

W²: een totaalconcept van werk- en welzijnstrajecten op maat

Ides Nicaise, Katrien Steenssens, Leen Sannen, Gijs Ory, Tine Van Regenmortel

Inleiding

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 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. In het kader van het VIONA-programma werd daarom de blauwdruk uitgewerkt voor een totaalconcept dat toelaat om arbeidsintegratie te verwezenlijken voor diegenen die - om diverse redenen - het verst van de arbeidsmarkt verwijderd zijn. In dit totaalconcept komen o.a. aan bod: (a) de identificatie van diverse doelgroep(en) en hun behoeften, (b) een verfijning van het concept van integrale trajectwerking, met een waaier aan mogelijke arbeidsmarkt- en ondersteunende voorzieningen, en (c) (elementen van) een organisatie- en beleidskader waarin diverse betrokken diensten optimaal kunnen samenwerken.

Dit concept van trajectwerking werd W² gedoopt. Het 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 (diensten, 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.

Investeren in inzetbaarheid en burgerschap

Voor de uitwerking van het W² concept combineerden we meerdere theoretische kaders. Enerzijds zochten we inspiratie in 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 welzijnsperspectief sluit de empowerment-benadering hier goed 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.

Voor wie ?

Een eerste vraag betreft de afbakening van prioritaire (kansen)groepen. Een overzicht van gangbare definities resulteert in enkele zeer verschillende maar deels overlappende categorieën:

- de categorie 'langdurig werklozen' blijft uiteraard zeer belangrijk, maar is als dusdanig niet nuttig als beleids categorie 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, wordt deze categorie te ruim bevonden als doelgroep van W²;
- binnen de kansengroepen wordt vaak 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 is er een subgroep van de 'curatieve aanpak', geschat op 8 000 individuen, die te kampen heeft met andere dan arbeidsmarktgerelateerde problemen. De VDAB spreekt van de MMPP-groep (mensen met medische, mentale, psychische of psychiatrische problemen). We kunnen echter 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 een tweede stap 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.

Naast de hogervermelde doelgroepen van de VDAB (kansengroepen, MMPP-groep, arbeidsgehandicapten, ...) moeten uiteraard ook het OCMW-cliënteel en de 'niet bereikte werklozen' in het perspectief op de doelgroep(en) en hun behoeften 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, bv. jongeren uit het BuSO of het DBSO, of (ex-)gedetineerden.

Meteen wordt duidelijk dat de totale doelgroep veel ruimer is dan de 8000 personen tot wie de activeringsbegeleiding zich momenteel richt. Er zal overigens onvermijdelijk een '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 d.m.v. een gespecialiseerde, multidisciplinaire screening de functie van 'gatekeeper' moeten uitoefenen.

Met welke instrumenten ?

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

- het psychisch-emotioneel welbevinden (bv. behandeling van depressie) en concrete welzijnsgerelateerde problemen (bv. schuldbemiddeling);
- basisvorming- en ervaring;
- de gezondheid (bv. ontwenning van een verslaving);
- de sociale en culturele context (bv. doorbreken van isolement of discriminatie);

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 finaliteiten ook interimwerk en zelfstandig ondernemerschap een plaats krijgen.

Goede praktijken

Er zijn reeds innoverende trajectbegeleidingspraktijken te vinden in Vlaanderen en Nederland. Ze richten zich meestal naar een specifieke doelgroep en spelen in op een of meerdere van de onderkende behoeften. Tegelijkertijd stellen 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 een tiental praktijkcases leert heel wat over noodzakelijke werkingsprincipes voor een sluitende aanpak bij instroom, doorstroom en uitstroom van de doelgroep.

Vooreerst stellen we vast dat best tegelijk gewerkt wordt met de doelgroep, de potentiële werkgevers en de bemiddeling zelf. De 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)

arbeidstoelidingsactiviteiten. 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 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 portfolio's, intensieve casegebonden jobhunting en -bemiddeling, administratieve ondersteuning, en 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 ondersteuningsproces op basis van vertrouwdeheid (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 cliënten 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 stellen 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 compleментарiteit (geen parallelle 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 handelingsruimte 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.

Finland

Naast de case studies in eigen land gingen we ook inspiratie zoeken in Finland, waar reeds enkele jaren geleden voor personen met behoefte aan meervoudige vormen van ondersteuning een trajectwerking werd uitgebouwd in partnership tussen meerdere publieke en private actoren. De Finse arbeidsmarkt vertoont enkele opvallende gelijkenissen met de Vlaamse, o.a. op het vlak 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 socialezekerheidsadministratie. 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 enz. 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.

Naar een Vlaamse blauwdruk van welzijns- en werktrajecten

Voor alle duidelijkheid willen we herhalen dat het W²-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 - d.w.z. diensten die tot het reguliere aanbod van de VDAB behoren.

De principes van het W²-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:
 - a. materieel (inkomen, schuldbemiddeling, huisvesting enz.);
 - b. psychisch (verslavingsproblematiek, depressie enz.);
 - c. medisch (gezondheidsproblemen, functiebeperkingen...);
 - d. sociaal (gezinsrelaties, vereenzaming, discriminatie...);
 - e. cultureel (inburgering, emancipatie...)

Vanzelfsprekend zal het steeds om flexibele combinaties van diensten gaan, op maat van het individu – met alle coördinatieproblemen vandien. Eerder dan het ontwikkelen van parallelle circuits pleiten we voor een maximale samenwerking met het reguliere aanbod, mits gedeelde doelstellingen en een aangepaste coördinatiemechanismen, volgens de methodiek van het case management.

3. Ongeacht de aard van de dienstverlening, is de filosofie van de W²-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).¹ 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 W²-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).

¹ 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.

Organisatie en financiering

Tot slot volgen enkele adviezen over de organisatorische en financiële aspecten van de W^2 -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 W^2 -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 W^2 -trajectwerking te *onttrekken aan de bestaande tendering-mechanismen*.² 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.

Slotbeschouwing

We zijn er ons ten volle van bewust dat dit onderzoek uiteindelijk slechts een blauwdruk oplevert, en dat veel elementen van het W^2 -model nog verdere uitklaring behoeven. Enkele van die elementen liggen niet in het verlengde van

² 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, d.m.v. tijdelijke projecten en met gesloten enveloppes* ongeschikt is in deze context.

de huidige praktijk, en vergen dus nog heel wat creatief denk- en experimenteerwerk. We hopen dan ook dat het voorstel 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.