceerd, anonimiteit en de vertrouwelijkheid van de gegevens is in elk stadium van het onderzoek gewaarborgd. Wel wordt de soort organisatie vermeld in het onderzoek.
- Tijdens het interview worden verschillende thema's behandeld. De respondent zijn/haar deelname is vrijwillig en heeft steeds het recht om deelname op elk moment stop te zetten. Daarvoor hoeft geen reden gegeven worden.
- Indien de respondent meer informatie wenst over het onderzoek en de resultaten, kan de respondent contact opnemen met Diana Gebruers via diana.gebruers@student.kuleuven.be

Ik ga akkoord om deel te nemen aan deze studie en geef toelating om mijn informatie te gebruiken.

Gelezen en goedgekeurd op.....(datum)

Handtekening geïnterviewde:

9.3 Bijlage 3: Codeerschema

| Hoofdcategorieën | Subcategorieën |
|-----------------------|---|
| Kenmerken onderneming | Omvang Dienstverlening |
| Interne organisatie | Lokale impactanalyse Kwaliteitsbeleid |
| Rol VDAB | Wachttijd indicering Belemmeringen bij samenwerking Regionale verschillen in de werking Interpretatie/toepassing wetgeving |
| Financiering | SINE-maatregel Afname toeleiding werknemers Stageregeling Openstaande vacatures |
| Instroom | Wachttijd toeleiding Profiel doelgroepwerknemers Matching tussen kandidaten en vacatures Aanpassing aan nieuwe kenmerken |
| Doorstroom | Tekortkomingen/onduidelijkheden regelgeving Kenmerken NEC Verplichte doorstroom Competenties Kloof met NEC Context Samenwerking VDAB/begeleidingspartners Anciënniteit binnen organisatie Verschuiving doelstelling Aangetast zelfvertrouwen doelgroepwerknemer |
| Inschakelingstermijn | Belang context Op maat/flexibel |
| Onbedoelde gevolgen | Minder engagement Belemmeringen bij organisatie van stages |
| Aanbevelingen | Terugkomsysteem Flankerend beleid doorstroom Stageregeling aanpassen Afdoend financieringskader Inschakelingstermijn 'op maat' van doelgroepwerknemer Dynamischer samenwerking tussen LDE en het NEC Duurzaam loopbaanperspectief Langere doorstroombegeleiding Meer sollicitatietraining Betere samenwerking met VDAB en begeleidingspartners Vaste referent tijdens doorstroomtraject |