



Hoger instituut  
voor de arbeid  
Katholieke  
Universiteit Leuven

Parkstraat 47  
B-3000 Leuven

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

# Thema 1

## Integrale trajecten voor werkzoekenden met behoefte aan werk op maat

*Onderzoeksvoorstel voor het onderzoeksprogramma VIONA 2006 –  
Tweede Oproep*

Ides Nicaise

Georges Hedebouw

## 1. Promotor(en)

Promotor: Prof. dr. Ides Nicaise, Sectorhoofd sector 'Onderwijs & Arbeidsmarkt'

Co-promotor: Georges Hedebouw, sector 'Sociaal-Economisch Beleid'

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

Contactadres: Parkstraat 47, 3000 Leuven

Tel.: 016/32.33.37

Fax: 016/32.33.44

E-mail: [ides.nicaise@hiva.kuleuven.ac.be](mailto:ides.nicaise@hiva.kuleuven.ac.be); [georges.hedebouw@hiva.kuleuven.be](mailto:georges.hedebouw@hiva.kuleuven.be)

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

### Probleemstelling en theoretische uitgangspunten

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 VDAB-topman F. Leroy, dat één op vijf langdurig werklozen 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 o.a. aan bod komen: (a) de identificatie van diverse doelgroep(en) en hun behoeften, (b) het verfijnen van het concept van integrale trajectwerking, met een waaier aan mogelijke arbeidsmarkt- en ondersteunende voorzieningen, en (c) het uittekenen van (elementen van) een organisatie- en beleidskader waarin diverse betrokken diensten optimaal kunnen samenwerken.

De theoretische grondslag voor onze benadering is een bepaalde visie op actief arbeidsmarktbeleid als een *investering in de vermogens en capaciteiten* van werkzoekenden. De notie van 'capaciteit' is ontleend aan Sen: het gaat om de verzameling van haalbare combinaties van functioneringsniveaus van individuen (inzetbaarheid kan als een deelverzameling daarvan beschouwd worden). De notie van 'vermogens' is afkomstig van Roemer, maar verruimd tot menselijk, materieel, sociaal en cultureel kapitaal (de competenties kunnen als een onderdeel van het menselijk kapitaal beschouwd worden). Deze visie op actief arbeidsmarktbeleid (en trajectwerking in het bijzonder) is noodzakelijkerwijze multidimensioneel en flexibel.

Concreet zal het onderzoek in drie fasen verlopen:

### Eerste fase: identificatie van de doelgroepen, screeningsinstrumenten en behoeften

In operationele termen zal het onderzoek vooral slaan op 'de restgroep van de curatieve aanpak' bij de VDAB, de arbeidsgehandicapten en het OCMW-cliënteel met een integratiecontract. We starten met een secundaire analyse van bestaande documenten om deze doelgroepen in kaart te brengen, om vervolgens de aandacht toe te spitsen op hun 'behoeften' (aan arbeid, aan ondersteunende diensten, en aan begeleiding).

Cruciaal voor een adequate inschatting van de behoeften is het *screeningsinstrument*. Na een geactualiseerde literatuurstudie hierover voorzien we een vergelijkende analyse van de thans gebruikte instrumenten van de VDAB, het VAPH en de OCMW's, om vervolgens voorstellen te formuleren voor een verdere optimalisering van deze instrumenten.

Vervolgens worden de verschillende categorieën behoeften zelf inhoudelijk nader onderzocht. Ook hier starten we met een literatuurstudie, gevolgd door een reeks gemengde focusgroepen samengesteld uit trajectbegeleiders, welzijnswerkers en vertegenwoordigers van doelgroepverenigingen.

**Tweede fase: ontwikkeling van een totaalconcept van trajecten met een ruime waaier van voorzieningen en trajecten**

Het zwaartepunt van het onderzoek zal op dit vlak liggen. We stellen voor om de gekende paden (beschutte en sociale tewerkstelling, arbeidszorg) niet verder plat te treden maar creatief te zoeken naar een verruiming van het voorzieningenaanbod. Er zijn immers heel wat andere oriëntatiemogelijkheden die misschien onderbenut worden (voortrajecten, sociale uitzendarbeid, enclavewerking, vrijwilligerswerk, dagcentra, begeleid werk / supported employment...) en ook (vooral) combi-trajecten (tussen arbeid en opleiding, arbeid en zorg, geïntegreerde activeringsprojecten enz.) waarvan in Vlaanderen momenteel slechts aanzetten bestaan. Dit onderzoeksluik omvat drie stappen:

- een thematische literatuurstudie van de praktijk in enkele landen met een zekere reputatie op dit vlak: Noord-Europese landen, Nederland (sociale activering van bijstandsccliënten en WAO-ers) en het VK;
- een studiereis naar Nederland of Finland, om een concreter beeld te krijgen van de implementatie; en
- een analyse van 5 à 10 goede praktijkvoorbeelden uit Vlaanderen, die als aanzet kunnen dienen voor een integrale trajectwerking binnen de eigen Vlaamse context.

**Derde fase: regie en beleidskader**

De laatste fase van het onderzoek betreft de uitwerking van voorstellen voor een organisatorisch en beleidskader voor de integrale trajectwerking in Vlaanderen. Er zal ingezoomd worden op knelpunten op twee niveaus:

- op lokaal niveau zijn de werkwinkels operationeel, maar zij verenigen totnogtoe enkel de actoren die rechtstreeks betrokken zijn bij het werkgelegenheidsbeleid. Andere stakeholders zoals het welzijnswerk, het sociaal-cultureel werk e.d. zijn niet of ondervetegenwoordigd. Moeten in het kader van het lokaal sociaal beleid nieuwe samenwerkingsverbanden ontwikkeld worden? Wie zal die coördineren? Welke zijn de succesvoorwaarden van zo'n forum?
- op het niveau van het beleid: moet er een interdepartementale structuur opgezet worden (bv. tussen Welzijn, Volksgezondheid, Werk en Sociale Economie, Cultuur...) om de samenwerking in goede banen te leiden? Hoe zal de multidimensionele aanpak gecoördineerd en gefinancierd worden? Welke deregulering en her-regulering zal nodig zijn om de nodige ruimte te scheppen voor samenwerking? Last but not least kan een soepele trajectwerking ook implicaties hebben voor de federale regelgeving inzake werkloosheid, toegelaten / passende arbeid, leefloon enz.

Tijdens een reflectiedag kunnen focusgroepen parallel op beide niveaus werken. Vooreerst kunnen ze reflecteren over de bevindingen van fase 2 van het onderzoek; vervolgens kunnen ze bevraagd worden over knelpunten zoals degene die zonet opgesomd werden.

De verwachte output van dit onderzoeksluik bestaat uit een overzicht van beleidsvoorstellen resp. -vragen m.b.t. het beleidskader, telkens met bespreking van mogelijke alternatieve scenario's.

### 3. Tijdsschema

Timing Viona 2006-2007	Taken	Totaal aantal onderzoeksmoanden
Dec. 2006	Opstart (1 <sup>e</sup> verg. visiegroep)	/
Jan.- feb. 2007	Fase 1	3
Maart – okt. 2007	Fase 2	7
Nov. 2007	Fase 3	1
Dec. 2007	Eindrapportering	1
Totaal		12

### 4. Financieel plan per kalenderjaar: zie kostenschema excel-tabel

### 5. Valorisatie van de onderzoeksresultaten

De valorisatie zal op verschillende wijzen gebeuren:

- A. publicatie van het eindrapport in boekvorm
- B. samenvatting van de resultaten wordt bezorgd aan
  - alle leden van de viona-visiegroep
  - alle partijen betrokken bij het onderzoek
- C. organisatie van een studienamiddag waarop de resultaten worden bekend gemaakt
- D. publicatie van de belangrijkste bevindingen in vaktijdschriften
- E. publicatie van de belangrijkste resultaten op de HIVA website

## 6. Curricula vitae

Prof. dr. Ides Nicaise

---

### Personalia

Naam: Ides NICAISE  
 Geboorteplaats en –datum: Kisantu (Congo), 29 juli 1955  
 Geslacht: mannelijk  
 Nationaliteit: Belg  
 Werkadres: Hoger Instituut voor de Arbeid – K.U.Leuven  
 Parkstraat 47  
 3000 Leuven  
 Tel. +32-16-32 33 37  
 Fax +32-16-32 33 44  
 E-mail [ides.nicaise@hiva.kuleuven.ac.be](mailto:ides.nicaise@hiva.kuleuven.ac.be)  
 Website HIVA [www.hiva.be](http://www.hiva.be)  
 Persoonlijke website: [www.idesnicaise.net](http://www.idesnicaise.net)

---

### Studies

#### Secundair onderwijs

1965-72: Latijn-Grieks, Abdijschool van Zevenkerken te St-Andries (Brugge)

#### Hoger onderwijs

1973-1975: Baccaal. Wijsbegeerte, K.U.Leuven (onderscheiding)

- 1972-1977: Licentiaat-doctorandus Economische wetenschappen, keuzerichtingen Internationale economie en Ontwikkelingseconomie, K.U.Leuven (vijf maal grote onderscheiding)  
Eindverhandeling: 'Exportschommelingen van ontwikkelingslanden'  
Promotor: Prof. Theo Peeters
- 1996: doctor in de economische wetenschappen (K.U.Leuven) met proefschrift '*Poverty and human capital*'

#### Studieverblijven in het buitenland

- 1978: onderzoeksproject m.b.t. 'open ontwikkeling en inkomensverdeling: het geval van Brazilië' aan het Fundação Getulio Vargas (Rio de Janeiro) d.m.v. navorsingsbeurs Ministerie van Cultuur.
- Tal van kortere studiebezoeken aan diverse universiteiten in Europa, Canada en de VS
- 1999: studiereis in de Verenigde Staten in het kader van het International Visitors Program

---

## Talenkennis

- Nederlands: zeer goed
- Engels: zeer goed
- Frans: zeer goed
- Duits: passief
- Spaans en Portugees: noties

---

## Beroepsloopbaan

- 1977-1978: voltijds tijdelijk assistent Internationale economie aan het Centrum voor Economische Studiën, K.U.Leuven, o.l.v. Prof. T. Peeters. Onderzoek in het kader van de Vereniging voor de Studie van de Internationale Arbeidsverdeling (Werkgroep Vandeputte) over 'internationale arbeidsverdeling en tewerkstelling in Europa'
- 1978-1982: Aspirant N.F.W.O. Doctoraatsproject over 'armoede en sociale (im)mobiliteit' o.l.v. Prof. P. Van Rompuy (Centrum Economische Studiën K.U.Leuven)
- 1982-1983: Fellow bij het Directoraat Mensenrechten van de Raad van Europa en vrij assistent K.U.Leuven. 'Poverty and human capital in Europe'
- 1983-1989: Wetenschappelijk medewerker aan het Hoger Instituut van de Arbeid (HIVA-K.U.Leuven): onderzoek over inkomensverdeling, regionale ontwikkeling, 'vredeseconomie', onderwijseconomie ... o.l.v. J. Pacolet
- 1984-heden: deeltijds docent in diverse vakken en instellingen (aanvankelijk Economie aan het Hoger Inst. voor Maatschappelijk Werk te Antwerpen, later Financieel Beleid voor Non-Profit Organisaties aan de Sociale Hogeschool Heverlee – voortgezette opleiding, nadien Arbeidseconomie aan de Vlaamse Economische Hogeschool te Brussel; thans 'onderwijseconomie' en 'onderwijs & samenleving' aan de Kath. Univ. Leuven – Dept. Ped. Wet.), 'social security economics' (Fac. Rechten, Eur. Master in Soc. Security), financieel management in de sociale economie (Universiteit Antwerpen Management School)
- 1989-heden: projectleider (thans sectorhoofd) 'onderwijs en arbeidsmarkt' in het HIVA

---

## Belangrijkste onderzoeksdomeinen

- armoede en sociale ongelijkheid
- onderwijseconomie
- arbeidseconomie
- sociale economie
- evaluatie van sociaal beleid en arbeidsmarktbeleid

---

## Consulting opdrachten

- 1990-1995 : Technical Support Group Europees Sociaal Fonds
- 1996-heden : lid van het Vlaams Observatorium voor de Werkgelegenheid
- 1997 : voorbereiding van het armoededebat in het Vlaams Parlement
- 1998: Commissie Sociale Economie van de Hoge Raad voor Werkgelegenheid
- 1999: consultant voor de Belgische Internationale Samenwerking in Marokko
- 1999: Belgisch expert in het SYSDM-netwerk (netwerk van de Europese Commissie voor uitwisseling van informatie over het arbeidsmarktbeleid)

- 2000: Wereldbank en Thaï's Ministerie van Onderwijs
- 2000-heden: arbeidsmarktexpert voor DG Employment van de Europese Commissie
- 2003-heden: lid van de niet-gouvernementele expertengroep in sociale inclusie bij de Europese Commissie

---

#### Lidmaatschappen (in wetenschappelijke en academische verenigingen of netwerken)

- EALE: European Association of Labour Economists
- VFO: Vlaams Forum voor Onderwijsonderzoek (bestuurslid)
- IGOA: Interuniversitaire Groep Onderzoek en Armoede (mede-oprichter)
- Academische Stichting Leuven
- Vereniging van Academisch Personeel

---

#### Wetenschappelijke prijzen

- 1988: Gregg-prijs (collectief) ter bekroning van het 'Prospectief arbeidsmarktonderzoek Limburg'
- 1990: prijs van de Vlaamse Gemeenschap (collectief) ter bekroning van het HIVA-onderwijsonderzoek
- 1996: Prix-Vanturnhout de l'Economie Sociale (collectief) ter bekroning van de publicatie o.l.v. X. Godinot, *On voudrait connaître le secret du travail*, Paris, Ed. de l'Atelier/Ed. Quart Monde
- 1997: laureaat van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België voor het doctoraal proefschrift 'Poverty and human capital'
- 1997: Jan & Maria Huygheprijs voor Humane Wetenschappen van de Vlaamse Leergangen
- 1997: Procura-prijs voor Sociale Economie
- 1999: 2ème prix Jeunesse-Education Permanente van de Franse Gemeenschap (collectief) voor de publicatie van ATD-Vierde Wereld i.s.m. Lutte-Solidarité-Travail *Sortir de l'inactivité forcée. Rapport du groupe d'études franco-belge Travail, Chômage et Sécurité sociale*

---

#### Selectie van 5 relevante publicaties

De volledige publicatielijst is beschikbaar op mijn persoonlijke website [www.idesnicaise.net](http://www.idesnicaise.net).

NICAISE I., BOLLENS J., DAWES L., LAGHAEI S., THAULOW I., VERDIÉ M., WAGNER A., *Labour market policies for the poor in Europe : pitfalls and dilemmas - and how to avoid them*, Aldershot, Avebury, 1995

NICAISE I., *De actieve welvaartsstaat en de werkers van het elfde uur. Arbeid als antwoord op sociale uitsluiting*, Antwerpen : Standaard Uitg., 2001, 96p.

NICAISE I., Giving fish or teaching to fish ? A cost-benefit analysis of Belgian employment-training projects for minimum income recipients, in : *Public Finance and Management*, 2002, 2(2).

MEINEMA T., NICAISE I., *Experiments in social activation in The Netherlands*, Offenbach: INBAS, 2004

NICAISE I., RUBBRECHT I., MATHEUS N., D'ADDIO A., *Do active labour market policies invest in capabilities ? The case of Flemish social enterprises*, TLM.net Working Paper n° 2005-23, October 2005

## Georges Hedebouw

---

### Personalia

Naam: Georges HEDEBOUW  
Geboorteplaats en –datum: Brugge 27 november 1947  
Burgerlijke staat: Gehuwd, 3 kinderen  
Nationaliteit: Belg  
Privé-adres: Zegelaan 22  
3001 Heverlee (Leuven)  
België  
Tel. +32-16-221383  
Fax +32-  
E-mail  
Werkadres: Hoger Instituut voor de Arbeid – K.U.Leuven  
Van Evenstraat 2A  
3000 Leuven  
België  
Tel. +32-16-32 3186  
Fax +32-16-32 3134  
E-mail [georges.hedebouw@hiva.kuleuven.ac.be](mailto:georges.hedebouw@hiva.kuleuven.ac.be)  
Website <http://www.hiva.be>

---

### Studies

#### Secundair onderwijs

1960-1965: Wetenschappelijke A, Sint-Jozefscollege te Tielt

#### Hoger onderwijs

1966-1969: Licentiaat toegepaste Psychologie, K.U.Leuven

---

### Talenkennis

- Nederlands: zeer goed
  - Engels: voldoende
  - Frans: voldoende
  - Duits: voldoende
- 

### Beroepsloopbaan

- September 1971-april 1976: onderzoeksassistent faculteit psychologie (Centrum voor Gemeenschapspsychologie): onderzoeksproject Columbia University New York-KU Leuven-Ministerie van Volksgezondheid: Family Care in Gheel, Belgium



- September 1976-1990: wetenschappelijk medewerker, Hoger Instituut voor de Arbeid, K.U.Leuven
- 1990-heden: projectleider HIVA sector sociaal en economisch beleid, subsector organisatie van zorgvoorzieningen.
- Mei 1976-heden: psycholoog Centrum Geestelijke Gezondheidszorg Brussel (halftijds)

---

### Wetenschappelijke onderzoeksactiviteiten

- Arbeidsorganisatie in de social profit, arbeidsmarktstudies zorgvoorzieningen ouderenzorg en thuiszorg
- Maatschappelijke participatie van ouderen
- Kwaliteitszorg in zorgvoorzieningen
- Ziektekostenstudies (chronische zieken, ziekte van Alzheimer, chronische psychiatrische zieken)
- Marktstudies diverse welzijns- en gezondheidsvoorzieningen ( thuiszorgdiensten, kinderopvang ...)
- Algemeen ouderenbeleid en thuiszorgbeleid

---

### Belangrijkste onderzoeksdomeinen

- Organisatie van welzijns- en gezondheidszorgvoorzieningen
- Ouderenzorg
- Kinderopvang

---

### Selectie van meest relevante publicaties

Lauwereys L. en Hedebouw G. (1998), *De ontwikkeling van buurtdiensten in het Groot Hertogdom Luxemburg. Een marktonderzoek bij twee doelgroepen: ouderen en jonge gezinnen*, publicatie in voorbereiding, HIVA-K.U.Leuven i.s.m. GRETA (Rombas, Lorraine) en gemeente Roeser G.H. Luxemburg, Leuven.

Hedebouw G. (2001), *De warmte van een baan. Sociale tewerkstelling in de thuiszorg. Evaluatie van het Limburgse ISIS-project 'Integratie van Senioren in de Samenleving'*, HIVA-KU Leuven, Leuven, 120 p.

Vanpée K. & Hedebouw G. (2001), *Noden bij werknemers aan bedrijfsgerelateerde kinderopvang. Ontwikkeling van een meetinstrument voor bedrijven*, Leuven: HIVA

Stroeykens K. & Hedebouw G., (2002), *Information Society Technology and older disabled people. Country report Belgium*. In: SeniorWatch Project project, [www.seniorwatch.de](http://www.seniorwatch.de)

Beyer S., Hedebouw G. & Samoy E. (2004), *LABOr Project: Reflections on Good Practice in Vocational Training and Employment for People with Learning Disabilities*, Leuven: HIVA

## 7. Potentiële referees

Prof. dr. Rik van Berkel  
Utrecht University  
Dept. of Interdisciplinary Social Science (ASW)  
Heidelberglaan 2  
3584CS Utrecht  
The Netherlands  
+31-30-2533488  
[r.vanberkel@fss.uu.nl](mailto:r.vanberkel@fss.uu.nl)

Prof. dr. Herman Baert  
K.U.Leuven  
Centrum voor Sociale en Beroepsagogiek  
Vesaliusstraat 2, 3000 Leuven  
Tel.: ++ 32 (0)16 32 62 33  
Fax: ++ 32 (0)16 32 62 11  
E-mail: [herman.baert@ped.kuleuven.be](mailto:herman.baert@ped.kuleuven.be)

## BIJLAGE / ONDERZOEKSVORSTEL

### INTEGRALE TRAJECTEN VOOR WERKZOEKENDEN MET BEHOEFTE AAN WERK OP MAAT

#### A. Probleemstelling

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 VDAB-topman F. Leroy, dat één op vijf langdurig werklozen nooit aan werk geraakt zonder ondersteunende diensten van andere sectoren dan de VDAB (De Morgen, 12/12/2005; zie ook VOSEC-Nieuwsbrief, 24/1/2006).

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

#### B. Theoretisch kader

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 e.a. (1991) waar de context er één was van hoge structurele werkloosheid. Voor Layard e.a. 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 enz. Daardoor zou het 'effectieve arbeidsaanbod' verhogen, wat in eerste instantie een anti-inflatoire druk op de lonen zou uitoefenen en aldus de tewerkstelling 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 e.d. 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, 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 e.a., 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 AAMB de functie van 'investering in de capaciteiten van werkzoekenden'. Deze visie is o.i. bij uitstek geschikt voor de herintegratie van de meest uitgesloten groepen. We nemen aan dat ze het meest geschikte uitgangspunt vormt voor een beleid gericht op de integratie van de "20%" waarop Leroy zinspeelt (zie Probleemstelling). In wat volgt sommen we een aantal kenmerken op die deze visie typeren en onderscheiden van andere benaderingen van AAMB:

- 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;
- maatregelen zullen bijgevolg *indirect* zijn – d.w.z. eerder gericht op investeringen in deze vermogens dan op de kortste weg naar werk (i.t.t. het 'work first' principe). Het doel is immers duurzame integratie eerder dan snelle tewerkstelling;
- ze is multidimensioneel, wat betekent dat zal moeten beroep 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 'cybernetisch' dan 'lineair' is. D.w.z. er wordt rekening gehouden met onvoorziene evoluties en trajecten worden telkenmale bijgestuurd.

Een merkwaardig voorbeeld van een dergelijk beleid vinden we in de 'experimenten sociale activering' die in Nederland werden gevoerd in de periode 1996-2002 (zie o.a.. Serail & van de Pas, 2002; Meinema & Nicaise, 2004). Bijstandsccliënten die langdurig inactief waren geweest kregen een contract aangeboden met een traject op maat. Veel van deze trajecten bevatten elementen van zorg, vorming en informeel werk, ook al bleef formele tewerkstelling het einddoel. De sociale activering werd conceptueel voorgesteld als een integratieladder. Het succes van integratie werd gemeten aan het stijgen op de ladder, eerder dan op het bereiken van de hoogste trap. Aan de sociale activering werden financiële aanmoedigingen gekoppeld. Het systeem bleek – gezien de doelgroep - niet meteen uit te blinken in termen van tewerkstellingsresultaten, maar wel in termen van sociale integratie, verbeterde gezondheid, zelfvertrouwen... (kortom, toegenomen 'vermogens') én satisfactie. Inmiddels zijn de experimenten gemainstreamed en uitgebreid tot de WAO-clieñteel, maar ook in zekere mate bijgestuurd.

Op Europees niveau ontstaat stilaan een denkspoor waarbij het begrip 'arbeidsintegratie' verruimd wordt tot 'actieve sociale inclusie'. Tewerkstelling blijft daarin een centrale plaats bekleden, maar is niet langer het enige criterium van succes.

Ook in de Belgische OCMW's werden recent projecten gelanceerd die moeten bijdragen tot een verruiming van het concept 'integratiecontract'. Er wordt naast tewerkstelling o.a. geïnvesteerd in sport, cultuur, vorming enz.. Overigens werd vroeger reeds door het HIVA onderzoek verricht naar de maatwerk-methodiek in OCMW's (zij het in een ruimer perspectief dan tewerkstelling – cf. Van Meensel, 1992; Demeyer e.a., 1998).

We mogen ons niet blind staren op de 'positieve' aanpak in deze laatste variant van het AAMB. Het is en blijft typisch een aanbodgerichte aanpak, die sleutelt aan de inzetbaarheid van werkzoekenden zelf, maar inmiddels de vraagzijde van de arbeidsmarkt ongemoeid laat, en evenmin de mechanismen van discriminatie aanpakt waarvan sommige achtergestelde groepen werkzoekenden het slachtoffer zijn. Waar mogelijk, zullen we onderzoeken of trajectwerking ook (zijdelings) op deze mechanismen kan inwerken. De maatregelen die desondanks buiten het vizier van dit onderzoek vallen, blijven daarom niet minder noodzakelijk.

### C. Onderzoeksvragen en plan van aanpak

Zoals reeds hogerop werd aangegeven, kunnen de onderzoeksvragen uit de aanbesteding samengevat worden onder drie hoofdingen:

1. afbakening van de belangrijkste doelgroep(en) en hun behoeften;
2. ontwikkeling van een geïntegreerd concept voor een samenhangend aanbod van voorzieningen en diensten;
3. uitwerking van samenwerkingsmodellen (regie en beleidskader).

#### 1. *Identificatie van de doelgroep(en) en hun behoeften*

##### 1.1 De doelgroep

We omschrijven de doelgroep van het onderzoek in eerste instantie (oneerbiedig) als de zgn. '*restgroep van de curatieve aanpak*', en met name de groep langdurig werklozen die na een screening in de oriëntatiecentra van de VDAB als volgt worden omschreven: 'werkzoekenden met een problematiek niet direct eigen aan de arbeidsmarkt'.<sup>1</sup> Het kan bv. gaan om ongeletterden, Nederlandsonkundigen, mensen met psychische problemen of met een verslavingsproblematiek. Typerend is dat een meerdimensionale dienstverlening onmisbaar is voor het welslagen van de herintegratie op de arbeidsmarkt.

Door de overheveling van het tewerkstellingsbeleid voor *personen met een (arbeids)handicap* komen daarbij een aantal personen die voorheen wel bij het VAPH, maar niet bij de VDAB geregistreerd waren.

In derde instantie denken we aan het cliënteel van de (Vlaamse) OCMW's, dat o.a. in het kader van de Leefloonwet in toenemende mate het voorwerp vormt van het AAMB. Samenwerking tussen VDAB en OCMW's is – niet alleen voor deze groep - een belangrijk aandachtspunt.

Gezien de beperkte omvang van het onderzoek voorzien we geen statistische profielanalyse van deze doelgroepen. Een samenvatting van bestaande analyses door de respectievelijke organisaties kan wellicht een voorlopig globaal zicht geven op de belangrijkste kencijfers en kenmerken.

##### 1.2 Screeningsinstrumenten

---

<sup>1</sup> In deze omschrijving nemen we niet degenen op die in een zgn. werkloosheidsval zitten

Elk van de betrokken instanties heeft zijn eigen *screeningsinstrument* uitgewerkt. Bij de VDAB is dit het intake dossier in het oriëntatiecentrum, waarin de klemtoon (begrijpelijkerwijze) ligt op competenties, ook al wordt bondig gerapporteerd over eventuele relevante factoren buiten het arbeidsveld. Het VAPH doet beroep op multidisciplinaire teams (MDT), precies om een volledig beeld te krijgen van de interacties tussen diverse levensdimensies. OCMW's hanteren de 'socioprofessionele balans', die in de toekomst verder aangevuld zal worden tot een heus cliëntvolgsysteem (permanent actualiseerbaar). Naast deze drie sleutelfactoren zijn er wellicht interessante screeningsinstrumenten te vinden bij bepaalde 'Derden'.

De tweede stap van het eerste luik zal dus bestaan in een vergelijkende analyse van deze modellen met hun voor- en nadelen. Voorafgaandelijk zal een geactualiseerde literatuurstudie gebeuren van screeninginstrumenten die in het buitenland gebruikt worden (voortbouwend op Samoy & Sannen, 2001).<sup>2</sup> Daaruit kan een checklist met kwaliteitscriteria afgeleid worden (bv. multidimensionaliteit, gebruiksprocedure, dynamisch karakter, koppeling aan cliëntopvolging, gewicht van de voorkeuren / verwachtingen van de cliënt, enz.) waarmee de screeningsinstrumenten zullen gescreend worden. Tegelijk kunnen uit de bestaande screeninginstrumenten ook criteria afgeleid worden die (in de huidige praktijk) gebruikt worden om cliënten te oriënteren naar diverse voorzieningen zoals beschutte tewerkstelling, sociale tewerkstelling, arbeidszorg enz.

### 1.3 Behoeften aan arbeid en ondersteuning

In een derde stap omschrijven we meer inhoudelijk de behoeften van de doelgroep inzake arbeid en ondersteuning in het integratietraject. We opteren hier eveneens voor een kwalitatieve eerder dan kwantitatieve benadering: het lijkt ons belangrijker om een beeld te geven van de diversiteit van behoeften, dan een statistisch overzicht van weinig zeggende 'categorieën' behoeften.

Het begrip 'behoefte' of 'wens' is overigens per definitie subjectief, contextueel, dynamisch en complex. Laten we beginnen met de behoefte aan *werk*. Armenverenigingen wijzen erop dat veel van hun leden blijven dromen van reguliere arbeid als ultiem doel, maar tegelijk beseffen ze dat er te weinig arbeidsplaatsen zijn voor laaggeschoolden én dat de kwaliteit van de meest toegankelijke jobs ook trendmatig afneemt. Meer dan werk 'an sich' claimen armen het recht op participatie, het recht om zich nuttig te voelen (ATD Vierde Wereld, 2004). Dit betekent dat de sociale aspecten van arbeid erg belangrijk zijn, ook al gaat het om informele en laag betaalde arbeid, ja zelfs vrijwilligerswerk. Andere, vaak geformuleerde wensen betreffen de koppeling tussen werk, opleidingskansen en/of zorg voor het gezin.

De kwaliteitscriteria voor 'passende' betrekkingen zijn moeilijk in algemene termen te vatten. 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. Voor alleenstaande ouders is een flexibele job, die verenigbaar is met de gezinsverantwoordelijkheden (bv. in PWA-verband of met dienstencheques), vaak interessant. Daarom is de vrije keuze van de werkzoekende, met alternatieven in elke stap, en zelfs met de mogelijkheid om keuzen te herzien, een essentiële voorwaarde opdat een traject daadwerkelijk zou beantwoorden aan de behoeften van het individu.

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 evolueren. Bv. kan vrijwilligerswerk als tussenstap een belangrijk activerend effect hebben op een persoon, maar zal vaak na een

<sup>2</sup> Wat de literatuurstudie betreft kan verder gebouwd worden op de HIVA-studie uit 2001 naar de screeningsprocedures i.v.m. arbeidsgehandicapten (Samoy & Sannen, 2001). Dit onderzoek bracht een overzicht van bestaande screenings- en diagnoseinstrumenten voor arbeidsgehandicapten in Vlaanderen en het buitenland dat zal geëvalueerd en geactualiseerd worden in het licht van de nieuwe VDAB-opdrachten.

tijd de vraag opduiken om (beter) vergoed te worden voor de geleverde inspanning of om door te stromen naar een andere arbeidsvorm.

De kern van het behoeftenonderzoek betreft de nood aan *complementaire diensten* voor een succesvolle inschakeling. Thans denkt men spontaan meestal aan mobiliteit, kinderopvang en opleiding. Er zijn voor de meest achtergestelde werkzoekenden bovendien vaak andere behoeften die minder gekend zijn: gezondheidszorg, psychosociale begeleiding, schuldbemiddeling, administratieve hulp enz.

Wat de *ondersteuning* zelf betreft, stellen we de jongste jaren een toenemende diversiteit vast van de werkvormen (trajectbegeleiding, ATB, loopbaanbegeleiding, job coaching enz.). De toegankelijkheid en capaciteit van de betrokken diensten zijn echter vaak beperkt. Dit geldt in het bijzonder voor de VDAB, waar de omkadering ontoereikend is en waar trajecten vaak stopgezet worden zonder dat enig resultaat is geboekt.

Wat de onderzoeksmethode voor dit luik betreft, lijken twee opeenvolgende stappen noodzakelijk:

- vooreerst een internationale literatuurstudie van eerder onderzoek op dit vlak;
- in een tweede stap worden de bevindingen voorgelegd aan gemengde focusgroepen van trajectbegeleiders (uit VDAB, gehandicaptensector, sociale economie en OCMW's), welzijnswerkers (uit geestelijke gezondheidszorg, integratiesector, CAW, justitieel welzijnswerk...) en vertegenwoordigers van doelgroepverenigingen (werkzoekendenwerkingen, GRIP, KVG, Vlaams Netwerk Armoedebestrijding, Steunpunt Armoedebestrijding...), met het oog op het identificeren van knelpunten. Het lijkt ons zinvol om de focusgroepen te organiseren per specifieke doelgroep omdat per doelgroep verschillende behoeftenprofielen kunnen verwacht worden (bv. gehandicapten, kansarmen, allochtonen, thuislozen). M.a.w. er zouden een viertal dergelijke focusgroepen plaatsvinden.

In de mate dat binnen deze verenigingen werkgroepen lopen met hun respectievelijke doelgroepen, kan overwogen worden om aan deze werkgroepen een aantal vragen voor te leggen.

## 2. *Ontwikkeling van een totaalconcept van trajecten met een ruime waaier van voorzieningen en trajecten*

Het zwaartepunt van het onderzoek zal op dit vlak liggen. We stellen voor om de gekende paden (beschutte en sociale tewerkstelling, arbeidszorg) niet verder plat te treden maar creatief te zoeken naar een verruiming van het voorzieningenaanbod. Er zijn immers heel wat andere oriëntatiemogelijkheden die misschien onderbenut worden (voortrajecten, sociale uitzendarbeid, enclavewerking, vrijwilligerswerk, dagcentra, begeleid werk / supported employment...) en ook (vooral) combi-trajecten (tussen arbeid en opleiding, arbeid en zorg, geïntegreerde activeringsprojecten enz.) waarvan in Vlaanderen momenteel slechts aanzetten bestaan. Naar analogie met het onderzoek over 'brede scholen'<sup>3</sup> stellen we voor om in drie stappen te werken:

- een internationale literatuurstudie over trajectwerking met achtergestelde doelgroepen: we denken hierbij met name aan nieuwe formules die in Noord-Europese landen worden uitgebouwd (Zweden, Denemarken, Finland) alsook de experimenten sociale activering in Nederland en sommige onderdelen van de New Deal in het VK. Voorts zullen ongetwijfeld lessen kunnen getrokken worden uit transnationale projecten in het kader van het Equal-programma. Bij de literatuurstudie zal zowel aandacht besteed worden aan het macro-niveau (regelgeving, institutionele context) als aan het meso-niveau (voorzieningen en partnerships) en het micro-niveau (de

<sup>3</sup> Er is een opvallende analogie tussen het concept van de 'brede school' (waar sociaal ongelijke onderwijskansen aangepakt worden door multidimensioneel in te werken op allerlei randvoorwaarden 'buiten' het eigenlijke onderricht) en dat van integrale trajectwerking voor kansengroepen op de arbeidsmarkt: ook hier gaat het erom, te investeren in de verschillende vermogens van de werkzoekende als randvoorwaarde voor een succesvolle arbeidsintegratie.

dagelijkse praktijk). Een thematische checklist van onderzoeksvragen, uitgewerkt in overleg met de VIONA-visiegroep, zal als leidraad dienen voor deze literatuurstudie.

- een korte studiereis, met een zestal personen uit de visiegroep, zal georganiseerd worden om leemten uit de literatuurstudie aan te vullen en een zo concreet mogelijk beeld te krijgen van de beste praktijkvoorbeelden in één land. We denken hierbij aan de formule van de ‘peer reviews’ in het kader van de Europese Werkgelegenheidsstrategie (intensief seminarie met beleidsinformatie, projectbezoek en kritische evaluatie). De meest voor de hand liggende opties zijn Nederland (‘sociale activering’) en Finland (‘actief sociaal beleid’). De keuze van de bestemming zal vanaf de start van het onderzoek onderzocht worden op basis van literatuurstudie, lokale contacten en overleg met de VIONA-visiegroep.
- in een derde stap wordt een analyse gemaakt van 5 à 10 analoge voorbeelden van goede praktijken in Vlaanderen, die kunnen dienen als aangrijpingspunt voor de uitwerking van een beleid op dit vlak. De identificatie van goede praktijken gebeurt op haar beurt in enkele stappen:
  - verzameling van potentieel interessante voorbeelden (via bevraging van deskundigen - bv. tijdens focusgroepen in fase 1 -, studie van Vlaamse literatuur en een open oproep via e-nieuwsbrieven, mailing enz.);
  - selectie van 10 nader te onderzoeken cases a.h.v. criteria zoals doelgroep, diversiteit van betrokken diensten/voorzieningen en type traject;
  - analyse van deze cases op basis van bovenvermelde checklist (die eventueel inmiddels bijgestuurd is op basis van de buitenlandse voorbeelden).

Van dit onderzoeksluik wordt de volgende output verwacht:

- een ruim overzicht van denkbare werkvormen op het vlak van arbeidsintegratie voor kansengroepen, met inbegrip van innovatieve formules en combi-trajecten die in Vlaanderen nog (relatief) onbekend zijn;
- een overzicht van belovende voorzieningen die bij een integrale trajectwerking betrokken kunnen / moeten worden;
- een totaalconcept van trajectwerking, dat voldoende ruim en flexibel is om toegepast te worden op een grote diversiteit van kansengroepen;
- een reeks voorbeelden van goede praktijken uit binnen- en buitenland.

### 3. *Regie en beleidskader*

De laatste fase van het onderzoek betreft de uitwerking van voorstellen voor een organisatorisch en beleidskader voor de integrale trajectwerking in Vlaanderen. A priori weten we dat daarvoor een intersectorale structuur, een aansturing en financiering zal moeten opgezet worden, rekening houdend met bestaande aanzetten. Maar er zijn nog verschillende onopgeloste vragen:

- op lokaal niveau zijn de werkwinkels operationeel, maar zij verenigen totnogtoe enkel de actoren die rechtstreeks betrokken zijn bij het werkgelegenheidsbeleid. Andere stakeholders zoals het welzijnswerk, het sociaal-cultureel werk e.d. zijn niet of ondervertegenwoordigd. Moeten in het kader van het lokaal sociaal beleid nieuwe samenwerkingsverbanden ontwikkeld worden? Wie zal die coördineren? Welke zijn de succesvoorwaarden van zo'n forum?
- op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap: de VDAB kan trajecten uitbesteden (of zelf uitvoeren), maar hij kan bezwaarlijk beslag leggen op medewerking van andere actoren. Het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie kan bepaalde werkvormen helpen ontwikkelen, maar zeker niet allemaal. Moet er een interdepartementale structuur opgezet worden (bv. tussen Welzijn, Volksgezondheid, Werk en Sociale Economie, Cultuur...) om de samenwerking in goede banen te



leiden? Hoe zal de multidimensionele aanpak gecoördineerd en gefinancierd worden? Welke deregulering en her-regulering zal nodig zijn om de nodige ruimte te scheppen voor samenwerking?<sup>4</sup>

- Last but not least kan een soepele trajectwerking ook implicaties hebben voor de federale regelgeving inzake werkloosheid, toegelaten / passende arbeid, leefloon enz.

Zonder in politiek vaarwater te komen, kan het onderzoek de reflectie over deze vragen bij de betrokken actoren aanzwengelen. Een finale ronde van focusgroepen kan de juiste beleidsvragen helpen stellen en eventueel ook scenario's evalueren. Gezien de verschillende beleidsniveaus waarop de vragen slaan, moeten minstens twee groepen afzonderlijk bevestigd worden (lokale en Vlaamse actoren). Tijdens een reflectiedag kunnen beide groepen eventueel parallel werken. Vooreerst kunnen ze reflecteren over de bevindingen van fase 2 van het onderzoek; vervolgens kunnen ze bevestigd worden over knelpunten zoals degene die zonet opgesomd werden.

De verwachte output van dit onderzoeksluik bestaat uit een overzicht van beleidsvoorstellen resp. -vragen m.b.t. het beleidskader, telkens met bespreking van mogelijke alternatieve scenario's.

## Referenties

ATD Vierde Wereld, *Arbeid en het recht op participatie*, Brussel: ATD Vierde Wereld, 2004

Demeyer B., Princen M., Van Regenmortel T. (1998), *Positieve tewerkstellingssporen in OCMW's*, Leuven: HIVA

Dworkin B. (1981), What is equality?, in *Philosophy and Public Affairs*, 1981 (10), p.185-345.

Layard R., Nickell S., Jackman R. (1991), *Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market*, Oxford University Press

Meinema T., Nicaise I. (2004), *Experiments in social activation in The Netherlands*, Offenbach: INBAS

Rubrecht I., Matheus N., D'Addio A. Nicaise I. (2005), *Sociale tewerkstelling in Vlaanderen: effectiviteit en maatschappelijk rendement op langere termijn*, Leuven: HIVA

Sen A. (1985), *Commodities and Capabilities*, Amsterdam: North Holland, reprinted by Oxford University Press, Delhi.

Serail S., van de Pas, I. (2002), *Bijstandsexperimenten: impulsen tot activering. Stand van zaken en lessen na zes jaar experimenteren in de Algemene Bijstandswet*, 's Gravenhage: SZW / Elsevier Bedrijfsinformatie

Van Berkel R. Hornemann Møller I. (eds., 2002), *Active social policies in Europe. Inclusion through participation?*, Bristol: The Policy Press

Van Meensel R. (1992), *Maatwerk in het OCMW? Een onderzoek naar de praktijk van de arbeidsbemiddeling en -begeleiding in de Vlaamse OCMW's*, Leuven: HIVA

---

<sup>4</sup> De ervaring met de ontwikkeling van het bredeschoolconcept leert bv. dat er statutaire problemen kunnen opduiken om personeel uit te wisselen tussen verschillende actoren.