

W²: Werk- en Welzijnstrajecten op maat

Een totaalconcept

Katrien Steenssens, Leen Sannen, Gijs Ory & Ides Nicaise

Projectleiding: Ides Nicaise & Tine Van Regenmortel

Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma

Met ondersteuning van het departement Werk en Sociale Economie en het ESF
ESF: de Europese bijdrage tot de ontwikkeling van de werkgelegenheid door inzetbaarheid, ondernemerschap, aanpasbaarheid en gelijke kansen te bevorderen en door te investeren in menselijke hulpbronnen



KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN



www.hiva.be

CIP Koninklijke Bibliotheek Albert I

Steenssens, Katrien

W²: Werk- en Welzijnstrajecten op maat. Een totaalconcept / Katrien Steenssens, Leen Sannen, Gijs Ory & Ides Nicaise. - Leuven: Katholieke Universiteit Leuven. Hoger instituut voor de arbeid, 2008, 196 p.

ISBN 978 90-5550-449-7.
D/2008/4718/4.

Omslagontwerp: Koloriet

Foto's en idee omslag: Leen Sannen & Katrien Steenssens

Copyright (2008) Hoger instituut voor de arbeid (K.U.Leuven)
Parkstraat 47 - bus 5300, B-3000 Leuven
hiva@kuleuven.be
<http://www.hiva.be>

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

VOORWOORD

In het kader van de ‘sluitende aanpak’ heeft de Vlaamse overheid zich voorgenomen om niet alleen aan instromende werklozen binnen een bepaalde termijn een aanbod te garanderen. Zij wil dit eveneens doen voor langdurig werklozen, en wel met een toenemende intensiteit. Dat dit niet van een leien dakje loopt, wordt bevestigd door een uitspraak van de Administrateur-generaal van de VDAB, Fons Leroy, dat één op vijf langdurig werklozen (20%) nooit aan werk geraakt zonder ondersteunende diensten van andere sectoren dan de VDAB. Met andere woorden, de situatie voor deze groep is niet uitzichtloos, maar ze vergt een integrale aanpak op maat van elk individu. Het is bekend dat de doelgroep zeer heterogeen is - gaande van voortijdig schoolverlaters tot ex-gedetineerden, van personen met een psychiatrische problematiek tot generatiearmen. Elk van deze mensen moet de kans krijgen om zijn sociale grondrechten te realiseren (met inbegrip van het recht op arbeid) maar het is duidelijk dat dit niet lukt als de randvoorwaarden voor een duurzame arbeidsintegratie niet vervuld zijn.

De kerndoelstelling van dit onderzoek bestaat erin, een totaalconcept te ontwerpen dat toelaat om arbeidsintegratie te verwezenlijken voor diegenen die - om diverse redenen - het verst van de arbeidsmarkt verwijderd zijn. In dit totaalconcept zullen onder andere aan bod komen:

- de identificatie van diverse doelgroep(en) en hun behoeften;
- het verfijnen van het concept van integrale trajectwerking, met een waaier aan mogelijke arbeidsmarkt- en ondersteunende voorzieningen;
- het uittekenen van (elementen van) een organisatie- en beleidskader waarin diverse betrokken diensten optimaal kunnen samenwerken.

Het concept van ‘integrale trajectwerking’ dat in dit onderzoeksrapport wordt voorgesteld, werd W^2 gedoopt. Dit label vertolkt de synergie tussen werk en welzijn: een trajectbegeleiding die deze beide (ruim te interpreteren) domeinen bestrijkt, heeft o.i. een veel grotere kans op succes dan de som van afzonderlijke, partiële diensten (vandaar de kwadratische uitdrukking). Uiteraard zijn aan zo’n synergieën een aantal randvoorwaarden verbonden: de trajecten zullen doorgaans veel langer zijn dan de gangbare praktijk bij de VDAB (zes maanden); de werking focust niet alleen op de cliënt, maar op alle relevante actoren in het systeem (dien-

sten, werkgevers, ...); de finaliteit wordt verruimd van 'formele tewerkstelling' tot een waaier van alternatieve vormen van 'actief burgerschap'; en de methodiek is inclusief, integraal, krachtgericht, participatief, gestructureerd en gecoördineerd.

Voor de uitwerking van dit concept combineren we meerdere theoretische kaders. Op het vlak van activering naar werk is W^2 geïnspireerd door de welvaartstheorieën van Amartya Sen en John Roemer: actief arbeidsmarktbeleid is niet het opjagen van werklozen die zich dreigen te nestelen in luiheid, maar het investeren in hun menselijk, materieel, sociaal, psychisch en cultureel kapitaal, en het verruimen van hun autonome keuzemogelijkheden. Vanuit welzijnspectief sluit de empowerment-benadering hier wonderwel bij aan: het gaat om de ontsluiting en ontwikkeling van de persoonlijke krachten van de doelgroep en anderzijds de ontsluiting van de nodige sociale hulp- en steunbronnen. Een streven naar volwaardig burgerschap ('full citizenship') is hierbij de rode draad.

Overigens wordt voortgebouwd op de ervaring van heel wat actoren uit het Vlaamse arbeidsmarktbeleid - VDAB zowel als VAPH, OCMW's en derden - die in het recente verleden hebben geëxperimenteerd met innoverende methodieken. Bovendien is rekening gehouden met de inbreng van diverse doelgroeporganisaties (het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen, ATD-Vierde Wereld, het Forum van Etnisch-Culturele Minderheden, en het Gebruikersoverleg Handicap en Arbeid) via publicaties, interviews en deelname aan focusgroepen. Tenslotte werd ook even over de landsgrenzen heen gekeken, naar Nederland en vooral Finland, waar men op het vlak van integrale trajectwerking reeds wat meer ervaring heeft.

We zijn er ons ten volle van bewust dat dit rapport uiteindelijk slechts een blauwdruk bevat, en dat veel elementen van het W^2 -model nog verdere uitklaring behoeven. Enkele van die elementen liggen niet in het verlengde van de huidige praktijk, en vergen dus nog heel wat creatief denk- en experimenteerwerk. We hopen dan ook dat het rapport in diverse fora kan gebruikt worden als voorzet tot discussie, om binnen een redelijke termijn een nieuwe impuls te geven aan het arbeidsmarktbeleid voor de meest kwetsbare doelgroepen.

De auteurs danken de Vlaamse Minister van Werk, de heer Frank Vandenbroucke en de VIONA-Stuurgroep voor de opdracht, de financiering en het vertrouwen dat in de HIVA-onderzoeksploeg werd gesteld voor dit onderzoek. Voorts zijn we dank verschuldigd aan de stimulerende commentaren van een actief betrokken klankbordgroep, de 'Werkgroep Activering' van het Vlaams Strategisch Programma voor Arbeidsmarktonderzoek (zie ledenlijst in bijlage 1) onder voorzitterschap van de heer Marc Jans.

Ides Nicaise, promotor

INHOUD

Lijst met afkortingen	xi
------------------------------	-----------

DEEL 1/ IDENTIFICATIE VAN DE DOELGROEP(EN) EN HUN BEHOEFTE	1
---	----------

Hoofdstuk 1/ Bijzondere doelgroepen in de huidige praktijk van screening en trajectwerking	3
---	----------

1. Het doelgroepenbeleid van de VDAB in een snel veranderende omgeving	3
2. Sluitende aanpak	4
2.1 Het concept	4
2.2 Specifieke doelgroepen binnen de sluitende aanpak	4
2.3 Intake en screening	5
3. Inclusieve arbeidsbemiddeling voor personen met een arbeidshandicap	8
3.1 Het concept	8
3.2 De doelgroep 'arbeidsgehandicapten'	9
3.3 Intake en screening: de Centra voor Gespecialiseerde Voorlichting bij Beroepskeuze (CGVB)	10
4. Tender activeringsbegeleiding	13
4.1 Het concept	13
4.2 Doelgroep van de activeringsbegeleiding	15
4.3 Intake en screening voor de activeringsbegeleiding	15
5. Het nieuwe competentiedenken	17
5.1 Competentiedenken als benadering	17
5.2 Intake en screening in het competentieparadigma	18
6. Besluit	18

Hoofdstuk 2/ Profiel van de doelgroep(en) en hun arbeidsintegratie behoeften	23
<hr/>	
1. Wie zijn ze?	24
1.1 Institutioneel afgebakende deeldoelgroepen	24
1.2 De maatschappelijke realiteit buiten de institutionele grenzen om	26
2. Behoeftte aan ondersteunende diensten	29
2.1 Ondersteuningsbehoeften op het vlak van welzijn	30
2.2 Ondersteuningsbehoeften op het vlak van basisvorming en -ervaring	31
2.3 Ondersteuningsbehoeften op het vlak van motivatie	32
2.4 Ondersteuningsbehoeften op het vlak van sociale en culturele context(en)	34
2.5 Randvoorwaarden	34
3. Behoeftte aan arbeid	35
3.1 De ideale professionele integratie	35
3.2 De nood aan zinvolle participatie	36
3.3 Participatie én arbeid in een langetermijnperspectief	38
4. Besluit	39
DEEL 2/ INNOVERENDE PRAKTIJKEN	41
Hoofdstuk 3/ Innoverende praktijken in Vlaanderen en Nederland	43
<hr/>	
1. Werken aan de aanbodzijde: het activeren en ondersteunen van de doelgroep	43
1.1 Een solide basis als vertrekpunt	43
1.2 Motiveren en confronteren	44
1.3 Sociale participatie en integratie	50
1.4 Activeren naar werk en zorgen voor welzijn: combitrajecten in de praktijk	55
2. Werken aan de vraagzijde: het activeren en ondersteunen van potentiële werkgevers	63
2.1 (On)voorwaardelijke ondersteuning van de potentiële werkgevers	63
2.2 De methodiek 'duo-aanpak naar werk' van Stebo vzw	65
2.3 Project 'Plug in Gaps': samenwerking tussen uitzendsector en ATB/GTB	67
2.4 Instant A: sociaal uitzendkantoor voor jongeren	70
2.5 Instant A plus: focus op 50-plussers	71
2.6 Project 'arbeidsmakelaar': proactieve benadering van werkgevers	71

2.7 Rainbow Economy: stimuleren van het zelfstandig ondernemerschap bij asielzoekers en vluchtelingen	72
2.8 In de kantlijn	73
3. Werken aan de bemiddeling: activeren en ondersteunen van trajectbegeleiders en hun organisatie	73
3.1 Integrale toegankelijkheid en/ door betekenisvolle communicatie	73
3.2 Competentie-ontwikkeling en/ door gepaste omkadering	83
3.3 Naar een brede, iteratieve screening en planning	89
4. Besluit	94
Hoofdstuk 4/ Het Finse model van integrale trajectwerking	97
1. Context	98
1.1 De economische en werkgelegenheidscontext in Finland	98
1.2 Hervorming van de arbeidsbemiddeling	99
2. Kenmerken van het 'Labour force service centre model'	100
2.1 Ontstaan	100
2.2 Werking van het partnerschapsmodel	101
2.3 Vier opvallende kenmerken	102
2.4 Oriëntatie van cliënteel naar LAFOS	103
3. Praktijkvoorbeeld: netwerk DUURI	105
3.1 Omschrijving	105
3.2 Methodische accenten	105
3.3 Bevindingen na drie jaar DUURI	107
4. Evaluatie (STAKES)	110
4.1 Sterkten	111
4.2 Zwakten	111
4.3 Uitdagingen	111
4.4 Bedreigingen	112
5. Besluit	112
DEEL 3/ NAAR EEN VERNIEUWD KADER	115
Hoofdstuk 5/ Naar een totaalconcept voor integrale trajecten	117
1. Het paradigma van het actief arbeidsmarktbeleid	117
1.1 Ontwikkelingen binnen het AAMB	117
1.2 Verruimde perspectieven	118

2. Het empowermentparadigma	120
2.1 Korte historiek en algemene definitie	121
2.2 Empowerment op het individuele en het organisatorische niveau	122
2.3 Empowerment en maatzorg	123
2.4 Empowerment en/of enforcement?	125
2.5 Empowerment en beleid	126
3. W ² , een totaalconcept van werk- en welzijnstrajecten op maat	127
3.1 W ² is een totaalconcept	128
3.2 W ² gaat over integrale, krachtgerichte, participatieve trajectbegeleidingsprocessen op maat	130
3.3 W ² hanteert een langetermijnperspectief op (arbeids)participatie	135
3.4 W ² is gestructureerd	137
3.5 W ² is gecoördineerd	138
4. Besluit	139
Hoofdstuk 6 / Aanzetten voor regie en beleidskader in Vlaanderen	141
1. Maatwerk en maatzorg institutioneel vorm geven	141
2. Belang van een centraal draagvlak	142
2.1 Beleidsgericht overleg	142
2.2 Permanente W ² task force	142
3. Coördinatie op lokaal niveau	143
3.1 Afstemming tussen Werkwinkel en Sociaal Huis: een brug te ver?	144
3.2 Het belang van netwerkvorming	147
3.3 Samengevat	152
4. Regie	152
5. Financiering	153
5.1 Klaverbladfinanciering?	154
5.2 Meer middelen naar het lokale niveau?	154
5.3 Iedere werkzoekende zijn rugzak?	154
5.4 Flexibele, open-ended inputfinanciering	156
6. Besluit	157
Bijlagen	159
Bijlage 1 / Leden Werkgroep Activering	161
Bijlage 2 / Beknopte voorstelling van drie geconsulteerde belangenorganisaties	162

Bijlage 3 / Oriëntatiemogelijkheden	165
Bijlage 4 / Beoordelingsblad DUURI	173
Bibliografie	175

LIJST MET AFKORTINGEN

AAMB	Actief arbeidsmarktbeleid
ACLI	Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani
ATB	Arbeids Traject Begeleidingsdienst
BuSo	Buitengewoon Secundair Onderwijs
CAW	Centrum Algemeen Welzijnswerk
CB	Consultatiebureau
CGVB	Centra voor Gespecialiseerde Voorlichting bij Beroepskeuze
CLB	Centrum voor Leerlingenbegeleiding
COMBAT	Competenties in beeld brengen via de assessment techniek
CVS	Cliënt Volgstelsel
DOW	Dagbesteding Opleiding Werk
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
FMV	Federatie van Marokkaanse Verenigingen
GA	Gespecialiseerde Arbeidsonderzoeksdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GPMI	Geïntegreerd project voor maatschappelijke integratie
IBO	Individuele Beroepsopleiding
IPW	Innovatieprogramma Werk en Bijstand
KI	Kwalificerende Intake
LCO	Lokaal cliëntoverleg
LOGO	Lokaal Overlegplatform Gezondheid
LWW	Lokale werkwinkel
MMPP	Medisch, mentaal, psychisch en psychiatrisch
MS	Multiple sclerose
NEC	Normaal economisch circuit
OACMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OOTB	Overleg Opleiding en Tewerkstelling Brussel
OTC	Opleidings- en Tewerkstellingscentrum
PWA	Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap
RICFB	Regionaal Integratiecentrum Foyer Brussel
RISO	Regionaal instituut voor samenlevingsopbouw

RIZIV	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
RVA	Rijksdienst voor arbeidsvoorziening
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
SINE	Sociale Inschakelingseconomie
SLN	Vlaams Steunpunt Lokale Netwerken
SPB	Socioprofessionele balans
STC	Subregionaal Tewerkstellingscomité
TAM	Transitionele Arbeidsmarkt
UTV	Unie van Turkse Verenigingen
UVCW	Union des Villes et Communes de Wallonie
VAPH	Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VIP	Vlaamse Inschakelingspremie
VLAB	Vlaamse Federatie van Beschutte Werkplaatsen
VSGB	Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
WEP	Werkervaringsplan
WSE	Werk en Sociale Economie
ZIV	Ziekte- en Invaliditeitsverzekering

DEEL 1

IDENTIFICATIE VAN DE DOELGROEP(EN) EN HUN BEHOEFTE

Het eerste luik van de studie bestaat uit twee hoofdstukken.

Het *eerste hoofdstuk* beschrijft de huidige praktijk en recente tendensen in de detectie van werkzoekenden met behoeften aan werk op maat. Aangezien de VDAB de centrale dienst is op dit vlak, wordt in dit hoofdstuk ook hoofdzakelijk ingezoomd op de recente evoluties binnen de VDAB. De praktijk van andere actoren komt overigens uitgebreid aan bod in het tweede deel van het rapport.

Het *tweede hoofdstuk* gaat dieper in op het profiel van de prioritaire doelgroepen, alsook hun behoeften aan arbeid en ondersteuning. Binnen de kansengroepen wordt verder ingezoomd op een aantal subgroepen die behoeften hebben aan méér dan alleen arbeidsmarktdiensten. We leggen daarbij de focus bij de perceptie van de betrokken doelgroepen zelf. Op basis van de inbreng van diverse belangenorganisaties, proberen we om die behoeften nader te omschrijven. Daarbij opteren we voor een kwalitatieve eerder dan kwantitatieve benadering.

HOOFDSTUK 1

BIJZONDERE DOELGROEPEN IN DE HUIDIGE PRAKTIJK VAN SCREENING EN TRAJECTWERKING

1. Het doelgroepenbeleid van de VDAB in een snel veranderende omgeving

De veranderingen binnen de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) zijn meervoudig en volgen elkaar in hoog tempo op. Regelmatig worden nieuwe doelgroepen afgebakend en wordt voor hen een specifieke trajectwerking uitgetekend, met het oog op een maximale effectiviteit van de dienstverlening. Intake, screening en assessment spelen daarbij een cruciale rol. Een belangrijke onderzoeksvraag betreft dan ook de procedures en instrumenten die bij de screening en intake van de betreffende groepen werkzoekenden worden ingezet.

1. In eerste instantie staan we stil bij de intake van kansengroepen binnen het concept van de sluitende aanpak. We definiëren de screeningspraktijk vanuit de 'kwalificerende intake' en de toekomstige 'intakefase'.
2. Een tweede opvallende ontwikkeling begon in april 2006, namelijk bij de overheveling van de bevoegdheden in verband met de begeleiding naar werk van personen met een arbeidshandicap. We belichten het concept van de inclusieve arbeidsbemiddeling en het toenemend belang van de doelgroep van de 'arbeidsgehandicapten'. We zoomen in op de screeninginstantie, de Gespecialiseerde Arbeidsonderzoeksdiensten (de vroegere Centra voor Gespecialiseerde Voorlichting bij Beroepskeuze).
3. Een derde belangrijke ontwikkeling betreft de recente activeringsbegeleiding die wordt opgezet voor werkzoekenden met medische, mentale, psychologische en psychiatrische problemen (de zogenaamde MMPP-problematiek). Eerst schetsen we de achtergrond, de doelstellingen en de doelgroep van deze begeleidingsvorm, om nadien stil te staan bij de screening die vooraf gaat aan deze tendering.

In secties 2, 3 en 4 gaan we achtereenvolgens dieper in op elk van deze ontwikkelingen. Sectie 5 behandelt een 'horizontale' vernieuwing - die overigens niet alleen bij de VDAB, maar in de ganse sector van de trajectwerking opgang maakt, met name het competentiedenken. In sectie 6 tenslotte worden enkele besluiten uit dit overzicht getrokken.

2. Sluitende aanpak

2.1 Het concept

Sinds 2003 werkt de VDAB vanuit een nieuw veralgemeend begeleidingsconcept: de zogenaamde sluitende aanpak. 'Sluitend' wil zeggen dat alle werkzoekenden door de VDAB moeten worden bereikt. De doelstelling is dat elke werkzoekende op tijd het meest passende aanbod heeft tijdens zijn werkloosheid. Er werd een getrappt begeleidingsmodel opgezet met een stijgende intensiteit van begeleiding en met een vroegere aanpak van laaggeschoolde dan hooggeschoolde werkzoekenden. Dit vormt de centrale idee van de beheersovereenkomst van 18 juli 2005 tussen de Vlaamse Regering en de VDAB.

Daarnaast zijn ook drie andere uitgangspunten van de beheersovereenkomst niet onbelangrijk (Leroy, 2006: 8):

1. in de trajectwerking moet een oververtegenwoordiging van prioritaire kansengroepen worden bereikt;
2. er zijn concrete uitstroomobjectieven per doelgroep gestipuleerd;
3. tegenover het recht op begeleiding dat via de sluitende aanpak gewaarborgd wordt, staat de plicht van de werkzoekende om positief mee te werken aan zijn professionele herinschakeling.

2.2 Specifieke doelgroepen binnen de sluitende aanpak

2.2.1 Preventieve trajectwerking met kansengroepen

De aanduiding van de kansengroepen - of combinaties daarvan - wordt systematisch opgenomen in de gegevensbestanden van de VDAB. Men gaat uit van vier kenmerken die maken dat er extra aandacht nodig is om werkzoekenden terug op de arbeidsmarkt te krijgen. Het gaat om allochtonen (een van de ouders of twee van de grootouders zijn niet in België geboren zijn en men heeft geen EU-nationaliteit), arbeidsgehandicapten (cf. 3.2), kortgeschoolden (geen getuigschrift van het secundair onderwijs) en 50-plussers. Binnen deze groepen is de kans significant groter dat men langdurig werkloos is. In hoofdstuk 2 schetsen we - op basis van VDAB-cijfers - een kwantitatief beeld van deze kansengroepen, maar nu reeds willen we aanstippen dat deze omschrijving relatief ruim is, zodat ze (in het najaar van 2007) 70% van de Vlaamse werkzoekenden omvat (ca. 120 000 personen). Verder in dit onderzoek zullen we daarom dieper spitten, naar een meer beperkte groep, door middel van een strengere afbakening. De VDAB zelf screent de kansengroepen ook verder om een gedifferentieerde trajectwerking mogelijk te maken.

2.2.2 'Curatieve' trajectwerking, voor mensen die langdurig werkloos zijn

Trajectwerking is volgens het jaarverslag van de VDAB 'een methode waarbij één vaste consulent, de trajectbegeleider, de werkzoekende zo snel en efficiënt mogelijk naar duurzame tewerkstelling begeleidt' (VDAB, 2007a: 44). In de trajectwerking is er een onderscheid tussen de preventieve en de curatieve werking. De preventieve werking is de begeleiding die onmiddellijk start na de inschrijving. De curatieve werking is de begeleiding die wordt opgestart voor langdurig niet-werkende werkzoekenden met een aantal specifieke acties. Deze werking interesseert ons het meest. Een sluitende curatieve aanpak van alle langdurige werklozen gebeurt enerzijds via een 'instroomsystematiek' waarbij alle werklozen vanaf hun 15^{de} (-25-jarigen) resp. 21^{ste} maand (+25-jarigen) werkloosheid worden uitgenodigd en anderzijds via een 'stocksystematiek', dit wil zeggen dat VDAB alle langdurig werkzoekenden die niet in begeleiding waren vanaf maart 2004 systematisch oproept en hen na een uitgebreide screening in het oriëntatiecentrum een begeleiding aanbiedt.

2.3 Intake en screening

2.3.1 Kwalificerende intake

Het basisinstrument dat de VDAB hanteert om bij een werkzoekende de afstand te meten van de arbeidsmarkt is de kwalificerende intake (KI). Hierbij overloopt de consulent vijf domeinen die een hindernis kunnen vormen in het traject naar werk. Cruciaal is dat de consulent op basis van de screening en in overleg met de klant een aangepast, realistisch en arbeidsmarktgericht trajectvoorstel moet opmaken. Dit trajectvoorstel wordt weergegeven in een schriftelijke trajectovereenkomst die de trajectbegeleider en de werkzoekende ondertekenen. In deze overeenkomst staan de geplande stappen, de uitvoerder van deze stappen, het tijdschema van deze stappen en de voornaamste rechten en plichten van de ondertekende partijen. Deze trajectovereenkomst wordt automatisch aangemaakt bij het afsluiten van de intakeleidraad.

Een kwalificerende intake heeft een drievoudig doel (VDAB, 2006a: 43 e.v.):

- 'oriënteren: (...) de werkzoekende wordt tijdens de kwalificerende intake een spiegel voorgehouden door gerichte vragen te stellen en hem met feiten te confronteren;
- informeren: de werkzoekende heeft niet altijd een correct beeld van een gewenst beroep, de arbeidsmarkt en/of de VDAB-dienstverlening. De consulent verschaft hem de nodige informatie;
- motiveren: een traject is enkel efficiënt als de werkzoekende gemotiveerd is om de verschillende stappen uit voeren. Hiervoor is het noodzakelijk dat hij zich

bewust is van zijn wensen, mogelijkheden en beperkingen en de link ziet naar de verschillende acties in het traject.'

De kwalificerende intake bestaat uit een algemene screening en kan aangevuld worden met een gespecialiseerde screening. De algemene screening start met behulp van de intakeleidraad en gaat vijf screeningsvelden onderzoeken:

1. beroepsspecifieke competenties en kwalificaties (werkervaring ontleden, attesten, zinvolle vrijetijdsbesteding, ...);
2. werkzoekgedrag (sollicitatiegedrag);
3. sociale en communicatieve vaardigheden (talenkennis, assertiviteit, ...);
4. randvoorwaarden (mobiliteit, kinderopvang, zorgtaak, werkloosheidsval, ...);
5. fysieke aspecten en psychische aspecten (beleving van de werkloosheid, motivatie, ...).

De algemene screening heeft tot doel om na te gaan of er een duidelijke jobaspiratie is, of de jobaspiratie realistisch is of er problemen zijn met het werkzoekgedrag en of de werkzoekende nood heeft aan bepaalde diensten.

2.3.2 Gespecialiseerde screening en 'Intakefase'

Indien er bepaalde problemen worden gedetecteerd/vermoed die nader onderzoek vereisen vooraleer men tot een trajectbepaling kan komen, dan kan er een gespecialiseerde screening volgen. Er wordt dan dieper ingegaan op één of meerdere van de vijf screeningsvelden. Aan de hand van individuele onderzoeken wordt nagegaan in welke mate niet-arbeidsmarktgerelateerde problemen het traject naar werk belemmeren. Er zijn verschillende mogelijke vormen van gespecialiseerde screening: psychologisch onderzoek, medisch onderzoek, profielbepaling, oriëntatiecentrum, andere oriënterende of screenende modules of screening door gespecialiseerde partners van de VDAB.

De kwalificerende intake-leidraad heeft zijn beperkingen. We verwijzen naar De Cuyper en Struyven die de trajectbegeleiding bij de VDAB uitgebreid hebben geëvalueerd. Vooral partners van de VDAB (zoals ATB, CGVB, derden, ...) die niet om het instrument heen kunnen, staan er kritisch tegenover en gebruiken (parallel) eigen instrumenten zodat het invullen van de opgelegde intakeleidraad een bijkomende administratieve belasting betekent (De Cuyper & Struyven, 2006).

Een ander knelpunt is dat de kwalificerende intake vertrekt van een jobdoelwit, terwijl heel wat mensen uit de zwakste doelgroepen nog niet weten wat ze op termijn willen doen. Sommigen weten het wel, maar kunnen het niet, enzovoort. Voor werkzoekenden met een minder harmonisch profiel zijn zowel consulenten van de VDAB, als begeleiders van de derden of ATB - die terugvallen op het volgsysteem van de VDAB - van mening dat er nood is aan een langere oriëntatieperiode. Op die manier wordt de KI tijdelijk uitgesteld.

Men wil binnen de trajectwerking van de VDAB tegemoet komen aan deze ver-zuchting. Sinds januari 2008 is de VDAB gestart met een 'intakefase', die vooraf gaat aan de kwalificerende intake. Het doel van de intakefase is de afstand tot de arbeidsmarkt in te schatten en te komen tot een realistisch jobdoelwit. Er wordt gezocht naar de kortst mogelijke weg om de belemmeringen tot de arbeidsmarkt weg te nemen.

Deze fase kan maximaal drie maanden duren (mits grondige motivatie van de consultant, kan een verlenging met één maand). Op dat moment zou men vol-doende zicht moeten hebben op het jobdoelwit, of zijn de screeningsmiddelen uit-geput. Zelfs met de invoering van de 'intakefase' is weliswaar niet volledig ver-holpen aan de beperkingen van de trajectwerking. Voor werkzoekenden voor wie een aangepast, realistisch en arbeidsmarktgericht trajectvoorstel niet onmiddellijk kan geformuleerd worden, is er wel meer tijd om zich te oriënteren en aan scree-ning te doen.

2.3.3 De beroepsverkennde stage

Door een recente herziening van de regelgeving, creëerde de Vlaamse Regering ook de mogelijkheid om een oriënterende of beroepsverkennde stage in te lassen tijdens de intakefase. Met het Besluit van de Vlaamse Regering van 29 juni 2007, wordt het mogelijk deze stages te volgen los van de beroepsoplei-ding. Het betreft een 'stage voor werkzoekenden, die niet kadert in enige vorm van opleiding maar kadert in hun beroeps- of loopbaanoriëntatie. De stage omvat alle activiteiten van een werkzoekende die op de werkvloer bij een werkgever plaatsvinden, met als doel de intrede van de werkzoekende op de arbeidsmarkt te ondersteunen of te versnellen.' De stage heeft tot doel een individueel proces te ondersteunen en te versterken waarbij een werkzoekende zicht krijgt op de con-crete arbeidsmarkt, op zijn interesses en op zijn aanwezige competenties en waar-bij de competenties getest en geactiveerd kunnen worden in functie van de verdere stappen naar tewerkstelling.

Tenslotte, en dit is niet onbelangrijk in het licht van de ontwikkeling van een inte-graal traject, wordt in het besluit van de Vlaamse Regering nu ook een vorm van trajectwerking gedefinieerd die minder jobgericht van aard is. 'Trajectbegeleiding is het geheel van adviezen en diensten dat er op gericht is een niet-werkende werk-zoekende te begeleiden met het oog op de verdere ontwikkeling van zijn of haar loopbaan of het participeren aan een traject waarin de meting van competenties centraal staan' (Vlaamse Regering, 2007).

3. Inclusieve arbeidsbemiddeling voor personen met een arbeidshandicap

3.1 Het concept

In het kader van de operatie Beter Bestuurlijk Beleid zijn de voorzieningen voor 'Werk' uit het Vlaams Fonds gelicht en overgebracht naar de VDAB en voor een ander deel (subsidiëring van beschutte werkplaatsen) naar het Vlaams Subsidieagentschap Werk en Sociale Economie.

De VDAB streeft een inclusieve benadering na van personen met een arbeidshandicap, zo stelt het jaarverslag (VDAB, 2007a: 45). Het uitgangspunt is dat werkzoekenden met een arbeidshandicap zoveel mogelijk het gewone getrapte trajectmodel volgen. Daarbij krijgen ze afhankelijk van de duur van de werkloosheid of hun specifieke noden een bepaald aanbod van de VDAB. De trajectbegeleider van de VDAB verwijst werkzoekenden met een arbeidshandicap enkel door naar gespecialiseerde partners als de specifieke problematiek en/of situatie van een klant dat vereist.

Tot hier de ongecompliceerde theorie, want momenteel wordt de manier waarop de VDAB de toeleiding van personen met een handicap wil regisseren hertekend en overlegd met de diensten en organisaties waarop de VDAB beroep doet. De afgelopen twee jaar - 2006 en 2007 - worden beschouwd als overgangsjaren waarin gezocht wordt hoe het inclusieve beleid het best kan worden georganiseerd. Er zijn veel werkgroepen actief, en in het proces van beleidsvorming zijn heel veel partijen betrokken (Samoy, 2007a: 5). Richtinggevend voor de verdere arbeidsbemiddeling van arbeidsgehandicapten is de 'Conceptnota trajectwerking Personen met een arbeidshandicap' (VESOC, 2008).

Vier principes staan centraal (VDAB, 2006b: 4):

1. De dienstverlening is generiek waar mogelijk en gespecialiseerd waar nodig en dit op alle niveaus (trajectbepaling, -opvolging en -uitvoering) en in alle combinaties (geheel of gedeeltelijk generiek en/of gespecialiseerd). Kortom, gewone dienstverlening waar het kan, gespecialiseerd als het moet.
2. Een snelle inschatting van de afstand tot werk zodat vlug bepaald kan worden of een persoon op eigen kracht zijn weg zal vinden dan wel ondersteuning behoeft bij het zoeken naar werk.
3. Voldoende capaciteit voorzien (op het vlak van oriëntering, begeleiding, opleiding, ...) zodat zoveel mogelijk personen met een arbeidshandicap zo snel mogelijk krijgen wat ze nodig hebben.
4. Een kwaliteitsvolle trajectwerking die maatwerk garandeert, maar ook efficiënte en resultaatgerichte trajecten.

Deze nota geeft verder in grote lijnen aan welke de rol is van de basisdienstverlening van de VDAB, van de gewone trajectbegeleiders, van de gespecialiseerde trajectbegeleiders (ATB), van de gespecialiseerde opleidingscentra, hoe erkennings- en subsidiëercriteria gewijzigd zullen worden, enzovoort. Los van een aantal vragen en onzekerheden, geven de verschillende partijen die betrokken zijn in dit veranderingsproces aan om binnen dit kader verder te werken (Samoy, 2007a: 8). De overheveling van het luik tewerkstelling naar de VDAB zal er dus niet alleen voor zorgen dat generiek en gespecialiseerd aanbod beter op elkaar afgestemd worden, ook de toegankelijkheid van de VDAB voor personen met handicap zal erdoor worden verhoogd.¹

In het licht van onze vraagstelling gaan we hier in op twee specifieke aspecten. Vooreerst bekijken we de doelgroep van de 'arbeidsgehandicapten' die, als gevolg van deze operatie 'inclusief beleid', ruimer is geworden (Samoy, 2007). In een tweede paragraaf gaan we in op de werking en het instrumentarium van de Centra voor Gespecialiseerde Voorlichting bij Beroepskeuze (CGVB).

3.2 De doelgroep 'arbeidsgehandicapten'

'De 15 jaar dat de arbeidsvoorzieningen binnen het Vlaams Fonds functioneerden hebben een stempel gedrukt op wat men beschouwt als 'gehandicapte' (...), terwijl er vele mensen zijn met langdurige en belangrijke gezondheidsproblemen die - omdat ze geen gebruik maken van de zorgvoorzieningen van het Vlaams Fonds - uit beeld blijven. Een voorbeeld zijn de werkzoekenden met beperkte geschiktheid op grond van een somatische of psychische aandoening. Slechts weinigen onder hen schreven zich in het Vlaams Fonds in, ook al wegens een afkeer van het label 'handicap', maar ze komen nu wel naar voor in de populatie arbeidsgehandicapten.' (Samoy, 2007: 7)

'Arbeidsgehandicapten', dat is de nieuwe naam die men bedacht voor mensen bij wie de problematische arbeidsmarktintegratie in belangrijke mate beïnvloed wordt door een gezondheidsprobleem, vaak naast andere factoren zoals een laag opleidingsniveau, hoge leeftijd, enzovoort.

In de werklozenpopulatie heeft er de laatste halve eeuw altijd een groep beperkt arbeidsgeschikten gezeten, zo argumenteert Samoy. Hoewel er in de zogenaamde 'arbeidsreserve van de niet-normaal geschikten' behoorlijk wat in- en uitstroom is, bleef de totale omvang vrij constant. Deze groep komt pas recent weer onder de aandacht. Samoy ziet daarvoor twee redenen: enerzijds heeft dat te maken met de

¹ Voor een overzicht over de tewerkstellingssituatie van gehandicapten, zie Samoy (2006), p. 53 e.v.

integratie van de ATB-diensten in de VDAB en anderzijds met de sluitende aanpak, waar die groep werkzoekenden weer opduikt.

De doelgroep 'arbeidsgehandicapten' wordt totnogtoe door de VDAB geoperationaliseerd als behorend tot minstens één van drie categorieën: ingeschreven zijn in het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, een schoolverleden hebben in het Buitengewoon Onderwijs, door de RVA-VDAB als beperkt of zeer beperkt geschikt gelabeld zijn.²

Volgens deze definitie waren er in juni 2001 circa 17 000 niet werkende werkzoekende arbeidsgehandicapten, in maart 2007 was dit opgelopen tot 29 000. Een belangrijk stuk van de toename is te wijten aan de oudere beperkt geschikte werkzoekenden die weer in de statistieken werden opgenomen. Daarnaast is een groot deel van de stijging het resultaat van een betere registratie. 'De juiste omvang van de registratie-effecten kunnen we niet meten', zo besluit Samoy, 'maar dat doet natuurlijk geen afbreuk aan het feit dat er de laatste jaren meer mensen tot de doelgroep arbeidsgehandicapten zijn gaan behoren en dat dit om een gepast antwoord vraagt.' Overigens zullen we in hoofdstuk 2 zien dat er stemmen opgaan om de afbakening van de doelgroep nog te verruimen.

3.3 Intake en screening: de Centra voor Gespecialiseerde Voorlichting bij Beroepskeuze (CGVB)

Voor een deskundige diagnose van de arbeidscompetentie en een doelmatige oriëntering naar de arbeidsmarkt van werkzoekende personen met een handicap wordt beroep gedaan op de expertise en de gespecialiseerde uitrusting van de Centra voor Gespecialiseerde Voorlichting bij Beroepskeuze (CGVB, in 2008 omgedoopt tot Gespecialiseerde Arbeidsonderzoeksdiensten of afgekort GA). Het assessment van de arbeidscapaciteiten van een persoon staat aan het begin van een traject naar de arbeidsmarkt, maar kan ook in de loop van dit traject worden herhaald. CGVB's/GA's zijn belast met gespecialiseerde voorlichting bij beroepskeuze maar in Vlaanderen zijn de meeste centra tevens erkend als 'multidisciplinair team' voor de opstelling van het inschrijvingsverslag voor het Vlaams Fonds. Uniek aan het concept van de CGVB's/GA's is de diagnostische scholing en de multidisciplinaire samenstelling. Artsen, maatschappelijk assistenten, psychologen, orthopedagogen en ergotherapeuten maken deel uit van hun teams.

CGVB's/GA's streven vijf belangrijke doelstellingen na (Samoy, 2006):

- detectie en informatie;
- multidisciplinaire diagnosestelling;
- oriëntering;

² Voor meer verfijnde definiëring en cijfergegevens zie Samoy (2007a), p. 4-8.

- methodiekontwikkeling inzake evaluatie van arbeidscompetenties en analyse van werkomgevingen;
- arbeidsmarktgericht vernieuwen en/of ontwikkelen van het diagnostisch instrumentarium.

Sinds 1 april 2006 worden de CGVB's/GA's gefinancierd en aangestuurd door de VDAB. Hun werking kreeg een plaats in het geheel van de trajectwerking. Ze kan voorafgaan aan de start van een traject (in het kader van de trajectbepaling) en/of in de loop van een traject. In het nieuwe kader wordt hun werking ook afgestemd op die van de dienst gespecialiseerde screening van de VDAB (zie conceptnota).

Hier belichten we het onderscheid tussen screening en assessment (Consultatiebureau voor Arbeid en Zorg, 2006). Vervolgens bekijken we het Passer project.

3.3.1 Screening

Screening wordt beschouwd als het maken van een eerste inschatting. Het bestaat voornamelijk uit het opvragen van relevante gegevens bij derden (opleidingsinstanties, werkgevers, artsen, instellingen, begeleiders, ...), en kan aangevuld worden met enkele korte inschattingsinstrumenten (een vragenlijst, een korte opdracht, een inschattingschaal, ...).

Voordeel van deze aanpak is de snelheid en lage kost. Consultatiebureaus zien ook nadelen: niet-objectieve en verouderde gegevens, het beeld is afhankelijk van het aantal bevraagden (bijvoorbeeld één werkgever niet raadplegen kan een heel ander beeld geven) en van de kwaliteit van de informatie die komt van anderen. Het is en blijft een inschatting met een bestaande foutenmarge.

De consultatiebureaus ontwikkelen ook vormen van gespecialiseerde screening. De meest bekende is de *allocatiescreening* voor personen met een vermoeden van arbeidshandicap met de vraag of iemand kan gelabeld kan worden als persoon met arbeidshandicap. Het wordt eveneens gebruikt voor personen met een arbeidshandicap om te bepalen of iemand nood heeft aan gespecialiseerde trajectbegeleiding. De allocatiescreening bestaat uit een gesprek met de werkzoekende, het opvragen van relevante gegevens bij derden, het opvragen van medische gegevens en de afname van inschattingsinstrumenten ter ondersteuning van de opgevraagde informatie. Een andere vorm van gespecialiseerde screening die wordt uitgevoerd door CGVB's/GA's is de *activeringscreening* (zie punt 4 Tender activeringsbegeleiding).

3.3.2 Assessment

Bij een assessment worden de basiscompetenties in beeld gebracht aan de hand van gestandaardiseerde objectieve gegevens. Het is een beoordeling of waardering

van algemene arbeidsvaardigheden gebaseerd op observaties van arbeidsgedrag in een reële of gesimuleerde arbeidsomgeving (Consultatiebureau voor Arbeid en Zorg, 2006). Een assessment kan aangevuld worden met psychologische testonderzoeken in functie van het zoeken naar een onderliggende problematiek die het geobserveerde gedrag kan verklaren (en dus als ingangspoort om het gedrag te remediëren).

Het gaat om objectieve informatieverzameling (want niet afhankelijk van derden), die verder gaat dan een inschatting. Assessment geeft een duidelijk beeld van de mogelijkheden op alle basiscompetenties, het bevordert een realistisch zelfbeeld van de werkzoekende, want de persoon observeert zichzelf tijdens de opdrachten. Door simulatieproeven kan het zelfinzicht vergroten en kan men bepaalde arbeidsvaardigheden herkennen.

Doorheen de jaren hebben de consultatiebureaus een uitgebreid instrumentarium voor screening en assessment ontwikkeld. Diagnostiek moet bijdragen aan een verbeterd inzicht in stoornissen, dat cruciaal is om in te schatten op welke terreinen men vooruitgang mag verwachten. Op deze manier wil men vermijden dat begeleidingsprocessen onvoldoende rekening houden met de basispersoonlijkheid van de klant. Consultatiebureaus opteren voor een integrale benadering waarbij de motivatie van de klant centraal staat. Vraaggericht werken loopt dan ook als een rode draad doorheen de dienstverlening van de CGVB's/GA's, waarbij men benadrukt dat er voldoende tijd nodig is om een proces af te leggen met de klant.

3.3.3 Project Passer

Passer betekent 'profielbepaling door assessment en het ruggengraat instrument'. Het is een ESF-onderzoeksproject waaraan de Vlaamse CGVB's/GA's en ATB deelnemen, en liep tot eind 2007.³ De bedoeling van Passer is om een gestandaardiseerd meetinstrument te ontwikkelen, dat binnen beperkte tijdsperiode toelaat om personen te situeren op grond van hun basis-arbeidscompetenties op het continuüm van dagcentrum tot tewerkstelling (het zogenaamde 'DOW continuüm': Dagbesteding - Opleiding - Werk). Op termijn zal dit het basisinstrumentarium vormen voor de Vlaamse consultatiebureaus.

Passer integreert twee onderzoeksinstrumenten: het ruggengraatinstrument (de zogenaamde R-pas), dat vrij snel toelaat iemand op een objectieve manier in kaart te brengen, en het assessment luik (de zogenaamde A-pas), dat een ruimer beeld geeft van de R-pas. Beiden zijn erop gericht om de competenties in te schatten die vereist zijn om minstens het niveau van arbeidszorg of begeleid werk aan te

³ Zie http://www.expertisepunt.be/taxonomy_menu/6/8/154 voor verdere informatie.

kunnen vatten. Op basis van deze inschatting, wordt een bepaald niveau op het DOW continuüm toegekend.

De R-pas brengt niet alleen de competenties van de werkzoekende in kaart, maar wil een stap verder zetten en in de toekomst advies kunnen geven over het startniveau van iemand die op zoek is naar een job. Dit gebeurt enerzijds door testing van de cliënt en anderzijds door beoordeling van derden (bijvoorbeeld begeleider sociale werkplaats, werkgever) aan de hand van een gestandaardiseerde observatievragenlijst. Om hierover uitspraken te kunnen doen, is een normeringsonderzoek nodig.

Het instrumentarium wordt momenteel afgenomen bij 650 personen verspreid over dagcentra, beschutte werkplaatsen, het normaal economisch circuit en de sociale werkplaatsen, om de gemiddelden en de standaarddeviaties te berekenen op de verschillende terreinen. Op basis daarvan, kan nadien op relatief korte termijn een inschatting gemaakt worden van de competenties van een cliënt en een inschaling naar het DOW continuüm voor te stellen. Met een veel kleinere foutenmarge laat deze normering toe om een startniveau te bepalen dan enkel op basis van een kwalitatieve beoordeling. De sterkte van dit instrument zit in de combinatie van beoordelingen (kwalitatief en kwantitatief) en gegevensverzameling (zowel bij derden als op objectieve basis).

4. Tender activeringsbegeleiding

4.1 Het concept

De screening door de VDAB in het kader van de medische curatieve werking heeft de aandacht gevestigd op een groep mensen met mentale, psychische of psychiatrische beperkingen die al lang in de werkloosheid zitten. Voor deze groep werd in het kader van het meerjarenplan het initiatief genomen om jaarlijks een 600-tal zogenaamde 'activeringsbegeleidingen' op te zetten (Vandenbroucke, 2007a: 19). Het gaat om experimentele samenwerkingen tussen de VDAB, de welzijnssector en de geestelijke gezondheidszorg, waarvoor de Vlaamse Regering een budget vrijmaakte van 4,4 miljoen euro.⁴

⁴ Let wel, ook dit initiatief houdt verband met het inclusief beleid ten aanzien van arbeidsgehandicapten zoals beschreven in 3.2, hoewel het begrip 'arbeidshandicap' hier nog eens op een andere manier wordt geoperationaliseerd (Samoy, 2007: 8).

Activeringsbegeleiding is een begeleiding die vooraf gaat aan een traject naar werk of tewerkstelling.⁵ De bedoeling is dat de werkzoekende vanuit de zorg de ‘persoonlijke problematiek in orde krijgt’ met behulp van een individuele begeleiding door een gespecialiseerde dienstverlener. De begeleiding draait om persoonsgerichte vorming, stimuleren van de probleemoplossend handelen en het remediëren van de belemmeringen. Beleidsmakers onderstrepen dat het gaat om oplossingsstrategieën met de uitdrukkelijke optie een pad te effenen dat leidt naar werk.

We wijzen op twee achterliggende doelstellingen van de activeringsbegeleiding. Vooreerst zouden deze trajecten op termijn meer klaarheid kunnen brengen over de plaats die de betrokken doelgroep - al dan niet inzetbaar - nog kan innemen op de arbeidsmarkt. Een intentie van een andere orde betreft dan weer de beïnvloeding van de zorg. Door een partnerschap te sluiten wenst de VDAB de zorgactoren te sensibiliseren rond het luik tewerkstelling in hun begeleiding. Van Berkel en Roche zeggen hierover: “door de cliënt expliciet verplichtingen op te leggen, worden instellingen impliciet gedwongen om hun rol in het activeringsproces serieuzer te nemen” (Van Berkel & Roche, 2002: 216).

Dat de VDAB andere actoren onder haar regie inschakelt voor de begeleiding, is niet nieuw. ‘Tendering’ of marktwerking wordt alsmaar meer ingezet als instrument om de sluitende curatieve werking aan te houden. De Cuyper haalt verschillende redenen aan waarom het interessant is om private partners te betrekken in de begeleiding van de mensen die veraf staan van de arbeidsmarkt (De Cuyper, 2006). Ten eerste kan de begeleidingscapaciteit op korte termijn verhoogd worden, zonder dat de VDAB het personeelsbestand moet uitbreiden. Een tweede, meer fundamentele beweegreden voor de invoering van marktwerking ‘is de specifieke know how van private actoren. De expertise van VDAB in het begeleiden van langdurig of moeilijk bemiddelbare werkzoekenden is beperkt.’

Hier gaan we dieper in op de tender ‘Activeringsbegeleiding’ omdat de experimentele screenings- en begeleidingsvorm werd ontwikkeld voor een specifieke doelgroep. Het gaat - op deze schaal - overigens om een onuitgegeven samenwerking tussen de sectoren werk en welzijn in Vlaanderen. Daar komen we op terug bij het bespreken van enkele innoverende praktijken in deel 2 van dit rapport. Hieronder gaan we dieper in op de doelgroep van deze uitbesteding, om vervolgens stil te staan bij de screening van de werkzoekenden.

⁵ Deze ‘activering’ wordt nader omschreven in het eerder besproken besluit van de Vlaamse Regering: ‘een proces waarbij de werkzoekende in samenwerking met een begeleider de medisch, mentale, psychische en psychiatrische problemen, die de inschakeling van de werkzoekende op de arbeidsmarkt in de weg staat, tracht op te lossen’ (Vlaamse Regering, 2007).

4.2 Doelgroep van de activeringsbegeleiding

De doelgroep wordt omschreven als werkzoekenden die kampen met allerlei problemen die op zich niets met de arbeidsmarkt te maken hebben; met name ernstige medisch, mentale, psychische en/of psychiatrische problemen, al dan niet in combinatie met sociale problemen. Enkel sociale problemen vormen op zich geen voldoende voorwaarde om de werkzoekende door te verwijzen naar een activeringsbegeleiding.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt de doelgroep meer kwalitatief ingevuld en opgesplitst in twee deelgroepen (Vandenbroucke, 2006: 3). Ten eerste, de werkzoekenden met ernstige gezondheidsproblemen. Het gaat om ernstige psychische problemen (bijvoorbeeld depressie, angsten, neurosen, borderline, psychische aanhankelijkheid, verslaving, ...) en andere ernstige medische problemen (bijvoorbeeld rugklachten, chronisch vermoeidheidssyndroom, Ziekte van Crohn, MS, niet aangeboren hersenaandoening (NAH), autisme, ...). De tweede groep gaat om werkzoekenden die niet terecht kunnen in het normaal economisch circuit omwille van medische problemen of een verstandelijke handicap. Deze groep omvat deels de groep met ernstige gezondheidsproblemen, maar is ook ruimer.

In het Vlaams Actieplan Werkloosheidvallen wordt uitgegaan van een voorzichtige schatting van 8 000 personen, maar wellicht zijn er meer. De helft van de betrokken werkzoekenden heeft medisch-somatische problemen, de andere helft heeft psychische problemen die nog eens met somatische problemen kunnen gecombineerd zijn. Het gaat om langdurig werkzoekenden, waarvan twee op de drie geen diploma secundair onderwijs heeft. Naast de gezondheidsproblematiek en de lage scholing zijn er bij velen van hen nog andere drempels naar werk, zoals: beperkte mobiliteit (27%), een zorgtaak (23%), ernstige sociale belemmeringen (22%) en/of een financiële werkloosheidsval (22%).

4.3 Intake en screening voor de activeringsbegeleiding

Deze doelgroep stelt de VDAB-consulenten voor het probleem om de inzetbaarheid (en beschikbaarheid) voor de arbeidsmarkt in te schatten. Voor de screening en assessment die vooraf gaan aan de activeringsbegeleiding wordt een beroep gedaan op de CGVB's/GA's. De Consultatiebureaus zorgen voor een gespecialiseerde screening om potentiële arbeidscapaciteiten en ondersteuningsbehoeften in kaart te brengen. Op die manier opereren de consultatiebureaus als onafhankelijke filter bij de toewijzing van de trajecten – een taak die de VDAB moeilijk zelf kon behartigen.⁶

⁶ Over screening en assessment bij de CGVB's/GA's, zie 4.3.

Wanneer de consulent of de trajectbegeleider een vermoeden heeft dat de persoon te kampen heeft met de moeilijkheden die hierboven beschreven staan, wordt de vraag voorgelegd aan de dienst screening. Meestal gaat het om meer dan een vermoeden en krijgt de psycholoog van de dienst screening meteen een omstandige motivering bij het verslag. Uitzonderlijk wordt de klant uitgenodigd voor een gesprek met de psycholoog om zaken uit te diepen.

Vooraleer het verslag door te sturen naar het CGVB/de GA leest de psycholoog het verslag na. Enerzijds gaat het om een kwaliteitscontrole en om een vorm van coaching van de trajectbegeleider. Anderzijds zorgt de psycholoog voor een tweede opinie of er wel degelijk een activeringsbegeleiding nodig is.

De activeringsscreening bij het consultatiebureau bestaat uit een gesprek, het opvragen van medische en andere gegevens en de afname van inschattingsinstrumenten (de R-pas). Binnen de activeringsscreening wordt tevens de methode van de observatiestages gehanteerd. De werkzoekende kan een observatiestage doen bij een sociale werkplaats, een beschutte werkplaats of bij een werkgever in het normaal economisch circuit. Het CGVB/de GA regelt deze stages en verkrijgt gegevens via een observatievragenlijst. Deze informatie wordt aangevuld met een gesprek en onderzoeken bij het CGVB. Na een gespecialiseerde screening moet men zicht hebben op potentiële arbeidscapaciteiten en ondersteuningsbehoeften.

Wanneer het CGVB/de GA het onderzoek heeft gedaan, krijgt de psycholoog het verslag terug. Deze moet beoordelen of het advies van het CGVB/de GA logisch en coherent is, en of het strookt met de eerste bevindingen. Het verslag wordt getoetst aan de voorwaarden inzake privacy – staan er geen diagnoses in, geen verwijzingen naar een bepaald ziektebeeld, maar toch duidelijk genoeg – zodat de trajectbegeleider ermee aan de slag kan. De volledige goedkeuring van de psycholoog, is het signaal voor de trajectbegeleider om stappen te zetten in de richting zoals aanbevolen door het CGVB. De psycholoog vervult tevens een soort brugfunctie om de begeleider te briefen over het screeningsverslag.

Als het tot een begeleiding komt, gaat de klant tot 15 maanden in begeleiding. Na de begeleiding komt het verslag van de zorgbegeleiding naar de VDAB-psycholoog, die de resultaten aftoetst.⁷

⁷ Op het moment van de dataverzameling zijn de eerste activeringstrajecten gestart. Het is voorbarig om nu reeds conclusies te trekken uit de eerste ervaringen op vlak van rekrutering, screening en toewijzing van klanten met een MMPP-problematiek.

5. Het nieuwe competentiedenken

5.1 Competentiedenken als benadering

‘Competenties zijn de reële en individuele capaciteit om kennis (theoretische en praktische kennis), vaardigheden en attitudes in het handelen aan te wenden, in functie van de concrete, dagdagelijkse en veranderende werksituatie en in functie van persoonlijke en maatschappelijke activiteiten’, zo luidt de definitie van de SERV.

Sinds het competentiedenken doorgang vond op het vlak van arbeidsbemiddeling, werving en selectie, zijn de mogelijkheden van de werkzoekenden meer centraal komen te staan, eerder dan formele criteria. Niet de diploma’s of de formele opleidingen zijn het vertrekpunt, wel de competenties en sterktes van mensen staan centraal. De verdedigers van deze benadering benadrukken wel dat hun toepassing van het competentiedenken eerder gebeurt vanuit de invalshoek van ‘competentieontwikkeling, competentieverhoging of competentiegericht benaderen’. Men wil de competenties immers aan de oppervlakte halen, ontdekken, activeren, verstevigen, ontwikkelen, functioneel maken, ... Specifiek voor personen uit de kansengroepen is het van belang dat ook hun competenties verworven via non-formeel leren zichtbaar worden gemaakt. Veelal kunnen zij niet voortgaan op schoolprestaties of diploma’s. Bovendien is er de ervaring dat de talenten/sterktes van deelnemers vaak blinde vlekken zijn. Mensen zonder werkervaring blijken vaak weinig zicht te hebben op hun sterke en zwakke kanten (SLN, 2006: 48).

Het competentiedenken is zowel bij de VDAB (zie de intake-leidraad) als bij een aantal private promotoren reeds vrij goed ingeburgerd. De ervaringen van deze laatste zijn door het Steunpunt Lokale Netwerken (SLN) gebundeld in een publicatie. Web Consult geeft aan dat het competentiedenken een uitstekend uitgangspunt biedt voor de begeleiding van werkzoekenden uit de kansengroepen. ‘Het laat onder meer een sterke integratie en afstemming toe tussen de verschillende onderdelen van een traject naar werk. (...) Voor werknemers uit de kansengroepen biedt het competentiedenken heel wat mogelijkheden om verder te groeien in hun taakuitvoering en om zich te ontwikkelen. Het mag dan echter niet vervallen tot een mechanisch (geautomatiseerd) model, maar dient openingen te laten voor individuele aanpak en betrokkenheid bij de vormgeving van eigen ontwikkelingskansen. Op deze wijze leidt deze methodiek tot een groter zelfinzicht bij de cursisten/werknemers en een bewustzijn van de eigen mogelijkheden’(SLN, 2006: 31).

Competentiedenken moet meer zijn dan enkel een statisch bepalen van de aanwezige competenties. Competentieontwikkeling impliceert een langetermijndenken en -planning. Sommigen gewagen zelfs van een sneeuwbaaleffect (SLN, 2006: 33). Het ontwikkelingsproces is namelijk constant onderhevig aan verschillenden fac-

toren die ofwel in positieve zin de sneeuwbal in gang kunnen zetten ofwel in negatieve zin blokkeren. Dit staat in tegenstelling met een enge visie die erop gericht is om werkzoekenden zo snel mogelijk en via zo kort mogelijke trajecten naar werk te leiden, zonder in die gevallen aandacht te schenken aan verdere ontwikkelingskansen om zo de verankering op de arbeidsmarkt te verstevigen.

De capability-benadering van Sen is dan niet ver weg (Sen, 1993). De 'capability' staat voor een set van mogelijkheden om een bepaald niveau van levenskwaliteit ('doings' en 'functionings') te realiseren in diverse levensdimensies. We komen hierop terug in hoofdstuk 5.

5.2 Intake en screening in het competentieparadigma

Competentiedenken gaat in beeld brengen wat de mogelijkheden zijn van mensen. Dat verklaart waarom het belangrijk is om veel energie te investeren in de screening en oriëntering van kansengroepen. Een goed onderbouwde screening en oriëntering tijdens de start van een traject is van kapitaal belang. Een klant op het verkeerde spoor zetten leidt immers tot demotivatie en is uiteindelijk een verspilling van geld en tijd.

De dynamische opvatting over competenties impliceert ook dat screening geen éénmalige, maar een recurrente activiteit is. Bovendien worden screening en oriëntering steeds vaker in één adem genoemd. Het gaat om twee instrumenten ter ondersteuning van loopbaankeuzen.

6. Besluit

In dit hoofdstuk hebben we getracht een actueel beeld te schetsen van het doelgroepenbeleid en de bijhorende onthaal- en screeningspraktijk bij de VDAB.

Een eerste onderzoeksvraag betrof de gangbare *definities van prioritaire (kansen)groepen*. De analyse resulteerde in enkele zeer verschillende maar deels overlappende definities:

- De categorie 'langdurig werklozen' blijft uiteraard zeer belangrijk, maar is als dusdanig niet nuttig als beleidscategorie omdat men precies probeert om zo snel mogelijk na de instroom in de werkloosheid gericht te interveniëren om langdurige werkloosheid te voorkomen.
- De 'kansengroepen' omvatten in het (huidige) VDAB-jargon vier categorieën: allochtonen, arbeidsgehandicapten, kortgeschoolden en 50-plussers. Samen waren ze in het najaar van 2007 goed voor ca. 120 000 personen. Vermits niet al deze werkzoekenden een 'méér dan alleen arbeidsgerelateerde behoeften aan ondersteuning' hebben, vermoeden we dat deze categorie te ruim is als voorwerp van dit onderzoek.

- Binnen de kansengroepen werd ingezoomd op één categorie, de arbeidsgehandicapten (ca. 29 000 personen), waarvoor reeds langer een specifieke en gespecialiseerde aanpak verzekerd wordt. Alhoewel een groot deel van deze groep andere dan arbeidsgerelateerde ondersteuningsbehoeften heeft, overlapt ze o.i. slechts gedeeltelijk met de doelgroep van ons onderzoek.
- Tenslotte werd ingezoomd op een subgroep van de ‘curatieve aanpak’, geschat op 8 000 individuen, die te kampen heeft met andere dan arbeidsmarktgerelateerde problemen. De VDAB gewaagt van de MMPP-groep (mensen met medische, mentale, psychische of psychiatrische problemen). Het is vooral met het oog op deze categorie dat dit onderzoek werd opgedragen, alhoewel men vermoedt dat ook deze afbakening enigszins arbitrair en onvolledig blijft. We kunnen vermoeden dat er buiten de MMPP-kenmerken nog andere ‘niet-arbeidsgerelateerde ondersteuningsbehoeften’ bestaan.

Kortom, de 8 000 waarover zoëven sprake was lijkt ons de ondergrens te zijn van de omvang van de beoogde doelgroep.

In het volgende hoofdstuk zullen we het VDAB-perspectief aanvullen met de ervaring van andere relevante actoren, met name private diensten maar vooral doelgroeporganisaties. Dat zal uiteraard noch de afbakening van de prioritaire doelgroepen, noch de identificatie van hun behoeften vereenvoudigen. Belangrijk is echter dat de veelheid van perspectieven een ‘rijker’ beeld schetst van de diversiteit van behoeften, en zodoende het aanbod van diensten beter informeert.

Dit hoofdstuk leert ons ook heel wat over de VDAB-ervaring inzake intake- en screeningprocedures. Screening is die activiteit die erop gericht is via systematisch, gestandaardiseerd en objectief bevragen betrouwbare en valide informatie te leveren over en voor de klant over zijn plaats, kansen en gewenste trajectstappen op de arbeidsmarkt (VDAB, 2004). Met name de CGVB’s/GA’s hebben een bijzondere diagnostische expertise in huis voor de doelgroep van de arbeidsgehandicapten. Deze expertise kan, mutatis mutandis, ook voor andere doelgroepen (onder andere de MMPP-groep, de doelgroep van de activeringsbegeleiding) gebruikt worden.

Positief is verder dat de VDAB werkt met een uniek dossier. Deze ‘dossiermanager’ is een belangrijke ingangspoort tijdens de arbeidsbemiddeling om de (beroepsspecifieke) competenties in kaart te brengen. In moderne screeningsinstrumenten staan competenties immers steeds meer centraal. Dit geïnformatiseerd bestand kan onder andere aangeven wat het verschil is tussen de aanwezige competenties bij het individu en het ‘gewenste’ beroep. Daarnaast heeft de VDAB geïnvesteerd in geïnformatiseerde instrumenten om de koppeling tussen werkzoekende en werkgever permanent te ondersteunen.

Het instrumentarium stuit echter op beperkingen bij toepassing op een (heterogene) doelgroep met een meer ingewikkelde vraag naar ondersteuning. Voor werkzoekenden die af te rekenen hebben met een ingewikkelde situatie, lijkt het nodig om los te komen van een gestandaardiseerd trajectmodel. Uit de behoeftenschets (cf. hoofdstuk 2) blijkt dat goede communicatieve vaardigheden op individueel niveau cruciaal zijn om te achterhalen welke precies de behoeften zijn van de werkzoekenden. Dan nog blijft die behoeftendetectie een moeilijke zaak. Voor een gedeelte heeft men hieraan willen tegemoet komen door een oriëntatiemodule in te bouwen. In deze fase is er meer ruimte voor een meer gedifferentieerde diagnose van behoeften. Ook met de beroepsverkennde stages is er ruimte geschapen om de individuele competenties, behoeften en aspiraties verder uit te klaren. Toch blijft het nog hoofdzakelijk bij een arbeidsgerichte screening - wat ons niet hoeft te verwonderen - maar bij een deel van de werkzoekenden ontoereikend blijkt.

Voor werkzoekenden met meervoudige behoeften aan ondersteunende dienstverlening blijkt een dubbele accentverschuiving in het intake- en screeningsproces van belang:

- van een jobgerichte naar een persoonsgerichte screening;
- van een statische naar een dynamische aanpak.

De VDAB focust in de regel, om evidente redenen, op het jobdoelwit als basis voor de screening en oriëntering van een klant en zet hoofdzakelijk geïnformateerde instrumenten in om de screening en oriëntering in beeld te brengen. In het werken met kansgroepen verschuift echter de klemtoon naar een persoonlijke en integrale benadering, omdat deze werkzoekenden complexe, gedifferentieerde ondersteuningsbehoeften hebben. Daarom vertrekken CGVB's/GA's eerder vanuit de persoon met zijn competenties en zijn problematiek, om vervolgens een jobperspectief te bepalen.

Een bijkomende uitdaging ligt in het spanningsveld van een werkzoekende die behoefte heeft aan begeleiding, maar als klant toch het absolute recht heeft eigenaar te zijn van zijn dossier. Kansgroepen vragen om een specifiek gebruik van het instrumentarium, een specifieke taal, enzovoort.

De tweede (deels gerealiseerde) aanpassing betreft een verschuiving van een statische diagnostische screening naar een dynamisch cliëntvolgsysteem. Kenmerkend voor kansgroepen is dat zij vaak geen stabiele, lineaire levens- en arbeidsloopbaan hebben. Niet alleen het ooit behaalde opleidingsniveau (schools verleden), maar ook de wisselende levensomstandigheden en evoluerende competenties zijn parameters die de afstand tot de arbeidsmarkt bepalen. Dit vraagt om een continue monitoring en bijsturing van trajecten. Dit (langer durend) proces is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de trajectbegeleider die beroep kan doen op gespecialiseerde technieken (bijvoorbeeld assessment) om competenties van mensen in beeld te brengen. De invoering van een intakefase vooraf-

gaand aan de 'kwalificerende intake', alsook de invoering van beroepsverken-
nende stages bij de VDAB zijn bedoeld om de individuele werkzoekende meer tijd
te gunnen om zijn competenties en aspiraties af te toetsen, alvorens een bepaald
spoor in te slaan. Maar ook in latere fases van het traject kan een herhaalde scree-
ning op bepaalde vlakken wenselijk zijn.

HOOFDSTUK 2

PROFIEL VAN DE DOELGROEP(EN) EN HUN ARBEIDSINTEGRATIEBEHOEFTE

Geruggesteund door succeservaringen op het vlak van kwaliteit, arbeidstevredenheid en cliënttevredenheid, doet zich bij het uittekenen van ondersteunende en/of hulpverlenende diensten sinds geruime tijd een verschuiving voor van een taakgerichte naar een cliëntgerichte aanpak. Vragen omtrent het profiel van de doelgroep(en), hun behoeften en hoe zij de aangeboden ondersteuning/hulp ervaren, nemen daarin een centrale(re) plaats in en de betrokken organisaties passen zich hieraan zoveel mogelijk aan. Ook op het vlak van arbeidsactivering tekent deze verschuiving zich steeds nadrukkelijker af. Zo wordt vastgesteld dat het werken met profielen van werklozen en het in zwang raken van een individuele aanpak tegenwoordig gangbaar is in alle Europese landen (Van Berkel, 2005). Ook in het eerste hoofdstuk, omtrent recente evoluties in de VDAB-trajectwerking, kwam die tendens duidelijk naar voren. Aan de VDAB-top zelf luidt het dat er gebrek is aan opvang- en begeleidingsmogelijkheden en dat er nood is aan een meer gedifferentieerd begeleidingsmodel in functie van typologieën van werkzoekenden (Leroy, 2006: 8).

In dit hoofdstuk zoomen we dan ook verder in op de doelgroepen waarop het concept van 'werk- en welzijnstrajecten' (verder gedefinieerd in de volgende hoofdstukken) van toepassing hoort te zijn. Wie zijn 'diegenen die ver van de arbeidsmarkt staan'? En wat zijn hun behoeften?

Behalve de VDAB zelf leggen we hiervoor ons oor ook te luister bij enkele belangrijke stakeholders van het VDAB-doelgroepenbeleid. Sinds het najaar van 2005 organiseert de VDAB structureel overleg met de vertegenwoordigers van etnisch culturele minderheden, het Vlaamse netwerk van Verenigingen waar Armen het woord nemen en het Gebruikersoverleg Arbeid en Handicap. Samen vormen zij het zogenaamde stakeholdersforum.⁸ Doelstelling is om via overleg, dialoog en ervaringsuitwisseling te streven naar betere kansen op de arbeidsmarkt voor mensen uit de diverse kansengroepen (VDAB, 2007b: 20). Aangezien ook de OCMW's en private 'derden' een onmisbare rol zijn gaan spelen bij de (arbeids)integratie

⁸ In bijlage 1 vindt men een verdere voorstelling van de drie organisaties.

van kansarme werkzoekenden, voegen we deze stakeholdersgroepen aan het lijstje toe.

Sectie 1 onderzoekt het profiel van diverse kandidaat-doelgroepen; secties 2 en 3 brengen respectievelijk hun behoeften aan ondersteunende diensten en hun aspiraties op het vlak van arbeid en participatie in kaart; en sectie 4 trekt hieruit enkele besluiten.

1. Wie zijn ze?

1.1 Institutioneel afgebakende deeldoelgroepen

In het vorige hoofdstuk zagen we dat de VDAB vier categorieën definieert onder de gemeenschappelijke noemer 'kansengroepen', op basis van de vaststelling dat binnen deze groepen de kans significant groter is dat men langdurig werkloos wordt:

- allochtonen (een van de ouders of twee van de grootouders zijn niet in België geboren en men heeft geen EU-nationaliteit);
- arbeidsgehandicapten (binnen de werkzoekendenpopulatie in Vlaanderen geoperationaliseerd als behorend tot minstens één van drie categorieën: ingeschreven zijn in het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap,⁹ een schoolverleden hebben in het Buitengewoon Onderwijs, door de RVA-VDAB als beperkt of zeer beperkt geschikt gelabeld zijn);¹⁰
- kortgeschoolden (geen getuigschrift van het secundair onderwijs);
- 50-plussers.

In oktober 2007 maakte de VDAB van deze kansengroepen een statistische momentopname (VDAB, 2007).¹¹ De voornaamste bevindingen kunnen als volgt samengevat worden: de vier bovenvermelde kansengroepen zijn in oktober 2007 samen goed voor zowat 122 000 personen of 70% van het totaal aantal Vlaamse werkzoekenden. Dit hoge aandeel houdt uiteraard verband met de algemeen gunstige situatie op de arbeidsmarkt: in dergelijke perioden droogt de arbeidsreserve snel op en blijft vooral de harde kern over.

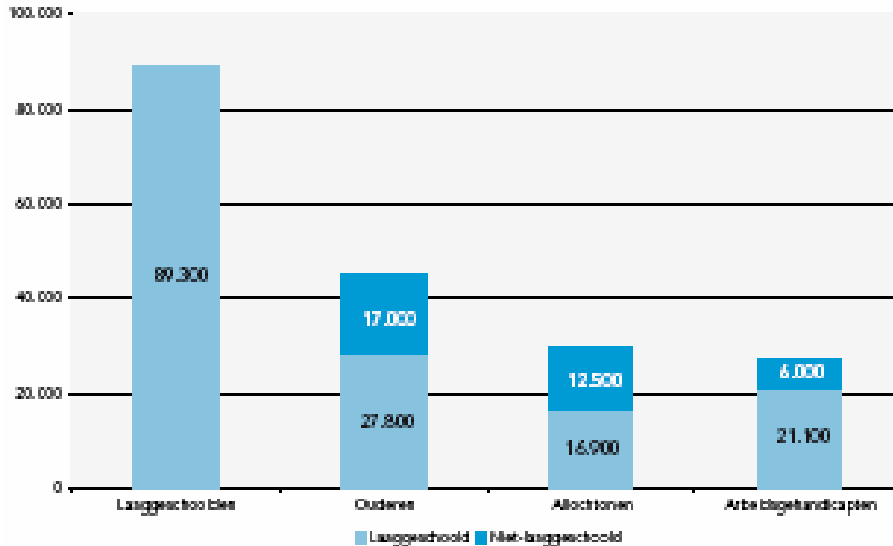
Binnen de kansengroepen behoort bijna driekwart tot de categorie van laaggeschoolden, maar er zijn uiteraard grote overlappingsen tussen de vier doelgroepen onderling. Er wordt een concentratie vastgesteld in Antwerpen (waar 31% van de werkzoekenden allochtoon is) en Oostende. Gent heeft ondanks zijn relatief hoge

⁹ Het gaat hier om personen met een (arbeids)handicap die door de overheveling van het tewerkstellingsbeleid voorheen wel bij het VAPH, maar niet bij de VDAB geregistreerd waren.

¹⁰ Voor meer verfijnde definiëring en cijfergegevens, zie Samoy, (2007a), p. 4-8.

¹¹ De kansengroepen in kaart, *VDAB Ontcijfert*, n°7, 2007.

werkloosheidsgraad een ietwat lager aandeel kansengroepen. Vooral Leuven en Halle-Vilvoorde combineren een lage werkloosheidsgraad met een relatief laag aandeel kansengroepen (resp. 63 en 65%).



Bron: VDAB (2007)

Figuur 2.1 Aantal geregistreerde Vlaamse werkzoekenden behorend tot de diverse kansengroepen (oktober 2007)

Met de sluitende aanpak van de Vlaamse arbeidsbemiddeling is de activering van deze groepen onder druk komen te staan. Een aantal categorieën kampt met zware achterstelling. En die groep wordt groter onder invloed van de vergrijzing. Daarnaast heeft men af te rekenen met een aantal externe belemmerende factoren: mobiliteitsproblemen of problemen met kinderopvang. Belangrijk zijn ook de niet-arbeidsgerelateerde problemen: 16 percent van de doelgroep heeft psychologische, sociaal-psychologische of psychiatrische problemen, of kampt met een verslaving (Leroy, 2006). Bij het begeleiden van langdurig werklozen komen de consulenten tijdens gesprekken in contact met deze werkzoekenden die ver van de arbeidsmarkt staan omwille van een niet-arbeidsmarkt gerelateerde problematiek. Voor deze groep is de oriënteringsmodule dikwijls een maat voor niets geweest, omdat ze door hun specifieke situatie niet ‘passen’ in het reguliere plaatje (Vandenbroucke, 2006: 3).

In het kader van het meerjarenplan werd voor deze groep het initiatief genomen om jaarlijks een 600-tal zogenaamde ‘activeringsbegeleidingen’ op te zetten (Vandenbroucke, 2007a: 19). De doelgroep wordt hierbij omschreven als werkzoekenden die kampen met ernstige medische, mentale, psychische en/of psychia-

trische problemen, al dan niet in combinatie met sociale problemen. De experimentele samenwerkingen tussen de VDAB, de welzijnssector en de geestelijke gezondheidszorg die deze activeringsbegeleidingen gestalte moeten geven, zijn nog maar recent opgestart.

Verder moet worden gedacht aan het cliënteel van de OCMW's. Immers, gerechtigden op het leefloon en gerechtigden op het equivalent-leefloon moeten bereid zijn om te werken. In principe kan het OCMW voor iedereen een geïntegreerd project voor maatschappelijke integratie (GPMI) opmaken, al is het alleen verplicht voor mensen jonger dan 25.

De groep van mensen die aankloppen bij het OCMW is heterogeen en complex, benadrukt de belangenorganisatie VVSG, omdat er zoveel parameters zijn (VSGB, UVCW & VVSG, 2006). Doorgaans staat ze ver van de arbeidsmarkt. Mensen die beroep doen op een leefloon hebben het gevoel dat ze niet kunnen voldoen aan de verwachting van de huidige samenleving om een job te verwerven op een alsmaar flexibeler wordende arbeidsmarkt. Moeilijkheden bij het activeren van OCMW-clieënteel hebben niet enkel te maken met de beschikbaarheid van de betrekkingen, maar ook met de complexiteit van de problemen van het cliënteel, en met het acute karakter van deze moeilijkheden.

Ook de activering van deze cliëntgroep komt steeds meer onder druk te staan. De laatste jaren zijn de OCMW's meer toegerust en geprikkeld om te werken aan de socioprofessionele inschakeling. Meestal verwijst men naar het zogenaamd Lente-programma (2000) als meest belangrijke impuls. Vooral sinds de inwerkingtreding van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie zijn OCMW's genoodzaakt hun tewerkstellingsbeleid uit te breiden.

1.2 De maatschappelijke realiteit buiten de institutionele grenzen om

Het voordeel van een benadering die vertrekt vanuit dergelijke institutioneel afgebakende deeldoelgroepen is dat de respectievelijke organisaties beschikken over databanken en statistische profielanalyses van hun cliënteel. Deze laten toe om een eerste globaal zicht te verwerven op de belangrijkste kencijfers en kenmerken van de doelgroep. We stellen echter vast dat aan deze benadering ook een belangrijke beperking eigen is: ze gaat voorbij aan een stuk maatschappelijke realiteit buiten deze institutionele grenzen om.

Indicaties hiervoor vinden we ten eerste in de verschillende invullingen die aan omschrijvingen van deeldoelgroepen worden gegeven. Zo, bijvoorbeeld, pleit het Gebruikersoverleg Handicap en Arbeid - een koepel van gebruikersorganisaties die bedrijvig is rond het thema tewerkstelling - voor een ruimere categoriale operationalisering van 'personen met een arbeidshandicap'. Het advies dat geformuleerd werd door de commissie Diversiteit van de SERV vormt daarbij het uit-

gangspunt (SERV, 2005: 9). In bijgaande box worden de definities op een rijtje gezet.

Wie is arbeidsgehandicapt, of heeft een functiebeperking?

Personen die behoren tot één van de volgende groepen zouden volgens het Gebruikersoverleg Handicap en Arbeid moeten worden beschouwd als een persoon met een arbeidshandicap zonder dat dit nog verder dient beoordeeld te worden:¹²

- personen ingeschreven bij het VAPH;
- BuSo-afgestudeerden;
- personen die recht hebben op een inkomensvervangende of integratietegemoetkoming;
- personen die recht geven op een bijkomende kinderbijslag op het moment van inschrijving;
- personen die een vergoeding krijgen van het fonds voor beroepsziekten of van een verzekeraar voor een (arbeids)ongeval, berekend op basis van een blijvende graad van arbeidsongeschiktheid van meer dan 66%;
- personen die recht hebben op een invaliditeitsuitkering in het kader van de ZIV (Inclusief personen die vallen onder het stelsel van progressieve tewerkstelling);
- personen met een gestandaardiseerd attest van een geneesheer;
- personen met een multidisciplinair verslag waaruit ook blijkt dat de persoon een arbeidshandicap heeft.

Voor een profielonderzoek van personen met functiebeperkingen verwijzen we naar Verbelen et al. (2005). Stativaria 34 bespreekt hun aantal, hun arbeidsdeelname en sociale integratie, de beleving van hun situatie en de vraag of er sprake is van relatieve deprivatie. In Vlaanderen wordt 12,3% of één op acht personen in de bevolking op arbeidsleeftijd in zijn dagelijkse bezigheden belemmerd door één of meerdere langdurige ziekten, aandoeningen of handicaps. Functiebeperkingen nemen sterk toe met de leeftijd, en worden ook dubbel zoveel aangetroffen bij mensen die hoogstens lager secundair onderwijs volgden (17,5%) als bij mensen met een hoger opleidingsniveau (8,4%). Personen met functiebeperkingen op arbeidsleeftijd zijn overigens aanzienlijk minder aan het werk (39,6%) in vergelijking met personen zonder functiebeperkingen (64,1%). De studie toont cijfermatig aan dat personen met functiebeperkingen er relatief slechter aan toe zijn dan anderen. Personen met functiebeperkingen geven bovendien aan dat ze deze situatie ook als zodanig beleven.

¹² Eén van de grote bekommernissen van gebruikers is dat ze niet telkens weer de vraag krijgen of en welke handicap men heeft.

Ten tweede is er de vaststelling dat lang niet alle werkzoekenden door dergelijke organisaties worden bereikt. Zo, bijvoorbeeld, geven deskundigen uit de minderhedensector reeds lang aan dat een grote groep allochtonen door allerlei omstandigheden niet door de VDAB worden bereikt (Work-Up, 2004: 43) en bevestigt recent onderzoek rond 'onderbescherming ten aanzien van het leefloon' eerdere vaststellingen omtrent niet-bereik door het OCMW (Steenssens et al., 2007). Het kwalitatief luik van dit onderzoek toonde bovendien aan dat achter de opgestelde categorieën waartoe het statistisch cijfermateriaal zich leent, een naar dagelijkse omstandigheden, ervaringen en beleving zeer diverse groep schuilgaat.

Deze bevinding sluit, ten derde en ten slotte, aan bij een vaststelling waar we niet omheen kunnen wanneer we vanuit het ruime praktijkveld van zowel traject- en activeringsbegeleidingsinitiatieven als belangenorganisaties naar de doelgroep kijken: naar profiel, behoeften en beleving laat ze zich niet anders omschrijven dan als een caleidoscopisch geheel van heterogene, elkaar meer of minder overlappende deeldoelgroepen. Zo, bijvoorbeeld, wijst het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen binnen de doelgroep van armen op een aantal 'specifieke doelgroepen': allochtonen, (allochtone) jongeren, vrouwen, ouderen en zelfstandigen (Vandermeerschen, 2007: 38-42). Ook de antwoorden van de bevraagde traject- en activeringsbegeleidingsinitiatieven op onze vraag naar wat 'ver van de arbeidsmarkt staan' betekent in het geval van de doelgroep(en) naar wie men zich richt, vestigen de aandacht op specifieke omstandigheden en behoeften van heterogene, elkaar meer of minder overlappende deeldoelgroepen. Zo, bijvoorbeeld, vestigt de vzw Stebo binnen de ruime doelgroep naar wie zij zich richt de aandacht onder meer op kortgeschoolden, langdurig werkzoekenden, allochtonen, allochtone vrouwen, (allochtone) jongeren, allochtone hooggeschoolden, hoofden van eenoudergezinnen en een groep die 'misschien generatiewerklozen kan worden genoemd'. Andere traject- en activeringsbegeleidingsinitiatieven richten zich dan weer precies op een kleinere, welomschreven 'specifieke' doelgroep. De grote overeenkomst in de omstandigheden en ervaringen van deze doelgroep laat toe om methoden en technieken te ontwikkelen en/of toe te passen die vooral of in het bijzonder voor deze groep geschikt zijn. Zo, bijvoorbeeld, richt het door ons bevraagde ESF-gelijkekansenproject 'Meer vrouwen in de Sociale Economie' van vzw Sociale Werkplaats De Sleutel zich tot (ex-)verslaafde vrouwen en/of vrouwen met een verslaafde partner die inactief zijn en niet door de sociale werkplaats worden bereikt. Andere specifieke doelgroepen in (Europese) traject- en activeringsbegeleidingsinitiatieven zijn onder meer: vrouwelijke (ex-)drugsverslaafden, vrouwelijke (ex-)gedetineerden, jonge (ex-)gedetineerden, (ex-)psychiatrische patiënten, allochtone meisjes, hooggeschoolde allochtone werkzoekenden die hun diploma buiten de EU hebben behaald, en vluchtelingen.

Deze vaststelling van een grote heterogeniteit van de doelgroep en een vaak grote complexiteit van de omstandigheden waarin zij zich bevinden, draagt niet enkel bij aan het op de helling zetten van de piste om uitsluitend te vertrekken van duidelijk aanwijsbare, institutioneel afgebakende deeldoelgroepen. Ze roept ook de meer fundamentele vraag op of een gestroomlijnd gedifferentieerd begeleidingsmodel in functie van een verder uitgewerkte typologie van deeldoelgroepen (met interne homogene en extern heterogene categorieën) wel een aangewezen en haalbare vertrepiste is. Eerder zet ze aan tot een verschuiving naar het ontwikkelen van een veralgemeend *totaalconcept* dat toelaat om de heterogeniteit van 'de doelgroep zoals ze is' en de uniciteit en/of complexiteit van 'individuele cases zoals ze zijn' te respecteren en zo de ruimte voor een individuele, cliëntgerichte aanpak op maat te vrijwaren.

Aangrijpingspunten voor dit totaalconcept zijn de vaststellingen die zich, op basis van de inzichten van traject- en activeringsbegeleidingsinitiatieven en belangenorganisaties laten groeperen onder de noemers:

- behoefte aan ondersteunende diensten;
- behoefte aan arbeid.

In wat volgt gaan we op elk van deze aspecten dieper in.

2. Behoeftte aan ondersteunende diensten

Typierend voor de doelgroep is dat een meerdimensionale dienstverlening onmisbaar is voor het welslagen van herintegratie op de arbeidsmarkt. Het gaat om werkzoekenden die nooit aan werk geraken zonder ondersteunende diensten die de klassieke trajectbegeleiding complementeren. Over welke complementaire ondersteuning gaat het? Hoe moeten we de nood aan deze dienstverlening begrijpen? En hoe verhouden deze dienstverlening en de arbeidstoeleiding zich ten aanzien van elkaar? Op deze vragen zoeken we hier een antwoord. We vertrekken van de algemene vaststelling dat met de waaier aan heterogene, elkaar meer of minder overlappende deeldoelgroepen een waaier van uiteenlopende 'problemen' gepaard gaat die hun afstand van de arbeidsmarkt kenmerken en aldus de ondersteuningsbehoeften aangeven.

Wat het cliënteel van het OCMW betreft, bijvoorbeeld, wijst de VVSG op de volgende weerkerende elementen in de complexe problematiek waarmee deze groep te maken heeft: problemen rond huisvesting, moeilijkheden met arbeidsattitudes, sociale ontworteling – vaak al vanaf de jeugd en doorwerkend tot in de volwassenheid en financiële problemen als gevolg van een aantal andere moeilijkheden.

De activeringsconsulenten van Work-Up wijzen onder 'randvoorwaarden' op volgende problemen: druggebruik, zwartwerk en de werkloosheidsval, niet-pas-

sende huisvesting (dikwijls in concentratiewijken), familiale omstandigheden en gebrek aan voorbeeldfiguren met positieve ervaringen.

Wat de doelgroep van de activeringstendering betreft, wordt (in het Vlaams Actieplan Werkloosheidvallen) de problematiek als volgt geschetst. De helft van de betrokken werkzoekenden heeft medisch-somatische problemen, de andere helft heeft psychische problemen die nog eens met somatische problemen kunnen gecombineerd zijn. Het gaat om langdurig werkzoekenden, waarvan twee op de drie geen diploma secundair onderwijs heeft. Naast de gezondheidsproblematiek en de lage scholing zijn er bij velen van hen nog andere drempels naar werk, zoals: beperkte mobiliteit, een zorgtaak, ernstige sociale belemmeringen, en/of een financiële werkloosheidsval.

Bij nader inzien, laten deze vaststellingen zich structureren in vijf aandachtsvelden. Het gaat om ondersteuningsbehoeften op vlak van:

- welzijn;¹³
- basisvorming en -ervaring;
- motivatie;
- de sociale en culturele context;
- randvoorwaarden.

2.1 Ondersteuningsbehoeften op het vlak van welzijn

Het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen benadrukt het belang van constante aandacht voor welzijn als een noodzakelijke voorwaarde voor succesvolle arbeidsactivering (Vandermeerschen, 2007). Hierin kunnen twee componenten worden onderscheiden:

- ten eerste gaat het om aandacht voor concrete welzijnsgerelateerde problemen: wanneer ernstige problemen met betrekking tot bijvoorbeeld het inkomen, de woonsituatie, en/of de gezinssituatie niet worden aangepakt, is de kans gering om iemand duurzaam aan het werk te krijgen;
- ten tweede gaat het om aandacht voor het psychisch-emotioneel welbevinden. Zo worden onzekerheid en een laag zelfbeeld vaak als belangrijkste drempel aangegeven om werk te kunnen zoeken.

Deze ondersteuningsbehoeften worden ook door andere belangenorganisaties en door traject- en activeringsbegeleidingsinitiatieven herkend.

¹³ 'Welzijn' dient hier veel ruimer te worden geïnterpreteerd dan wat op beleidsvlak onder deze noemer wordt ondergebracht. In dit rapport heeft het begrip welzijn betrekking op de 'kwaliteit van leven' en moet er dus ook worden gedacht aan onder meer gezondheid, wonen, onderwijs en sociale participatie.

Wat concrete welzijnsgerelateerde problemen betreft, wordt gewezen op (acute) ervaringen en omstandigheden die maken dat er onvoldoende 'ruimte', 'kracht' of 'stabiliteit' is om te gaan werken. Weerkerende elementen die hier worden genoemd zijn problemen in verband met inkomen (geen inkomen meer, schulden, een (te) minimale uitkering, ...), huisvesting (geen, precair, ongezond, ...), gezondheid (mentaal, medisch, psychisch, psychiatrisch) en gezinsrelaties (gebroken partnerrelaties, (dreigende) plaatsing van kinderen, intrafamiliaal geweld, ...). Ook vrije tijd wordt regelmatig als aandachtsveld benoemd, in het bijzonder wanneer het een specifieke doelgroep betreft met (recente) ervaring in een residentiële setting (gevangenis, psychiatrie, instellingen uit de bijzondere jeugdzorg, ...).

Wat het psychisch-emotioneel welbevinden betreft, wordt gewezen op ervaringen van schaamte, mislukking, teleurstelling, afwijzing, langdurige werkloosheid, afhankelijkheid (van anderen of van middelen), trauma's, fysiek en/of psychisch geweld en/of eenzaamheid. Deze ervaringen werken belangrijke drempels in de hand voor het zoeken, vinden en behouden van werk. Het gaat dan om 'onzekerheid' (over zichzelf - het eigen kunnen - en ten aanzien van anderen wantrouwen), 'weinig zelfvertrouwen', 'een laag zelfbeeld', 'niet meer geloven in zichzelf', 'angst' en 'het moeilijk hebben met het stellen van grenzen'.

2.2 Ondersteuningsbehoeften op het vlak van basisvorming en -ervaring

Niet enkel deze welzijnsgerelateerde behoeften zetten de doelgroep en de arbeidsmarkt op afstand van elkaar. Omstandigheden zoals lage scholing, een instellingsverleden, langdurige werkloosheid, een vreemde origine, beperkte sociale netwerken en/of beperkte mentale vermogens werpen drempels richting klasieke trajectbegeleiding en arbeidsmarkt op die zich laten karakteriseren als een tekort aan basiskennis en -competenties en zich zo vertalen naar een behoefte aan basisvorming en -ervaring. Belangenorganisaties en traject- en activeringsbegeleidingsinitiatieven vestigen hierbij de aandacht op de volgende componenten.

Wat basiscompetenties betreft wordt onder meer gewezen op problemen met op tijd komen, zich aan afspraken houden, volhouden en omgaan met kritiek en knelpunten. Vaak worden tekorten op dit vlak benoemd als problemen met arbeidsattitudes terwijl tegelijkertijd toch een link wordt gelegd naar competenties die het aanpakken van deze problemen vereisen. Zo wordt onder meer gewezen op zelfstandigheid, het opbouwen van een nieuw levensritme en - ten aanzien van de nieuwe combinatie van arbeid met gezin, huishouden en andere engagementen - organisatietalent, creativiteit en stressbestendigheid. Het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen, spreekt daarom liever van de zogenaamde vaardigheidskloof in plaats van over attitudeproblemen (Vandermeerschen, 2007: 27).

Wat basiskennis betreft gaat het ten eerste om een voldoende beheersing van de Nederlandse taal en geletterdheidsvaardigheden. Het belang van deze basisvaardigheden wordt onderstreept door erop te wijzen dat taalhinder onoverkomelijk kan zijn op de werkvloer (geen planning kunnen lezen en begrijpen, instructies niet of verkeerd verstaan, ...), dat aanwezige competenties en ervaringen ondergesneeuwd worden door een moeizame communicatie terwijl een vlotte communicatie vertrouwen schept, ook bij de werkgever.

Verder wordt ook gewezen op het belang van minimale kennis en -competenties op het vlak van ICT.

Voorafgaand aan of samenhangend met deze kennisdrempels, wordt ook nog een derde, meer omvattende basiskennisvereiste aangehaald: het zich sociaal en soms zelf ruimtelijk kunnen oriënteren in onze samenleving.

Voorts wordt ook gewezen op de nood aan juiste informatie over tewerkstelling, werkgevers, rechten en plichten enerzijds en de nood aan meer zelfinzicht en bewustzijn van de eigen mogelijkheden anderzijds. Eerder al verwezen we naar de vaststelling van het Vlaams Steunpunt Lokale Netwerken (SLN) dat het specifiek voor personen uit de kansengroepen van belang is dat ook hun competenties verworven via non-formeel leren zichtbaar worden gemaakt. Veelal kunnen zij niet voortgaan op schoolprestaties of diploma's. Bovendien is er de ervaring dat de talenten/sterktes van deelnemers vaak blinde vlekken zijn. Mensen zonder werkervaring blijken vaak weinig zicht te hebben op hun sterke en zwakke kanten.

Gebrek aan zelfinzicht als kennisdrempel, tenslotte, wordt soms ook aangehaald als een probleem. Het gaat dan om wat 'zorgvermijdinggedrag' wordt genoemd: problemen niet onderkennen en er bijgevolg niet aan werken.

2.3 Ondersteuningsbehoeften op het vlak van motivatie

Naast kunnen werken (inzetbaarheid) wordt willen werken (motivatie) beschouwd als een cruciaal element bij het inschatten van de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt (Vlaamse Regering, 2006: 3). Het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen, spreekt in dit verband over 'perspectieven en keuzemogelijkheden' (Vandermeerschen, 2007: 16). Ook de andere belangenorganisaties en traject- en activeringsbegeleidingsinitiatieven (h)erkennen het belang van motivatie voor een traject richting arbeidsmarkt en vestigen de aandacht op de extrinsieke en intrinsieke componenten ervan. Zo wordt erop gewezen dat indien werkzoekenden te weinig financiële stimuli hebben om uit te gaan werken en daarbij door de inhoud van de job ook niet aangesproken worden op wat hen echt in beweging zet, dit de afstand tot de arbeidsmarkt zeer groot maakt.

Met betrekking tot het traject zelf worden zelfstandigheid en het vormgeven aan een eigen toekomstproject en het 'perspectief op werk' na het volgen van een opleiding als stimulerende succesfactoren aangehaald. Precaire verblijfstatuten en onzekerheid over verblijfspapieren zetten een motiverend perspectief op de heling.

Wat het nagestreefde werk zelf betreft, wordt als belangrijke extrinsieke component van motivatie het perspectief op 'winst' op het vlak van (beschikbaar) inkomen genoemd. Dat deze in de praktijk niet altijd wordt gerealiseerd, kan te maken hebben met:

- loonbeslag omwille van schulden;
- de werkloosheids- en bijstandsval (door de combinatie van een laag loon met het wegvallen van allerlei sociale voordelen en bijkomende kosten (bijvoorbeeld kinderopvang, vervoer, een hogere sociale huurprijs));¹⁴
- zwartwerk.

Noteer dat een financieel onaantrekkelijk werkaanbod op korte termijn kan uitmonden in een meer substantiële winst op langere termijn (rekening houdend met (her)opbouw van sociale zekerheidsrechten, anciënniteitsvergoedingen enzovoort. Vaak beschikt de betrokken werkzoekende echter niet over de nodige informatie om die potentiële winst in te schatten.

Anderzijds wordt opgemerkt dat er soms onrealistische looneisen zijn van werkzoekenden die productiewerk willen verrichten.

Andere mogelijke extrinsieke componenten zijn perspectieven op een toegenomen sociale status (door sociaal gewaardeerd werk) en een verruiming van het sociale netwerk.

Als te stimuleren intrinsieke componenten van motivatie worden genoemd: zelfwaardering (door 'zinnig' werk), zelfontplooiing en - vooral - 'doen wat je graag doet', 'aangesproken worden op wat je in beweging zet'.

Het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen, wijst ten slotte ook op het belang van het wegwerken van risico's en sancties (Vandermeerschen, 2007: 17). Voor mensen die afhankelijk zijn van een netwerk aan diensten, kan het uitoefenen van een job negatieve gevolgen hebben. Factoren van stabiliteit (bijvoorbeeld een inkomen, een begeleider, een gratis vervoersabonnement, een woning) en dingen die het leven de moeite waard maken (bijvoorbeeld kinderen of sociale relaties), verdienen grote zorg. De angst om dit alles te verliezen door te gaan werken - al dan niet gestoeld op juiste of volledige informatie - werkt remmend.

¹⁴ Hetzelfde kan het geval zijn voor tewerkgestelden in een sociale of beschutte werkplaats die doorstromen naar het NEC. In dit geval kan er sprake zijn van een 'werkplaats-val' (Heylen & Bollens, 2007: 49).

2.4 Ondersteuningsbehoeften op het vlak van sociale en culturele context(en)

Op basis van de inzichten en ervaringen van belangenorganisaties en traject- en activeringsbegeleidingsinitiatieven stellen we vast dat een trajectbegeleiding vaak niet om het belang van de verbondenheid van de cliënt met zijn of haar sociale en culturele context(en) heen kan. Dat is niet verwonderlijk: een trajectbegeleiding grijpt in op het dagelijks leven van de cliënt en de leefwereld waarin zich dit voltrekt is opgebouwd uit het sociale netwerk waarvan hij of zij deel uitmaakt (Steenssens, 2001: 56).

Ten eerste is er het belang van het hebben van een (voldoende uitgebreid) sociaal netwerk op zich. Dit belang heeft te maken met de vele functies die een sociaal netwerk kan vervullen, ook ten aanzien van de al eerder genoemde ondersteuningsbehoeften (zie onder meer Thys et al., 2004: 42-49; Steenssens et al., 1996). Het gaat hier dan onder meer om (zelf)vertrouwen, zingeving, het gevoel ergens bij te horen, instrumentele (dit is praktische, informatieve en materiële) steun, emotioneel-affectieve steun en mogelijkheden van informeel leren. Het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen, stelt minimaal participeren aan de samenleving als een noodzakelijke voorwaarde voorop, alvorens over werk kan worden gedacht of gesproken (Vandermeersch, 2007: 15).

Ten tweede is er het belang van het ondersteunende of net belastende effect dat dit netwerk kan hebben specifiek ten aanzien van de zoektocht naar werk. Een weerkerend element dat door belangenorganisaties en traject- en activeringsbegeleidingsinitiatieven wordt genoemd, is het niet mogen, kunnen of willen werken omwille van de partner, de ouders, afhankelijke gezinsleden, de peergroup of de culturele gemeenschap.

2.5 Randvoorwaarden

In de klassieke trajectbegeleiding worden (flexibele) kinderopvang en mobiliteit (en de combinatie van beide indien men niet over eigen vervoer beschikt) vaak als eerste - zometeen enige - ondersteuningsbehoeften genoemd. Met betrekking tot de doelgroep die ver van de arbeidsmarkt staat, komen deze 'klassiekers' als laatste in het vizier.

Dit wil echter nog niet zeggen dat deze behoeften zich pas laten gelden wanneer tewerkstelling zich effectief realiseert. Zij kunnen zich ook stellen wanneer engagementen in een traject richting arbeidsmarkt worden aangegaan (vorming, opleiding, meer of minder intensieve hulpverlening). Bovendien wordt opgemerkt dat het pas zoeken van kinderopvang bij tewerkstelling vaak te laat is terwijl de extra kostprijs ervan bij werkloosheid niet kan worden gedragen.

3. Behoeftte aan arbeid

Welk type van arbeid (of arbeidsmatige activiteit) stellen de 'werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt' voorop? Alhoewel het officiële discours meestal uitsluitend de kaart van regulier werk trekt, blijkt dat in de praktijk voor de betrokken doelgroepen niet altijd haalbaar. Zijzelf hanteren vaak een veel ruimer begrip van 'participatie' respectievelijk 'actief burgerschap', deels bij gebrek aan opportuniteiten op een arbeidsmarkt met blijvend hoge werkloosheidsgraden, deels ook omdat zij niet in staat zijn om te voldoen aan de vereisten van een reguliere baan.

Onze analyse in deze sectie is voornamelijk gebaseerd op documenten van armenorganisaties. We menen echter te mogen stellen dat ze, mutatis mutandis, ook voor de andere doelgroepen uit deze studie van toepassing zijn.

Armen en de organisaties waarin zij zich verenigen of waardoor zij hun stem laten horen, verrichten heel wat onderzoeks- en beleidsgericht werk omtrent arbeid en tewerkstelling (zie onder meer Vandermeerschen, 2007; ATD Vierde Wereld, 2004 en de tweejaarlijkse verslagen van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2001, 2003, 2005, 2007). In navolging van het Algemeen Verslag over de Armoede (ATD Vierde Wereld et al., 1994), gebeurt dit vanuit de invalshoek van de toegang tot de grondrechten: het gaat om 'het recht op arbeid en sociale bescherming'. We vinden in dit werk heel wat aanknopingspunten om de behoefte aan arbeid van diegenen die het verst van de arbeidsmarkt staan, te karakteriseren.

3.1 De ideale professionele integratie

Allereerst wijzen armenverenigingen erop dat veel van hun leden blijven hunkeren naar reguliere arbeid als ultiem doel (ATD Vierde Wereld, 2004: 6). De kenmerken van een 'goede job' of 'droomjob' die worden genoemd, verschillen niet van de basiskenmerken van iedere duurzame job (Vandermeerschen, 2007: 28; ATD Vierde Wereld, 2004: 8):

- gewaardeerd worden (door de baas, de collega's, de samenleving);
- werk dat combineerbaar is met het privéleven;
- werk dat je graag doet;
- nuttig werk;
- de nodige tijd en begeleiding krijgen om met het werk vertrouwd te geraken;
- kunnen leren en evolueren (werk met perspectief, promotiemogelijkheden, kunnen groeien door opleiding en hoger loon);
- een goede sfeer op het werk;
- werk dat je zelfwaarde doet stijgen;
- werk waarvan je het tempo aankan;
- niet schadelijk voor de gezondheid;

- een goed inkomen;
- medezeggenschap;
- interesse voor de werkgever, de firma waarvoor je werkt, waardoor je ook fier kan zijn;
- werkzekerheid, vast werk, een ‘duurzame’ job.

Deze kenmerken sluiten aan bij wat door Paugam (aangehaald in: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2001: 180) als ‘het ideale soort professionele integratie’ wordt gedefinieerd:

“een dubbele waarborg van de materiële en symbolische erkenning van arbeid en van de sociale bescherming die ermee samenhangt”.

De symbolische erkenning van arbeid heeft betrekking op de zin en het nut die de werknemer aan zijn werk toekent. De materiële erkenning van arbeid heeft betrekking op een loon dat voldoende hoog is om een waardig leven in gezinsverband te leiden. Daarnaast moet het werk het recht op sociale bescherming in al haar aspecten openen. De Vlaamse verenigingen waar armen het woord nemen, spreken in dit opzicht over ‘kwalitatieve tewerkstelling’, die bijdraagt tot de levenskwaliteit van mensen in armoede en ook een belangrijke hefboom is om uit de armoede te geraken (Vandermeersch, 2007: 4).

Belangrijk is dat arbeidsintegratie (en bij uitbreiding activering), hiermee wordt gekarakteriseerd als een (weliswaar krachtig) *middel* in functie van maatschappelijke integratie en niet als een doel op zich (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2001: 184). Een dergelijke blikverruiming en -verschuiving opent perspectieven waarin rekening kan worden gehouden met een aantal vaststellingen omtrent de (on)mogelijkheden van de ‘ideale professionele integratie’ terwijl het recht op zinvolle maatschappelijke participatie gewaarborgd blijft.

3.2 De nood aan zinvolle participatie

Een aantal vaststellingen geven aan dat voor de groep die het verst van de arbeidsmarkt staat, de mogelijkheden op kwalitatieve tewerkstelling beperkt zijn (ATD Vierde Wereld, 2004: 7-8; Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2001, 2003, 2005 & 2007).

Ten eerste is de capaciteit van de bestaande (c.q. erkende) tewerkstellingsmogelijkheden voor kortgeschoolden (gaande van het normaal economisch circuit, over de sociale economie, tot arbeidszorg) beperkt. Meer concreet wordt er vanuit trajectbegeleidingsinitiatieven bijvoorbeeld op gewezen dat knelpuntberoepen meestal geschoolde arbeidskrachten betreffen en niet het productie- of schoon-

maakwerk waarop kortgeschoolden zich kunnen richten. Verder wordt ook gewezen op werkzoekenden die (ook) geen manueel werk kunnen verrichten.

“Korte scholing maakt matching met meer specifieke profielen moeilijk. Binnen onze doelgroep bereiken we minder de 'vakmensen' en kunnen we minder snel een knelpuntberoep invullen. Lassers, vrachtwagenchauffeurs voor moeilijk of gevaarlijk transport, techniekers, electriciens, ..., deze zijn ondervoertegenwoordigd in onze doelgroep. We hebben bij de kortgeschoolden meestal mensen die zich richten tot productiewerk en/of schoonmaak.” (Stebo vzw)

“Er zijn mensen die geen manueel werk meer kunnen omwille van hun beperking en niet de capaciteiten hebben om zich te herscholen, maar die wel gemotiveerd zijn om te werken of moeten gaan werken omwille van financiële redenen of hun statuut.” (ATB - Vlaams Brabant)

Ten tweede is ook de flexibiliteit van deze tewerkstellingsmogelijkheden beperkt. Het gaat hier om de beschikbaarheid van 'passende' betrekkingen waarvoor de kwaliteitscriteria moeilijk in algemene termen te vatten zijn. Voor sommige personen met een lage draagkracht is een baan met 2 à 3 werkuren per dag soms een ideale oplossing, terwijl anderen dit verwerpelijk zouden vinden. Ouders en in het bijzonder alleenstaande ouders hebben nood aan een flexibele job die verenigbaar is met de gezinsverantwoordelijkheden.

Ten derde (en hiermee samenhangend) wordt er juist op gewezen dat de kwaliteit van de meest toegankelijke jobs (arbeidsvoorwaarden, -inhoud en -verhoudingen) bediscussieerbaar is en/of zelfs trendmatig afneemt.

Ten vierde wordt erop gewezen dat moet worden (h)erkend dat tewerkstelling, hoe minimaal ook, voor sommigen een (al of niet tijdelijke) onmogelijkheid is in het licht van de nodige balans tussen draagkracht en draaglast (cf. de al eerder genoemde concrete en psychische welzijnsproblemen of het 'belast' zijn met een zorgtaak in de eigen sociale context).

Belangrijk in het licht van deze vaststellingen, is de vaststelling dat, meer dan werk 'an sich', armen het recht claimen op maatschappelijke participatie, het recht om zich voor de samenleving nuttig te voelen (ATD Vierde Wereld, 2004). 'Arbeidsparticipatie' (en bij uitbreiding activering richting arbeidsparticipatie) verdient in dit opzicht een complementerende aanvulling. Het gaat dan om 'participatie in ruimere zin'. Ten aanzien van activering in OCMW's wordt deze verruimde invalshoek als volgt omschreven (Hermans, 2005b: 20):

“Hierin is er plaats voor integratie op de reguliere of beschermende arbeidmarkt, maar ook voor andere vormen van sociale integratie zoals vrijwilligerswerk, buurtwerk en participatie aan verenigingen. Deze soort integratie zou ook bijdragen aan het creëren van een stabiel gezinsleven, het verbeteren van het opvoedingsklimaat binnen het gezin, het bieden van tijd

en ruimte voor leefloongerechtigden met psychische problemen en voor drugsverslaafden, enzovoort."

Hierbij wordt de meerwaarde van 'participatie in ruimere zin' voor de samenleving onderstreept (ATD Vierde Wereld, 2004: 15).

3.3 Participatie én arbeid in een langetermijnperspectief

Het recht op participatie, beklemtonen armenverenigingen, is geen substituut voor het recht op arbeid. Het recht op arbeid moet worden begrepen als (ATD Vierde Wereld, 2004: 16):

"het recht om een persoonlijke bijdrage te leveren aan de economische en sociale realiteit, en daarvoor in ruil een rechtvaardige vergoeding en sociale bescherming te krijgen."

Arbeid, zo wordt gesteld, zou een basiselement moeten zijn van participatie.

Dit betekent ten eerste, dat naast, of beter: binnen, de (h)erkenning van participatie in ruimere zin, het recht op arbeid geopend moet blijven. Belangrijk in dit opzicht is dat mensen niet worden 'opgesloten' in hun participatieplaats, maar blijvend kansen krijgen om te *leren* en te *evolueren*. Naargelang de (minder of meer veranderende) persoonlijke en/of maatschappelijke omstandigheden, is een bepaalde participatieplaats dan een minder of meer tijdelijke tussenstap.

Dit betekent ten tweede, dat in het verlengde van trajectbegeleiding naar een (arbeids)participatieplaats aandacht moet gaan naar een verder doorgezette *ondersteuning óp de arbeidsmarkt en loopbaanbegeleiding*. Zinvol, duurzaam activeren, zo wordt door armenverenigingen gesteld, stopt niet met het aanvatten van tewerkstelling (Vandermeerschen, 2007: 26; ATD Vierde Wereld, 2004: 23). Men loopt anders het gevaar dat alle energie en moeite terug weggeveegd worden en dat bij mislukking de afstand tot de arbeidsmarkt enkel maar groter wordt. Op basis van de ervaringen met kansengroepen binnen het ESF-EQUAL-programma klinkt het zo (Europese Commissie – EQUAL, z.d.):

"Finding employment is one thing but maintaining a job or developing a career is another issue, especially as retaining the same job for a lifetime is no longer a realistic prospect for many people."

In dit langetermijnperspectief, of beter: onder deze langetermijnvoorwaarden, kan ook het vaak bediscussieerde interimwerk als een per definitie tijdelijke, maar in de praktijk vaak enige reële mogelijkheid, als 'opstap' een plaats onder de participatieplaatsen krijgen.

"De opstap gebeurt voor meer dan 50% via interimwerk. Het maatschappijbeeld is sterk veranderd. Een eerste opstap naar de arbeidsmarkt is voor veel jongeren uitzendarbeid. Dit

biedt mogelijkheden maar ook beperkingen. Het lange termijn denken wordt negatief beïnvloed, de loyaliteit naar het bedrijf toe is minder of niet aanwezig en de keuze om op te stappen bij problemen wordt sneller genomen. Anderzijds is er een groep die zich goed voelt bij afwisseling en via korte en langere opdrachten zo goed als regelmatig aan het werk is.”
(Stebo vzw)

Wat vrijwilligerswerk betreft, bestaat in Nederland reeds een lange traditie om werkzoekenden waarvan na screening is gebleken dat ze erg moeilijk bemiddelbaar zijn, in te schakelen via het vrijwilligerswerk (Spies & Vanschoren, 2005: 21). In ons land is vrijwilligerswerk als vorm van activering nog niet zo sterk ingeburgerd. Een aantal buurtdiensten werken met vrijwilligers, naast een kern van bezoldigd personeel. ATD Vierde Wereld wijst evenwel op het belang van het behouden van het vrije karakter dat eigen is aan vrijwilligerswerk. Het is een recht dat los staat van een sociaal statuut: vrijwilligerswerk - ook met een beperkte vergoeding - moet kunnen, los van of je nu tewerkgesteld, werkzoekend, arbeidsongeschikt, gepensioneerd of in opleiding bent (ATD Vierde Wereld, 2004: 18).

4. Besluit

In dit hoofdstuk verruimden we het perspectief op de doelgroep(en) en hun behoeften door ook aandacht te schenken aan de inzichten van doelgroeporganisaties en private traject- en activeringsbegeleidingsinitiatieven. Aansluitend bij de algemene evolutie naar een meer cliëntgerichte aanpak op maat lag de focus daarmee bij de perceptie van de doelgroepen zelf.

Een eerste vaststelling is dat naast de doelgroepafbakening van de VDAB (kansengroepen, MMPP-groep, arbeidsgehandicapten, ...) ook het OCMW-cliënteel en de 'niet bereikte werklozen' in het perspectief op de doelgroep(en) en hun behoeften dienen te worden opgenomen. Zelfs deze toevoeging garandeert niet dat alle potentieel belanghebbenden in kaart gebracht zijn. Vandaar het belang van een universeel in plaats van een categoriaal kader: het laat toe om de heterogeniteit van 'de doelgroep zoals ze is' te respecteren.

Dit universele criterium voor afbakening van de doelgroep is het bestaan van andere dan arbeidsmarktgerelateerde behoeften aan ondersteuning: met andere woorden, elke persoon met een kwetsbare arbeidsmarktpositie, die ook op één of meerdere andere vlakken professionele dienstverlening nodig heeft, komt voor de integrale trajectwerking in aanmerking. Noteer ook de kwalificatie 'persoon met een kwetsbare arbeidsmarktpositie' - eerder dan 'werkzoekende' - daarmee wordt aangegeven dat de integrale trajectwerking kan doorlopen na plaatsing van de werkzoekende, om een duurzame arbeidsintegratie te verzekeren. Bovendien zouden ook personen in aanmerking moeten komen die (nog) niet werkzoekend zijn, bijvoorbeeld jongeren uit het BuSO of het DBSO, of (ex-)gedetineerden.

Meteen wordt duidelijk dat de totale doelgroep wel veel ruimer kan worden dan de 8 000 personen tot wie de activeringsbegeleiding zich momenteel richt. Er zal overigens onvermijdelijk een zekere 'grijze zone' zijn aan de bovengrens van de doelgroep, omdat het moeilijk is om a priori de intensiteit van behoeften te bepalen. De VDAB zal bijgevolg door middel van een gespecialiseerde, multidisciplinaire screening de functie van 'gatekeeper' moeten uitoefenen.

Een analoge vaststelling tekent zich af op het vlak van behoeften aan ondersteuning. De behoeften zijn uitermate divers en kunnen betrekking hebben op:

- welzijn (het psychisch-emotioneel welbevinden en concrete welzijnsgerelateerde problemen);
- basisvorming- en ervaring;
- extrinsieke en intrinsieke motivatie;
- de sociale en culturele context;
- de 'klassieke' randvoorwaarden van kinderopvang en mobiliteit.

Het gepast inspelen op deze behoeften vereist een zeer flexibel en wijdvertakt aanbod van diensten. Dit moet de ruimte voor een sluitende, individuele, cliëntgerichte aanpak op maat vrijwaren.

Wat de finaliteit van de trajectwerking betreft, stellen we vast dat de betrachtingen van de betrokken cliënten zich niet beperken tot reguliere arbeid, en zelfs niet te vatten zijn door een keuze tussen de oriëntatiemogelijkheden van het NEC, de sociale economie en de arbeidszorg. Elke vorm van arbeid, of zelfs 'participatie' (zorg, vrijwilligerswerk, ...) moet tot het spectrum van de (tussen)doelen kunnen behoren. Reguliere arbeid blijft weliswaar het ultieme doel. Een langetermijnperspectief op deze vormen van (arbeids)participatie, met aandacht voor nazorg als een afrondingsfase en voor loopbaanbegeleiding als een complementair vervolg, garandeert dat de doelgroep niet wordt 'afgeleverd' in een (arbeids)participatieplaats, maar integendeel blijvend kansen krijgt op leren en evolueren. Tegelijkertijd kunnen onder deze langetermijnvoorwaarden ook het vaak bediscussieerde interimwerk en de risicovolle stap naar zelfstandig ondernemerschap een plaats onder de participatieplaatsen krijgen.

DEEL 2

INNOVERENDE PRAKTIJKEN

Voor de ontwikkeling van een totaalconcept voor arbeidsintegratie voor diegenen die het verst van de arbeidsmarkt staan, vertrokken we in deel 1 van bevindingen omtrent de doelgroep-zoals-die-is. We stelden daarbij vast dat deze doelgroep kan worden gekarakteriseerd als een waaier van heterogene, elkaar minder of meer overlappende deeldoelgroepen die, wat hun behoeften op vlak van arbeidsintegratie betreft, gepaard gaat met:

- een waaier aan trajectgebonden ondersteuningsbehoeften op vlak van activering naar werk en zorg voor welzijn;
- de behoefte aan een waaier aan oriëntatie- (c.q. integratie-)mogelijkheden.

In dit tweede deel beschrijven we praktijkervaringen met betrekking tot trajectbegeleiding, waarbij ingespeeld wordt op die brede waaier(s) aan ondersteunende diensten en finaliteiten.

In *hoofdstuk 3* staan innoverende praktijken in Vlaanderen en Nederland centraal. Voorop staat de algemene bevinding dat werken aan de arbeidsintegratie van deze doelgroep niet uitsluitend een zaak is van werken met deze doelgroep (de aanbodzijde van de arbeidsmarkt). Minstens even belangrijk is het flankerend werken met zowel de potentiële werkgevers (de vraagzijde van de arbeidsmarkt) als met de bemiddeling zelf tussen deze beide zijden van de arbeidsmarkt. Deze drieledige activerings- en ondersteuningstaak vormt de ruggengraat van dit hoofdstuk. We illustreren dit alles met concrete cases. Het gaat hier voornamelijk om Vlaamse voorbeelden, maar regelmatig verwijzen we ook naar buitenlandse praktijken, in het bijzonder naar de case 'Helmond Actief', die, in het Nederland van na de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) in 2004, op basis van behaalde resultaten algemeen wordt beschouwd en bezocht als 'best practice' (Van der Laan & Kersten, 2007). De voorbeelden zijn illustratief opgevat en zeker niet exhaustief. We zijn ons er van bewust dat er in de praktijk ongetwijfeld nog vele andere goede voorbeelden bestaan die hier niet worden genoemd.

In *hoofdstuk 4* wordt op basis van een studiereis het Finse 'Labour force service centre' model (kortweg LAFOS¹⁵) voorgesteld en besproken. Met de keuze voor Finland pikken we in op het 'Actief Sociaal Beleid', dat past in een internationale trend van nieuwe activeringsmodellen in de lidstaten van de Europese Unie.

¹⁵ Afkorting overgenomen uit: Arkil R. (2004), *The Active Labour Market Policy Reform – The Second Wave*, Discussion Paper Peer Review, May 13-14 2004, Helsinki.

HOOFDSTUK 3

INNOVERENDE PRAKTIJKEN IN VLAANDEREN EN NEDERLAND

1. Werken aan de aanbodzijde: het activeren en ondersteunen van de doelgroep

1.1 Een solide basis als vertrekpunt

In hoofdstuk 2 werd gewezen op het belang van *kunnen werken* (inzetbaarheid) en *willen werken* (motivatie) als cruciale elementen bij het inschatten van de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt. Het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen voegt hier een dimensie aan toe, namelijk ‘*kunnen willen*’. Er is met andere woorden een minimale ‘grond onder de voeten’ nodig opdat een cliënt de nodige energie kan besteden aan een integratietraject.

De waaier aan ondersteuningsbehoeften binnen de doelgroep, zoals deze naar boven kwamen in deel 1, roept de vraag op of en hoe deze na elkaar (volgtijdelijk) dan wel gelijktijdig moeten/kunnen worden aangepakt.

(Aanzetten tot) antwoorden hierop vinden we in de literatuur ten eerste met betrekking tot *ondersteuning op vlak van welzijn* en *activering naar werk* (met focus op basisvorming en -ervaring en het werken aan een sociaal netwerk). Zo stelt Hermans (2005b: 20) dat toeleiding naar de arbeidsmarkt pas kan worden nagestreefd als een *solide basis*, een veilig platform is gevormd (Hermans, 2005b: 20). Ook het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen benadrukt dat het nodig is om welzijn als prioritaire factor te versterken, vooraleer men effectief vooruitgang kan boeken in het activeringstraject (Vandermeerschen, 2007: 13). Wel is het zinvol, zo wordt gesteld, een aantal stappen in de richting ‘activeren naar werk’ te nemen, *parallel* met het werken aan de algemene welzijnstoestand. Andere belangenorganisaties en traject- en activeringsbegeleidingsinitiatieven, spreken van de nood aan (een vorm van) ‘*stabiliteit*’ in de andere levensdomeinen dan de dagbesteding (vzw Sociale Werkplaats De Sleutel) en ‘ruimte in het leven en het hoofd van mensen’ (Stebo vzw; zie Bouwen (red.), 2007: 18).

De bevindingen van de Nederlandse ‘Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen’ (SPAG) (Rambhadjan & Matulesy, 2003: 14-15) schetsen op hun beurt de

nood aan een *flexibele aanpak op maat* van de cliënt. Zo wordt het enerzijds soms noodzakelijk geacht eerst zorg hulp in te schakelen en daarna met arbeidsinpassingsactiviteiten te beginnen. Anderzijds is in enkele stimuleringsprojecten ervaren dat het *gelijktijdig* inzetten van zorg- en arbeidstoeleidingsactiviteiten bijdraagt aan de efficiëntie en de effectiviteit van de aanpak. Aangegeven wordt dat de ernst van de zorgproblematiek bepaalt of er een fase van uitsluitende zorg hulp vooraf dient te gaan aan (een combitraject met) arbeidstoeleidingsactiviteiten.

Ten tweede wordt deze vraag ook aangeraakt in de bevindingen van het succesvolle Nederlandse project 'Helmond actief'. Hier gaat het meer bepaald over *motivatie en handelen* (actief zijn) (van der Laan & Kersten, 2007: 88-89). Vooral het belang van de *intrinsieke motivatie* wordt onderstreept. Daarbij wordt gesteld dat deze *niet* aan handelen *vooraf* hoeft te gaan: de opbouw van een handelingsrepertoire (samen iets doen) kan ook motivatie genereren.

1.2 Motiveren en confronteren

1.2.1 (On)voorwaardelijke ondersteuning van de cliënt

In het tweede hoofdstuk werd aangegeven dat motivatie een cruciale factor is in activering en bestaat uit intrinsieke en extrinsieke componenten. In de praktijk van trajectbegeleiding wordt ervaren dat aan elk van deze componenten kan en moet worden gewerkt.

In het eerder genoemde Nederlandse project 'Helmond Actief' wordt enigszins uitdagend gesteld dat motiveren (en bij uitbreiding 'activeren') van hetzelfde patroon is als 'Wees spontaan': het is eerder demotiveren, verlammen (Van der Laan & Kersten, 2007: 88). Hiermee wil men vooral het *belang van de intrinsieke motivatie* onderstrepen: het accepteren van de cliënt-zoals-die-is en het aansluiten bij dat wat de cliënt goed kan en graag doet, bij wat hem in beweging zet. Ook de potentiële werkgever is hiermee gebaat. De projectleider van Helmond Actief drukt dit als volgt uit (Van der Laan & Kersten, 2007: 61).

"Geen aanbieder van betaald of onbetaald werk zit te wachten op kandidaten die onvoldoende gemotiveerd of competent zijn. Het is vooral daarom dat institutioneel, van buitenaf gericht activeringsbeleid, weinig succesvol is. Mensen worden nauwelijks geactiveerd wanneer anderen gaan invullen wat goed voor ze is, wanneer zij niet worden aangesproken op hun kwaliteiten, maar op hun tekortschieten tegenover de samenleving en op hun beperkingen."

Op basis van onze casestudies kunnen we stellen dat een positieve, vraag- en krachtgerichte aanpak in de praktijk algemeen wordt ervaren als de *sleutel* voor het werken aan intrinsieke motivatie van cliënten. Dit wil niet zeggen dat er geen eisen aan de cliënten worden gesteld. In het kader van het project 'Helmond Actief' wordt hier gesproken over 'hoogwaardige handhaving'. Het gaat om het

combineren van een accepterende, vraaggerichte benadering met ‘voorwaardelijkheid’: het stellen van bepaalde grenzen en eisen aan de cliënt (bijvoorbeeld om een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de eigen leefsituatie) en dit zowel op persoonlijk als op maatschappelijk niveau (Van der Laan & Kersten, 2007: 52-54 en 61-63).¹⁶ Eerder dan door sanctioneren, krijgt deze voorwaardelijkheid gestalte door *confrontatie* met de realiteit. Het gaat hier enerzijds om het vertalen van de persoonlijke motivatie naar reële tewerkstellings- en/of ruimere maatschappelijke perspectieven, maar ook om het - indien nodig - duidelijk en beargumenteerd (dit is: gelegitimeerd) wijzen op verantwoordelijkheden (zie hierover ook Spies & Vanschoren, 2005: 13). Belangrijk is dan een goede en duidelijke rolverdeling tussen enerzijds een controlerende, regisserende functionaris (diegene die met de cliënt een financiële relatie heeft) en anderzijds een ondersteunende, coachende functionaris (diegene die met de cliënt een vertrouwensrelatie opbouwt en vandaaruit het beste in hem naar boven haalt) (Van der Laan & Kersten, 2007: 68-71).

De inzichten van het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen bevestigen dit belang van een expliciete *rolverdeling* (Vandermeerschen, 2007: 18-22). Vaak wordt ‘activering’ te eng geïnterpreteerd en te dwingend uitgevoerd. Dit is op langere termijn contraproductief voor ‘duurzame activering’. Wanneer rechten geschonden worden – op vlak van huisvesting, op vlak van racisme, enzovoort – dan heeft een discours van rechten en plichten weinig positief effect. De arbeidsbemiddeling wordt als een sanctionerende instantie gezien (‘een schorsingsmachine’).

De Cuyper en Struyven (2004) kwamen in hun procesevaluatie van de VDAB-trajectwerking tot gelijkaardige bevindingen. Twee derde van de bevroegde werkzoekenden gaat met de verwachting naar de VDAB om gecontroleerd te worden of men wel genoeg naar werk zoekt.

“Het feit dat de VDAB in haar missie de begeleiding als eerste doel vooropstelt, neemt dus niet weg dat de respondenten de VDAB ook als een controle-instantie percipiëren.”
(De Cuyper & Struyven, 2004: xvi)

Hoewel deze beeldvorming op zich geen probleem hoeft te zijn, stelt dit wel een probleem voor mensen die in hun activeringstraject meer behoefte hebben aan begeleiding en aanmoediging. Contracten moeten ingezet worden als een *begeleidingsinstrument* en niet als een vorm van controle en sanctionering. Indien ze niet worden nageleefd, is het beter om de inhoud van de overeenkomst te herzien. Zo

¹⁶ Op *persoonlijk* ontwikkelingsniveau richt men zich op het aansluiten bij ‘de zone van naaste ontwikkeling’: het gebied tussen wat iemand al kan en wat iemand nog net niet aankan. Maar deze eisen dienen wel betekenisvol te zijn voor de cliënt en toepasbaar in andere situaties. Op *maatschappelijk* niveau gaat het om een constructieve verhouding en verbinding met de samenleving. Ook hier dient de invulling te passen bij de behoeften van de werkzoekende, diens persoonlijke situatie en de reële mogelijkheden binnen de samenleving.

kan het pedagogische en emancipatorische aspect van de aanpak behouden blijven, zonder dat het de bestaanszekerheid van de rechthebbenden bedreigt (Termote, 2006: 168).

Ook consulenten van de werkwinkel geven dit aan. De werkwinkel wordt gepromoot als een plaats waar klanten spontaan kunnen binnenkomen voor alle vragen aangaande werk. Door een controlerende en verplichtende benadering ontwikkelen klanten een eerder wantrouwende houding ten aanzien van de werkwinkel die daardoor een negatief imago krijgt. In het onderzoek van De Cuyper en Struyven (2004) pleiten deze consulenten voor een striktere scheiding tussen de begeleidende en de controlerende rol.

De praktijk van Helmond Actief laat zien dat het met een krachtgerichte, soms confronterende, maar altijd gelegitimeerde aanpak slechts zeer sporadisch nodig is om deelnemers te sanctioneren (Van der Laan & Kersten, 2007: 76-77). Het gros van de deelnemers, wordt geconcludeerd, laat zich het best activeren door middel van intrinsieke motivatie.

Tegelijkertijd moet werk worden gemaakt van de *extrinsieke componenten* van motivatie. Het gaat hier om het creëren van reële, winstgevende perspectieven waartoe in de eerste plaats het vooruitzicht op werk behoort. Wat de potentiële tewerkstelling zelf betreft, gaat het onder meer om: meer beschikbaar inkomen, toegenomen sociale status, verruiming van het sociaal netwerk en het wegwerken van (gepercipieerde) risico's op betekenisvolle materiële of sociale verliezen.

Werken aan deze extrinsieke componenten van motivatie vraagt om te werken aan de *vraagzijde* van de arbeidsmarkt (zie verder in dit hoofdstuk). Daarnaast kan, naar analogie met wat in de Britse context een 'better-off-calculation' wordt genoemd, worden gedacht aan het uitwerken van een brede 'beter-af-berekening': een berekening die helpt om de effecten van de potentiële tewerkstelling op het persoonlijk leven begrijpbaar te maken. De praktijk wijst uit dat dit, zelfs indien beperkt tot de financiële aangelegenheden, voorlopig geen eenvoudige opgave is. Casestudies in het kader van het Informeel Overleg Werk en Sociale Economie (WSE) bleken een moeilijke, lange en complexe zoektocht doorheen diverse diensten te vereisen om alle effectieve gevolgen van tewerkstelling in kaart te kunnen brengen (Vandermeerschen, 2007: 17-18 & 68-69).

1.2.2 De waarderende benadering als begeleidingsstijl: VUURwerkt door Stebo¹⁷

1.2.2.1 Situering van Stebo en de trajectversterkende Stebo-acties

Stebo vzw, gevestigd te Genk, ontwikkelt sinds 1987 vernieuwende projecten en diensten in het kader van samenlevingsopbouw en sociaal-economische streekontwikkeling. Dit gebeurt op vier domeinen: buurtopbouwwerk, wonen, ondernemen en tewerkstelling. In zijn aanpak gaat Stebo steeds uit van *capaciteiten van mensen* en van het sociaal kapitaal dat aanwezig is bij groepen en in buurten. Innovatie, doelgroep participatie en intercultureel contact zijn daarin aansturende kernbegrippen. Verder wordt gekozen voor het vormen van en samenwerken in partnerschappen en is er steeds aandacht voor het inspireren en beïnvloeden van het beleid.

De doelgroep van de Stebo-acties die een trajectversterkende werking voor kansengroep-werkzoekenden tot doel hebben, zijn voornamelijk allochtone werkzoekenden die vaak meerdere doelgroepenkenmerken hebben, zoals: langdurig werkzoekend, laaggeschoold en ouder dan 30 jaar. Tot de Stebo-acties op dit terrein behoren:

- het ‘voortraject’ st@rt: de st@rt-opleiding heeft betrekking op persoonsgerichte vorming en attitudetraining. De betrokken cliënten krijgen er zicht op hun kennis en vaardigheden met betrekking tot de arbeidsmarkt;
- het ‘voortraject’ K@ns: de K@ns-opleiding heeft betrekking op persoonsgerichte vorming en oriëntering van hooggeschoolde allochtonen die hun diploma in hun land van herkomst - buiten de EU - hebben behaald. De betrokken cliënten krijgen zicht op een realistisch jobdoelwit en leren er hun troeven uitspelen;
- trajectbegeleiding, zowel ESF trajectbegeleiding en de trajectbegeleiding curatieve werkzoekenden in het kader van de sluitende aanpak (tendering 2006-2009).

1.2.2.2 Situering en beknopte voorstelling van VUURwerkt

VUURwerkt is een begeleidingsstijl geënt op de intrinsieke motivatie van cliënten én medewerkers. VUURwerkt kwam tot stand in het kader van het ESF-project ‘Kleur aan competenties’, een project van Stebo in partnerschap met: diensten-onderneming Kluster en activiteitencoöperatieve Ondernemersatelier, het centrum

¹⁷ De informatie in deze paragraaf is gebaseerd op de door Stebo ingevulde vragenfiche voor cases, een interview met medewerkers Nicole Meeuwse en An Kempeneers (6 november 2007), informatie van de website van Stebo vzw: www.stebo.be, het projectvoorstel en de eindrapportering van het Stebo-project ‘Duo-aanpak naar werk’ en de Stebo-publicatie over de VUURwerkt-methodiek: Bouwen G. (red.) (2007), *Van bezieling tot beweging. De waarderende benadering toegepast*, Stebo vzw, Genk.

voor organisatiepsychologie van de K.U.Leuven en het departement Mens, Maatschappij en Communicatie van de Universiteit Hasselt, Evenwicht vzw, Kessels & Smit en Comkommer.

Een projectteam heeft een jaar in samenwerking met de collega's deze benadering op punt gesteld. Mede door de groei van 'onder uit', wordt gesteld, is de methodiek uitgegroeid tot een visie, een uitgedragen filosofie en daardoor breder en met meer impact dan een methodiek of aanpak.

VUURwerkt vertrekt vanuit de *bezieling* van mensen, dat wat hen in beweging zet om aan de slag te gaan met hun talenten en competenties en wat hen goesting geeft om ervoor te gaan. Als *waarderende benadering* heeft VUURwerkt een heel ander vertrekpunt dan een probleemoplossende benadering die, wordt gesteld, vooral geschikt is om systemen aan te pakken die van buitenaf kunnen worden bestuurd of gecontroleerd (Bouwen (red.), 2007: 16-17). Een waarderende benadering vertrekt vanuit de (h)erkenning van het beste dat er is om een visie te ontwerpen over wat zou kunnen in de toekomst. Het gaat dan om het maximaal aanspreken van het zelfsturend vermogen van mensen. Meer concreet worden aan de hand van vier stappen (ontdekken - dromen - plannen - uitvoeren) een gedragen jobdoelwit en een realistisch actieplan ontwikkeld.

Belangrijke opmerkingen hierbij zijn ten eerste dat deze benadering geen crisisinterventie of therapie is. In acute en/of erg problematische situaties kan het niet anders, zo wordt gesteld, dan dat de knelpunten voorrang krijgen (Bouwen (red.), 2007: 18, 32). Er moet, luidt het, 'ruimte in het leven en het hoofd van mensen' zijn. Ten tweede wordt benadrukt dat een nieuwe begeleidingsmethodiek pas werkt als de begeleiders de vertrouwde kaders willen loslaten (wat alleen kan in een context waarin verandering mogelijk is) (Bouwen (red.), 2007: 79-80). Belangrijk is dan een stapsgewijze introductie en ontwikkeling die aansluit bij de ervaringen en deskundigheid van medewerkers. Ten slotte wordt uitgewerkt hoe de organisatiecontext in het verlengde van de belangrijke principes van deze methodiek kan (en moet) worden opgebouwd (Bouwen (red.), 2007: 81-88). Aspecten die hierbij aan bod komen zijn: betrokkenheid organiseren, een open leercultuur, waardierend leiderschap, dialoog mogelijk maken, loopbaanontwikkeling, de juiste medewerkers op de juiste plaats en een goed onthaal.

1.2.2.3 Succesfactoren en knelpunten

Met het oog op een totaalconcept van integrale trajecten zet Stebo in de vragenfiche enerzijds een aantal sterke punten en succesfactoren en anderzijds een aantal knelpunten en valkuilen op een rijtje.

Ten aanzien van de *cliënt en de begeleiding* is een eerste succesfactor het feit dat de cliënt zelf de uitgangsbasis is. De eigen bezieling, de eigen sterktes van de cliënt

worden gebruikt om het door hen gewenste doel te bereiken. Hierbij staat tevens respect voor de eigenheid van elke cliënt centraal, gecombineerd met een professionele dienstverlening. In plaats van 'betutteling' ligt de focus op zelfredzaamheid en empowerment. Vanuit een integrale aanpak bieden multi-disciplinaire teams dienstverlening aan de hele persoon aan. Indien nodig worden de cliënten doorverwezen. Hierbij dienen medewerkers van Stebo de sociale kaart goed te kennen. Belangrijk is tevens de kennis bij de begeleiders van culturen en cultuurverschillen.

Op *organisatieniveau* is één van de succesfactoren de nadruk op samenwerking in plaats van concurrentie. Hierbij wordt complementariteit nagestreefd. Er heerst tevens een open communicatie, zowel naar cliënten als naar het netwerk toe. De laagdrempelige aanpak en laagdrempelige locatiekeuzen scheppen een vertrouwensband. Door de aanwezigheid in de wijken en buurten vervult Stebo ook een signaalfunctie. Daardoor kan men zelf niches invullen en innovatieve projecten ontwikkelen en uitvoeren, maar ook signalen geven aan andere actoren en aan het (lokale) beleid. Een andere succesfactor die wordt genoemd is het aangaan en onderhouden van externe relaties. Ook de medewerkers worden, naast de directie, gestimuleerd om externe contacten aan te gaan en te onderhouden (bijvoorbeeld via netwerkvergaderingen, studiedagen, beurzen, ...).

Ten aanzien van de *vraagzijde* is een belangrijke succesfactor een goede bedrijfskennis evenals kennis van arbeidsmarkt, arbeidsmarktactoren en tewerkstellingsmaatregelen en het blijvend streven naar het vergroten van deze kennis. Ook scheidt de link tussen wijk en bedrijf opportuniteiten.

Op vlak van *personeelsbeleid* wordt gewezen op het belang van aandacht voor persoonlijke ontwikkeling en groei van de Stebo-medewerkers. Tevreden medewerkers betekent ook een goede dienstverlening naar cliënten toe. De eigen bedrijfscultuur en het personeelsbeleid zijn het draagvlak voor het behalen van de doelstellingen en resultaten. Vanuit het management is er zowel aandacht voor medewerkers als cliënten. Er wordt getracht de 'ivoren toren' te vermijden, zonder te raken aan de hiërarchie en aan de spelregels die nodig zijn om een organisatie gezond te houden. Er is veel aandacht voor medewerkersbetrokkenheid en onderlinge samenwerking en communicatie (leren van elkaar), onder andere door de installatie van een personeelsraad, vormingen met alle medewerkers, introductie van projectmanagement Prince 2 waardoor het indienen van ideeën van medewerkers gestimuleerd wordt en een goede opvolging wordt verzekerd (ideefiches, conceptnota, ...), werkbeprekingen, regelmatig informele gesprekken, functioneringsgesprekken en intervisie.

Gesignaleerde *knelpunten* hebben in de eerste plaats betrekking op de *financiering*. Tussen welzijn en werk bevindt zich een moeilijke schemerzone. De financieringen zijn opgedeeld, er wordt in 'vakjes' gedacht, waardoor de objectieven enkel

gericht zijn naar tewerkstelling. Welzijnstrajecten tellen niet mee als 'streepjes'. Er is weinig of geen klaverbladfinanciering. Bovendien geeft projectfinanciering (een zekere) onafhankelijkheid aan de ene kant, maar anderzijds veroorzaakt dit ook een financiële bedreiging en onzekerheid.

Ook in het kader van *tendering* worden een aantal knelpunten genoemd. Zo bestaat er een spanningsveld tussen projecten waarbij de cliënten zelf beslissen om in te stappen en projecten waarbij de cliënten verplicht worden om in te stappen (de tenders). Hiervoor is de nodige tijd en ruimte uitgetrokken om dit met de medewerkers uit te klaren. Bovendien leidt de tendens om steeds meer 'ad hoc' te tenderen tot moeilijke organisatiekeuzes. Ingaan op een tender impliceert vaak het tijdelijk aannemen van extra personeel. Binnen de eigen visie op personeelsbeleid wordt echter gestreefd naar het behoud van ervaren medewerkers.

Tot slot is er de *werkinvulling en werkdruk*. Medewerkers moeten de moeilijke grens bewaken tussen een professionele dienstverlening en tussen hulpverlening. Daarnaast dienen zij hun eigen werk en privé in balans kunnen houden. De werkdruk is binnen een aantal projecten hoog omwille van aan projectfinanciering gebonden objectieven.

1.3 Sociale participatie en integratie

1.3.1 Verbondenheid

Op basis van de inzichten en ervaringen van belangenorganisaties en traject- en activeringsbegeleidingsinitiatieven stelden we in het eerste deel al vast dat een trajectbegeleiding vaak niet om het belang van de verbondenheid van de cliënt met zijn sociale en culturele context(en) heen kan. Er is het belang van het hebben van een sociaal netwerk op zich, het belang van de ondersteunende of net tegenwerkende functie die dit netwerk kan hebben en het belang van een eventuele eigen ondersteunende functie in het sociaal netwerk (een zorgtaak).

In de praktijk van trajectbegeleiding gaat het er dan om, om deze *verbondenheid* op een constructieve wijze te ondersteunen en te ontwikkelen. Dit kan onder meer door: het geleidelijk opbouwen van sociale verbondenheid, het gepast inspelen op en betrekken van sociale en culturele contexten en de erkenning van een brede invulling van het begrip 'arbeid'.

1.3.2 vzw Leren Ondernemen: een brede invulling van activering

1.3.2.1 Situering

De Leuvense vzw Leren Ondernemen¹⁸ bestaat zo'n 10 jaar en is erkend als een Vereniging waar armen het woord nemen. De activiteiten spelen in op een aantal basisbehoeften van de kansarme buurt en haar bewoners. Vertrekkend van de noden van buurtbewoners en van de buurt, wordt gezocht naar manieren om deze noden te combineren met het creëren van zinvol werk. De gezinnen in armoede krijgen toegang tot een aangepast en gevarieerd aanbod van activiteiten op het vlak van ontspanning, educatie en informatie. Leren Ondernemen heeft onder meer een sociaal restaurant, een wijkcultuurcentrum (De Drukkerij), een fietsatelier, computeratelier, een theaterproject, een Kinderwerking (voor de voor- en naschoolse opvang en vakantie-opvang), enzovoort. De gezinnen die meewerken (werk of vrijwilligerswerk) krijgen opnieuw eigenwaarde en kans op zelfontplooiing. De gezinnen kunnen in groep hun stem laten horen en kunnen zo hun inbreng doen in de bredere maatschappij.

De doelgroep bestaat uit mensen die in armoede leven, jongeren en volwassenen, die geconfronteerd worden met uitsluiting op meerdere gebieden, waaronder arbeid. Ze zijn laaggeschoold, vaak langdurig werkloos of hebben een heel grillige loopbaan, waarbij ze nergens een plaats vinden waar ze mogen blijven (interims, opleiding, beschutte, sociale werkplaats, lokale diensteneconomie en weer terug, ...). Ver van de arbeidsmarkt staan, kenmerkt zich voor deze groep onder meer in:

- nergens een plaats vinden, niet mogen blijven;
- werk op maat is nog steeds niet op maat;
- risico lopen op ongezond, vuil werk en zwartwerk.

1.3.2.2 Brede invulling van activering

Trajectbegeleiding in strikte zin, met andere woorden louter gericht op werk, wordt vanuit Leren Ondernemen weinig aangeboden. Men bekijkt de persoon steeds als een geheel, in zijn *context*, met zijn gezin. Bovendien tracht men te komen tot een *evenwicht* op verschillende domeinen waar mensen 'actief' kunnen zijn, variërend van betaalde arbeid, sociale arbeid (bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, engagement), zorgarbeid (bijvoorbeeld voor gezin, naaste verwanten) en zelfarbeid (vorming, persoonlijke ontplooiing).

¹⁸ De informatie met betrekking tot Leren Ondernemen is hoofdzakelijk gebaseerd op een interview met medewerker Saskia De Bruyn (10 december 2007), aangevuld met informatie op basis van www.leuven.be.

Uitsluiting op verschillende domeinen maakt dat er nood is aan activering op verschillende domeinen. Het huidige activeringsdenken, zo oordeelt men, is vaak te eng gedefinieerd en uitsluitend gericht op activering naar werk. Door een bredere omschrijving van activering te hanteren, met name: iedereen heeft recht op een plaats in de samenleving, krijgt activering een *breder invulling*. Afhankelijk van de persoonlijke situatie kan een ander aspect van 'arbeid' op de voorgrond staan (bijvoorbeeld zorg voor de kinderen) en kan activering anders worden ingevuld. Het gaat bijgevolg om een invulling op maat.

Bovendien wordt trajectbegeleiding doorgaans te lineair opgevat. Voor de doelgroep waarmee Leren Ondernemen werkt, loopt dit *niet zo lineair*. Het leven van mensen in armoede bestaat vaak uit een opeenvolging van 'ups' en 'downs'.

Binnen Leren Ondernemen wordt trajectbegeleiding gezien als het ondersteunen van mensen in het maken van keuzes (bijvoorbeeld welk probleem wil ik eerst aanpakken) en vervolgens het helpen realiseren van die keuzes. Een belangrijk aandachtspunt in de begeleiding is tevens het werken aan een realistisch zelfbeeld, zodat mensen zichzelf niet onderschatten, maar ook niet overschatten. Voor mensen met een verre afstand tot de arbeidsmarkt, maar ook met een verre afstand tot het maatschappelijk leven in brede zin - bijvoorbeeld na opname in een psychiatrische instelling - kan activering er in bestaan te zoeken naar een manier om opnieuw een stap in de samenleving te zetten, bijvoorbeeld door iedere middag in het sociaal restaurant te komen eten. Dit kan een eerste stap zijn in het (opnieuw) vinden van maatschappelijke aansluiting en ontwikkeling. Werken aan het sociaal netwerk van de doelgroep bestaat daarnaast ook uit aandacht hebben voor de ondersteunende of tegenwerkende krachten in sociale of culturele contexten en het hier gepast op inspelen. Men tracht als het ware het 'pad te effenen' voor initiatieven naar tewerkstelling. Onderstaande voorbeelden illustreren dit.

- *Voorbeeld 1:* Een vrouw mag niet werken van haar man. Leren Ondernemen tracht in dialoog na te gaan waarom de man hier zo over denkt. Er wordt gezocht naar vormen van tewerkstelling die wel bespreekbaar zijn. Op die manier wordt in het gezin een basis voorzien waar een (voor-)traject naar werk op kan geënt worden.
- *Voorbeeld 2:* Een moeder met een leefloon wil dat haar inwonende dochter het ouderlijk huis verlaat indien ze een job aanneemt, om te vermijden dat de moeder haar leefloon verliest. De rol van Leren Ondernemen bestaat hier in het oplossen van het ontstane conflict tussen moeder en dochter, het inwinnen van informatie over de voorwaarden waaronder het leefloon wordt opgeschort, de mogelijkheden i.v.m. uit huis gaan, enzovoort
- *Voorbeeld 3:* Een man is ontslagen uit de psychiatrie. Om terug aansluiting bij de maatschappij te vinden, wordt contact genomen met Leren Ondernemen met de vraag of de persoon in kwestie 's middags in het sociaal restaurant mag

komen eten. Dit is een eerste stap, die op termijn eventueel kan leiden tot een inschakeling als vrijwilliger, ...

1.3.2.3 Samenwerking met een waaier aan actoren

Leren Ondernemen werkt samen met een waaier aan actoren, zowel op vlak van werk als welzijn. *Structurele samenwerking* is er onder meer met het OCMW (Artikel 60§7 en sociaal restaurant), netwerk Leerrecht¹⁹ (12- tot 18-jarigen), werkwinkel en andere actoren in het kader van buurtdiensten (bijvoorbeeld Wonen en Werken, stad) en het Lokaal Overleg diensteneconomie. Meestal betreft het evenwel *ad hoc samenwerking*, zoals met het Centrum Algemeen Welzijnwerk (CAW), het Centrum voor Geestelijke Gezondheidszorg (drugs- en alcoholproblematiek), Het Veerhuis (drugsproblematiek), het Wijkgezondheidscentrum, Riso (rond beweging en gezonde voeding), LOGO (Lokaal Overlegplatform Gezondheid), Begeleid Wonen (papieren in orde maken), Psycho-sociaal centrum (dagkliniek) (vrijwilligerswerk, laagdrempelig onthaal, komen eten), Centrum voor Leerlingenbegeleiding (CLB) en het Justitiehuis (werkstraffen).

1.3.2.4 Succesfactoren en knelpunten

Het is vrij uniek in Vlaanderen dat een vereniging waar armen het woord nemen betaalde tewerkstelling uitbouwt, bijvoorbeeld in het sociaal restaurant. In andere verenigingen gaat het doorgaans om vrijwilligerswerk. Het voorzien van betaalde tewerkstelling binnen de eigen werking heeft als *voordelen* dat men beter kan instaan voor de vervulling van randvoorwaarden (bijvoorbeeld flexibele kinderopvang), onderhandelen over werkuren, de persoonlijke situatie bespreekbaar maken, werken op eigen tempo, meer rekening houden met de persoonlijke situatie. Men kan met andere woorden werk op maat creëren met een bredere doelstelling dan alleen inkomensverwerving. Andere succesfactoren die worden genoemd zijn de (ruimte voor het creëren van een) vertrouwensband en het niet verplichtende karakter.

¹⁹ Verschillende initiatiefnemers in Vlaams-Brabant (regio Leuven), ressorterend onder de sectoren Bijzondere Jeugdzorg, Gehandicaptenzorg en Onderwijs ervaren een gemeenschappelijke nood aan aangepaste omkadering van jongeren die om één of andere reden niet langer in contact staan met de onderwijswereld, terwijl ze nog leerplichtig zijn. Het Provinciaal Platform Bijzondere Jeugdzorg regio Leuven, de intersectorale Themagroep Schooluitval (preventiecel Comité Leuven), het vrij CLB en het gemeenschaps-CLB en Arktos Vlaams-Brabant, hebben mekaar rond deze thematiek gevonden en ontwikkelden een regionaal netwerk, waarin verschillende initiatieven die nu reeds het 'recht op leren' van leerplichtige jongeren invullen buiten het reguliere onderwijs, op mekaar afgestemd worden en toegankelijk worden voor elke leerling die de verbinding met de reguliere onderwijswereld niet langer kan maken (naar een regionaal netwerk leerrecht in Vlaams-Brabant, gerechtelijk arrondissement Leuven, oktober 2005, www.vlaams-netwerk-armoede.be).

Een belangrijk *knelpunt* met het oog op het aanbieden van integrale trajecten voor mensen met een verre afstand tot de arbeidsmarkt is het grote tekort aan laagdrempelige vrijwilligersplaatsen. Vaak is arbeidszorg nog te hoog gegrepen voor mensen met een verre afstand tot de arbeidsmarkt (zelfstandig kunnen werken, vaste dagen per week).

Van hieruit komt de *suggestie* om de mogelijkheden van *arbeidszorg te verbreden*. Arbeidszorg is per definitie iets tussen 'werk' en 'zorg'. In plaats van nog een nieuwe 'niche' te creëren voor mensen voor wie arbeidszorg te hoog gegrepen is, wordt gesteld, kan men beter de mogelijkheden van arbeidszorg verbreden en flexibeler invullen (bijvoorbeeld beperkt aantal dagen, uren). Via een pilotsubsidie zou men kunnen nagaan hoe arbeidszorg ook voor zwakste groepen haalbaar wordt. Een knelpunt dat hierbij wordt aangestipt is dat verenigingen geen erkenning kunnen krijgen als arbeidszorgproject.

Een ander knelpunt is *doorstroming*. Mensen in armoede, met een vaak grillige levensloop, hebben nood aan een plek waar ze (tijdelijk) kunnen blijven, waar ze tot rust komen en hun leven ordenen. Vanuit deze vaststellingen is doorstroming een moeilijk thema. Leren Ondernemen wil mensen een mogelijkheid bieden om te blijven, zolang ze dat nodig hebben. Een knelpunt hierbij is dat dit structureel niet kan, aangezien tewerkstellingsmaatregelen beperkt zijn in de tijd. Alleen tewerkstelling in het kader van de Sociale Inschakelingseconomie (SINE) biedt momenteel mogelijkheden tot langere tewerkstelling.²⁰

Het hanteren van soepele tijdslimieten is hier een optie, zodat het trajectperspectief niet wegvalt.

Tot slot wordt gesteld dat het werken aan een activerend en zorgend 'voortraject', gekaderd binnen een bredere definiëring van activering, vaak niet naar waarde wordt geschat, erkend, herkend of *gehonoreerd*. Vaak gaat het om zeer laagdrempelige begeleiding op verschillende levensgebieden tegelijkertijd, wat enerzijds heel (tijds-)intensief is, maar anderzijds heel moeilijk definieerbaar, en bijgevolg ook moeilijk 'verkoopbaar'. Doordat men als vereniging op verschillende domeinen tegelijkertijd werkt en hierdoor verschillende functies opneemt, is het moeilijk om apart te gaan lobbyen voor deze verschillende domeinen. Hierdoor is het heel moeilijk om voor dit soort (traject-)begeleiding structurele financiering aan te trekken. Het gebrek aan financiële middelen voor dergelijke begeleiding bemoeilijkt bovendien de structurele samenwerking. Zolang er geen financiële middelen zijn, kan er ook geen structurele samenwerking worden opgezet.

²⁰ De maatregel 'Sociale Inschakelingseconomie', afgekort SINE, bevordert, dankzij het actieve gebruik van de werkloosheidsuitkeringen, de herinschakeling van zeer moeilijk te plaatsen werklozen in de sociale inschakelingseconomie. De werkgevers die SINE-werknemers aanwerven kunnen van een RSZ-bijdragevermindering en een loonkosttoelage genieten. (www.werkbelgie.be).

1.4 Activeren naar werk en zorgen voor welzijn: combitrajecten in de praktijk

In deze paragraaf zoomen we in op manieren waarop werken aan werk en zorgen voor welzijn in de praktijk wordt gecombineerd. Eén van de meest bekende vormen waarin werken aan werk en zorgen voor welzijn wordt gecombineerd is arbeidszorg. Daarna beschrijven we het project Activering Plus dat mensen met een verhoogde psychische kwetsbaarheid begeleidt vanuit een inclusief model. Tot slot komt de tendering activeringsbegeleiding aan bod, waarbij het zorgaspect wordt uitbesteed.

1.4.1 Arbeidszorg 'hipper' dan ooit?!

We belichten de vier basisprincipes van arbeidszorg, zoals door Tegenbos (2006) beschreven in een visietekst. Deze principes bieden inspiratie voor 'combinatietrajecten' tussen werk en welzijn.

1.4.1.1 Kwaliteit van de arbeid

Kwaliteit van de arbeid is niet zomaar een aandachtspunt bij arbeidszorg, maar vormt het uitgangspunt. De latente functies van de arbeid domineren op de manifeste. Al van bij het uittekenen van de activiteiten moet rekening gehouden worden met de elementen die de arbeid '*kwalitatief hoogstaand*' maken. Cruciaal is de maatschappelijke zinvolheid van de activiteiten, niet alleen indirect maar ook direct, en de zichtbaarheid daarvan. De arbeidszorgmedewerker werkt mee aan producten of diensten die in het reguliere circuit worden aangeboden en/of verkocht. Er is dus een reële toegevoegde waarde die ook voor buitenstaanders zichtbaar is. Daardoor ervaren de arbeidszorgmedewerkers hun werk ook als zinvol. Kwaliteit van de arbeid wordt voor het overige gerealiseerd via het ontwikkelen van competenties, inspraak, participatie en autonomie.

1.4.1.2 Maatwerk en geïntegreerde maatzorg

De ondersteuning van de arbeidszorgmedewerker moet *vraaggestuurd* zijn: vertrekken vanuit de nood aan ondersteuning die de individuele arbeidszorgmedewerker ervaart op het vlak van de *arbeid* en van de *zorg*. Dat gebeurt via *maatwerk* en *maatzorg*.

Arbeid op maat betekent dat de plaats die de arbeidszorgmedewerker heeft in het productie-of dienstverleningsproces, afgestemd moet zijn op zijn capaciteiten, zijn beperkingen en zijn ontwikkelingsmogelijkheden.

Omdat achterstelling op het vlak van arbeid doorgaans gepaard gaat met achterstelling op andere levensdomeinen, heeft de medewerker ook nood aan ondersteuning op het vlak van huisvesting, gezondheid, relaties met de omgeving, inkomen en dergelijke. *Zorg op maat* moet daarop een antwoord geven en houdt

rekening met de hele leefwereld van de betrokkene, ook met zijn wensen en aspiraties en met zijn waarden en normen. De maatzorg is altijd geïntegreerd: hij wordt verleend samen met andere instanties die op deze aspecten focussen. Dat vergt een niet-categoriale aanpak en trajectbegeleiding.

1.4.1.3 Niet-categoriale aanpak

Niet-categoriaal betekent in de eerste plaats dat arbeidszorg niet mag gebeuren in plekken die van de samenleving afgesloten zijn. Arbeidszorg wil zo veel mogelijk open staan voor en naar de *samenleving*. Arbeidszorg raakt hoe dan ook aan de grenzen van het reguliere arbeidscircuit. Daartoe ontwikkelt arbeidszorg optimaal de competenties van de arbeidszorgmedewerkers.

Niet-categoriaal betekent ook dat arbeidszorg zo veel mogelijk met een *gemengd publiek* wil werken: met een gezonde mix van bijvoorbeeld personen met een fysieke of mentale beperking, kansarmen, (ex-)psychiatrische patiënten. De praktijk leert echter dat in een aantal gevallen een homogene(re) doelgroep wenselijker is. Vandaar het motto: zo breed als het kan, enkel specialistisch als het moet.

1.4.1.4 Trajectbegeleiding

In de visietekst lezen we verder dat arbeidszorg zijn medewerkers *trajecten* moet aanbieden. Hierin staat het voortdurend en systematisch begeleiden naar het meest gewenste en/of maximaal haalbare niveau van arbeid centraal. Een reguliere baan in het reguliere circuit kan het einddoel zijn voor een aantal medewerkers. De overgang naar andere tewerkstellingstypes vergemakkelijken voor wie dit kan en wil, is een wezenlijk kenmerk van arbeidszorg. Het oogmerk is altijd: de *maximale ontplooiing* en ontwikkeling van de *competenties* van de arbeidszorgmedewerker. Er zijn *verticale overstappen* mogelijk, naar beschutte of sociale werkplaatsen bijvoorbeeld, en naar het reguliere circuit. Er zijn ook *horizontale overstappen* mogelijk, naar andere vormen van arbeidszorg die meer bij de interesses aansluiten.

1.4.2 Activering Plus: begeleiding van mensen met verhoogde psychische kwetsbaarheid binnen een inclusief model

1.4.2.1 Situering

In januari 2006 ging het project Activering plus²¹ van start, gefinancierd door de Provincie Vlaams Brabant met een looptijd van drie jaar. Het betreft een piloot-project dat begeleiding biedt aan *mensen met een verhoogde psychische kwetsbaarheid* die op zoek zijn naar - al dan niet bezoldigde - arbeid. De provincie wenst met dit project een essentiële bijdrage te leveren in de sociale inclusie van de doelgroep van de geestelijke gezondheidszorg omschreven als mensen met ernstige, langdurige problemen tengevolge van een psychiatrische aandoening of een psychisch dysfunctioneren. De achterliggende idee bij dit uitgangspunt is dat het hebben van werk of van een zinvolle dagvullende activiteit in belangrijke mate bijdraagt tot een hervalpreventie.

Hiertoe wenst de provincie *inclusief* te werken, waarbij reguliere voorzieningen versterkt worden, zodat de psychiatrische patiënt er terecht kan. Zo dienen geen parallelle circuits te worden opgebouwd. Meer bepaald wenst de provincie via dit project te komen tot een structurele vorm van samenwerking waarbij de werkwinkels de ingangspoorten zijn. Er wordt een extra begeleider uit de Geestelijke Gezondheidszorg voorzien en in ruil voor logistieke ondersteuning (gratis inbedding, bureau, registratie, eventueel de mogelijkheid van internetverbinding) wordt aan de VDAB/ATB trajectbegeleiders²² uit betrokken werkwinkels ten minste twee keer per jaar vorming, intervisie en/of casusbespreking omtrent activering van psychiatrische patiënten aangeboden. Bovendien wordt er van uitgegaan dat het situeren van dit aanbod in de reguliere voorzieningen voor de doelgroep een destigmatiserend en drempelverlagend effect heeft en de maatschappelijke aanvaarding van de doelgroep verhoogt.

1.4.2.2 Methodiek

De expertise-opbouw en de expertise-uitwisseling gebeurt door het uitwisselen van begeleidingservaringen, het motiveren van de gekozen begeleidingsvormen en het organiseren van feedback. De expertiseopbouw heeft voornamelijk betrekking op methodiekontwikkeling op basis van expertise in de Geestelijke Gezond-

²¹ De informatie met betrekking tot Activering plus is gebaseerd op een telefoongesprek met Ingrid Vangeneugden, coördinator A+-begeleiders (4 december 2007) en Lieve Saerens, projectcoördinator Provincie Vlaams-Brabant (18 december 2007), en volgende schriftelijke informatie: projectfiche Activering Plus, Eindversie, april 2006; informatieve folders betreffende het project.

²² ATB (Arbeidstrajectbegeleiding) heet voortaan GTB (gespecialiseerde trajectbepaling en begeleiding).

heidszorg. Daarnaast is er aandacht voor kennisvergroting van de sociale kaart en het ontwikkelen van een eenduidige communicatie tussen de *zorgsector* en de *tewerkstellingssector*. Op termijn wenst men te evolueren naar *netwerkvorming* en *blijvende samenwerking*. De winst voor de cliënten is gelegen in een begeleidingscontext die beter aansluit bij de (moeilijke) situatie waarin de cliënten zich (kunnen) bevinden.

Er wordt gewerkt volgens de methodieken van *trajectbegeleiding* en *jobcoaching*. Het accent ligt zowel op het verwerven als op het behouden van een job. Via het formuleren van *deeldoelstellingen* wordt de doelrealisatie bevattelijk gemaakt voor de cliënt. Frequentie, duur en aard van projectbegeleidingen worden aangepast per cliënt. De doelen van de trajectbegeleidingen en de plaatsen van jobcoaching situeren zich op een continuüm tussen enerzijds de reguliere tewerkstelling op de open arbeidsmarkt en anderzijds de vormen van arbeidsmatige activiteiten zoals die te vinden zijn in de sociale economie of in het vrijwilligerswerk. De A+-begeleidingen kunnen bijgevolg leiden naar betaald werk in het normaal economisch circuit, beschutte werkplaats, sociale werkplaats, werkervaringsprojecten (WEP-plus), Individuele Beroepsopleiding (IBO) of naar opleidingen en/of vormingen die toelaten dit doel te realiseren. Wanneer dit te hoog gegrepen is, wordt de cliënt begeleid naar niet-betaalde werkplekken zoals arbeidszorg of vrijwilligerswerk in al zijn facetten. In dit concept worden de dagactiviteitencentra of ontmoetingscentra niet meegenomen.

Cliënten worden voor hun psychisch probleem door een andere (na)zorginstantie opgevolgd. Dit betekent dat voor mensen die aangemeld worden in het project en op het moment van de aanmelding geen andere begeleiding kennen, eerst gezocht wordt naar een begeleidingsinstantie ter ondersteuning van de activeringswerking. Het consulteren van deze begeleider buiten het project kan gezien worden als een eerste trajectstap.

Naar de doelgroep valt de opdracht van de begeleider uiteen in twee functies. Enerzijds is er de functie van *gids*, waarbij parallellen te vinden zijn met de functie van een 'klassieke' trajectbegeleider. Anderzijds is er de functie als *kwartiermaker*, gericht op de omgeving, waarbij de instanties waar de cliënt terechtkomt voorbereid worden op zijn komst (bijvoorbeeld opleidingsinstantie, bemiddelingsinstantie, werkgever).

Acties op de werkvloer zijn vaak gericht op de mensen in de omgeving van de cliënt, namelijk de directe oversten en collega's. Met een collega kan een 'buddy-begeleiding op de werkvloer' worden opgezet en opgevolgd.²³

1.4.2.3 Institutionele vormgeving

In de werkwinkels van Sint-Pieters-Leeuw, Vilvoorde, Tienen, Diest en Leuven (vestiging VDAB) zijn 5 halftijdse projectmedewerkers aan de slag als A+-begeleider. Deze personen werken daarnaast ook in een GGZ-voorziening en worden gedetacheerd. Dit verzekert een permanente link tussen 'welzijn' en 'werk'. De A+-begeleiders worden verder nog ondersteund door een halftijdse projectcoördinator. Per werkwinkel worden 15 trajecten gesubsidieerd (75 in het totaal).²⁴

Eén van de centrale opdrachten van de A+-begeleiders is het uitbouwen van een *casusgebonden samenwerking* met begeleidingsorganisaties die niet actief zijn in de GGZ-sector. Hierbij treden de A+-begeleiders steeds 'aanvullend' op bij de interventies van de reguliere diensten. *Flexibele overdracht tussen begeleiders* staat hierbij centraal. Indien enerzijds een cliënt niet meer de intensievere begeleiding nodig heeft van de A+-begeleider, wordt het traject in overleg met alle betrokkenen volledig 'overgedragen' aan de verwijzende partner. Indien anderzijds de problematiek van de cliënt nog te acuut is, de capaciteiten te beperkt blijven voor een arbeidsmarktintegratie of de nood aan zorg en ondersteuning blijvend is, dan kan de cliënt volledig overgedragen worden naar activeringsdoelen die dichterbij de GGZ aansluiten (activiteitencentrum, arbeidscentrum, ...). De reguliere trajectbegeleiding wordt dan tijdelijk of definitief stopgezet.

1.4.2.4 Afstemming met tendering 'activeringsbegeleiding'

Het project Activering Plus werd een jaar vóór de lancering van de tendering activering (zie ook volgende punt) opgestart, waarmee het evenwel gelijkenissen vertoont. Beide projecten werken momenteel complementair. Zo zullen werkzoekenden die behoren tot de doelgroep van de tendering in Activering Plus terecht kunnen indien het aantal voorziene plaatsen in de tendering is bereikt (67 in Vlaams-Brabant). Daarnaast komen ook andere werkzoekenden met nood aan

²³ Buddy-werking is een methodiek uit onder andere de psychiatrische rehabilitatie. Men poogt voor de (ex-)patiënt iemand aan te trekken die zich het lot van de betrokkene bijzonder aantrekt. Hij neemt de rol van een soort van persoonlijke coach op. Dit kan gaan over personen die niet structureel verbonden zijn met de sector van de GGZ.

²⁴ De coördinatie van het project gebeurt door een stuurgroep, samengesteld uit de verschillende partners (provincie Vlaams-Brabant, VDAB, ATB en de geestelijke gezondheidssector, nl. de directie van de detacherende GGZ-organisaties) van het project en dit onder leiding van dienst welzijn en gezondheid van de provincie.

psychische of psychologische begeleiding, die buiten de doelgroep van de tendering vallen (bijvoorbeeld mensen met een RIZIV-statuu) in aanmerking voor Activering Plus.

1.4.3 Tendering activeringsbegeleiding: uitbesteding van zorg²⁵

1.4.3.1 Situering

Op 1 maart 2007 ging het project 'Tendering activeringsbegeleiding voor langdurig werkzoekenden in het kader van het Meerbanenplan' van start. Hierbij wordt met Vlaamse middelen een tendering (aanbesteding van arbeidsmarktactoren) opgezet voor de begeleiding van langdurig werkzoekenden met een ernstige medische, mentale, psychische of psychiatrische problematiek, de zogenaamde MMPP-problematiek (zie hoofdstukken 1 en 2). De VDAB wil op die manier jaarlijks 632 activeringsbegeleidingen aanbesteden.

Voor de uitvoering van de activeringsbegeleiding wordt gewerkt met co-aanneming met drie partners:

- *partner werk*: minstens één partner met expertise in gespecialiseerde trajecten naar werk voor moeilijke doelgroepen;
- *partner arbeidszorg*: minstens één partner met expertise in arbeidszorg die plaatsen arbeidszorg kan voorzien;
- *partner zorg*: minstens één partner met zorgexpertise die via netwerking met organisaties met expertise in gespecialiseerde trajecten naar werk en partnerschappen arbeidszorg functioneert.

Daarnaast wordt minimaal 1 arts en 1 psycholoog contractueel verbonden aan de co-aanneming.

De samenwerking tussen 'werk' en 'zorg' is nieuw binnen de werking van de VDAB. De 'zorgpartners' hebben als taak om niet-arbeidsmarktgerelateerde problemen op te lossen, om op die manier de inschakeling van deze werkzoekenden op de arbeidsmarkt te bevorderen. De activeringsbegeleidingen dienen de werkzoekenden uit de doelgroep te oriënteren naar en voorbereiden op een vervolgtraject naar duurzame plaatsing in het NEC, het beschermd tewerkstellingscircuit of minstens een toeleiding naar arbeidszorg. Het is de bedoeling om tijdens de activeringsbegeleiding de medische, mentale, psychische of psychiatrische pro-

²⁵ De informatie met betrekking tot activeringsbegeleiding is gebaseerd op telefonische gesprekken met Michael De Blauwe, projectverantwoordelijke VDAB, een diepte-interview met Jo Uytterhoeven (ATB Vlaams Brabant) en volgende schriftelijke informatie: VDAB, Tendering activeringsbegeleiding voor langdurig werkzoekenden in kader van meerbanenplan, Bestek nr. 06/1022.

blematiek aan te pakken om de voornaamste drempels en knelpunten die het vervolgtraject kunnen verhinderen, weg te werken.

Het is de bedoeling om de *lokale netwerken* tussen organisaties die werken op vlak van arbeid en zorg te stimuleren of – waar deze al bestaan – te versterken. Op die manier wordt een permanente link tussen arbeid en zorg gecreëerd en krijgt de werkzoekende een integrale begeleiding waarin beide aspecten op maat aangepakt worden in voorbereiding van een verdere begeleiding naar werk.

De VDAB staat in voor de toeleiding van werkzoekenden die behoren tot de doelgroep. De aanbieder staat in voor de begeleiding tijdens de activeringsbegeleiding. Hierbij gaat het om:

1. de arbeidsattituden en arbeidsvaardigheden bevorderende modules (inclusief trainingen van het arbeidstempo, cursussen voor het wegwerken van ongeletterdheid, rekenen, sociale vaardigheden, ...);
2. de noodzakelijke zorgbegeleiding van de aanwezige MMPP-problematiek(en) en van eventuele sociale randproblemen.

In het bestek worden de minimale stappen in activeringsbegeleiding als volgt omschreven:

1. Wegwerken van de belemmeringen en stimuleren van probleemoplossende handelingen bij de klant (verhogen van de zelfredzaamheid) op het vlak van:
 - ZORG: via
 - een medische en/of psychologische en/of psychotherapeutische behandeling van de MMPP-problematiek die zich bijvoorbeeld kan richten op:
 - het kaderen van de problematiek;
 - het creëren van (voldoende) zelfinzicht, zelfaanvaarding en zelfvertrouwen;
 - (voldoende) stabilisatie, neutralisatie en controle van de belemmeringen die volgen uit deze MMPP-problematiek zodat minimaal een instap in arbeidszorg haalbaar wordt voor de werkzoekende;
 - de rehabilitatie en resocialisatie in het kader van eventuele andere sociale randproblemen (financiële, familiale, sociale problemen, huisvesting, relatievorming, ...) zodat minimaal een instap in arbeidszorg haalbaar wordt voor de werkzoekende. Bijvoorbeeld: informatie over de verschillende diensten inzake huisvesting, budgetbegeleiding, tijdsinvulling voor nuttige dagbesteding, ...

Het gaat om het toeleiden, opvolgen en zo nodig zelf opnemen of via onderaanneming op laten nemen van de begeleiding op deze terreinen.

De uitvoering van deze stappen gebeurt door de partner zorg en in nauw overleg met de partner werk.

- ARBEID: via
 - oriënterende acties in functie van een realistisch voorkeursberoep of jobdoelwit (inclusief een functie binnen arbeidszorg), bijvoorbeeld een activeringsstage als oriëntatie om mogelijkheden en interesses van de klant waar nodig verder uit te klaren;
 - arbeidsattitude- en arbeidsvaardigheden bevorderende modules.
- 2. Een activeringsstage als eindvoorbereiding op een traject naar het NEC, het beschermde tewerkstellingscircuit of minimaal arbeidszorg (al naargelang de mogelijkheden van de klant).

Elke werkzoekende moet minimaal een activeringsstage krijgen om de inschakeling in het gekozen arbeidscircuit, via een traject, geleidelijk op te bouwen in functie van het noodzakelijke arbeidstempo, het vereiste aantal uren, het aanpassen aan de arbeidscontext.

De stages dienen als extra hefboom voor de activeringsbegeleidingen en zorgen voor een steeds aanwezige link met arbeid, ongeacht of de focus van het overige deel van de activeringsbegeleiding ook vooral op werk of eerder op zorg ligt.

De aanbieder is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze minimale stappen en de daarbinnen uitgevoerde acties.

De begeleiding over al deze acties heen gebeurt standaard door de partner werk. Deze bepaalt, begeleidt en coördineert de stappen uit de activeringsbegeleiding van de werkzoekende en de uitvoerende partners in samenspraak met alle betrokken partijen en in overleg met de werkzoekende en legt deze vast in de activeringsovereenkomst met de werkzoekende.

Indien de activeringsbegeleiding van een werkzoekende afwijkt van de hierboven opgesomde minimale stappen, moet grondig gemotiveerd worden in het activeringsverslag van de aanbieder waarom voor deze werkzoekende welbepaalde minimale activeringsstappen niet zijn uitgevoerd. (bron: VDAB, Tendering activeringsbegeleiding voor langdurig werkzoekenden in kader van meerbanenplan, Bestek nr. 06/1022)

1.4.3.2 Aandachtspunten

Het is nog te vroeg om de lopende activeringsbegeleidingen te evalueren. Toch wensen we, op basis van het interview met ATB/GTB en onze eigen bedenkingen, enkele aandachtspunten mee te geven.

Zo lezen we in de opdrachtverklaring dat het vervolgtraject, volgend op de activeringsbegeleiding, minimaal moet leiden naar arbeidszorg. Het is evenwel niet duidelijk wat er met de betrokkenen gebeurt indien ook arbeidszorg te hoog gegrepen is. Met het oog op 'actief burgerschap voor iedereen' (zie hoofdstuk 5), dient ook voor hen een alternatief te worden voorzien, wil men niet opnieuw een 'restgroep' creëren.

Andere risico's zijn een té individuele benadering en een deficitbenadering die focust op 'problemen' in plaats van op 'behoeften'.

Bovendien moet vermeden worden dat de groep waarop de tender zich richt, met name personen met een ernstige medische, mentale, psychische of psychiatrische problematiek, waarvoor jarenlang geen passend aanbod bestond, nu geculpabiliseerd en gesanctioneerd wordt. 'Niet willen' werken is voor deze groep vaak eerder een (nog) 'niet kunnen willen', zonder aangepaste (zorg-)begeleiding. Een te strak tijdsschema, zoals opgenomen in de tender, is moeilijk toepasbaar op deze groep.

De tender wordt provinciaal op diverse manieren ingevuld, met verschillende betrokken partners. Op zich hoeft dit geen probleem te zijn, op voorwaarde dat de kwaliteit van de aangeboden trajecten gewaarborgd wordt.

Het afstemmen van 'werkpartners' en 'zorgpartners' is niet evident en vraagt voldoende tijd (bijvoorbeeld om elkaar en elkaars werking te leren kennen, om methodieken af te stemmen, ...). We komen hier op terug in hoofdstuk 6, bij het belang van netwerkvorming. Door de (te) strakke en moeilijke timing konden bepaalde partners echter niet tijdig ingeschakeld worden in het project. Dit dient bij een eventuele tweede call vermeden te worden.

Een integraal traject vraagt bovendien een vlotte informatieoverdracht, wat in het kader van de tendering niet steeds lukt omwille van de (te) strenge privacy-regels.

Tot slot dient overmatig papierwerk vermeden te worden.

2. Werken aan de vraagzijde: het activeren en ondersteunen van potentiële werkgevers

2.1 (On)voorwaardelijke ondersteuning van de potentiële werkgevers

In het verslag van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2007) wordt uitgebreid ingegaan op gelijke kansen op de arbeidsmarkt. Hierbij worden bevolkingsgroepen onderscheiden naar geslacht, leeftijd, nationaliteit en scholingsniveau. Opgemerkt wordt (o.c., 2007: 63):

"van die vier kenmerken kan theoretisch gezien enkel het laatste een verschillende benadering tussen individuen rechtvaardigen, aangezien op het vlak van tewerkstelling de eisen van de werkgevers afhankelijk zijn van de in te vullen functies."

Alleen al de vaststelling dat er in het arbeidsmarktonderzoek en -beleid meerdere kansengroepen (kunnen) worden onderscheiden, roept vragen op naar mechanismen die spelen aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt en geeft aan dat een uitsluitend aanbodgerichte aanpak, die sleutelt aan de inzetbaarheid van werkzoekenden zelf, te beperkt is. Door belangenorganisaties en trajectbegeleidingsinitiatieven wordt dit ook in hun dagelijkse praktijk ervaren. Wanneer zij de afstand tussen de doelgroep en de reguliere arbeidsmarkt schetsen, dan roept dit niet enkel een beeld op van een doelgroep die ver van de arbeidsmarkt staat, maar ('tenslotte' of 'daarbovenop') ook een beeld van een *arbeidsmarkt die ver van de doelgroep staat*. Te hoge eisen voor sommige kortgeschoolde profielen en de moeilijke gelijkschakeling van diploma's behaald in het buitenland worden hierbij aangehaald, maar het meest wordt gewezen op *vooroordelen* omwille van etniciteit en/of geloofsovertuiging, het criminele en/of verslavingsverleden, de langdurige werkloosheid op zich en/of mogelijke (al of niet-arbeidsgerelateerde) ondersteuningsbehoeften. Enkele citaten uit onze bevraging van cases illustreren dit.

"Tenslotte kunnen (ex)verslaafden vaak niet terecht in het normaal economisch circuit vanwege vooroordelen, een strafblad en een tekort aan scholing of ervaring." (vzw Sociale Werkplaats De Sleutel)

"Daarbovenop stellen de meeste werkgevers zich vragen wanneer ze met langdurig werkzoekenden worden geconfronteerd. We proberen dit te ondervangen door ook de elders verworven en onderhouden competenties te benoemen en de langdurige werkloosheid ook te kaderen binnen iemand zijn levensloop." (Stebo vzw)

"Allochtonen werkzoekenden kunnen geconfronteerd worden met vooroordelen. Onlangs vertelde een consulent van Jobkanaal, een initiatief vanuit werkgeverszijde om vacatures te verzamelen die openstaan voor 'kansengroepen', dat ze meer en meer een verschuiving voelt van vooroordelen op basis van etniciteit naar vooroordelen op basis van geloofsovertuiging (in casu het moslim zijn). Niettemin merken we dat een 'vreemde naam' deuren gesloten kan houden, maar binnen onze ervaringen is dit eerder de minderheid en komt dit vooral tot uiting wanneer er een tekort is aan vacatures." (Stebo vzw)

Deze mechanismen van discriminatie op de arbeidsmarkt staan uiteraard niet los van meer algemeen maatschappelijke mechanismen van discriminatie. Belangrijker voor onze opzet echter, is de vaststelling dat zij veranderlijk zijn. Onder invloed van de conjunctuur blijkt zich dit zelfs 'spontaan' te manifesteren.

"Bij de huidige krapte op de arbeidsmarkt voelen we dit [discriminatie van allochtonen] minder aan. Bedrijven willen wel een gezonde 'eticiteiten mix'." (Stebo vzw)

Algemeen beschouwd echter, wordt vastgesteld dat activering van werkzoekenden slechts een goede kans op slagen heeft indien ook de *werkgevers* worden *geactiveerd*. Hierbij gelden de centrale aandachtspunten voor de doelgroep, waaronder motiveren en/door ondersteunen, ook voor de werkgevers en dit:

- op het niveau van een individuele cliëntcase (bijvoorbeeld door het werken met krachtgerichte portfolio's, intensieve casegebonden jobhunting en -bemiddeling, administratieve ondersteuning, continueren van zorg);
- op het niveau van de hele doelgroep (bijvoorbeeld door ondersteuning bij het ontwikkelen en implementeren van diversiteitsplannen in bedrijven en het actief creëren van arbeidsplaatsen voor de doelgroep).

Wat het motiveren van werkgevers betreft, is men bij Helmond Actief consequent met de gedachtegang die ten aanzien van de doelgroep wordt gevolgd. Men neemt de stelling in dat *voorwaardelijkheid* ook ten aanzien van de vraagzijde van de arbeidsmarkt een rol dient te spelen. Het gaat dan over 'normatief handelen naar twee kanten' door, bijvoorbeeld, op het eigen gemeentelijke niveau bij openbare aanbestedingen een deel van het gegunde bedrag te verlonen voor kwetsbare werkzoekenden (Van der Laan & Kersten, 2007: 56).

2.2 De methodiek 'duo-aanpak naar werk' van Stebo vzw²⁶

2.2.1 Situering

De methodiek van een 'duo-aanpak naar werk' werd door Stebo vzw in samenwerking met de interimsector en STC-Limburg ontwikkeld in het kader van 'de droomjobfabriek', een initiatief van de provincie Limburg. Een belangrijke aanleiding daartoe was de vaststelling dat kansengroepen vaak meerdere (opleidings-)acties doorlopen om hun kansen te versterken, waarna ze echter weer in de reguliere trajectwerking terecht komen.

2.2.2 Methodiek

De methodiek beoogt vanuit een *bedrijfsbenadering* én een *cliëntbenadering* de bemiddeling (jobhunting & matching) en nazorg van cliënten uit de 'kansengroepen' te laten resulteren in duurzame tewerkstelling op de (reguliere) arbeidsmarkt. Er wordt uitgegaan van volgende principes.

- Enkel arbeidsrijpe cliënten worden bemiddeld. De diverse Stebo acties leveren een ruim potentieel aan voorbereide kandidaten op. De cliënten hebben reeds de nodige bagage verworven om terug aan de slag te gaan en ze worden zorgvuldig gescreend aan de hand van de concrete vacatures.
- Om succesvolle tewerkstelling te realiseren is er een tweekantenbenadering ontwikkeld. Er wordt gewerkt met twee 'experts' die verschillende acties uitvoeren op hun domein, maar steeds in dialoog met elkaar staan. De verschil-

²⁶ Voor de situering, de trajectversterkende acties en de algemene werkwijze van Stebo vzw verwijzen we naar punt 1.2.2 in dit hoofdstuk. Daar zijn ook de referenties van onze gegevensbronnen opgenomen.

lende verantwoordelijkheden en taken zijn opgenomen in een samenwerkingsmodel.

- Intern overleg tussen de coaches wordt gestructureerd in een intern cliëntoverleg, waarbij ad hoc overleg steeds mogelijk is (bij kansen en/of bedreigingen).
- Er gaat veel aandacht naar het opbouwen van een eigen (bedrijven)netwerk.
- Het project richt zich tot alle werkgevers en beperkt zich niet tot een bepaalde sector. De betreffende vacatures moeten concreet en geschikt zijn, er moet met andere woorden een matching mogelijk zijn tussen de competenties van het werknemerspotentieel en de gevraagde eisen vanuit het bedrijf.

Het samenspel tussen *bedrijfscoach* en *cliëntcoach*, wordt gesteld, is de sleutel tot duurzame tewerkstelling. De bedrijfscoach behartigt de belangen van het bedrijf. Hij voelt zich thuis in de bedrijfswereld, heeft de nodige ervaring en kennis en kent de bedrijfscultuur en de geplogenheden en wetmatigheden binnen het bedrijfsleven. Hij staat in voor het opsporen en screenen van de vacatures, de selectie van de kandidaten, de matching en de nazorg binnen het bedrijf. De cliëntcoach is een ervaren toeleider en begeleider en werkt vanuit de belangen van de cliënt. Hij kent de competenties en aandachtspunten van de cliënt, weet welke bagage de cliënt meedraagt in zijn tewerkstellingsrugzak en draagt daardoor bij tot de optimalisatie van de matching. De cliëntcoach staat in voor de toeleiding, screening en begeleiding van de kandidaten. Hij is verantwoordelijk voor het nazorgtraject van de cliënt in zijn hoedanigheid van nieuwe werknemer.

2.2.3 Succesfactoren en aandachtspunten

Stebo benadrukt dat het hier gaat om een methodiek met een win-win situatie. De werkgevers worden goed voorbereide en gemotiveerde werknemers aangeboden. De meeste kandidaat-werknemers hebben immers reeds bij Stebo een trajectversterkende actie doorlopen. Hun competenties en attitudes worden voor de bemiddeling in functie van de vacature nog eens opgefrist. De selectieprocedure voor de werkgever wordt daardoor significant ingekort en efficiënter: enkel gepaste kandidaten worden bemiddeld. Er wordt ook voor gezorgd dat de werkgever geïnformeerd wordt over alle mogelijke (financiële) voordelen bij aanwerving van de cliënt. Bij succesvolle matching kan de werkgever beroep doen, naargelang de (bedrijfs)eigen noden en behoeften, op een nazorgtraject. Dit kan gaan van een aantal contacten met de werkgever tijdens de eerste periode van tewerkstelling tot trainingen in verband met diversiteit, onthaal enzovoort op de werkvloer.

Wat de werkzoekende betreft, krijgt de bedrijfscoach de nodige informatie van de cliënt zelf en van de cliëntcoach over aanwezige competenties waardoor deze zijn cliënten beter kan 'verkopen'. Bij een succesvol bemiddelingstraject worden de kansen voor de werkzoekenden op duurzame tewerkstelling ook sterk verhoogd. De nieuwe werknemer heeft immers niet alleen een job gevonden die bij hem past,

door de geboden begeleiding na de tewerkstelling van zowel de nieuwe werknemer als van de werkgever (op de werkvloer) kan het vroegtijdig beëindigen van de tewerkstelling voorkomen worden. Deze nazorggarantie stimuleert werkgever en werknemer om als het ware samen een contract aan te gaan.

Er worden tevens enkele aandachtspunten geformuleerd. Zo is er nood aan continuïteit in de personeelsbezetting. Daarnaast dient er zeer intensief te worden (samen)gewerkt, wat enkel met de nodige middelen kan worden gerealiseerd. Ook dient er over te worden gewaakt dat de aanbodgerichte aanpak centraal blijft staan. Door de uitbouw van een bedrijfennetwerk komen er talrijke vacatures binnen die niet altijd door de cliënten kunnen worden ingevuld. Het gevaar dreigt dan om - omwille van het goede behoud van de contacten - een soort interimwerking te worden, waarbij ook tijd wordt geïnvesteerd in het zoeken naar kandidaten buiten de eigen werking en/of een meer vraaggerichte aanpak te creëren.

Naar het beleid toe wordt gesuggereerd om meer doorgedreven technische opleidingen van de doelgroep te stimuleren. Dit op basis van de vaststellingen dat de doelgroep vooral tewerkgesteld is in productieomgevingen waar louter uitvoerende taken en fysieke arbeid zijn terug te vinden en dat vacatures voor deze jobs er vooral meer zijn bij een economische heropleving. Bij een economische recessie valt de doelgroep terug uit de boot. Om dit te voorkomen is het van belang dat de doelgroep zich kan ontplooiën en zich kan richten op jobprofielen die meer zijn dan louter van uitvoerende aard. Stebo merkt hierbij op dat naar aanleiding van het project enkele werkgevers nu openstaan om de kandidaten zelf een bijkomende en meer technische opleiding te geven.

2.3 Project 'Plug in Gaps': samenwerking tussen uitzendsector en ATB/GTB²⁷

2.3.1 Situering

Een te klein aantal personen met een arbeidshandicap vindt de weg naar de arbeidsmarkt. Ook in uitzendarbeid is de doelgroep ondervertegenwoordigd. Nochtans groeit de sector van uitzendarbeid en die kan voor personen met een arbeidshandicap de drempel naar arbeid verlagen. Via het Plug in Gaps-project wordt getracht deze gaten (gaps) in de markt te vullen (pluggen).

²⁷ De informatie met betrekking tot Plug in Gaps is gebaseerd op het eindverslag van het project (PluginGaps, Eindverslag, 2007) dat is terug te vinden op www.plugingaps.be. De mate waarin de opzet al dan niet overeenkomt met de uitvoeringspraktijk kan op basis van de doorgenomen bronnen niet worden beoordeeld.

Verschillende partners uit het ATB-netwerk²⁸ en de uitzendsector trachten, met behulp van specifieke methodieken, de tewerkstellingskansen van deze personen via de uitzendsector te vergroten. Randstad en t-interim gaan voor de kandidaten op zoek naar de juiste job. Het ATB-netwerk bundelt de kennis van verschillende diensten gespecialiseerd in de begeleiding van mensen met een arbeidshandicap.

2.3.2 Methodiek

Na een uitgebreide wederzijdse kennismaking tussen de uitzendsector en het ATB-/GTB-netwerk werd met een pilot gestart (begin 2006-februari 2007). Deze bestond uit volgende fasen:

- *Screening*: cliënten worden gescreend om te bepalen of tewerkstelling via uitzendarbeid haalbaar is.
- *Toeleiding van ATB/GTB-netwerk naar uitzendsector*: eens de meest geschikte kandidaten voor uitzendarbeid geselecteerd zijn, worden ze doorverwezen naar de uitzendkantoren. Dit gebeurt onder meer via een uniform inschrijvingsformulier.
- *Toeleiding van uitzendsector naar ATB/GTB-netwerk*. Omgekeerd werd tevens een procedure uitgewerkt om personen met een (vermoeden van) arbeidshandicap vanuit de uitzendsector naar het ATB/GTB-netwerk door te verwijzen. Op die manier kan de uitzendsector gebruik maken van de expertise van het ATB/GTB-netwerk om cliënten grondig te laten screenen vooraleer ze naar een werkgever te sturen. Tevens werd afgesproken dat de uitzendconsulenten het ATB/GTB-netwerk op de hoogte brachten van de bestaande vacatures voor de doelgroep. Op deze manier krijgen personen met een arbeidshandicap meer kansen om een job te vinden via uitzendarbeid, omdat het ATB/GTB-netwerk een matching kan doen op het hele cliëntenbestand (ruimer dan de Plug-kandidaten).
- *Acties van uitzendkantoren naar werkgevers*: via een folder worden bedrijven geïnformeerd en gesensibiliseerd betreffende het project. Uitzendconsulenten kregen een informatiebundel met tips om werkgevers aan te sporen om personen met een (arbeids)handicap in dienst te nemen.

2.3.3 Succesfactoren en knelpunten

In het eindverslag worden een aantal succesfactoren genoemd.

Zo blijkt uit het project onder meer het belang van *wederzijdse informatie en sensibilisatie*. De meeste uitzendconsulenten en werkgevers hadden weinig zicht op de

²⁸ Bij het project zijn volgende diensten betrokken:

- ATB (ArbeidsTrajectBegeleidingsdienst);
- het Consultatiebureau;
- Cebob-De Link: centrum voor beroepsopleiding en begeleiding naar werk.

werking van het ATB/GTB-netwerk en de doelgroep. Dankzij het project hebben uitzendconsulenten een goede *kennis van de doelgroep* en hebben ze zicht op de mogelijkheden van een kandidaat, ondanks zijn beperkingen.

Omgekeerd werkten de meerderheid van de jobcoaches bij ATB/GTB nooit samen met uitzendkantoren, enerzijds omdat ze het te moeilijk te organiseren vonden en anderzijds omdat ze voor cliënten vooral op zoek waren naar langdurige jobs. Uitzendwerk kan evenwel ook dienen als een springplank naar vast werk.

Tijdens de pilot zijn 80 kandidaten gescreend. Hiervan hebben 54 kandidaten zich ingeschreven als uitzendkracht, waarvan er 19 gewerkt hebben als uitzendkracht. 25 kandidaten vonden vast werk zonder tussenkomst van een uitzendbedrijf. Waar het aantal tewerkstellingen binnen het ATB/GTB-netwerk via uitzendwerk voorheen zo goed als 0% was, kan men voor 2006 spreken van 5%. Dit wordt, voor een project waar privé en social profit een traject afleggen om elkaar te leren kennen, vertrouwen op te bouwen en gezamenlijke procedures af te spreken als een succes beschouwd.

Door de gezamenlijke procedure is er tevens een efficiënte *samenwerking* gegroeid en werd het project uitgebreid naar kantoren in andere regio's. Vaste contactpersonen in een uitzendkantoor blijken een kritische succesfactor.

Naast bovengenoemde succesfactoren worden ook een aantal knelpunten vermeld.

Cliënten konden in theorie een *stage* lopen voor de start van het uitzendcontract. In de praktijk werd deze mogelijkheid evenwel slechts zeer sporadisch aangewend, hoewel het belang hiervan werd onderkend. Het grote voordeel is dat het bedrijf en de werknemer elkaar beter kunnen leren kennen. Voor het uitzendkantoor is dit echter minder interessant omdat dit omzetverlies betekent.

Voor uitzendconsulenten is het niet evident om het project te 'verkopen' aan bedrijven. De drempel om het thema van arbeidshandicap aan te snijden blijft hoog. Niet elk bedrijf is bereid om mee te werken.

Tot slot, zo wordt gesteld, bestaat er momenteel geen aangepaste wetgeving over het gebruik van tewerkstellingsbevorderende maatregelen voor de uitzendsector. De Vlaamse Inschakelingspremie (VIP) kan enkel worden aangevraagd als er minimum 3 maanden ononderbroken uitzendwerk kan worden aangetoond.

2.4 Instant A: sociaal uitzendkantoor voor jongeren²⁹

2.4.1 Situering

Instant A staat voor Instant Arbeid. Het doel van dit project wordt op de gelijknamige website omschreven als 'Instant Arbeid' te realiseren voor jongeren uit de kansengroepen voor wie de drempel van de gewone uitzendkantoren dikwijls te hoog ligt. Samen met de jongeren wordt niet alleen gezocht naar een job die bij hen past, maar worden de jongeren ook begeleid en ondersteund om de obstakels naar en tijdens die job uit de weg te ruimen. Instant A betreft een samenwerking tussen t-Interim, Vedioir en de vzw LaborX.³⁰ Eind 2007 waren er zes kantoren in Vlaanderen.

Vedioir en t-Interim leveren de vacatures en de uitzendconsulenten. LaborX zorgt voor het sociale luik door de jongeren voor te bereiden op het arbeidscircuit en hen te begeleiden voor, tijdens en na hun tewerkstelling. Op deze manier worden commerciële en sociale belangen gebundeld in een profit/nonprofit samenwerkingsproject.

2.4.2 Methodiek

De algemene doelstelling van Instant A bestaat uit drie componenten:

- het realiseren van direct en kortdurend uitzendwerk met sociale begeleiding en ondersteuning voor jongeren van 16 tot 30 jaar uit de kansengroepen;
- het hanteren van de motivatiefactor 'centen verdienen' als trajectschakel voor doorstroming van de jongeren naar een opleiding of het reguliere arbeidscircuit;
- het enten van het Instant A concept op een profit/nonprofit samenwerkingsverband.

Instant A heeft tevens een *mobilitateitsproject*. Daarin krijgen mensen met het artikel 60 statuut een opleiding in het vervoeren van interimarbeiders naar en van het werk. Deze dienst is vaak een extra troef naar moeilijk bereikbare bedrijven.

Tot slot gaat Instant A tevens constructief in tegen bepaalde discriminerende vooroordelen van bedrijven tegenover kansengroepen. Dikwijls ontbreekt het jongeren aan de juiste manier van communiceren en weten ze niet hoe ze zichzelf op

²⁹ De informatie over Instant A is gebaseerd op volgende bronnen:

- www.instanta.be;
- Wouters M. (2007), *De instant aanpak. Methodologie van een sectoroverschrijdende samenwerking rond tewerkstelling*.

De mate waarin de opzet al dan niet overeenkomt met de uitvoeringspraktijk kan op basis van de doorgenomen bronnen niet worden beoordeeld.

³⁰ LaborX is de naam van de vzw die opgericht werd na verzelfstandiging van het project, zodat het niet meer onder het landelijk jeugdwerk zou vallen (Wouters, 2007: 11).

een overtuigende manier moeten presenteren. Instant A speelt daar een bemiddelende en ondersteunende rol in (www.instanta.be).

2.5 Instant A plus: focus op 50-plussers³¹

Daar waar Instant A zich richt naar jongeren, werd op 28 september 2007 onder de naam 'Instant A plus' een vergelijkbaar initiatief gelanceerd met als doelgroep de werkzoekende 50-plussers. Met de oprichting van Instant A plus wil men de 50-plussers meer kansen bieden op werk, maar ook de mentaliteit van werkgevers en werknemers over 50-plussers veranderen. Naast uitzendwerk is het de bedoeling dat er ook bemiddeld wordt naar vaste contracten. Dit kan zowel met het oog op deeltijds als voltijds werk zijn. Tevens zal het bureau speciale acties opzetten om de premies te promoten die bedrijven krijgen voor de aanwerving van 50-plussers, zowel voor bedrijven als voor de doelgroep. Daarnaast zal Instant A plus gerichte informatie verstrekken over het opleidingsaanbod van de VDAB en de erkende opleidingsverstrekkers. Het project brengt de competenties van de profit-, de non-profit en de publieke sector samen. De profitpartners zijn Vedior en t-interim, LaborX vertegenwoordigt de non-profit. De VDAB en de Vlaamse overheid vertegenwoordigen het publieke luik.

2.6 Project 'arbeidsmakelaar': proactieve benadering van werkgevers³²

2.6.1 Situering

Onder de noemer 'Partnerschap gemeenten en bedrijven. Samen sterk voor de onderkant van de arbeidsmarkt' werd door Fontys Actief in opdracht van het Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid een innovatieproject uitgevoerd in de gemeenten Helmond en Weert (Nederland). Dit project kaderde binnen het Innovatieprogramma Werk en Bijstand (IPW) en liep van december 2004 tot maart 2007. Eén van de doelstellingen van het project bestond er in om partnerschappen tussen gemeenten en bedrijven te ontwikkelen rond de reïntegratie van moeilijk bemiddelbare werkzoekenden. Hiervoor werd de functie 'arbeidsmakelaar' ontwikkeld.

³¹ De informatie met betrekking tot Instant A plus is gebaseerd op het persbericht dat naar aanleiding van de lancering van het project verscheen. De mate waarin de opzet al dan niet overeenkomt met de uitvoeringspraktijk kan op basis van de doorgenomen bronnen niet worden beoordeeld.

³² De informatie met betrekking tot het project 'arbeidsmakelaar' is gebaseerd op volgende bron:
- X (2007), *Format indiening eindverantwoordelijkheid projecten Innovatieprogramma Werk en Bijstand* (intern document).
De mate waarin de opzet al dan niet overeenkomt met de uitvoeringspraktijk kan op basis van de doorgenomen bronnen niet worden beoordeeld.

2.6.2 Methodiek

De arbeidsmakelaar is gericht op proactieve contactlegging met werkgevers en probeert baankansen voor de 'onderkant' van de arbeidsmarkt te creëren, in aansluiting op de behoeften en vragen van de werkgever ten aanzien van in-, door- en uitstroom. Vanuit het project is de keuze gemaakt om bedrijven afzonderlijk te benaderen. Hierbij worden gesprekken aangegaan met werkgevers rond problemen die zij hebben op het gebied van 'personele mobiliteit' in brede zin: instroom van nieuwe medewerkers, doorstroom (bijvoorbeeld functiedifferentiatie) en uitstroom van medewerkers bij reorganisatie of bedrijfssluiting. De arbeidsmakelaar bespreekt de concrete vragen en behoeften van werkgevers rond personele mobiliteit en zoekt samen met de werkgever naar mogelijke oplossingen. Hierbij is 'reïntegratie' van werkzoekenden én werkenden een onderwerp dat wordt ingebracht door de arbeidsmakelaar.

De invulling van de functie 'arbeidsmakelaar' werd als volgt nader uitgewerkt:

- *informatieverstrekking* en advies aan werkgevers (bijvoorbeeld met betrekking tot de verschillende beleidsmaatregelen vanuit de overheid, wie zij kunnen inschakelen voor specifieke problemen, mogelijkheden om re-integratieklanten in dienst te nemen, ...);
- het ontwikkelen van een '*oplossing op maat*' in samenwerking met de werkgever, voor de verschillende problemen die zich stellen (bijvoorbeeld de werkgever in contact brengen met de juiste instanties en personen) en het ontwikkelen en versterken van samenwerking tussen verschillende actoren (ketenvorming) bij het realiseren van deze oplossingen;
- het ontwikkelen van *nieuwe instrumenten* voor de beleidsmatige en operationele aanpak van 'collectieve' mobiliteits- en re-integratieproblemen.

2.7 Rainbow Economy: stimuleren van het zelfstandig ondernemerschap bij asielzoekers en vluchtelingen³³

In plaats van werkgevers te stimuleren om werkzoekenden uit kansengroepen aan te werven, kunnen ook werkzoekenden worden ondersteund om zelf werkgever te worden. In dit verband wil het Brusselse project 'Rainbow Economy' een experimenteerruimte aanbieden aan asielzoekers en mensen met een recente migratiegeschiedenis. Daarin kunnen zij hun ondernemende vaardigheden uit hun land van herkomst in Brussel exploiteren en verder vormgeven. Dit met het oog op het opdoen van werkervaring als zelfstandig ondernemer in een Belgische context.

³³ De informatie met betrekking tot Rainbow Economy is gebaseerd op volgende bron:

- <http://www.deovermolen.be>.

De mate waarin de opzet al dan niet overeenkomt met de uitvoeringspraktijk kan op basis van de doorgenomen bronnen niet worden beoordeeld.

Rainbow Economy richt zich tot nieuwkomers en asielzoekers die minder dan 5 jaar in België verblijven met interesse om als zelfstandige te starten. Een basiskennis van het Engels is tevens een voorwaarde. De opleiding is gratis en deervoersonkosten worden vergoed.

De partners in het project zijn: vzw De Overmolen (promotor), Hefboom vzw, Ehsal Europese Hoge School Brussel, vzw kunstencentrum De Beursschouwburg, het Fiscaal Juridisch Studiebureau NV, Syntra Brussel vzw, Overleg Opleiding en Tewerkstelling Brussel (OOTB) en het Regionaal Integratiecentrum Foyer Brussel (RICFB).

Het project loopt sinds juli 2005 in het kader van het Equal programma van het Europees Sociaal Fonds onder zwaartepunt 2C - Ondernemerschap. Onder dit zwaartepunt wil het Equal programma instrumenten aanreiken om iedereen in staat te stellen een eigen bedrijf op te richten.

2.8 In de kantlijn

De beschreven cases geven vooral aan dat, met welk opzet en hoe er aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt wordt gewerkt. De mate waarin dit strookt met de reële praktijkervaringen (bijvoorbeeld wat betreft de succesfactoren en knelpunten) kon binnen de opzet van deze opdracht niet worden nagegaan. Het ontwikkelen en ontsluiten van kennis hieromtrent kan:

- opdracht zijn voor een task force (cf. hoofdstuk 6), en/of;
- voorwerp zijn van verder onderzoek.

3. Werken aan de bemiddeling: activeren en ondersteunen van trajectbegeleiders en hun organisatie

Naast het werken aan de aanbod- en de vraagzijde, wordt in voorliggend punt het werken aan bemiddeling belicht. Daarbinnen gaat aandacht naar het activeren en ondersteunen van trajectbegeleiders en hun organisatie.

3.1 Integrale toegankelijkheid en/door betekenisvolle communicatie

3.1.1 'De respons die je krijgt is de betekenis van je communicatie'³⁴

Wat de begeleiding van werkzoekenden naar de arbeidsmarkt betreft, stellen we de jongste jaren een toenemende diversiteit vast van werkvormen: (arbeids)trajectbegeleiding, loopbaanbegeleiding, job coaching, enzovoort. We stellen echter ook vast dat de betrokken diensten niet steeds (voldoende) toegankelijk zijn voor mensen met een verre afstand tot de arbeidsmarkt. Toegankelijkheid heeft ener-

³⁴ Uitspraak van de projectleider van Helmond Actief (Van der Laan & Kersten, 2007: 45).

zijds betrekking op de capaciteit van de werkvormen en anderzijds op het bereiken van (deel)doelgroepen en het voeren van een gepaste, betekenisvolle communicatie.

In het tweede hoofdstuk gaven we al aan dat niet alle werkzoekenden worden bereikt door organisaties die zich toelagen op duidelijk aanwijsbare, institutioneel afgebakende doelgroepen van uitkeringstrekkers. Elders en anders werd al onderzocht welke uiteenlopende en wederzijdse drempels kunnen bestaan tussen voorzieningen en de doelgroep(en) waarnaar zij zich richten (zie bijvoorbeeld Steenssens et al., 2007; Sannen, 2003). Belangrijk voor het opzet hier, is het inzicht dat er aan het opsporen, benaderen en toeleiden van een doelgroep kan worden gewerkt. Het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen wijst in dit verband op de nood aan het meer rekening houden met laaggeletterdheid en de soms beperkte communicatiemogelijkheden van mensen in armoede in de communicatie tussen VDAB, RVA en werkzoekende. Het Gebruikersoverleg Handicap en Arbeid pleit voor het op maat inzetten van mogelijkheden uit een ruime waaier van communicatietechnieken, zoals: face-to-face gesprekken (al dan niet met ondersteuning van een coach of een tolk), telefonische oproepen, SMS, brieven en e-mailberichten. Wanneer het gaat om de zogenaamd 'moeilijkst bereikbare' doelgroepen, worden vooral vindplaatsgerichte en 'outreaching' methoden en technieken gestimuleerd en ingezet. Het recente initiatief van de VDAB, waarbij allochtone werklozen middels een huisbezoek persoonlijk werden uitgenodigd op een speciale jobbeurs, past in een dergelijke 'uitbrekende' benadering van de doelgroep.

Maar er is meer. Toegankelijkheid, het bereiken van de doelgroep en/door betekenisvolle communicatie, stopt niet bij een succesvolle toeleiding, bij het 'grijpen' van de doelgroep. Activering en begeleiding kan maar succesvol zijn indien alle aspecten en fasen ervan gestoeld zijn op het begrijpen (in plaats van grijpen) van de doelgroep. In dit verband:

- wijst het Gebruikersoverleg Handicap en Arbeid, dat pleit voor 'integrale toegankelijkheid', op het belang van een toegankelijke ingesteldheid van de consulenten;
- bepleit het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen een betere kennis van armoedemechanismen bij de consulenten (Vandermeersch, 2007: 32-33);
- wijst vzw Sociale Werkplaats De Sleutel (cf. infra) op belangrijke, aansturende inzichten op basis van leefwereldonderzoek bij de doelgroep;
- geeft de ervaring opgedaan in 'Plug in Gaps' (cf. supra) aan dat kennis van de doelgroep én van de werking van andere betrokken organisaties cruciaal is voor een succesvolle aanpak.

Vertrouwdheid met (als een symbiose van 'vertrouwen in' en 'kennis van') de doelgroep en andere betrokken organisaties vormt zo de basis voor het uitbouwen

van integrale toegankelijkheid en adequate ondersteuning. In het Nederlandse project 'Helmond Actief' krijgt dit gestalte door wat een 'leefwereldbenadering' wordt genoemd (Van der Laan & Kersten, 2007: 16, 24, 25, 45). Het gaat er in deze benadering om, om aansluiting te vinden bij wat leeft onder de doelgroep, bij hun beweegredenen, hun betekenissen. Als belangrijke elementen hiervan of hiertoe worden onder meer genoemd:

- de wijkgerichte aanpak van het project met inbedding van het project in de wijk waarnaar het zich richt;
- de informele in- en uitloofsfeer van de locatie voor cliënten en andere organisaties in de wijk;
- de min of meer vaste regel dat bemiddelaars op huisbezoek gaan bij de cliënten;
- de erkenning van circulaire processen in de interactie tussen cliënt en werker: beiden zijn actieve betekenisverleners die intake doen bij elkaar.

Het project maakt op die manier niet alleen deel uit van de fysieke, maar ook van de sociale leefwereld van de buurt en dit wordt ervaren als een belangrijke voorwaarde voor resultaat.

3.1.2 Toeleiding van een moeilijk bereikbare doelgroep: het gidsenproject van vzw De Sleutel³⁵

3.1.2.1 Situering van De Sleutel

De Sleutel is een netwerk van centra in Vlaanderen en Brussel voor mensen met drugproblemen. Deze centra richten zich zowel tot druggebruikers die zijn vastgelopen of dreigen vast te lopen in hun functioneren, alsook tot hun omgeving. De verschillende centra integreren zich in de lokale samenwerkingsverbanden met de partners in de verslavingszorg en in de aangrenzende sectoren. In deze professionele samenwerkingsverbanden wordt geijverd voor een *integrale aanpak* van drugverslaving. Drugverslaving wordt immers beschouwd als een complex probleem dat het ontwikkelen van individuele, relationele en maatschappelijke mogelijkheden verhindert. De behandeling richt zich daarom zowel naar het verslavingsgedrag, als naar belangrijke biopsychosociale oorzaken en gevolgen van de verslaving. Doel is het realiseren van welzijn op lichamelijk, geestelijk, emotioneel en sociaal vlak door het bieden van nieuwe kansen op alle leefgebieden.

Tewerkstelling krijgt hierin een belangrijke rol toebedeeld: naast preventie en hulpverlening is werkgelegenheid het derde terrein waarop De Sleutel haar werk-

³⁵ De informatie is hoofdzakelijk gebaseerd op de ingevulde vragenfiche voor cases, een interview met projectmedewerker Véronique Hauglustaine (21 november 2007), brochures van De Sleutel en informatie van de website van De Sleutel: www.desleutel.be.

zaamheden situeert. De werkgelegenheidsprojecten bieden voor gemarginaliseerde, ernstig verslaafde mensen een eerste opstap, zodat ze opnieuw samen met anderen zinvol actief kunnen worden. Op het vlak van werkgelegenheid organiseert De Sleutel arbeidszorg, opleiding, sociale tewerkstelling, begeleiding op de werkvloer en arbeidstrajectbegeleiding.

De Sleutel benadrukt in haar visie het *wederzijds uitlokken en versterken van hulpverlening en trajectbegeleiding* om te komen tot ‘maatschappelijke reïntegratie’.

“Behandeling bevordert integratie, maar ook meer integratie versterkt de vraag naar ondersteuning en behandeling. Werk en opleiding zorgen voor meer integratie wat dan weer versterkend werkt voor identiteit en behoefte aan verbondenheid. Deze toegenomen mogelijkheden en behoeften motiveren om beter te leren omgaan met zichzelf en anderen om de nieuwe kansen te behouden en uit te breiden.”

Zo wordt parallel aan het proces van het verstrekken van basiszorg en het opbouwen van linken met het maatschappelijk bindweefsel gezocht naar de *maximale reïntegratiemogelijkheden*. Hierbij wordt uitdrukkelijk onderkend dat ‘klassieke’ arbeidsintegratie niet voor iedereen haalbaar is en dat continue ondersteuning nodig kan zijn om kwaliteit van leven te verzekeren.

“Voor diegenen die de mogelijkheden niet hebben om op eigen kracht volledig te reïntegreren, zoeken we de maximaal haalbare vorm. We helpen om, minstens gestabiliseerd, het werk en leefniveau te bereiken dat mits continue ondersteuning kwaliteit van leven verzekert. Arbeidszorg, sociale tewerkstelling, begeleid wonen en leven zorgen hier voor de nodige steun op lange termijn.”

3.1.2.2 Situering van het gidsenproject ‘Meer vrouwen in de sociale economie’

Met het ESF-gelijkekansenproject ‘Meer vrouwen in de Sociale Economie’ richt vzw Sociale Werkplaats De Sleutel te Gent zich tot de doelgroep van (ex)verslaafde vrouwen en/of vrouwen met een verslaafde partner, die inactief zijn en niet door de sociale werkplaats worden bereikt. De wederzijdse afstand tussen deze doelgroep en de arbeidsmarkt wordt als volgt gekarakteriseerd.

“De vrouwen waarmee we geconfronteerd worden, kampen met een laag zelfbeeld, hebben het moeilijk met het stellen van grenzen, voelen zich eenzaam, zijn afhankelijk van hun partner, bevinden zich in de prostitutie, hebben kinderen die geplaatst zijn, zijn onderhevig aan fysiek en emotioneel geweld, leven van een invaliditeitsuitkering of leefloon ... (...) De afstand tot de arbeidsmarkt is echt wel groot. Zowel op vlak van arbeidsattitudes, als op vlak van competenties en vaardigheden staan deze vrouwen in een zwakke positie. Hierdoor hebben ze een laag zelfbeeld dat hen afremt om stappen te ondernemen richting arbeidsmarkt. Ze geloven niet meer in zichzelf. Door hun gebruik en de specifieke problemen die dit met zich meebrengt, missen ze ook de nodige stabiliteit op verschillende levensdomeinen zodat het moeilijk is om te gaan werken. (...) Het motiveren en activeren van vrouwen uit onze

doelgroep wordt bemoeilijkt door volgende items: de verantwoordelijkheid die ze moeten opnemen voor het gezin, het gemis van de goedkeuring en steun van de partner, de schaamte die ze ervaren om met hun problemen naar buiten te komen vanuit de positie als vrouw/moeder, het gebrek aan vrouwelijke lotgenoten in de hulpverlening, het niet gemotiveerd zijn om in het reguliere circuit of de sociale economie te werken gezien de materiële welvaart die prostitutie oplevert, het niet gemotiveerd zijn omwille van het minieme verschil tussen een uitkering en een loon, het gebrek aan betaalbare kinderopvang, het niet vinden van een gepast aanbod ... (...) Tenslotte kunnen (ex-)verslaafden vaak niet terecht in het normaal economisch circuit vanwege vooroordelen, een strafblad en een tekort aan scholing of ervaring."

Omwille van de geëigende toeleidingsmethode wordt dit project ook 'het gidsen-project' genoemd: het wordt gedragen door een aantal vrouwelijke ervaringsdeskundigen die zich engageren om voor de doelgroep de rol als *activerende gids* op zich te nemen. Zij zoeken deze vrouwen wekelijks thuis op, brengen de problematiek in kaart en motiveren hen om weer in beweging te komen.

Voor het opsporen en benaderen van de doelgroep worden verschillende methoden ingezet:

- het verspreiden van folders met informatie en contactgegevens;
- doorverwijzing via partners uit samenwerkingsverbanden;
- vindplaatsgericht aanspreken (in de wachtkamer van het medisch sociaal opvangcentrum);
- het aanspreken van het eigen sociaal netwerk van de ervaringsdeskundigen.

Het opzet is dat de zogenaamde reizigsters toegeleid worden naar de module oriëntatie van de sociale werkplaats. Deze module tracht via observatie en testing een zicht te krijgen op de belemmeringen en de mogelijkheden van de vrouw in kwestie. Op basis daarvan wordt in overleg met alle betrokken partijen een gemotiveerd advies uitgesproken inzake werk en andere levensgebieden. Dit kan een doorstroming zijn naar (een vorm van) tewerkstelling, maar ook naar klinische programma's en/of andere vormen van hulpverlening.

3.1.2.3 Betrokken actoren

Bij het project zijn (of waren) zeer diverse actoren betrokken, en dit in functie van:

- de opleiding van de gidsen (i.c. Radar, een Europees werkend advies-, opleidings- en detacheringsbureau gevestigd te Amsterdam);
- jobhunting voor de doelgroep (i.c. Activa Belgium, een reïntegratiebureau voor werkzoekenden);
- doorverwijzing en/of hulpverlening door organisaties die samen met De Sleutel onderzoeken hoe (ex-)verslaafde vrouwen kunnen reïntegreren in de maatschappij (o.m. welzijnsbureaus, project perspectief van het OCMW, Medisch Sociaal Opvangcentrum, dagcentrum, crisiscentrum en therapeuti-

sche gemeenschap van De Sleutel, De Kiem, straathoekwerk, Cliëntoverleg Gent; gevangenis Nieuwe Wandeling (trajectbegeleiding en Centraal Aanmeldingspunt); VDAB, organisaties uit de medische sector (psychiatrie, ziekenhuizen, wijkgezondheidscentra, dokters, apothekers), Samenlevingsopbouw Gent, Poverello, Kind en Gezin, Comité Bijzondere Jeugdzorg, justitiehuis, recherche, CAW's en Kringloopwinkels). Eénmaal de huisbezoeken gestart zijn, wordt de doorverwijzer op regelmatige basis op de hoogte gehouden van het verloop hiervan. Op momenten van crisis of belangrijke beslissingen, zit iedereen rond tafel.

3.1.2.4 Succesfactoren, aandachtspunten en knelpunten

a) Het werken met ervaringsdeskundigen³⁶

Binnen de (drug)hulpverlening is de methodiek van het werken met ervaringsdeskundigen niet vreemd, maar dit project is innovatief omdat ervaringsdeskundigen worden ingezet in de *arbeidstoeleiding*. Meestal worden zij ingeschakeld in de eerste lijn van de hulpverlening en de zorg.

Het werken met ervaringsdeskundigen wordt algemeen als een belangrijke meerwaarde ervaren voor de toeleiding van de doelgroep. Deze meerwaarde, zo wordt gesteld, is dezelfde als die voor andere doelgroepen en initiatieven.

- Ervaringsdeskundigen spreken vanuit gemeenschappelijke ervaringen en kunnen gedrag, keuzes en noden beter begrijpen en aanvoelen. Dit creëert betrokkenheid, vertrouwen en vergemakkelijkt de communicatie.
- Bovendien kan vanuit het zien van actieve lotgenoten een stimulerend effect uitgaan.
- Daarnaast bieden ervaringsdeskundigen een invalshoek die complementair is aan het theoretisch kader van de professionele hulpverlener. Ze zijn dan ook een ideale brugfiguur tussen professionele hulpverlener en cliënt.

³⁶ Voor uitgebreide informatie betreffende het werken met ervaringsdeskundigen in de armoede wordt verwezen naar volgende rapporten:

- Vandenbempt K. & Demeyer B. (2003), *Beroepsprofiel Ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting*, HIVA-K.U.Leuven;
- Van Regenmortel T., de Veirman B. & Vercaeren M. (2000), *Tewerkstellingsmogelijkheden voor ervaringsdeskundigen in de armoede. Een kwestie van visie en voorwaarden*, HIVA-K.U.Leuven;
- Van Regenmortel T., Demeyer B. & Vandenbempt K. (1999), *Ervaringsdeskundigen in de armoede. Meerwaarde en methodiekwontwikkeling*, HIVA-K.U.Leuven.

b) Werving, ondersteuning en positionering van de ervaringsdeskundigen

Meer specifiek worden volgende elementen als succesfactoren ervaren.

- Het werven van ervaringsdeskundigen die reeds de nodige stabiliteit bereikt hebben. Vandaar de voorwaarde van een expliciete training die goed informeert over de inhoud van de job en confronteert met de eigen verwerking en verruiming van levenservaringen.
- Een intensieve individuele coaching van de gidsen. Deze is opgebouwd rond het eigen functioneren en de persoonlijke noden en knelpunten. Bij nader inzien, wordt gesteld, had ook hier een specifieke partner voor moeten worden voorzien.
- Naast deze ‘zorgende’ begeleiding moet ook aandacht gaan naar verdere competentie-ontwikkeling. Deze gebeurt in intervisiemomenten met externe en interne medewerkers en is gericht op het uitwisselen van ervaringen en het verder inoefenen van methodieken en gesprekstechnieken.
- Tijd, om net als de doelgroep ook als ervaringsdeskundige te kunnen groeien op het eigen tempo.
- Het uitbetalen van een loon, wat noodzakelijk is voor de gidsen om in hun functie als ervaringsdeskundige als evenwaardig gezien te worden.
- Een duidelijke rolafbakening ten aanzien van professionelen, wat het voor de gidsen gemakkelijker maakt om positie in te nemen. Het is essentieel om een veilige omgeving te creëren waarin openheid, vertrouwen en aanvaarding centraal staan.

c) Aandacht voor procesevaluatie (naast resultaatsevaluatie)

De investeringen van de ervaringsdeskundigen en van de doelgroep leveren niet altijd het ‘grote, vooropgezette’ en gewenste resultaat op wat bij beiden kan leiden tot frustraties. Het is dan ook belangrijk dat de aandacht wordt verlegd van het nagestreefde einddoel naar het proces en de kleine successen die hierin worden geboekt.

d) Een gedeelde visie bij en tussen de betrokken actoren

De samenwerking met een breed netwerk wordt over het algemeen als een succesfactor ervaren. Dit neemt niet weg dat ook wordt ervaren dat verschillen in visie (ook binnen één organisatie) een hindernis zijn bij het vlot uitbouwen van integrale trajecten. Deze verschillen kunnen te maken hebben met:

- het perspectief van arbeidsintegratie dan wel het bredere perspectief van maatschappelijke integratie;
- een lange termijn-, dan wel een korte termijnperspectief (bijvoorbeeld een loopbaanperspectief versus een jobperspectief);
- een krachtgericht dan wel een probleemgericht perspectief;

- een statisch dan wel een dynamisch ontwikkelingsperspectief.

e) Aandacht voor een goede wissel tussen de betrokken actoren

De samenwerking tussen tal van organisaties (als doorverwijzer en/of hulpverlener), de ervaringsdeskundige, de cliënt en de sociale werkplaats van De Sleutel in veranderende constellatie, vestigt de aandacht op het belang van een goede wissel tussen de betrokken actoren. Dat wil zeggen een wissel:

- met een vlotte informatieoverdracht;
- die – ten aanzien van elke betrokken partij - rekening houdt met opgebouwde en op te bouwen vertrouwensrelaties;
- die ondersteunt bij het kunnen en durven loslaten.

Zo werd onder meer ervaren dat hulpverleners/doorverwijzers het soms moeilijk hebben met het loslaten van (het denken voor) een cliënt. Ook leerde de ervaring dat het beter was om de huisbezoeken van de gidsen nog één maand door te laten gaan na de toeleiding, dit wil zeggen: nadat er ook vertrouwen begon te groeien in de contacten van de cliënt met de sociale werkplaats.

f) Nood aan een brede screening

De grote afstand tussen de doelgroep en de arbeidsmarkt gaat gepaard met ondersteuningsbehoeften die de klassieke trajectbegeleiding overstijgen. Deze uitgangssituatie noodzaakt een brede screening die gericht is op alle levensgebieden. Meestal wordt ervaren dat een aantal welzijnsgerelateerde omstandigheden eerst moeten worden aangepakt en dat er pas dan ruimte is om ook te werken aan tewerkstelling.

g) Toegankelijkheid door maatzorg en kennis van de leefwereld

Het project is in hoofdzaak gericht op de toeleiding van de doelgroep naar de oriënteringsmodule. Dit neemt niet weg dat er ook belangrijke inzichten worden opgedaan in de verdere fasen van het traject. Deze hebben vaak te maken met de geschiktheid of toegankelijkheid van de gehanteerde methoden en van de organisatie van het aanbod voor het werken met deze doelgroep. Zo wordt ervaren dat de huidige groepsgerichte oriënteringsmodule voor deze doelgroep een drempel opwerpt: de screening- en observatieactiviteiten zijn niet voldoende aangepast aan de individuele verschillen in mogelijkheden, of nog: ze zijn te weinig op maat. Men ervaart dat een meer langdurige periode van arbeidszorg als een soort bijkomend voortraject vóór de oriëntering meer mogelijkheden biedt. Verder wordt de nood aan een genderspecifieke aanpak binnen de organisatie en het bestaande aanbod vastgesteld. Het gaat dan onder meer om:

- de praktische organisatie van gescheiden kledruimtes, sanitair en doucheruimtes en het in stock brengen van werkkledij afgestemd op maat van vrouwen;
- een flexibele uurregeling die rekening houdt met de uren van kinderopvang;
- praatgroepen waarin de vrouwen hun geëigende bekommernissen kunnen delen.

Als een belangrijke ondersteuning voor het begrijpen van knelpunten in het proces van toeleiding en oriëntering wordt gewezen op inzichten uit onderzoek naar de leefwereld van de doelgroep. Zo, bijvoorbeeld, hielp het inzicht dat het hier gaat om geïsoleerde vrouwen in een mannenwereld begrijpen waarom andere outreachende methoden (zoals de tuppercare-methode)³⁷ hier niet inzetbaar zijn.

3.1.3 Work-Up: activering en toeleiding van allochtone werkzoekenden³⁸

De vaststelling dat een grote groep allochtonen door allerlei omstandigheden niet bij de VDAB geraakt, was de aanleiding om te investeren in laagdrempelige activerings- en toeleidingsprojecten voor langdurig werklozen en in gespecialiseerde netwerken naar allochtone werkzoekenden. Kenmerkend is dat de verenigingen van etnisch-culturele minderheden hierin een ondersteunende rol zijn gaan spelen. 'Door hun kennis van de groepen in kwestie en hun laagdrempeligheid, hebben de verenigingen meer voeling met de specifieke problematiek van allochtone werkzoekenden' (Hoornaert et al., 2005: 42).

3.1.3.1 Activeringsprojecten: ontstaan en kenmerken

Het ontstaan van de activeringsprojecten ten aanzien van allochtonen is te situeren in 2000, toen de verenigingen in het kader van de startbanen de mogelijkheid kregen om een project op te zetten rond de tewerkstellingsituatie van allochtonen. Vier verenigingen kregen een zogenaamde activeringsconsulent in dienst: de Federatie van Marokkaanse Verenigingen (FMV), de Unie van Turkse Verenigingen (UTV), ACLI (Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani) en de Turkse Unie van België.

In 2003 startte het project Work-Up, dat de opdracht kreeg om de vier projecten op elkaar af te stemmen, ervaringsuitwisseling te stimuleren en inhoudelijk te ondersteunen. In de schoot van Work-Up werd ook een intervisiegroep opgericht voor de activeringsconsulenten. In 2004 werden vier andere activeringsconsulenten

³⁷ Gebaseerd op de methode van de tupperware-demonstraties waarbij een gastvrouw vrienden en kennissen bij haar thuis uitnodigt, creëert deze methode een laagdrempelige en veilige omgeving waarbinnen mensen kunnen worden bereikt.

³⁸ De informatie met betrekking tot Work-Up is gebaseerd op diverse schriftelijke bronnen betreffende het project (zie bibliografie).

aangeworven in de regio's waar de nood hoog was: Gent, Waasland, Halle-Vilvoorde en Mechelen. Een belangrijke stimulans was de start van de jeugdwerkloosheidsplannen. Werkloze jongeren van allochtone afkomst werden in deze regio's immers moeilijk bereikt door de VDAB.

De doelstelling van de activeringsprojecten is om arbeidsbegeleiding op maat te voorzien voor allochtonen die buiten de communicatieradius vallen van de reguliere diensten zoals de VDAB. Finaal worden ze doorverwezen naar de VDAB, om mogelijks een traject of een opleiding te volgen of meteen te starten met een job.

In het verleden was voor VDAB de meerwaarde van de werking van de activeringsconsulenten niet altijd duidelijk. Sinds kort worden de activeringsconsulenten als volwaardige partners van VDAB beschouwd (onder andere via toegang tot cliëntvolgsysteem). VDAB erkent op deze manier dat de activeringsconsulenten via de verenigingen van etnisch-culturele minderheden erin slagen om de moeilijk bereikbare allochtonen te bereiken.

Waar het in de beginfase louter ging om toeleiding, kwam het accent de laatste jaren meer te liggen op ondersteuning en begeleiding. Vanuit de praktijk groeide een modelproces waarin de activeringsconsulenten volgende stappen onderscheiden (Work-Up, 2005b: 10 e.v.):

- stap 0: vindplaatsgericht werken;
- stap 1: intakegesprek;
- stap 2: doorverwijzen;
- stap 3: opvolging;
- stap 4: feedback.

We bespreken hier de doelgroep en de methode van het vindplaatsgericht werken.

3.1.3.2 Doelgroep van de activeringsprojecten

Activeringsconsulenten geven een zeer heterogeen beeld van hun doelgroep. De meeste federaties groeperen verschillende nationaliteiten. In de activeringsprojecten vallen drie deelgroepen op:

- *Nieuwkomers* die weinig of geen Nederlands spreken, maar (hoog)opgeleid zijn. Dat men de competenties die zijn opgebouwd in het land van herkomst niet kan aanwenden, leidt tot grote frustraties. De begeleiding van deze mensen bij de VDAB komt niet tegemoet aan het scholingsniveau.
- *Allochtone meisjes* die liever niet werken in de social profit. Moslim meisjes werken niet graag in de privé-omgeving van zorgvragers.
- *Laaggeschoolde jongeren* die vaak niet rijp zijn voor de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld door hun zwakke taalbeheersing en onvoldoende competenties om met een computer te werken). Doorgaans hebben ze een weinig open relatie met hun arbeidsbemiddelaars. Jongeren zien het nut niet van een opleiding, en hebben meestal geen goed zicht op het opleidingsaanbod. Ze zijn weinig

gemotiveerd om te werken, maar ook niet om gebruik te maken van de diensten van de VDAB. Men heeft geen zicht op het aanbod van de alternatieve begeleidingsvormen.

Onder het luik 'randvoorwaarden' definiëren de activeringsconsulenten de volgende problemen: druggebruik, zwartwerk en de werkloosheidsval, niet-passende huisvesting (dikwijls in concentratiewijken), familiale omstandigheden, gebrek aan voorbeeldfiguren met positieve ervaringen.

3.1.3.3 Vindplaatsgericht werken en de rol van de activeringsconsulent

Vindplaatsgericht werken is wezenlijk in het activeringsproces van Work-Up, voornamelijk wat betreft het bereik van de doelgroep. De methode speelt in op homogene netwerken van de werkzoekenden. Consulenten spreken werklozen aan vanuit de vereniging en contacteren mensen vanuit een breed netwerk van andere kanalen, bijvoorbeeld via vzw-café's, jeugdverenigingen of de eigen organisatie. Omdat de werkzoekende beperkt is in mobiliteit en de consulent deel uitmaakt van het netwerk, kan deze laatste de brugfunctie veel gemakkelijker vervullen. Activeringsconsulenten zijn vertrouwensfiguren. Ze zijn goed ingeplant binnen het territorium waar de risicogroepen wonen en hebben voeling met de mensen die men bedient (Work-Up, 2004: 24). De activeringsconsulent functioneert hierbij in een netwerk dat wordt aangestuurd door een coach. Deze staat in voor informatiedoorstroom en -uitwisseling. De netwerkcoach maakt de consulent en de werkzoekende wegwijs in het aanbod aan begeleidingsdiensten en -instanties.

Tot slot wordt aangegeven dat activeringsconsulenten af te rekenen hebben met een spanningsveld om het vertrouwen te winnen, zonder het te verliezen door tegenvallende resultaten. De moeilijkheid van de functie ligt er met andere woorden in dat de verwachtingen hooggespannen zijn, terwijl men de achterban niet wil teleurstellen.

3.2 Competentie-ontwikkeling en/door gepaste omkadering

3.2.1 Van alle markten thuis in een ondersteunende organisatie

In het Nederlandse project Helmond Actief worden arbeidsdeling en taakdifferentiatie tot een minimum beperkt. Maatwerk, zo luidt de redenering, is ambachtelijk werk en vraagt om een organisatie die congruent is met de principes van deze methodiek (Van der Laan & Kersten, 2007: 87-88 en 100-101). De termen 'ontbureaucratiseren', 'informaliseren' en 'ontbazen' verwijzen er naar pogingen om het karakter van een ambachtelijke, een 'professionele' organisatie in stand te houden. Het gaat dan om het creëren van een grote discretionaire ruimte voor begeleiders die 'van alle markten thuis' zijn. Deze begeleider is de vaste contactper-

soon voor alle betrokkenen. Hij staat in voor de nodige continuïteit en neem zijn discretionaire ruimte te baat om 'werkende weg' te ontschotten en te dereguleren in de 'markt' van werk, welzijn, onderwijs, inkomen en zorg. De term 'actief' in de naam Helmond Actief slaat dan ook niet alleen op de cliënten, zo wordt opgemerkt, maar nog meer op de werkers: een actieve opstelling naar bestaande instituties en netwerken.

De nood aan continuïteit voor het ontwikkelen en bestendigen van een vertrouwensrelatie en het bewaken van een dynamische, sluitende aanpak op maat doet pleiten voor een *minimale taakopsplitsing*. Maar voor sommige functies kan dit (eventueel ten aanzien van een bepaalde deeldoelgroep) misschien wel. Eerder al bespraken we het project DUO-aanpak van Stebo, waarin de bemiddelaarsfunctie werd opgenomen door een aparte functionaris (cf. supra). Met betrekking tot de vertrouwensfunctie pleit het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen voor een systeem waarbij de cliënt in armoede van bij het begin van het traject een beroep kan doen op een 'werkmaat' die hij zelf kan kiezen (Vandermeerschen, 2007: 19-20).³⁹ Deze 'werkmaat' begeleidt de werkzoekende bij alle stappen in een traject naar kwalitatieve tewerkstelling. Men verwijst naar de drie ervaringsdeskundigen binnen de VDAB, die deze rol al gedeeltelijk op zich nemen in de werkwinkels in Gent en in de werkwinkels en competentiecentra in Antwerpen. De werkmaat fungeert dus als brugfiguur tussen de werkzoekende en de trajectbegeleider. Dit ontslaat deze laatste echter niet van de opdracht om tijd en ruimte vrij te maken voor de vragen van werkzoekenden die leven in armoede. Het rapport spreekt over het aanstellen van een 'trage trajectbegeleider' binnen het VDAB-kantoor (Vandermeerschen, 2007: 21).

"Idealiter evolueert de trajectbegeleider naar een werkmaat."

De notie van een 'trage' trajectbegeleider vestigt de aandacht op het belang van voldoende tijd voor het traject. Zowel het uitvoeren van een integraal traject op maat voor werkzoekenden met een verre afstand tot de arbeidsmarkt als het op één lijn krijgen van de betrokken organisaties vanuit een gezamenlijk gedragen visie vragen (extra) tijd. Mensen met een lange afstand tot de arbeidsmarkt kunnen doorgaans niet 'snel' (opnieuw) ingeschakeld worden. Er dient tijd en ruimte te worden voorzien om te falen en te herkansen.

"Belangrijk voor de doelgroep (d.i. mensen met een verhoogde psychische kwetsbaarheid) is het aanvaarden van een impliciete en vaak noodzakelijke traagheid, stilstand en zelfs

³⁹ Dit, naar aanleiding van de vaststellingen omtrent de draagwijdte van een persoon die - al dan niet plots - binnentreedt in het leven van de werkzoekende. Het gaat bijvoorbeeld om een partner, een vriend(in), een instructeur of een werker uit een vereniging die een belangrijke plaats gaat innemen in het traject naar werk.

terugval. Het stimuleren en activeren moet gedoseerd gebeuren, met een ingebouwde aanvaarding van mogelijke mislukking.” (Projectfiche Activering Plus, 2006: 13)

“De snelle weg naar de arbeidsmarkt is zinvol en efficiënt voor het merendeel van de werkzoekenden, maar niet voor mensen met een complexe armoedeproblematiek. (...) Een zo snel mogelijk op werk gerichte aanpak leidt voor werkzoekenden met een lange afstand tot de arbeidsmarkt wellicht niet tot duurzame tewerkstelling.” (Vandermeerschen, 2007: 13).

Van de leefloongerechtigden wordt de activering jaarlijks in kaart gebracht in een Federale Radioscopie. In de laatste editie wordt geconcludeerd:

“Snel mensen tewerkstellen zonder zich te bekommeren om hun sociale moeilijkheden, komt er voor het OCMW op neer dat de problemen gewoon uitgesteld worden. De betrokkene zal onvermijdelijk terugkomen. Als men het aantal gesubsidieerde betrekkingen die uitmonden in duurzame banen, wil doen toenemen, moet men ruimere interventieprocessen uitwerken binnen het OCMW met betere begeleiding, met het oog op kwaliteit en niet alleen kwantiteit” (VSGB, UVCW & VVSG, 2006: 24).

Een dergelijk begeleidingstraject is echter een werk van lange adem, van vallen en opstaan. Zo spreekt ATD (2004: 20) van begeleidingen met een tijdsduur tot 3 jaar voor ‘individuele trajecten naar tewerkstelling’. Helmond Actief (2007) slaagt er in het ruimere kader van sociale participatie in om 2 op 3 mensen binnen 13 maanden uit de uitkering te krijgen.

In de huidige context hebben trajectbegeleiders evenwel vaak te maken met institutionele doelen die boven hun hoofd vastgelegd zijn, zoals het halen van targets. Dit kan botsen met de nood aan trajecten op maat. Het nastreven van *duurzame integratie*, hetzij op de arbeidsmarkt, hetzij in de maatschappij, met aandacht voor procesdenken in plaats van het kwantificeren en het behalen van resultaten, dient hierbij het leidmotief te zijn, ook als dit impliceert dat een snelle tewerkstelling niet de beste oplossing is.

Geen of weinig taakopsplitsing, duidelijk is dat integrale trajectbegeleiding op maat nogal wat competenties van de trajectbegeleider en tijd en handelingsruimte vereist. Een arbeidsorganisatie die aansluit op deze vereisten, kansen voor competentie-ontwikkeling door opleiding, kennisdeling en intervisie en de ontwikkeling of toepassing van gepaste instrumenten en technieken dragen bij tot het realiseren van deze succesfactoren van activerings- en begeleidingsinitiatieven.

3.2.2 RESET: extra kansen voor personen met een handicap en hun begeleiders

3.2.2.1 Situering

RESET⁴⁰ is een tewerkstellingsproject, opgezet door de provincie Vlaams-Brabant, om mensen met een handicap met behoefte aan extra begeleiding en ondersteuning een intensief opleidings-, screenings- en begeleidingsprogramma aan te bieden. Algemeen gesteld krijgen RESET-cliënten meer tijd, kansen, intensievere begeleiding en extra ondersteuning, afhankelijk van hun noden. Zo krijgt de doelgroep meer kansen op een traject naar werk en om werk vol te houden. Het project is een samenwerking tussen enerzijds het ATB/GTB-netwerk Vlaams Brabant en anderzijds de Dienst Economie en de Dienst Welzijn en Gezondheid van de provincie. Het project startte in 2004 en bevindt zich momenteel in een derde fase die loopt tot juni 2008.

Globaal wordt de doelgroep van RESET omschreven als: 'Mensen die ondanks hun mogelijkheden toch keer op keer mislukken en die door de mazen van de hulp- en dienstverlening glijpen'. Het betreft een zeer *heterogene groep* die moeilijk te omschrijven is en die kampt met meervoudige problemen op vlak van cognitieve mogelijkheden, psychische gezondheid, persoonlijkheid, sociaal netwerk, ... die niet los staan van elkaar. Centraal in het leven van de doelgroep is het gemis aan succeservaringen. Hierdoor gaan deze mensen vaak een gedrag vertonen dat voor omstaanders (waaronder trajectbegeleiders) moeilijk begrijpbaar en hanteerbaar is.

Wat het opzet en de betrokken actoren betreft, lag in RESET 1 de nadruk op de begeleiding van *tewerkstellingskansen* van cliënten met multiple problemen en faalervaringen. In RESET 2 lag de nadruk op werken aan een *voortraject* (attitudes, psychische problemen, ...) zonder de druk van tewerkstelling als doelstelling én ging aandacht naar een *vormingstraject voor begeleiders*. Ook was *ontschotting* door netwerkvorming een doelstelling van het project. Met RESET 3 worden de ervaringen uit de voorgaande projecten opnieuw meer gericht naar de doelgroep. Het werken met een uitgebreid netwerk van diensten rond de doelgroep wordt gekoppeld aan intensievere begeleiding en opvolging.

Onze focus hier ligt op het vormingstraject voor *begeleiders* en de organisatorische aanpassingen.

⁴⁰ De informatie met betrekking tot RESET is afkomstig uit een interview met Jo Uytterhoeven (ATB Leuven - Brussel), 15 november 2007 en volgende bronnen:

- (X) *Evaluatie RESET*, 31 p. (intern document);
- (X) *RESET-project: Evaluatierapport 2005-2006. Een pleidooi voor een geïndividualiseerde aanpak op netwerkniveau*, 26 p. (intern document);
- (X) (2006), *RESET 3: Individuele net"werk"ing*, 27 p. (intern document);
- www.vlaamsbrabant.be.

3.2.2.2 *Het vormingstraject voor begeleiders en de organisatorische aanpassingen*

Het werken met de reset-doelgroep vergt een flexibele aanpak binnen de organisaties: een resetcoach als aanspreekpunt binnen de organisatie, effecten op het agendabeheer van het personeel tengevolge van taakveranderingen, ... Kleine *organisatorische aanpassingen* dienen mogelijk gemaakt te worden. Deze doelgroep vergt immers meer tijd om geactiveerd en gemotiveerd te worden en te blijven, meer overleg en een flexibeler aanbod. Meerdere herkansingen dienen eveneens mogelijk te zijn binnen de dienst. Anderzijds dienen grenzen duidelijk aangegeven en geëxpliciteerd te worden. Een voorbeeld van een organisatorische aanpassing is de organisatie van intern cliëntoverleg, extra contacten leggen om resetters te motiveren tot het nakomen van afspraken (bijvoorbeeld door de doorverwijzer op de hoogte brengen en te houden), preventief werken door voorbeeldbrieven in eenvoudige en concrete taal, enzovoort.

De veelheid en complexiteit van problemen van de doelgroep maakt een intensieve, omvattende begeleiding noodzakelijk, waarbij zowel de cliënt als de begeleider een proces gaan van vallen en opstaan, aftasten en zoeken om stap voor stap meer successen te ervaren en zo de kans op een succesvolle tewerkstelling te vergroten. Pijlers van de methodiek, waarbij een geïndividualiseerde aanpak op netwerkniveau centraal staat, zijn een intensieve netwerking met partners van het ATB/GTB-netwerk en externe diensten (OCMW, justitiehuis, CAW, therapeuten, ...), aandacht voor het begeleiderprofiel en verschillende soorten begeleidingsstijlen, contextdenken en een aanpak op maat.

Een belangrijke pijler van het project is een aangepaste begeleidingsstijl op maat van de doelgroep.

“Het is onrealistisch om te verwachten dat de trajectbegeleider of jobcoach, geïsoleerd van de complexiteit waarmee patronen in diverse levensdomeinen van mensen zitten verstrengeld, op slechts 1 levensdomein gaat werken, nl. diens verlangens helpen realiseren om te werken. Een heel stuk van de arbeid bestaat er reeds in te kunnen werken met deze vaak steeds wisselende en soms moeilijk te decoderen ‘vraag’ of ‘verlangens’. Het is dan ook niet te verwonderen dat de trajectbegeleider of jobcoach meer en meer vragen heeft bij de invulling van de eigen job.” (Evaluatieverslag RESET 1: 9)

Vanuit de vaststelling dat het niet eenvoudig is om met deze heterogene groep om te gaan, werd een *vormingstraject* voorzien voor begeleiders. Dit gebeurde via intervisie en supervisie door een externe deskundige. Zo worden kennis, vaardigheden en attitudes bij begeleiders ontwikkeld. Er wordt veel aandacht besteed aan gesprekstechnieken om uit conflictzones te blijven en de eigen grenzen te bewaken, aan motiverende gesprekstechnieken, de omgang met complexe psychiatrische problematieken, ... Door middel van supervisie van een externe deskundige kan afstand genomen worden van het eigen handelen, waardoor reflectie

mogelijk is. De professionaliteit van begeleiden vergroot door patronen en gedragingen van de resetdoelgroep beter te herkennen en stil te staan bij de eigen begeleidingsstijlen (omgang met het grensoverschrijdende, met eigen emoties, actief luisteren, ...).

De opgebouwde kennis, vaardigheden en attitudes worden via teamvergaderingen doorgegeven binnen de eigen organisatie. Enkele voorbeelden daarvan zijn: het bekritisieren van de positie als hulpverlener of trajectbegeleider, het bewust zijn van de eigen persoon met zwaktes en sterktes, een houding van openheid ontwikkelen ten aanzien van veranderingen en nieuwe strategieën, het opbouwen van kaders. Deze inzichten zijn geen overbodige luxe, maar noodzakelijke voorwaarden voor het afleggen van een traject, omdat het hulpverlenende (zonder in het therapeutische te vervallen) en het arbeids-/dagbestedingsgerichte zeer nauw verbonden zijn bij deze doelgroep.

3.2.2.3 Succesfactoren en knelpunten

Uit de evaluatieverslagen van RESET 1 en 2 komen diverse succesfactoren voor het slagen van een traject naar boven.

Zo is er, door in de begeleiding evenveel aandacht te besteden aan zorg en tewerkstelling, een grotere slaagkans voor de doelgroep. Hierbij dient de focus te liggen op het afleggen van een proces met de cliënt. Bovendien wordt stapsgewijs en op maat gewerkt aan de stabiliteit op verschillende levensdomeinen. Doordat een eigen sociaal netwerk vaak ontbreekt, is een professioneel netwerk belangrijk om met de cliënt verder te kunnen werken. Dit netwerk (bijvoorbeeld begeleid wonen, OCMW, ...) kan de cliënt vaak motiveren/overhalen om toch te komen op een afspraak, enzovoort. Hierbij is het tevens belangrijk dat de de trajectbegeleider of de jobcoach reeds bij aanvang aanwezig is, zodat de cliënt een vertrouwensrelatie opbouwt en er geen breuk is tussen de fase van algemene potentieelbepaling en het beroepsgerichte deel. Ook is een warme overdracht met de volgende partner, samen met de cliënt, trajectbegeleider en partner, noodzakelijk. Tot slot wordt aangegeven dat intensieve begeleiding op de werkvloer leidt tot goede resultaten.

De meerwaarde voor de *cliënten* ligt onder meer in het feit dat de cliënt niet wordt losgelaten, waardoor telkens opnieuw kleine stapjes vooruit worden gezet. Ook de duur van het project is een meerwaarde voor de cliënt, alsook de ruimte (tijd) om met de cliënt bezig te zijn. Hierbij kan de cliënt terugvallen op een begeleider voor werk. Tevens wordt een netwerk opgebouwd rond de cliënt. Dit gebeurt stapsgewijs om te voorkomen dat de cliënten afhaken na verloop van tijd.

De meerwaarde voor de *betrokken actoren* ligt onder meer in het feit dat men de verschillende organisaties van het ATB/GTB-netwerk beter leert kennen. Bovendien groeit de openheid voor supervisie, waarbij men de eigen beperktheden leert inzien, groeit. Hierbij wordt men zich bewust van het verschil tussen de leefwe-

reld van de hulpverlener en die van de cliënt, waarbij men eigen normen (stabiele tewerkstelling, woonsituatie, ...) leert te relativieren. Ook wordt men zich meer bewust van nood aan (extra) inzet voor deze cliënten. Tot slot speelt de opleiding op maat in op problemen die men tijdens de begeleiding ervaart. Intervisie werkt hierop verder, vertrekkend vanuit concrete cliëntsituaties.

Naast bovengenoemde succesfactoren worden ook enkele *knelpunten* geformuleerd. Zo wordt er op gewezen dat een netwerkproject in theorie mooi is, maar in de praktijk vaak moeilijk loopt. Zo blijkt het niet eenvoudig voor medewerkers om open te staan voor andere taken en de eigen grenzen te verleggen. Bovendien zijn de bereikte resultaten niet steeds 'meetbaar'. Toch mag de impact van begeleiding niet onderschat worden. De boodschap blijft om met het begeleidende netwerk van de resetter aan hetzelfde touw te trekken, waardoor er een duidelijke en op elkaar afgestemde structuur ontstaat, een basis voor het welslagen van het traject van de cliënt.

3.3 Naar een brede, iteratieve screening en planning

3.3.1 Kwaliteitscriteria voor een diverse praktijk

Op basis van voorgaande inzichten kunnen onder meer volgende kwaliteitscriteria gerekend worden tot de vereisten waaraan een goed screeningsinstrumentarium moet beantwoorden:

- multidimensionaliteit (gericht op waaier aan potentiële ondersteuningsbehoeften, waarbij vooral de sociale dimensie niet mag vergeten worden: gezin, peergroup, ...);
- aansluiting bij voorkeuren/verwachtingen van de cliënt;
- dynamisch karakter (leerproces respecteren);
- koppeling aan cliëntopvolging.

Als aanvulling bij de praktijk van screening en trajectwerking in hoofdstuk 1, die voornamelijk inzoomde op recente evoluties binnen de VDAB, gaan we hier in op de socio-professionele balans die als instrument werd ontwikkeld ten behoeve van OCMW's. De praktijk is gestoeld op de lokale autonomie en blijft divers. Doorheen de jaren hebben de OCMW's een uiteenlopend activeringsbeleid uitgestippeld (Hermans, 2005a). Het zijn vooral de OCMW's die Hermans onderbrengt bij het 'integratie-type' die ons hier interesseren. Zij leggen de nadruk op het verhogen van de sociale integratie en de arbeidsmarktintegratie door middel van de methodiek van de geïndividualiseerde trajectbegeleiding. Deze OCMW's zijn

zich de voorbije jaren meer en meer gaan specialiseren op het terrein van activering.⁴¹

3.3.2 De socioprofessionele balans⁴²

3.3.2.1 Beschrijving

De methodiek om een socioprofessionele balans op te maken valt in essentie terug op een kwaliteitsvraag naar professionalisering van de maatschappelijk werkers in het OCMW. Met de leefloonwet groeide de nood aan bijkomende instrumenten en methodieken om een trajectplan op te stellen. Voor de screening van de cliënt werkten de OCMW's een eigen methodiek uit, die rekening houdt met het type van dienstverlening in de OCMW's waar jobperspectieven nooit los gezien worden van welzijnsaspecten.

De vraag naar een instrument om activeringstrajecten op te zetten kwam initieel vanuit de Brusselse OCMW's. Onder impuls van de Minister van Maatschappelijke Integratie werd de werkgroep uitgebreid met een aantal Vlaamse en Waalse OCMW's. Eerst werden de verschillende instrumenten op het vlak van socioprofessionele inschakeling geïnventariseerd en geëvalueerd. Het eerste ontwerp van de balans werd getest en geëvalueerd in de betrokken OCMW's. Sinds de socioprofessionele balans eind 2005 werd gefinaliseerd, volgden 80 medewerkers uit 55 verschillende OCMW's de opleiding bij de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG).

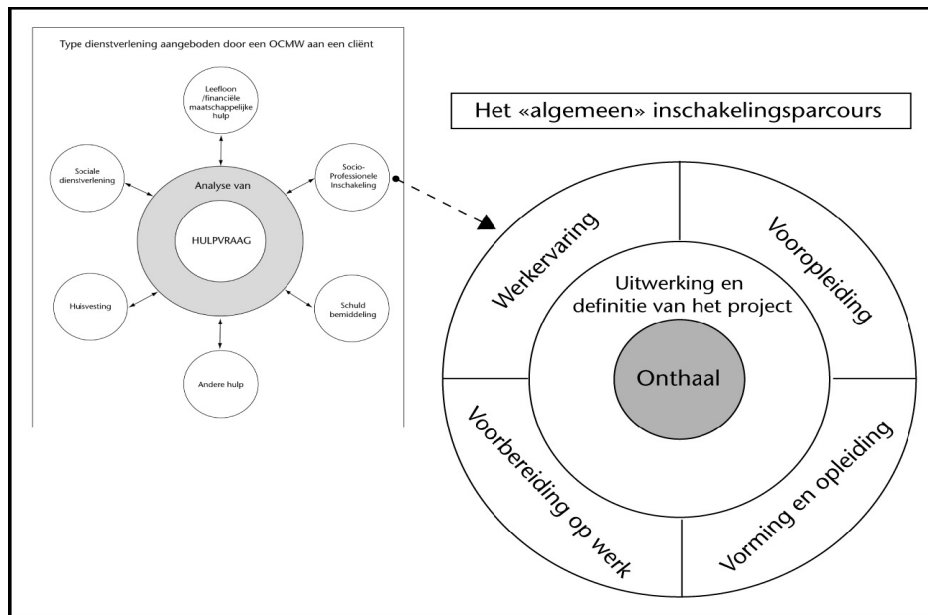
De socioprofessionele balans past binnen het *integraal werkmodel van het OCMW*. Dit model neemt de hulpvraag van de cliënt als uitgangspunt, terwijl de verschillende domeinen van dienstverlening in onderlinge wisselwerking staan met elkaar: leefloon, begeleiding sociale dienst, socioprofessionele inschakeling, schuldbemiddeling en budgetbeheer, huisvesting, enzovoort. Het nagaan van werkbereidheid zit ingekapseld in een persoonsgerichte benadering. Er wordt sterk rekening gehouden met de persoonlijke entourage van de klant om zijn sterke en zwakke kanten zichtbaar te maken en op de evoluties die een klant doormaakt tijdens de (langer durende) begeleiding.

Binnen het domein van de socioprofessionele inschakeling vertrekt men van een '*model*' *inschakelingsparcours*. Het gaat om een proces met zes momenten, die niet

⁴¹ De Werkgroep Sociale Tewerkstelling in de schoot van de VVSG brengt een aantal (middel-)grote OCMW's samen die kiezen om hun tewerkstellingsluik uit te bouwen en te verbeteren. In het kader van dit onderzoek bezorgde een tiental leden van de werkgroep screeningsinstrumenten die gebruikt worden in de begeleidingspraktijk.

⁴² De informatie met betrekking tot de socio-professionele balans is gebaseerd op schriftelijke informatie betreffende het instrument (zie bibliografie).

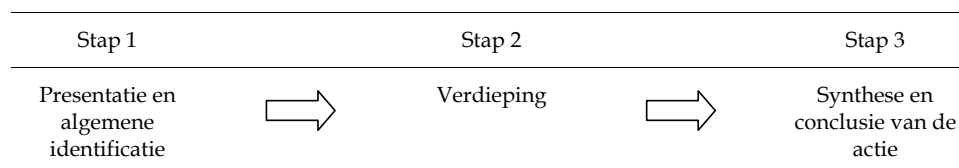
rechtlijnig op elkaar passen, maar worden aangepast aan de cliënt: het onthaal, de uitwerking en definiëring van het project, de vooropleidingsactie, opleidings- en of vormingsactie, de voorbereidingsactie op werk en de werkervaring.



Figuur 3.1 Het ‘inschakelingsparcours’ als kader voor de inschakelingsmedewerker, geplaatst in het globale werkmodel van het OCMW

De socioprofessionele balans (SPB) kan gebruikt worden op vier sleutelmomenten van het inschakelingsparcours: bij het onthaal en de uitwerking en definiëring van het project, tussen de acties door, gedurende de acties en bij het beëindigen van het parcours. De architecten van de balans benadrukken vooral het onthaal en de uitwerking en definiëring van het project.

In *de praktische uitvoering* is de socioprofessionele balans opgebouwd rond drie stappen: ‘presentatie en algemene identificatie’, ‘verdieping’ en ‘synthese en conclusie van de SPB-actie’.



In het handboek wordt iedere stap nauwgezet beschreven en verder onderverdeeld in tussenfases. Telkens wordt verwezen naar het instrumentarium dat passend kan zijn in de loop van het proces. In het handboek worden dertien instrumenten toegelicht en geïllustreerd: de inlichtingenfiche, de oriëntatietabel, de tijdlijn, de brainstorming, voorstellingen, 'Ik hou van/Ik hou niet van', evaluatie van werkervaringen, te kiezen beroep, het zelfbeeld, rooster van de verwachtingen, evaluatie- en overzichtsrooster, de opvolgingsfiche en 'synthese van de socioprofessionele balans'.

3.3.2.2 *Uitgangspunten voor de toepassing van de balans*

Zonder uitgebreid in te gaan op de concrete werkwijze en de toepassing van het instrumentarium, belichten we hier een aantal kenmerken die de makers van de balans benadrukken.

1. Het ontstaan van de methodiek past in de trend binnen de maatschappelijke dienstverlening om zich sterker te *oriënteren naar de rechthebbende*, en waarbij plannen tot activering tot stand komen door de participatie van de cliënt. 'Het voornaamste doel van de SPB is optimaal rekening te houden met de situatie van de cliënt. Daartoe moet het OCMW beschikken over informatie betreffende de persoonlijke situatie, de capaciteiten, de verwachtingen, de bekwaamheden en de noden van de cliënt.' (VVSG, 2006: 18)
2. Dat aan de methodiek van de socioprofessionele balans *een visie ten grondslag* ligt, is een bewuste keuze van de OCMW's. Wanneer een OCMW mikt op duurzame en structurele activering en inschakeling, dient men te vertrekken vanuit de leefwereld van de cliënt en moet de begeleiding ruimte geven aan de verschillende deelgebieden van het leven van de cliënt. Dit wordt tegelijkertijd genuanceerd, omdat de balans ook een op zichzelf staand instrumentarium biedt. Een OCMW kan terugvallen op een aantal modules van de balans, zonder de achterliggende visie (helemaal) te onderschrijven.
3. In de relatie tussen de cliënt en de maatschappelijk werker is *de tijd* een bepalende factor (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2004: 64). Hoeveel tijd nodig is om een socioprofessionele balans op te maken, wordt in het handboek niet bepaald. De tijdsinvestering hangt af van de aanpak en de situatie van iedere inschakelingsmedewerker. De makers van de methodiek erkennen dat het doorgaans gaat om lange activeringsprocessen, waardoor de balans niet meteen tegemoet komt aan de wensen van maatschappelijk werkers die over het algemeen tijd tekort hebben, en gebukt gaan onder een hoge caseload.
4. De socioprofessionele balans is een *methodisch kader voor sociaal werk*. Het is geen administratief instrument, maar een 'doordachte en logische manier om een doel te bereiken. (... Het gaat om) een gids die geen dwingende kracht heeft'. De socioprofessionele balans vereist een zekere flexibiliteit en creativiteit van de inschakelingsmedewerker.

5. De cliënt moet *gemotiveerd* aan de procedure van de socioprofessionele balans deelnemen. Het heeft dus geen zin om mensen te verplichten om erin mee te stappen. Synthesemomenten en evaluatie zijn essentieel om de betrokkenheid van de cliënt niet te laten afzwakken. De inschakelingsmedewerker kan daarvoor met regelmaat terugvallen op de synthesefiche.
6. Het gaat om een *aanpasbaar en dynamisch* kader. Aanpasbaar, omdat OCMW's autonoom werken vanuit een eigen lokale (en soms vergevorderde) beleidsomgeving. Het instrumentarium kan dan ook beschouwd worden als een uitbreiding op de eigen intake. Dynamisch, omdat het aansluiting moet vinden bij de werkrealiteit van uiteenlopende begeleiders. Dit verklaart voor een stuk de weerstand van sommige maatschappelijk werkers tijdens de vormingssessies. Niet iedereen is bereid om af te stappen van bestaande werkmethodes.
7. De socioprofessionele balans kent *geen elektronische vertaling*. Het papieren instrumentarium wordt prioritair gehanteerd binnen het begeleidingproces. Enerzijds wordt het automatiseren, uitwisselen en overdragen van informatie hierdoor niet vergemakkelijkt, en bestaat de kans dat de cliënt bij een andere of volgende begeleiding van vooraf aan begint. Anderzijds wordt vanuit het perspectief van het maatschappelijk werk de vraag gesteld of het vastleggen en uitwisselen van informatie altijd in voordeel speelt van de cliënt. De keerzijde van een sluitend informatiesysteem met gedeelde informatie is dat men in bepaalde omstandigheden te weinig openingen laat voor alternatieve oplossingen en nieuwe kansen.
8. We verwijzen ook naar de moeilijkheden die men ondervindt in de Lokale Werkwinkels bij het begeleiden van de zogenaamde 'harde kern' van werkzoekenden (Van Hemel, 2007: 99). De opvolging en overdracht van cliënten wordt extra bemoeilijkt door het feit dat de instrumenten van VDAB en OCMW niet compatibel zijn met elkaar. De centraal gestuurde en geautomatiseerde VDAB-labelling die voortkomt uit het 'één cliënt, één dossier'-principe past niet op de autonome ad hoc software die doorgaans in de OCMW's wordt ontwikkeld.
9. De *sociale situatie van de cliënt* moet op het moment van de balans een gunstige basis vormen. Zoniet, moeten andere diensten aangesproken worden. Daarin ligt precies de praktische uitdaging en nieuwe opdracht voor de inschakelingsmedewerker en andere professionals. Een geïntegreerd dienstenaanbod vertrekt van samenwerkingsverbanden tussen organisaties die vroeger verder van elkaar af stonden en nu meer tegemoet willen komen aan de noden van het cliënteel (European Social Network, 2006: 26). Daarom zouden de instrumenten uit de socioprofessionele niet alleen bruikbaar moeten zijn voor inschakelingsmedewerkers, maar ook voor andere hulpverleners, zowel binnen als buiten het OCMW.

4. Besluit

In dit hoofdstuk richtten we onze aandacht op innoverende trajectbegeleidingspraktijken in Vlaanderen en Nederland. De besproken cases zijn niet exhaustief; hun selectie werd wel mede geïnformeerd door de eerdere vaststellingen omtrent de doelgroep(en) en hun behoeften aan ondersteunende zorg en (arbeids)-participatie. Zo richten ze zich naar een min of meer specifieke deeldoelgroep en brengt hun (project)werking het inspelen op een of meerdere van de onderkende behoeften verscherpt onder de aandacht.

Samen met de in het eerste hoofdstuk geanalyseerde praktijk van de VDAB, blijkt er in Vlaanderen op het terrein van de trajectbegeleiding voor doelgroepen met meervoudige behoeften reeds heel wat waardevolle ervaring en kennis te bestaan. Tegelijkertijd stelden we vast dat de inzichten omtrent succesfactoren en knelpunten, alsook methodieken en instrumenten nog te vaak besloten blijven liggen in organisaties, lokale netwerken en/of eindrapporten van projecten waarvoor de middelen ontbreken om ze (volledig) te continueren of te implementeren in de reguliere werking.

De analyse van de praktijkcases leerde heel wat over noodzakelijke werkingsprincipes voor een sluitende aanpak bij instroom, doorstroom en uitstroom van de doelgroep. In hoofdstuk 5 zullen we deze principes, mede op basis van recente theoretische ontwikkelingen, integreren in een totaalconcept. In hoofdstuk 6 worden aanzetten gegeven voor de ontwikkeling van een ondersteunend beleidskader voor dit concept.

Vooreerst stelden we vast dat best tegelijk gewerkt wordt met de doelgroep, de potentiële werkgevers en de bemiddeling zelf. De in hoofdstuk twee vastgestelde nood aan een universele, inclusieve benadering van de doelgroep (i.p.v. een categoriale benadering) krijgt hier hiermee een complement van een inclusieve benadering van alle actoren die een rol spelen bij het verwezenlijken van de (arbeids)-participatie van de doelgroep.

Voor de activering en ondersteuning van de doelgroep is motivatie een cruciale factor. We stelden daarbij vast dat een integrale, vraag- en krachtgerichte aanpak in de praktijk algemeen wordt ervaren als de sleutel voor het werken aan intrinsieke motivatie. Werken aan 'werk' en 'welzijn' zijn daarin parallel uit te tekenen sporen. De ernst van de zorgproblematiek bepaalt of er een fase van uitsluitende zorghulp vooraf dient te gaan aan (een combitraject met) arbeidstoeleidingsactiviteiten. Het gaat dan om de ontwikkeling van een solide basis, een veilig platform, als noodzakelijk vertrekpunt.

Belangrijk aandachtspunt in dit activeringsproces naar werk en welzijn is de constructieve ondersteuning en ontwikkeling van de verbondenheid van de cliënt met zijn sociale en culturele context(en), onder meer door het geleidelijk opbouwen van sociale verbondenheid, het gepast inspelen op en betrekken van

sociale en culturele contexten en de erkenning van een brede invulling van het begrip 'arbeid'. De notie 'proces' geeft daarbij meteen de noodzaak aan van:

- een iteratieve opvatting van het trajectverloop die rekening houdt met de veranderlijkheid van de behoeften van de cliënt en de omstandigheden waarin hij zich bevindt;
- het hanteren van soepele tijdslimieten;
- flexibele en warme overdrachten tussen alle betrokken actoren.

In een dergelijke aanpak moet tegelijkertijd werk worden gemaakt van de extrinsieke componenten van motivatie. Het gaat dan om het creëren van reële, maximaal winstgevende (langetermijn)perspectieven op (arbeids)participatie en -ontwikkeling. Dit kan worden aangepakt op basis van een brede 'beter-af-berekening' en door middel van het werken aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt.

In de praktijk van de trajectbegeleiding betreft de activering en ondersteuning van de vraagzijde zowel het niveau van een individuele cliëntcase (bijvoorbeeld door het werken met krachtgerichte portfolio's, intensieve casegebonden jobhunting en -bemiddeling, administratieve ondersteuning, en het continueren van zorg) als het niveau van de hele doelgroep (bijvoorbeeld door ondersteuning bij het ontwikkelen en implementeren van diversiteitsplannen in bedrijven, het informeren over tewerkstellingsmaatregelen en het actief creëren van arbeidsplaatsen voor de doelgroep). Het creëren van win-win situaties, het behartigen van de belangen van de cliënt én van het bedrijf, staat daarbij voorop.

Wat de activering en ondersteuning van de bemiddeling zelf betreft, noodzaakt de inclusieve benadering van de doelgroep een brede, integrale toegankelijkheid die verder reikt dan het opsporen, benaderen en toeleiden (het 'grijpen') van de doelgroep. Het gaat tevens om een volgehouden adequaat ondersteuningproces op basis van vertrouwen (het 'begrijpen'). Integrale toegankelijkheid heeft bijgevolg te maken met:

- de capaciteit van de werkvormen;
- het (vindplaatsgericht en 'uitbrekend') bereiken van (deel)doelgroepen;
- het voeren van een gepaste, betekenisvolle communicatie;
- laagdrempelig aansluiten bij de leefwereld van de doelgroep en de omstandigheden waarin ze zich bevinden (bijvoorbeeld door fysieke nabijheid in buurten of wijken, het inzetten van ervaringsdeskundigen, het geïnformeerd handelen op basis van leefwereldonderzoek).

Verder stelden we vast dat het betrekken van alle actoren die een rol spelen bij het verwezenlijken van de (arbeids)participatie van de doelgroep een adequaat samenwerkingsmodel vereist. Tot de succesfactoren behoren hier (tijd voor het ontwikkelen van) netwerken, kennis van andere actoren, een gedeelde visie en structurele samenwerking in functie van complempentarieteit (geen parallele circuits).

Ten slotte maar niet in het minst wijst de analyse uit dat integrale trajectbegeleiding op maat nogal wat competenties van de trajectbegeleider, en tijd en handlingsruimte vereist. Een arbeidsorganisatie die aansluit op deze vereisten, kansen voor competentie-ontwikkeling door opleiding, teamleren en intervisie en de ontwikkeling of toepassing van gepaste technieken en instrumenten dragen bij tot het realiseren van de succesfactoren van activerings- en begeleidingsinitiatieven. Hiertoe behoren onder meer een adequaat instrumentarium voor procesevaluatie (naast resultaatsevaluatie) en voor screening. Op basis van voorgaande inzichten kunnen onder meer volgende kwaliteitscriteria gerekend worden tot de vereisten waaraan een goed screeningsinstrumentarium moet beantwoorden:

- multidimensionaliteit (gericht op waaier aan potentiële ondersteuningsbehoeften, waarbij vooral de sociale dimensie niet mag vergeten worden: gezin, peergroup, ...);
- aansluiting bij voorkeuren/verwachtingen van de cliënt;
- dynamisch karakter (leerproces respecteren);
- koppeling aan cliëntopvolging.

HOOFDSTUK 4

HET FINSE MODEL VAN INTEGRALE TRAJECTWERKING

In dit hoofdstuk bespreken we een minder bekend model van integrale trajectwerking, nl. het Finse model. Met de keuze voor Finland pikken we in op het 'Actief Sociaal Beleid', dat past in een internationale trend van activeringsmodellen in de lidstaten van de Europese Unie.

De eerste sectie van deze casus schetst kort de economische context en de uitgangspunten van de hervormingen van het Finse werkgelegenheidsbeleid. De tweede sectie beschrijft de specifieke maatregelen en de begeleiding van werkzoekenden met behoeften aan maatwerk. Centraal staat het 'Labour force service centre' model, of kortweg LAFOS.⁴³ Er is gekozen voor een evenwichtige beschrijving van beleid en praktijk. Sectie drie gaat daarom uitgebreid in op de werking DUURI, het LAFOS-centrum van Helsinki. In een laatste sectie evalueren we de Finse benadering aan de hand van de eerste resultaten van een impactanalyse.

Deze casus is de uitkomst van een thematische literatuurstudie van het Finse beleid en de praktijk ervan in de 'LAFOS'. Om een realistisch beeld te krijgen van de implementatie op het terrein, maakten we in juni 2007 een vierdaagse studiereis.⁴⁴ Het programma focuste op het overheidsbeleid en toepassing ervan op het terrein.

Er werden drie projecten bezocht, met name:

- DUURI: stedelijke netwerking in Helsinki naar LAFOS-model;
- Gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid in Järvenpää;
- VAMMALA: regionale netwerking naar LAFOS-model.

Daarnaast werden ook interviews afgenomen over de 'Public Employment Services Reform' en de werking van de LAFOS bij Vappu Karjalainen and Saikku Peppi, onderzoekers van STAKES (=expertenagentschap voor onderzoek, ontwik-

⁴³ Afkorting overgenomen uit: ARNKIL Robert (2004), *The Active Labour Market Policy Reform - The Second Wave, Discussion Paper Peer Review*, May 13-14 2004, Helsinki.

⁴⁴ Graag een uitdrukkelijk woord van dank aan Hannu Kauppi en Maarit Sumuvuori voor het effenen van de Finse paden en hun gastvrije ontvangst.

keling en statistiek) en bij Päivi Haavisto-Vuori, deskundige van het Ministerie van Arbeid.

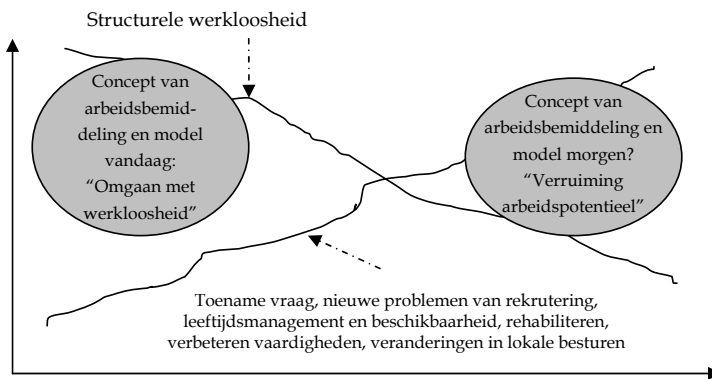
1. Context

1.1 De economische en werkgelegenheidscontext in Finland

De laatste vijftien jaar kende Finland een hoge werkloosheidsgraad (boven het EU-gemiddelde). De economie herstelde van een ingrijpende depressie in het begin van de jaren negentig. Ondanks goede groeicijfers (boven het EU-gemiddelde), is de (langdurige) werkloosheid steeds traag blijven afnemen.

De laatste twee jaren werd de daling echter versneld voortgezet. In februari 2007 bedroeg de werkloosheidsgraad 7,5% terwijl deze een jaar eerder nog op 8,4% lag. De werkzaamheidsgraad is relatief hoog (67,1%), maar in tegenstelling tot de periode voor de recessie van het begin jaren '90 is dat nog zichtbaar lager (74%). Het streefdoel is ingesteld om de werkloosheid onder de 5% te krijgen, en de werkzaamheidsgraad de komende jaren op te voeren tot 70%.

De komende jaren staat het Finse werkgelegenheidsbeleid voor een dubbele opdracht (Arnkil, 2007): enerzijds zullen langdurig werklozen nog voor vele jaren een grote uitdaging blijven en vraagt dit speciale maatregelen en kwalitatieve dienstverlening. Anderzijds is het noodzakelijk om een antwoord te formuleren op de stijgende vraag naar arbeidskrachten. Beide contrasterende taken tot een goed einde brengen, wordt genoemd als een van de belangrijkste strategische uitdagingen van de komende jaren.



Figuur 4.1 Veranderende omgeving voor arbeidsbemiddelingsdiensten (Arnkil et al., 2007)

Het Finse beleidsdiscours past binnen de Europese werkgelegenheidsstrategie. Ook de doelstellingen van het Finse arbeidsmarktbeleid zijn geëvolueerd van het verlagen van de werkloosheidsgraad als doel op zich naar het verhogen van de activiteits- of werkzaamheidsgraad en het vergroten van de arbeidsinzetbaarheid via werkervarings- en opleidingsprogramma's ('Workforce enlargement').

1.2 Hervorming van de arbeidsbemiddeling

Activerend arbeidsmarktbeleid in Finland kenmerkt zich door *interne hervormingen* van de arbeidsbemiddelingsdiensten (Aho, 2007). De veranderingen startten in 1998 met de Wet op de Sociale Bijstand en werden sindsdien verdergezet in 'golven' (Arnkil, 2004). In een eerste golf van 1996 tot 2000 lag het accent op training, activering en het uitklaren van de rechten en plichten van de werkloze werkzoekenden. In een tweede golf, sinds 2000, werd geïnvesteerd in netwerking: geïntegreerde diensten voor langdurig werklozen (cf. infra), vroegtijdige interventie in arbeidsbureaus en de ontwikkeling van werkervaringsplaatsen.

Een essentieel element in de hervormde arbeidsbemiddeling is de invoering van de *geïndividualiseerde activeringsplannen* vooraleer men vijf maanden werkloos is (drie maanden voor werkzoekenden onder de 25 jaar). Andere componenten zijn de normering van de hoeveelheid gesprekken met de consultant, de introductie van lessen in solliciteren en jobclubs, maar ook een duidelijke definiëring van de rechten en plichten van de werkloze werkzoekenden (inclusief de verplichting om mee te werken aan de verhoogde inzetbaarheid van werklozen).

De wettelijke basis voor het Actief Sociaal Beleid werd in 2001 gelegd, met de *Wet op Werkervaring gericht op Rehabilitatie* (onder andere bij Keskatilo en Aho). Deze wet bracht vele ontwikkelingen mee met betrekking tot werkgelegenheidsbeleid en activering. Hier onderlijnen we dat er belangrijke afspraken werden gemaakt over de rol van de verschillende betrokken diensten. De wet reikt een centralistisch activeringsraamwerk aan dat het mogelijk maakt de gelijkheid tussen de verschillende deelnemers te bevorderen en de lokale verschillen in activering te verminderen.

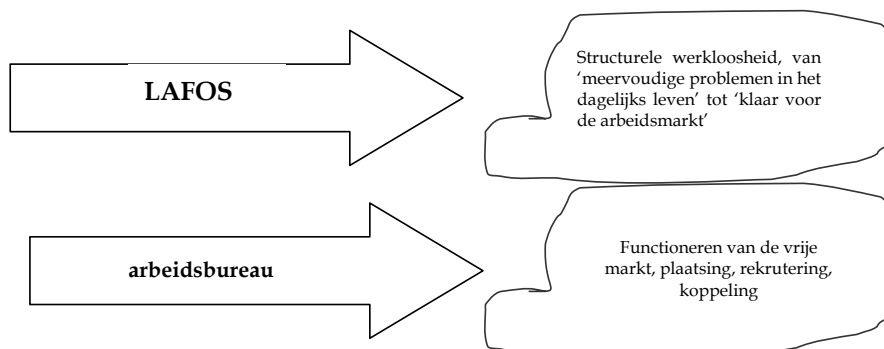
Vóór de Wet op Rehabilitatie (2001) was het activeren van werklozen het domein van de arbeidsbureaus. Naar aanleiding van de nieuwe wet, is activering een gezamenlijke verantwoordelijkheid van autonome gemeenten en de door de overheid bestuurde arbeidsbureaus. Deze verregaande samenwerking tussen arbeidsbureau en sociale dienst en de integratie van hun diensten met betrekking tot activering zijn een onderscheidend kenmerk van het Finse activeringsbeleid (European Foundation, 2002).

Achter de toegenomen responsabilisering van de lokale besturen ligt ook een financiële logica: door activering kunnen de kosten van de bijstand gedrukt

worden. Het feit dat bijstand, in tegenstelling tot andere uitkeringen, grotendeels gefinancierd wordt door de gemeenten zelf, verklaart het belang van lokale overheden hierbij.

De meest *recente hervormingen* van de arbeidsbemiddeling passen binnen het Nationaal Werkgelegenheidsprogramma van de Finse Regering (officieel afgerond op het einde van 2006). Het beleid werkt op twee sporen:

- Een eerste spoor herformuleert de dienstverlening en trajectbegeleiding voor personen die amper toegang vinden tot de arbeidsmarkt. Door een nauwe samenwerking uit te bouwen tussen het arbeidsbureau, de lokale overheid en het sociale zekerheidsbureau van KELA, worden nieuwe vormen van multidisciplinaire begeleiding en meervoudige dienstverlening opgezet. Het is precies de integrale aanpak van *Labour force service centres* (LAFOS) die we zullen ontleden in de volgende paragraaf van deze casus.
- Het tweede spoor van de hervorming beoogt een vernieuwing van de arbeidsbureaus, met nadruk op zelfbediening aan de ene kant, en anderzijds een verhoogde koppeling tussen vraag en aanbod. Dit betekent de ontwikkeling van ICT-diensten, het opstarten van speciale centra voor sollicitanten en de verbetering van de diensten voor werkgevers.



Figuur 4.2 Twee sporen in de hervorming van de arbeidsbemiddelingsdiensten (Arnkil et al., 2007)

2. Kenmerken van het 'Labour force service centre model'

2.1 Ontstaan

Vanuit de zorg om een oplossing te vinden voor langdurig werklozen, ontwierp de overheid een organisatiestructuur tussen de gemeentelijke sociale dienst, het

arbeidsbureau en het socialezekerheidsbureau.⁴⁵ Terwijl de traditionele arbeidsbureaus zich richten op de conventionele werkgelegenheidsdiensten en diensten aan werkgevers, zouden de nieuwe centra zich richten op langdurig werkloze en moeilijk plaatsbare cliënten (Ministerie van Arbeid, 2003).

De reden voor deze aanpak laat zich raden. Het meervoudige karakter van langdurige werkloosheid en de uitsluitingsproblematiek vroeg om een interdisciplinaire benadering, zowel wat de analyse als de aanpak van de problemen betreft. De vaardigheden en professionaliteit van zowel het arbeidsbureau als de sociale dienst konden gemobiliseerd worden ten voordele van het activeringsproces. Ook gezondheids- en rehabiliteringsdiensten, trainers en organisaties van derden werden betrokken bij het opzetten van activeringsmaatregelen.

Maar ook op institutioneel vlak lagen er in Finland uitdagingen. Men stelde vast dat gemeentelijke sociale diensten en plaatselijke arbeidsbureaus een groot deel van hun cliënteel gemeenschappelijk hadden. Met een integraal aanbod zou men hun werking daadwerkelijk integreren.

2.2 Werking van het partnerschapsmodel

De LAFOS-centra zijn belast met het assessment van de arbeidscapaciteiten. Daarnaast staan zij in voor het verbeteren van de mogelijkheden van de cliënt om zich op de arbeidsmarkt te richten en om te voldoen aan de noodzakelijke voorwaarden om werk te vinden (Ministerie van Arbeid, 2007).

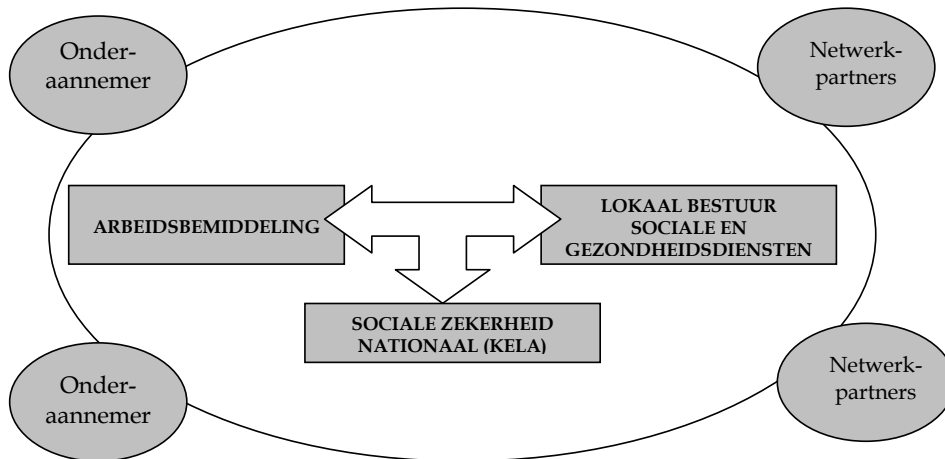
De structuur en rolverdeling van de centra gaan terug op 18 pilootprojecten die in 2002 werden gecreëerd met steun van het Europees Sociaal Fonds. In deze zogenaamde 'Gemeenschappelijke Dienstencentra' zaten het arbeidsbureau, de sociale dienst en in sommige gevallen ook het sociale zekerheidsbureau, onder één dak. Amper halverwege hun poefperiode, werd het experimentele systeem van dienstverlening verlengd en uitgebreid. Tussen 2004 en 2006 – ten tijde van het nieuw werkgelegenheidsprogramma van de overheid – werd het model geïntroduceerd in 45 gemeenten; vanaf dan onder de noemer 'Labour force service centre' (LAFOS).

De LAFOS-centra zijn geen autonome diensten maar permanente netwerkorganisaties, die hun basis vinden in een samenwerkingsakkoord waarin de diensten van de drie verschillende autoriteiten werken vanuit een gemeenschappelijke filosofie. De drie partners staan gezamenlijk in voor de financiering die bestaat uit

⁴⁵ Het betreft lokale antennes van de sociale zekerheidsorganisatie KELA. Dit is een overheidsagentschap voor het uitkeren van algemene sociale uitkeringen, inclusief de arbeidsmarktsteun, en bijvoorbeeld ook uiteenlopende rehabiliteringsmaatregelen en -uitkeringen.

ationale fondsen van de arbeidsbureaus, gemeentelijke middelen van de sociale diensten en toelagen van het Nationaal Instituut voor Pensioenen.

LAFOS-centra kunnen opdrachten laten uitvoeren in onderaanneming door 'private aanbieders'. Maar ook andere types van 'netwerkpartners' worden geconsulteerd om gespecialiseerde ondersteuning binnen te brengen in het netwerk. Ondermeer de werkgevers(organisaties) behoren tot deze netwerkpartners.



Figuur 4.3 Labour Force Service Centres (LAFOS)

De 39 LAFOS-centra dekken in totaal 159 grotere steden met hun omliggende gemeenten. De meeste centra hebben een regionale actieradius, waardoor meerdere arbeidsbureaus betrokken zijn in één LAFOS. In totaal werken er 650 professionals. Zij zijn voor de helft afkomstig van de arbeidsbureaus en voor de helft van de sociale diensten.

2.3 Vier opvallende kenmerken

Karjalainen, die de werking van de centra recent doorlichtte, benadrukt vier kenmerken uit de praktijk (Karjalainen, 2007):

- Werkzoekenden krijgen een aanbod dat vertrekt van een holistisch kader, waarbij niet alleen aspecten van arbeidsbemiddeling aan bod komen, maar ook andere moeilijkheden in het leven van de cliënt.
- Er wordt gewerkt in multiprofessionele teams. Een LAFOS-centrum brengt uiteenlopende expertises rond de tafel: arbeidsbemiddeling, sociaal werk, sociale bescherming, rehabilitatie, gezondheidszorg, bemiddeling, coaching, enzovoort.

- De werkzoekende doorloopt een traject met een persoonlijke adviseur ('case manager'). Dit is een individueel actieplan dat omschreven wordt als 'holistische niet-onderbroken ondersteuning op maat tijdens het activerings- en/of rehabilitatieproces'. Kenmerkend is de laagdrempelige aanpak en de aandacht voor de privacy van het cliënteel.
- De begeleiding gebeurt meestal in duo: een medewerker 'arbeid' en een medewerker van de 'sociale dienst' vullen elkaar aan. Zij zetten tevens netwerken op met werkgevers, derden en onderaannemers.

2.4 Oriëntatie van cliënteel naar LAFOS

LAFOS-centra bedienen niet automatisch alle werkzoekenden met inzetbaarheidsproblemen. Typisch voor dit proces van dienstverlening is dat het veel tijd in beslag neemt: een paar jaar of meer. Het doel is dat de centra in de toekomst ongeveer 10% van de werklozen kunnen begeleiden, hoewel het aandeel van de werklozen met ernstige inzetbaarheidsproblemen veel groter is. Dit heeft geleid tot selectieproblemen en lange wachttijden vooraleer men toegang heeft tot een LAFOS-centrum.

De kwestie van de aangroeiende wachtlijsten leidde tot intense debatten tussen de verschillende partners binnen de LAFOS en tussen lokale diensten en centrale overheden. De aanpak van de 39 centra varieert en de regionale verschillen op de arbeidsmarkt vragen om aangepaste strategieën. Een en ander werd beslecht door een nota van het Ministerie van Arbeid waarin een aantal parameters zijn opgenomen die als filter dienen om mensen al dan niet toe te laten tot LAFOS (Ministerie van Arbeid, 2007).

Een cliënt kan enkel gestuurd worden mits een 'beoordeling van de nood aan diensten aangegeven door een doorverwijzende organisatie'. Het LAFOS-centrum wordt vooraf geconsulteerd en de redenen van doorverwijzing worden opgenomen in het plan van de cliënt (bijvoorbeeld, het plan voor het zoeken van werk of het activeringsplan) of in een aparte verwijzing. Het zijn de professionals uit het netwerk die uiteindelijk beslissen of LAFOS-dienstverlening nodig is.

Volgende criteria worden bij de beoordeling gebruikt:

- Het gaat om mensen met een lange geschiedenis: langdurig werklozen met meer dan 500 dagen arbeidsmarktsteun en een bijstandsuitkering,⁴⁶ van wie verondersteld wordt dat ze extra ondersteuning nodig hebben om werk te vinden. Ook personen van wie verwacht wordt dat ze in de werkloosheid zullen blijven ondanks de basisdiensten van de kernpartners, kunnen in een vroeger stadium worden georiënteerd naar LAFOS.
- Motivatie is een cruciaal element. Mensen dienen aan te geven dat ze hun voordeel willen halen uit de LAFOS-diensten.
- Het gaat om personen die echt tot doel hebben om een plaats te verwerven op de arbeidsmarkt.
- Cliënten moeten beschikken over een aantal sociale competenties en voldoen aan een aantal voorwaarden op gezondheidsvlak. Overmatig gebruik van drugs en alcohol, of mentale problemen worden beschouwd als extra hinderenissen. LAFOS is dan geen toegevoegde waarde. Men kan zich dan richten tot andere netwerkorganisaties voor een specifieke behandeling.

Het optimale aantal klanten is afhankelijk van de werkwijze en van het type doelgroep van het LAFOS-centrum.

⁴⁶ In Finland kunnen werklozen terugvallen op drie types van uitkeringen.

- (1) Ongeveer 42% van de werklozen (gemiddeld 122 000 mensen in 2003) ontvangen een *werkloosheidsverzekering*, op voorwaarde dat ze 10 maanden hebben gewerkt tijdens de laatste 28 maanden. Belangrijke voorwaarde is dat men gedurende de volledige tewerkstelling aangesloten is bij werkloosheidsverzekeringsfonds. De uitkering bedraagt 60% van vroegere verdiensten (of minder bij hoog salaris) en wordt verhoogd bij kinderen ten laste. Voor deze uitkering bedraagt de duurtijd maximaal 500 werkdagen (ongeveer 2 jaar).
- (2) Wanneer men niet verzekerd is, ontvangt men een *werkloosheidsuitkering* (7% van de werklozen of gemiddeld 19 000 mensen in 2003). De uitkering is een vast bedrag en bedraagt gewoonlijk rond 20% van vroeger gemiddelde verdiensten, verhoogd bij kinderen ten laste. De maximale duurtijd bedraagt eveneens 500 werkdagen.
- (3) Ongeveer de helft van de werklozen (gemiddeld 144 000 mensen in 2003) ontvangen *arbeidsmarktsteun*, 'Labour Market Support'. Het gaat om een vast bedrag, wanneer het recht op (1) en (2) is uitgeput, of wanneer men niet voldoet aan de arbeidsvoorwaarden. De uitkering is niet beperkt in de tijd en wordt verminderd wanneer het minderjarigen betreft die inwonen bij de ouders.

In Finland worden werkloosheidsuitkeringen in ongeveer 1/3^{de} van de gevallen aangevuld met een *bijstandsuitkering*. Het gaat om een gemeentelijke inkomensafhankelijke uitkering, als aanvulling op een werkloosheidsuitkering, wanneer deze niet volstaat om te voldoen aan de wettelijk minimum standaarden. Van de werklozen met arbeidsmarktsteun (categorie 3) ontvangt ongeveer de helft een dergelijke toelage.

3. Praktijkvoorbeeld: netwerk DUURI⁴⁷

3.1 Omschrijving

DUURI netwerk is een (grootstedelijk) voorbeeld van een LAFOS. Het is een jonge organisatie die nog volop in ontwikkeling is. Volgens Sari Toiviainen, die het netwerk leidt, is de werking het resultaat van verschillende methoden, praktijken, regelgeving en beleidsprogramma's.⁴⁸

DUURI is de (roep)naam van een netwerk waar honderd professionals onder één dak werken. De vier belangrijkste partners in het netwerk zijn het regionaal en lokaal werkgelegenheidsbureau, de stad Helsinki (voornamelijk sociale diensten en het gezondheidscentrum), het Nationaal Instituut voor Sociale Zekerheid (KELA) en enkele private partners (die voornamelijk instaan voor de relaties met de werkgevers). Samen voorzien zij in assessment en programma's van rehabilitatie en activering voor meer dan 4 000 cliënten in Helsinki.⁴⁹ DUURI startte in april 2004 en werkt met drie regionale eenheden. In de toekomst worden de drie eenheden samengebracht in één centrum.

3.2 Methodische accenten

3.2.1 Procesbenadering

Netwerk DUURI mikt tijdens de begeleiding op verhoging van de inzetbaarheid, toename van vaardigheden en hulpbronnen en verbetering van de positie op de arbeidsmarkt. Een proces in DUURI kent volgende fases:

- toeleiding naar DUURI: selectie gebeurt door het lokaal werkgelegenheidsbureau en de sociale dienst;
- start: afspraken, assessment, plan, toeleiding naar andere diensten - indien nodig;
- actie: diensten en interventies, afspraken, procestijd, opvolging, toeleiding naar andere diensten - indien nodig;
- einde: assessment, toeleiding naar andere diensten - indien nodig.

⁴⁷ Deze paragraaf is gebaseerd op een werkbezoek aan het DUURI Netwerk op 11 juni 2007 en op een gevalstudie waarbij de impact werd nagegaan van de DUURI-ondersteuning voor mensen die het verst van de arbeidsmarkt staan (Kauppi, 2006).

⁴⁸ Ze verwijst naar de toegenomen activering (wet, beleid en praktijk), de sociale inclusie en actieve inclusie (EU-beleid, NAP, lokaal beleid), individuele begeleidingsplannen (methode en praktijk), multiprofessioneel teamwerk, samenwerking met netwerken en andere actoren en assessment (methode en praktijk).

⁴⁹ Helsinki telt 561 000 inwoners, 11% van de Finse bevolking. In 2006 ontvingen 51 571 personen een uitkering. De belangrijkste reden daarvoor is werkloosheid. In maart 2007 telde men 21 201 werkzoekende werklozen (7,0%).

De persoonlijke duo-begeleiding (cf. 3.2.2) voorziet psychosociale en praktische ondersteuning aan de cliënt gedurende het proces. In samenspraak met de cliënt wordt de persoonlijke situatie bestudeerd. De hulpbronnen en uitdagingen worden in kaart gebracht, en ze beslissen samen welke stappen in de toekomst nodig zijn. Na het assessment worden de nodige diensten gecontacteerd en wordt het traject uitgestippeld: rehabilitering, training en arbeidsbemiddeling. De persoonlijke begeleider houdt toezicht op het verloop van het proces.

Bij DUURI verzorgt de verpleging het assessment (arbeidscapaciteiten, mogelijke beperkingen, vroege diagnostiek) en de begeleiding (ondersteunen van zelfhulp, toeleiding naar gezondheidszorg). De verpleging vervult eveneens de rol als persoonlijke begeleider voor kwesties over gezondheid en arbeid. Psychologen verzorgen assessment en planning van de rehabilitering en van de begeleiding in functie van verdere beroepsfuncties. De cliënt kan in DUURI ook een beroep doen op een schuldbemiddelaar.

Het zijn de persoonlijke begeleiders die een proces plannen met de cliënt. Het eerste plan wordt gedocumenteerd binnen de eerste drie maanden. Volgende elementen zijn opgenomen in het plan:

- samenvatting van de situatie, de noden en de doelstellingen van de cliënt;
- vermelding van de diensten, interventies, acties en rollen;
- opvolgingsplan;
- details van samenwerking tijdens het proces.

Wanneer wijzigingen nodig zijn, passen de persoonlijke begeleiders het plan aan. Zij evalueren de situatie en plannen gedurende het proces.

3.2.2 Interprofessionaliteit

Er zijn verschillende beroepskrachten in de DUURI-teams: arbeidsbemiddelaars, sociale werkers, sociaal pedagogen, verpleegkundigen, dokters en psychologen. De cliënt doorloopt een traject samen met twee persoonlijke begeleiders, een arbeidsbemiddelaar en een sociaal werker of pedagoog. Zij begeleiden de cliënt de komende maanden of jaren zolang de ondersteuning van Duuri wenselijk is.

We onderscheiden een vijftal verschillende diensten bij DUURI:

1. assessment:
 - bij de start en de opvolging tijdens het proces;
 - assessment voor rehabilitering;
 - assessment van arbeidscapaciteiten.
2. rehabilitering:
 - aangepast werk (met het oog op rehabilitering);
 - peer-group-activiteiten met verschillende thema's en doelstellingen (zoals job clubs voor het solliciteren, schuldengroep, ...).

3. training:
 - voorbereidende training, voorbereidende beroepsopleiding;
 - beroepsopleiding;
 - praktijkopleiding;
 - leercontract;
 - beroepstoeleiding, assessment van vaardigheden;
 - proeftraining;
 - specifieke opleidingen.
4. diensten inzake werk:
 - gesubsidieerd werk;
 - training voor het werk;
 - werkervaring.
5. andere:
 - schuldbemiddeling;
 - zorg en rehabilitering; toeleiding naar gezondheids- en sociale diensten.

Het integrale activeringsperspectief uit zich eveneens in de wijze van assessment van het cliënteel. DUURI ontwikkelde eigen assessment-instrumenten waarbij - dynamisch in de tijd - volgende informatie over de situatie van de klant wordt verzameld:⁵⁰

- werk(loosheid);
- training, vaardigheden en leermogelijkheden;
- fysisch en mentaal welbevinden;
- inkomen en financiële kwesties zoals schulden;
- problematisch gebruik van drugs en alcohol;
- dagelijks leven: dagritme, voeding, slaap;
- familiaal, natuurlijk netwerk, interactie algemeen;
- gebruik van en ervaringen met dienstverlening;
- bijzondere signalen, hindernissen en vragen.

De persoonlijke begeleiders evalueren samen de mogelijke hulpbronnen en uitdagingen van de cliënt. Zo krijgen ze een gedetailleerd beeld over zijn behoefte aan diensten. Na het assessment wordt besproken welke interventies en diensten mogelijk ingezet kunnen worden. Ze maken een plan, en zetten het op sporen.

3.3 Bevindingen na drie jaar DUURI

3.3.1 Impact

Geregeld krijgt men de vraag of er niet te veel tijd, moeite en middelen geïnvesteerd worden in het DUURI-clieenteel. Tijdens de presentatie van de resultaten

⁵⁰ Het 'Beoordelingsblad DUURI' is opgenomen in bijlage.

argumenteert de directie dat 18 maanden ondersteuning niet veel is voor een 30-jarig persoon die negen jaar werkloos is. Interprofessionele dienstverlening aanbieden is kostelijk, maar op lange termijn is het duurder om de cliënt thuis te laten. De meesten zijn 5 tot 15 jaar werkloos, en hebben 3 tot 24 maanden nodig om een job of een ander resultaat te behalen.

In 2006 werd voor 54% van de cliënten een lange termijn oplossing gevonden: job (33%), opleiding (13%) of pensioen (7%). 20% van de processen werden beëindigd omdat de omstandigheden veranderden: cliënt kreeg een kind (4%), verhuisde (6%), startte legerdienst (1%) of overleed (7%). Een aantal processen (20%) eindigde wanneer de persoonlijke begeleiders de cliënt weer doorverwees naar de arbeidsdiensten (5%) - in geval van verbeterde arbeidscapaciteiten - of naar de sociale diensten (15%) - wanneer men niet kon of wilde meewerken in DUURI (Toiviainen, 2007).

3.3.2 Verandering in de levenssituatie als resultaat

Arbeidstrajectbegeleiding in het DUURI-netwerk heeft een drievoudig spoor ontwikkeld: vanuit het 'work first' principe mensen aan een job helpen via de arbeidsbemiddeling; rehabilitering voorafgaand aan het werk; en tenslotte een zorgspoor met vormen van arbeidszorg of uitklaringen van langdurig werklozen die niet langer inzetbaar zijn. Hieruit leidt Toiviainen drie niveaus van activeeringsdoeltreffendheid af: continue activiteit op de arbeidsmarkt, afwisselend in- en uittreden op de arbeidsmarkt en continue inactiviteit waarbij gezocht wordt naar rehabilitering in het dagelijks leven.

In DUURI ervaart men dat een job vinden onvoldoende is. Het komt er in de eerste plaats op aan een verandering teweeg te brengen in de levenssituatie van de cliënten. Een proces bij DUURI is maar effectief wanneer het resultaat duurzaam is en tegemoet komt aan de situatie van de cliënt. Concreet kan het gaan om werk, om een lange termijn beroepsopleiding, om een pensioen of om een andere lange termijn oplossing (bijvoorbeeld meer controle over het leven, versterkte mentale weerbaarheid, ...).

Soms veranderen de omstandigheden - zoals bij een geboorte, een verhuis, ziekte, detentie - en eindigt het proces voordat men een betrekking heeft, een training volgt of recht heeft op een pensioenuitkering. Een oplossing vinden na een lange onzekere periode helpt de cliënt, zijn netwerk en ook de overheid. Daarnaast zijn er zijn ook processen die eindigen voordat een lange termijn oplossing is gevonden door een gebrek aan engagement. In dat geval is het van belang om het assessmentverslag te bewaren en te beslissen wanneer er terug een assessment zal plaatsvinden.

3.3.3 Uiteenlopende noden en effecten

De meeste cliënten hebben niet alleen onvoldoende werkervaring en opleiding om aan te knopen op de arbeidsmarkt, de meesten van hen hebben bovendien af te rekenen met een van volgende obstakels:

- woonproblemen: i.v.m. de omvang, de kwaliteit en de kosten van een appartement;
- relatieproblemen: eenzaamheid, huwelijks- en ouderschapsproblemen;
- inkomenstekort: armoede, schulden, gebrek aan controle, afhankelijkheid van bijstand zoals onderhoudstoelage;
- gezondheidsproblemen: ziekte, verwondingen, zorgnoden;
- leerstoornissen;
- gebrek aan betrokkenheid in de dienstverlening;
- problemen in het dagelijks leven: dagritme, slaapmoeilijkheden, voeding, activiteiten;
- niet geïntegreerd zijn in de samenleving: geen netwerk, ander taalgebruik, weinig kennis over de arbeidsmarkt, de samenleving of het dienstenaanbod;
- problematisch gebruik van alcohol en drugs;
- problemen in verband met kinderopvang.

3.3.4 Individueel vraaggericht activeren

Resultaten situeren zich op individueel niveau. Na het bestuderen van de processen en de resultaten ervan, leerde men dat het proces moet gepland en geëvalueerd worden door hulpbronnen en uitdagingen te realiseren met de cliënt.

Individuele processen hebben hun kracht. Interventies zijn geen afzonderlijke pogingen om aan een job te geraken, de timing ervan is gebonden aan het individu en ze gaan vaak samen met andere maatregelen. Soms gaat het snel, soms gaat het veel trager. Er zijn geen pasklare oplossingen om de situatie te verbeteren.

Wanneer de cliënt meervoudige problemen heeft en zijn situatie verandert, dan komt hij onder zware druk te staan. Psychosociale steun en kennis en begrip van zijn situatie, worden genoemd als succesfactoren. Multiprofessionele processen maken het mogelijk om meervoudige problemen geleidelijk op te lossen. Wanneer een betrekking als enige doelwit naar voor wordt geschoven, haakt de cliënt af. Wanneer de mogelijkheid om een baan uit te oefenen te snel komt, zal de interventie vroegtijdig eindigen door angst of een gebrek aan arbeidscapaciteit. Wanneer het activeringsproces loopt zonder voldoende hulpbronnen, dan is het resultaat mager, en bestaat het risico dat de cliënt er slechter aan toe is dan bij het startpunt.

Het uitklaren van de spanning tussen werkloosheidsuitkering, zorguitkeringen en sociale uitkeringen is noodzakelijk. 'Pensioenregularisering' is een noodzakelijk

luik in het DUURI-traject. In de toekomstige werking zal dit aspect - 'clearing' - aan belang winnen, en meer richting geven aan het proces van activering.

Wanneer we kijken naar het DUURI-cliënteel lijkt de discussie over motivatie irrelevant en eenzijdig. De bereidwilligheid is veelal afhankelijk van de beschikbare mogelijkheden, het vermogen en de mentale sterkte van de cliënt. Dikwijls blikt de cliënt terug op moeilijke periodes en/of negatieve ervaringen. Door langdurige werkloosheid verlaagt de mentale weerbaarheid, het zelfvertrouwen, is men doorgaans weinig hoopvol en is er weinig zin voor engagement. Een groot aantal cliënten heeft tijd en ruimte nodig om zich te versterken. Ze hebben nood aan positieve versterking, hetzij in een job, hetzij door een activiteit. Een combinatie van psychosociale steun met succeservaringen in het echte leven, resulteert dikwijls in duurzame veranderingen.

Tenslotte hebben veel migranten (en ook andere langdurig werklozen) te kampen met vooroordelen op de arbeidsmarkt. Tijdens het proces is het mogelijk om het vertrouwen tussen werkgever en werknemer te herstellen.

4. Evaluatie (STAKES)

Een eerste landelijke evaluatie gebeurde in 2004, bij de afronding van de experimentele fase met de 'Geïntegreerde Dienstencentra' (GDC). Volgende twee conclusies werden gerapporteerd:

- De activeringsgraad nam toe en de impact op de latere werkzaamheid was zichtbaar positief. De activeringsgraad van 33% wordt als hoog beschouwd. Zestien procent beëindigde het activeringsproces in twee jaar, en ongeveer 20% werd tewerkgesteld.⁵¹
- De klanten, die ook bevraagd werden, zijn tevreden. Ongeveer 80% vond de diensten nuttig tot heel nuttig, en ongeveer 90% wil ook in de toekomst gebruik maken van de dienstverlening. De gebruikers halen daarvoor vijf redenen aan: de individuele aanpak, een holistische benadering van hun levenssituatie, de beschikbare tijd, het gevoel dat er naar hen werd geluisterd en de verwachting dat men binnen afzienbare tijd aan het werk zal zijn.

In 2006 werd gestart met een impactanalyse van de globale hervorming van de arbeidsbemiddeling in Finland. De tussentijdse resultaten geven een eerste aanwijzing van de sterktes en zwaktes van het LAFOS-model (ARNKIL et al., 2007).⁵²

⁵¹ Enige voorzichtigheid bij deze cijfers is gepast. Omdat een relatief klein aandeel van de klanten een LAFOS-proces beëindigde op het moment van de evaluatie, was het niet mogelijk om controle op de selectie door te voeren.

⁵² Definitieve resultaten zijn beschikbaar in de lente van 2008.

4.1 Sterkten

De 39 eenheden van het Finse LAFOS-netwerk werden succesvol opgezet. Ze hebben een goede reputatie bij het cliënteel, bij de staf en bij de diensten die deel uitmaken van het netwerk. Dit verschaft een goede basis om verder te werken.

De Finse activeringshervormingen betreffen niet alleen de activering van de werklozen maar ook die van de dienstverleners. Activering van de dienstverleners houdt in dat zij nieuwe verantwoordelijkheden krijgen en dat hun werk is afgestemd op andere diensten en professionals. De initiële moeilijkheden van het samenbrengen van verschillende werkculturen zijn voor een groot stuk overwonnen. Maar de neuzen van de begeleiders in het netwerk in dezelfde richting krijgen, heeft tijd gevraagd.

4.2 Zwakten

De implementatiestrategie van de hervorming is bottom-up en wordt omschreven als 'soft'. LAFOS heeft immers nog geen solide wettelijke basis om op terug te vallen. De veranderingen – en de moeilijkheden die daarmee gepaard gaan – zijn dan ook tastbaar op het niveau van de regionale samenwerking en de lokale dienstverlening. Op het vlak van sturing en implementatie, heeft de hervorming meer nood aan integratie, aan interne synergie en aan steun van het centrale niveau. Onderzoekers verwijzen naar de interdepartementale samenwerking, in het bijzonder tussen het Ministerie van Arbeid, het Ministerie van Gezondheid en Sociale Zaken en het Ministerie van Onderwijs. Bovendien is er meer samenwerking nodig tussen de lokale besturen, niet alleen (sub)lokaal, maar ook op centraal beleidsniveau.⁵³

4.3 Uitdagingen

De basisopdracht van LAFOS in het activeringsbeleid van welzijnsdiensten vraagt om meer duidelijkheid. Er zijn een aantal basisopties voor de toekomst. LAFOS kan meer nadruk leggen op multiprofessionele assessment en rehabilitatie, of meer op opleiding en tewerkstelling, of het verder uitklaren van een mix tussen beide. De principes en de grenzen van gedeelde verantwoordelijkheid voor tewerkstelling en sociaal beleid moeten daarvoor onderhandeld worden op centraal niveau.

⁵³ De hervormingen in Denemarken en vooral in Noorwegen worden in Finland op de voet gevolgd. Ook daar heeft men af te rekenen met andere snelheden op de verschillende diensten tussen de nationale overheid en lokale besturen. Wel koos men om eerst centraal een nieuw wettelijk kader uit te bouwen ('top-down'), om vervolgens de beweging te maken naar de lokale implementatie.

Op het niveau van het management is er nood aan een meer autonome positie voor LAFOS. Die kan best bereikt worden in overeenstemming met de 'stichtende organisaties' (arbeidsbureau en lokale besturen) en andere netwerkpartners. Het multisectorieel en multiprofessioneel netwerkmodel van LAFOS stelt aanzienlijke uitdagingen zowel voor het management als voor de werkomgeving van LAFOS. In de toekomst heeft men nood aan de meest geavanceerde vormen van ondersteuning op het vlak van netwerking en dialoog. Daarnaast verdient ook het strategische management van de LAFOS aandacht. De meerwaarden van het partnermanagement versus het één-manager-model dienen te worden bestudeerd.

De getrapte activering van de meest uitdagende groep van het cliënteel, in termen van tewerkstelling, vereist specifieke netwerkgebaseerde ontwikkelingen. Verdere stappen in de lokale positionering van de centra en de ontwikkeling van netwerken en onderaannemingen zijn belangrijke uitdagingen voor de toekomst.

4.4 Bedreigingen

Ondanks de positieve trends op de arbeidsmarkt, blijven echte kansen voor mensen met moeilijkheden om in te stappen in activiteiten en tewerkstelling dikwijls onzichtbaar. De markt ontwikkelt onvoldoende betrekkingen met 'lage productiviteit', zonder de kwaliteit ervan te bezoedelen. Vandaar dat de echte vuurproef voor de LAFOS volgens de onderzoekers ligt in het vermogen van de centra om aansluiting te vinden met de arbeidsmarkt en op permanente basis trajecten naar werk en actief burgerschap aan te bieden.

5. Besluit

De Finse arbeidsmarkt vertoont enkele gelijkenissen met de Vlaamse, en hetzelfde geldt voor de aanpak van de structurele werkloosheid. In een context van dalende werkloosheid wordt de economische noodzaak om ook de zwakste doelgroepen te (her)integreren groter - afgezien van de ethische noodzaak. Ook in Finland heeft men de Europese en OESO-recepten van activerend arbeidsmarktbeleid (met een meer dwingend karakter) en 'making work pay' (wegwerken van werkloosheidsvallen) toegepast, en is men tot de vaststelling gekomen dat deze louter arbeidsgerichte aanpak voor bepaalde doelgroepen niet volstaat. Ook in Finland heeft men reeds een ruime ervaring met individuele trajectbegeleiding voor de zwakste werkzoekenden. en botst men op dimensies waarvoor met partners moet samengewerkt worden. Ook in Finland heeft men de strategie van de decentralisatie naar het gemeentelijke niveau reeds doorgevoerd, en geëxperimenteerd met het outsourcen van diensten waarvoor men zelf de deskundigheid niet in huis heeft.

Het verschil tussen Finland en Vlaanderen ligt in de ervaring van de LAFOS-centra, die nu reeds enkele jaren op de rails staan. De samenwerking tussen

arbeidsbemiddeling en sociale diensten op lokaal niveau, tussen werk en welzijn is in Finland in een aantal regio's al ver doorgedreven. De drie structurele partners zijn de 'lokale werkwinkels', de 'gemeentelijke sociale diensten', en de sociale-zekerheidsadministratie. Daarrond functioneren netwerken van 'derden' die aanvullende diensten aanbieden. Er wordt gewerkt in multidisciplinaire teams die deskundig zijn op diverse domeinen: gezondheid, welzijn, huisvesting, inkomen, psychologische begeleiding, opbouwwerk, sport enzovoort. Men heeft geopteerd voor een geïntegreerde, holistische aanpak, geënt op de methodiek van het case management, met een tandem van trajectbegeleiders 'werk' en 'welzijn' voor elke klant. De trajecten 'mogen' meerdere jaren duren, omdat de doelstelling ook duurzame integratie op lange termijn is. De LAFOS-diensten hebben daarom bij het cliënteel ook een goede reputatie. Hun resultaten in termen van tewerkstelling zijn misschien niet sensationeel, maar met een ruimere invulling van het begrip 'activering' vallen ze best mee.

De belangrijkste waarschuwing van onze Finse respondenten betreft de 'organisatiecultuur' in de diensten. Vooreerst moet men leren werken in netwerken met externe partners. En zelfs in gefusioneerde diensten (zoals DUURI) heeft men hard moeten timmeren aan een gemeenschappelijke visie: men heeft dit gerealiseerd door een tijdelijke onderlinge rotatie van personeel tussen de gefusioneerde diensten. Daarenboven moet men leren leven met een meer 'softe' cultuur waarin stricte targets gerelativeerd moeten worden.

DEEL 3

NAAR EEN VERNIEUWD KADER

Voor de ontwikkeling van een totaalconcept van trajecten voor diegenen die ver van de arbeidsmarkt staan, zochten we in deel 1 en deel 2 aansluiting bij inzichten met betrekking tot de doelgroep en hun behoeften enerzijds en innoverende praktijken van trajectbegeleiding in Vlaanderen, Nederland en Finland anderzijds. In deel 3 onderzoeken we hoe we op basis van deze inzichten kunnen komen tot een vernieuwd kader voor integrale trajecten op maat.

In hoofdstuk 5 bespreken we daartoe vooreerst ontwikkelingen in twee relevante paradigma's:⁵⁴ enerzijds het economische paradigma van het actief arbeidsmarktbeleid (AAMB) en anderzijds het empowermentparadigma uit het welzijnswerk. Op basis van deze theoretische inzichten en de eerder verworven inzichten omtrent doelgroep en praktijk, komen we vervolgens tot het formuleren van een totaalconcept van werk- én welzijnstrajecten op maat.

In hoofdstuk 6 formuleren we aanzetten voor de regie en het beleidskader van dit totaalconcept in Vlaanderen. Een centraal draagvlak, coördinatie op lokaal niveau en financiering zijn daarin belangrijke aandachtspunten.

⁵⁴ 'Paradigma' staat voor een constellatie van overtuigingen, waarden en handelwijzen die door de leden van een bepaalde samenleving worden gedeeld. Het is dus een denk- en handelingskader dat verder reikt dan de ontwikkeling van beleidsmodellen of methodieken. Het gaat om een meer fundamentele manier van kijken naar sociale problemen en naar haar oplossingen, met implicaties voor interventie, onderzoek en beleid.

HOOFDSTUK 5

NAAR EEN TOTAALCONCEPT VOOR INTEGRALE TRAJECTEN

1. Het paradigma van het actief arbeidsmarktbeleid

De ontwikkelingen in het paradigma van het actief arbeidsmarktbeleid (AAMB) laten toe om inspanningen voor het terugdringen van de werkloosheidsgraad en/of het optrekken van de werkzaamheidsgraad (aan) te duiden en te sturen.

1.1 Ontwikkelingen binnen het AAMB

Het paradigma van het actief arbeidsmarktbeleid (AAMB) heeft sinds de late jaren '50 meerdere interpretaties gekregen. In het Noord-Europese Rein-Meidner model, ontworpen in een periode van quasi-volledige tewerkstelling, lag de nadruk op het *oplossen van knelpunten* op de arbeidsmarkt, om de economische groei niet te hinderen. De bevoorrechte instrumenten daartoe waren beroepsopleiding en mobiliteitspremies.

Het AAMB kreeg een nieuwe inkleding in het werk van Layard et al. (1991), waar de context er één was van hoge structurele werkloosheid. Voor Layard et al. moest het *'niet-effectieve arbeidsaanbod'* (bestaande uit ontmoedigde werklozen en in de hand gewerkt door de werkloosheidsval) weggewerkt worden door activering via werkervaringsprogramma's, beroepsopleiding, enzovoort. Daardoor zou het *'effectieve arbeidsaanbod'* verhogen, wat in eerste instantie een anti-inflatoire druk op de lonen zou uitoefenen en aldus de tewerkstelling zou aanzwengelen.

Deze visie op AAMB domineert nog steeds in het OESO- en EU-beleid met als motto's het wegwerken van werkloosheidsvallen, het verstrengen van de regelgeving in de werkloosheid en het bevorderen van de arbeidsmobiliteit.

De term *'activering'* is dan weer een kruising van AAMB met de Angelsaksische *'workfare'* filosofie, die langdurige werkloosheid associeert met een afhankelijkheidscultuur, die zelfs van generatie op generatie binnen werkloze families zou overgedragen worden. De strenge aanpak van de Welfare Reform in de VS kan hiervoor model staan. De kernidee hiervan was dat inkomensvervangende uitkeringen eigenlijk een subsidie van werkloosheid betekenen, en dat *'juiste signalen'*

zoals beperkte uitkeringsduur, sancties, verplichte vervangende tewerkstelling en dergelijke moesten bijdragen tot het omkeren van de afhankelijkheidscultuur.

Er is echter ook een specifieke interpretatie van AAMB die voortbouwt op de human capital theorie (Becker, 1964), later verrijkt met de welvaartstheorie van A. Sen (1985) en Dworkin (1981). Daarin wordt aangenomen dat de inzetbaarheid van een werkzoekende afhangt van zijn '*capaciteiten*' en '*vermogens*'.

Naast het klassieke concept van menselijk kapitaal, dat neerkomt op competenties, wordt in deze benadering ook rekening gehouden met andere vermogens zoals materieel, psychisch en fysisch vermogen (gezondheid), sociaal en cultureel kapitaal. Diverse - vaak partiële - onderzoeken wijzen erop dat elk van deze elementen de kans op werk verhoogt (voor een overzicht, zie Rubbrecht et al., 2005). Ander onderzoek wijst op de valkuilen van klassieke activeringsprogramma's en de randvoorwaarden voor een geslaagde arbeidsintegratie (Van Berkel & Hornemann-Moeller, 2002).

In deze laatste benadering krijgt actief arbeidsmarktbeleid de functie van '*investering in de capaciteiten van werkzoekenden*'. Deze visie is ons inziens bij uitstek geschikt voor de herintegratie van de meest uitgesloten groepen, met andere woorden van de '20%' waarop Leroy zinspeelt (zie voorwoord van dit rapport). Een aantal kenmerken, die deze visie typeren en onderscheiden van andere benaderingen van AAMB, zijn:

- ze ziet de langdurig werkloze niet als een 'rekenaar' (die het systeem uitbuit), maar als een persoon wiens vermogens te zeer aangetast zijn om te kunnen werken. De aanpak is dus eerder *hulpverlenend* dan controlerend en gericht op ondersteuning van de integratie op de arbeidsmarkt;
- maatregelen zullen (bijgevolg) *indirect* zijn; dit wil zeggen eerder gericht op investeringen in deze vermogens, dan op de kortste weg naar werk (in tegenstelling tot het 'work first' principe). Het doel is immers duurzame integratie eerder dan snelle tewerkstelling;
- ze is *multidimensioneel*, wat betekent dat een beroep zal moeten gedaan worden op meerdere soorten diensten. Dit vereist een brede en deskundige screening van de behoeften en een soepele netwerking met derden;
- de complexe wisselwerking tussen vermogens en capaciteiten verwijst naar een trajectmethodiek die eerder '*dynamisch, cyclisch en reflexief*' dan 'lineair' is. Dit wil zeggen: er wordt rekening gehouden met onvoorziene evoluties en trajecten worden telkenmale bijgestuurd.

1.2 Verruimde perspectieven

Naast de ontwikkelingen binnen het AAMB, stellen we recent ook ontwikkelingen vast die het perspectief van dit paradigma verruimen. Het gaat hier enerzijds om de opkomst van het concept 'Transitionele Arbeidsmarkt' (TAM) en anderzijds

om het denkspoor waarbij het begrip 'arbeidsintegratie' verruimd wordt tot 'actief burgerschap'.

Het concept van de *transitionele arbeidsmarkt* beoogt in essentie 'meer participatie via meer loopbaanvariatie' (Leroy et al., 2007). De focus verschuift van kwantitatieve doelstellingen naar de *integratiefunctie van arbeid*, waarbij de arbeidsparticipatie wordt verbreed door ook belendende levensdomeinen waaronder onderwijs en vorming, gezin en vrije tijd, werkloosheid en inactiviteit te betrekken in de beschrijving en ontwikkeling van het arbeidsbestel.

Vertrokken wordt van de vijf belangrijkste transitieën in de beroepsactieve sfeer:

- van onderwijs/vorming naar (betaald) werk;
- van zorgarbeid naar werk;
- interne transitieën binnen het werkende segment (verandering van job, beroep, werkgever, arbeidscontract (deeltijds/voltijds, tijdelijk/vast) of arbeidsstatuut (loonarbeid of zelfstandige arbeid));
- van werkloosheid naar werk;
- van werk naar pensionering.

Deze transitieën worden niet beschouwd als dode momenten of verliesposten, maar wel als *mogelijke bruggen* naar en ter versteviging van de arbeidsmarkt. De klemtoon komt daarmee te liggen op de nood aan het ontwerpen van dergelijke 'bruggen' die de nodige ondersteuning bieden gedurende deze transitieën. Dit, onder de vorm van nieuwe en, waar mogelijk, preventieve institutionele voorzieningen. Enkele voorbeelden van reeds bestaande voorzieningen zijn de stelsels van tijdskrediet en loopbaanonderbreking, de systemen van 'lerend werken' en de Individuele Beroepsopleiding (IBO).

Naast de opkomst van het TAM-concept, ontstaat op Europees niveau stilaan een denkspoor waarbij het begrip 'arbeidsintegratie' verruimd wordt tot '*actief burgerschap*'. Tewerkstelling blijft daarin een centrale plaats bekleden, maar is niet langer het enige criterium van succes.

Actief burgerschap houdt in dat mensen actief deelnemen aan de samenleving en een eigen inbreng hebben (Tonkens, 2006). Niet alleen op het formeel politieke niveau, maar ook in wat genoemd wordt de *civil society*, de gemeenschap. Het wil ook zeggen dat mensen op een heel actieve manier met het organiseren van hun eigen leven bezig zijn, zelf verantwoordelijkheid nemen. Het behelst het (leren) deelnemen aan en verantwoordelijkheid dragen voor de publieke zaak. Eén van de doelstellingen van actief burgerschap is het tegengaan van marginaliteit en sociale uitsluiting.

Actief burgerschap ontstaat in de wisselwerking tussen burgers en de institutionele omgeving. Het vereist van burgers dat ze competenties ontwikkelen om die verantwoordelijkheid te kunnen nemen en dragen en het vereist van instituties dat zij burgers daartoe uitnodigen, ondersteunen en toerusten. Bevordering van actief

burgerschap heeft daarom twee hoofdpijlers: *competentieontwikkeling* en *toerusting*. Actief burgerschap heeft vier dimensies:

- *emancipatie*: actieve burgers beschikken over/ontwikkelen een minimaal niveau van maatschappelijke kennis, mondigheid, (zelf)respect en communicatief vermogen (basiscompetenties);
- *vormgeving en onderhoud van maatschappelijke verbanden*: actieve burgers onderhouden relaties tussen individuen en groepen, of tussen individuen en groepen en de omgeving en geven daarmee vorm aan maatschappelijke verbanden. Zij geven vorm aan sociale samenhang en solidariteit;
- *deelname aan deliberatie en/of maatschappelijk onderhoud*: actieve burgers onderhouden maatschappelijke verbanden door met elkaar en anderen (bijvoorbeeld organisaties of overheden) in de publieke ruimte in dialoog te treden, of door zorg- of onderhoudstaken op zich te nemen;
- *oriëntatie op algemeen belang*: actieve burgers zijn primair gericht op het publieke belang, in de publieke ruimte.

Het perspectief van empowerment, dat als zorg- en handelingskader al langer opgang maakt in de welzijns- en opbouwwerksector en de Geestelijke Gezondheidszorg (rehabilitatie), sluit aan bij de nieuwe ontwikkelingen in het paradigma van het actief arbeidsmarktbeleid.

2. Het empowermentparadigma⁵⁵

Inherent aan het empowermentparadigma is een primaire bekommernis voor personen of groepen in minderhedenposities of afhankelijkheidssituaties. Centraal staat enerzijds de ontsluiting en ontwikkeling van de persoonlijke krachten van de doelgroep en anderzijds de ontsluiting van de nodige sociale hulp- en steunbronnen. Een streven naar volwaardig burgerschap ('full citizenship') is hierbij de rode draad.

⁵⁵ Het empowermentparadigma is uitvoerig beschreven in het doctoraat van Prof. dr. Tine Van Regenmortel: Van Regenmortel T. (2002), *Empowerment en Maatzorg. Een krachtgerichte, psychologische kijk op armoede*, ACCO, Leuven/Amersfoort. De implicaties van het empowermentparadigma voor de hulpverlening komen eveneens in dit doctoraat aan bod, evenals in daaropvolgende publicaties als Van Regenmortel T. (2004), *Empowerment in de praktijk van het OCMW*, HIVA-K.U.Leuven; Driessens K. & Van Regenmortel T. (2006), *Bind-Kracht in armoede. Boek 1. Leefwereld en hulpverlening*, Leuven, Uitgeverij LannooCampus; Van Regenmortel T. (2007), *Empowerment in de zorg. Krachten en kwetsbaarheden*, in Develtere P. et al., 'Werk en Wereld in de Weegschaal. Confronterende visies op onderzoek en samenleving', Uitgeverij LannooCampus en Vansavant K., Driessens K. & Van Regenmortel T. (2008), *Bind-Kracht in armoede. Boek 2. Krachtgerichte hulpverlening in dialoog*, Uitgeverij LannooCampus.

2.1 Korte historiek en algemene definitie

De geschiedenis van het empowermentconcept valt volgens Herriger (1997) samen met de geschiedenis van de sociale bewegingen in de Verenigde Staten sinds de jaren '60 en '70 (onder meer de 'civil rights' bewegingen, feminisme, zelfhulpbewegingen en 'community'-acties). Solomon (1976) zou de term hebben geïntroduceerd in het professionele discours. In de late jaren '80 en begin jaren '90 is het concept overgewaaid naar Groot-Brittannië om tenslotte ook in de Nederlandse staatsgebieden te belanden.

De basisprincipes zijn echter al veel vroeger geformuleerd. Simon (1994) stelt dat sinds 1890 de empowermentidee binnen de praktijk van het sociaal werk in Amerika is gegroeid op basis van de volgende vijf aspecten: de partnerschapidee, het benadrukken van capaciteiten, de duale focus op individuen en hun omgeving, personen zien als actieve wezens met rechten, verantwoordelijkheden, noden en claims en een bewust selectieve aandacht voor de meest 'disempowerde' individuen of groepen.

Globaal beschouwd wordt de algemene definitie van Rappaport (1984 in Zimmerman, 2000: 43-44) het meest gehanteerd. Deze omschrijft empowerment als:

“een proces van versterking waarbij individuen, organisaties en gemeenschappen zelf greep krijgen op de eigen situatie en hun omgeving.”

Zimmerman (1998: 8-9) formuleert drie variabelen die dit 'meesterschap' verder concretiseren: controle, kritisch bewustzijn en participatie. Samengebracht leidt dit tot een omschrijving van empowerment als:

“een proces van versterking waarbij individuen, organisaties en gemeenschappen greep krijgen op de eigen situatie en hun omgeving en dit via het verwerven van controle, het aanscherpen van kritisch bewustzijn en het stimuleren van participatie.”

Het empowermentparadigma heeft als denk- en handelingskader implicaties voor onderzoek, beleid en concrete hulp- en dienstverlening. In functie van onze opzet, zoomen we in wat volgt in op empowerment op het individuele niveau en op het organisatorische niveau.

2.2 Empowerment op het individuele en het organisatorische niveau

Onder meer het werk van Zimmerman (1995, aangehaald en besproken in Jacobs, Braakman & Nouweling, 2005: 27-28; in Van Regenmortel, 2002: 83-86) heeft ertoe geleid dat er een vrij grote overeenstemming is over de drie belangrijkste componenten van empowerment op het *individuele niveau* (zie ook Speer & Peterson, 2000: 111):

- de *intrapersoonlijke component*: geloof in eigen kunnen om de eigen situatie en omgeving te beïnvloeden (cognitieve component: bijvoorbeeld 'self-efficacy'), geloof in eigen invloed op de eigen situatie en omgeving (persoonlijkheidscomponent: bijvoorbeeld interne 'locus of control'), wil/motivatie tot eigen invloed op de eigen situatie en omgeving (motivationale component: bijvoorbeeld 'motivation control');
- de *interpersoonlijke of interactionele component*: kritisch bewustzijn van maatschappelijke mogelijkheden, normen en middelen, vaardigheden om deze te benutten, mobiliseren van bronnen;
- de *gedragscomponent*: betrokkenheid bij de gemeenschap, participatie in sociale verbanden, constructief gedrag in omgang met nieuwe situaties.

Het versterkingsproces, gericht op de realisatie van deze componenten, kan gebeuren wanneer enerzijds een appèl wordt gedaan op de krachten van de doelgroep (zoals interesses, motivaties, kennis, competenties en psychologisch kapitaal, veerkracht), maar anderzijds ook door de nodige hulp- en steunbronnen voor deze groepen toegankelijk te maken (waaronder bijvoorbeeld praktische ondersteunende diensten zoals toegankelijke kinderopvang en toegankelijk vervoer, maar ook bijvoorbeeld medische zorg of schuldbemiddeling). Zoals eerder aangehaald is de rode draad hierbij het streven naar volwaardig burgerschap ('full citizenship').

De motor, het kloppend hart van dit proces is *participatie*. Zonder participatie, luidt het, is empowerment onmogelijk. Het gaat hier dan om daadwerkelijke zeggenschap en invloed (keuzemogelijkheid en controle) op basis van informatie en inzicht (keuzeverruiming en kritisch bewustzijn). Verder drukt de notie '*proces*' uit dat het in essentie gaat om een ontwikkeling. Ruimte en tijd om te groeien en te veranderen zijn daarmee noodzakelijke voorwaarden voor empowerment.

Ook in de context van *activering* beoogt empowerment, met *actief burgerschap* als ruime invulling van de doelstelling ervan en de klemtoon op breed ondersteunde zelfactivering als voorwaarde voor duurzame resultaten, het opheffen van afhankelijkheden en het verruimen van de keuzemogelijkheden (Steenssens & Van Regenmortel, 2007). Dit betekent dat tewerkstelling in het reguliere arbeids-circuit niet de enige finaliteit van activering is. Een activeringstraject kan ook een voortraject of overgangsfase naar de reguliere arbeidsmarkt zijn, of een (meer of minder tijdelijk) alternatief.

Empowerment op het niveau de *organisatie*, ondersteunt de leden van die organisatie als onderdeel van het organisatieproces en heeft invloed op de grotere systemen en de ruimere omgeving waarin het zich situeert. Op dit niveau kunnen analoog aan het individuele niveau drie componenten worden onderscheiden (Jacobs, Braakman & Nouweling, 2005: 34-35; Peterson & Zimmerman, 2004):

- de *intra-organisatiecomponent*: deze component heeft betrekking op de interne structuur en het interne functioneren van het partnerschap (bottom-up werking, gelijkwaardige participatie, stakeholdersbetrokkenheid,⁵⁶ autonomie, vertrouwen via openheid en maximale kennisdeling, synergie, externe en (vooral) interne accountability, nadruk op verbondenheid in plaats van op controle, behoud van eigen identiteit zonder doelverschuiving);
- de *inter-organisatiecomponent*: deze component heeft betrekking op verbanden met andere organisaties die tot uitdrukking komen in samenwerkingsrelaties en/of het verwerven van middelen;
- de *extra-organisatiecomponent*: deze component verwijst naar acties om de maatschappelijke omgeving te beïnvloeden.

2.3 Empowerment en maatzorg

Op basis van het empowermentparadigma en de principes die erin vervat zijn, worden specifieke *methodieken* en *instrumenten* ontwikkeld. Visie en theorie worden dan geïmplementeerd in de praktijk. In de hulpverlening gaat het dan om krachtgerichte methodieken, zoals bijvoorbeeld het vraaggericht lokaal cliëntoverleg (LCO) en het werken met ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting. Van bijzonder belang voor onze opzet is de *maatzorgmethodiek* (Van Regenmortel, 1996) die in Vlaanderen een grote bekendheid heeft verworven.

Vijf basisprincipes vormen de fundamenteën van de maatzorgbegeleiding (Van Regenmortel, 2002). Het zijn: positieve hulpverlening, integrale hulpverlening, participatie, gestructureerde en gecoördineerde hulpverlening. Ze vormen samen één geheel.

- Het principe van *positieve hulpverlening* beoogt een klimaat waarbij de hulpvraager fundamenteel erkend wordt, een vertrouwensrelatie aanwezig is en de cliënt centraal staat. Het gaat hier niet om een ‘softe’ begeleiding waarbij de cliënt voortdurend over het hoofd wordt gegaaid zonder dat er verder iets gebeurt. Wel is het een respectvolle grondhouding die binnen de andere principes dient geïntegreerd te zijn. Vandaag spreekt men dan ook over een positieve ‘basishouding’ met de vier centrale aspecten van presentie, respect, het krachtensperspectief en partnerschap (Van Regenmortel in Driessens & Van Regenmortel, 2006: 257-278).

⁵⁶ (Cf. stakeholdersforum VDAB, hoofdstuk 2 en bijlage 1).

- Het principe van *integrale hulpverlening* wijst op een hulpverlening met een 'brede bril'. Een hulpverlening die oog heeft:
 - voor tekorten en knelpunten maar - vooral - ook voor mogelijkheden en krachten;
 - voor de verschillende levensdomeinen (financiën, opleiding, arbeid, lichamelijke en psychische gezondheid, sociale relaties, maatschappelijke participatie, huisvesting, justitie);
 - voor denken, voelen en gedrag (voor de binnen- en de buitenkant);
 - voor de verschillende contexten: micro (partner en kinderen), meso (buurt en familie) en macro (sociale perspectieven in onze maatschappij);
 - voor het heden (omstandigheden) maar ook voor het verleden (ervaringen) en de toekomst (verwachtingen en aspiraties);
 - voor individuele, maar ook voor dossieroverschrijdende en structurele aspecten.
- Maatzorg vertrekt van de fundamentele visie dat de hulpvrager een actief probleemoplossend wezen is dat zelf keuzes maakt waarvoor deze verantwoordelijk is. Door *participatie* via een actieve betrokkenheid van de hulpvrager, kunnen keuzemogelijkheden worden uitgebreid en creëert men een besef van invloed. Maatzorg gaat dus uit van een samenwerkingsrelatie waarbij ieder zijn deskundigheid heeft. Belangrijk hierbij is dat de grenzen van beide betrokken partijen duidelijk zijn: wat is de speelruimte waarbinnen onderhandeld kan worden.
- De multicomplexe problematiek vraagt om ordening, zowel voor de hulpvrager als voor de hulpverlener. *Gestructureerde hulpverlening*, een meer planmatig werken, is dan ook inherent aan maatzorg. Een hulpmiddel om meer integraal en gestructureerd te werken, is een maatplan of persoonlijk ontwikkelingsplan. Belangrijk is dat het samen met de hulpvrager wordt opgesteld.
- Een integrale hulpverlening betekent niet dat alle problemen door één hulpverlener of instantie dienen aangepakt te worden. Het gaat om *gecoördineerde hulpverlening*: men weet welke andere organisaties betrokken zijn, er is duidelijk informatiebeheer, tegenwerkingen worden vermeden door een gezamenlijke strategiebepaling en de hulpvrager staat centraal en heeft een stem. Het gaat om samenwerking:
 - die maximaal benut wat al bestaat (en dus geen onnodige parallelle structuren creëert);
 - die streeft naar synergieën (win-win relaties);
 - waarin de eigenheid van elke betrokken dienst wordt gerespecteerd.Het lokaal cliëntoverleg is hiervan een concrete uitwerking.

2.4 Empowerment en/of enforcement?

Een belangrijke kanttekening bij dit alles heeft betrekking op de nood aan een balans tussen 'empowerment' en 'enforcement' (verplichting, dwang).⁵⁷ Het betreft hier een discussiepunt dat, onder meer in de context van activering en zowel in de onderzoeksliteratuur als in beleidsdebatten, steeds vaker aan de orde is. Empowerment wordt in deze discussie gelinkt aan processen van individuele emancipatie, het bevorderen van sociale inclusie en de toename van persoonlijke vrijheid. Enforcement wordt als concept gelinkt aan een be- of inperkende context, corrigerende maatregelen van nabije instituties en de perceptie van controle en hiërarchie.

In het licht van de recente ontwikkelingen in de empowermenttheorie moet evenwel worden opgemerkt dat het dualiseren tussen de concepten empowerment en enforcement als tussen een individuele emanciperende, bevrijdende pool enerzijds en een sociale inperkende, integrerende pool anderzijds verkeerdelijk gebaseerd is op een te enge interpretatie van het empowermentconcept.⁵⁸ Deze te enge interpretatie staat bekend als de 'individual bias': de tendens om complexe contextgebonden fenomenen te reduceren tot individuele dynamieken (Peterson & Zimmerman, 2004: 129; zie ook Van Regenmortel & Fret, 1999; Van Regenmortel, 2007: 276-278).

Hoewel deze bias mee het gevolg kan zijn van de door Zimmerman (2000) benadrukte vaststelling dat tot nog toe het meeste empirische onderzoekswerk beperkt is gebleven tot dit individuele niveau van empowerment, dan nog moet duidelijk zijn dat de interactieve verbondenheid van het individu en de sociale context ook op dit niveau uitdrukkelijk is opgenomen, met name in de gedragscomponent (zie hierboven). Sociale participatie als actieve betrokkenheid in sociale verbanden, gemeenschapsprocessen en organisaties wordt hier geformuleerd als een noodzakelijke voorwaarde voor empowerment op het individuele niveau. Sociale cohesie is daarmee een construct dat ontstaat in de dynamische wisselwerking tussen wat Berger en Berger (1972: 16) enerzijds de microwereld van onmiddellijke ervaring met anderen in face-to-face relaties noemen en anderzijds de macrowereld die is opgebouwd uit veel grotere structuren en die ons in relaties betreft met anderen, die voor het overgrote deel abstract, anoniem en ver verwijderd zijn. De onderlinge verbondenheid van sociale cohesie en individueel empowerment wordt ook bevestigd in een toenemend volume van empirische bevindingen (zie onder meer Speer et al., 2001).

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld de bijdrage 'Empowerment and Enforcement' van Van Deijck in: LIFE (Local Inclusion for Everyone) - Communitarian Initiative Equal II Phase (2007) Social Economy and territorial networking in Belgium, Italy, the Netherlands and Poland. Final Transnational Report: 108-112.

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld de bijdrage 'Beyond the individual bias: the social connectedness of empowerment' van Steenssens in: LIFE (Local Inclusion for Everyone) - Communitarian Initiative Equal II Phase (2007), o.c.: 112-113.

Eerder dan deel uit te maken van een dualisme met enforcement, biedt empowerment dus een uitweg uit traditionele tegenstellingen tussen individuele emancipatie en sociale organisatie. Ervaringen zoals deze in het Belgische ESF-EQUAL-project 'Labour for neighbour' geven hierbij wel de noodzaak aan van het ontwikkelen of toepassen van creatieve, outreachende activeringstechnieken om deze participatieprocessen op gang te brengen bij diegenen die het verst van de arbeidsmarkt staan.⁵⁹

Ook op dit spanningsveld kan de capabiliteitenbenadering van Sen een nieuw licht werpen. De capabiliteiten van een individu worden in grote mate bepaald door zijn/haar autonome keuzevrijheid. Nu betekent die keuzevrijheid niet dat men geen enkele verplichting heeft tegenover de samenleving; ze betekent wél, dat men maximaal kan kiezen op welke manier men zijn verplichtingen nakomt.

In functie van het transmissiebeleid van de VDAB betekent dit concreet dat het gerechtvaardigd blijft dossiers over te maken aan de RVA voor eventuele sancties, op voorwaarde dat voor de werkzoekende voldoende keuzeruimte is geschapen geweest om stappen naar arbeidsintegratie te zetten. Het vergroten van die individuele autonomie behoort mee tot de opdracht van de integrale trajectwerking.

2.5 Empowerment en beleid⁶⁰

Het beleid kan door zijn maatregelen empowerment faciliteren dan wel belemmeren. Sociale beleidsmaatregelen die de individuele tekorten van personen benadrukken en sanctioneren, en de structurele barrières eerder verwaarlozen, druisen in tegen empowerment. Zo kan er veel aandacht gaan naar het sanctioneren van 'werkonwilligheid', terwijl anderzijds weinig parallelle beleidsmaatregelen worden genomen tegen onder meer het gebrek aan jobs voor kortgeschoolden of de selectieve afroming of discriminatie door werkgevers bij aanwerving, en er weinig beleidsaandacht is voor randvoorwaarden als kinderopvang en mobiliteit. Chapin pleitte daarom in 1995 reeds voor een krachtgericht participatorisch beleid waarbij de doelgroep zelf een stem heeft en rekening wordt gehouden met hun perspectieven (de zogeheten 'negotiated truth'). Een ander aspect is dat een beleid dient te focussen op krachten van mensen, en de kracht- en steunbronnen die in zijn omgeving aanwezig zijn, dient te benutten.

Het beleid moet tevens in de nodige randvoorwaarden voorzien om de signaal-functie structureel te verankeren. De nodige signaalgevoeligheid bij de praktijkwerkers dient hierbij door de organisaties te worden gestimuleerd. Een empowerend beleid dient ten slotte netwerkvorming tussen organisaties en sectoren te stimuleren en kennisdeling en -opbouw te maximaliseren.

⁵⁹ Equalproject Labourforneighbour (2007), *Krachtgerichte activering van kansengroepen in een buurt*, Stad Antwerpen, afdeling Werk en Economie, Antwerpen.

⁶⁰ Ontleend aan: Van Regenmortel (2007: 278).

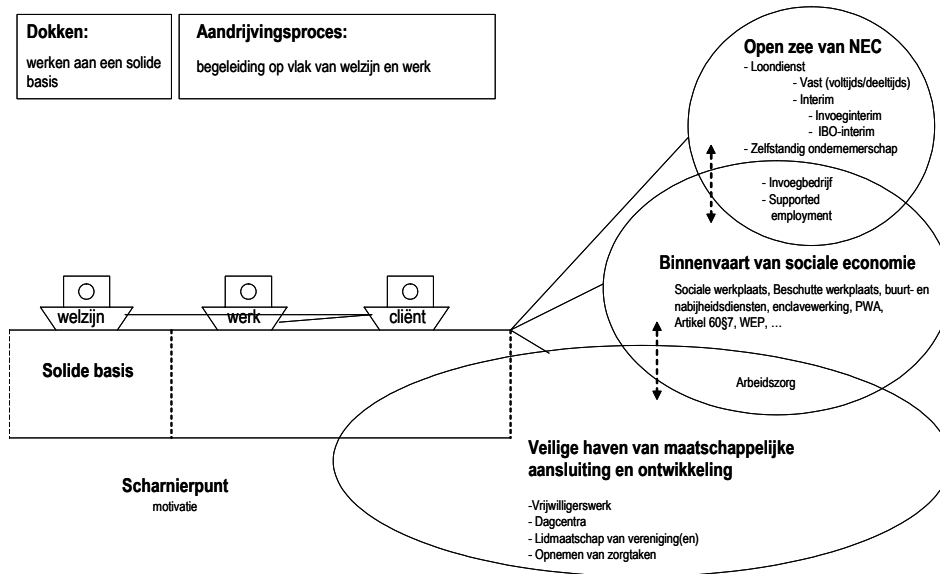
3. W^2 , een totaalconcept van werk- en welzijnstrajecten op maat

Op basis van de verworven inzichten omtrent de doelgroepen en hun behoeften aan ondersteuning en arbeid, de praktijk van trajectbegeleiding en recente ontwikkelingen in de theorie komen we in deze paragraaf tot het formuleren van een *totaalconcept* dat we W^2 zijn gaan noemen. Een omschrijving van W^2 die uitdrukt waar het in essentie om gaat, luidt als volgt.

W^2 is een totaalconcept van breed ondersteunde processen van trajectbegeleiding, zowel op het vlak van werk als van welzijn. Deze trajectbegeleiding gebeurt op maat en is, vanuit een langetermijnperspectief, gericht op actieve (arbeids)participatie. Dit concept is gefundeerd op zes basisprincipes. Het gaat om inclusieve, integrale, krachtgerichte, participatieve, gestructureerde en gecoördineerde trajectbegeleiding.

In het totaalconcept wordt de 'klassieke' trajectbegeleiding in meerdere opzichten verruimd:

- Ten eerste wijkt het sterk af van de gangbare definitie van de huidige VDAB-trajectbegeleiding, die gericht is op alle werkzoekenden, lineair opgevat is en in principe een maximumduur heeft van zes maanden. Hier gaat het om een veel langduriger en 'iteratieve' dienstverlening aan de kwetsbare doelgroepen.
- Ten tweede is het concept opgebouwd rond een werk- én welzijnstraject. Het is dus niet exclusief arbeidsmarktgericht, maar simultaan welzijnsgericht. Deze *parallele sporen* lokken elkaar uit en versterken elkaar. Een dergelijke aanpak is veel effectiever dan afzonderlijke partiële ondersteuning op deelgebieden (dit wordt gesymboliseerd door de kwadratische formule, die een hogere waarde geeft dan de additieve).
- Ten derde wordt de trajectwerking gefocust op meerdere actoren: naast de cliënt zelf wordt waar nodig ook ondersteuning geboden aan belendende dienstverleners en aan werkgevers.
- Ten vierde worden de oriëntatiemogelijkheden of het doel van het traject, *verruimd* van arbeidsparticipatie ('actief werknemerschap') tot zinvolle, maatschappelijke participatie ('actief burgerschap'). Schematisch wordt deze verruiming weergegeven in figuur 5.1. In deze figuur, en in de verdere commentaar, wordt de vergelijking gemaakt met het afmeren van een schip, waarbij de trajectbegeleiding gesymboliseerd wordt door de loodsdienst.



Figuur 5.1 Schematische voorstelling van het W²-traject

In wat volgt lichten we de kernelementen van het W²-concept verder toe. Daarbij vestigen we de aandacht op een aantal parameters die van belang zijn voor een concrete uitwerking van het W²-concept. Op die manier wordt het mogelijk om (gemaakte en te maken) keuzes te situeren en hun consequenties te overdenken.

3.1 W² is een totaalconcept

Als totaalconcept drukt W² in de eerste plaats uit dat het een concept is dat het (opnieuw) creëren van restgroepen en - bijgevolg - de (hernieuwde) nood aan een sluitende aanpak wil vermijden. Het is gebaseerd op inzichten omtrent de doelgroep zoals die is en trajectbegeleiding zoals die werkt. Dit betekent dat W² in meer dan één opzicht een *inclusief* concept is.

3.1.1 Inclusief ten aanzien van de doelgroep

W² is een inclusief concept ten aanzien van de doelgroep: het gaat om *al* diegenen die ver van de arbeidsmarkt verwijderd zijn, en dus niet enkel om categorieën die institutioneel gemakkelijk(er) (be)grijpbaar zijn.

Hoofdstukken 1 en 2 gaven reeds een (niet-limitatief) overzicht van de betreffende kansgroepen onder de werklozen. Hierbij dient nog opgemerkt dat bepaalde groepen die aan het werk zijn, maar nog steeds kwetsbaar staan op de arbeidsmarkt, alsook bepaalde groepen niet-actieven evenzeer *preventief* en *proactief* kunnen worden benaderd om te vermijden dat ze in een situatie van problematische werkloosheid terecht komen. We denken onder meer aan jongeren in

het deeltijds onderwijs of BuSo, personen die een leefloon aanvragen bij het OCMW of die tewerkgesteld zijn in het kader van Artikel 60§7, personen met een handicap, mensen die een inburgeringstraject volgen en mensen die tijdelijk in een residentiële setting verblijven (zoals bijvoorbeeld de psychiatrie, de bijzondere jeugdzorg en de gevangenis). De 'scharniermomenten' naar een (meer) zelfstandig leven die bij deze groepen in het vooruitzicht liggen, maken ontmoetingen en samenwerking tussen welzijn en werk noodzakelijk.⁶¹

Voor een concrete uitwerking zijn hier de parameters van de *instroom* van belang. Deze omvatten:

- de capaciteit (hoe groot is de toegang?);
- de omschrijving(en) van de (deel)doelgroep(en) (wie krijgt toegang?);
- de toeleiders van de trajecten (wie realiseert de toegang?);
- de wijze(n) waarop het opsporen, benaderen en toeleiden worden aangepakt (hoe verloopt de toegang?);
- de screening van de doelgroep (waar wordt de toegang gesitueerd?).

Op basis van de verworven inzichten, staat het streven naar een brede toegankelijkheid voorop. Dit is een toegankelijkheid die wordt gekenmerkt door:

- openstelling voor een *ruim omschreven doelgroep* in plaats van bepaalde scherp afgebakende (deel)doelgroep(en) van werkzoekenden. Het principe dat niemand wordt uitgesloten of afgeroomd staat hier centraal;
- *maximale capaciteit*;
- een *waaier aan mogelijke toeleiders* (gaande van allerhande basisorganisaties en opbouwwerkiniciatieven over hulpverlenende organisaties tot bemiddelingsinstanties);
- *duidelijke communicatie en/door een waaier van methoden voor het opsporen, benaderen en toeleiden* van de doelgroep, met in het bijzonder aandacht voor laagdrempelige wijkwerkingen en vindplaatsgerichte en uitbrekende initiatieven voor diegenen die het verst van de arbeidsmarkt verwijderd zijn;
- een *brede screening* om de werkelijke afstand tot de arbeidsmarkt te kunnen inschatten en de opstapplaats te bepalen. Zoals in hoofdstuk 1 uitgebreid beschreven, vertrekken de klassieke screeningsinstrumenten van concrete job-aspiraties en de daarvoor noodzakelijke competenties. Voor werkzoekenden met een verre afstand tot de arbeidsmarkt is dit vaak te eenzijdig en/of te hoog

⁶¹ Heylen en Bollens (2007: 49) wijzen in dit verband op het belang van specifieke aandacht voor jongeren met een handicap die na hun opleiding de transitie naar de arbeidsmarkt moeten maken. Vele van deze schoolverlaters komen na hun opleiding niet gemakkelijk aan werk en vallen dan snel terug op dagcentra of beschutte werkplaats. De methodiek van supported employment (zie eerder) zou voor deze groep een belangrijke steun kunnen vormen bij het verwerven van een duurzame plek op de arbeidsmarkt. Hoe vanuit het OCMW proactief kan gewerkt worden, wordt uitgebreid beschreven in een recent uitgewerkte methodieboek met betrekking tot onderbescherming (Sannen et al., 2007).

gegrepen. In plaats van in te zoomen op eventuele tekortkomingen in competenties, is het belangrijk om te vertrekken van welke krachten (competenties, interesses, cultuur, netwerken, ...) de persoon heeft én daarnaast de ondersteuningsbehoeften in kaart te brengen.

3.1.2 Inclusief ten aanzien van alle betrokken actoren

Het W²-concept is niet enkel inclusief ten aanzien van de doelgroep. Het heeft daarnaast ook betrekking op *alle actoren* die bij het verwezenlijken van de (arbeids)participatie van de doelgroep betrokken zijn. Het gaat om activering en ondersteuning van de aanbodzijde (de doelgroep), de vraagzijde (de werkgevers) en de diensten die bij de trajectwerking betrokken zijn. Alleen via een gedeelde verantwoordelijkheid kan, naast een sluitende aanpak bij instroom, ook een *sluitende aanpak bij doorstroom en uitstroom* worden voorzien en worden werkzoekenden geen 'pingpongbal' tussen leefloon, werkloosheidsuitkering en tijdelijke (tewerkstellings-)maatregelen.

Bij het activeren en ondersteunen van *werkgevers* en andere partners in het sociaal overleg zijn onder meer (kennisvergroting over de bestaande) tewerkstellingsmaatregelen en subsidiërvormen voor kansengroepen⁶² en het aanmoedigen en ondersteunen van een diversiteitsbeleid door werkgevers belangrijke aandachtspunten.

Voor *trajectbegeleiders* is het niet eenvoudig om met de uiteenlopende deeldoelgroepen, de individueel uiteenlopende behoeften aan ondersteuning en arbeid en de uiteenlopende organisaties die hierbij betrokken zijn om te gaan. Hun taak vergt heel wat competenties, tijd en handelingsruimte. Het is dan ook van belang om voldoende aandacht te besteden aan de activering en ondersteuning van de trajectbegeleiders en de organisaties waarvan zij deel uitmaken. Dit kan ondermeer door vorming op maat, externe coaching (intervisie en supervisie), ervaringsuitwisseling met collega's (teamleren), netwerkoverleg (individueel/per cliënt) en het ter beschikking stellen van voldoende tijd en handelingsruimte.

3.2 W² gaat over integrale, krachtgerichte, participatieve trajectbegeleidingsprocessen op maat

De vastgestelde heterogiteit van de doelgroep en de hiermee gepaard gaande waaier aan mogelijke ondersteuningsbehoeften is een overtuigend argument in

⁶² Op www.aandeslag.be worden alle bestaande voordelen en premies waarvoor ondernemingen in aanmerking komen gebundeld. Aparte rubrieken zijn voorzien voor personen met een arbeidshandicap, laaggeschoolden, jongeren en oudere werknemers.

het streven naar een meer individuele, persoonlijke, *op maat* gesneden dienstverlening.

Zoals aangegeven wordt, op basis van de inzichten omtrent de behoeften aan ondersteuning, in het W²-totaalconcept de 'klassieke' trajectbegeleiding verruimd doordat naast competenties en werkervaring ook aandacht wordt besteed aan zorg voor welzijn in de ruime betekenis van het woord, aan motivatie, aan sociale en culturele contexten en aan het realiseren van de 'klassieke' randvoorwaarden van kinderopvang en mobiliteit. Het streven naar *integrale, krachtgerichte, participatieve trajectprocessen* op maat vormt hierbij de rode draad, een brede en continue screening een onmisbare houvast.

3.2.1 Integraal, krachtgericht en participatief activeren en ondersteunen

Begeleiding op het vlak van *welzijn* is gericht op het versterken van de draagkracht van personen en hun omgeving, het bevorderen van het psychisch welzijn en het aanpakken van concrete welzijnsgerelateerde problemen. Deze begeleiding kan onder meer bestaan uit psychische hulpverlening op het vlak van zelfvertrouwen, het doorbreken van sociaal isolement (bijvoorbeeld door deelname aan groepswerking), drughulpverlening, schuldbemiddeling, zorg voor goede huisvesting, enzovoort.

Daarnaast is het van belang om van meetaf aan, naast welzijnsaspecten, ook aandacht te hebben voor *basiscompetenties en -ervaring richting werk*. Deze basiscompetenties hebben onder meer betrekking op een basiskennis van het Nederlands, geletterdheid, stressbestendigheid, organiseren en plannen, komen tot een realistisch zelfbeeld en realistische perspectieven. Basiservaring kan bijvoorbeeld worden opgedaan in een stage op maat.

Een cruciale schakel in het opzetten en ontwikkelen van deze integrale trajecten is *motivatie*. Werken aan motivatie is gericht op zowel de intrinsieke als de extrinsieke componenten ervan. Een krachtgerichte en participatieve aanpak stimuleert de intrinsieke motivatie. Het gaat dan om aangesproken worden op wat men graag doet en om controle en keuzevrijheid bij het werken aan een eigen toekomstproject. Het uitzicht op een effectieve (arbeids)participatieplaats of opleiding en een brede beter-af-berekening stimuleren de extrinsieke motivatie. Het gaat erom vooruitgang, 'winst' te boeken. Die kan zowel betrekking hebben op de financiële situatie als op andere vlakken, bijvoorbeeld op psychologisch, sociaal en cultureel vlak. De voordelen van activering moeten met andere woorden opwegen tegen eventuele nadelen.

Hierbij worden indien nodig, eerder dan door sanctioneren, grenzen gesteld door duidelijk en legitimerend confronteren.

Ten slotte kan een integrale trajectbegeleiding op maat vaak niet heen om het gepast inspelen op en betrekken van de ondersteunende of net tegenwerkende sociale en culturele contexten, en het realiseren van behoeften aan kinderopvang en mobiliteit.

Voor een concrete uitwerking zijn hier parameters van de *doorstroom* van belang. Deze hebben betrekking op:

- de intensiteit van de begeleiding;
- de volgtijdelijkheid of gelijktijdigheid van het activeren richting welzijn én werk;
- een sluitende en naadloze aanpak door een netwerk van betrokken actoren.

Wat de *intensiteit van de begeleiding* betreft, zal het bij aanvang van het traject doorgaans de trajectbegeleider zijn die ervoor zorgt dat de juiste koers wordt gevolgd, rekening houdend met de wensen en capaciteiten van de werkzoekende. Naarmate het traject verder vordert, kan de cliënt steeds meer op eigen kracht vorm geven aan het eigen toekomstproject. Hierbij dient evenwel rekening gehouden te worden met mogelijke terugval, waardoor (tijdelijke) toenemende intensiteit van de begeleiding gewenst is.

De vaststellingen omtrent de waaier aan mogelijke ondersteuningsbehoeften roept de vraag op of en hoe deze *volgtijdelijk dan wel gelijktijdig* of in combinatie van beide moeten/kunnen worden aangepakt. Duidelijk is dat activering richting (arbeids)participatie pas kan worden nagestreefd als een ‘solide basis’ is gevormd. De ernst van de zorgproblematiek bepaalt dan of er een fase van uitsluitende zorg hulp vooraf dient te gaan aan (een combitraject met) (arbeids)participatieactivering. Dit sluit een vroege, motiverende insteek op het handelen door het zetten van enkele stappen richting (arbeids)participatieactivering niet uit.

Op basis van de beschreven praktijkvoorbeelden in het voorgaande deel stellen we vast dat de meeste projecten die ‘werk’ en ‘welzijn’ combineren voor mensen met een verre afstand tot de arbeidsmarkt, uitgaan van een solide basis. De solide basis is met andere woorden een verzameling basisvoorwaarden die dienen vervuld te zijn, alvorens men in aanmerking komt voor inschakeling in het project. Voor het algemeen maatschappelijk werk is hier een belangrijke rol weggelegd. Ook buurtwerk, opbouwwerk en verenigingen waarin armen het woord nemen kunnen hier een rol opnemen.

Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de overgang van het werken aan de solide basis naar de verdere begeleiding op het vlak van welzijn en werk. Hierbij is het van belang dat vanuit ‘werk’ samenwerkingsverbanden met het algemeen welzijnswerk worden gestimuleerd, gestructureerd en gehonoreerd. Verder zal voor elke werkzoekende afzonderlijk moeten bekeken worden wie op welk moment wordt betrokken. Belangrijk hierbij is dat alle actoren het eens zijn over de te varen koers(en) dat ze hun snelheid op elkaar afstemmen.

Integrale trajectbegeleiding, gericht op een waaier aan mogelijke ondersteuningsbehoeften, veronderstelt met andere woorden *een sluitende en naadloze aanpak door een netwerk van uiteenlopende actoren*.

Onderstaande tabel geeft een (niet limitatief) overzicht van mogelijke actoren en voorzieningen die, afhankelijk van de specifieke situatie van de werkzoekende, kunnen betrokken worden bij de individuele begeleiding op het vlak van welzijn en werk.

Tabel 5.1 Overzicht van potentieel betrokken partners van VDAB bij W²-trajecten

WELZIJN	
Algemene welzijnsvoorzieningen	Specifiek welzijnswerk
- Sociaal Huis (verzameling van welzijns-actoren)	- Inburgering
- OCMW	- Gehandicaptenzorg
	- Budgetbegeleiding/schuldbemiddeling (OCMW/CAW)
- CAW	- Justitieel welzijnswerk
	- Bijzondere jeugdzorg
	- (sociale) huisvesting
Gezondheidszorg	Zelforganisaties
- CGGZ	- Verenigingen waar armen het woord nemen
- Mutualiteit	- Migrantenorganisaties/integratiecentra
- Verslavingszorg (bijvoorbeeld drugs- en alcoholpreventie)	- Organisaties voor personen met een handicap
- Wijkgezondheidscentra	
	- Geloofsgemeenschappen
	- Wijkorganisaties/buurthuizen/-samenlevingsopbouw
Cultuur	
- Sociaal-cultureel werk	
- Opbouwwerk	
WERK	
- ATB/GTB (Gespecialiseerde Trajectbepaling en Begeleiding)	
- CGVB/ GA (Gespecialiseerde Arbeidsonderzoeksdiensten)	
- CBO/ GOB (Gespecialiseerde Opleidings- en Begeleidingsdiensten)	
- Assessment centra	
- Centra voor Basiseducatie, Centra voor Volwassenenonderwijs	
- Werkgevers(organisaties)	
- Diverse andere organisaties op het vlak van vorming, beroepsopleiding, werkervaring en sociale economie ('Derden', OCMW, ...)	

3.2.2 Een dynamisch proces

Bij dit alles drukt de notie van trajectprocessen uit dat het in essentie gaat om een ontwikkeling. Ruimte en tijd om te groeien en te veranderen zijn hierbij noodzakelijke voorwaarden voor een succesvolle trajectbegeleiding. Eerder dan lineair, zal het trajectverloop *iteratief* verlopen.

Zo zijn tweede en soms meerdere kansen bij tegenslag of mislukking noodzakelijk. Soms wordt eerder achteruitgang dan vooruitgang geboekt of wordt de draagkracht van de betrokkene beladen met te veel bijkomende lasten. Deze (onvoorziene) persoonlijke en/of contextgebonden omstandigheden kunnen maken dat vaart moet worden geminderd, dat een nieuwe koers moet worden uitgetekend, dat tijdelijk een rustpauze moet worden voorzien, enzovoort.

Omgekeerd kunnen behoeften ook positief evolueren doordat nieuwe krachten worden aangeboord en perspectieven kunnen worden geboden.

Ook blijken mensen zonder werkervaring vaak weinig zicht te hebben op hun sterke en zwakke kanten. Het vraagt een heel proces om competenties zichtbaar te maken en om er terug in te (kunnen) geloven. Specifiek voor personen uit de kansengroepen is het van belang dat ook hun competenties verworven via non-formeel leren zichtbaar worden gemaakt. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het toekennen van 'leerbewijzen' die, verzameld in een talentenpas, kunnen uitmonden in een titel van beroepsbekwaamheid.⁶³

Bovendien liggen de behoeften die geuit worden bij de intake in een traject niet vast voor de rest van het traject: het is integendeel bijna inherent aan het trajectdenken dat behoeften en bijhorende zorgvragen evolueren. Zo kan vrijwilligerswerk als tussenstap een belangrijk activerend effect hebben op een persoon, maar zal vaak na een tijd de vraag opduiken om (beter) vergoed te worden voor de geleverde inspanning of om door te stromen naar een andere (arbeids)participatievorm.

Besloten kan worden dat de vrije keuze van de werkzoekende, met alternatieven in elke stap, en zelfs met de mogelijkheid om keuzen te herzien, een essentiële voorwaarde is opdat een traject daadwerkelijk zou beantwoorden aan de behoeften van het individu en zijn omgeving. Het belang van continue in plaats van eenmalige screening, evenals de mogelijkheid om maatplannen aan te passen, zijn hieraan inherent. Integrale trajecten op maat bieden ruimte aan groei en verandering. Zowel voor de werkzoekende als voor de trajectbegeleider gaat het immers om een (activerings- en leer-)proces.

Voor een concrete uitwerking zijn ook hier parameters van *doorstroom* van belang. Deze hebben betrekking op:

- de beschikbare tijd;
- (proces)evaluatie.

Wat de *duur van de trajectbegeleiding* betreft, is duidelijk dat zowel het uitvoeren van de trajecten op maat met mogelijkheden van groei en verandering, als het

⁶³ De ontwikkeling van deze vorm van erkenning van competenties, verworven op de werkvloer, werd onder andere gestimuleerd door programma's gefinancierd door het Europees Sociaal Fonds. Zie ook www.socius.be/socius/files/File/evc/leerbewijsinstructies.pdf.

daarvoor op één lijn krijgen van de betrokken organisaties vanuit een gezamenlijk gedragen visie (extra) tijd vragen. Bovendien blijkt dat blijvende aandacht voor welzijn en basisvorming, ook in reguliere (klassieke) trajectbegeleiding, vaak nodig is. Dit geldt ook voor (tijdelijke) begeleiding op de werkvloer in functie van het behoud van de verworven (arbeids)participatieplaats. Zonder deze voortgezette begeleiding kan het risico op (een nieuwe) mislukking groot zijn. Alle geïnvesteerde middelen zijn dan een maat voor niets geweest, of erger nog: ze zetten de betrokkene op een nog verdere afstand van de arbeidsmarkt.

Wat *evaluatie* betreft, blijkt de nood aan *procesevaluatie* naast uitkomstevaluatie. Hierin is aandacht voor (kleinere) succeservaringen en het begrijpen van de groei en/of verandering.

3.3 W² hanteert een langetermijnperspectief op (arbeids)participatie

Op basis van de inzichten omtrent de behoeften aan arbeid hanteert het W²-concept een *langetermijnperspectief* op (arbeids)participatie. Het gaat om zinvolle maatschappelijke participatie waarbinnen kwalitatieve tewerkstelling een krachtig middel voor maatschappelijke integratie is. Voor een concrete uitwerking zijn hier de parameters van de *uitstroom* van belang. Deze hebben enerzijds betrekking op de oriëntatiemogelijkheden of finaliteiten van de trajecten 'an sich' (welke participatieplaatsen komen in aanmerking?) en anderzijds op het ontwikkelingsperspectief dat deze bieden (hoe finaal zijn deze 'finaliteiten?').

Wat de *oriëntatiemogelijkheden* van de trajecten betreft, kunnen een aantal deelparameters worden onderscheiden.

- Een eerste deelparameter betreft de *soorten* oriëntatiemogelijkheden of participatieplaatsen die in aanmerking worden genomen.⁶⁴ Het kan gaan om:
 - Betaalde tewerkstelling in het *normaal economisch circuit* (NEC). Onder de voorwaarde van een langetermijn perspectief kan het hier gaan om een brede waaier aan jobs, qua arbeidscontract (deeltijds/voltijds, tijdelijk/-vast) of arbeidsstatuut (loonarbeid of zelfstandige arbeid) (zie verder).
 - Betaalde tewerkstelling in de *sociale economie*. Voor een deel van de werkzoekenden, zeker indien zij een verre afstand tot de arbeidsmarkt hebben, is tewerkstelling in het NEC geen (direct) haalbare optie. Een mogelijkheid die wel haalbaar kan zijn, is tewerkstelling in de sociale economie. Het gaat hier zowel om tewerkstelling in beschutte of sociale werkplaatsen, in buurt- of nabijheidsdiensten⁶⁵ als bij het Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap (PWA). Ook enclavewerking (bijvoorbeeld vanuit een

⁶⁴ Voor een meer gedetailleerde omschrijving van de oriëntatiemogelijkheden verwijzen we naar bijlage 3.

⁶⁵ Interimkantoren stellen steeds vaker mensen te werk via dienstencheques. In dit geval horen buurt- en nabijheidsdiensten ook deels thuis in het NEC.

beschutte werkplaats), waarbij mensen in kleine groep in het normaal economisch circuit worden tewerkgesteld, behoort tot de mogelijkheden (zie ook Heylen & Bollens, 2007). Tot slot betreft het diverse andere tewerkstellings- en werkervaringsmaatregelen, zoals tewerkstelling vanuit het OCMW in het kader van Artikel 60§7, het opdoen van werkervaring in het kader van WEP, et al. Initiatieven zoals invoegbedrijven en supported employment⁶⁶ bevinden zich op het raakvlak tussen het normaal economisch circuit en de sociale economie.

- Onbetaalde tewerkstelling in de *arbeidszorg*. Niet voor iedere werkzoekende is formele tewerkstelling een optie. Ook voor hen is het evenwel van belang dat een perspectief geboden wordt. Arbeidszorg is hier een mogelijkheid. Sinds een aantal decennia zijn vanuit diverse welzijnssectoren initiatieven inzake arbeidszorg gegroeid: de geestelijke gezondheidszorg, de zorg voor personen met een handicap, het algemeen welzijnswerk, de sociale werkplaatsen, enzovoort.
- ‘*Maatschappelijke aansluiting en ontwikkeling*’: met de verruiming van het perspectief van ‘arbeidsintegratie’ tot ‘zinnvolle maatschappelijke participatie’ en op basis van de vaststelling dat tewerkstelling, hoe minimaal ook, voor sommigen een (al of niet tijdelijke) onmogelijkheid is in het licht van de nodige balans tussen draagkracht en draaglast, voegt het W^2 -concept deze oriëntatiemogelijkheid aan de reeds bestaande oriëntatiestromen toe. Deze oriëntatiemogelijkheid kan, in aansluiting op de krachten (interesses, motivatie, competenties, ...) en de balans tussen draaglast en draagkracht van de betrokkene, op verschillende manieren worden ingevuld. Zo kan het onder meer gaan om vrijwilligerswerk, activiteiten in dagcentra en/of lidmaatschap van één of meerdere verenigingen. Ook het verrichten van zorgtaken in de eigen sociale context (bijvoorbeeld zorg voor meerdere kleine kinderen, een gehandicapt kind, zorgbehoevende ouders, ...), die (tijdelijk) een andere vorm van (arbeids)participatie kan in de weg staan, kan worden beschouwd als een vorm van maatschappelijke aansluiting en ontwikkeling. Het toevoegen van maatschappelijke aansluiting en ontwikkeling als een vierde oriëntatiemogelijkheid trekt het bestaande activiteitsdiscours open tot het breder model van ‘actief burgerschap’ waarin iedere burger een participatieplaats krijgt.
- Een tweede deelparameter houdt verband met de *flexibiliteit* van de oriëntatiemogelijkheden. Succesvolle trajecten naar zinnvolle maatschappelijke participatie impliceren ‘passende’ (arbeids)participatieplaatsen. Een verbreding en versoepeling van de invulling van arbeidszorg en wie dit kan aanbieden is hier

⁶⁶ Voor een uitgebreide beschrijving van ‘supported employment’ verwijzen we naar het recent afgeronde rapport: Heylen V. & Bollens J. (2007), Supported employment. Wenselijkheid, haalbaarheid en vormgeving van een nieuw instrument ten behoeve van het Vlaams arbeidsmarktbeleid, HIVA-K.U.Leuven, 88 p.

een mogelijke piste. Door meer flexibele voorwaarden (bijvoorbeeld geen vaste dagen, minder uren, ...) kan arbeidszorg een haalbare piste voor meer leden van de doelgroep worden.

- Een derde deelparaameter betreft tot slot de *capaciteit* van de oriëntatiemogelijkheden. Succesvolle trajecten naar zinvolle maatschappelijke participatie impliceren tevens voldoende ‘passende (arbeids)participatieplaatsen’, en dit in elk van de in aanmerking genomen oriëntatiemogelijkheden. Met betrekking tot het NEC wordt daarbij nog opgemerkt dat de vastgestelde invloed van de conjunctuur op de beschikbaarheid van jobs voor de doelgroep doet pleiten voor een doorgedreven diversiteitsbeleid en het stimuleren van doorgedreven opleidingen voor de doelgroep, zodat ook meer technische beroepen voor hen een haalbare optie worden.

Wat het *ontwikkelingsperspectief* op de oriëntatiemogelijkheden betreft, gaat het om de vraag of de trajecten gericht zijn op het (behoud van) het (arbeids)participatiedoelwit dan wel op een (participatie)loopbaan. Het W²-totaalconcept richt in de nazorg van de trajectbegeleiding de aandacht op blijvende kansen om te leren en te evolueren (te groeien) en/of te veranderen. Er dient met andere woorden ruimte te zijn voor (arbeids)participatiemobiliteit.

Dit betekent dat trajectbegeleiding aangevuld wordt met (participatie)loopbaanbegeleiding, met onder meer aandacht voor outplacement en work-to-work transitie.⁶⁷

Opgemerkt wordt dat onder deze langetermijn voorwaarden ook het per definitie tijdelijke interimwerk, (tijdelijke) arbeidsduurverminderingen (bijvoorbeeld in functie van de combinatie gezin en arbeid) en de risicovolle stap naar zelfstandig ondernemen een plaats onder de ‘in aanmerking te nemen’ participatieplaatsen in het NEC kunnen krijgen.

3.4 W² is gestructureerd

Waar klassieke trajectbegeleiding gestoeld is op de driehoek tussen aanbod (i.c. de doelgroep), bemiddeling en vraag (i.c. potentiële werkgevers), is duidelijk dat deze aanpak ten aanzien van werkzoekenden die ver van de arbeidsmarkt staan dient te worden verruimd tot integrale trajectbegeleiding op maat: een begeleiding die de niet-arbeidsgerelateerde ondersteuningsbehoeften van de betrokken cliënt mee opneemt. Daarmee dienen er nogal wat functies in deze begeleiding te worden vervuld die elkaar idealiter uitlokken en versterken. Op basis van de opgedane inzichten kunnen deze functies als volgt worden gekarakteriseerd:

⁶⁷ In dit verband verwijzen we naar het lopende VIONA-onderzoek van De Cuyper P. et al. ‘Van werk naar werk ... De markt van outplacement’, dat wordt uitgevoerd door HIVA-K.U.Leuven in samenwerking met Idea Consult (opleveringsdatum: eind juni 2008).

- een *vertrouwensfunctie*, gebaseerd op respect en inzicht in de leefwereld van de cliënt;
- een *coachfunctie*, waarbinnen de krachten van de cliënt (motieven, interesses, competenties, ...) worden verhelderd en vertaald in een reëel, dynamisch ontwikkelingsperspectief (gericht op de uiteindelijke oriëntatiemogelijkheid);
- een *makelaarsfunctie*, waarbinnen handelingen en verantwoordelijkheden van sociale en professionele netwerken tot een sluitende aanpak worden verbonden;
- een *bemiddelaarsfunctie*, gericht op het vinden van een passende participatieplaats.

Dat deze verschillende functies dienen te worden vervuld, betekent niet dat elke functie door een aparte *functionaris* dient te worden vervuld. De nood aan continuïteit voor het ontwikkelen en bestendigen van een vertrouwensrelatie en het bewaken van een dynamische, sluitende aanpak op maat doet pleiten voor een minimale taakopsplitsing.

De waaier van mogelijke ondersteuningsbehoeften vraagt daarnaast om ordening, zowel voor de trajectbegeleider als voor de cliënt. Gestructureerde trajectbegeleiding, een *meer planmatig werken*, is dan ook inherent aan integrale trajectbegeleiding op maat. Een hulpmiddel om meer integraal en gestructureerd te werken, is een *maatplan of persoonlijk ontwikkelingsplan*. Belangrijk is dat het samen met de cliënt wordt opgesteld.

Naast het opstellen van een plan op maat met alle betrokkenen, dienen alle betrokkenen hun werkzaamheden én snelheden ook permanent op elkaar af te stemmen. Alleen op die manier blijft het schip op de juiste koers.

3.5 W² is gecoördineerd

Bij integrale trajectbegeleiding kunnen veel en uiteenlopende organisaties betrokken zijn. Dit vereist dat de trajectbegeleiding gecoördineerd verloopt: men weet welke andere organisaties betrokken zijn, er is *duidelijk informatiebeheer*, tegenwerkingen worden vermeden door een *gezamenlijke strategiebepaling* en de cliënt staat centraal en heeft een stem. Het gaat om *samenwerking*:

- die maximaal benut wat al bestaat en dus geen onnodige parallelle structuren creëert (inclusief, ook hier);
- die streeft naar synergieën (win-win relaties);
- waarin de eigenheid van elke betrokken dienst wordt gerespecteerd;
- op basis van een gedeelde agenda en zonder verborgen agenda('s).

Binnen de hulpverlening heeft *case management* of individueel cliëntoverleg in dit verband reeds zijn diensten bewezen. Vandenbempt (2001) beschouwt case management onder meer als een coördinatiemechanisme voor samenwerkingsvraag-

stukken in het afstemmen van vraag en aanbod binnen de hulpverlening. Ook ten aanzien van werkzoekenden met meervoudige behoeften kan case management een manier zijn om de actoren inzake 'werk' en 'welzijn' betrokken op een bepaalde werkzoekende, op één lijn te krijgen én te houden. Belangrijker evenwel is de zorginhoudelijke vernieuwing bij het cliëntoverleg die een nieuwe benaderingswijze van de hulpvrager voorstelt. Case management wordt dan ingekleurd als een vraaggestuurd overleg waarbij de vragen, de beleving en de krachten van de hulpvrager en zijn omgeving centraal staat en er een wezenlijke participatie is van deze. Een grensoverschrijdende werking is nodig om een integrale zorg op maat te kunnen aanbieden die als 'naadloos' wordt ervaren door de hulpvrager (Van Regenmortel in Driessens & Van Regenmortel, 2006: 253-254).

Het komen tot een gecoördineerd samenwerkingsmodel op verschillende niveaus, met duidelijke verantwoordelijkheden vormt de insteek voor het laatste hoofdstuk van dit rapport.

4. Besluit

Voortbouwend op de ervaringen van de VDAB (hoofdstuk 1) en derden (hoofdstuk 3), de geïnventariseerde behoeften van het cliënteel (hoofdstuk 2), de praktijk in Finland en theoretische inzichten, hebben we in dit hoofdstuk een aantal principes besproken van een integrale trajectwerking, onder het label W^2 (welzijn x werk).

Voor alle duidelijkheid willen we herhalen dat het W^2 -model niet bestemd is voor alle werkzoekenden, zelfs niet voor de 'kansengroepen' onder de werkzoekenden, maar voor de zwakste doelgroepen op de arbeidsmarkt, die behoefte hebben aan méér dan alleen arbeidsmarktgerichte dienstverlening. Onder arbeidsmarktgerichte diensten verstaan we zowel screening als bemiddeling, competentieontwikkeling en loopbaanbegeleiding – dit wil zeggen diensten die tot het reguliere aanbod van de VDAB behoren.

De principes van het W^2 -aanbod kunnen als volgt samengevat worden:

1. De *doelgroep* wordt niet limitatief omschreven, maar omvat alle werkzoekenden (en zelfs werkenden en tijdelijk inactieven) met andere dan alleen arbeidsgerelateerde behoeften aan ondersteuning.
2. Dit impliceert - naast de reeds vermelde arbeidsmarktgerichte diensten - een zeer *gediversifieerd* ondersteuningsaanbod op volgende domeinen:
 - materieel (inkomen, schuldbemiddeling, huisvesting, ...);
 - psychisch (verslavingsproblematiek, depressie, ...);
 - medisch (gezondheidsproblemen, functiebeperkingen, ...);
 - sociaal (gezinsrelaties, vereenzaming, discriminatie, ...);
 - cultureel (inburgering, emancipatie, ...).

Vanzelfsprekend zal het steeds om flexibele combinaties van diensten gaan, op maat van het individu – met alle coördinatieuitdagingen vandien. Eerder dan het ontwikkelen van parallelle circuits pleiten we voor een maximale samenwerking met het reguliere aanbod, mits gedeelde doelstellingen en aangepaste coördinatiemechanismen, volgens de methodiek van het case management. In het volgende hoofdstuk worden ook de implicaties met betrekking tot de regie van een dergelijke trajectwerking besproken.

3. Ongeacht de aard van de dienstverlening, is de filosofie van de W^2 -trajectwerking steeds het *investeren* in het menselijk, materieel, psychisch, sociaal en cultureel vermogen van individuen, alsook de empowerment van het individu. Het gaat dus noch om het 'bepamperen' (wat leidt tot verdere afhankelijkheid), noch om het 'activeren' van de cliënt (wat kan leiden tot inefficiënties en demotivatie).⁶⁸ De kernvraag bij elke interventie blijft, in welke mate deze bijdraagt tot de uitbreiding van de 'capabiliteiten' (zoals gedefinieerd door A. Sen: de keuzeruimte van functioneringsniveaus in alle levensdomeinen, en met name op het vlak van arbeid en 'actief burgerschap').
4. De *finaliteit* van de W^2 -trajecten kan omschreven worden als 'duurzame integratie'. Zelfs wat de 'werk'-dimensie betreft, moet dit begrip ruim omschreven worden: naast reguliere en sociale tewerkstelling behoren ook arbeidszorg, vrijwilligerswerk en elke vorm van 'maatschappelijke participatie' tot de legitieme opties op korte termijn (en dus niet alleen formele, betaalde arbeid). Tegelijk impliceert het objectief 'duurzame integratie' dat trajecten niet (steeds) kunnen stopgezet worden wanneer de cliënt aan het werk is.
5. Wat de *dynamiek* van trajecten betreft, moet bij deze doelgroep(en) afgestapt worden van het lineaire denken. De onzekerheid op allerlei vlakken, inclusief het risico op mislukking, vergen een heel flexibele benadering met een regelmatige evaluatie en bijsturing. Voor sommige cliënten zal een voortraject nodig zijn dat enkel uit welzijnsdiensten bestaat (om de nodige 'solide basis' te leggen opdat een arbeidstraject haalbaar wordt), maar de ervaring toont dat dit geen absolute wetmatigheid is: in sommige gevallen kan een arbeidstraject vanaf dag één bijdragen tot een snellere integratie. Ook wat de duur van de trajecten betreft mag er geen beperking worden vooropgesteld, integendeel: voor de meest kwetsbare werkzoekenden is langdurige job coaching, ook na plaatsing, noodzakelijk om efficiëntieredenen (vermijden van terugval).

⁶⁸ Men mag niet vergeten dat vrijheid een cruciaal element van het welzijn van mensen uitmaakt. Dit sluit niet uit dat de cliënt geconfronteerd wordt met de grenzen van zijn recht op hulpverlening, maar dialoog en keuzevrijheid blijven onmisbaar.

HOOFDSTUK 6

AANZETTEN VOOR REGIE EN BELEIDSKADER IN VLAANDEREN

1. Maatwerk en maatzorg institutioneel vorm geven

Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat, om integrale trajecten voor werkzoekenden met een verre afstand tot de arbeidsmarkt in praktijk te brengen, *sectoroverschrijdend* dient gewerkt te worden. Met het oog op naadloze trajecten, dienen in het bijzonder tussen de beleidsdomeinen 'welzijn' en 'werk' (m.i.v. sociale economie) tussenschotten te worden weggewerkt en methodieken en werkprocessen afgestemd. We benadrukken nogmaals dat het hier gaat om een ruime invulling van het begrip welzijn, een invulling die veel ruimer is dan de bevoegdheden die op beleidsvlak onder deze noemer vallen. Welzijn wordt hier opgevat in zijn ruime betekenis van 'kwaliteit van leven' en omvat dus heel diverse domeinen, waaronder ook huisvesting, gezondheid, cultuur, onderwijs en vorming, ... (zie tabel 5.1 in vorig hoofdstuk).

Samenwerking en afstemming is nodig op verschillende niveaus, zowel tussen centrale departementen, tussen actoren op lokaal niveau, als op het niveau van de individuele werkzoekende.

De rode draad is *maatwerk* en *maatzorg*. Werken op maat betekent dat dé blauwdruk van hét integraal traject niet bestaat. Toch blijft de vraag of en hoe de W²-trajectwerking kan geïnstitutionaliseerd worden. Maatwerk institutionaliseren lijkt op het eerste zicht een contradictie. Hoe meer regels en structuren, hoe minder op maat kan worden gewerkt. Door de nodige *variatie in parameters* in te bouwen, kan deze contradictie deels worden opgeheven. Zoals beschreven in hoofdstuk 5, dient binnen de trajecten op maat variatie te worden voorzien in onder meer:

- de opstapplaats in het (voor-)traject;
- de duur of lengte van het (voor-)traject;
- de te betrekken actoren (met andere woorden wie zit er op de boten 'welzijn' en 'werk');
- het volgtijdelijk of gelijktijdig werken aan welzijn en werk;
- frequentie en intensiteit van screening en diagnosestelling (met andere woorden geen eenmalig gegeven);
- invulling van de functie van trajectbegeleider (wie en hoe);
- verschillende oriëntatiemogelijkheden.

2. Belang van een centraal draagvlak

In het bevorderen van samenwerking tussen welzijn en werk op lokaal niveau moet de centrale overheid een belangrijke voorwaardenscheppende en sturende rol vervullen, zonder de lokale initiatieven in een keurslijf te duwen. We pleiten dan ook voor een centraal uitgetekend kader, mét voldoende vrijheidsgraden voor de concrete invulling op het terrein.

2.1 Beleidsgericht overleg

Een centraal draagvlak impliceert vooreerst dat op beleidsniveau afspraken worden gemaakt tussen 'welzijn' en 'werk' door een geëigende *overlegstructuur*. Door de brede invulling van deze begrippen, ingegeven door de uiteenlopende behoeften van de doelgroep, gaat het om afstemming tussen minstens zes Vlaamse beleidsdomeinen en hun bevoegde ministers, met name:

- onderwijs en vorming;
- welzijn, volksgezondheid en gezin;
- economie;
- werk en sociale economie;
- cultuur;
- woonbeleid.

Als men wil vermijden dat een zoveelste nieuwe overlegstructuur wordt gecreëerd die overlapt met bestaande fora, kan geopteerd worden voor aansluiting bij bestaande overlegstructuren. Hierbij denken we op Vlaams niveau bijvoorbeeld aan het bestaande Permanent Armoede Overleg (PAO), een horizontaal overleg tussen de verschillende departementen rond armoedebestrijding.⁶⁹ Dit beleidsgericht overleg, op niveau van de administratie, heeft onder meer als functie om strategische beleidskeuzes voor te bereiden en deze te coördineren.

Een periodieke uitbreiding van het W^2 -overleg tot gebruikersorganisaties, naar het voorbeeld van het bestaande Stakeholdersoverleg van de VDAB, is ongetwijfeld aangewezen. Voorts zouden ook instanties die actief zijn op federale beleidsdomeinen (sociale zekerheid, maatschappelijke integratie, justitie, ...) bij de coördinatie moeten betrokken worden.

2.2 Permanente W^2 task force

Naast een beleidsgericht overleg pleiten we voor de oprichting van een aparte interdepartementale W^2 task force, die deze thematiek aanstuurt. Daar waar een task force doorgaans een tijdelijk karakter heeft, zou deze hier een permanent

⁶⁹ De toekenning van een bijkomende rol aan het PAO kan een aanleiding vormen om de werking van dit orgaan meer wind in de zeilen te geven.

karakter hebben, met een eigen (beperkte) staf. Ze kan het best bij het Departement Werk en Sociale Economie ondergebracht worden.

De W² task force dient zowel ondersteuning te bieden aan het centrale als het lokale niveau. Gebaseerd op Van Hootegem & Berckmans (2007) die een aantal succesfactoren beschrijven om organisatie-innovatie te stimuleren, schrijven we aan de task force volgende opdrachten toe:

- uitdragen van een visie waarin werken aan welzijn en werk samengaan;
- creëren van een breed politiek en maatschappelijk draagvlak, met betrokkenheid van zowel overheid als sociale partners, praktijkwerkers, bedrijfsleven, deskundigen en onderzoekers - zowel op programmaniveau als op niveau van de projectuitvoering. Deze gedeelde verantwoordelijkheid en het gedeelde engagement dient te leiden tot een blijvende dynamiek;
- helpen opzetten en ondersteunen van lokale en landelijke netwerken: netwerken spelen onder meer een belangrijke rol bij het valoriseren van de resultaten en bij de continuïteit van het beleid (zie ook verder in dit hoofdstuk);
- voorzien in een langetermijnperspectief, niet gebonden aan de duurtijd van een legislatuur. Een lang tijdsperspectief geeft, aldus Van Hootegem & Berckmans (2007) de mogelijkheid om kennis te cumuleren, zowel binnen de overheid als op projectniveau. Deze zogeheten ‘capacity building’ lijkt een essentieel element van succes;
- instrument- en methodiekontwikkeling, met daarbinnen de begeleiding van pilootprojecten;⁷⁰
- aandacht voor ervarings- en kennisuitwisseling: op basis van de besproken praktijken stellen we vast dat er op het terrein heel veel kennis aanwezig is rond het begeleiden van werkzoekenden op het vlak van welzijn en werk. Deze kennis is evenwel erg versnipperd aanwezig, waardoor ervaringsuitwisseling uitblijft en veel energie gaat naar ‘het warm water opnieuw uitvinden’;
- opzetten van een aangepast monitoringsysteem (zie verder).

3. Coördinatie op lokaal niveau

Naast het centrale niveau dringt ook op lokaal niveau meer afstemming tussen welzijn en werk zich op. Opnieuw pleiten we voor het maximaal activeren van bestaande overlegmodellen en samenwerkingsverbanden tussen welzijns- en arbeidsmarktvoorzieningen: er bestaan reeds heel wat samenwerkingsverbanden,

⁷⁰ Voorbeeld: In hoofdstuk 3 wezen we op het ‘beter-af-berekening’-instrument dat werkzoekenden toe moet laten de gevolgen van een bepaalde stap (bijvoorbeeld het al dan niet instappen in een tewerkstellingsmaatregel) in te schatten. Dit is een mooi voorbeeld van een instrument dat een integratie vereist van onder meer de ‘Front office tewerkstellingsmaatregelen’ (momenteel ontwikkeld binnen het departement WSE), de rechtenverkener (departement Welzijn) en de premiezoeker (departement Huisvesting) (zie ook Vandermeerschen, 2007: 68).

die bottom-up gegroeid zijn en hun nut bewezen hebben. Dit vertaalt zich in de praktijk onder meer in afstemming tussen:

- OCMW - VDAB;
- Sociaal Huis - werkwinkel;
- OCMW - welzijnswerk (CAW) - vormingswerk - Verenigingen waar Armen het woord nemen;
- afspraken met (zowel fysieke als geestelijke) gezondheidszorg;
- onderwijs - werk - sociale economie;
- opbouwwerk - onderwijs - werk;
- bijzondere jeugdzorg - geestelijke gezondheidszorg;
- ...

Algemeen gesteld dient er gezocht te worden naar afstemming tussen het *lokaal sociaal beleid en het lokaal arbeidsmarktbeleid* (in dit verband werden bijvoorbeeld in Leuven focusgroepen tussen welzijn en werk georganiseerd, gefocust op jongeren). Een verregaande bureaucratisering dient hierbij te worden vermeden, aangezien dit maatwerk bemoeilijkt. Bovendien is het belangrijk om de coördinatie te laten vertrekken van de (noden van de) cliënt. Het individueel cliëntoverleg is hiervan een voorbeeld.

In wat volgt houden we een mogelijke afstemming tussen de werkwinkel en het Sociaal Huis onder de loep, gevolgd door het belang van netwerkvorming.

3.1 Afstemming tussen Werkwinkel en Sociaal Huis: een brug te ver?

3.1.1 De werkwinkel: brug tussen werk en opleiding

“Voor een groeiend aantal werkzoekenden in Vlaanderen vormt de werkwinkel het eerste contact met de officiële instanties die hen bijstaan bij de inschrijving voor een werkloosheidsuitkering en de intake voor werk die resulteert in een directe bemiddeling of een traject naar werk. Werkwinkels duiken vandaag op in 134 steden en gemeenten, en zijn een loket waar heel wat diensten mee gemoeid zijn, van centraal georganiseerde diensten zoals VDAB tot lokale diensten van gemeenten en OCMW.” (Van Hemel & Struyven, 2007: iii)⁷¹

In Vlaanderen beoogt het concept van de lokale werkwinkel onder meer interbestuurlijke bruggen te slaan door diensten te integreren inzake ‘werk’ en ‘opleiding’ (Struyven et al., 2007). Het betreft zowel bruggen tussen de lokale, Vlaamse en federale overheid als tussen publieke aanbieders en derden. Zo probeert men de begeleiding naar werk zo dicht mogelijk bij de werkzoekende te brengen. De opzet van de werkwinkel is door samenwerking komen tot:

⁷¹ Naast deze 134 werkwinkels zijn er, in gemeenten die geen werkwinkel op hun grondgebied hebben, 181 zogenaamde ‘contactpunten’, waar een beperkte basisdienstverlening wordt voorzien (Van Hemel & Struyven, 2007).

- een geïntegreerd dienstenaanbod tussen publieke en non-profit organisaties (de eerste pijler);
- het ontwikkelen van een lokale diensteneconomie (de tweede pijler);
- met aandacht voor jobobstakels of randvoorwaarden waarbij kinderopvang en mobiliteit als de belangrijkste worden erkend (Landuyt, 2000 in Van Hemel & Struyven, 2007).

Volgende kernpartners kunnen op lokaal niveau betrokken zijn bij de werkwinkel: VDAB, lokale besturen (steden, gemeenten, OCMW), ATB⁷² en PWA. Dit kan door permanente fysieke inbedding, op vaste zitdagen of op afspraak. Daarnaast hebben lokale derden ook de mogelijkheid om hun dienstverlening in de werkwinkels uit te bouwen. Het betreft hier particuliere begeleidings- opleidings- en werkervaringsprojecten (Van Hemel & Struyven, 2007: 5).

3.1.2 Het Sociaal Huis: brug tussen welzijn en zorg

Het Sociaal Huis is - naast samenwerking, participatie en planning - één van de vier pijlers in het decreet Lokaal Sociaal Beleid. Dit decreet kwam in maart 2003 mede tot stand vanuit de vaststelling dat burgers en hulpverleners al te vaak verloren lopen in het kluwen van organisaties, instellingen en overheden op het vlak van sociale hulp- en dienstverlening. Lokaal sociaal beleid wordt in het decreet breed gedefinieerd aan de hand van de sociale grondrechten, waarvan recht op arbeid er één is.⁷³

“Het lokaal sociaal beleid is gericht op een maximale toegankelijkheid van de dienstverlening voor elke burger en een optimaal bereik van de beoogde doelgroep in het kader van het lokaal sociaal beleid (...). Met het oog op deze doelstelling, realiseert het lokaal bestuur een Sociaal Huis, dat minimaal een informatie-, loket- en doorverwijsfunctie heeft. Het Sociaal Huis heeft de opdracht zo ruim mogelijk informatie te verstrekken over onder meer de mogelijke opvang- en hulpvormen en bestaande voorzieningen, die opvang en hulp aanbieden op het lokale en regionale niveau. De loketfunctie van het Sociaal Huis wordt gerealiseerd door het minimaal tot stand brengen van een gezamenlijk loket dat op een geïntegreerde wijze toegang verschaft tot de sociale dienstverlening van het lokaal bestuur. De doorverwijsfunctie van het Sociaal Huis wordt gerealiseerd door het tot stand brengen van een ruime samenwerking met lokale actoren.” (Decreet Lokaal Sociaal Beleid, 19 maart 2003)

Uit het bovenstaande blijkt dat het Sociaal Huis in de eerste plaats bedoeld is om (minimaal) de dienstverlening van gemeente en OCMW beter op elkaar af te

⁷² De ATB (arbeidstrajectbegeleidings-)diensten heten voortaan GTB (Gespecialiseerde Trajectbepalings- en Begeleidingsdiensten).

⁷³ De sociale grondrechten zijn meer bepaald: recht op arbeid, sociale zekerheid, sociale bijstand, bescherming van de gezondheid, juridische bijstand, geneeskundige bijstand, behoorlijke huisvesting, gezond leefmilieu, culturele en maatschappelijke ontplooiing en kosteloos en vrij leerplichtonderwijs.

stemmen. (In de praktijk kunnen ook andere actoren, bijvoorbeeld Centra Algemeen Welzijnswerk, worden betrokken). Via samenwerking met andere lokale actoren wordt gerichte doorverwijzing nagestreefd, bijvoorbeeld naar de werkwinkel. De praktijk wijst uit dat de lokale invulling van het Sociaal Huis erg kan verschillen. Het kan zowel gaan over een fysiek als een virtueel Sociaal Huis, bestaande uit een intranetverbinding tussen diverse diensten.

3.1.3 Naar een geïntegreerde welzijns- en werkwinkel?

Afstemming tussen het Sociaal Huis en de werkwinkel kan een concrete manier zijn om lokaal tot samenwerking tussen welzijn en werk te komen. Door de diverse invulling van het Sociaal Huis zijn verschillende modellen denkbaar:

- fysiek onder één dak;
- virtuele afstemming door middel van intranetverbinding tussen werkwinkel, Sociaal Huis en evt. andere partners;
- samenwerkingsafspraken, zonder fysieke integratie.

Er bestaan praktijkvoorbeelden waar de werkwinkel en het Sociaal Huis letterlijk 'onder één dak' zitten (bijvoorbeeld Beernem, Maasmechelen, Schilde). De betrokken diensten ervaren dit als een belangrijke meerwaarde op het vlak van onderlinge afstemming en doorverwijzing. Ook zijn er gemeenten waar in het Sociaal Huis een contactpunt van de werkwinkel is uitgebouwd (Van Hemel & Struyven, 2007: 69 & 72). Diverse *obstakels* bemoeilijken echter deze 'cohabitatie', zoals verschillen in:

- *schaalniveau*: werkwinkels hangen samen met zorggebieden die vaak gemeentee overstijgend zijn, Sociale Huizen worden doorgaans op gemeentelijk niveau uitgebouwd;
- *stadium van implementatie*: de meeste werkwinkels zijn reeds operationeel, heel wat Sociale Huizen zijn nog 'in opbouw' (uitstel voor de realisatie is mogelijk tot 2009);
- *invulling*: daar waar voor de werkwinkels geopteerd werd voor een fysiek concept, eventueel onder de vorm van een contactpunt, is de invulling van het Sociaal Huis niet per definitie een gebouw; het kan evenzeer gaan om een 'virtueel' Sociaal Huis.

Bovendien blijkt uit recent onderzoek dat heel wat partnerorganisaties enkel op zitdagen of op afspraak aanwezig zijn in de werkwinkel, mede om de band met de eigen organisatie (en de eigen instroom) te bewaren. Zo halen OCMW's vaak aan dat het belangrijk is de band met de eigen sociale dienst te bewaren, omdat een cliënt vaak ook in begeleiding is bij de sociale dienst (Van Hemel & Struyven, 2007: 115 & 53). Ook bij derden speelt deze belangenafweging, zoals geïllustreerd in onderstaand voorbeeld.

“STEBO heeft in vijf Genkse impuls wijken loketten uitgebouwd waar cliënten zowel terecht kunnen voor basisdienstverlening en trajectbegeleiding als voor juridische en welzijnsgebonden materies. Via een zitdag is STEBO aanwezig in de werkwinkel. Zij voorzien geen permanente dienstverlening in de werkwinkels, omdat zij contact dienen te onderhouden met het welzijnsluik in hun organisatie en omdat zij een meer gedeconcentreerd aanbod kennen dan de werkwinkels.” (Van Hemel & Struyven, 2007: 70)

Wat is wel mogelijk? Struyven et al. (2007: 27) pleiten voor een integratie van het onthaal en de basisdienstverlening in de werkwinkel. Volgende partners worden hierbij genoemd: VDAB, OCMW, RVA, PWA en lokale overheden. Dit opent tevens perspectieven voor de integratie van de werkwinkel met andere netwerkorganisaties zoals het Sociaal Huis. De trajectbegeleiding kan eventueel buiten de werkwinkel worden georganiseerd. Netwerkvorming is hierbij een essentieel gegeven. Daartegenover staat het subsidiariteitsprincipe, dat de W²-trajectwerking geen parallelle circuits mag opzetten en maximaal moet aansluiten bij de reguliere dienstverlening. Bijgevolg lijkt het ons niet wenselijk om op dit vlak regels voorop te stellen.

3.2 Het belang van netwerkvorming

“Een goed en stabiel netwerk tussen organisaties geeft meer mogelijkheden en afstemming van de begeleiding, wat een directe impact heeft op het traject van de cliënt. Aangezien het netwerk van organisaties ruimer is dan het ATB Netwerk en ook organisaties bevat vanuit Activering en Zorg, geeft dit een extra dimensie aan het thema netwerking.” (Reset 3, ATB: 14)

Het bouwen van een brug tussen welzijn en werk kan ook zonder samen te wonen onder één dak. *Netwerkvorming* is hier een belangrijke sleutel. In de literatuur worden onder meer volgende *voordelen* van samenwerking, bijvoorbeeld via netwerkvorming, geformuleerd:

- het bieden van flexibele antwoorden op complexe en multidimensionele (arbeidsmarkt-)problemen;
- het verbeteren van de efficiëntie en coherentie van dienstverlening;
- het faciliteren van innovatie (McQuaid et al, 2006 in: Van Hemel & Struyven, 2007: 85-86).

We voegen hier nog volgende voordelen toe:

- het vermijden van discussies over de schaaldimensie;
- het overstijgen van terreingevechten.

Welzijn en werk zijn in de praktijk nog (te) vaak gescheiden werelden, met eigen visies en methodieken. Vanuit ‘werk’ is er niet steeds de reflex om te verwijzen naar ‘welzijn’ en omgekeerd. Ook binnen elk van deze domeinen zitten de betrokkenen niet steeds op dezelfde golflengte. De strijd om de cliënt of werkzoekende

(of het naar elkaar doorschuiven) wordt soms hard gevoerd, waarbij het halen van eigen organisatiedoelstellingen of opgelegde 'targets' het belang van de werkzoekende overschaduwet.

3.2.1 Twee gescheiden werelden ontmoeten elkaar ...

Om tot netwerkvorming tussen welzijns- en werkactoren te komen is wederzijdse kennis van elkaars werking een eerste noodzaak, bijvoorbeeld via werkbezoeken, uitwisselingsstages, studiedagen, nieuwsbrieven, enzovoort. Een concreet initiatief om het netwerk tussen 'werk' en 'welzijn' te activeren was de Provinciale netwerkdag sociale economie die in maart 2007 plaatsvond op initiatief van de Provincie Vlaams-Brabant.

"Deze netwerkdag richt zich naar organisaties (begeleiders en leidinggevendenden), actief op het vlak van tewerkstelling van kansengroepen: opleidings-, werkervarings- en begeleidingsprojecten, centra voor beroepsopleiding, competentiecentra, consultatiebureaus, brugprojecten, trajectbegeleiders, sociale werkplaatsen, beschutte werkplaatsen, invoegbedrijven, buurt- en nabijheidsdiensten en arbeidszorginitiatieven. In de eerste plaats willen we hen met elkaar in contact brengen, zodat ze elkaars werking beter leren kennen. Ten tweede is het de bedoeling hen kennis te laten maken met specifieke methodieken die worden gehanteerd in de begeleiding van kansengroepen. Dit gebeurt via informatiestanden en workshops. Daarbij staan vier thema's centraal: competenties, netwerking, matching en integratie op de werkloer."
(www.vlaamsbrabant.be)

3.2.2 ... en komen tot samenwerkingsafspraken

Elkaar kennen is belangrijk, maar niet voldoende om integrale trajecten te realiseren. *Samenwerkingsafspraken* zijn nodig, zowel op beleidsniveau, op organisatieniveau als op het niveau van de werkzoekende. Op *beleidsniveau* kan dit bijvoorbeeld door afstemming van de werkzaamheden van het forum lokaal werkgelegenheidsbeleid en het forum lokaal sociaal beleid (zie verder). Op *organisatieniveau* denken we aan de eerder geschetste afstemming tussen de werkwinkel en het Sociaal Huis. Op het niveau van de *werkzoekende* zijn het werken met één (digitaal) dossier per werkzoekende en het organiseren van individueel cliënt- of dossieroverleg mogelijkheden.

McQuaid et al. (2006) onderscheiden volgende *succesfactoren* voor een effectieve en efficiënte samenwerking: een duidelijke strategische focus (met andere woorden alle neuzen in dezelfde richting), overleg, (neutrale) coördinatie van het netwerk en technische hulpbronnen (ICT en middelen). Toe te voegen zijn een duidelijke taakafbakening tussen de betrokken partners en complementariteit in het aanbod. Bovendien kan samenwerking op het terrein slechts succesvol zijn wanneer de betrokken actoren duidelijke *voordelen* percipiëren voor de werking van de eigen organisatie (Van Hemel & Struyven, 2007: 86).

3.2.3 Naar een sluitende aanpak tussen welzijn en werk

Samenwerking met het oog op naadloze, integrale trajecten betekent tevens een vlotte wederzijdse doorverwijzing tussen welzijnsactoren en arbeidsactoren. De ‘sluitende aanpak’ is bijgevolg niet alleen een streven binnen de VDAB-werking, maar tevens een na te streven doelstelling tussen organisaties, in het bijzonder in geval van doorverwijzing van werkzoekenden tussen verschillende diensten (Van Regenmortel, 2007).

Door sluitende netwerken tussen welzijn en werk te creëren, wordt vermeden dat mensen, ondanks de sluitende VDAB-aanpak, door de mazen van het net vallen.

Van Hemel en Struyven (2007) stellen vast dat werkzoekenden met meervoudige problemen vaak schipperen tussen verschillende uitkeringen en bijstandsregelingen waaronder ziekte- en invaliditeitsuitkeringen, het leefloon en werkloosheidsuitkeringen. In de periode waarin cliënten overschakelen naar een ander statuut blijft opvolging echter vaak uit.

Bovendien verlopen transitie van onderwijs, werkloosheid of zorgarbeid naar reguliere tewerkstelling bij kortgeschoolden moeilijker. De ‘Transitionele Arbeidsmarkt’ (TAM), een concept dat in het zog van het model van activerend arbeidsmarktbeleid is ontwikkeld, en waarbij institutionele voorzieningen de overgangen soepel laten verlopen, zonder een lange periode van onzekerheid en/of inkomensverlies, is voor kansengroepen vaak (nog) geen realiteit (Leroy, Holderbeke & Degraeve, 2007: 109 & 111).

Zo blijkt uit recent afgeronde onderzoek rond onderbescherming dat diverse scharnierpunten en processen kunnen leiden tot een situatie van onderbescherming, dit wil zeggen een (beschikbaar) inkomen beneden het leefloon. Bij een aantal van deze scharnierpunten zijn duidelijk aanwijsbare (en dus potentieel opsporende en mede-verantwoordelijke) organisaties betrokken. Het gaat hier bijvoorbeeld om curatoren, deurwaarders, vakbonden, vluchthuizen, gevangenen en psychiatrische inrichtingen (Steenkens et al., 2007: 70-74). Deze inzichten zijn meegenomen in het uitwerken van een methodiekboek ten aanzien van onderbescherming (Sannen et al., 2007).

Het is op dergelijke ‘transitiemomenten’ of ‘schakelmomenten’ dat partners in welzijn en werk elkaar kunnen vinden.

Analoog is een goede netwerking in het kader van integrale trajecten herkenbaar aan de zorg waarmee verantwoordelijkheden worden opgenomen bij elke transitie van de cliënt (zowel op arbeids- als op welzijnsvlak). Het huidige netwerk is echter nog onvoldoende verweven met aanpalende beleidsdomeinen (zorg, welzijn) om een ‘warme overdracht’ te kunnen voorzien. Mogelijke aanknopingspunten om netwerken tussen welzijn en werk te initiëren zijn:

- uitbreiding van het *forum lokaal werkgelegenheidsbeleid* met welzijnspartners;
- overleg in het kader van het *lokaal sociaal beleid(splan)*;

- uitbreiding van *bestaande samenwerkingsverbanden* op het vlak van welzijn met tewerkstellingspartners (bijvoorbeeld VLABO: overlegplatform geestelijke gezondheidszorg);
- organiseren van *ervaringsuitwisseling*, bijvoorbeeld rond methodieken (cf. netwerkdag Provincie Vlaams Brabant).

Daarnaast bestaan er op (boven)lokaal niveau wellicht nog heel wat andere netwerken en overlegfora die in dit kader kunnen betrokken worden (bijvoorbeeld welzijnsconsortium, ...). Onderstaand voorbeeld illustreert dat ook vanuit Geestelijke Gezondheidszorg wordt opgeroepen om bruggen te bouwen, zowel binnen de eigen sector als daarbuiten.

“Gezien de zorgfunctie ‘activering’ (vanuit de Geestelijke Gezondheidszorg) op inhoudelijk vlak zeer heterogeen kan zijn, is het wenselijk dat de activiteiten in overleg en samenwerking met andere voorzieningen georganiseerd worden. De realisatie van deze zorgfunctie vereist niet alleen een goede samenwerking tussen de GGZ voorzieningen onderling, maar ook een samenwerking met de voorzieningen en diensten uit andere beleidsdomeinen zoals onderwijs, vorming, arbeid, cultuur, sport, vrije tijd, ... (bijvoorbeeld VDAB, werkwinkel, ATB/GTB, vormings- en opleidingscentra, sociale werkplaatsen, ...) Door de krachten te bundelen met andere partners, kan er rond de beoogde doelgroep binnen een regio een aanzet worden gegeven tot een netwerk en zorgcircuit.” (Vervotte, Omzendbrief 2005 en 2006)

3.2.4 Met de (behoeften van de) werkzoekende als uitgangspunt

In de praktijk zien we dat organisatiebelangen kunnen primeren op werkzoekendenbelangen. Hierbij riskeert de werkzoekende een ‘speelbal’ te worden tussen organisaties. Zo wensen heel wat partners niet permanent in de werkwinkel te stappen om de instroom voor de eigen organisatie te blijven verzekeren (Van Hemel & Struyven, 2007: 93-94). Het kan echter ook anders, zoals blijkt uit onderstaand voorbeeld.

“Een goed voorbeeld van toeleiding en trajectallocatie zijn de afspraken die in Gent werden gemaakt tussen ATB en de trajecttoewijzer van VDAB. Alle aanmeldingen worden verzameld vanuit een provinciale dispatch van ATB. Na een intake en eventueel een allocatiescreening door een gespecialiseerde dienst wordt in het overleg ‘toeleiding’ samen met VDAB besproken door wie de cliënt best verder geholpen wordt.” (Van Hemel & Struyven, 2007: 96)

3.2.5 Het virtueel netwerk

De nieuwe communicatietechnieken zijn een belangrijk hulpmiddel in het uitbouwen van netwerken. Zo heeft de integratie van werkprocessen vanuit de klant op basis van één elektronisch dossier een belangrijke rol als verbindingsinstrument tussen de verschillende aanbieders in de werkwinkel (zie ook Van Hemel &

Struyven, 2007: 116). Ook in het kader van het Sociaal Huis kan informatietechnologie een belangrijke rol vervullen, bijvoorbeeld onder de vorm van een intranet tussen verschillende diensten (cf. virtueel Sociaal Huis Harelbeke).

We spreken met opzet van een *hulpmiddel*. Netwerken staan of vallen in de eerste plaats met (goede) *persoonlijke contacten* tussen mensen. Dit impliceert dat netwerkpartners de gelegenheid en tijd krijgen om met elkaar van gedachten te wisselen, knelpunten te bespreken en samen te zoeken naar oplossingen.

3.2.6 Naar een geïntegreerd cliëntdossier op het vlak van welzijn en werk

Tot op heden is de VDAB verantwoordelijk voor de realisatie van een geïntegreerd dossier per gebruiker. Het belang - maar ook de moeilijkheid - van een geïntegreerd dossier per cliënt, met het oog op de integratie van werkprocessen, neemt nog toe wanneer bijkomende partners (bijvoorbeeld welzijnspartners) worden betrokken bij het traject. Dat het huidige cliëntdossier van VDAB nog knelpunten vertoont, werd reeds vermeld in hoofdstuk 1. In functie van integrale trajecten op het vlak van welzijn en werk, geven we hier reeds volgende aandachtspunten mee:

- er is nood aan uitbreiding van de registratieregels en -velden voor welzijnstrajecten, met aandacht voor diverse problematieken;
- er is nood aan uitbreiding van de toegang tot Dossiermanager (evt. met beveiligde velden) door zorgpartners;
- de participatie en inspraak van de cliënt, evenals de privacy-bescherming, inzage- en correctierechten, mogen hierbij niet uit het oog verloren worden.

Vanuit het belang van privacy pleiten we niet voor één dossier per cliënt, waar iedere actor volledige inzage in heeft, maar voor een *geïntegreerd cliëntdossier*, opgebouwd uit verschillende deeldossiers, die kunnen afgeschermd worden indien het deelgebieden betreft die vallen onder de privacywetgeving (bijvoorbeeld gezondheidszorg, inkomen, gezinsbegeleiding, ...).

3.3 Samengevat

Vandaag		Toekomst
Brug tussen werk en opleiding - werkwinkel	→	Brug tussen welzijn en werk - afstemming werkwinkel & Sociaal Huis - netwerkvorming <ul style="list-style-type: none"> o werk => welzijn o werk <= welzijn o werk ⇔ welzijn
Sluitende aanpak: - bereik van alle werkzoekenden	→	Sluitende aanpak: - bereik van alle werkzoekenden én - integrale trajectbegeleiding van cliënten met méér dan alleen arbeidsgerelateerde behoeften

4. Regie

De term 'regie' kan meerdere invullingen krijgen, naargelang het niveau waarop gewerkt wordt. Op landelijk (systeem)niveau beschreven we reeds de rol van de interdepartementale overleggroep en de W²-task force. Hier hebben we het vooral over de regie op lokaal vlak, ja zelfs op cliëntniveau. We gaan immers uit van een sterk gedecentraliseerde, bottom-up aanpak. De pluraliteit van mogelijke scenario's impliceert dat de regie van een W²-cliëntdossier nu eens bij een welzijnsorganisatie (bijvoorbeeld CAW, OCMW, doelgroeporganisatie), en dan weer bij een arbeidsmarktactor (VDAB, derde) kan geïnitieerd worden. Dat zal afhangen van de chronologie van aanmelding bij verschillende diensten, de intensiteit van de contacten, de voorkeur van de cliënt, de begeleidingscapaciteit van de betrokken diensten, enzovoort. Overigens behoort ook een overdracht van de regie tot de mogelijkheden. Een belangrijk aandachtspunt bij de regie is in elk geval dat de moeilijkste doelgroep, dit wil zeggen de werkzoekenden met de verste afstand tot de arbeidsmarkt, daadwerkelijk bereikt wordt, en dat de regisserende dienst voldoende contact heeft met de cliënt en zijn vertrouwen geniet. Hoe dan ook, zal de VDAB, als gatekeeper bij de screening van de doelgroep, ook een sleutelrol blijven spelen bij de toeleiding en opvolging. Waar de VDAB ook de regie blijft opnemen, zal zij uiteraard ook moeten afstappen van haar huidig model van trajectbegeleiding.

Aangezien de eigen specifieke financiering van W²-trajecten hoofdzakelijk beperkt blijft tot de regie-functie (m.i.v. de trajectbegeleiding als spil – cf. sectie 5 hieron-

der) kan die financiering terecht komen bij elke geaccrediteerde organisatie die de regiefunctie wil en kan opnemen. Voor die accreditatie dienen de voorwaarden en procedures nog te worden uitgewerkt. We spreken van 'accreditatie' - gevolgd door toewijzing van individuele dossiers - en niet van 'tenderingsprocedures' omdat we in de volgende sectie zullen zien dat de trajectbegeleiding van dit soort doelgroepen niet op een efficiënte wijze door marktmechanismen kan plaatsvinden. Private actoren kunnen uiteraard wel een rol spelen, maar niet op een competitieve basis: het 'product' is niet homogeen, er heerst grote onzekerheid, er is gevaar voor afroming, enz.

Een flexibel regie-model vergt een *aangepast monitoringsysteem*. Een dergelijk monitoringsysteem vraagt een ander soort criteria en indicatoren dan wat doorgaans het geval is. Enkele principes die we reeds naar voor kunnen schuiven zijn:

- zowel gericht op indicatoren rond welzijn als arbeidsmarktgerichte indicatoren;
- flexibel monitoringsysteem met ruimte om het proces te evalueren (en niet alleen de resultaten);
- niet alleen focus op problemen, ook op het verhogen van de vermogens (capabiliteiten) van het cliënteel.

Over de verhouding tussen de regie op cliëntniveau (het case management) en die op hogere echelons (lokale voorzieningen/overheden, resp. het landelijke niveau) moet nog verder nagedacht worden. Het is immers niet uitgesloten dat ons flexibel model, met een grote autonomie en diversiteit aan de basis, leidt tot spanningen in de coördinatie tussen de verschillende organisatie- en beleidsniveaus, zeker wanneer de personeels- en financiële middelen beperkt zijn. De netwerken rond eenzelfde regisseur kunnen immers in principe verschillen naargelang de doelgroep waarmee die regisseur werkt. Omgekeerd kunnen binnen eenzelfde netwerk verschillende regisseurs optreden naargelang de doelgroep die begeleid wordt. Kan men het zich veroorloven om in elk van die constellaties verschillende afspraken te maken in verband met prioriteiten, personeelsinzet en dergelijke? Een zekere stroomlijning, van bovenaf gestuurd, zal zich onvermijdelijk opdringen.

5. Financiering

Netwerking tussen welzijn en werk hoeft niet noodzakelijk een (grote) meerkost te betekenen voor de betrokken actoren, tenzij in overlegmomenten, waarvan overigens een return wordt verwacht door efficiëntere samenwerking en doorverwijzing. De aanstelling van *netwerkcoördinatoren* op lokaal niveau is wel onmisbaar, zeker in een aanvangsfase waarbij het netwerk tussen werk en welzijn nog moet worden uitgebouwd en geactiveerd. Hiervoor worden best middelen vanuit beide

cruciale beleidsdomeinen (werk en welzijn) voorzien, mede met het oog op een gelijkwaardige uitbouw van beide invalshoeken.

Een stuk complexer wordt het wat de financiering van de *individuele trajecten* betreft. Vermits bij integrale trajecten, met aandacht voor welzijn en werk, verschillende beleidsdomeinen betrokken zijn, zullen ook de nodige financiële middelen vanuit verschillende hoeken moeten komen. We bespreken enkele pistes.

5.1 Klaverbladfinanciering?

Klaverbladfinanciering is een financieringsmodel waarbij de kostprijs gedekt wordt via een inbreng vanuit verschillende overheden en/of klanten die baat hebben bij de dienstverlening. Dit veronderstelt een bereidheid tot samenwerking en kostendeling tussen verschillende ministers (van vaak verschillende politieke strekking). Afhankelijk van de focus in (een deel van) het traject kunnen de kosten anders verdeeld worden:

- indien focus op welzijnstraject => financiering door departement welzijn;
- indien focus op werktraject => financiering door departement werk;
- indien beiden samen => gedeelde financiering.

Alhoewel dergelijke cofinancieringsmechanismen reeds elders toegepast worden (met name in de sociale economie) pleiten we niet voor een systematische formalisering ervan. Het sluiten van allerlei protocollen voor cofinanciering kan al snel verzanden in budgettaire discussies. Het alternatief is dat elke medewerkende dienst gewoon put uit haar reguliere financiering, wat beantwoordt aan een inclusieve beleidsvisie.

5.2 Meer middelen naar het lokale niveau?

Vanuit het subsidiariteitsbeginsel zou men er ook voor kunnen opteren om de middelen meer lokaal in te zetten, zoals dit bijvoorbeeld in Nederland het geval is. Hierbij dient evenwel vermeden te worden dat de discussies die zich op centraal niveau afspelen, verplaatst worden naar het lokale niveau én dat er voldoende garanties worden ingebouwd voor een kwaliteitsvolle dienstverlening ten aanzien van de werkzoekende, los van de gemeente waarin hij woont. Bovendien dient gelijkwaardigheid onder partners verzekerd te worden.

5.3 Iedere werkzoekende zijn rugzak?

Momenteel gebeurt subsidiëring van (voor-)trajecten hoofdzakelijk via subsidiëring van diensten. Dit leidt vaak tot terreingevchten en een 'strijd om de cliënt' waarbij het organisatiebelang vaak primeert boven het belang van de cliënt. Het halen van 'targets', zowel op het vlak van screening, opleiding en begeleiding,

komt voorop te staan. Vaak zijn organisaties hiertoe gedwongen om hun subsidiëring en erkenning niet te verliezen.

Zoals eerder aangehaald is een manier om deze terreingevchten te overstijgen, te vertrekken van de *werkzoekende*. In plaats van diensten te subsidiëren, betekent dit dat werkzoekenden worden gesubsidieerd met het oog op het - mits goede begeleiding - 'inkopen' van een traject met 'kansen op maat'. Op zich is dit idee niet nieuw. Vergelijkbaar met het Persoonlijk Assistentie Budget (PAB), zou men in het kader van integrale trajecten kunnen spreken van een Persoonsgebonden Budget voor Maatschappelijke Integratie (PBMI). De term 'maatschappelijke integratie' geeft aan dat de einddoelstelling van het traject breder wordt ingevuld dan een (betaalde) baan. Ook vrijwilligerswerk behoort tot de mogelijkheden.

Met het PBMI kan de betrokkene begeleiding op maat inkopen, hetzij op het vlak van 'welzijn', 'werk', of een combinatie van beide, afhankelijk van de individuele behoeften. De concrete invulling hiervan kan erg divers zijn, variërend van verslavingszorg, psychologische begeleiding, faalangstraining, attitudetraining, opleiding, sollicitatietraining, begeleiding op de werkvloer, tegemoetkoming voor de werkgever voor rendementsverlies, etc. Een mogelijke maatstaf voor de hoogte van het toegekende bedrag is de afstand tot de arbeidsmarkt. Hoe verder de werkzoekende van de arbeidsmarkt verwijderd is, hoe hoger het toegekende budget. Om deze afstand tot de arbeidsmarkt in te schatten dienen objectieve indicatoren te worden bepaald. Dit valt evenwel buiten de scope van voorliggend rapport.

Toch heeft rugzak-financiering in deze context ernstige beperkingen.

Vooreerst veronderstelt een dergelijk financieringsmechanisme een *adequate inschatting* a priori van de precieze behoeften van de individuele werkzoekende. Dit staat haaks op ons 'iteratief' concept van integratietraject, waarbij rekening gehouden wordt met een grote diversiteit van behoeften en - vooral - met een flexibele aanpassing van trajecten aan onvoorziene omstandigheden. Een gesloten enveloppe kan bijgevolg leiden tot bottlenecks wanneer het traject langer en moeilijker uitvalt dan bij de initiële screening voorzien was.

Ten tweede is een rugzakfinanciering een typisch instrument voor *vraagsturing*. De onderliggende assumptie is dat het individu (in casu, de werkzoekende) zelf moet kunnen kiezen tussen alternatieve bestedingen van de 'rugzak'. Verschillende experimenten in het buitenland (bijvoorbeeld het Crédit Formation-Insertion in Frankrijk in de jaren '90) hebben aangetoond dat dit te hoge verwachtingen inhoudt ten aanzien van de capaciteiten van het individu: hij/zij moet kennis hebben van de kwaliteit en kostprijs van diverse diensten en moet voldoende oordeelkundig kunnen kiezen tussen alternatieven. Dit is, vooral bij kansarme en laaggeschoolde werkzoekenden met complexe behoeften, een onhaalbare zaak. Precies omwille van de complexiteit van de trajecten is een sterke begeleiding door professionelen vereist.

Ten derde is vraagsturing zelfs niet altijd *wenselijk*. In sommige gevallen (ver-slavingsproblematiek, conflicten of relationele spanningen) is een meer aanklam-pende hulpverlening wenselijk, die per definitie aanbodgestuurd is.

Zelfs indien de rugzakfinanciering zou toegekend worden aan een aanbieder van integratietrajecten, blijft ze typisch outputgericht. Outputfinanciering heeft dan als doel om de efficiëntie van dienstverlening te verhogen, in die zin dat ze een prik-kel inhoudt om snel resultaat te boeken. Op die manier kan de aanbieder van het traject winst maken door de kosten te minimaliseren. Dergelijke outputfinanciering is aangewezen bij eerder gestandaardiseerde vormen van dienstverlening, wat opnieuw indruist tegen het (complexe) concept van maatwerk en maatzorg. Bovendien houdt de efficiëntieprikkel evidente gevaren in van afoming van de doelgroep, het 'parkeren' van moeilijke klanten, en voorrang van kortetermijnop-lossingen boven duurzame integratie. Dit gedrag van trajectbegeleidingsdiensten moet precies vermeden worden wanneer het gaat om de meest achtergestelde doelgroepen.

5.4 Flexibele, open-ended inputfinanciering

Om al de bovenstaande redenen lijkt het ons verkieslijk te opteren voor een soe-pel, open-ended model van inputfinanciering: dit wil zeggen geen a priori bepa-ling van een enveloppe, en een eerder aanbodgestuurde trajectbegeleiding. In de praktijk zou dit erop neerkomen dat de financiering een combinatie inhoudt van (a) de *reguliere betoelaging* van alle betrokken *diensten* door hun bevoegde overheid, en (b) een *supplementaire financiering* van de *coördinerende trajectbegeleiders* door het Vlaams Subsidieagentschap Werk en Sociale Economie of de VDAB. Deze laatste subsidie kan best gekoppeld worden aan het aantal lopende begeleidingen, eerder dan aan het aantal opgestarte of beëindigde trajecten. Een traject moet immers kunnen doorlopen zolang als nodig is voor een duurzame integratie. Eventueel kan de subsidie per dossier degressief zijn doorheen de tijd, om een zekere (beperkte) prikkel tot efficiëntie te behouden, en omdat de nazorg na plaatsing waarschijnlijk minder intensief is dan de begeleiding in de beginfase van een tra-ject.⁷⁴

Eenzelfde redenering kan gevolgd worden voor de financiering van *netwerking* door a rato van een aantal lopende dossier een netwerker te voorzien. Deze staat in voor het opzetten, stimuleren en coördineren van samenwerking en netwerk-vorming.

Het is duidelijk dat deze subsidietechniek relatief duur kan uitvallen. Maar het lijkt ons niet meer dan logisch dat de meest kansarme werkzoekenden, met de

⁷⁴ Eventueel kan overwogen worden om de financiering ook deels te koppelen aan intermediaire outputs ('verminderde afstand tot de arbeidsmarkt' - naar de geest van het PASSER-model).

grootste behoeften aan begeleiding op maat, ook het meest comfortabel betoelaagd worden. Marktmechanismen moeten buiten spel kunnen geplaatst worden wanneer de markt faalt.

6. Besluit

Dit laatste hoofdstuk was toegespitst op de organisatorische en financiële aspecten van de W²-trajectwerking, zowel op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap als op het lokale niveau.

Op *Vlaams niveau* pleiten we voor een geëigend interdepartementaal overlegorgaan, periodiek uitgebreid met koepelorganisaties van diverse doelgroepen. Daarnaast zou een permanente *W²-task force* binnen het Departement Werk en Sociale Economie moeten belast worden met de ondersteuning van het centrale overleg, alsook van landelijke en lokale netwerken. De task force zou instaan voor de uitwerking van een strategische visie, informatie en sensibilisering, methodiek- en instrumentontwikkeling, ervarings- en kennisuitwisseling, en de monitoring.

De samenwerking op *lokaal niveau* moet rekening houden met de diversiteit van het werkveld. Idealiter kan een geïntegreerde werking van de Werkwinkel en het Sociaal Huis ook de spil worden van de lokale W²-trajectwerking; in andere gevallen zullen lossere netwerken moeten opgezet worden.

De VDAB zal hoogstwaarschijnlijk, met haar expertise op het vlak van screening en traject-toewijzing, de gatekeeper van de trajectwerking blijven. Maar dit impliceert geen monopolie op de *regie*. Het lijkt ons best denkbaar dat, zelfs op lokaal niveau, meerdere geaccrediteerde regisseurs de coördinatie van de trajectwerking in handen nemen, zo dicht mogelijk bij hun respectievelijke doelgroepen. Deze regisseurs kunnen zowel welzijnsorganisaties als arbeidsmarktactoren zijn.

Belangrijk lijkt ons ook om de toewijzing en financiering van de W²-trajectwerking te *onttrekken aan de bestaande tendering-mechanismen*.⁷⁵ De heterogeniteit, complexiteit en onvoorspelbaarheid van trajecten, het primeren van kwaliteitszorg boven kwantitatieve doelstellingen, alsook het primeren van samenwerking boven concurrentie zijn o.i. onverzoenbaar met marktwerking. Als marktwerking voor sommige typen arbeidsmarktdiensten kan borg staan voor efficiëntie en kwaliteit, dan geldt dit niet voor de doelgroep die het voorwerp vormde van dit onderzoek.

⁷⁵ Uiteraard bedoelen we niet dat tendering voor alle doelgroepen uit den boze is (hier gaat het enkel om de meest kwetsbare groepen); we bedoelen evenmin dat outsourcing van de trajectwerking naar derden voor deze laatste groepen ongeschikt is, wel integendeel: het is ondenkbaar dat één of enkele overheidsdiensten alle nodige diensten kunnen aanbieden. Wel wordt hier betoogd dat outsourcing op competitieve basis, door middel van tijdelijke projecten en met gesloten enveloppes ongeschikt is in deze context.

BIJLAGEN

Bijlage 1/ Leden Werkgroep Activering

Anneleen Peeters
Annik Sebreghts
Anthony Van den Langenbergh
Elke Vandermeerschen
Erik Samoy
Francis Devisch
Hans Verhoeven
Hugo Verdurmen
Ides Nicaise
Joost Bollens
Katrien Steenssens
Leen Sannen
Lieve Cornelis
Lieven Van Wichelen
Ludo Struyven
Marc Jans (voorzitter)
Margriet De Maeschalk
Patricia Vroman
Peter De Cuyper
Peter Van der Hallen

Bijlage 2/ Beknopte voorstelling van drie geconsulteerde belangenorganisaties

1. Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen

Het 'Vlaams Netwerk van Verenigingen waar Armen het woord nemen' werd opgericht op 9 mei 2003 op basis van het decreet betreffende de armoedebestrijding dat op 12 maart 2003 werd goedgekeurd door het Vlaams Parlement.

In het Vlaams Netwerk werken een vijftigtal verenigingen samen met als uiteindelijke doel armoede en sociale uitsluiting uit te bannen. In de verenigingen staan mensen die in armoede leven centraal. Zij nemen er op alle niveaus het woord. De verenigingen kunnen voor ondersteuning van hun werking beroep doen op het team van het Vlaams Netwerk. Ook de onderlinge uitwisseling van ervaringen, visies, succesverhalen en leerprocessen tussen de verenigingen is een belangrijke opdracht voor het Vlaams Netwerk.

Rond de thema's wonen, werk en onderwijs gaat het Vlaams Netwerk actief op zoek naar informatie, ervaringen van mensen in armoede en bondgenoten om voorstellen en acties te doen die leiden tot een beleid dat armoede voorkomt en wegwerkt. Op verzoek van de aangesloten verenigingen neemt het Vlaams Netwerk ook andere thema's op in zijn contacten met de overheid. Het Vlaams Netwerk bundelt de meningen en ervaringen en stapt ermee naar de overheid.

Naast het project 'Het activeren van mensen in armoede naar werk. Van good and bad practices tot mogelijke remedies', dat het Vlaams Netwerk uitvoert voor de Minister van Werk, ontplooit het netwerk zijn activiteiten inzake werk ook op andere terreinen. Het meest belangrijke overlegkanaal is het zogenaamde 'verticale overleg' binnen de Vlaamse overheid. De verenigingen zijn betrokken in het informeel verticaal overleg werkgelegenheid en sociale economie, in een stakeholdersforum en een werkgroep binnen de VDAB en een overleg binnen de werkgroep arbeidsmarktbeleid van de SERV, waar de sociale partners rond de tafel zitten.

2. Forum van Etnisch-Culturele Minderheden vzw

Het huidige Minderhedenforum werd erkend in een Besluit van de Vlaamse Regering van 29 juni 1999, aangepast in het Besluit van 3 oktober 2003.

Het Forum van Etnisch-Culturele Minderheden, kortweg Minderhedenforum, is een verzameling van lokale zelforganisaties met uiteenlopende achtergronden

(meestal naar geografische herkomst, maar ook naar doelgroep, ...). In totaal zijn er veertien erkende landelijke verenigingen. Ze zijn bijna allemaal aangesloten behalve twee grote Antwerpse verenigingen: Federatie van Marokkaanse Verenigingen (FMV) en de Unie van Turkse Verenigingen (UTV).

Het Forum beperkt zich niet tot vertegenwoordiging van etnisch-culturele verenigingen, maar werkt ook ruimer door bevragingen en ontmoetingsmomenten met de achterban (Forumdagen, 'Ronde van Vlaanderen', ...). Afhankelijk van het dossier spreekt men relevante partners aan om het draagvlak waar nodig te verruimen (bijvoorbeeld studentenverenigingen).

Belangenbehartiging verloopt vanuit werkgroepen met vertegenwoordigers van de verenigingen, van waaruit ontwerpadviezen worden gemaakt. Goedgekeurde adviezen worden vervolgens met één stem gecommuniceerd. Het Forum vervult een secretariaatsfunctie.

Tewerkstelling is een van de topprioriteiten voor het Minderhedenforum. Dat verklaart ook de personeelsbezetting van drie voltijdse personeelsleden. Naast tewerkstelling, is het Forum actief rond onderwijs, media, ouderen en algemeen minderhedenbeleid. De leden (verenigingen en federaties) zijn in oorsprong socio-culturele verenigingen, en hebben doorgaans minder expertise over thema's zoals onderwijs, tewerkstelling of media. Door het Minderhedenforum worden ze aangesproken, gestimuleerd en ondersteund.

Op het vlak van tewerkstelling zijn er voor het forum twee belangrijke organen: het Stakeholdersoverleg van de VDAB en de Commissie Diversiteit van de SERV. Het zijn belangrijke kanalen om standpunten ingang te laten vinden, maar ook om toegang te krijgen tot informatie en nieuwe beleidsontwikkelingen.

3. Gebruikersoverleg Handicap en Arbeid

Het Gebruikersoverleg Handicap & Arbeid is in 2004 opgericht vanuit een project van GRIP (Gelijke Rechten voor Iedere Persoon met een handicap) dat kadert binnen de impulsmaatregelen van het beleid Evenredige arbeidsdeelname en Diversiteit (EAD-veld), met name binnen de organisaties van kansengroepen en sociale partners. Het platform werkt autonoom van GRIP.

Het Gebruikersoverleg Handicap en Arbeid ontstond als uitloper van een rondetafel georganiseerd over tewerkstelling voor mensen met een handicap in december 2003. In de periode voor de rondetafel waren de verschillende gebruikersorganisaties relatief weinig bedrijvig rond het thema tewerkstelling. In het algemeen kregen zorg en onderwijs de meeste aandacht.

In het Gebruikersoverleg reiken mensen met een handicap de knelpunten aan die ze ervaren in verband met het thema arbeid. Deelname aan het beleid vereiste ook verdeskundiging en ondersteuning. Een voltijdse medewerker brengt de organisaties maandelijks samen, ondersteunt het overleg en verricht er studiewerk voor.

Het Gebruikersoverleg ontplooit zijn activiteiten rond tewerkstelling in de brede zin: rond randvoorwaarden van werk zoals mobiliteit of toegankelijkheid, maar ook inactiviteitsvallen en financiële vallen waar mensen met een handicap mee geconfronteerd worden.

Het leeuwendeel van het werk van Gebruikersoverleg bestaat uit het opvolgen van het beleid en het inspelen op vragen vanuit het beleid. Dat gebeurt vooreerst via de adviezen die geformuleerd worden in de schoot van de Commissie Diversiteit van de SERV. Daarnaast neemt het Gebruikersoverleg deel aan het VDAB-stakeholdersoverleg. Momenteel levert men een actieve inbreng in de werkgroepen die zich buigen over de wijze waarop de trajectwerking van gehandicapten geïntegreerd zal worden in het aanbod van de VDAB.

Volgende organisaties maken deel uit van het overleg: Gelijke Rechten voor Iedere Persoon met een handicap (GRIP), Inclusie Vlaanderen, Katholieke Vereniging Gehandicapten (KVG), SIMILES, Vereniging Personen met een handicap (VFG) en het Vlaams Patiëntenplatform (VPP), dit is de koepel van 80 patiëntenorganisaties. Daarnaast ook handicapspecifieke organisaties zoals de vzw Belgische Multiple Sclerose Liga Vlaamse Gemeenschap (MS-liga), Blindenzorg Licht en Liefde, Federatie van Vlaamse DovenOrganisaties vzw (FEVLADO), de Federatie van Vlaamse Verenigingen tot Optimale Participatie en integratie van Dove en Slechthorende kinderen en volwassenen in de Samenleving (OPDOSS).

Bijlage 3/ Oriëntatiemogelijkheden

1. Het normaal economisch circuit

1.1 Voltijdse of deeltijdse job in loondienst

Klassiek wordt bij tewerkstelling in het normaal economisch circuit in de eerste plaats gedacht aan een voltijdse vaste job in loondienst. Daarnaast behoort evenwel ook arbeid in een deeltijds regime tot de mogelijkheden.

1.2 Interimwerk

Bij een job in loondienst kan het ook gaan over interimwerk. Voor kansengroepen is interimwerk vaak (terug) de eerste kennismaking met de arbeidsmarkt. Interimwerk geeft hen de kans talenten te tonen en ervaring op te doen. Bij specifieke maatregelen zoals invoeginterim en IBO-interim begeleidt de uitzendsector kansengroepen ook na de matching.

1.2.1 Invoeginterim

Invoeginterim ging van start in 2000 en beoogde de duurzame integratie van OCMW-cliënten in de arbeidsmarkt via uitzendarbeid. Uitzendkantoren werden geëngageerd om deze doelgroep te werk te stellen, op te leiden en te begeleiden. Initieel waren de verwachtingen erg hoog gespannen, maar door de omslag in de arbeidsmarktcultuur daalde de vraag en steeg het aanbod van uitzendkrachten. Dit maakte dat deelnemers aan invoeginterim, die tot de zwakkere werkzoekenden gerekend konden worden, niet meer aan bod kwamen en dat de maatregel invoeginterim deels implodeerde (Fripont et al., 2002 in Heylen & Bollens, 2007: 7).

Specifiek ten aanzien van personen met een handicap is er het recent afgeronde project 'Plug in Gaps'. Via Plug in Gaps trachten verschillende partners uit het ATB-netwerk (thans GTB) en de uitzendsector, met behulp van specifieke methodieken, de tewerkstellingskansen van deze personen via de uitzendsector te vergroten. Voor een beschrijving van de methodiek verwijzen we naar hoofdstuk 3.

1.2.2 IBO-interim

Op 14 juli 2006 keurde de ministerraad de start van de Individuele Beroepsopleiding-interim (IBO-interim) goed. Via een IBO-interim traject werkt men gedurende één maand als uitzendkracht voorafgaand aan een IBO, die maximum zes

maanden kan duren. Daarna krijgt de werknemer een contract van onbepaalde duur. Kansengroepen krijgen door deze combinatie extra mogelijkheden om ervaring op te doen op de werkvloer en ingang te vinden op de arbeidsmarkt. IBO-interim richt zich exclusief op ouderen (50+), personen met een arbeidshandicap en allochtonen. Zowel het zoeken van de juiste kandidaten en van de ondernemingen als de begeleiding tijdens de IBO-interim is in handen van de uitzendsector. VDAB sluit hiervoor een samenwerkingsovereenkomst met de Federatie van Uitzendbureaus (Federgon-uitzendarbeid) af. (Persbericht 060714 IBO-interim, www.vlaanderen.be)

1.3 Werken als zelfstandige

Naast werken in loondienst behoort ook een job als zelfstandige tot de mogelijkheden. Bepaalde projecten focussen op het starten als zelfstandige voor specifieke kansengroepen. Zo is er het Brussels project 'Rainbow Economy' dat asielzoekers en mensen met een recente migratiegeschiedenis werkervaring wenst aan te bieden als zelfstandig ondernemer in een Belgische context. In hoofdstuk 3 werd dit project meer in detail besproken.

2. Tussen het NEC en de sociale economie

2.1 Invoegbedrijf

Invoegbedrijven zijn startende bedrijven die, na een invoegperiode waarbij ondersteuning nodig is, hun plaats innemen in het NEC. Invoegbedrijven hebben een maatschappelijke meerwaarde en recruterende werknemers uit de groep van moeilijk te plaatsen werkzoekenden (Heylen & Bollens, 2007: 55). Tegenwoordig kunnen ook invoegafdelingen in bestaande bedrijven worden voorzien.

2.2 Supported employment

Bij 'supported employment' worden personen met een beperking met ondersteuning van een jobcoach tewerkgesteld bij reguliere werkgevers.⁷⁶

⁷⁶ Voor een uitgebreide beschrijving van 'supported employment' verwijzen we naar het recent afgeronde rapport: Heylen V. & Bollens J. (2007), Supported employment. Wenselijkheid, haalbaarheid en vormgeving van een nieuw instrument ten behoeve van het Vlaams arbeidsmarktbeleid, HIVA-K.U.Leuven, 88 p.

3. De sociale economie⁷⁷

3.1 Beschutte werkplaats

Al meer dan 40 jaar verschaffen beschutte werkplaatsen aangepaste arbeid aan personen met een handicap, werkzoekenden die door een handicap voorlopig of definitief niet aan de slag kunnen op de gewone arbeidsmarkt. De Vlaamse Federatie van Beschutte Werkplaatsen (VLAB) definieert een beschutte werkplaats als volgt:

“Een beschutte werkplaats is in de eerste plaats een tewerkstellingsplaats voor alle werkwil-lige personen met een arbeidshandicap die tijdelijk of definitief niet in het normaal econo-misch circuit terecht kunnen, waarbij personen met een handicap de prioritaire doelgroep vormen. De beschutte werkplaatsen dienen ernaar te streven om in de eerste plaats de beschikbare arbeidsplaatsen toe te wijzen aan personen met een handicap, met specifieke aan-dacht voor de zwakke werknemers. Uiteindelijk doel van de beschutte werkplaats is de tewerkstelling van personen met een arbeidshandicap met het oog op hun verbeterde integra-tie in de maatschappij. De arbeid staat dus centraal.” (<http://www.socialeconomie.be>)

3.2 Sociale werkplaats

Het decreet van 14 juli 1998 inzake sociale werkplaatsen erkent voorzieningen die via het opzetten van een bedrijfsactiviteit aan zeer moeilijk bemiddelbare werk-zoekenden werkgelegenheid verschaffen in een beschermde werkomgeving. Sociale werkplaatsen bieden permanent gesubsidieerde tewerkstelling aan laagge-schoolde werkzoekenden (via een contract van onbepaalde duur) die al vijf jaar inactief zijn en geen diploma hoger secundair onderwijs hebben. Tegelijk bieden ze aan die personen die door een cumulatie van achterstellingsfactoren (persoons-en omgevingsgebonden factoren) geen job in het reguliere circuit kunnen vinden of kunnen houden, werk op maat aan. Het verschil met werkervaringsbedrijven is dat de tewerkstelling hier een permanent karakter heeft. Het gaat met andere woorden om duurzame bescherming.

Tewerkstelling wordt gefinancierd met loonsubsidies aangevuld met eigen opbrengsten van de sociale werkplaats. Doorstroming wordt niet uitgesloten, maar wordt niet als norm vooropgesteld. Sociale werkplaatsen zijn voornamelijk georganiseerd door vzw's, coöperatieven of publiekrechtelijke organisaties (gemeenten, OCMW's, provincies, ...) (<http://www.socialeconomie.be>).

⁷⁷ Voor gedetailleerde informatie over sociale economie: zie www.socialeconomie.be.

3.3 Buurt- en nabijheidsdiensten

Buurt- en nabijheidsdiensten zijn twee verschijningsvormen van één voorziening. De gemeenschappelijke definitie is:

“Een buurt- of nabijheidsdienst is een dienstverlenende voorziening met volgende geïntegreerde kenmerken:

- *ze verhoogt de leefkwaliteit van de gebruikers door in te spelen op relevante collectieve en persoonlijke behoeften;*
- *ze creëert duurzame arbeidsplaatsen voor alle medewerkers, waarvan minstens de helft gerekruteerd wordt uit ‘kansengroepen’;*
- *ze betreft medewerkers en andere belanghebbenden op een participatieve wijze bij zowel de interne organisatie als de externe dienstverlening.”*

Kort samengevat omvatten 3 doelstellingen de eigenheid van buurt- en nabijheidsdiensten:

- Arbeid en vorming op maat, waardoor mensen terug actief kunnen deelnemen aan het maatschappelijk leven en hun inkomen kunnen verhogen. Bij dit alles wordt maximaal rekening gehouden met de competenties, wensen en persoonlijke situatie van de medewerkers. De activiteiten van buurt- en nabijheidsdiensten worden gedragen door de werknemers zelf. Actieve participatie is dan ook een belangrijk principe in de opstart en de verdere uitbouw.
- Dienstverlening voor buurt en/of buurtbewoners. Dit kunnen zowel diensten aan huis (poetsen, tuinieren, strijken, ...) als diensten voor de globale buurt zijn (kinderwerking, wijkrestaurant, ...).
- Werken aan leefbaarheid, waarbij werknemers, buurtbewoners, lokale overheid (OCMW en diensten van de gemeente) en opbouwwerkers optreden als evenwaardige partners. In het kader van deze laatste doelstelling werd er een projectenfonds gestart voor de erkenning en subsidiëring van voorbeeldprojecten in het kader van nabijheidsdiensten in de toeristische sector (<http://www.socialeconomie.be>).

ATD Vierde Wereld onderstreept het belang van buurtdiensten als opstap naar werk voor kansarmen:

“Belangrijk hierbij zijn de lage en brede instap, gekoppeld aan opleiding en groei op maat. Deze lage en brede instap wordt gerealiseerd omdat men de arbeidsactiviteiten afstemt op de noden van de buurt, de wijk, het dorp en op de capaciteiten van de personen die in het normaal economisch circuit (nog) geen duurzame tewerkstelling vinden. (...) De term ‘arbeid’ krijgt hier een bredere betekenis dan de enge definitie van ‘betaalde arbeid’. Mensen die moeilijk toegang hebben tot de reguliere arbeidsmarkt kunnen zich zinvol inzetten op maat van hun mogelijkheden en tegelijkertijd hun inkomenssituatie verbeteren. De betrokken personen moeten zelf natuurlijk ook overtuigd zijn van het nut van die taken en van de bestaande invoegkansen opdat ze zich kunnen ontplooien en eventueel evolueren naar andere vormen van tewerkstelling. Door hun goede toegankelijkheid en hun werkwijze moeten

buurtdiensten die mensen kunnen opnemen die geen plaats vinden in bestaande opleidings- en tewerkstellingsinitiatieven en hen meenemen in een traject van ontplooiing op maat. (...) Buurtdiensten situeren zich in het raakvlak tussen de bestuurlijke bevoegdheden Tewerkstelling en Welzijn.” (ATD Vierde Wereld, 2004: 18)

Interimkantoren stellen steeds vaker mensen te werk via dienstencheques. In dit geval horen buurt- en nabijheidsdiensten ook deels thuis in het normaal economisch circuit.

3.4 PWA

Met de komst van de buurt- en nabijheidsdiensten en, hiermee samenhangend, de afschaffing van de PWA-activiteit ‘huishoudelijke hulp voor particulieren’ is de toekomst van het PWA (Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap) onduidelijk. Uit onderzoek van Van Hemel en Struyven (2007) blijkt dat, omwille van de onzekere toekomst, het PWA door andere trajectbegeleidingspartners nog nauwelijks als een mogelijke tussenschakel van een traject wordt gezien. Het PWA ziet zichzelf evenwel als een belangrijke aanvulling op het reguliere aanbod met betrekking tot de doelgroep ‘oudere werkzoekenden’. Voor deze en andere zwakke groepen kan PWA-werk een duurzame oplossing zijn en een eindpunt in een traject.

“In Leuven werden daartoe afspraken gemaakt met de VDAB. Wanneer een PWA-werknemer kampt met een attitudeprobleem, de overschakeling een financieel nadeel inhoudt of de werknemer 33 procent arbeidsongeschikt is, kan de werknemer bij het PWA blijven en wordt hij niet verder door VDAB opgevolgd.” (Van Hemel & Struyven, 2007: 100)

3.5 Enclavewerking (bijvoorbeeld vanuit een beschutte werkplaats)

Sommige beschutte werkplaatsen bouwen naast de tewerkstelling in de eigen werkplaats ook een enclavewerking uit, waarbij mensen in kleine groep in het normaal economisch circuit tewerkgesteld zijn. Belangrijk hierbij is dat zij in hun job begeleid worden door een begeleider vanuit de beschutte werkplaats. De werknemer blijft contractueel in dienst bij de beschutte werkplaats en werkt bijgevolg aan dezelfde voorwaarden (loon, ...) als in de beschutte werkplaats (Heylen & Bollens, 2007).

3.6 Artikel 60§7, WEP et al.

Naast bovengenoemde voorbeelden zijn er diverse andere tewerkstellings- en werkervaringsmaatregelen. Hierbij denken we onder meer aan tewerkstelling vanuit het OCMW in het kader van Artikel 60§7, het opdoen van werkervaring in het kader van WEP, et al. Belangrijk hierbij is dat er na afloop van de tewerkstellingsperiodes voldoende aandacht gaat naar nazorg en verdere begeleiding, dit

om te vermijden dat werkzoekenden opnieuw in een carrousel van tijdelijk werk en uitkeringen terechtkomen.

4. Arbeidszorg: tussen de sociale economie en maatschappelijke integratie

Niet voor iedere werkzoekende is tewerkstelling in het betaalde economische circuit een optie. Ook voor hen is het evenwel van belang dat een perspectief geboden wordt. We voorzien voor deze mensen een (tijdelijke) tewerkstelling in het kader van arbeidszorg.

In 2006 waren er in Vlaanderen 128 arbeidszorginitiatieven werkzaam die in totaal aan 3 239 personen arbeidszorg aanboden (Frans, 2006). Arbeidszorg is evenwel geen nieuw verschijnsel. Al sinds een aantal decennia zijn er vanuit diverse welzijnssectoren initiatieven gegroeid: de geestelijke gezondheidszorg, de zorg voor personen met een handicap, het algemeen welzijnswerk en de sociale werkplaatsen.

Met de vraag wat arbeidszorg is, zijn bovenstaande sectoren, evenals de provinciebesturen, begin 2001, op initiatief van de Koning Boudewijnstichting, rond de tafel gaan zitten. Uit deze rondetafelgesprekken resulteerde een consensusstekst over het concept arbeidszorg en hoe het beleid hierop zou moeten inspelen. Arbeidszorg wordt hierin als volgt omschreven:

- deelname aan arbeidsmatige activiteiten bevordert de kansen op maatschappelijke (re)integratie en participatie en maakt latente functies van arbeid bereikbaar;
- arbeidszorg richt zich tot personen die omwille van persoons- en/of maatschappijgebonden redenen niet (meer) kunnen werken onder een arbeidscontract in het reguliere of beschermende tewerkstellingscircuit. De doelgroep situeert zich tussen werken en welzijn, tussen arbeid en zorg. Arbeidszorg pretendeert niet de maatschappelijke vraagstukken omtrent arbeid op te lossen, wel een bijdrage te leveren door aan te tonen hoe arbeid kan fungeren als middel om via de methodiek van begeleid werken te komen tot sociale activering van doelgroepen die door persoonlijke en/of maatschappelijke omstandigheden (voorlopig) niet in staat zijn tot loonvormende activering.

De doelstellingen van arbeidszorg situeren zich op drie vlakken:

- recht op arbeid;
- maatschappelijke integratie en participatie;
- een leefbaar minimuminkomen (www.socialeconomie.be).

De consensusstekst resulteerde later in een visietekst. Hierin lezen we dat arbeidszorg bedoeld is voor mensen die niet, nog niet of niet meer terechtkunnen in het

reguliere of beschermde arbeidscircuit. Arbeidszorg wil ook voor deze mensen het recht op arbeid waarborgen. Arbeidszorg biedt hen arbeidsmatige activiteiten aan in een werkomgeving die ofwel op productie ofwel op dienstverlening is gericht, en ondersteunt hen daarbij. Arbeidszorg brengt de latente functies van arbeid (met name een zinvol bestaan, persoonlijke emancipatie, maatschappelijke erkenning en sociale integratie) in hun bereik en draagt zo bij tot het algemeen welzijn van deze arbeidszorgmedewerkers.

De arbeidszorgmedewerkers vormen een *heterogene groep* met een homogeen lot: ze vinden geen werk in het arbeidscircuit omdat ze niet, niet meer of nog niet beantwoorden aan de hoge productiviteitseisen van de hedendaagse loonarbeid. Het gaat om drie grote groepen:

- personen met een psychische of psychiatrische problematiek;
- personen met een lichamelijke of mentale handicap;
- personen in een meervoudige achterstellingsproblematiek.

In deze laatste groep treffen we bijvoorbeeld mensen aan met een justitieel verleden, met problematische sociale relaties, verslaafden, kansarmen, thuislozen, mensen uit begeleid wonen of wonend in een opvangcentrum, mensen met instellingsverleden, personen met een handicap.

Het gaat om personen die uitgesloten worden van vormen van institutionele arbeid. En rond deze uitsluiting van de arbeidsmarkt spint zich vaak een kluwen van uitsluitingen in andere levensdomeinen: vorming, wonen, gezondheid, vrije tijd. Deze factoren maken dat deze mensen vaak nog wel willen werken maar niet, niet meer of nog niet kunnen werken. Het komt er dan ook op aan de verborgen capaciteiten van deze mensen aan te spreken.

De arbeidszorg biedt deze mensen een waaier van arbeidsmatige activiteiten aan. Die moeten voldoende gedifferentieerd en complementair zijn want de behoeften en verwachtingen van de arbeidszorgmedewerkers zijn divers. De activiteiten, de omgeving waarin ze plaats hebben en de begeleiding moeten voor iedere medewerker op maat gekozen worden. Er kan daarvoor een eigen beschermende werksituatie gecreëerd worden, of een beschermde werkplek binnen een bestaande werkomgeving. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen werken in een atelier, individueel begeleid werken, werken in een enclave (werkeiland) of thuiswerk.

Arbeidszorg is voortdurend op zoek gaan naar het meest gepaste arbeidsaanbod voor de meest kwetsbaren op de arbeidsmarkt. Het is sámen op zoek gaan, met verschillende sectoren en over de grenzen van deze sectoren heen. De arbeidszorg is een gemeenschappelijk streven om mét de betrokkenen, een juiste plaats in de economie en in de samenleving te vinden. Die juiste plaats wordt afgemeten aan de mate waarin de arbeidszorgmedewerker zijn capaciteiten ten volle kan benutten en ontplooiën. Daartoe moeten de sectoren, over de grenzen van hun regelge-

ving, van hun financiering en van hun doelgroepomschrijving heen, mensen kunnen toeleiden naar die arbeidsplek die het best geschikt is voor hen en die het best beantwoordt aan hun vraag. Werk op maat, zorg op maat, zelfbepaling en traject vormen de vier sleutelwoorden. Alleen zo kan de arbeidszorg fungeren als onderste vangnet en kan worden voorkomen dat mensen zelfs door de mazen van dit laatste (arbeids-)net glippen (<http://www.sst.be/news/pdf/Arbeidszorg.pdf>).

Een belangrijke aanvulling is dat mensen die arbeidszorg verrichten een beroep kunnen blijven doen op hun *uitkering* (werkloosheidsuitkering, leefloon, tegemoetkoming voor gehandicapten, invaliditeitsuitkering). In sommige gevallen krijgen de medewerkers een bijkomende (beperkte) vergoeding voor hun prestaties. Ook de intensieve begeleiding is een kenmerk. Het onderscheid met dagbesteding in dagcentra (zie verder) zit in het feit dat arbeid nog altijd centraal staat: er wordt een overeenkomst afgesloten, men presteert een minimum aantal uren per week op regelmatige basis, er worden goederen geproduceerd of diensten verleend, die aan een marktprijs worden aangeboden (Frans, 2006: 58).

5. Maatschappelijke aansluiting en ontwikkeling

Hiervoor verwijzen we naar hoofdstuk 5.

Bijlage 4 / Beoordelingsblad DUURI

DUURI		Elektronisch beoordelingsblad			
Naam	Geslacht: V/M	Geboortejaar			
<i>Facet</i>	<i>Hulpbronnen</i>	<i>Uitdagingen</i>	<i>Noden</i>	<i>Diensten</i>	<i>Oprvolging Datum</i>
Werk					
Werkloosheid					
Opleiding					
Vaardigheden					
Leren					
Mogelijkheden					
Inkomen					
Misbruik alcohol en drugs					
Dagelijks leven					
Interactie met familiaal en natuurlijk netwerk					
Diensten					
Speciale signalen					
Hindermissen					
Vragen					

<i>Beoordeling</i>	Datum	Proces	Gestart	Beëindigd
Mogelijkheden tot werk	zwak - gematigd - goed	Samenvatting		
Vaardigheden	zwak - gematigd - goed			
Mogelijkheden tot werk	Index			
Arbeidsbemiddelaar				
Sociaal werker/- pedagoog				

BIBLIOGRAFIE

- (X) (2004), *Arbeid en het recht op participatie. Thematische werkgroep 'Arbeid, werkloosheid, sociale zekerheid'*, ATD Vierde Wereld.
- (X) (2006), *Overzicht van de tewerkstellingsmaatregelen voor gerechtigden op maatschappelijke integratie of een financiële maatschappelijke hulp*, POD Maatschappelijke integratie.
- (X) (2006), *Tendering activeringsbegeleiding voor langdurig werkzoekenden in kader van meerbanenplan*, Algemene offerteaanvraag, Bestek nr. 06/1022, VDAB, Brussel (87 p.) (www.vdab.be/tenderingactivering).
- (X) (2006), *Uitvoering meerbanenplan: IBO-interim van start*, Persbericht 060714 IBO-interim (www.vlaanderen.be).
- (X) (2007), *Enquête 'Sluitende aanpak', Een ABVV-onderzoek naar de kwaliteit van de VDAB-dienstverlening aan werklozen*, Persdossier Vlaams ABVV, 28 juni 2007 (www.vlaamsabvv.be).
- (X) (2007), *Buitenkans voor (ex)-ISD-ers*, DWI Amsterdam.
- (X) (2007), *Format indiening eindverantwoordelijkheid projecten Innovatieprogramma Werk en Bijstand*.
- (X) Nota aan de Vlaamse Regering. Betreft: *Invulling meerbanenplan budgetlijnen arbeidszorg en intensieve trajecten: werkzoekenden in arbeidszorg en intensieve trajecten op sporen*, Kabinet van de vice-minister-president, Vlaams minister van Werk, Onderwijs en Vorming.
- Aho S. (2007), 'Basic income support and services for uninsured jobseekers: German and Finnish institutions and reforms compared', *Comments and statements for Peer Review Berlin, 17-18 April 2007*, Work Research Centre, University of Tampere, Finland.
- Arnkil R. (2004), 'The Active Labour Market Policy Reform - The Second Wave', *Discussion Paper Peer Review, 13-14 May 2004*, Helsinki.
- Arnkil R. et al. (2007), *Public employment services in Finland today and tomorrow, English summary of the intermediate evaluation of the Finnish public employment service reform*, niet-gepubliceerde nota.
- ATD Vierde Wereld (2004), *Arbeid en het recht op participatie*, ATD Vierde Wereld, Brussel.

- ATD Vierde Wereld, Koning Boudewijnstichting, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (1994), *Algemeen Verslag over de Armoede (AVA)*, Koning Boudewijnstichting, Brussel.
- Berger P. L. & Berger B. (1972), *Sociologie, een biografische opzet*, Ambo, Baarn.
- Bervoets A. (2005), 'Een modeltraject naar arbeid', *Alert*, jrg. 31/2, p. 38-50.
- Bonvin J-M. & Farvaque N. (2005), 'Inzetbaarheid en ontwikkelingsmogelijkheden: de rol van lokale instellingen bij de implementatie van sociaal beleid', *Tijdschrift voor Arbeid en Participatie*, jrg. 26, nr. 2/3.
- Bouwen G. (red.) (2007), *Van bezieling tot beweging. De waarderende benadering toegepast*, Stebo vzw, Genk.
- Chapin, R.K. (1995), Social policy development: the strengths perspective, in: *Social Work*, 40, 4, pp. 506-514.
- Chettle A., De Craene A., Vandewege J. & Alaerts M. (2007), *Ontwikkelingsopdracht proeftuin leerwerkbedrijf Vlaanderen*, Eindrapport, januari 2007.
- Consultatiebureau voor Arbeid en Zorg (2006), *Screening en Assessment*, interne nota.
- Consultatiebureau voor Arbeid en Zorg (2007), *Passer, profielbepaling door assessment en het ruggengraat instrument, voorstelling aan ATB*, intern document.
- Cumps K. et al. (2007), *PluginGaps. Eindverslag*, (www.pluginGaps.be).
- De Craene A. (2007), *Een leven lang leren is plezant mits de goeie aanpak. Competenties ontwikkelen op de werkeroaringsplek*, Levanto, Antwerpen.
- De Cuyper P. & Struyven L. (2004), *De trajectbegeleiding van werklozen in Vlaanderen: de kloof tussen beleid en uitvoering onderzocht. Deel 1: Casestudies (met synthese en beleidsaanbevelingen)*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- De Cuyper P. (2006), 'De proeftuin tendering: een innovatie op de Vlaamse arbeidsmarkt', *OCMWWisies*, nr. 2, april-mei-juni 2006.
- De Schampheleire J. & Geens M. (2005), 'Loopbanen en keuzen', *Tijdschrift voor Arbeid en Participatie*, jrg. 26, nr 2/3.
- Demeyer B., Princen M. & Van Regenmortel T. (1998), *Positieve tewerkstellingsporen in de OCMW's. Een kijk op een gevarieerde praktijk*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Driessens K. & Van Regenmortel T. (2006), *Bind-kracht in armoede. Boek 1. Leefwereld en hulpverlening*, Uitgeverij LannooCampus, Leuven.
- Equalproject Labourforneighbour (2007), *Krachtgerichte activering van kansengroepen in een buurt*, Stad Antwerpen, afdeling Werk en Economie, Antwerpen.
- European Commission - EQUAL (z.d.), *Recognising your own potential. EQUAL assists people with disabilities to become actors in their own integration. Policy Briefs*, (http://ec.europa.eu/employment_social/equal/policy-briefs/etg1-disability-integration_en.cfm).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2002), *Integrated approaches to active welfare and employment policies*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- European Social Network (2006), *Social Services and Social Inclusion*, Brighton.

- European Union Agency for Fundamental Rights (2007), *Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU-FRA 2007*, Wenen.
- Federatie van Consultatiebureaus (2006b), *Standpunt over de conceptnota 'Trajectwerking personen met een arbeidshandicap'*. (<http://www.consultatiebureaus.be/-News/news.htm>)
- Frans M. (2006), 'Arbeidszorg van A tot Z', In: *Alert*, jrg. 32, nr. 3, p. 58-65.
- Frère J.-M. (1997), *Doelgroepen herinschakelen op de arbeidsmarkt. Tussentijdse evaluatie van het federale Doelstelling 3 programma 1994-1996*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Gebruikersoverleg Handicap & Arbeid (2005), *De toewijzing van ondersteuning voor de professionele integratie van personen met een arbeidshandicap na de overheveling van het deel opleiding en tewerkstelling van het VFSIPH naar het beleidsdomein Werkgelegenheid*, Visietekst Gebruikersoverleg Handicap & Arbeid, intern document.
- Gebruikersoverleg Handicap & Arbeid (2006a), *Visietekst naar aanleiding van de ronde tafel werk op maat*, intern document.
- Gebruikersoverleg Handicap & Arbeid (2007a), *Een multidisciplinaire kijk op het vlak van werk, nodig voor een optimale ondersteuning van mensen met een arbeidshandicap?!*, intern document.
- Gebruikersoverleg Handicap & Arbeid (2007b), *Insteek toegankelijkheid denkdag VDAB en partners*, intern document.
- Genova A. (2006), 'Integrated services: the Neoliberalist welfare rhetoric and the path dependent nature of urban governance in Finland and Italy', paper gepresenteerd op de ASPEN/ETUI conferentie in Brussel op 21 oktober 2006.
- GRIP, *Bevraging: Tewerkstelling van personen met een handicap*, intern document.
- Hermans K. (2005a), *De actieve welvaartsstaat in werking: een sociologische studie naar de implementatie van het activeringsbeleid op de werkloer van de Vlaamse OCMW's*, Faculteit Sociale wetenschappen-K.U.Leuven, Leuven.
- Hermans K. (2005b), 'Hoe activerend zijn de OCMW's?', *LOKAAL*, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, nr. 12, p. 20.
- Herriger N. (1997), *Empowerment in der Sozialen Arbeit. Eine Einführung*, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart-Berlin-Köln.
- Heylen V. & Bollens J. (2007), *Supported employment*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2007), *Verslag 2007*, Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Brussel, (<http://www.meta.fgov.be>).
- Hoornaert S., El Omari A. & El Bouchttaoui A. (2006), 'Meer en beter werk voor etnisch-culturele minderheden', reflectie na *Open Forumdag* 12 november 2005, Forum voor Etnisch-Culturele Minderheden.
- Jacobs G., Braakman M. & Nouweling J. (2005), *Op eigen kracht naar gezond leven. Empowerment in gezondheidsbevordering: concepten, werkwijzen en onderzoeksmethoden*. Universiteit voor Humanistiek, Utrecht.
- Jespers G. (2007), *Sociale economie: Maatschappelijke winstmaximalisatie. De balans van 12 praktijkvoorbeelden*, VOSEC vzw, Acco, Leuven.

- Karjalainen V. (2007), *Active labour market policy & Active social policy: Integrated approach in Finland*, presentatie 13 maart 2007, Stakes, Helsinki.
- Kauppi H. (2006), *Evaluating Impacts and Cost-Effectiveness of Active Social Policy and Active Labour Market Policy on Inclusion*, Ministry of Labour, Helsinki.
- Kauppi H. (ed., 2007), *Evaluating the longer-term of an employment strategy*, Ministry of Labour, Helsinki, (http://www.mol.fi/mol/en/99_pdf/en/90_-_publications/evaluating_finalreport_2007.pdf).
- Keskatilo E. (2005), 'De individuele benadering in Fins activeringsbeleid', *Tijdschrift voor Arbeid en Participatie*, jrg. 26, nr. 2/3.
- Keskatilo E. (2007), 'Between universal policy and individualised practise: analysing activation policy in Finland', in R. Van Berkel & B. Valkenburg, *Making it personal. Individualising activation services in the EU*, The Policy Press, Bristol.
- Keskatilo E. & Mannila S. (2004), 'Activation policy - an answer to the problem of long-term unemployment and exclusion?', in M. Heikkilä, M. Kautto (eds.), *Welfare in Finland*, Stakes, Helsinki.
- Layard R., Nickell S. & Jackman R. (1991), *Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market*, Oxford University Press, Oxford.
- Leroy F. (2006), 'De sluitende aanpak ontsluiert', *Samenleving en politiek*, jrg. 13/2006, nr. 7.
- Leroy F., Holderbeke F. & Degraeve G. (2007), 'Death Valley of Golden Gate? Uitdagingen van de transitionele arbeidsmarkt voor kansengroepen', in P. Develtere, I. Nicaise & J. Pacolet (red.) (2007), *Werk en Wereld in de Weegschaal. Confronterende visies op onderzoek en samenleving*, Uitgeverij LannooCampus, Leuven, p. 109-120.
- Libert V. (2006), *De Socioprofessionele Balans in het OCMW, VVSG-Pockets lokale besturen*.
- Life (Local Inclusion for Everyone) Communitarian Initiative Equal II Phase (2007), *Social Economy and territorial networking in Belgium, Italy, the Netherlands and Poland*. Final Transnational Report.
- LWB Stad Gent (2005), *Definitieve combatcompetentielijst*, niet gepubliceerd document.
- Ministry of Labour (2006), *Labour Force Service Centres*, niet-gepubliceerde nota, Helsinki.
- Ministry of Labour (2007), *Nationwide customer criteria for labour force service centres*, niet-gepubliceerde nota, Helsinki.
- Ministry of Social Affairs and Health (2006a), *Trends in Social Protection in Finland 2005-2006*, Helsinki.
- Ministry of Social Affairs and Health (2006b), *National Reports on Strategies for Social Protection and Social inclusion*, Finland, Helsinki.
- Net-Werk Gent (2005), *Kansengroepen competentiegericht screenen en oriënteren naar werk*. Neerslag van het Rond de Tafelgesprek n.a.v. het Combat project op 23 september 2005.

- Nicaise I. (2007), 'Unemployment and non-employment: towards an integrated approach', Paper gepresenteerd aan EC's Thematic Review Seminar *Modernising and activating benefit and social protection systems to promote employment*, 28 maart 2007, Brussel.
- Notermans A.M. (1998), *Gek van werk. Arbeidstoeleidingsmethodieken voor personen met psychiatrische beperkingen*, Uitgeverij SWP, Utrecht, 160 p.
- Øverbye E. (2006), 'Activation Policy in the Nordic Countries', *Jaarboek NOSOSCO* (Nordic Social-Statistical Committee), Oslo.
- Peterson N.A. & Zimmerman M.A. (2004), 'Beyond the Individual: Toward a Nomological Network of Organizational Empowerment', *American Journal of Community Psychology*, Vol. 34, nr. 1-2, p. 129-145.
- Rambhadjan T. & Matulesy B. (2003), *Handreiking stimuleringsprojecten allochtonen*, Forum, instituut voor multiculturele ontwikkeling, Utrecht.
- Rappaport J. (1984), 'Studies in empowerment. Introduction to the issue', *Prevention in Human Services*, 3, p. 1-7.
- Roemer J. E. (1996), *Theories of distributive justice*, Harvard University Press, p. 163-203.
- Rubbrecht I., Matheus N., D'Addio A. & Nicaise I. (2005), *Sociale tewerkstelling in Vlaanderen: effecten en maatschappelijk rendement op lange termijn*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Rubbrecht I. & Nicaise I. (2002), *Duurzame arbeidsmarktintegratie van zwakke werkzoekenden: eerste resultaten*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Samoy E. (2006), *Handicap en Arbeid. Overzicht van de ontwikkelingen*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Werk en Sociale Economie, Brussel.
- Samoy E. & Sannen L. (2002), *Screening en diagnose van arbeidsgehandicapten: instrumentarium en praktijk*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Samoy E. (2007a), 'Op weg naar een inclusief arbeidslandschap: handicap en arbeid een jaar na de bestuurlijke overheveling', *Echo's uit de gehandicaptenzorg*, 28(2007)2, VIBEG, Leuven, p. -8.
- Samoy E. (2007b), 'Verleden, heden en toekomst van de arbeidsmarktintegratie van mensen met een handicap', in P. Develtere, I. Nicaise, J. Pacolet & T. Vandenbrande (red.), *Werk en Wereld in de Weegschaal*, Uitgeverij LannooCampus, Leuven.
- Sannen L., Degrave F., Steenssens K., Demeyer B. & Van Regenmortel T. (2007), *Leven (z)onder leefloon. Deel 2: Methodiekboek bij onderbescherming: hefboven voor proactief handelen vanuit het OCMW*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Sannen L., Struyven L. & Vos S. (2000), *De Vlaamse OCMW's in het arbeidsmarktbeleid: van stille actor tot actieve partner*, Analyse van beleidsinspanningen en samenwerkingsverbanden, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Sannen L. (2003), *Drempels naar welzijnsvoorzieningen: de cliënt aan het woord*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Sen A. (1993), 'Capability and Well-being', in M. Nussbaum & A. Sen (eds.), *The Quality of Life*, Clarendon Press, Oxford, p. 30-53.

- Simon B.L. (1994), *The empowerment tradition in American social work. A history.* Empowering The Powerless: A Social Work Series, Columbia University Press, New York.
- Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (2005), *Aanbeveling. Operationalisering van het concept personen met een arbeidshandicap*, SERV-Com80(Handicap)/D-05/29, Brussel.
- Solomon B. (1976), *Black Empowerment. Social work in oppressed communities*, Columbia University Press, New York.
- Speer P.W. & Peterson N.A. (2000), 'Psychometric properties of an empowerment scale: testing cognitive, emotional, and behavioral domains', *Social Work Research*, 24 (2), p. 109-118.
- Speer P.W., Jackson C.B., Peterson N.A. (2001), The relationship between social cohesion and empowerment: support and new implications for theory, *Health Education and Behavior*, Vol. 28, 6, p. 716-732.
- Spies H. & Vanschoren J. (2005), *Maatschappelijke participatie. Handboek voor trajectbegeleiders sociale activering, arbeidsintegratie en activerende hulpverlening*, Jan van Arkel, Utrecht.
- Steenssens K. (2001), 'De structuren van het dagelijks leven. Fragmenten uit tien jaar kijken naar de marge', in J. Vranken, D. Geldof, G. Van Menxel, & J. Van Otsel (2001), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2001*, Acco, Leuven/Leusden, p. 51-69.
- Steenssens K. & Van Regenmortel T. (2007), *Empowerment Barometer. Procesevaluatie in buurtgebonden activeringsprojecten*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Steenssens, K., Degavre, F., Sannen, L., Demeyer, B., Van Regenmortel, T. (m.m.v. De Blander, R. & Nicaise, I.) (2007), *Leven (z)onder leefloon. Deel 1. Onderbescherming onderzocht*, HIVA-K.U.-Leuven, Leuven.
- Steenssens K., Vandenabeele J. & Vranken J. (1996), *De netwerken van de armen*, Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden, Brussel.
- Steunpunt Lokale Netwerken (2006), *De trajecttendering en de niet-commerciële derden*, Nota aan het VDAB-trajecttenderteam, December 2006.
- Steunpunt Lokale Netwerken (2006), *Werken met competenties. Motor van innovatie*, december 2006, 117 p.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2001), *In dialoog, zes jaar na het Algemeen Verslag over de Armoede. Eerste tweemaalig verslag*, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, Brussel.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2003), *In dialoog. Tweejaarlijks verslag*, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, Brussel.

- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2004), *Een bijdrage tot de evaluatie van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie*, nota overhandigd aan de Minister van maatschappelijke integratie, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, Brussel.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2005), *Armoede uitbannen. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks verslag*, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, Brussel.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2007), *Strijd tegen armoede. Evoluties en perspectieven. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks verslag*, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, Brussel.
- Struyven L. (2007), 'Arbeidsbemiddeling publiek/privaat. De lange schaduw van het publiek systeem in Vlaanderen', in P. Develtere, I. Nicaise, J. Pacolet (red.) (2007), *Werk en Wereld in de Weegschaal. Confronterende visies op onderzoek en samenleving*, Uitgeverij LannooCampus, Leuven, p. 136-147.
- Struyven L. et al. (2007), *Naar één loket voor werk. Synthese en aanbevelingen over de ruimtelijke spreiding en het partnerschap van de werkwinkel*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Struyven L. & Vanhoren I. (2004), *Neemt de markt over? Ontwerpkeuzes voor marktwerking bij de begeleiding van langdurig werklozen in Vlaanderen*, Expertisenrapport, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Tegenbos G. (eindred.) (2006), *Van A tot Z. Een visie op arbeidszorg*, (<http://www.sst.be/news/pdf/Arbeidszorg.pdf>).
- Termote H. (2006), 'Arbeid, een kwetsbaar sociaal goed in de strijd tegen armoede', *Over.Werk, Tijdschrift van het Steunpunt WAV*, 4/2006, Acco, Leuven.
- Thys R., De Raedemaecker W. & Vranken J. (2004), *Bruggen over Woelig Water. Is het mogelijk om uit de generatie-armoede te geraken?* Acco, Leuven/Voorburg.
- Toiviainen S. (2006), 'Benefits of services for those furthest from the labour market - Case study of Duuri network', *Hannu Kauppi, Evaluating Impacts and Cost-Effectiveness of Active Social Policy and Active Labour Market Policy on Inclusion*, Ministry of Labour.
- Toiviainen S. (2007), presentatie 11 juni 2007, DUURI Netwerk, Helsinki.
- Tonkens E. (2006), *Wat is actief burgerschap?*, Stichting Actief Burgerschap, Amsterdam, [te raadplegen op: <http://www.actiefburgerschap.nl/stichting/-contact.php>].
- Van Berkel R. & Møller I.H. (eds.) (2002), *Active social Policies in The EU. Inclusion through participation?*, The Policy Press, Bristol.
- Van Berkel R. & Valkenburg B. (2007), *Making it personal. Individualising activation services in the EU*, The Policy Press, Bristol.
- Van Berkel R. (2005), 'Individuele benaderingen in de EU: een aantal conclusies', *Tijdschrift voor Arbeid en Participatie*, jrg. 26, nr. 2/3.

- van der Laan G. & Kersten R. (2007), 'Omdat het werkt...'. *Werkzame bestanddelen van een maatschappelijk re-integratieproject*, Garant, Antwerpen/Apeldoorn.
- Van Hemel L. & Struyven L. (2007), *Naar één loket voor werk. Evaluatie van de ruimtelijke spreiding, het gebruik en het partnerschap van de werkwinkel*, Deelrapport 2, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Van Hootegem G. & Berckmans P. (2007), 'O werkbaar Vlaanderen. Op zoek naar een kantelbeleid', in P. Develtere, I. Nicaise, J Pacolet (red.) (2007), *Werk en Wereld in de Weegschaal. Confronterende visies op onderzoek en samenleving*, Uitgeverij LannooCampus, Leuven, p. 121-135.
- Van Regenmortel T. (1996), *Maatzorg. Een methodiek voor het begeleiden van kansarmen. Theorie en praktijk in het OCMW van Genk*, Acco, Leuven/Leusden.
- Van Regenmortel T. (2007), Conceptnota maatschappelijk kwetsbare jongeren in Leuven. Profiel, aanbod en beleidsacties op het vlak van welzijn en werk op basis van structureel overleg, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 22 p.
- Van Regenmortel T. (2007), 'Empowerment in de zorg. Krachten en kwetsbaarheden', in P. Develtere, I. Nicaise, J. Pacolet (red.) (2007), *Werk en Wereld in de Weegschaal. Confronterende visies op onderzoek en samenleving*, Uitgeverij LannooCampus, Leuven, p. 261-280.
- Van Regenmortel T. & Fret L. (1999), 'Van moralisme tot empowerment als ethisch perspectief binnen het welzijnswerk en van armoedebestrijding', in J. Vranken, D. Geldof, G. Van Menxel, *Armoede en Sociale uitsluiting. Jaarboek 1999*, Acco, Leuven/Amersfoort, p. 291-313.
- Van Regenmortel T. (2002), *Empowerment en Maatzorg. Een krachtgerichte psychologische kijk op armoede*, ACCO, Leuven/Amersfoort.
- Vandenbempt K. (2001), *Case management: 'de nieuwe kleren van de keizer?'. Cliëntoverleg tussen systeemoplossing en zorginhoudelijke ontwikkeling: een literatuurstudie*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Vandenbroucke F. (2004), *Beleidsnota werk 2004-2009*, Vlaams Minister voor Werk, Opleiding en Vorming, F. Vandenbroucke, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.
- Vandenbroucke F. (2006), *Nota aan de Vlaamse Regering. Betreft invulling meerbanenplan budgetlijnen arbeidszorg en intensieve trajecten: werkzoekenden in arbeidszorg en intensieve trajecten op sporen*.
- Vandenbroucke F. (2007a), *Vlaams Actieplan Werkloosheidsvallen*, 27 maart 2007, Brussel, 32 p.
- Vandenbroucke F. (2007b), *Acties tegen jeugdwerkloosheid: elementen voor een tussenstand*, Nota t.b.v. van de sociale partners (informeel VESOC), Brussel.
- Vandermeersch E. (2007), *Valkuilen, hefbomen en acties voor het zinvol en duurzaam activeren van mensen in armoede naar kwalitatieve tewerkstelling. Eindrapport van het project 'Het activeren van mensen in armoede naar werk: van good and bad practices tot mogelijke remedies'*, Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen, Brussel.
- Velleman M. (2006), *Werken met competenties. Motor van innovatie*, SLN, Gent.

- Verbelen J., Samoy E. & Van Geel H. (2005), *Vlamingen met een handicap of langdurige gezondheidsproblemen. Een verkennende schets van hun sociale positie en hun situatiebeleving aan de hand van concrete onderzoekscijfers*, Stativaria 34, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (2006), *De Socioprofessionele Balans in het OCMW*, Pockets lokale besturen, Brussel.
- Vervotte I. (2005), *Omzendbrief over de zorgfunctie activering in de Initiatieven Beschut Wonen (IBW)*, december 2005.
- Vervotte I. (2006), *Operationalisering van de zorgfunctie activering in de Initiatieven Beschut Wonen*, Omzendbrief 2006/002. Vlaams Parlement (2007), *Gedachtewisseling met Fons Leroy over de sluitende aanpak en het beleid inzake knelpuntberoepen met de VDAB*, Stuk 1129 (2006-2007), Brussel.
- VESOC (Vlaams Economisch en Sociaal Overlegcomité) (2008), *Conceptnota 'Inclusief beleid voor mensen met een arbeidshandicap'*, SERV-Com80(Handicap)/D-08/03, SERV, Brussel.
- Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (2004), *Visienota screening*, niet gepubliceerde nota.
- Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (2006a), *Tendering Activeringsbegeleiding voor langdurig werkzoekenden in kader van meerbanenplan*, Algemene offerteaanvraag, Bestek nr. 06/1022, Brussel.
- Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (2006b), *Conceptnota trajectwerking personen met een arbeidshandicap*, Nota aan de Raad van Bestuur van 4 oktober 2006, Brussel.
- Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (2007a), *Jaarverslag 2006*, Brussel.
- Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (2007b), *Sociaal jaarverslag 2006*, Brussel.
- Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (2007c), *Module 2 - kwalificerende intake - het intakerapport*, *De zes geboden van het intakerapport*, niet gepubliceerde nota.
- Vlaamse Regering (2006), *Samen voor meer banen: een Vlaams Meerbanenplan*, Brussel.
- Vlaamse Regering (2007), *Besluit van de Vlaamse Regering van 29 juni 2007 houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 1988 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding*, Brussel.
- VSGB, UVCW & VVSG, *Federale radioscopie 2006. Gegevens betreffende de Socio-Professionele Inschakeling in de Belgische OCMW's voor 2005*, Brussel.
- Work-Up (2004), *'Meerwaarde van Vindplaatsgericht werken'*, *Studiedag Toeleiding*, 10 juni 2004, Verslag - Conclusies - Aanbevelingen, Forum voor Etnisch-Culturele Minderheden.
- Work-Up (2005b), *Toeleidingsmethodiek voor allochtone werkzoekenden*, Forum voor Etnisch-Culturele Minderheden.

Work-Up (2007a), 'Uitrolling jeugdwerkloosheidsplan'. *Advies van verenigingen van etnisch-culturele minderheden*, 16 juli 2007, Forum voor Etnisch-Culturele Minderheden.

Work-Up (2007b), 'Work-Up. Diversiteit op de werkvloer', presentatie 29 mei 2007, Forum voor Etnisch-Culturele Minderheden.

Zimmerman M.A. (1995), 'Psychological Empowerment: issues and illustrations', *American Journal of Community Psychology*, 23 (5), p. 581-599.

Zimmerman M.A. (2000), 'Empowerment theory: psychological, organizational and community levels of analysis', in J. Rappaport & E. Seidman (eds), *Handbook of Community Psychology*, Plenum Press, New York, p. 43-63.

<http://aspen.fss.uu.nl/>

<http://www.armoedebestrijding.be/>

<http://www.consultatiebureaus.be/>

<http://www.fonsleroy.blogspot.com/>

<http://www.handicaptenaarbeid.be/>

<http://www.kela.fi/>

<http://www.mi-is.be/>

<http://www.mol.fi/>

<http://www.sln.be/>

<http://www.stakes.fi>

<http://www.vandenbroucke.com>

<http://www.vdab.be/>

<http://www.vdab.be/communicatie/webblog/samenmeerdantwee.html>

<http://www.vdab.be/trajecttendering>

<http://www.vlaanderen.be/werk>

<http://www.vlafo.be/>

<http://www.vvsg.be>

<http://www.werkwinkel.be/>