



**Hoger instituut
voor de arbeid**

Katholieke
Universiteit Leuven

Parkstraat 47
B-3000 Leuven

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

Thema 1

Meer werk en meer mensen aan het werk

Topic 1.3

Procesevaluatie van de werkwinkels: Evaluatie van de netwerkbenadering en de ruimtelijke spreiding van de werkwinkels en contactpunten

Onderzoeksvorstel voor het onderzoeksprogramma VIONA 2005

Ludo Struyven (K.U.Leuven – HIVA)

Prof. dr. Etienne Van Hecke (K.U.Leuven – ISEG)

1. Promotoren

1.1 Hoofdpromotor

Naam: Ludo Struyven
 Functie: Projectleider
 Instelling: Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA), Katholieke Universiteit Leuven
 Onderzoekseenheid: Sector Onderwijs en Arbeidsmarkt
 Contactadres: Parkstraat 47
 B - 3000 Leuven
 Telefoonnummer: +32 16 32 33 41
 Faxnummer: +32 16 32 33 44
 E-mail: ludo.struyven@hiva.kuleuven.ac.be

1.2 Copromotoren

Naam: prof. dr. Etienne Van Hecke
 Functie: Gewoon Hoogleraar
 Instelling: Afdeling Sociale en Economische Geografie, Katholieke Universiteit Leuven
 Onderzoekseenheid: Instituut voor Sociale en Economische Geografie (ISEG)
 Contactadres: De Croylaan 42
 B - 3000 Heverlee
 Telefoonnummer: +32 16 32 24 41
 Faxnummer: +32 16 32 29 80
 E-mail: etienne.vanhecke@geo.kuleuven.ac.be

2. Titel van het onderzoeksproject

Procesevaluatie van de werkwinkels: evaluatie van de netwerkbenadering en de ruimtelijke spreiding van de werkwinkels.

3. Samenvatting

Een organisatievraagstuk van eerste orde voor het arbeidsmarktbeleid is te komen tot een integratie van dienstverlening op het vlak van arbeidsmarktbemiddeling, intake en doorverwijzing naar arbeidsmarktinstrumenten en specifieke arbeidsmarktniches. De werkwinkel wordt omschreven als het centrale loket voor werk en opleiding in Vlaanderen. De overheid beoogt de integratie en coördinatie van dienstverlenende organisaties in een diensten-netwerk voor werkzoekenden en werkgevers. In dit voorstel stellen we de evaluatie van het partnerschap voor de werking van de werkwinkel centraal. Dat partnerschap werkt en evolueert binnen een bepaalde geografische ruimte, die een invloed kan hebben op de wijze waarop het partnerschap functioneert. Omdat in de werking en evolutie van de werkwinkels de gebiedsgerichte afbakening van belang is, voorzien we in een apart luik een evaluatie van de ruimtelijke spreiding van de werkwinkels en contactpunten.

4. Thema en topic

Voorliggend onderzoek sluit aan bij thema 1, topic 3: Meer werk en meer mensen aan het werk: procesevaluatie van de werkwinkels en contactpunten.

5. Plan van aanpak: methode en gedetailleerd tijdschema

Het onderzoek is opgebouwd op basis van drie verschillende luiken: een eerste luik met de evaluatie van het partnerschap, en een tweede luik met de evaluatie van de ruimtelijke spreiding, en een derde luik waarin de bevindingen worden gesynthetiseerd, teruggekoppeld naar beleid en werkveld, en aanbevelingen worden geformuleerd. De evaluatie is opgevat als een evaluatie op relatief korte termijn (totale doorlooptijd 12 maanden). Er wordt geen longitudinaal opzet beoogd; het onderzoek hanteert vooral een vergelijkend perspectief tussen de verschillende lokaties. Voor het eerste luik maken we gebruik van het kader van Provan en Milward (2001) voor de evaluatie van de effectiviteit van inter-organisatorische netwerken voor persoonlijke dienstverlening in de publieke of non-profit sector. Het zwaartepunt ligt bij de evaluatie van het partnerschap in 26 zorggebieden/casestudies, gebaseerd op face-to-face interviews met de lokale actoren (breed gedefinieerd). Aanvullend wordt via desk research informatie verzameld op basis van schriftelijke bronnen, telefonische contacten, en analyse van bestaande administratieve data voor de volledige populatie werkwinkels of welomschreven deelpopulaties. De bestaande spreiding van werkwinkels en contactpunten wordt geëvalueerd op twee wijzen: via een evaluatie van de bestaande grenzen op basis van beschikbare data van potentiële en feitelijke bezoekersaantallen, en via een toetsing aan het generieke model zoals ontwikkeld voor de afbakening van zorgregio's door het Instituut voor Sociale en Economische Geografie (Van Hecke 2001; decreet voor ruimtelijke zonering in de zorgsector). Het derde luik resulteert in aanbevelingen ten aanzien van de Vlaamse overheid, alsmede de federale overheid en de groep van lokale overheden in Vlaanderen als geheel, alsmede in terugkoppeling van bevindingen naar de werkwinkelpartners en naar de centrale organen.

Dit onderzoeksvoorstel omvat in totaal 17 onderzoeksmaanden. De doorlooptijd is 12 maanden (van december 2005 tot en met november 2006). Het totaal van 17 maanden is verdeeld als volgt:

- 12 onderzoeksmaanden voor luik 1 (onder verantwoordelijkheid van Ludo Struyven, HIVA)
- 4 onderzoeksmaanden voor luik 2 (onder verantwoordelijkheid van Ludo Struyven, HIVA, en Etienne VanHecke, ISEG)
- 1 onderzoeksmaand voor luik 3 (onder verantwoordelijkheid van Ludo Struyven, HIVA, en Etienne VanHecke, ISEG).

Tijdsschema

De totale doorlooptijd is 12 maanden. Luiken 1 en 2 worden simultaan uitgevoerd.

Timing Viona 2005-2006	Taken	Totaal aantal onderzoeksmaanden
Luik 1: Evaluatie van de samenwerking		
Fase 1	- Uitwerking analysemodel	1 maand
Fase 2	- Empirische gegevensverzameling via desk research	2 maanden
Fase 3	- Empirische analyse o.b.v. 26 casestudies en diepte-interviews	7 maanden
Fase 4	- Verwerking en rapportering	2 maanden
Luik 2: Evaluatie van de spreiding		
Fase 1	- Toetsing aan indicatoren o.b.v. beschikbare data	1 maand
Fase 2	- Toetsing aan het generieke model	1 maand
Fase 3	- Rapportering en voorstellen tot correctie van bestaande grenzen	2 maand
Luik 3: Synthese, beleidsaanbevelingen, terugkoppeling en valorisatie	- Eindrapportering - Workshopsessies Publicaties	1 maand
Totaal:		17 maanden

7. Output en valorisatie van de onderzoeksresultaten

Het onderzoek resulteert in een synthese van bevindingen en aanbevelingen geformuleerd ten aanzien van de Vlaamse overheid, alsmede de federale overheid en de groep van lokale overheden in Vlaanderen als geheel. Daarnaast worden beleidsconclusies en aanbevelingen gestructureerd volgens de verschillende analyseniveaus in het plan van aanpak: het niveau van de lokale gemeenschap (met als belangrijkste adres-sant het lokale bestuur), het niveau van het samenwerkingsverband en het niveau van de afzonderlijke lokale actoren.

In een apart (derde) luik van het onderzoeksvorstel besteden we speciaal aandacht aan de communicatie en terugkoppeling van onderzoeksbevindingen naar de werkwinkelpartners. Dit kan via de organisatie van één of meerdere workshops gegroepeerd naar de betrokken VDAB-LKC's. Op nationaal niveau stellen we regelmatige communicatie en terugkoppeling voor ten aanzien van de Taskforce Beleids-overleg en de Technische Werkgroep op volgende momenten: bij de start, tussentijds en bij de eindrapportering.

Daarnaast voorzien we als valorisatie de publicatie van onderzoeksbevindingen in rapportvorm en in beleidsgerichte tijdschriften. Tenslotte voorzien we ook een publicatie in een academisch tijdschrift (internationaal/Nederlandstalig) voor de twee betrokken vakgebieden in dit onderzoek (Sociologie en Sociale Geografie).

8. CV van de onderzoeksverantwoordelijken

De leiding van dit onderzoek is in handen van twee onderzoeksgroepen, met elk hun eigen knowhow en onderzoekservaring inzake organisatie- en lokalisatievraagstukken toegepast op het arbeidsmarktbeleid. Hoofdpromotor is Ludo Struyven (HIVA); co-promotor is prof. Etienne Van Hecke (ISEG).

8.1 Curriculum Vitae Ludo Struyven

Naam: Ludo Struyven
 Functie: Projectleider
 Instelling: Hoger Instituut voor de Arbeid, Katholieke Universiteit Leuven
 Onderzoekseenheid: Sector Onderwijs en Arbeidsmarkt
 Contactadres: Parkstraat 47
 B - 3000 Leuven
 Telefoonnummer: +32 16 32 33 41
 Faxnummer: +32 16 32 33 44
 E-mail: ludo.struyven@hiva.kuleuven.ac.be

Ludo Struyven is sinds 1994 projectleider aan het Hoger Instituut voor de Arbeid, sector Onderwijs en Arbeidsmarkt. Momenteel specialiseert hij zich in institutionele vraagstukken van arbeidsmarktbeleid via comparatief onderzoek van uitkerings- en activeringsstelsels en verricht hij beleidsgericht onderzoek over arbeidsmarktbeleid en levenslang leren. Zijn invalshoek voor het onderzoek zijn institutionele theorieën, institutionele beleidsanalyse, comparatief onderzoek en implementatieonderzoek. Tenslotte is hij ook regelmatig betrokken bij beleidsadviesopdrachten. Hij was onder meer projectleider van het vorige onderzoek 'proces-evaluatie van de individuele trajectwerking'. Dit project werd uitgevoerd in opdracht van Vlaams Minister van Werkgelegenheid en Toerisme Landuyt, in het kader van het Viona-onderzoeksprogramma. Ook verrichte hij (Viona- en ander) onderzoek op het gebied van het lokaal arbeidsmarktbeleid en was hij lid van de Taskforce Stedenbeleid en medeauteur van de Voorstudies voor het Witboek Stedenbeleid in opdracht van de Vlaamse overheid. Momenteel is hij o.m. copromotor voor het Viona-onderzoek 'evaluatie van het inburgeringsdecreet'.

Overzicht van belangrijkste lopend en recent afgesloten onderzoek

Procesevaluatie van de individuele trajectwerking voor werkzoekenden (incl. inburgeringstrajecten)

Opdrachtgever: Viona oproep 2002 (afgesloten)

Periode: december 2002 - april 2004

Evaluatie van het project Bouwpool Antwerpen (vnl. allochtone werkzoekenden die via integrale trajecten worden begeleid naar moeilijk invulbare vacatures in de bouw)

Opdrachtgever: Stad Antwerpen (lopend)

Periode: december 2004 - oktober 2005

Evaluatie van de inhoudelijke en financiële aspecten van het Vlaams inburgeringsdecreet

Opdrachtgever: Viona oproep 2004 (lopend)

Periode: december 2004 - december 2006

Evaluatie van het ESF-programma Vlaanderen (doelstelling 3 van het Europees Sociaal Fonds)

Opdrachtgever: Ministerie Vlaamse Gemeenschap (lopend)

Periode: 2003-2008

Selectie van relevante publicaties, onderzoek en expertise

- Struyven L., Vandenbrande T. (2003), 'Creatie van werkgelegenheid in de stad', in: Task Force Stedenbeleid, *De eeuw van de stad. Over stadsrepublicken en rastersteden. Voorstudies Witboek Stedenbeleid*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 87-112.
- Struyven L., De Cuyper P. (2004), 'Iedereen een traject? Vlaamse activering van werklozen anno 2003-'04', *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 95, 8, oktober 2004, 28-38.
- Struyven L. (2004), 'Marktwerking versus de overheid', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 20, 4, 409-411.
- Struyven L. (2004), Design choices in market competition for employment services for the long-term unemployed. Social, Employment and Migration Working Papers N°. 21, OECD, Paris, 50 p. {available at: <http://www.oecd.org/els/workingpapers>}
- Struyven L. & Steurs G., Design and redesign of a quasi-market for the reintegration of jobseekers: empirical evidence from Australia and the Netherlands, *Journal of European Social Policy*, 15, 3, 211-229 (SSCI; in press).
- Struyven L., Verhoest K. (in press), 'The problem of agency at organisational and at street level: the case of the Flemish Public Employment Service', in M. Westerveld & E. Sol (eds.), *Contractualism in employment services*, Amsterdam University Press, 2005.

8.2 Curriculum Vitae Etienne Van Hecke

1976	doctor in de wetenschappen, groep geografie
1970-1976	Assistent, Rijksuniversiteit Gent
1976	Assistent, KULeuven Instituut voor Sociale en Economische geografie
1979	Docent
1987	Hoogleraar
1989	Gewoon Hoogleraar

Hoorcolleges: Agrarische geografie; Bevolkingsgeografie; Geografie van de tertiaire sector; Externe organisatie van de diensten; Didactiek van de geografie

Functies buiten de universiteit:

- Adjunct-secretaris van het Nationaal Comité voor de geografie
- Voorzitter van de Commissie van de Atlas van België
- Lid van de editorial board van *Belgeo*
- Hoofd redactie *Aardrijkskunde*
- Lid van de raad van beheer van het Koninklijk Belgisch Centrum voor Distributie

Expertise in verband met deze oproep

Ruimtelijke organisatie van de Ruimte, in het bijzonder in België: nederzettingssysteem, hiërarchie van de nederzettingen, relatiepatronen en invloedssferen, migraties.

Deze expertise werd toegepast in talrijke studies voor de organisatie van netten of inplantingen van handel of diensten zowel voor privé-bedrijven als voor overheidsbedrijven (NMBS) of de overheid zelf (Vlaamse administratie voor Volksgezondheid, Ministerie van Volksgezondheid, Binnenlandse zaken – politie -, Administratie Ruimtelijke Ordening,...).

Selectie van relevante publicaties, onderzoek en expertise

Van Hecke E. (1995), *Structure des exploitations agricoles, Enquête 1987. Analyse cartographique des résultats*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1995-VII, 255 p. (idem NL)

Van Hecke, E. (1998), 'Actualisering van de stedelijke hiërarchie in België', *Tijdschrift van het Gemeentekrediet van België*, 52ste jaar, nr. 205, 1998/3, pp. 45-76. (ISSN 0773-9273)

Van Hecke E. & Merenne-Schoumaker B., e.a. (2000), *Handelsatlas van België*, Ministerie van Economische Zaken, Bestuur Handelsbeleid, Dienst Distributie, 111 p. (ISBN) (keywords: handelsatlas, België)

Meert H., Van Huylenbroeck G. & Van Hecke E. (2002), 'Analysis of rural development policies based on different modes of economic integration', in: A. Arzeni, R. Esposti & F. Sotte (eds.), *European Policy Experiences with Rural Development*, Wissenschaftsverlag Vauk Kiel KG, pp. 83-97. (ISBN 3-8175-0363-6) (Keywords: rural development, economic integration, agriculture, LEADER II, collective action)

Van Hecke E. & Savenberg S. (2002), *Suburbanisation et développement durable*, Espace-Populations-Société, France, 2002-1-2, pp.25-36 (ISSN 0755-7809) (Key Words: Suburbanisation, migration, Belgique)

9. Referees

Naam: Prof. dr. R. van der Veen
Instelling: Erasmus Universiteit Rotterdam
Contactadres: Postbus 1738
3000 DR Rotterdam
Nederland
Telefoonnummer +31 10 4082065
Email vanderveen@fsw.eur.nl

Naam: Prof. Dr. J. Van Hoof
Instelling: Universiteit Leiden
Contactadres: Postbus 9555
2300 RB Leiden
Telefoonnummer +31 71 5273963
e-mail HOOF@FSW.leidenunvi.nl



**Hoger instituut
voor de arbeid**

Katholieke
Universiteit Leuven

Parkstraat 47
B-3000 Leuven

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

BIJLAGE/ONDERZOEKSVORSTEL

1. Probleemstelling en afbakening

Een organisatievraagstuk van eerste orde voor het arbeidsmarktbeleid is te komen tot een integratie van dienstverlening op het vlak van arbeidsmarktbemiddeling, intake en doorverwijzing naar arbeidsmarktinstrumenten en specifieke arbeidsmarktniches. In verschillende landen vindt dit plaats via een (her)integratie van de uitkerings- en bemiddelingsdiensten. In Vlaanderen beoogt het concept van de lokale werkwinkel interbestuurlijke bruggen te slaan door diensten te integreren inzake 'werk en opleiding', in plaats van 'werk en inkomen' zoals bij buitenlandse concepten van o.m. de Britse Jobcentre Plus en de Nederlandse CWI. Doel is "om het werkgelegenheidsbeleid sterkere lokale klemtonen te geven en de dienstverlening inzake werk en opleiding dichterbij de burger te brengen in een één-loket-model" (Vandenbroucke 2004). Daartoe is een kaderovereenkomst afgesloten tussen de Vlaamse overheid, de federale overheid en de lokale overheden (VVSG). Typische kenmerken van de werkwinkels zijn:

- het gestructureerd samenwerkingsverband van aanbieders in de publieke en non-profitsector;
- de integratie van werkprocessen vanuit de klant op basis van één-dossier;
- de organisatie als one-stop shops op eenzelfde fysieke locatie;
- de uitbouw van de lokale diensteneconomie;
- de combinatie van twee regiefuncties door resp. VDAB en lokaal bestuur;
- de verschillende klantengroepen: werkzoekenden, werkgevers, werknemers;
- de ruimtelijke indeling van Vlaanderen in verzorgingsgebieden;
- de oprichting van een Lokaal Forum voor strategisch overleg in elk gebied.

De werkwinkel wordt omschreven als het centrale loket voor werk en opleiding in Vlaanderen. De overheid beoogt de integratie en coördinatie van dienstverlenende organisaties in een diensten-netwerk voor werkzoekenden en werkgevers. Deze diensten worden in de VDAB-beheersovereenkomst omschreven als de geïntegreerde dienstverlening, of het gezamenlijk aanbod van afgestemde dienstverlening door de partners in de werkwinkel (de eerste pijler in de kaderovereenkomst) en de basisinformatie voor werkzoekenden en gebruikers inzake lokale dienstenwerkgelegenheid (de tweede pijler in de kaderovereenkomst).

Momenteel zijn er in Vlaanderen ongeveer 130 werkwinkels, naast een aantal contactpunten. Recent wetenschappelijk onderzoek in Vlaanderen bij werkzoekenden laat een positief beeld zien over de bereikbaarheid, de toegankelijkheid en klantgerichtheid van de werkwinkels (De Cuyper & Struyven 2004c). Ook de betrokken actoren in de werkwinkel beoordelen de samenwerking in de werkwinkel neutraal tot goed; vooral de ngo's ('derden') drukken zich verhoudingsgewijze positiever uit in vergelijking met lokaties waar nog geen werkwinkel was (De Cuyper & Struyven 2004b). Anderzijds bevat het huidige juridisch, administratief en operationeel kader voor de werkwinkels nog een aantal leemten, zoals recent aangestipt door de SERV en VVSG (Aanbeveling van de SERV en VVSG over de werking van de lokale werkwinkels, 12 oktober 2004). Knelpunten die voor dit onderzoeksvoorstel relevant zijn liggen bij het partnerschap en de ruimtelijke spreiding van de werkwinkels.

Typerend voor het samenwerkingmodel van de werkwinkels is de netwerkorganisatie (Vandenbroucke 2004), met andere woorden het interorganisatorisch netwerk. De beleidsnota Vandenbroucke drukt het als volgt uit: "Mensen en middelen (werden) uit hun traditionele moederorganisaties gehaald en samen in één huis ondergebracht. (...) Dit vraagt inspanningen van zowel de werkwinkelmedewerkers als van de respectievelijke moederhuizen en bestuursniveaus. Dit vraagt een mentaliteitswijziging en veranderingen binnen de bestaande organisaties ten voordele van de werkzoekende" (2004: 35). Bovendien treden de VDAB, evenals het lokaal bestuur, in een nieuwe rol als regisseur. Een recente ILO-publicatie omschrijft de gecombineerde verandering naar samenwerking en een nieuwe rol van de PES (Public Employment Service) ten gevolge van de nieuwe uitdagingen inzake arbeidsmarktdienstverlening in de volgende bewoordingen: "These changes (...) do mean greater functional integration or working more closely together. It may also mean that the PES is not always engaged in direct delivery in relation to these services, but may instead be an allocator of public resources, a coordinator or a facilitator" (Thuy et al. 2001: 121). Eenzelfde redenering is van toepassing op het lokaal bestuur.

De overheid legt de meerwaarde van de werkwinkel bij het laagdrempelige karakter door een fijnmazig netwerk van werkwinkels in Vlaanderen. In kleinere gemeenten zijn bovendien een aantal contactpunten ontstaan. Dit vormt een groeiend spanningsveld met de efficiënte inzet van personeel, zeker ook in het licht van het beleid van de sluitende aanpak. Op te kleine lokaties is gebleken dat de communicatie via overleg en de informatiedoorstroming minder goed verlopen en dat consultants taken van front- en backoffice moeten combineren, waardoor de kwaliteit in het gedrang kan komen (De Cuyper & Struyven 2004a). In de meer verstedelijke gebieden (grootsteden, centrumsteden) is de netwerkorganisatie van de werkwinkel vaak complexer door de veelheid aan initiatieven van actoren tegen de achtergrond van een grotere probleemdruk op de arbeidsmarkt.

De evaluatie van beide thema's – de samenwerking in het netwerk en de lokalisatie van de werkwinkels – vormen het voorwerp van dit onderzoeksvoorstel.

2. Onderzoeksvragen

Voor dit onderzoek onderscheiden we volgende twee kernvragen:

- Welke zijn de ervaringen, resultaten en knelpunten in het functioneren van het lokale partnerschap in de werkwinkels, en hoe kan de werking worden geoptimaliseerd?
- In welke mate beantwoordt de huidige spreiding van de werkwinkels en contactpunten aan objectieve criteria i.v.m. de vraag, en waar kan de indeling en afbakening worden verbeterd?

De twee kernvragen worden geconcretiseerd in een reeks onderzoeksvragen conform het evaluatiekader (zie 3: plan van aanpak).

Onderzoeksvragen voor de evaluatie van het partnerschap op het niveau van de lokale gemeenschap:

- In welke mate en in welk opzicht genereert het samenwerkingsverband een verbetering van de dienstverlening?
- In welke mate draagt het samenwerkingsverband van de werkwinkel bij tot de vermindering of oplossing van algemene arbeidsmarktproblemen in de betrokken regio?
- Op welke wijze tracht het samenwerkingsverband van de werkwinkel in te spelen op andere initiatieven in de regio? Hoe dragen overlegfora hierin bij? Hoe stelt het zich op ten aanzien van andere partnerschappen op aanpalende domeinen (welzijn, lokaal-economische ontwikkeling, ...)? Welke elementen beïnvloeden dit proces?

Onderzoeksvragen voor de evaluatie van het partnerschap op het niveau van het lokale samenwerkingsverband:

- Hoe is het netwerk samengesteld? hoe en waarom evolueert de samenstelling? Welke invloed heeft de ruimtelijke afbakening hierop?
- Hoe worden de ‘twee pijlers’ van de werkwinkel ingevuld? Welke diensten worden door het partnerschap georganiseerd?
- Hoe worden de onderlinge verbanden in het netwerk opgebouwd? hoe krijgt de afstemming van taken vorm? Welke instrumenten en overlegvormen worden ontwikkeld? Welke rol speelt de samenwerkingsovereenkomst?
- Hoe worden de regie en de praktische coördinatie van het netwerk vormgegeven? Hoe functioneren de betrokken overlegfora (Forum, Dagelijks Bestuur, Cliëntenoverleg)? Welke factoren hebben hierop een invloed?
- Welke knelpunten worden door de betrokken actoren gesignaleerd en waarom? Hoe percipiëren zij de verdere ontwikkeling van het partnerschap?

Onderzoeksvragen voor de evaluatie van het partnerschap op het niveau van de lokale actor:

- Hoe percipiëren de betrokken organisaties de samenwerking in de werkwinkel voor de werking van de eigen organisatie?
- In welke mate en hoe beïnvloedt de werkwinkel de eigen cliëntenresultaten?
- Vanuit welke kosten-batenafweging gaan de organisaties al dan niet als partner deelnemen in de werkwinkel? Welke andere factoren beïnvloeden de deelname van de betrokken organisaties in de werkwinkel?

Voor de evaluatie van de ruimtelijke spreiding staan volgende onderzoeksvragen voorop:

- Beantwoordt de spreiding van het aantal werkwinkels/contactpunten aan een ideale spreiding? Zijn vraag en aanbod goed gespreid?
- Leidt de spreiding van het aantal werkwinkels/contactpunten tot ‘blinde vlekken’?
- Is de spreiding van de werkwinkels/contactpunten en de overeenstemmende begrenzing optimaal in vergelijking met het ruimtelijk referentiemodel van de stedelijke hiërarchie en invloedssferen?

3. Plan van aanpak

Dit onderzoeksvoorstel beoogt een procesevaluatie, zoals ook gevraagd in de onderzoeksoproep, waarbij we focussen op de processen die leiden tot bepaalde resultaten, ‘looking at how a product or outcome is produced rather than looking at the product itself’ (cf. Patton 1997: 206). Het centrale element in de werking van de werkwinkel is het lokale partnerschap binnen een afgebakend verzorgingsgebied. De onderzoeksoproep formuleert het doel van het onderzoek als een evaluatie van ‘de realisaties, knelpunten en opportuniteiten van deze netwerkbenadering in de werkwinkel’, rekening houdend met ‘klantentevredenheid en klantenbereik als indicator voor het succes van het partnerschap en met de impact van de huidige indeling van de zorggebieden en de afbakening van de werkwinkels zowel op de efficiëntie als op de effectiviteit van het partnerschap’ (Viona-onderzoeksoproep 2005). In dit voorstel stellen we bijgevolg de evaluatie van het partnerschap voor de werking van de werkwinkel centraal. Dat partnerschap werkt en evolueert binnen een bepaalde geografische ruimte, die een invloed kan hebben op de wijze waarop het partnerschap functioneert. Omdat in de werking en evolutie van de werkwinkels de gebiedsgerichte afbakening van belang is, voorzien we in een apart luik een evaluatie van de ruimtelijke spreiding van de werkwinkels en contactpunten.

Het onderzoek is opgebouwd op basis van drie verschillende luiken: een eerste luik met de evaluatie van het partnerschap, en een tweede luik met de evaluatie van de ruimtelijke spreiding, en een derde luik waarin de

bevindingen worden gesynthetiseerd, teruggekoppeld naar beleid en werkveld, en aanbevelingen worden geformuleerd. De evaluatie is opgevat als een evaluatie op relatief korte termijn (totale doorlooptijd 12 maanden). Er wordt geen longitudinaal opzet beoogd; het onderzoek hanteert vooral een vergelijkend perspectief tussen de verschillende lokaties.

In wat volgt lichten we per onderzoeksluik het analysekader, de onderzoeksvragen en -methoden nader toe.

3.1 Evaluatie van de werking en de effectiviteit van het lokale partnerschap (luik 1)

Het eerste luik bevat een evaluatie van het partnerschap op lokaal niveau. Daartoe maken we gebruik van het kader van Provan en Milward (2001) voor de evaluatie van de effectiviteit van interorganisatorische netwerken voor persoonlijke dienstverlening in de publieke of non-profit sector. Daarbij trachten we het kader al zoveel mogelijk te interpreteren en aan te vullen vanuit het gegeven van de werkwinkel.

3.1.1 Een multi-level kader voor netwerkeffectiviteit op basis van Provan en Milward

Effectiviteit staat bij Provan en Milward voor een brede definitie, dus ruimer dan de effectiviteit voor de arbeidsmarkt. In feite vatten zij onder effectiviteit alle criteria die aangeven of en in welke mate een netwerk 'werkt'. Een belangrijk deel van de effectiviteit *van netwerken* (te onderscheiden van de effectiviteit van arbeidsmarktinstrumenten zoals job matching, trajectbegeleiding e.d.) dient bijgevolg gezocht bij wat we kunnen noemen de institutionele effectiviteit, of de impact op de structuur en de werking van diensten en organisaties betrokken in het samenwerkingsverband. Voorbeelden van institutionele impact zijn wanneer organisaties voor hun andere activiteiten buiten de werkwinkel gaan rekening houden met het gegeven van de werkwinkel, wanneer samenwerking in de werkwinkel groeit voor meer taken dan aanvankelijk gestart, wanneer samenwerking in de werkwinkel leidt tot samenwerking op andere terreinen. Beoordeling van de meerwaarde van de werkwinkel vergt voldoende aandacht in het analysekader voor deze institutionele effectiviteit.

De hier aangehaalde voorbeelden zijn telkens op een ander analyiseniveau gesitueerd. In het eerste voorbeeld gaat het om de gevolgen van het netwerk voor wat de participerende organisatie op zichzelf aan activiteiten verricht, het tweede voorbeeld betreft de gevolgen voor wat door het samenwerkingsverband wordt geproduceerd, en het derde de gevolgen voor de bredere arbeidsmarktwerking. Deze driedeling stemt overeen met de drie niveaus in het kader van Provan en Milward: 'community', 'network' en 'organization/participant'. Elk niveau brengt een specifieke set van criteria voor de netwerkeffectiviteit mee. Deze drie niveaus zijn ook van toepassing op de werkwinkels, waarbij 'community' staat voor de lokale gemeenschap, 'network' voor het lokale samenwerkingsverband, en 'participant' voor de lokale actor.

Met elk niveau van analyse corresponderen bepaalde actoren. Typisch voor een netwerk is de veelheid van betrokken actoren of stakeholders. Het is dat wat de evaluatie van een partnerschap tot een complexe aanpak maakt, aldus Provan en Milward, complexer dan de evaluatie van afzonderlijke organisaties. De werkwinkel is een goede illustratie van dergelijke complexiteit, omdat er met de aanwezigheid van partnerorganisaties in het netwerk een vermenigvuldiging van stakeholders optreedt.

Het is gebruikelijk om voor de effectiviteit van dienstverlenende organisaties de behoeften en verwachtingen van de klant als uitgangspunt te nemen. Deze benadering is gemeengoed geworden, hoewel niet geheel vrij van problemen: klantenbehoeften kunnen gefragmenteerd zijn en bijgevolg tot uiteenlopende visies bij de klant-stakeholders leiden. De werkwinkel heeft bovendien verschillende klanten: werkzoekenden, maar ook werkgevers en werknemers. Klanten vormen een belangrijke stakeholder, maar niet de enige. Dat geldt nog meer wanneer verschillende organisaties samenwerken om een dienst te produceren. In de lijn van Provan en

Milward (2001) vatten we de evaluatie van de werkwinkels dan ook op vanuit een multi-stakeholder perspectief. Geïnspireerd door de agency theorie (Jensen & Meckling, 1976) onderscheiden zij in hun model drie lagen van stakeholders: 'principals', 'agents' en 'clients'. Toegepast op de situatie van de werkwinkel kunnen verschillende stakeholders worden onderscheiden: de Vlaamse overheid, de federale overheid, de VDAB, de RVA, het lokale bestuur, de sociale partnerorganisaties, het OCMW, de werkzoekenden, de werkgevers, de werknemers, specifieke groepen zoals kansengroepen, leeflooncliënten, gebruikers van lokale dienstenwerkgelegenheid, ... Sommigen fungeren als principal op het ene niveau en als agent op het andere niveau. De VDAB bijvoorbeeld fungeert tegelijk als agent ten aanzien van de Vlaamse overheid en als principal ten aanzien van de werkwinkel.

In dit onderzoek zullen we als vertrekpunt het kader van Provan en Milward hanteren, waarbij de criteria telkens zullen worden geselecteerd, aangepast en geconcretiseerd uitgaande van het gegeven van de werkwinkels.

Tabel .1 Analysemodel voor de netwerk-effectiviteit van de werkwinkels

Niveau	Stakeholders	Dimensie
Lokale gemeenschap	Overheden, cliënten	Verbeterde dienstverlening
		Bijdrage aan oplossing lokale arbeidsmarktproblemen
		Nieuwe initiatieven
Lokale samenwerkingsverband	Regisseurs, partners, andere lokale actoren	Partners
		Diensten
		Sterkte en dynamiek van partnerschap
		Administratieve structuur
Lokale actor	Bestuur van organisaties, verantwoordelijke binnen organisaties, individuele cliënten	Legitimiteit
		Middelen
		Kosten
		Cliëntenresultaten

Bron: Gebaseerd op Provan en Milward (2001)

Niveau van de lokale gemeenschap

Het eerste en vanuit het netwerkperspectief belangrijkste niveau, is dat van de lokale gemeenschap. Met lokale gemeenschap bedoelen we de lokale entiteit die bediend wordt door het netwerk. Bij de werkwinkels is van meet af aan een lokale inbedding beoogd, door een partnerschap tussen VDAB en de betrokken lokale besturen. 'Lokale entiteit' mag hier niet in beperkte zin worden opgevat: het samenwerkingsverband van de werkwinkel valt meestal niet samen met de administratieve grenzen van één gemeente, en het lokale partnerschap reikt verder dan het lokale bestuur als enige actor.

De onderzoeksvragen op het eerste analyseniveau zijn de volgende:

- In welke mate en in welk opzicht genereert het samenwerkingsverband een verbetering van de dienstverlening?
- In welke mate draagt het samenwerkingsverband van de werkwinkel bij tot de vermindering of oplossing van algemene arbeidsmarktproblemen in de betrokken regio?

- Op welke wijze tracht het samenwerkingsverband van de werkwinkel in te spelen op andere initiatieven in de regio? hoe dragen overlegfora hierin bij? hoe stelt het zich op ten aanzien van andere partnerschappen op aanpalende domeinen (welzijn, lokale economische ontwikkeling, ...)? welke elementen beïnvloeden dit proces?

De criteria voor de evaluatie van netwerkeffectiviteit ten aanzien van de lokale gemeenschap hebben betrekking op volgende drie dimensies: de behoeften van de beoogde cliënten en doelgroepen/kansengroepen, de problemen in de lokale arbeidsmarktomgeving, en 'de opbouw van sociaal kapitaal' (Provan en Milward).

De keuze voor een lokale inbedding van de werkwinkel weerspiegelt het belang van de lokale arbeidsmarkt. Van een werkwinkelpartnerschap wordt aangenomen dat het een bijdrage beoogt in het helpen verkleinen van arbeidsmarktspanningen (niet-ingevulde vacatures, specifieke arbeidsmarktniches, tewerkstelling van kansengroepen) en een betere dienstverlening, alsook de regie c.q. coördinatie/afstemming van de lokale diensteneconomie. Een kwalitatief hoogstaande dienst in de werkwinkel voortbrengen is op zich belangrijk, maar in het licht van de algemene arbeidsmarktproblematiek is dit wellicht niet dé sleutel tot de oplossing. Het is mogelijk dat er een verband is tussen de kwaliteit van de dienstverlening en de arbeidsmarktimpact van het geheel van arbeidsmarktinstrumenten, maar de dienstverlening waarvan hier sprake zal nooit de doorslaggevende factor vormen (Fenger 2001).

Een kwalitatief hoogstaande dienstverlening komt tot uiting via criteria zoals verbeterde toegang; meer gebruik/bezoek; grotere responsiviteit; betere afstemming, informatie en doorverwijzing (naar arbeidsmarktinstrumenten, naar lokale diensteneconomie). Op dit niveau kunnen we een aantal kwantitatieve indicatoren betrekken in de evaluatie van netwerkeffecten, zoals het algemene klantenbereik, het bereik van specifieke kansengroepen/doelgroepen, klantentevredenheid, informatie/doorverwijzing aan werkgevers en werkzoekenden in de lokale diensteneconomie. Voorwaarde is dat deze specifiek in relatie tot de gezamenlijk geproduceerde dienst in de werkwinkel kunnen worden gebracht. Op dit punt speelt ook de ruimtelijke differentiatie tussen werkwinkelgebieden een rol. Uit een evaluatie van de komst van one-stop initiatieven voor uitkering en arbeidsbemiddeling in de eerste helft van de jaren '90 in Groot-Brittannië, is gebleken dat klanten in stedelijke gebieden een grotere verbetering percipieerden ten opzichte van de situatie voordien, maar in landelijke gebieden percipieerden ze geen verbetering (King & Miller 1995). Mogelijk spelen dergelijke ruimtelijke verschillen ook voor de werkwinkels en contactpunten.

Daarnaast onderscheiden we voor de evaluatie van de werkwinkelsamenwerking het 'interactie-effect' dat kan worden beoogd. Considine heeft het in dit verband over het innovatie-dividend van lokale partnerschappen (Considine, 2003). Hiermee wordt een effect beoogd dat het projectmatige niveau overstijgt doordat het ingepast wordt in een bredere aanpak van de arbeidsmarktproblematiek. Provan en Milward identificeren deze dimensie als de bijdrage van het interorganisatorische netwerk aan de opbouw van sociaal kapitaal. Door samen te werken leren organisaties elkaar beter kennen en krijgen ze vertrouwen in elkaar. Aldus ontstaat niet alleen een gezamenlijke aanpak voor de diensten die initieel in de werkwinkel worden aangeboden, maar kan ook een gezamenlijke aanpak op andere terreinen van het arbeidsmarktbeleid en voor andere diensten of groepen ontstaan. Op die wijze wordt de werkwinkel deel van een breder gemeenschappelijk streven bij de realisatie van algemene arbeidsmarktdoelen, zoals de reductie van werkloosheid, reductie van werkloosheid bij bepaalde groepen, verbeterde matching van werkzoekenden, invulling van specifieke arbeidsmarktniches (w.o. uitbouw van lokale diensteneconomie). Op die manier kunnen de resultaten van één initiatief (werkwinkel) een 'interactie-effect' (andere diensten/terreinen) bewerkstelligen. Voor de evaluatie van de werkwinkels zullen we nagaan welke rol overlegfora zoals het Lokale Werkgelegenheidsforum daarin spelen. Een ander aspect is de verhouding tot andere partnerschappen op het lokaal niveau. Te denken valt aan de rol van samenwerking vanuit het Sociaal Huis/OCMW en andere samenwerkingsverbanden op het domein van welzijn, opbouwwerk en lokaal-economische stads- en streekontwikkeling (RESOC e.a.). Voor elk van

deze initiatieven kunnen interactie-effecten worden nagegaan met de werking van de lokale werkwinkel (bijvoorbeeld voor toeleiding van specifieke doelgroepen, invulling van specifieke arbeidsmarktnoden, enz.).

Niveau van het lokale samenwerkingsverband

Het tweede niveau van evaluatie is dat van het lokale samenwerkingsverband. De gezamenlijk geproduceerde diensten in de werkwinkel kunnen niet worden gezien als een nieuwe organisatie, maar als de groepering van een aantal organisaties die op zich autonomie blijven behouden. De VDAB-organisatie is geëngageerd in een partnerschap vanuit 'respect voor de eigenheid en de kwaliteiten van elke betrokken actor' (VDAB-beheersovereenkomst). Voor de evaluatie van netwerkeffectiviteit op dit niveau identificeren Provan en Milward volgende vier dimensies: partners, diensten, sterkte van het samenwerkingsverband en administratieve structuur.

De onderzoeksvragen op het tweede analyseniveau zijn als volgt:

- Hoe is het netwerk samengesteld? Hoe en waarom evolueert de samenstelling? Welke invloed heeft de ruimtelijke afbakening hierop?
- Hoe worden de 'twee pijlers' van de werkwinkel ingevuld? Welke diensten worden door het partnerschap georganiseerd?
- Hoe worden de onderlinge verbanden in het netwerk opgebouwd? Hoe krijgt de afstemming van taken vorm? Welke instrumenten en overlegvormen worden ontwikkeld? Welke rol speelt de samenwerkingsovereenkomst?
- Hoe worden de regie en de praktische coördinatie van het netwerk vormgegeven? Hoe functioneren de betrokken overlegfora (Forum, Dagelijks Bestuur, Cliëntenoverleg)? Welke factoren hebben hierop een invloed?
- Welke knelpunten worden door de betrokken actoren gesignaleerd en waarom? Hoe percipiëren zij de verdere ontwikkeling van het partnerschap?

De eerste dimensie is deze van de partners. Provan en Milward vermelden een aantal criteria zoals de groei van het aantal partners, de mate waarin het netwerk toegankelijk is voor nieuwe partners en de exit-ratio van partners, en de aanwezigheid van perifere partners ('eb en vloed' van het partnerschap). Het verdwijnen van partners is een normaal proces naarmate het netwerk 'verfijnt', in het bijzonder indien kernpartners streven naar kwaliteits- en efficiëntieverhoging. De stelling van Provan en Milward luidt dat in het begin perifere partners worden aangetrokken tot het netwerk, maar effectieve netwerken zullen maar een beperkte kern van partners behouden die cruciaal zijn voor de diensten. Bepaalde actoren zijn verplicht aanwezig in de werkwinkel, andere niet (bijvoorbeeld het OCMW is wel decretaal vertegenwoordigd in het Forum, maar niet in de werkwinkel).

De tweede dimensie is de keten van diensten die wordt uitgebouwd om tegemoet te komen aan de verschillende behoeften van cliënten en groepen. Voor de werkwinkel zijn dat de diensten onder de 'twee pijlers' in het decreet en in de samenwerkingsovereenkomst. Als criteria gelden hier: de mate waarin aandacht wordt besteed aan de behoeften van werkzoekenden, werknemers en werkgevers; de behoeften van specifieke groepen; de uitbouw van de lokale dienstenwerkgelegenheid als tweede pijler; initiatieven voor sector-specifieke screening; e.d.m.

De derde dimensie betreft de sterkte van het partnerschap. Deze komt tot uiting in het aantal verbindingen tussen organisaties ('multiplexity'): wanneer organisaties verbonden zijn in meer dan één opzicht - bijvoorbeeld niet alleen voor diensten, maar ook voor planning of informatie-uitwisseling - wordt het netwerk sterker. In het begin van een netwerk zullen banden nog zwak zijn, maar als een netwerk goed werkt zullen de banden sterker worden, in het bijzonder tussen complementaire organisaties. Een specifiek element is de

rol van IT in het verbinden van de diensten in het netwerk. De ontwikkeling van diensten hangt samen met de evolutie van de werkwinkel. Provan en Milward: "The point is that over time, successful networks should be able to broaden their web of ties, moving from the provision of critical core services by a limited number of closely linked agencies, to inclusion of agencies and services that might be seen as more peripheral, and thus more loosely connected" (2001: 418). Focussen op het proces betekent dat de dynamiek van het partnerschap voldoende aandacht moet krijgen bij de analyse. Algemeen wordt aangenomen dat wanneer partners elkaar beter leren kennen en er ook vertrouwen wordt opgebouwd, het partnerschap effecten kan genereren (Brinkerhoff 2002: 220). De Vlaamse overheid had de bedoeling om de werkwinkels te laten ontwikkelen vanuit een 'groeimodel'. Bij beleidsveranderingen - zoals het samenwerkingsverband bij de werkwinkel - zullen bepaalde organisaties in bepaalde lokale entiteiten overgaan tot een snelle adoptie, in tegenstelling tot de 'nakomers' en de 'achterblijvers', gekenmerkt door inertie. Een verklaring voor de verschillende veranderingsreacties leggen Tolbert en Zucker (1983, 1987) bij intra-organisatorische factoren, eerder dan bij de externe omgeving. Organisaties die voordien, dus voor de invoering van de werkwinkel, al vrijwillig samenwerkten met andere organisaties, gaan makkelijker over tot adoptie van deze vernieuwingen. Samenwerking kan echter nog door tal van andere factoren worden beïnvloed; daarvoor verwijzen we naar het overzicht van bevorderende en belemmerende factoren op basis van Mattessisch en Monsey (1992) en Taylor-Powell, Rossing en Geran (1998). Deze auteurs onderscheiden in totaal 6 soorten factoren (cf. overzicht in Vanhoren en Struyven, 2000): omgevingsfactoren (traditie, legitimiteit, ..); factoren m.b.t. de partners (wederzijds respect en vertrouwen, meerwaarde voor de eigen organisatie, ..); factoren m.b.t. het proces en de structuur (eigenaarschap van proces, ..); factoren m.b.t. communicatie (openheid, ..); factoren m.b.t. doelstellingen (haalbaarheid, ...); factoren m.b.t. bronnen (middelen, bekwaam manager).

Een vierde en laatste factor in het model van Provan en Milward is de administratieve structuur. Een eerste element is welke organisatie instaat voor de sturing van het netwerk ('network governance'; Considine 2003). Bij grotere netwerken zal doorgaans een specifieke netwerkcoördinator worden aangesteld. Provan en Milward definiëren de netwerkcoördinator ('network broker' of 'Network Administrative Organization') als degene die middelen verdeelt, stuurt en coördineert; als agent van de lokale gemeenschap en principal van de netwerkpartners. Belangrijke indicator is de mate waarin de netwerkcoördinator specifieke middelen weet aan te trekken en daarover kan beschikken (bijvoorbeeld middelen voor toeleiding, voor de lokale diensteneconomie). Het beschikken over 'lokale middelen' die het samenwerkingsverband ter beschikking staan wordt in de literatuur gezien als een belangrijke voorwaarde voor het functioneren van een netwerk (Considine 2003). Verder spelen de vaardigheden waarover de coördinator beschikt een rol, meer bepaald 'relationship management' in een 'multi-agency' en 'multi-level' context (Considine 2003; Struyven & De Rynck 2000). Een bijzonder punt van analyse bij de werkwinkel is de wijze waarop de regie functioneert. Aan de ene kant staan de VDAB en het lokale bestuur in voor de regie (resp. voor de eerste pijler en de tweede pijler), aan de andere kant is er ook voorzien in de functie van vestigingsverantwoordelijke/coördinator. Vraag is in welk opzicht er zich principal-agent verhoudingen aftekenen tussen de betrokken actoren onderling.

Niveau van de lokale actoren

Het derde niveau van analyse voor de evaluatie van netwerkeffectiviteit is dat van de partners of actoren. Lokale actoren vatten we op in brede zin: lokale VDAB-afdelingen, lokale besturen, lokale sociale partners, buurtorganisaties, enz. (cf. Thuy et al. 2001). Vanuit een kosten-batenafweging door de afzonderlijke organisaties die in relatie staan tot het netwerk onderscheiden Provan en Milward volgende dimensies: legitimiteit, middelen, kosten en cliëntenresultaten.

De onderzoeksvragen op dit niveau van analyse luiden als volgt:

- Hoe percipiëren de betrokken organisaties de samenwerking in de werkwinkel voor de werking van de eigen organisatie?
- In welke mate en hoe beïnvloedt de werkwinkel de eigen cliëntenresultaten?
- Vanuit welke kosten-batenafweging gaan de organisaties al dan niet als partner deelnemen in de werkwinkel? Welke andere factoren beïnvloeden de deelname van de betrokken organisaties in de werkwinkel?

Op het eerste gezicht lijkt het erop dat de baten voor kleinere organisaties om deel te nemen in het netwerk groter zijn dan voor grote, gevestigde organisaties. Voor een organisatie kan het belangrijk zijn zich te affiliëren met een netwerk om aldus legitimiteit te winnen, aanspraak te maken op middelen en grotere cliëntenresultaten te boeken. Deze elementen van een netwerk zijn vooral voordelig voor kleinere organisaties. Anderzijds kan voor hen een netwerk meer kosten (transactiekosten, administratieve kosten) met zich brengen. Voor grotere organisaties zijn de kosten kleiner, terwijl de voordelen minder groot zijn. Voor de werkwinkel heeft de Vlaamse overheid vastgelegd welke overheidsinstanties op welke manier in het netwerk dienen betrokken te zijn. Voor OCMW's, ATB-diensten en non-profit initiatieven hangt hun betrokkenheid af van de lokale situatie en de afweging die deze organisaties maken om al dan niet partner te worden in de werkwinkel. Uit vroeger onderzoek is ook voor Vlaanderen gebleken dat kleine organisaties die participeren in de werkwinkel, relatief positiever zijn over de interorganisatorische verhoudingen voor de eigen werking dan grote organisaties (De Cuyper & Struyven 2004b). Een bijzonder aspect is op welke wijze de betrokken organisaties de sturing in de werkwinkel verzoenen met de sturing vanuit de eigen bevoegde overheid of centrale dienst. Considine heeft het in dit verband over de verhouding tussen 'vertical governance' en 'horizontal governance' (2003).

3.1.2 Methoden

Voor de evaluatie van het partnerschap volgens het hierboven beschreven evaluatiemodel van netwerkeffectiviteit maken we gebruik van een mix van kwalitatieve methoden. Het zwaartepunt ligt bij de casestudies gebaseerd op face-to-face interviews met de lokale actoren. Aanvullend wordt via desk research informatie verzameld op basis van schriftelijke bronnen, telefonische contacten, en analyse van bestaande administratieve data. Het vertrekpunt van dit onderzoeksluik ligt bij de verdere uitwerking van het evaluatiemodel en de vertaling in concrete en relevante criteria.

3.1.2.1 *Uitwerking van het analysemodel*

In een eerste fase stellen we het boven beschreven evaluatiemodel verder op punt en bereiden we de empirische analyse voor. Daarbij besteden we ook aandacht aan de formulering van een aantal theoretische en beleidsmatige verwachtingen. Deze fase moet tenslotte resulteren in een reeks van criteria en topics voor de documentenanalyse en de interviews in de volgende fasen.

3.1.2.2 *Empirische gegevensverzameling via desk research*

In een tweede fase verzamelen we een aantal gegevens in verband met de ontwikkeling, morfologie, resultaten en knelpunten van de werkwinkels en de Lokale Fora op de schaal van Vlaanderen als geheel.

Daartoe maken we maximaal gebruik van volgende schriftelijke bronnen:

planningsdocumenten: samenwerkingsovereenkomsten, afsprakenprotocols, jaarverslagen, jaarplannen;

gegevens over de inbreng van actoren: inzet van personeelsleden, functieprofielen, financiële middelen, inzet van coördinator/vestigingsverantwoordelijke;
 monitoringsgegevens in verband met aantal bezoekers/gebruikers, kenmerken van bezoekers/gebruikers, aantal partners, kenmerken van partners, klantentevredenheid, initiatieven voor geïntegreerde dienstverlening, initiatieven voor dienstenwerkgelegenheid, toeleiding, acties voor kansengroepen/doelgroepen;
 andere documenten: verslagen van vergaderingen, onderzoeksnota's, evaluatieverslagen.

Aanvullend voorzien we in deze fase een aantal telefonische en/of face-to-face interviews met sleutelactoren op Vlaams niveau, verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding en –opvolging in verband met de werkwinkels. Het gaat om leden van de Taskforce Beleidsoverleg en de Technische Werkgroep, meer bepaald de betrokken kabinetten, de administratie Werkgelegenheid, VDAB, VVSG, SERV. In totaal betreft het een zestal interviews.

Voor de gegevensverzameling wordt nauw afgestemd met de Projectcel Werkwinkels. Voor het onderzoek baseren we ons op het beschikbare materiaal; doel van het onderzoek in deze fase is niet om zelf gegevens op het terrein te gaan verzamelen. Een aantal gegevens zullen wellicht makkelijk beschikbaar zijn voor de volledige populatie van werkwinkels, andere zullen veel partiëler of enkel vanuit documenten (i.p.v. databank) beschikbaar zijn (bijvoorbeeld enkel voor de groep van 14 centrumsteden; beperkte gegevens over de lokale diensteneconomie).

Deze fase resulteert in een eerste beschrijvende analyse en evaluatie van de werkwinkels voor Vlaanderen in zijn geheel of voor deelpopulaties voor de volgende aspecten:
 regulering/vormgeving van het samenwerkingsverband (analyseniveau 2);
 inbreng van actoren (analyseniveau 1 en 2);
 resultaten zoals bereik, tevredenheid, doorverwijzingen lokale diensteneconomie (niveau 2 en 3);
 werking van de overlegorganen Forum, Dagelijks Bestuur, cliëntenoverleg (niveau 2 en 3).

3.1.2.3 *Empirische analyse op basis van casestudies en diepte-interviews*

De tweede fase dient tevens als voorbereiding voor de fase van de case studies. Hierbij opteren we voor een steekproef van werkwinkel-zorggebieden die als case studies in de diepte worden bevraagd via semi-gestructureerde face-to-face interviews. De twee constituerende partners van elk gebied worden bevraagd op alle analyseniveaus; de overige partners worden meer gericht en complementair bevraagd op basis van een beperktere interviewleidraad over de onderscheiden dimensies op de drie analyseniveaus.

Voor de selectie van cases wordt geopteerd voor een voldoende groot aantal en een evenwichtige spreiding gelet op de grote differentiatie tussen werkwinkels. Bij de selectie volgen we de volgende stappen. Het uitgangspunt is de geografische spreiding over de 13 VDAB-LKC's. Per LKC (Lokaal Klantencentrum) voorzien we 2 case studies, dus in totaal 26. Bij de tweede stap in de selectie houden we rekening met volgende variabelen: schaalgrootte (werkloosheidsgraad van het betrokken gebied) en jaar van oprichting (voorwaarde is minimum één jaar operationeel). Bij de steekproefselectie van de 26 cases willen we aldus twee elementen combineren: een voldoende grote aanwezigheid van centrumsteden, zonder dat dit ten nadele gaat van de kleinere en landelijke gebieden. De definitieve selectie vindt plaats in overleg met de Visiegroep en de Projectcel.

Per case worden interviews afgenomen bij de betrokken actoren vertegenwoordigd in het Forum en/of in het Dagelijks Bestuur van de werkwinkel. Het gaat in eerste instantie om de VDAB-LKC, het lokaal bestuur, het OCMW, de subregionale sociale partners, de lokale particuliere begeleidings- en opleidingsorganisaties, de

RVA-PWA. Deze interviews worden aangevuld door interviews met andere actoren, afhankelijk van de lokale context. We denken aan ATB, naburige gemeenten, e.a. Aldus komen we tot (maximaal) 8-10 interviews per case study voor de meer uitgebouwde partnerschappen. Voor kleinere gebieden, relatief jonge samenwerkingsverbanden en gebieden met minder intensieve samenwerking zal de interviewintensiteit beperkter zijn (3-4 interviews per case study). Aanvullend worden schriftelijke documenten die betrekking hebben op de case geanalyseerd: planningsdocumenten, jaarverslagen, verslagen van vergaderingen, e.d.

De interviews worden afgenomen door de onderzoeker en verwerkt op basis van een softwarepakket voor de verwerking van kwalitatieve data (NVIVO).

3.1.2.4 *Verwerking en rapportering*

In een laatste fase worden de bevindingen op basis van desk research en case studies verwerkt en op elkaar betrokken. De rapportering bestaat uit een analyse per case en een vergelijkende analyse over de cases heen. Daarbij zal aandacht worden besteed aan gelijkenissen en verschillen, maar ook aan types en gradaties van partnerschap. Aldus kunnen de cases leerpunten bevatten voor elkaar.

Tenslotte zal de rapportering ook aandacht besteden aan verbeteringsvoorstellen en de remediëring van knelpunten.

Benodigde onderzoekstijd voor luik 1: 12 onderzoeksmaanden

3.2 **Ruimtelijke spreiding van de werkwinkels en contactpunten (luik 2)**

3.2.1 Het ruimtelijk probleem

Eén van de kernpunten voor de werkwinkels is de lokalisatie en de spreiding ervan over het Vlaamse grondgebied. Het VDAB-decreet definieert de werkwinkel als een vlot bereikbaar en toegankelijk fysisch loket. Daartoe voorziet het decreet de indeling van het Vlaamse Gewest in zogenaamde verzorgingsgebieden, op basis van volgende drie criteria: de aanwezigheid van doelgroepen, de bereikbaarheid van de werkwinkels en de afstemming van lokale entiteiten (VDAB-decreet van 7 mei 2004). Per verzorgingsgebied is de VDAB decretaal gemachtigd om, samen met de steden en/of gemeenten waarvan het grondgebied deel uitmaakt van het verzorgingsgebied, één of meer werkwinkels op te richten. Het totaal aantal werkwinkels is momenteel gestabiliseerd rond 130. In vele gevallen gaat het dus om werkwinkels voor een intergemeentelijk verzorgingsgebied. De grote steden tellen meerdere werkwinkels. Voor de gemeenten zonder werkwinkel bestaat er de mogelijkheid dat het samenwerkingsverband van het verzorgingsgebied contactpunten installeert: een locatie waar een beperkte dienstverlening wordt voorzien. In realiteit blijkt dit van gemeente tot gemeente anders ingevuld te worden. Soms is het contactpunt opgevat als een makkelijk toegankelijk digitaal informatiepunt via een bepaalde internetapplicatie, wat in feite neerkomt op een kiosk (cf. Thuy et al. 2001). Op andere plaatsen is het contactpunt opgevat als een eerste loket waar de dienstverlening wordt geleverd door personeelsleden van één of meer partnerorganisaties. De dienstverlening door VDAB-personeel wordt op een aantal contactpunten verzekerd via zitdagen. Eén van de verklaringen kan zijn dat dit een uitvloeisel is van de vroegere VDAB-Plaatsingskantoren en PLOT's (Plaatselijke Loketten voor Opleiding en Tewerkstelling) die aan de werkwinkel voorafgingen. De voorbije jaren is er een ruim aantal diverse contactpunten gecreëerd, vermoedelijk voor het overgrote deel van de verzorgingsgebieden die het grondgebied van twee of meer gemeenten omvatten. Vermoedelijk zijn een groot aantal daarvan 'bemenst' door één of meerdere personeelsleden, die we 'contactpunten met personeel' kunnen noemen. Het is deze categorie contactpunten, samen met uiteraard de werkwinkels, die in dit onderzoeksluik geëvalueerd wordt.

Door de evolutie van werkwinkels en contactpunten rijzen er problemen in verband met de efficiëntie van de personeelsinzet. De beschikbare personeelscapaciteit vormt een belangrijke restrictie voor een al te fijnmazige spreiding van werkwinkels en contactpunten. Daar waar de creatie van contactpunten (mede) ingegeven werd door de moeilijke bereikbaarheid van de werkwinkel in het verzorgingsgebied, stelt er zich ook een probleem van indeling van de gebieden. Daarnaast kunnen er zich nog een aantal problemen voordoen:

- bepaalde verzorgingsgebieden kunnen een groter of lager bereik van bezoekers, of bepaalde groepen van bezoekers (bv. kansengroepen onder werkzoekenden), hebben in verhouding tot het potentiële bereik van bezoekers, c.q. kansengroepen uit het betrokken gebied;
- bepaalde werkwinkels en contactpunten kunnen overbevroegd, resp. onderbevroegd zijn in verhouding tot de beschikbare capaciteit;
- tenslotte kan er ook een probleem van blinde vlekken voorkomen, zones van waaruit een bijzonder laag aantal werkzoekenden tot bij de werkwinkel komt.

De bovengeschetste problemen betreffen in essentie het probleem van ruimtelijke spreiding van de werkwinkels en contactpunten.

De onderzoeksvragen voor de evaluatie van de ruimtelijke spreiding zijn de volgende:

- Beantwoordt de spreiding van het aantal werkwinkels/contactpunten aan een ideale spreiding? Zijn vraag en aanbod goed gespreid?
- Leidt de spreiding van het aantal werkwinkels/contactpunten tot 'blinde vlekken'?
- Is de spreiding van de werkwinkels/contactpunten en de overeenstemmende begrenzing optimaal in vergelijking met het ruimtelijk referentiemodel van de stedelijke hiërarchie en invloedssferen?

3.2.2 Methoden

Doel van dit onderzoeksluik is de bestaande indeling en zonerings te evalueren op twee wijzen: via een evaluatie van de bestaande grenzen op basis van beschikbare data van potentiële en feitelijke bezoekersaantallen, en via een toetsing aan het generieke model zoals ontwikkeld voor de afbakening van zorgregio's door het Instituut voor Sociale en Economische Geografie (Van Hecke 2001) ter voorbereiding van het decreet voor ruimtelijke zonerings in de zorgsector (decreet van 22 april 2003 betreffende de indeling in zorgregio's en betreffende de samenwerking en programmatie van gezondheidsvoorzieningen en welzijnsvoorzieningen). Van daaruit kunnen dan voorstellen tot verbetering worden geformuleerd.

3.2.2.1 Toetsing aan indicatoren op basis van beschikbare data

In een eerste fase voorzien we de toetsing aan algemene indicatoren en bezoekersgegevens. Dit gebeurt voor de volledige populatie werkwinkels. Daarbij onderscheiden we volgende drie stappen.

In een eerste stap wordt op basis van de huidige spreiding van werkwinkels en contactpunten en de huidige begrenzing vanuit beschikbare gegevens (VDAB, RSZ, ...) getoetst of de spreiding verhoudingsgewijze overeenstemt met het aantal werkzoekenden en het aantal werkenden (bevolking op beroepsactieve leeftijd). Daarnaast speelt ook de aanwezigheid van kansengroepen een rol.

In een tweede stap wordt de verhouding tussen bezoekers van doelgroepen/kansengroepen (bv. Leeflooncliënten) en hun potentiële omvang per zorggebied van werkwinkels of contactpunten beschouwd. Dit moet iets leren over de bereikbaarheid van die punten, of indien de bereikbaarheid goed is, over de werking ervan.

In een derde stap wordt de woonplaats van de bezoekers afgewogen tegenover de theoretische begrenzing van het verzorgingsgebied. Dit moet helpen bij de evaluatie van de begrenzing.

Telkens kunnen vergelijkingen worden gemaakt voor verschillende ruimtelijke entiteiten (grote steden, regionale steden, enz.) voor werkwinkel-gemeenten en contactpunt-gemeenten. Voor het materiaal doen we een beroep op de VDAB en het Steunpunt WAV. Mogelijk moeten sommige gegevens nader geverifieerd of opgevraagd worden bij de betrokken werkwinkel-contactpersonen, meer bepaald over de contactpunten.

3.2.2.2 *Toetsing aan het generieke model*

In een tweede fase voorzien we een toetsing van het bestaande model van de populatie werkwinkels en contactpunten aan het generieke model voor de indeling van zorgregio's. Het generieke model is ontwikkeld door prof. Van Hecke, die tevens als één van de promotoren bij dit luik van voorliggend onderzoeksvoorstel wordt betrokken. Het uitgangspunt van het ontwikkelde model is een goede afstemming van het aanbod op de behoeften. De indeling van het model is gebaseerd op de natuurlijke fluxen van de gebruikers voor verschillende functies (aankopen, ziekenhuizen, bioscopen, cultureel bezoek). Uit eerder onderzoek is gebleken dat de fluxen van gebruikers weinig veranderen in de loop der jaren. Belangrijk is dat het verkeersnet is afgestemd op het nederzettingssysteem dat aan de basis ligt van het model, dat dus onrechtstreeks rekening houdt met de factor bereikbaarheid. Aldus vertrekt het model vanuit de hiërarchie van centra van toenemend functioneel belang en de kleinstedelijke invloedssfeer. Voor de indeling van de zorgregio's werd rekening gehouden met de afstand die de gebruiker moet afleggen en het bevolkingsaantal.

3.2.2.3 *Rapportering en voorstellen tot correctie van bestaande grenzen*

Vanuit (1) en (2) kunnen in een derde fase een aantal voorstellen worden gedaan voor de correctie van bestaande lokaties, alsmede de indeling in verzorgingsgebieden. Het voordeel van de combinatie van beide methoden - toetsing aan indicatoren en aan het generieke model – is dat het onderzoek niet alleen de ruimtelijke knelpunten of anomalieën blootlegt, maar ook voorstellen tot remediëring zal doen op een objectieerbare basis. Daarbij zullen we als onderzoekers oog hebben voor het betrekken van andere relevante factoren bij de interpretatie van bevindingen. Uiteraard neemt dat de noodzaak niet weg dat de bevindingen ook door de betrokkenen op Vlaams en lokaal niveau worden geïnterpreteerd.

Voor de rapportering zal maximaal gebruik worden gemaakt van de grafische mogelijkheden.

Benodigde onderzoekstijd voor luik 2: 4 onderzoeksmaanden

3.3 **Synthese en beleidsaanbevelingen, terugkoppeling en valorisatie (luik 3)**

In een derde en laatste luik worden de bevindingen uit luik 1 en luik 2 gesynthetiseerd, en worden beleidsaanbevelingen uitgewerkt. De aanbevelingen worden geformuleerd ten aanzien van de Vlaamse overheid, alsmede de federale overheid en de groep van lokale overheden in Vlaanderen als geheel. Daarnaast worden beleidsconclusies en aanbevelingen gestructureerd volgens de verschillende analyseniveaus in het plan van aanpak: het niveau van de lokale gemeenschap (met als belangrijkste adressant het lokale bestuur), het niveau van het samenwerkingsverband en het niveau van de afzonderlijke lokale actoren.

In dit laatste luik zullen we speciaal aandacht besteden aan de communicatie en terugkoppeling van onderzoeksbevindingen naar de werkwinkel-partners. Dit kan via de organisatie van één of meerdere workshops gegroepeerd naar de betrokken VDAB-LKC's. Op nationaal niveau stellen we regelmatige communicatie en terugkoppeling voor ten aanzien van de Taskforce Beleidsoverleg en de Technische Werkgroep op volgende momenten: bij de start, tussentijds en bij de eindrapportering.

Daarnaast voorzien we als valorisatie de publicatie van onderzoeksbevindingen in rapportvorm, in beleidsgerichte tijdschriften en tenslotte ook in academische tijdschriften (Nederlandstalig + internationaal).

Benodigde onderzoekstijd voor luik 3: 1 onderzoeksmaand

4. Referenties bij het onderzoeksvoorstel

Administratie Werkgelegenheid (2005), *Ontwerp Beheersovereenkomst VDAB 2005-2009*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Brinkerhoff J.M. (2002), *Assessing and improving partnership relationships and outcomes: a proposed framework*, *Evaluation and Program Planning*, 25, 215-231.

Considine M. (2003), *Local Partnerships: Different Histories, Common Challenges – A Synthesis*, in OECD (ed.), *Managing Decentralisation. A new Role for Labour Market Policy*, Paris: OECD.

De Cuyper P., Struyven L. (2004a), *De trajectbegeleiding van werklozen in Vlaanderen: de kloof tussen beleid en uitvoering onderzocht. Deel 1: Casestudies (met synthese en beleidsaanbevelingen)*, HIVA, Leuven.

De Cuyper P., Struyven L. (2004b), *De trajectbegeleiding van werklozen in Vlaanderen: de kloof tussen beleid en uitvoering onderzocht. Deel 2: Survey bij consulenten*, HIVA, Leuven.

De Cuyper P., Struyven L., Heylen V. (2004c), *De trajectbegeleiding van werklozen in Vlaanderen: de kloof tussen beleid en uitvoering onderzocht. Deel 3: Survey bij werkzoekenden*, HIVA, Leuven.

Denhardt R.B. & Denhardt J.V. (2000), *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, *Public Administration Review*, 60, 6, 549-559.

Fenger M. (2001), *Sturing van samenwerking. Institutionele veranderingen in het beleid van werk en inkomen*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Huxham C. (1996), *Creating Collaborative advantage*, London: Sage.

Jensen M. C. & Meckling W. (1976), *Theory of the firm: Managerial behaviour, agency costs and ownership structure*. *Journal of Financial Economics*, 76(3), 305-60.

King S. and Miller C. (1995), *An Evaluation of One Stop: One Place*, London: RSL Social Research/Department of Social Security.

Lowndes V. and Skelcher C. (1998), *The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance*, *Public Administration*, 76, 313-333.

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.

OECD (2001), *Local Partnerships for Better Governance*, Paris: OECD.

Oosterwijk H. (1995), *Netwerken voor organisaties. Hulpmiddelen bij het bestuderen en ontwerpen van netwerken in een interorganisatiele omgeving*, Utrecht: Uitgeverij Lemma.

Patton Q. (1997), *Utilization Focussed Evaluation*, London: Sage.

- Provan K.G. and Milward H.B. (2001), Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks, *Public Administration Review*, 61, 4, 414-423.
- Provan K. and Milward H.B. (1998), Measuring network structure, *Public Administration*, 76, 387-407.
- Sannen L., Struyven L., Vos S. (2000), *De OCMW's in het arbeidsmarktbeleid: van stille actor tot actieve partner. Analyse van beleid en samenwerkingsverbanden*, Leuven: HIVA.
- Struyven L. en De Rynck F. (2000), De grote sprong voorwaarts in het lokale werkgelegenheidsbeleid: een zaak van regie, *Nieuwsbrief WAV*, 10, 3, 43-49.
- Struyven L., Vandenbrande T. (2003), 'Creatie van werkgelegenheid in de stad', in: Task Force Stedenbeleid, *De eeuw van de stad. Over stadsrepublieken en rastersteden. Voorstudies Witboek Stedenbeleid*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 87-112.
- Swanborn P.G. (1999) *Evalueren. Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*, Boom/Amsterdam:Meppel.
- Taylor-Powell E., Rossing B. & Geran J. (1998), *Evaluating Collaboratives. Reaching the Potential*, University of Wisconsin-Extension, Madison, Wisconsin.
- Thuy P., Hansen E. and Price D. (2001), *The public employment service in a changing labour market*, Geneva: ILO.
- Tolbert P.S. & Zucker L.G. (1983), Institutional sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform, 1880-1935, *ASQ*, 28, 22-39.
- Vandenbroucke F. (2004), *Beleidsbrief 2004-2009 Vlaams minister voor Werk, Opleiding en Vorming F. Vandenbroucke*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Van Hecke E. (2001), *Ontwikkelen van een beleidsinstrument voor het sturen van programmatie, planning en inplanting van gezondheids- en welzijnsvoorzieningen*, Leuven: Instituut voor Sociale en Economische Geografie.
- Van Hecke E. (1997), De nieuwe stedelijke hiërarchie, *Tijdschrift van het Gemeentekrediet*, 1997,4.
- 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. (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*, Leuven: HIVA.
- Zucker L.G. (1987), Institutional theories of organization, in *Annual Review of Sociology*, 13, 443-464.