

Begeleide tewerkstelling van kansengroepen volgens Rekenhof ondoorzichtig

Het Rekenhof heeft de begeleidingsmaatregelen onderzocht die zijn bedoeld om de tewerkstelling van kansengroepen in de sociale economie te bevorderen. Daarbij heeft het vastgesteld dat de focus die oorspronkelijk lag op de kansengroepen, is verschoven naar tewerkstelling als dusdanig en is uitgebreid naar diverse doelgroepen. Bovendien is door de veelheid en verscheidenheid aan tewerkstellingsmaatregelen en begeleidingsvormen een ondoorzichtige praktijk ontstaan. Het Rekenhof stelt dan ook de doelmatigheid van de organisatie van de begeleide tewerkstelling in vraag. Verder acht het Rekenhof de begeleidingsmaatregelen onvoldoende afgestemd op de specifieke behoeften van de doelgroepwerkgevers en -werknemers. De financiële middelen zijn onvoldoende onderbouwd en de huidige informatie aan het Vlaams Parlement maakt het niet mogelijk het beleid op zijn effecten te beoordelen of gericht bij te sturen.

Inleiding

De begeleide tewerkstelling van kansengroepen wordt gekenmerkt door een complex geheel van tewerkstellingsmaatregelen en begeleidingsvormen. Begeleiding wordt verleend aan bedrijven in de sociale economie via ondersteuningsstructuren (startcentra, adviesbureaus en doorlichtingsteams), alsook aan doelgroepwerknemers via omkaderingspersoneel en via de VDAB. Het Vlaams Subsidieagentschap staat in voor de coördinatie en subsidiëring van de begeleidingsmaatregelen.

Organisatie

Het departement Werk en Sociale Economie en het subsidieagentschap vallen onder de bevoegdheid van twee ministers, waarbij de beleidsdoelstellingen van sociale economie en van tewerkstelling in de beleidsmaatregelen met elkaar vermengd worden. De begeleidingsmaatregelen zijn geformuleerd vanuit diverse invalshoeken en uitgedoemd tot een ondoorzichtig geheel. De diverse ondersteuningsstructuren verschillen in aanbod van begeleiding. De begeleiding bestaat vooral uit algemeen bedrijfseconomisch advies. De specifieke aanpak van de sociale economie ten aanzien van kansengroepen en doelgroepwerknemers komt slechts uitzonderlijk en marginaal aan bod. De erkenningsprocedures van de startcentra en adviesbureaus zijn erg complex. In de praktijk is er maar één doorlichtingsteam erkend, dat een controletaak heeft, die het agentschap in principe zelf kan uitvoeren. Dossieronderzoek heeft aangetoond dat het doorlichtingsteam zijn opdrachten correct en grondig uitvoert.

Wat betreft de begeleiding van doelgroepwerknemers, blijkt omkaderingspersoneel in de praktijk zowel in te staan voor daadwerkelijke begeleiding als voor bedrijfsvoering. Het subsidieagentschap noch het departement heeft inzicht in de aard, de omvang en de resultaten van die begeleiding. Inschakelingscoaching door de VDAB wordt uitbesteed aan twee externe partners, wat de organisatie nodeloos ingewikkeld maakt.

Afstemming op de doelgroepen

De erkenningsprocedures voor werkgevers die kansengroepen tewerkstellen (beschutte en sociale werkplaatsen, invoeg- en werkervaringsbedrijven en lokale dienstenbedrijven) zijn niet voor alle werkgevers gelijklopend, ook al stellen ze vergelijkbare doelgroepwerknemers tewerk. Ook de verplichtingen inzake begeleiding op de werkvloer en de toegang tot de ondersteuningsstructuren zijn voor alle werkgevers verschillend.

De gesubsidieerde begeleiding is meer afgestemd op de behoeften van de respectievelijke werkvormen dan op die van de doelgroepwerkgevers en – werknemers. Welke doelgroepwerknemers met de begeleide tewerkstellingsmaatregelen worden beoogd, is niet transparant. De uiteenlopende omschrijvingen van het begrip kansengroepen creëren verwarring. Er is geen systematisch verband tussen de kansengroepen gedefinieerd op basis van leeftijd, scholing, allochtone afkomst en geslacht enerzijds en de voorwaarden voor werknemers, werkgevers, subsidie en toezicht anderzijds. De databanken van het subsidieagentschap en de VDAB zijn nog onvoldoende geïntegreerd om kwaliteitsvolle analyses te kunnen maken. In welke mate de begeleiding op de werkvloer bijdraagt tot de doorstroming van werknemers naar het normale economische circuit, kan met het huidige beheer onmogelijk worden bepaald.

Financiële middelen

Voor de begeleide tewerkstelling is nog nooit een echte behoeftemeting en -analyse uitgevoerd. Er bestaat evenmin een geïntegreerd systeem om het budget van het agentschap op te volgen. De raming van de budgettaire behoefte die het agentschap aan het kabinet bezorgt, steunt op het gemiddelde van het vorige jaar vermeerderd met een groeipad en een index. De middelen voor begeleide tewerkstelling kunnen niet zonder meer uit de omschrijvingen in de begroting worden afgeleid. Uit een overzicht van de begrotingsmiddelen blijkt dat de begeleide tewerkstelling in 2007 goed was voor een totaalsubsidiebedrag van ongeveer 42,7 miljoen EUR, wat overeenkomt met 14% van het totale budget voor de sociale economie.

Reactie van de ministers

De minister van Sociale Economie stelde in haar antwoord dat zij het wat vreemd acht dat er een beleidsmatige evaluatie gebeurt los van de uitgangspunten van het Vlaams Parlement, dat in een motie uit 2005 nog pleitte voor het huidige werkkader. Het Rekenhof wijst erop dat de audit vertrekt vanuit een beleidsdoelstelling, met name begeleide tewerkstelling van kansengroepen, en niet vanuit het werkkader. Het onderzoek gaat bijgevolg niet in tegen de idee in de motie van het parlement. Er wordt niet geraakt aan de indeling invoegeconomie, lokale diensteneconomie en maatwerkbedrijven op zich; wel wordt teruggekoppeld naar de beleidsdoelstelling. Verder betoogde de minister dat het Rekenhof voorbij zou gaan aan de finaliteit van de verschillende maatregelen. Het Rekenhof miskent echter niet de verschillen tussen de diverse maatregelen. Wel beoordeelt het in hoeverre de verschillende behandeling van doelgroepwerkgevers en -werknemers is verantwoord vanuit de beleidsdoelstelling van begeleide tewerkstelling. De minister van Werk acht het voor werkervaring niet nodig dat minimumnormen voor de kwalificaties van het omkaderingspersoneel worden vastgesteld, aangezien elke promotor een uitgebreide subsidieaanvraag moet indienen waarin de competenties op het vlak van werkervaring en/of inschakeling moeten worden aangetoond. Daarenboven vindt jaarlijks een evaluatie plaats en na vier jaar een eindevaluatie. De door het Rekenhof aanbevolen minimumnormen moeten echter niet worden opgevat als diplomavereisten: de competenties die de minister heeft aangehaald, komen eigenlijk overeen met de minimumnormen. Dat in sommige maatregelen, bv. werkervaring, al competenties worden vooropgesteld, doet niets af aan de aanbeveling voor de totaliteit van de maatregelen van begeleide tewerkstelling.