



Hoger instituut  
voor de arbeid

Katholieke  
Universiteit Leuven

E. Van Evenstraat 2e  
B-3000 Leuven

Telefoon +32 16 32 33 33

Telefax +32 16 32 33 44

# Thema

## De werking van de arbeidsmarkt en zijn instituties

*Topic*

*Procesevaluatie individuele trajectwerking voor werkzoekenden*

*Onderzoeksvorstel voor het onderzoeksprogramma VIONA 2002*

Ludo Struyven, HIVA-K.U.Leuven

## 1. Promotor(en)

Naam: Ludo Struyven

Instelling: Hoger Instituut voor de Arbeid, K.U.Leuven

Onderzoekseenheid: HIVA, sector Onderwijs en Arbeidsmarkt

Contactadres: E. Van Evenstraat 2E, 3000 Leuven

Tel.: 016/32.33.41

Fax: 016/32.33.44

E-mail: ludo.struyven@hiva.kuleuven.ac.be

## 2. Titel van het onderzoeksproject

Procesevaluatie individuele trajectwerking voor werkzoekenden

## 3. Bondige beschrijving van het onderzoeksproject (max. 2 blz.)

De trajectwerking voor werkzoekenden wordt als het methodisch en organisatorisch model gezien voor de realisatie van de Vlaamse en Europese beleidsdoelstellingen (Beheersovereenkomst VDAB; richtsnoeren 1 en 2 van de Europese Werkgelegenheidsstrategie). Met de trajectwerking wordt het geheel van de dienstverlening aan werkzoekenden bedoeld buiten de universele dienstverlening; het nieuwe model bestrijkt zowel de VDAB als de derden en ATB-diensten. Daarbij wordt uitgegaan van een scenario met één enkele regisseur en verschillende module-uitvoerende actoren. Het algemene beeld van de kwantitatieve evaluatie is gunstig; ze ondersteunt de opvatting dat de trajectwerking succesrijk is, maar suggereert ook dat succes bij een verdere uitbouw van de trajectwerking niet gegarandeerd is. Een verdere vergroting van het bereik van de trajectwerking staat op gespannen voet met een verbetering van de kwaliteit van de trajecten. Van daaruit rijzen er een aantal problemen met betrekking tot de implementatie die nader onderzoek vergen. Vooreerst is het niet duidelijk welke soorten trajecten tot stand komen, en in welke mate het model werkt voor elke doelgroep. Bepaalde groepen worden momenteel niet of minder bereikt. Welke trajecten komen feitelijk tot stand, en voor wie? Hoe komt het dat sommige groepen zich afzijdig houden? Ten tweede is er de wijze waarop een traject bepaald en opgevolgd wordt. In welke mate kan de trajectbegeleider zich werkelijk laten leiden door de behoeften van de werkzoekende? In welke mate calculeert hij/zij de kans op succes daarbij in? Hoe gaat hij/zij om met de normen, incentives en instrumenten van het beleid of de organisatie waarin hij/zij functioneert? Ten derde is er de vraag hoe de werkzoekenden zelf de aangeboden trajectbegeleiding ervaren en beoordelen.

Het doel van dit evaluatie-onderzoek is te achterhalen welke elementen uit de trajectwerking cruciaal zijn voor succesvolle implementatie, en aan welke voorwaarden deze onderhevig zijn. Het zwaartepunt ligt bij het institutionele perspectief. Daartoe worden drie onderzoeksmodules onderscheiden. Een eerste beknopte module brengt de kwantitatieve indicatoren inzake het bereik en het deelnemersprofiel samen, en voorziet een diepgaander analyse van enkele procesindicatoren van de begeleidingstrajecten (types van trajecten, duurtijd, communicatie, caseload). De tweede onderzoeksmodule spitst zich toe op de evaluatie vanuit de trajectbegeleiders, enerzijds via face-to-face interviews en anderzijds via een survey bij 400 consulenten; doel is te peilen naar opvattingen, strategieën, dilemma's en knelpunten bij de taakuitoefening. De derde module voorziet tenslotte een telefonische enquête bij de werkzoekenden in verschillende begeleidingstrajecten om ook hun ervaringen en evaluatie van het verloop van het afgelegde traject en de kwaliteit van de begeleiding in kaart te brengen.

#### 4. Viona thema en topic

Thema: De werking van de arbeidsmarkt en zijn instituties

Topic: Onderzoeksvraag 7 – procesevaluatie individuele trajectwerking voor werkzoekenden

#### 5. Tijdschema

Timing Viona 2002-2003	Taken	Totaal aantal onderzoeksmaanden
Module 1: Kwantitatieve evaluatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Synthese beschikbare gegevens</li> <li>- Verwerking bijkomende analyses</li> <li>- Rapportering</li> </ul>	2 Maanden
Module 2: Evaluatie vanuit de traject- begeleiders Vorbereiding	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontwerp analyse-instrumenten voor stap 1 en stap 2 o.b.v. literatuur + documentenanalyse</li> <li>- Half-gestructureerde interviews bij meest direct betrokkenen</li> <li>- Verwerking en rapportering</li> <li>- Survey bij trajectbegeleiders</li> <li>- Steekproefsamenstelling</li> <li>- Afname</li> <li>- Verwerking en rapportering</li> </ul>	2 Maanden
Stap 1		3 Maanden
Stap 2		5 Maanden
Module 3: Evaluatie door de werk- zoekenden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vorbereiding analyse-instrument</li> <li>- Steekproefsamenstelling</li> <li>- Afname</li> <li>- Verwerking en rapportering</li> </ul>	5 Maanden
Module 4: Synthese, beleids- aanbevelingen en valorisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eindrapportering</li> <li>- Workshopsessies</li> </ul>	1 Maand
Totaal:		18 Maanden

Voor dit evaluatie-onderzoek voorzien we een doorlooptijd van 16 maanden. Dat is minder dan het aantal benodigde onderzoeksmaanden, zodat voor bepaalde onderdelen twee onderzoekers simultaan zullen worden ingezet. Zo zal module 1 (kwantitatieve evaluatie) worden uitgevoerd in de maanden mei-juni 2003, op het ogenblik dat de gegevens voor 2002 volledig beschikbaar zullen zijn. Module 2 (evaluatie vanuit de trajectbegeleiders) en module 3 (evaluatie door de werkzoekenden) zullen gedeeltelijk simultaan lopen. Beoogd wordt de evaluatie volledig af te ronden tegen februari 2004. Tussentijds zijn er rapporteringen voorzien voor module 2, stap 1 en module 1.

## 6. Valorisatie van de onderzoeksresultaten

Op basis van dit onderzoek zullen een reeks van inzichten en aanbevelingen worden geformuleerd om het nieuwe model van de trajectwerking verder vorm te geven. Ook in de tussentijdse rapportering zal hieraan reeds aandacht worden besteed.

Voor dit onderzoek is een nauwe samenwerking met de VDAB, in het bijzonder de dienst Databeheer en – Analyse wenselijk. Ook dit kan bijdragen tot een beleidsrelevante dynamiek, omdat door een snelle doorstroming en terugkoppeling van bevindingen nieuwe inzichten kunnen ontstaan of alternatieve verklaringen kunnen worden getoetst.

Het kader, de uitwerking en de resultaten van het onderzoek zullen worden samengebracht in een toegankelijk rapport. De belangrijkste bevindingen zullen ter beschikking komen onder de vorm van een afluadbare paper op het internet. Ook voorzien we bijdragen aan enkele beleidsgerichte en wetenschappelijke tijdschriften (Over-Werk, Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, ...). Tenslotte is het in module 4 (synthese en beleidsaanbevelingen) de bedoeling om een of meerdere workshopsessies te organiseren waarop de resultaten zullen worden voorgesteld en bediscussieerd met de betrokken actoren.



**Hoger instituut  
voor de arbeid**

Katholieke  
Universiteit Leuven

E. Van Evenstraat 2e  
B-3000 Leuven

Telefoon +32 16 32 33 33  
Telefax +32 16 32 33 44

## **BIJLAGE / ONDERZOEKSVORSTEL**

### **1. Probleemstelling en afbakening**

#### **1.1 De trajectwerking in het Vlaamse beleid van arbeidsbemiddeling en -reïntegratie**

Trajectbegeleiding loopt als een rode draad doorheen de initiatieven en hervormingen van arbeidsbemiddeling en –reïntegratie voor werkzoekenden, vooral sedert de tweede helft van de jaren '90. Oorspronkelijk is de 'integrale trajectbegeleiding', ook maatwerkmethode genoemd, ontstaan als een alternatieve benadering voor de herinschakeling van moeilijk plaatsbare werkzoekenden (Van den Berg en van der Veer, 1990). In ons land vinden we de eerste sporen van deze methode terug in de Weer-werkactie (Leroy, 1992) en verscheidene NGO-initiatieven. Vandaag heeft de trajectbegeleiding organisatorisch en ten dele methodisch vorm gekregen binnen de reguliere arbeidsbemiddelingsorganisatie VDAB. Met de implementatie van het nieuwe model in de VDAB is trajectbegeleiding op grote schaal ingevoerd, zowel voor de kortdurig als voor de langdurig werkzoekenden. In die context is sprake van trajectwerking. Daarmee wordt het geheel van de dienstverlening aan werkzoekenden bedoeld buiten de universele dienstverlening. De trajectwerking past vandaag de dag zowel in een preventieve als in een curatieve strategie van arbeidsbemiddeling en –reïntegratie. De trajectwerking ligt vervat in een bredere evolutie naar een actieve welvaartsstaat. Met het activeringsbeleid wordt beoogd om sociale integratie meer te laten lopen via deelname aan het arbeidsproces dan via loutere inkomensherverdeling door uitkeringen. Typerend hiervoor is o.m. de nadruk op de wederzijdse rechten en plichten van activeringsinstanties en werkzoekenden. Algemeen gaat dit gepaard met een sterkere contractualisering van de onderlinge relaties tussen consulent en werkzoekende. Zo is in de praktijk sprake van actieplannen, trajectplannen en begeleidingsovereenkomsten; de actuele term in de VDAB-praktijk anno 2002 – en ook in dit onderzoeksvoorstel - is trajectplan (waarmee in realiteit wel verschillende inhouden worden gedekt).

In het Vlaamse beleid wordt een onderscheid gemaakt tussen trajectwerking en trajectbegeleiding. De trajectwerking omvat het gehele proces dat een werkzoekende kan doorlopen, gaande van de intake tot de plaatsing in een job. Dat proces wordt opgebouwd doorheen een aanbod van 6 modules volgend op de basisdienstverlening (module 1). Niet alle werkzoekenden hebben een intensieve begeleiding nodig. Als na screening de werkzoekende nog voldoende 'arbeidsmarktrijp' wordt bevonden (module 2), wordt hij/zij voortgeholpen in de basisdienstverlening, op basis van een 'individueel actieplan' dat een planning van de opvolgingsgesprekken bevat (module 7). Werkzoekenden die een diepgaande begeleiding nodig hebben, worden opgenomen in de trajectwerking. Zij krijgen, na eventuele gespecialiseerde diagnosestelling, een traject toegewezen (module 2). Dat wordt vastgelegd in een 'trajectplan'. De 'uitgebreidere' trajectbegeleiding bestaat dan ook uit de intensieve opvolging en actieve bemiddeling van de cliënt (module 7). De VDAB-Beheersovereenkomst definieert trajectbegeleiding als 'een intensieve en individuele begeleiding van de werkzoekenden, waarbij door middel van een 'traject op maat' de arbeidsmarktkansen worden vergroot. Het is een soepel

gehanteerd continu proces van bij intake tot jobconsolidatie' (Beheersovereenkomst VDAB, p. 29). Het traject dat een werkzoekende doorloopt bestaat uit een combinatie van verschillende modules: sollicitatietraining en -begeleiding (module 3), beroepsspecifieke scholing (module 4), persoonsgerichte vorming (module 5) of opleiding en begeleiding op de werkvloer (module 6). Niet elke module dient deel uit te maken van een traject, terwijl soms een module ook twee keer kan voorkomen. Elk traject bestaat minimaal uit module 2 (screening en trajectbepaling) en module 7 (trajectbegeleiding en -opvolging).

Het model van trajectwerking voor werkzoekenden is in voege sedert 1999. In de nabije toekomst zal de trajectwerking wellicht sterker worden verankerd in het nieuwe model van de geïntegreerde basisdienstverlening. Volgens de nieuwe beleidslijnen voor de geïntegreerde basisdienstverlening zal het nieuwe trajectwerkingsmodel zijn uitvoering kennen in de Lokale Werkwinkels (Beleidsbrief Werkgelegenheid 2002). Daarbij wordt uitgegaan van een scenario met één enkele regisseur en verschillende module-uitvoerende actoren. Niet alleen de VDAB zelf, maar ook de gecertificeerde actoren kunnen instaan voor trajectbegeleiding (Beheersovereenkomst VDAB, p. 31). Nu al geldt voor de derden en ATB-diensten (arbeidstrajectbegeleidingsdiensten voor gehandicapten) die in het kader van het ESF-programma trajectbegeleiding kunnen aanbieden, dat zij zich integreren in de Lokale Werkwinkel.

Doel van de trajectwerking is een verbetering van de afstemming van de vraag en het aanbod op de arbeidsmarkt. In het bijzonder wordt een meer evenredige arbeidsmarktparticipatie van alle bevolkingsgroepen op de arbeidsmarkt beoogd. De trajectwerking wordt als het methodisch en organisatorisch model gezien voor de realisatie van de Vlaamse en Europese beleidsdoelstellingen (Beheersovereenkomst VDAB; richtsnoeren 1 en 2 van de Europese Werkgelegenheidsstrategie). Van deze beleidskaders en bijbehorende instrumenten gaat een sterk sturende invloed uit op de dagdagelijkse werking van VDAB, derden en ATB-diensten. Dat blijkt uit de eerste kwantitatieve evaluatie van het bereik en de uitstroom, zoals berekend door de Vlaamse Administratie en de VDAB (Vlaams Actieplan Europese Werkgelegenheidsrichtsnoeren 2002). Uit deze cijfers blijkt dat het bereik van de trajectwerking in sterk stijgende lijn gaat: van 141.000 in 2000 tot 161.000 in 2001 (of 31% van de niet-werkende werkzoekenden ingeschreven op de laatste dag van het jaar). Ook het (bruto-)effect scoort hoog (74% in 2000, 68% in 2001). Toch is het doel van de 'sluitende aanpak' voor de preventieve doelgroep, zoals vervat in richtsnoer 1, nog niet in zicht. De evaluatie van de realisaties in 2001 stipt een aantal knelpunten aan: de preventieve aanpak van langdurige werkloosheid evolueert beter bij de jongeren dan bij de +25-jarigen, ruim één derde (bij de jongeren één vierde) is na 12 maanden nog steeds of opnieuw werkzoekend, en ook het afsluiten van een individuele trajectovereenkomst evolueert beter bij de jongeren dan bij de +25-jarigen (vooral de laaggeschoolden blijven zonder trajectovereenkomst). Vlaamse werkzoekenden zijn volgens de tevredenheidsmeting van de Eurobarometer Survey meer dan gemiddeld tevreden over hun opleiding of intensieve begeleiding (Vlaams Actieplan Europese Werkgelegenheidsrichtsnoeren 2002). Maar een hoger bereik zoals in de Scandinavische landen gaat gepaard met een beduidend lagere tevredenheid, zo leert de enquête.

## 1.2 Probleemstelling voor de procesevaluatie

Het algemene beeld van de kwantitatieve evaluatie is gunstig: ze ondersteunt de opvatting dat de trajectwerking succesrijk is, maar suggereert ook dat succes bij een verdere uitbouw van de trajectwerking niet gegarandeerd is. Een verdere vergroting van het bereik van de trajectwerking staat op gespannen voet met een verbetering van de kwaliteit van de trajecten. Van daaruit rijzen er een aantal problemen met betrekking tot de implementatie die nader onderzoek vergen. Vooreerst is het niet duidelijk welke soorten trajecten tot stand komen, en in welke mate het model werkt voor elke doelgroep. Bepaalde groepen worden momenteel niet of minder bereikt. Welke trajecten komen feitelijk tot stand, en voor wie? Hoe komt het dat sommige groepen zich afzijdig houden? Ten tweede is er de wijze waarop een traject bepaald en opgevolgd wordt. In welke mate kan de trajectbegeleider zich werkelijk laten leiden door de behoeften van de werkzoekende? In

welke mate calculeert hij/zij de kans op succes daarbij in? Hoe gaat hij/zij om met de normen, incentives en instrumenten van het beleid of de organisatie waarin hij/zij functioneert? Ten derde is er de vraag hoe de werkzoekenden zelf de aangeboden trajectbegeleiding ervaren en beoordelen.

Kernvraag voor dit evaluatie-onderzoek is welke elementen uit de trajectwerking cruciaal zijn voor succesvolle implementatie, en aan welke voorwaarden deze onderhevig zijn. Met de huidige stand van uitvoering van het trajectwerkingsmodel is het van groot belang om te verklaren hoe precies het (gepercipieerde) gunstige effect van de interventie op de individuele arbeidsmarktkansen ontstaat. Doel is te achterhalen waarom bepaalde interventies of interventiepakketten werken en wat de tussenliggende schakels zijn. Het gaat er, in de woorden van Swanborn, om te achterhalen welke de causale schakels of *modus operandi* zijn (Swanborn, 1999). De noodzaak van een procesevaluatie kan op verschillende wijzen worden beargumenteerd. De implementatie van de trajectwerking voor werkzoekenden vormt een aanzienlijke uitdaging op organisatorisch en methodisch vlak. Denken we maar aan de noodzaak van geschikte instrumenten voor screening, het bereik van verschillende doelgroepen in het licht van de evenredige arbeidsmarktparticipatie, het maatwerk en de opeenvolging van acties in een individueel traject, de functie-eisen en taakbelasting ten aanzien van de trajectbegeleider, doorverwijzing naar externe aanbieders, ... Verschillende van deze en andere aspecten zijn reeds aan de orde geweest in het onderzoek dat deel uitmaakte van de ESF-evaluatie naar de praktijk van geïntegreerde dienstverlening voor werkzoekenden in de ESF-consortia anno 1999 en de rol en takenprofiel van de trajectbegeleider (Vanhoren, 1999a; Vanhoren, 1999b; Vanhoren en Struyven, 2000). Dit onderzoek bouwt daar – in de context van het nieuwe beleidsmodel - maximaal op voort.

### 1.3 Afbakening en theoretische aanknopingspunten

Dit onderzoeksvoorstel bakenen wij af tot de 'horizontale' trajectwerking en –begeleiding, dit wil zeggen de modules 2 en 7. Daarnaast is er nog de meer specifieke begeleiding die deel uitmaakt van een bepaalde module of actie (modules 3 tot 6); deze specifieke begeleiding staat in dit onderzoek niet centraal. Bij het empirisch onderzoek kunnen we er uiteraard niet helemaal abstractie van maken, omdat een groot aantal trajecten vooral bestaan uit module-specifieke acties. De focus op de algemene trajectbegeleiding is ook ingegeven door de beschikbare kennis uit voorgaand of lopend onderzoek. In dat verband zijn volgende onderzoeken van belang: het toeleidingsprobleem (Cortebeek, Struyven en Wets, 2000; Cortebeek, 2000), evaluatie van de huidige screeningspraktijk (Bollens, 2001), de kwaliteit van de diverse vormen van opleiding op de werkvloer (Baert, Douterlungne en Bouwen, 2001), de organisatie van trajecten uit de laaggeletterdheid (Struyven en Valcke, 2001), screening en diagnose van arbeidsgehandicapten (Samoy en Sannen, 2002). In tegenstelling tot deze onderzoeken focust dit onderzoeksvoorstel niet op de screeningsinstrumenten, of bepaalde modules en/of doelgroepen als zodanig. Doel van dit onderzoeksvoorstel is een procesevaluatie, zoals de formulering in de onderzoeksoproep ook aangeeft. Daarmee onderscheidt het zich van de reeds beschikbare effect- of productevaluaties, in het bijzonder in het kader van het vorige ESF-programma (Vos, Struyven en Bollens, 2001). Dat evaluatie-onderzoek vergelijkt de relatieve meer-opbrengst in termen van het vinden en behouden van een baan voor verschillende types van trajecten voor de ESF-cohorte 1996-1997 en een vergelijkbare groep in een werkervaringsproject buiten het ESF-kader. Ook voor het nieuwe ESF-programma 2000-2006 zal er een evaluatie van de netto-effectiviteit, de impact op langere termijn en de efficiëntie worden uitgevoerd.

Het zwaartepunt van het hier voorgestelde evaluatie-onderzoek ligt bij het institutionele perspectief. Die keuze is gelegen in het belang van de institutionele context waarbinnen de beleidsuitvoering gestalte krijgt. De consultant of trajectbegeleider vervult daarin een centrale rol. De institutionele context beïnvloedt namelijk het denken en handelen van de consultants (Engbersen, 1990; Hasenfeld, 1993). Volgens de implementatietheorie van Lipsky (1980) krijgt het beleid pas zijn definitieve vorm in de uitvoeringsorganisatie en in de dagelijkse contacten van de uitvoerders, en niet in de regelgeving. De regelgeving laat noodzakelijkerwijze altijd

een zekere beslissingsruimte aan de 'contactambtenaar' (street-level bureaucrat), de *discretionaire ruimte*. Hiermee wordt de mogelijkheid bedoeld voor de consulent om binnen bepaalde grenzen naar eigen oordeel in te spelen op de door hem waargenomen omstandigheden (Teulings, Van der Veen en Trommel, 1997). Naast de implementatietheorie van Lipsky knopen we voor dit onderzoek aan bij de bestuurskundige visie op het verloop van beleidsprocessen. Belangrijke stromingen zijn de rationeel-analytische benadering en de beleidsnetwerkbenadering. In de (geavanceerde) rationeel-analytische benadering wordt het beleidsproces opgevat als het vooraf formuleren van doelen en het koppelen van deze doelen aan vooraf ontworpen middelen, waarbij één bovengeschatte actor de regie voert (Klijn, Koppenjan & Termeer, 1993). De netwerkbenadering benadrukt dat actoren wederzijds afhankelijk zijn van elkaar, die vanuit hun eigen doelen en percepties 'strategisch handelen' in een 'interactie-spel' met anderen. Uit de theoretische literatuur over beleidsnetwerken komt vooral naar voor dat de relaties en interacties tussen de bij een beleid betrokken actoren van belang zijn voor het verloop van beleidsprocessen. De beleidsnetwerkbenadering wordt in de literatuur als een nieuw paradigma gezien naast de klassieke hiërarchische sturing en de marktsturing (Koppenjan, 1994). De netwerk-contextuele benadering wordt ook gecontrasteerd met de gevestigde rationeel-analytische benadering zoals die bijvoorbeeld in het denken van de beleidscyclus aanwezig is. Toch mogen we niet vergeten dat de drie geschetste paradigma's nog onverkort aanwezig zijn en elkaar doorkruisen. In het Vlaamse beleidskader zijn heel wat kenmerken terug te vinden van de rationeel-analytische benadering, met een vrij dwingende centrale regelgeving en sturing. Vaag voor dit onderzoek luidt dan ook hoe de trajectbegeleider dit ervaart en ermee omgaat.

Uit de probleemstelling volgt dat de hier voorgestelde procesevaluatie betrekking heeft op drie te onderscheiden aspecten, zoals aangegeven in de onderzoeksooproep:

- Een kwantitatieve evaluatie vanuit het perspectief van beschikbare gegevens op macroniveau;
- Een evaluatie vanuit het perspectief van de trajectbegeleiders;
- Een evaluatie vanuit het perspectief van de werkzoekenden.

## 2. Onderzoeksvragen

### Kwantitatieve evaluatie

- welke types van trajecten kunnen worden onderscheiden, welke werkzoekenden komen erin terecht en met welk gevolg voor hun individuele arbeidsmarktkansen?;
- hoe evolueren het bereik van de trajectwerking en de verschillende types van trajecten tussen 1999 en 2002? Welke groepen worden niet of minder bereikt, en welke zijn de mogelijke redenen hiervoor?;
- hoe verlopen de trajecten inhoudelijk (naar acties) en organisatorisch (naar duurtijd, overgangstijden, aantal contacten, communicatie tussen trajectbegeleider en module-consulent) ?
- welke feitelijke verschillen in caseload zijn er, en hoe kunnen deze vanuit de deelnemersprofielen worden verklaard ?

### Institutionele inbedding en evaluatie vanuit de trajectbegeleiders

- Hoe ziet de huidige taakverdeling en –afstemming eruit? Welke functieprofielen zijn vandaag gangbaar?
- In welke mate strookt het nieuwe centrale kader voor de trajectwerking met de feitelijk gegroeide taakverdeling, -afstemming en samenwerking op het terrein? In welke mate wordt dit nu al toegepast?
- Welke factoren bepalen de huidige taakverdeling en –afstemming en de huidige functieprofielen?
- Welke verbetervoorstellen worden door de trajectbegeleider aangereikt omtrent de positie en de taakinvulling van de trajectbegeleider?
- Welke factoren maken bepaalde locaties tot succesvolle varianten inzake samenwerking?
- Welke knelpunten doen zich voor bij het op gang brengen van het samenwerkingsproces en welke oplossingen kunnen hieraan worden gegeven?



- Hoe vullen de trajectbegeleiders hun eigen beleidsruimte in? Voor welke taken? Ervaren ze deze als positief of eerder negatief?
- Welke percepties hebben trajectbegeleiders over hun job? waarmee houden de eventuele verschillen verband? welke types in de uitvoeringspraktijk kunnen hierbij worden onderscheiden?
- Volgens welke strategieën gaan de consulenten om met de verschillende spanningsvelden en dilemma's eigen aan de job? in welke mate ervaren de consulenten deze als problematisch? Op welke manier legitimeren consulenten hun manier van handelen?
- In welke mate zijn consulenten voor de uitoefening van hun taak afhankelijk van anderen? In welke mate is er samenwerking en hoe staan zij hier tegenover?
- Welke factoren zijn volgens de consulenten bevorderlijk voor kwaliteitsvolle begeleidingstrajecten?

Evaluatie vanuit de werkzoekenden

- Met welke motieven en verwachtingen komen de werkzoekenden naar de dienstverlenende organisatie?
- Hoe beoordelen zij het verloop van het afgelegde traject en de kwaliteit van de geboden begeleiding?

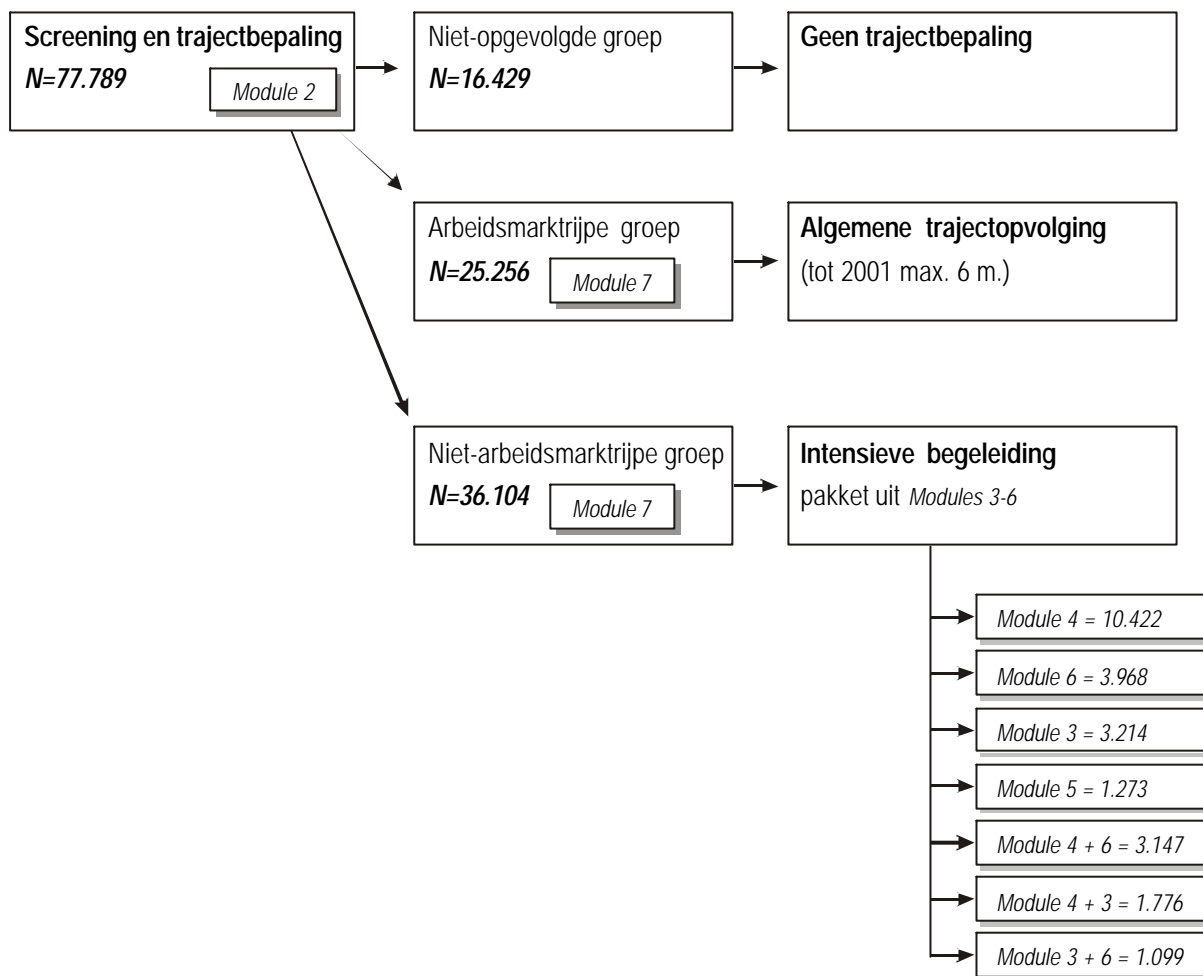
### **3. Plan van aanpak**

#### **3.1 Module 1: kwantitatieve evaluatie**

##### 3.1.1 Vraagstelling en operationalisering

Het model van trajectwerking staat in functie van de preventieve aanpak van langdurige werkloosheid (cf. richtsnoer 1 van de Europese Werkgelegenheidsstrategie). Anno 2001 krijgen de jonge en volwassen werkzoekenden in hun derde of vierde maand werkloosheid een systematische intake, met prioritaire aandacht voor de laaggeschoolde werkzoekenden. Via de trajectwerking bereikt de VDAB, samen met een aantal externe organisaties, ongeveer 63.000 werkzoekenden op jaarbasis (VDAB, 2001; Vlaams Actieplan Europese Werkgelegenheidsrichtsnoeren 2002). Daarnaast zijn er nog ongeveer 16.000 werkzoekenden aan wie om een of andere (niet geregistreerde) reden geen traject wordt aangeboden. Het totaal aantal gescreende werkzoekenden is dus nog groter. Na de (zelf-)screening krijgt de werkzoekende een vaste contactpersoon, die de werkzoekende opvolgt en begeleidt (module 7). Bij degenen die verder begeleid worden, zijn er twee hoofdgroepen te onderscheiden: de arbeidsmarktrijpe groep werkzoekenden, bij wie het sollicitatiegedrag wordt opgevolgd en afhankelijk van de behoefte meer of minder wordt begeleid, en de groep die een traject uit de modules 3 tot 6 krijgt aangeboden (meestal bestaande uit acties onder één module). Binnen beide groepen kan de begeleiding sterk variëren van individu tot individu. Bijgaand stroomschema geeft een vereenvoudigd beeld van de stromen en de respectievelijke aantallen.

**Figuur** De belangrijkste stromen werkzoekenden na de screening (module 2) met aantal bereikte werkzoekenden in 2000 (cumulatief)



Bron: VDAB, topic maart 2001; Bijlage 3 Vlaams Actieplan Europese Werkgelegenheidsrichtsnoeren 2002

Op het vlak van de kwantitatieve monitoring en evaluatie brengt de VDAB reeds een aantal indicatoren in beeld. Verwacht wordt dat de VDAB-Studiedienst tegen eind 2002 een aantal diepgaander statistische analyses ter beschikking zal hebben, die moeten toelaten de feitelijk gerealiseerde trajecten te beschrijven naar een aantal profiel- en regiokenmerken. Ook de evenredigheidsanalyses (bereik in relatie tot de potentiële doelgroep van niet-werkende werkzoekenden) kunnen op die manier worden verfijnd. Daarnaast biedt de evaluatie van de richtsnoeren 1 en 2 reeds een kwantitatief beeld van de mate waarin de trajectwerking is ingevoerd op basis van indicatoren zoals de instroom in de langdurige werkloosheid ('percentage dat langdurig werkloos wordt'), het afsluiten van een individueel actieplan ('voldoeningspercentage') en de sluitende aanpak ('niet-navolgingspercentage').

Voor de kwantitatieve evaluatie in dit onderzoek kan hierop worden voortgebouwd. De kernvragen voor deze onderzoeksmodule zijn de volgende:

- (1) welke types van trajecten kunnen worden onderscheiden, welke werkzoekenden komen erin terecht en met welk gevolg voor hun individuele arbeidsmarktkansen?;
- (2) hoe evolueren het bereik van de trajectwerking en de verschillende types van trajecten tussen 1999 en 2002? Welke groepen worden niet of minder bereikt, en welke zijn de mogelijke redenen hiervoor?;

- (3) hoe verlopen de trajecten inhoudelijk (naar acties) en organisatorisch (naar duurtijd, overgangstijden, aantal contacten, communicatie tussen trajectbegeleider en module-consulent) ?
- (4) welke feitelijke verschillen in caseload zijn er, en hoe kunnen deze vanuit de deelnemersprofielen worden verklaard ?

Bij elk van de onderzoeksvragen zijn er een aantal specifieke aandachtspunten. Horizontale aandachtspunten bij de kwantitatieve analyses zijn de genderdimensie en de positie van kansengroepen (cf. Beleidsbrief Werkgelegenheid 2002). Bij de eerste onderzoeksvraag wordt een diepgaander statistisch profiel beoogd van de verschillende te onderscheiden stromen, die we hier voorlopig benoemen als de arbeidsmarktrijpe groep, de niet-arbeidsmarktrijpe groep en de niet-opgevolgde groep. Bij vraag 2 gaan we na in welke mate de sluitende aanpak wordt bereikt voor de preventieve groep (wat deel uitmaakt van het Europese beleidskader) in vergelijking met de curatieve doelgroep (waarvoor de sluitende aanpak niet als beleidsdoel geldt). Ook kunnen een aantal mogelijke redenen voor niet-bereik worden gedistilleerd op basis van geregistreerde kenmerken. Onderzoeksvraag 3 gaat dieper in op een aantal kenmerken van de begeleiding. Een bijzondere aspect in de analyse is de caseload per trajectbegeleider (vraag 4). In het werkveld ervaart men die als vrij zwaar. De caseload is zeer verschillend naargelang van de organisatie: Bij de VDAB is sprake van een officiële caseload van rond de 140, bij de derden rond de 45. Het grote verschil hangt onder meer samen met de doelgroep. Wellicht zijn er ook binnen de VDAB zelf grote onderlinge verschillen. Via nadere analyse van trajecttypes (onderzoeksvraag 1), begeleidingskenmerken (zie onderzoeksvraag 3) en profielkenmerken kan de verschillende caseload in zekere mate worden verklaard. Vanuit deze analyse kunnen voorstellen worden gedaan voor een gedifferentieerde caseload.

### 3.1.2 Methode

Voor de kwantitatieve evaluatie zijn reeds een aantal indicatoren beschikbaar. Het onderzoek start met een synthese van beschikbaar cijfermateriaal uit volgende bronnen: het Vlaams Actieplan Europese Richtsnoeren 2002 en 2001, de Europese Labour Market Policy databank, de Eurobarometer Survey en de jaarlijkse evaluatie van de beheersovereenkomst VDAB. Voor de kwantitatieve analyse van de trajectwerking baseren we ons vooral op de VDAB-data (AMI). Bovendien is het Cliëntvolgsysteem (CVS) operationeel sinds 1 september 2001. Dit systeem vormt een unieke gegevensbron over de bereikte deelnemers door VDAB, Onderwijs, Vlaams Fonds, Vizo en derden. Het CVS laat toe een diepgaander analyse te maken van het feitelijke afgelegde traject. Zoals hier geformuleerd willen we met dit voorstel verder gaan dan aangegeven wordt in de onderzoeksoprop. De reden hiervoor is dat uit de rijkdom aan kwantitatieve gegevensbronnen al heel wat kenmerken en knelpunten omtrent het institutionele kader en het begeleidingsproces zelf kunnen worden geïnventariseerd, die van belang zijn voor de analyse in module 2.

Voor het in kaart brengen van de analyse-mogelijkheden en het uitvoeren van bijkomende analyses op de data is een samenwerking met de VDAB-Studiedienst aangewezen. Op grond van voorgaand onderzoek in deze materie is dat ook al gebeurd, meer bepaald bij de analyse van het oproepingsbestand in het kader van het Viona-onderzoek over de toeleidingsproblematiek (Struyven, 1999; Cortebeek, Struyven en Wets, 2000). De timing en modaliteiten voor de samenwerking met de VDAB zullen worden vastgelegd bij de start van het onderzoek.

## 3.2 Module 2: institutionele inbedding en evaluatie door de trajectbegeleiders

Het zwaartepunt van de procesevaluatie ligt bij onderzoeksmodule 2. Modelmatig kunnen we bij de implementatie van de trajectwerking drie niveaus onderscheiden: het macro-beleidsniveau, het managementniveau en het uitvoerende niveau. Voor het onderzoek hanteren we deze driedeling als analyseniveaus. Onderstaand schema geeft een overzicht van de vele aspecten die met de institutionele inbedding van de trajectwerking

verband houden. Dit schema kan uiteraard verder worden verfijnd rekening houdend met de evolutie in het beleid.

Het (Vlaamse) beleidsniveau is het niveau van de beleidsmaatregelen, optimalisering en uniformisering van procedures, statuten, e.d. Op het managementniveau worden niet alleen beheersopdrachten, maar ook sturing en procesmanagement ingebouwd op Vlaams en subregionaal/provinciaal niveau. De coördinatie en organisatie van (geïntegreerde) trajectwerking, de betrokkenheid van de sociale partners, de afstemming van de programmatie en het beheer van gegevensbestanden vormen de opdracht van het procesmanagement. Het uitvoeringsniveau is het niveau waarop de uitvoeringspraktijk en de functie van 'trajectbegeleider' zich situeren (grijze zone in het schema). In de dagdagelijkse werking lopen een aantal niveaus door elkaar. Denken we maar aan het cliëntregistratie- en cliëntvolgsysteem: het beheer ervan is een managementaak, de invulling ervan een uitvoeringstaak. Hetzelfde kan gezegd worden van het vacaturebeheer en het lexicon van opleidings- en tewerkstellingsinitiatieven.

	Aanbod (werkzoekenden)	Vraag (werkgevers)	Netwerk (opleidings- en tewerkstellings-initiatieven)
Beleidsniveau	Beheersovereenkomst, Richtsnoeren	Actieplannen Samenwerkings-protocollen	Samenwerkings-protocollen Raamakkoorden Erkenningsregelingen
Managementniveau			
Beheer	Cliëntregistratie en cliëntvolgsysteem (administratieve trajectbewaking)	Vacaturebeheer	Lexicon van opleidings- en tewerkstellings-initiatieven
Procesmanagement	Coördinatie en organisatie van dienst-verleningsstructuur	Betrokkenheid van sociale partners	Afstemming van programmatie (aanbod) Organisatie van werkgroepen
Uitvoeringsniveau			
Organisatie en overleg	Toeleiding Informatie Trajectoverleg	Contacten met werkgevers	Contacten en feedback met opleidingsverstrekkers
Uitvoering en methodiek	Intake Trajectbepaling Trajectopvolging Begeleiding Bemiddeling Nazorg	Dienstverlening werkgevers Begeleiding van stages en werkervaring Bemiddeling Nazorg	Fasebegeleiding

Bron: o.b.v. Vanhoren, 1999

Voor de onderzoeksstappen in deze module spitsen we ons toe op het uitvoeringsniveau (cf. grijze zone in de tabel). Samen met de werkzoekende vervult de trajectbegeleider hierin een cruciale rol. Daarvoor gaan we tewerk via een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve methoden: in een eerste fase baseren we ons op diepte-interviews bij een staal van meest direct betrokkenen, in een tweede stap wordt dit gevolgd door een brede survey bij consultants. De interviewfase fungeert als voorbereidende fase voor de survey. In een voorafgaande stap wordt de positie en het takenprofiel van de trajectbegeleider in kaart gebracht via documentenanalyse.

### 3.2.1 Stap 1: kwalitatieve evaluatie door de meest direct betrokkenen

#### 3.2.1.1 Vraagstelling

Vertrekpunt bij de institutionele evaluatie is het nieuwe model voor trajectwerking, zoals dat vanuit de Lokale Werkwinkels vorm krijgt. Met de implementatie van de Lokale Werkwinkels zitten we momenteel in een fase van 'structureren en reguleren', die voldoende gevorderd is om de evaluatie van de trajectwerking vanuit dit nieuwe model op te vatten. Dit nieuwe model stoelt op het onderscheid tussen de basisdienstverlening (als onderdeel van de regio) en de trajectwerking, waarin verschillende module-uitvoerende actoren voor het traject of een deel ervan kunnen instaan. Een kernelement vormt de taakverdeling en -afstemming binnen en tussen organisaties. Theoretisch gezien past dit binnen de beleidsnetwerkbenadering. Het netwerkdenken stoelt op de premisse dat dienstverleners wederzijds afhankelijk zijn (voor gebruik en uitwisseling van informatie, overleg en doorverwijzing van cliënten, ...) en dus 'veroordeeld' zijn tot samenwerking, intern maar vooral ook extern. Vanuit het centrale niveau wordt hiertoe een kader voor taakverdeling en taakafstemming ontwikkeld. Op een aantal plaatsen is er trouwens al langer een zekere traditie van afstemming en samenwerking zichtbaar. In die confrontatie zit juist een interessante onderzoeksvraag: hoe vertalen de beleidsuitvoerders het nieuwe kader in hun dagdagelijkse praktijk, waarin al bepaalde functieprofielen en samenwerkingsrelaties waren gegroeid?

Om de *taakverdeling en -afstemming* in kaart te brengen vertrekken we van een zo volledig mogelijk overzicht van alle activiteiten die bij de trajectbegeleiding en -opvolging kunnen worden uitgevoerd. Daartoe wordt een beschrijving van de standaardwerkprocessen opgemaakt op basis van beschikbare werkprotocollen, draaiboeken en functiebeschrijvingen. Deze kunnen gegroepeerd worden volgens een aantal stappen in het begeleidingstraject gaande van de screening en trajectbepaling, doorverwijzing van werkzoekenden tot de opvolging en begeleiding naar/op de werkplek. Hiervoor kunnen we voortbouwen op voorgaand onderzoek (cf. Vanhoren, 1999). De trajectwerking omvat immers veel deelaspecten en dimensies. We denken hierbij aan volgende elementen:

- focus
  - aanbodgerichte taken: taken gericht op de werkzoekenden
  - vraaggerichte taken: taken gericht op de arbeidsmarkt, de werkgevers
- dimensie
  - werkzoekende: individuele taken gericht naar de werkzoekende
  - werkgever: individuele taken gericht naar de werkgever
  - netwerk: collectieve en/of ondersteunende taken
- profiel
  - generalisten: polyvalente personen met veelzijdige kennis en vaardigheden
  - specialisten: personen met zeer gespecialiseerde kennis en vaardigheden
- niveau
  - uitvoering en methodiek: taken waarbij de nadruk ligt op gehanteerde technieken en methodieken in de praktijk, in rechtstreeks, individueel contact met de betrokkene
  - organisatie en overleg: taken waarbij de nadruk ligt op organisatie en overleg met andere actoren in functie van de dienstverlening aan de betrokkene
- schaal
  - (boven)lokaal niveau
  - subregionaal – provinciaal niveau

Deze elementen kunnen de bron zijn van problemen en ambiguïteiten. Zo kan er discussie zijn over de mate van polyvalentie of specialisatie van de betrokkenen, de combinatie van aanbodgerichte en vraaggerichte taken, de wisselwerking tussen het individuele uitvoeringswerk en het systematische werkoverleg, het niveau

van werken (hoe laagdrempelig of lokaal moet gewerkt worden voor welke taken?) en tenslotte de combinatie van de verschillende rollen in onderscheiden functies, met bijbehorende caseload. De discussiepunten wijzen op de spanningsvelden bij de vertaling van het beleidsmodel naar de praktijk en de discretionaire ruimte voor het al dan niet samenvoegen van taken en/of rollen. Dit betekent dat idealiter de trajectbegeleider zich zowel richt op de werkzoekende als op de werkgever en dat hij zowel het traject bepaalt, opvolgt als begeleidt. Het al dan niet samenvoegen van taken en/of rollen vormt een belangrijke variabele in de discussie over de caseload.

Naast het profiel en de verdeling van taken zijn de volgende *ondersteunende processen* van belang: de aansturing (zoals doelgroepverdeling, erkenningsrol), de wijze van financiering en de automatisering (AMI en cliëntvolgsysteem). Een derde element bij de inventarisatie van taken is de manier waarop de *samenwerking met externe actoren* wordt vormgegeven. Vervolgens wordt een lijst opgemaakt van bevorderende en belemmerende factoren voor samenwerking. Daarvoor knopen we aan bij de lijst van beïnvloedende factoren die kon worden samengesteld op basis van literatuuronderzoek voor de evaluatie van de ESF-consortia (Vanhoren, Struyven, 2000).

De onderzoeksvragen in deze module zijn de volgende:

- Hoe ziet de huidige taakverdeling en –afstemming eruit? Welke functieprofielen zijn vandaag gangbaar?
- In welke mate strookt het nieuwe centrale kader voor de trajectwerking met de feitelijk gegroeide taakverdeling, -afstemming en samenwerking op het terrein? In welke mate wordt dit nu al toegepast?
- Welke factoren bepalen de huidige taakverdeling en –afstemming en de huidige functieprofielen?
- Welke verbetervoorstellen worden door de trajectbegeleider aangereikt omtrent de positie en de taakinvulling van de trajectbegeleider?
- Welke factoren maken bepaalde locaties tot succesvolle varianten inzake samenwerking?
- Welke knelpunten doen zich voor bij het op gang brengen van het samenwerkingsproces en welke oplossingen kunnen hieraan worden gegeven?

### 3.2.1.2 Methode

Om deze vragen te beantwoorden zal worden gewerkt via half-gestructureerde interviews met de meest direct betrokkenen bij de uitvoeringspraktijk, zowel op het niveau van het middle management als van de uitvoerders. Daarvoor beperken we ons tot twee interviews (al dan niet gecombineerd) per type organisatie betrokken in de Lokale Werkwinkel en de trajectwerking (VDAB, derden, ATB-dienst). Het aantal interviews per locatie wordt op die wijze beperkt tot maximaal 6. De cases worden geselecteerd vanuit de Werkwinkel-locaties, die reeds enige tijd ervaring hebben opgedaan. Het aantal cases bedraagt 6 locaties. Bij de selectie gaan we uit van drie criteria: de ruimtelijke spreiding, de schaalgrootte (criterium centrumstad/intergemeentelijk zorggebied), en het criterium stadium van uitvoering van de Lokale Werkwinkel. De interviews worden afgenomen door de onderzoeker. Aanvullend bij de interviews worden schriftelijke bronnen maximaal geconsulteerd.

Bij de sleutelinformanten in elke case zal niet alleen worden gepeild naar de actuele situatie inzake taakverdeling en –afstemming, maar ook naar beïnvloedende factoren, problemen en knelpunten. Deze kunnen op hun beurt het gepercipieerde resultaat beïnvloeden (bv. groter bereik, trajectgarantie, vereenvoudigde registratie, betere doorverwijzing, afstemming, ...). Op die manier wordt de verschillende perceptie van de informanten systematisch in kaart gebracht. Knelpunten en hun oplossingen worden bevestigd bij verschillende belanghebbenden, waarbij dieper wordt ingegaan op de vraag waarom men iets een knelpunt vindt. De rol van de onderzoeker is daarbij om vanuit het theoretisch interpretatiekader dieperliggende aspecten als oorzaak te signaleren en in het interview aan de orde te brengen. Op die manier kan de interviewer ‘achter de mening van de geïnterviewde kijken’.

In een voorafgaande stap besteden we aandacht aan de beleidsopvattingen en inzichten bij stakeholders over de toepassing van het trajectwerkingsmodel. Daarvoor zullen enkele interviews met sleutelactoren plaatsvinden (kabinet, administratie, VDAB). Deze kwalitatieve fase vormt de voorbereiding voor een gestandaardiseerde survey bij de trajectbegeleiders.

### 3.2.2 Stap 2: brede survey bij consulenten

#### 3.2.2.1 Vraagstelling en operationalisering

De trajectwerking staat of valt met de trajectbegeleider en zijn/haar interactie met de werkzoekende. In deze tweede stap zal een survey worden gehouden bij een ruim staal van trajectbegeleiders/consulenten, werkzaam bij VDAB, derden en ATB-diensten. Doel van de survey is om een kwantitatief onderbouwd inzicht te verkrijgen in opvattingen, strategieën, dilemma's en knelpunten bij de taakuitoefening.

Volgens de implementatietheorieën (zie o.m.: Lipsky, 1980) ontwikkelen de beleidsuitvoerders *informele strategieën*, die sterk samenhangen met de typische werkomstandigheden gekenmerkt door spanningsvelden. Deze plaatsen de consulenten voor een aantal dilemma's. Vertaald naar de praktijk van de trajectwerking voor werkzoekenden kunnen we die spanningsvelden als volgt omschrijven:

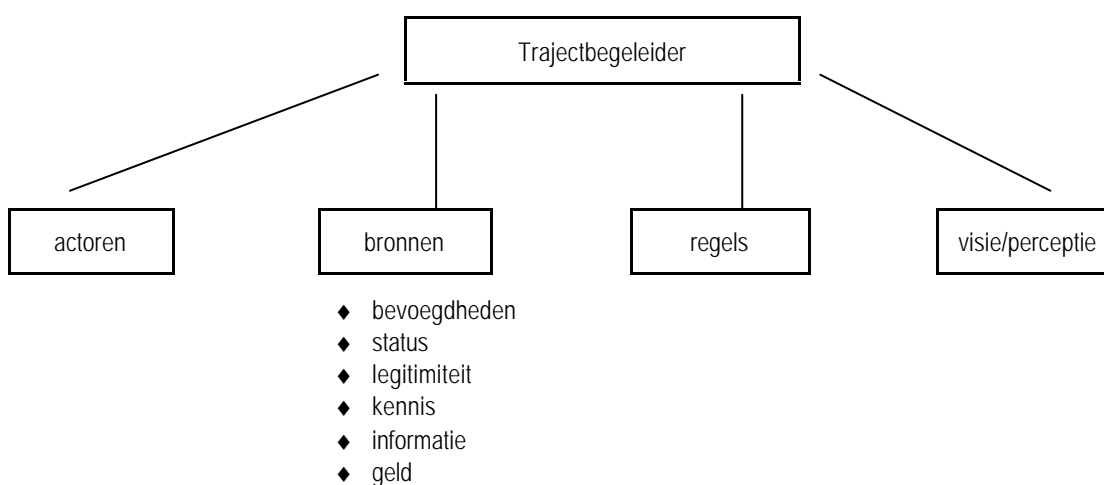
- regiefunctie versus actorfunctie;
- cliëntgebonden doelen versus organisatiedoelen;
- marktconform werken versus doelgroepgericht werken;
- aanbodgericht versus vraaggericht werken;
- directe inzetbaarheid versus duurzame integratie;
- maatwerk en intensiteit van begeleiding versus case-load en grootte van organisatie;
- maatwerk en intensiteit van begeleiding versus streefcijfers;
- verplichting versus vrijwilligheid;
- gemotiveerde versus niet gemotiveerde cliënten;
- zelfredzaamheid versus begeleiding;
- ...

Deze (mogelijk nog te verfijnen of aan te vullen) spanningsvelden en dilemma's lokken informele strategieën uit: consulenten gaan de doelstellingen aanpassen of hun job anders invullen, cliënten opdelen in categorieën, hun contacten met externe relaties wijzigen of de begeleidingsvraag inperken. Dergelijke strategieën kunnen zowel individueel als collectief zijn; in het laatste geval spreekt men ook van beleidsstijlen (Bakker en Van Waarden, 2000).

De kernvragen voor de survey zijn de volgende:

- Hoe vullen de trajectbegeleiders hun eigen beleidsruimte in? Voor welke taken? Ervaren ze deze als positief of eerder negatief?
- Welke percepties hebben trajectbegeleiders over hun job? waarmee houden de eventuele verschillen verband? welke types in de uitvoeringspraktijk kunnen hierbij worden onderscheiden?
- Volgens welke strategieën gaan de consulenten om met de verschillende spanningsvelden en dilemma's eigen aan de job? in welke mate ervaren de consulenten deze als problematisch? Op welke manier legitimeren consulenten hun manier van handelen?
- In welke mate zijn consulenten voor de uitoefening van hun taak afhankelijk van anderen? In welke mate is er samenwerking en hoe staan zij hier tegenover?
- Welke factoren zijn volgens de consulenten bevorderlijk voor kwaliteitsvolle begeleidingstrajecten?

Uit de vele literatuur over beleidsprocessen komen grosso modo twee concepten naar voor die van belang zijn voor het verklaren van het gedrag van actoren: motieven en hulpbronnen (zie o.m.: Fenger, 2001). Bij hulpbronnen denken we in de eerste plaats aan financiële middelen, maar er zijn nog andere hulpbronnen te onderscheiden, zoals kennis en informatie. Bij de opvattingen van de consulent kunnen we een onderscheid maken tussen de opvattingen over de werkzoekende, maar ook over de werkgever; daarnaast wordt ook gepeild naar opvattingen over activeren, over begeleiden en over samenwerken. Daarnaast speelt ook de invloed van omgevingskenmerken. Daartoe behoren o.m. de organisatorische structuur (schaal, arbeids-systeem) en de institutionele omgeving van actoren. Vanuit de consulent gezien zijn er vier groepen van factoren te onderscheiden die zijn/haar werk kunnen beïnvloeden: de regels, de actoren, de visie/perceptie en de mogelijke hulpbronnen (zie o.m.: Klijn, Koppenjan en Termeer, 1993). Deze kunnen als volgt in beeld worden gebracht. Dit kader zal verder worden ingevuld en verfijnd.



Bron: Klijn, Koppenjan, Termeer, 1993

**Schema** Positie van de trajectbegeleider in netwerken

Op basis van enkele schalen is het de bedoeling tot een *typologie van uitvoeringspraktijken* te komen. Hiervoor kunnen we terugvallen op recent onderzoek waarin ook met itemschalen is gewerkt. In een Nederlands onderzoek naar de percepties bij betrokkenen van de Centra voor Werk en Inkomen komt Fenger tot volgende vier groepen: 'werk en inkomen als publieke zaak', 'werk en inkomen als reïntegratie-opgave', 'werk en inkomen als markt' en 'werk en inkomen als één integrale uitvoeringsorganisatie' (Fenger, 2001). Op grond van een Australische survey bij consulenten voor langdurig werklozen in Australië komt Considine tot drie dimensies of schalen: de procedurele dimensie, de markt- of managementdimensie en de netwerkdimensie (Considine & Lewis, 1999; Considine, 2001). Voor de constructie van de schalen zal hiervan worden gebruik gemaakt. Voor de operationalisering van de variabele 'kwaliteit van de begeleiding' tenslotte kan worden vertrokken van volgende vijf succesmaten. Deze zijn afgeleid uit de kenmerken van trajectbegeleiding in vergelijking met de klassieke bemiddeling (zie: Vos, Struyven & Bollens, 2000):

- individueel traject op maat;
- traject dat aansluit bij behoeften;
- vlotte overgangen en transparant;
- vertrouwensband vaste begeleider;
- gericht op verwerven van een job.



### 3.2.2.2 Methode: schriftelijke survey bij trajectbegeleiders

In dit onderzoek wordt gekozen voor een gestandaardiseerde survey bij trajectbegeleiders. Belangrijk voordeel van deze methode in vergelijking met de interviewmethode is dat uitspraken over percepties, wijze van handelen en knelpunten bij een relatief groot aantal personen kunnen worden verzameld, gekwantificeerd en gerelateerd aan andere factoren. De bevraging zal bestaan uit een schriftelijke survey, aangevuld met telefonische afnames bij de rappel-bevraging. Voor de steekproefpopulatie richten we ons op de VDAB, de derden en de ATB-diensten. PWA- en OCMW-diensten maken geen deel uit van de steekproef, omdat deze diensten relatief weinig trajectbegeleiders tewerkstellen en opereren in een andere institutionele context dan de Vlaamse, met eigen beleidsvisies en -instrumenten<sup>1</sup>. We gaan uit van een steekproefomvang van 400 effectieve respondenten. Afhankelijk van de omvang van de totale steekproefpopulatie (zie onder), zal al dan niet worden gestratificeerd naar kenmerken zoals geslacht en leeftijd. Zeker wenselijk is om bij voorrang te stratificeren naar die locaties, waar er een Lokale Werkwinkel functioneert (het verwachte aantal tegen eind 2002 bedraagt 80; momenteel zijn er 59 operationeel).

Voor de steekproefsamenstelling dienen vooreerst een aantal institutionele gegevens verzameld bij de betrokken organisaties. Dat gebeurt in samenspraak met de betrokken organisaties. Bij navraag ten behoeve van dit onderzoeksvorstel blijkt volgende personeelsformatie bij de betrokken organisaties:

- in de VDAB zijn er op dit ogenblik ongeveer 657 personen werkzaam als consultants voor de trajectbegeleiding. Met de VDAB wordt verder uitgeklaard in welke mate beide functiecategorieën in het onderzoek zullen worden opgenomen.
- Voor de derden-organisaties is er geen gecentraliseerde informatie beschikbaar over het aantal werkzame trajectbegeleiders. Wel gekend is het aantal trajectbegeleiders werkzaam bij de derden-promotoren die bij het ESF een goedkeuring voor trajectbegeleiding hebben gekregen. Momenteel gaat het om 54,1 FTE, waarvan 11,88 bij de ATB-diensten. Daarnaast zijn er nog een aantal in het kader van het project maatwerkbemiddeling in Limburg. Het volledige contingent trajectbegeleiders bij de vijf provinciale ATB-diensten zou ongeveer 50 personen bedragen.

De vragenlijst wordt uitgewerkt op basis van een korte literatuurstudie (zie boven). Het interviewmateriaal uit stap 1 kan eveneens een input leveren voor de survey. Voor de steekproeftrekking zal nauw worden samengewerkt met de betrokken organisaties. Aan de eigenlijke afname gaan enkele proefafnames vooraf. De consultants zullen worden aangeschreven op hun werkadres; de afname en verwerking is anoniem. Nadere afspraken dienen gemaakt over de verwerking en terugkoppeling van de resultaten (zie module 4). Het mag duidelijk zijn dat deze survey maar kan worden uitgevoerd als de betrokken organisaties bereid zijn tot medewerking en het onderzoek ook steunen.

## 3.2 Module 3: evaluatie door de werkzoekenden

De trajectwerking is geen doel op zich, maar ontleent haar bestaansreden aan de doelgroep van het beleid, namelijk de werkzoekenden. In het evaluatie-onderzoek kan het perspectief van de werkzoekende dan ook niet ontbreken. Doel van deze module is een wetenschappelijk gebaseerd oordeel te kunnen vormen over de kwaliteit van de dienstverlening, bekeken vanuit de klant-werkzoekende. Kernvraag voor de werkzoekenden-bevraging is: met welke motieven en verwachtingen komen de werkzoekenden naar de dienstverlenende

---

<sup>1</sup> In de Lokale Werkwinkels kan er wel sprake zijn van eventuele trajectbegeleiding voor PWA- en OCMW-cliënten, evenals deeltijds leerplichtigen, al dan niet uitgeoefend door een trajectbegeleider uit resp. het PWA, het OCMW of het onderwijs.

organisatie, en hoe beoordelen zij het verloop van het afgelegde traject en de kwaliteit van de geboden begeleiding?

Daartoe voorziet deze module een werkzoekendenbevraging naar de kwaliteit via mondelinge telefonische interviews. Informatie via andere bronnen (bv. louter gebaseerd op fluctuaties in bezoekersaantallen, binnenkomende klachten of interne tevredenheidsmetingen in het kader van het kwaliteitsbeleid) is immers ontoereikend, waarmee we geen afbreuk willen doen aan de waarde van deze bronnen. Daarom wordt gekozen voor een methode waarbij de klant direct bevroegd wordt. In wat volgt lichten we het kwaliteitsconcept alsmede de methode van bevraging nader toe.

### 3.2.1 Opzet van de werkzoekendenbevraging

Kwaliteit is een begrip dat vele ladingen dekt en vanuit verschillende perspectieven kan bekeken worden. Aaltonen (1999) onderscheidt vier perspectieven, die door elkaar kunnen lopen en elkaar beïnvloeden:

- het *cliënt perspectief* stelt de behoeften en verwachtingen van de klant centraal, alsmede de mate waarin die zijn bevredigd;
- het *organisatorisch perspectief* focust op de organisatie en de medewerkers, vanuit o.m. het perspectief van de kwaliteit van de arbeid;
- Het *resultaatgericht perspectief* behelst het meetbaar behalen van vooropgestelde objectieven;
- Het *procesperspectief* hanteert als uitgangspunt dat niet alleen de resultaten maar ook het proces belangrijk is, vanuit de stelling dat voor cliënten in de sociale dienstverlening het proces dikwijls belangrijker is dan het eindresultaat.

In het kwaliteitsdenken is er een duidelijke verschuiving te onderkennen van interne naar externe kwaliteit (Boomsma en Van Boarendam, 1994). Het cliëntperspectief en de *klantgerichtheid* worden steeds belangrijker geacht. De gebruiker is degene die uiteindelijk aangeeft of hij al dan niet tevreden is over de dienstverlening. De mening van cliënten wordt dan ook gezien als een belangrijke toets voor de kwaliteit van de dienstverlening.

Om een inzicht te verkrijgen in de kwaliteit van de geboden dienstverlening, is het dus belangrijk om de cliënt zelf te bevragen. Een klantenbevraging bij de trajectbegeleiding heeft als bijkomend voordeel, dat een vollediger beeld van het profiel kan worden gemaakt dan mogelijk is op basis van automatische dossiergegevens (zie module 1). Bovendien kan het instrument zo worden opgevat, dat vergelijkingen tussen afzonderlijke lokaties mogelijk worden, alsook doorheen de tijd via periodieke peilingen (om voortgang te meten). Het meten van klantgerichtheid komt vaak louter neer op een tevredenheidsmeting volgens een gestandaardiseerd stramen. Nogal wat onderzoekers wijzen er echter op dat dit een problematisch concept is (Speedmo en Rose, 1985; Salmella, 1996; Van der Molen, 1992). Algemene oordelen over bereikbaarheid, klantvriendelijkheid, informatieverstrekking enz. blijken namelijk vaak niet samen te hangen met het oordeel over de feitelijke gang van zaken. Een meer aangewezen en precieze methode is het bevragen van werkzoekenden over hun recent opgedane ervaringen. Op deze wijze wordt specifieke informatie over het functioneren van een bepaalde dienst in kaart gebracht. Om praktische redenen is dit echter niet altijd mogelijk.

De klantenbevraging in dit voorstel beslaat zowel relationele aspecten tussen klant en dienstverlener, als procedurele, organisatorische en resultaatgerichte aspecten. Elementen uit volgende thema's komen aan bod:

- toegankelijkheid : hoe bereikbaar en benaderbaar is de trajectbegeleider? Dit geldt op het gebied van herkenbaarheid, laagdrempeligheid, openingsuren, telefonische bereikbaarheid, geografische bereikbaarheid en reistijd (met openbaar vervoer, auto, fiets), wachttijden en wachtcondities;
- Houding van de trajectbegeleider : heeft de cliënt het gevoel dat er genoeg tijd wordt uitgetrokken, dat er wordt geluisterd, e.d.? hoe bereidwillig, attent, tactvol, ... is de dienstverlener? Komt de cliënt aan bod met zijn of haar problemen, wordt de cliënt betrokken in het zoeken naar oplossingen?

- Communicatie over de dienstverlening: wordt de klant duidelijk geïnformeerd, krijgt men uitleg en inzicht in de werking van de dienst ?
- Procesgang en doorverwijzing: zijn de verschillende onderdelen van het dienstverleningsproces duidelijk voor de klant? Zijn ze logisch op elkaar afgestemd?
- Fysieke omstandigheden waarin de dienstverlening verloopt (apparatuur, ruimte, privacy, ..);
- afhandeling van de vraag: werd de vraag van de cliënt voldoende beantwoord, voldoet de voorgestelde oplossing aan de gestelde verwachtingen?
- Klantenbeheer en continuïteit : indien de cliënt meerdere keren is geweest, heeft hij telkens dezelfde trajectbegeleider gehad?

Ook wordt gevraagd met welke verwachtingen de werkzoekende kwam, hoe de bereikbaarheid is, en hoe hij/zij bij de trajectbegeleider terechtkomt (als nieuwe werkzoekende, spontaan, opgeroepen). Vervolgens komt o.m. aan de orde hoe het contact is verlopen, op welke wijze de vraag is behandeld en afgehandeld, en welke afspraken (trajectplan) zijn gemaakt en hoe deze worden opgevolgd.

### 3.2.2 Methode: telefonische interviews bij werkzoekenden

Voor de kwaliteitsbevraging zoals boven toegelicht zou het ideaal zijn om te kunnen werken met de methode van een aanvangsinterview (bij de trajectbepaling) en één of meerdere follow-up interviews. Het belang van dergelijke follow-up is ook ingegeven door de bevinding uit onze analyse van het oproepingsbestand van de VDAB in het kader van het Viona-onderzoek over de toeleidingsproblematiek bij werkzoekenden (Cortebeeck, Struyven en Wets, 2000). Vanuit de vaststelling dat het globale opkomstpercentage hoger blijkt dan algemeen wordt aangenomen, rees daarbij de hypothese dat met name in de daaropvolgende fase in het dienstverleningsproces er zich een zekere uitval zou kunnen voordoen. Deze aanpak hoort thuis in een onderzoeksdesign dat tot doel heeft de trajectbegeleiding te evalueren. Nadeel is wel dat dit de kostprijs voor een extra bevraging verhoogt. Om budgettaire redenen is dit in dit voorstel niet haalbaar.

Daarom stellen we voor om de bevraging te beperken tot één interviewmoment na een vaste tijdsduur (bv. na 6 resp. 12 maanden). Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen twee contrasterende groepen: de groep voor wie het traject is afgesloten (in de meeste gevallen zullen dit werkenden zijn), en de groep voor wie het traject nog niet is afgesloten. Dit is in het bijzonder van toepassing voor de niet-arbeidsmarktrijpe groep werkzoekenden, die is doorverwezen voor een intensieve begeleiding. De precieze tijdsduur zal worden bepaald op basis van de analyse in module 1. In totaal wordt een steekproefomvang beoogd van 600 werkzoekenden. De steekproef is gespreid over 6 locaties en wordt gestratificeerd naar geslacht, leeftijd en opleidingsniveau. Voor de keuze van de locaties volgen we de locaties in module 2. De enquêtes worden afgenomen door HIVA-opgeleide enquêteurs. De onderzoekers zullen speciaal zorg besteden aan de communicatie met de personeelsleden van de organisatie, om vertekeningen zoveel mogelijk te vermijden. Het ganse enquêteringsproces wordt nauwgezet opgevolgd door de Dienst Survey van het HIVA. Voor de kwaliteitsbewaking is een specifieke procedure uitgezet (zie nota kwaliteitsbewaking in bijlage).

Bij de verwerking van de gegevens wordt een koppeling voorzien met de automatische dossiergegevens opgeslagen in AMI, zodat 'dubbelbevraging' (van enquête met AMI-registratie) van achtergrond- en profielgegevens wordt vermeden. Op die manier zal het profiel kunnen worden verfijnd en persoonskenmerken in verband kunnen worden gebracht met aspecten van de dienstverlening (welke doelgroepen komen in welke trajecten?). Bij de opzet en samenstelling van het enquêtebestand willen we erop toezien dat vervolgenquêtes op langere termijn (bv. na een jaar) mogelijk worden, zodat het resultaatgerichte perspectief van de trajectbegeleiding op langere termijn kan worden onderzocht.

### 3.3 Module 4: synthese, beleidsaanbevelingen en valorisatie

Deze module is opgevat als een afsluitende module, waarin de bevindingen uit voorgaande modules worden samengebracht. In deze rapportering zal bijzonder aandacht worden besteed aan de formulering van concrete beleidsadviezen omtrent knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen. Met het oog op feedback naar de bevroagde trajectbegeleiders, verspreiding en valorisatie van de bevindingen stellen we voor een of meerdere workshopsessies te organiseren waarop de resultaten zullen worden voorgesteld en bediscussieerd met de betrokken actoren.

## 4. Literatuurverwijzingen bij het onderzoeksvorstel

- Aaltonen (1999), Cliënt-orientated quality assesment within municipal social services, *International journal of social welfare*, 8, pp.131-142.
- Administratie Werkgelegenheid, Vlaams Actieplan Europese Werkgelegenheidsrichtsnoeren 2001. Een Vlaamse bijdrage aan het Belgisch Nationaal Actieplan 2001, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.
- Administratie Werkgelegenheid, Vlaams Actieplan Europese Werkgelegenheidsrichtsnoeren 2002 (nota aan de Vlaamse Regering dd. 19 april 2002; met bijlagen). Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.
- Bakker W. & van Waarden F. (red.), Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken. *Beleid en Maatschappij Jaarboek 1999/2000*, Boom, Amsterdam.
- Beheersovereenkomst VDAB 2000-2004, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.
- Beleidsbrief Werkgelegenheid 2002 van de Vlaamse minister voor Werkgelegenheid en Toerisme R. Landuyt, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.
- Besamusa-Janssen, M. (1997), *Klantgericht management in non-profitorganisaties*, Nelissen, Baarn.
- Boomsma S, Van Borrendam A (1994), *Kwaliteit van de dienstverlening*. Kluwer bedrijfswetenschappen, Deventer.
- Considine M. & Lewis J.M. (1999), Governance at Ground Level: The Frontline Bureaucrat in the Age of Markets and Networks, *Public Administration Review*, 1999, 59, 6, p. 467-480.
- Considine M. (2001), *Enterprising States. The Public Management of Welfare-to-Work*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Cortebeek V. (2000), *Toeliding of omlleiding? Het toelidingsprobleem volgens de organisaties in het werkveld*, HIVA, Leuven.
- Cortebeek V. (2000), *Toeliding van werkzoekenden naar opleidings-, begeleidings- en werkervaringsacties: hun gedrag, houding en beleving*, HIVA, Leuven.
- Cortebeek V., Struyven L., Wets J. (2000), *Toeliding of omlleiding? Het toelidingsprobleem volgens de organisaties in het werkveld*, HIVA, Leuven
- Denhardt R.B. & Denhardt J.V. (2000), The New Public Service: Serving Rather than Steering, *Public Administration Review*, 60, 6, p. 549-559.

- Engbersen G. (1990), *Publieke Bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland*, Stenfert Kroese, Leiden.
- Fenger M. (2001), *Sturing van samenwerking. Institutionele veranderingen in het beleid van werk en inkomen*, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Hasenfeld Y. (1992), *Human Services as Complex Organizations*, Newbury Park, London.
- Hensing G., Tmipka T. & Alexanderson K. (1997), Dilemmas in the daily work of social insurance officers, *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 6, 4, p. 301-309.
- Klijn E.-H., Koppenjan J. & Termeer K. (1993), 'Van beleidsnetwerken naar netwerkmanagement. Een theoretische verkenning van managementstrategieën in netwerken', *Beleid en Maatschappij*, 5, p. 230-243.
- Landuyt R. (2000), *Beleidsnota Werkgelegenheid 2000-2004*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.
- Leroy A. (1992), *De bestrijding van de langdurige werkloosheid in Vlaanderen. Naar een globaal actiemodel*, Uitgeverij Focus, Vlezenbeek.
- Lipsky M. (1980), *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russel Sage Foundation, New York.
- Lumanauw-van Ommen J. & van der Stadt A. (1998), *Arbeidsbemiddeling, hoe doe je dat? Methodiek voor bemiddelings- en begeleidingsconsulenten*, VDAB, Brussel.
- Mattessich P.W. & Monsey B.R. (1992), *Collaboration: what makes it work. A review of research literature on factors influencing succesful collaboration*, Amherst H. Wilder Foundation, St. Paul, Minnesota.
- Oosterwijk H. (1995), *Netwerken voor organisaties. Hulpmiddelen bij het bestuderen en ontwerpen van netwerken in een interorganisatiele omgeving*, Uitgeverij Lemma bv, Utrecht.
- Salmella T. (1996), The problematic concept of satisfaction in cliënt orientated research regarding the public sector, *Hallinnon Tutkimus*, 1, 32-41 in E.A. Aaltonen (1999), Cliënt-orientated quality assesment within municipal social services, *International journal of social welfare*, 8, pp.131-142.
- Samoy E. & Sannen L. (2002), *Screening en diagnose van arbeidsgehandicapten: instrumentarium en praktijk*, HIVA, Leuven.
- Speedmo, E.J.; Rose D.N. (1985), Building an effective doctor patient relationship: from patient satisfaction to patient participation, *Social Science and medicine*, 21/185.
- Swanborn P.G. (1999) *Evalueren. Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*, Meppel, Boom/Amsterdam.
- Taylor-Powell E., Rossing B. & Geran J. (1998), *Evaluating Collaboratives. Reaching the Potential*, University of Wisconsin-Extension, Madison, Wisconsin.
- Teulings C., Van der Veen R. & Trommel W. (1997), *Dilemma's van sociale zekerheid. Een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*, Den Haag.
- Thomassen J-P.R., E in 't Veld, & H.H. Winthorst (1997), *Klanttevredenheid, de succesfactor voor elke organisatie*, Kluwer bedrijfswetenschappen, Deventer.

- Van den Berg H. & van der Veer K. (1990), *Hoezo onbemiddelbaar?*, Amsterdam, VU Uitgeverij.
- Van den Berg H. & van der Veer K. (1996), *Arbeidsbemiddeling onder de loep. Een procesanalyse van bemiddelingstrajecten*. Paper voor de zevende sociaal-wetenschappelijke studiedagen in Amsterdam, 11-12 april 1996.
- van den Berg H., Denolf L., van der Veer K. & Vanschoren J. (1996), *Integrale trajectbemiddeling. Een methodiekbeschrijving*, Uitgeverij Jan Mets, Amsterdam.
- Van der Molen F. (1992), *Dienstverlening op niveau: Kwaliteitsinstrumenten voor overheidsdienstverlening*, VUGA, 's-Gravenhage.
- Van Hove G. & Heene L. (1998), *Arbeidstrajectbegeleiding. Evaluatie van een experiment, Rapport 1: Beschrijving van de onderzoeksresultaten*, Vakgroep Orthopedagogiek, Universiteit Gent.
- Van Hove G. & Heene L. (1998), *Arbeidstrajectbegeleiding. Evaluatie van een experiment, Rapport 2: Beleidsaanbevelingen*, Vakgroep Orthopedagogiek, Universiteit Gent.
- Vanhoren I. (1998), *Verslag van de themadag 'Toeleiding, rekrutering en selectie', Werkloosheidsvallen en andere hindernissen voor rekrutering van werkzoekenden in opleidings- en tewerkstellingsinitiatieven*, Administratie Werkgelegenheid, Afdeling Europa Werkgelegenheid, Brussel, 15 mei 1998.
- Vanhoren I. (1999), *Samen op de foto. Analyse van doelstellingen, organisatie en middelen van ESF-consortia in Vlaanderen anno 1998*, HIVA, Leuven.
- Vanhoren I. (2000), *Trajectbegeleiding en lokale inbedding*. Discussietekst ter inleiding van de workshop "inzetbaarheid" van het seminarie "Met de ESF-pijlers aan het werk. Leren uit het verleden om te werken in de toekomst", 11 en 12 december, ICC, Gent.
- Vanhoren I., Struyven L. (2000), *Trajectbegeleiding en consortiumwerking: keurslijf of katalysator? Analyse van de praktijk van geïntegreerde dienstverlening voor werkzoekenden in ESF-consortia anno 1999*, HIVA, Leuven.
- Vanhoren I. (1999), *Verslag van de themadag 'Rol en takenprofiel van de trajectbegeleider', De trajectbegeleider als polyvalente duizendpoot of als specialist?*, Administratie Werkgelegenheid, Afdeling Europa Werkgelegenheid, Gent, 17 december 1998.
- VDAB, Trends en Cijfers – Topic 'trajectwerking werkt', maart 2002.
- Von Grumbkow J. & Ramaekers E. (2000), *Vertrouwen: cruciale factor in trajectbegeleiding*, De Gids op Maatschappelijk Gebied, 91, 9, p. 30-41.
- Vos S., Struyven L. & Bollens J. (2000), *Werk, werkloos, werk: effectiviteit en kosten-batenanalyse van reïntegratieprojecten voor werkzoekenden*. Eindrapport van de ex-post evaluatie van het Vlaamse ESF-programma 1997-1999, HIVA, Leuven.
- Vranken J., Geldof D. en Van Menxel G. (1999), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1999*, Acco, Leuven.

